



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

**DEPARTAMENTO CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS
PROGRAMA DE DOCTORADO
ADMINISTRACIÓN, HACIENDA Y JUSTICIA EN EL ESTADO SOCIAL**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA TURÍSTICA EN COLOMBIA
1923-2015**

**TESIS DOCTORAL PRESENTADA POR:
OLGA RESTREPO QUINTERO**

**SALAMANCA
JUNIO, 2016**



VNiVERSIDAD D SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA TURÍSTICA EN COLOMBIA
1923-2015

Tesis presentada al Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas,
como requisito parcial para la obtención del grado de Doctor

Programa de Doctorado:

“ADMINISTRACIÓN, HACIENDA Y JUSTICIA EN EL ESTADO SOCIAL”

Directores:

Dra. D^a. M^a. Isabel Martín Jiménez

Dr. D. Francisco Javier Melgosa Arcos

Doctoranda: Olga Restrepo Quintero

SALAMANCA

JUNIO, 2016



VNIVERSIDAD D SALAMANCA

La presente Tesis Doctoral fue elaborada por Olga RESTREPO QUINTERO, bajo la dirección de los doctores D^a M^a Isabel MARTÍN JIMÉNEZ, Profesora Titular de Universidad del Departamento de Geografía de la Universidad de Salamanca y D. Francisco Javier MELGOSA ARCO, Profesor Titular de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal de la Universidad de Salamanca, para optar al título de Doctor por la Universidad de Salamanca.

Salamanca, 6 de julio de 2016

La doctoranda

Firma manuscrita en tinta negra de Olga Restrepo Quintero.

Olga Restrepo Quintero

Los Directores

Firma manuscrita en tinta negra de Dra. Mª Isabel Martín Jiménez.

Dra. M^a Isabel Martín Jiménez

Firma manuscrita en tinta azul de Dr. Francisco Javier Melgosa Arco.

Dr. Francisco Javier Melgosa Arco

RESUMEN

La investigación presenta una revisión histórico-descriptiva- sistemática de la Política Pública Turística Colombiana, con el propósito de establecer tendencias y resultados de la Política Pública Turística de 1923 a 2000 y de 2000 a 2015, periodos diferenciados por las Reformas Político Administrativas Colombianas. Integra el enfoque comportamental en el seguimiento de decisiones, de acciones o inacciones a través del tiempo, en relación con cuatro variables: lo organizacional y normativo de la política pública turística; el fomento al turismo; el mercadeo; y el ordenamiento territorial; como elementos considerados esenciales e integradores en este estudio, para el desarrollo de una política pública o como un curso de acción desde su inicio en 1923 al 2014. Se concluye, que después de casi veinte años de continuas reformas y crisis, el sector ha alcanzado nuevamente, un proceso de transformación productiva con la intervención del estado.

PALABRAS CLAVE: Política, Público, Política Pública, Política Pública Turística.

ABSTRACT

The research presents a systematic review historical descriptively Public Policy Colombian Tourism, with the purpose of establishing trends and results of the Public Policy of Tourism 1923-2000 and 2000-2014, differentiated by the Political Administrative Reforms Colombian periods. Integrates the behavioral approach in monitoring decisions, actions or inactions over time, on four variables: the organizational and policy of public tourism policy; promoting tourism; marketing; and land use planning; as elements considered essential and integrators in this study for the development of public policy or as a course of action since its inception in 1923 to 2014. It is concluded that after almost twenty years of continuous reforms and crisis, the sector achieved again, a process of productive transformation with state intervention.

KEYWORDS: Politics, Public, Public Policy, Public Policy Tourism.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
Resumen _____	4
Abstract _____	5
Tabla de Contenido _____	6
Índice de tablas _____	8
Índice de gráficos _____	9
Índice de figuras _____	10
Índice de ilustraciones _____	11
Agradecimientos _____	14
Capítulo 1. Introducción, Justificación, Hipótesis, Objetivos, Metodología y Recursos de la Investigación _____	16
1.1. Introducción _____	17
1.2. Justificación _____	23
1.3. Hipótesis de Trabajo y Objetivos _____	24
1.4. Metodología a Utilizar _____	26
1.4. Medios y Recursos en la Investigación _____	27
Capítulo 2. Propuesta Metodológica para el Análisis de la Política Pública Turística en Colombia _____	28
2.1. Introducción _____	29
2.2. Revisión de literatura y estado del Arte _____	30
2.3. Enfoques de las Políticas Públicas _____	35
2.4. Marco Teórico Conceptual _____	46
2.5. Propuesta metodológica para el Análisis de la Política Pública Turística Colombiana _____	57
Capítulo 3. Visión Institucional Colombiana _____	72
3.1. Introducción _____	73
3.2. Ideologías Políticas de Colombia en el Siglo XIX _____	74
3.3. Colombia en el Siglo XX _____	78
3.4. Colombia en el Siglo XXI _____	100
Capítulo 4. Análisis de la Política Pública Turística Colombiana en el Siglo XX _____	108
4.1. Introducción _____	109
4.2. Antecedentes de la Política Pública Turística _____	111
4.3. Organización y Normatividad de la Actividad Turística. Periodo 1923-1968 _____	117

4.4. Organización y Normatividad de la Actividad Turística.	
Periodo 1968-1991 _____	120
4.4.1. Prestadores Turísticos _____	124
4.4.2. Política de Fomento Turístico _____	128
4.5. Organización y Normatividad de la Actividad Turística.	
Periodo 1991-2000 _____	153
Capítulo 5. Análisis de la Política Pública Turística Colombiana en el Siglo XXI ____	172
5.1. Introducción _____	173
5.2. La Política Pública para la Transformación Productiva del Turismo en Colombia. Periodo 200-2015 _____	174
5.3. Análisis Cuantitativo de la Transformación Productiva del Turismo durante el periodo 2000-2014 _____	201
Capítulo 6. Conclusiones _____	229
6.1. Recomendaciones _____	252
Referencias Bibliográficas _____	258
Referencias Bibliográficas de Documentos Electrónicos _____	273
Anexo I. Relación de Normas Consultadas _____	278
Anexo II. Glosario _____	289
Anexo III. Siglas y Acrónimos _____	291
Notas _____	307

ÍNDICE DE TABLAS

		Pág.
Tabla 1.	Características de los Modelos de Estados de Bienestar _____	38
Tabla 2.	Diferencias Significativas entre las Constituciones de 1886 y 1991 ____	80
Tabla 3.	Contabilidad del Crecimiento en Colombia 1905-1996 _____	98
Tabla 4.	Inventario de Productos Turísticos 1990 _____	142
Tabla 5.	Participación de Llegada de Turistas Internacionales a Colombia en Relación con América del Sur 2000-2014 _____	202
Tabla 6.	Ingresos por Turismo Internacional _____	204
Tabla 7.	Ingresos por Divisas de Turismo. Colombia 2000-2015 _____	205
Tabla 8.	Inversión Extranjera Directa en Colombia 2000-2015 _____	206
Tabla 9.	Número de Hoteles y Tasa de Ocupación 2000-2015 _____	208
Tabla 10.	Participación de Hoteles Restaurantes, Bares y Similares en el Producto Interno Bruto de la Rama de Actividad: Comercio, Reparación, Restaurantes y Hoteles 2000-2015 a Precios Constantes de 2005 _____	211
Tabla 11.	Participación de la Rama de Actividad: Comercio, Reparación, Restaurantes y Hoteles en el Producto Interno Bruto Colombiano. Precios Constantes de 2005 _____	213
Tabla 12.	Escalafón General (IGVT), Subíndices y Pilares de Competitividad, Posición Obtenida por Colombia 2009-2013 _____	215
Tabla 13.	Escalafón General (IGVT), Subíndices y Pilares de Competitividad, Posición Obtenida por Colombia 2012-2014 _____	217
Tabla 14.	Producto Interno Bruto Total y por Habitante _____	219
Tabla 15.	Contribución de la Rama de Actividad Hoteles Restaurantes, Bares y Similares al Producto Interno Bruto Colombiano. 2000-2015 _____	220
Tabla 16.	Contribución al Empleo Viajes y Turismo _____	221
Tabla 17.	Posición de Colombia en los Principales Indicadores a Nivel Internacional 2014 _____	222
Tabla 18.	Producto Interno bruto (PIB) a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA. Colombia 1980-2019) _____	252

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. El Turismo hacia 2030: Tendencias y Proyecciones 1950-2030 _____	62
Gráfico 2. Producto Interno Bruto 1950 a 1975 _____	88
Gráfico 3. Tamaño del Estado 1993-2001 _____	92
Gráfico 4. Per Cápita (PIB) 1990-2001 _____	92
Gráfico 5. Evolución de los Homicidios en Colombia 1946-1998 _____	95
Gráfico 6. Ciclo del Producto Interno Bruto (PIB) Colombiano 1930-2000 _____	100
Gráfico 7. Créditos Otorgados FITUR. Inversión Años 1969-1998 _____	129
Gráfico 8. Créditos Otorgados FITUR. Acumulado Años 1969-1998 _____	130
Gráfico 9. Certificados de Desarrollo Turístico. Incentivos Años 1971-1998 _____	130
Gráfico 10. Certificados de Desarrollo Turístico. Acumulado Años 1971-1998 _____	131
Gráfico 11. Recursos Entregados a Fondos Mixtos Desembolsos Años 1986-1998 _____	132
Gráfico 12. Recursos Entregados a Fondos Mixtos Acumulado Años 1986-1998 _____	132
Gráfico 13. Impuesto de Turismo Recaudado Años 1979-1998 _____	135
Gráfico 14. Impuesto de Turismo Recaudado Acumulado Años 1979-1998 _____	136

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Trazado de Política Pública propuesto para esta investigación _____	58
Figura 2. Lo Público como Movimiento Pendular en la Historia _____	60
Figura 3. Enfoques de Política Pública _____	69
Figura 4. Ideologías Políticas de Colombia Siglo XIX _____	75
Figura 5. La Política Pública Turística como Potencial Endógeno y Exógeno para el Desarrollo _____	110
Figura 6. Política Nacional de Productividad y Competitividad Colombia (PNPC) 1999-2009 _____	176
Figura 7. Composición del índice de competitividad de turismo y viajes del Foro Económico Mundial _____	214

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

	Pág.
Ilustración 1. Foto Fachada Banco de la República, Bogotá _____	82
Ilustración 2. Mapa Regiones Culturales de Colombia _____	83
Ilustración 3. Foto Puente de Icononzo, Tolima _____	112
Ilustración 4. Mapa Físico de Colombia (2006) _____	113
Ilustración 5. Mapa Cuenca Río Magdalena _____	114
Ilustración 6. Mapa Red Vial de Colombia _____	116
Ilustración 7. Foto Plaza de Bolívar Bogotá Colombia _____	118
Ilustración 8. Foto Presidente Carlos Lleras Restrepo _____	120
Ilustración 9. Foto Stand Artesanías de Colombia _____	123
Ilustración 10. Escudo de Colombia _____	137
Ilustración 11. Imagen Colombia tu Nuevo Destino _____	138
Ilustración 12. Foto Heliconia - Flor Exótica Colombiana _____	139
Ilustración 13. Mapa Ordenamiento Territorial en Colombia _____	144
Ilustración 14. Foto Palma de Cera - Árbol Emblema de Colombia _____	145
Ilustración 15. Escultura Parque Arqueológico San Agustín _____	147
Ilustración 16. Foto Altar Catedral de Sal en Zipaquirá _____	150
Ilustración 17. Orquídea - Flor Nacional _____	161
Ilustración 18. Mapa Orden Político - Colombia _____	163
Ilustración 19. Foto Parque Natural del Cocuy _____	164
Ilustración 20. Foto Colibrí - Variedad Colombiana _____	165
Ilustración 21. Foto Árbol de Nogal - Emblema de Bogotá _____	166
Ilustración 22. Foto Páramo de Sumapaz, Cordillera de los Andes _____	174
Ilustración 23. Marca País Colombia es pasión! _____	186
Ilustración 24. Marca País Colombia el riesgo es que te quedes _____	187
Ilustración 25. Marca Colombia _____	194
Ilustración 26. Marca Colombia.co _____	200

Gracias!!! A mis padres quienes ya no están,
pero siempre me acompañan...

“¿Cuál es la esencia de un buen gobierno?
No resolver los asuntos con precipitación y
no buscar el propio provecho”

Confucio

“Ningún hombre es lo bastante bueno
para gobernar a otros sin su consentimiento”

Abraham Lincoln

“Todo es política”

Thomas Mann

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral, ha requerido un gran esfuerzo a lo largo de mucho tiempo, dadas las condiciones en que se realizan en Colombia estos estudios, este trabajo no hubiese sido posible sin el apoyo incondicional de mi esposo Gustavo, siempre presente acompañándome, entusiasta con mis aprendizajes que los compartió y los hizo suyos. A cada una de las personas de mi familia que han comprendido mis ausencias y con curiosidad han preguntado siempre como recorría este camino, “sinuoso”, a veces escarpado y tan difícil, que en muchas ocasiones pensaba que estaba escalando a más de 4000 metros.

Un especial agradecimiento a todos los profesores del Doctorado, cada uno de ellos con su sabiduría y conocimiento nos brindaron lo mejor:

A la Doctora María Isabel Martín Jiménez, por su guía, apoyo completo y definitivo como mi Directora de Tesis y al Doctor Luis Alfonso Hortelano Mínguez por sus conocimientos, amabilidad, con quién también se puede contar siempre, les agradezco el haberme brindado todo su apoyo, colaboración, ánimo y sobre todo su cariño y amistad;

Al Doctor Francisco Javier Melgosa Arco, también como mi Director de Tesis, por su generosidad, su deseo de colaboración, sugerencias, referencias, revisión, corrección conjunta de este documento con la Doctora María Isabel Martín.

A ambos Directores, por la aportación de sus conocimientos, el trabajo, sus consejos y sobre todo la paciencia, porque han sido largos años, en los cuales me han acompañado.

Al Doctor Lorenzo Bujosa Vadell, por su colaboración y apoyo Institucional, con personas como él, es posible avanzar y cada momento representa un nuevo aprendizaje.

A la Doctora M^a José Calzada García por la colaboración, paciencia, apoyo brindados, en todos los procesos académico - administrativos en la Universidad de Salamanca.

A la Doctora Maribel Montesinos que, sin su entusiasmo, capacidad de convocatoria, colaboración, diligencia, eficiencia y apoyo no habríamos empezado este recorrido tan lleno de aprendizajes y experiencias siempre sorprendentes.

Al Doctor Luis Serrano - Piedecasas, quien también contribuyó a mantenernos en este camino brindándonos sus conocimientos y experiencias de la realidad turística mundial.

Al Doctor Antonio Vilar, siempre cordial y excelente profesor, que trajo a mi vida nuevas formas de ver la realidad espacial.

Al Doctor Rubén Darío Hutría, por su amabilidad y amistad, por los aprendizajes y el conocimiento de la realidad colombiana.

Al Doctor Valentín Cabero Diéguez, con quien hemos mantenido permanente contacto y es para nosotros la persona que nos da ánimo de manera permanente, no nos ha dejado desfallecer, como él diría: “es el río que alimenta este sinuoso camino”, gracias por todos los momentos compartidos, por ser el gran ser humano que es, por la voz de aliento permanente, el cariño que nos ha brindado, por su apoyo, por su sabiduría y colaboración, lo apreciamos, lo queremos y lo sentimos nuestro.

A mi amiga y compañera de Doctorado María del Socorro Zambrano, por estar siempre conmigo en este proceso, durante todo el Doctorado, con ella, ha sido más fácil, por brindarme su amistad desde el primer momento y siempre.

A mi amigo Carlos Alberto Medina, por estar siempre apoyándome, compartir alegrías y tristezas, colaborándome en todo lo que está a su alcance, con el siempre cuento, dándome ánimo, cariño y sobre todo fortaleza para continuar.

A mis compañeros de trabajo que saben los esfuerzos sobre todo en esta última parte, para poder concluir el documento, les agradezco su colaboración y apoyo.



CAPITULO 1

**INTRODUCCIÓN, JUSTIFICACIÓN, HIPÓTESIS, OBJETIVOS,
METODOLOGÍA Y RECURSOS PARA LA INVESTIGACIÓN**

Capítulo 1

Introducción, Justificación, Hipótesis, Objetivos, Metodología y Recursos para la Investigación

1.1. Introducción

En esta investigación se analizan los resultados históricos de la Política Pública Turística Colombiana, desde su creación a comienzos del siglo XX con las reformas institucionales de intervención del Estado y luego de su desregulación y privatización a partir de 1991; cuando se trasladaron funciones a diferentes instituciones, lo cual demanda esfuerzos coordinados del sector público y de la comunidad, para asumir la responsabilidad de la puesta en marcha de la Política Pública Turística, se desconocen, los resultados de éste cambio de modelo. La investigación permite establecer cuál ha sido el modelo más exitoso durante el periodo de análisis 1923-2015.

Del análisis de la evolución de las política pública turística en Colombia, se puede afirmar, no hay estudios sobre este objeto de investigación y tema en Colombia, algunos estudios han analizado de manera coyuntural algunas las políticas públicas turísticas, sin embargo, no existe un análisis histórico-descriptivo- sistemático, de la Política Pública Turística desde su inicio, en donde se puedan comparar claramente dos periodos de 1923 a 1991 y de 1991 a 2014, y menos aún la Política Turística antes de 1991 con un Modelo de Intervención del Estado y después de la Reforma Constitucional de 1991 con un Modelo de Privatización, Descentralización y Apertura Económica en Colombia.

El turismo es reconocido como un motor de crecimiento, contribuye a la transformación productiva de la población y de los países, según la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNTAC) (2013), señalan:

“(…) que muchos países actualmente consideran que el turismo es importante para el progreso económico y la reducción de la pobreza. En el desarrollo del sector turístico intervienen múltiples actores que van desde el Estado - que influye en el desarrollo del sector aplicando políticas y desarrollando las infraestructuras y la reglamentación- hasta las principales entidades del sector privado. Entre estas figuran las numerosas empresas, pequeñas o grandes, locales o extranjeras, que ofrecen bienes y prestan servicios, como los hoteles, los restaurantes, las empresas de transporte, los guías locales y los demás proveedores de servicios de ocio y entretenimiento”. (p.2)

El informe de la OMT “Tourism Towards 2030” (Turismo hacia 2030) ofrece un pronóstico a largo plazo actualizado y una evaluación del desarrollo del turismo al 2030, se calcula:

“(…) que el número de llegadas de turistas internacionales en todo el mundo crecerá un promedio del 3,3% al año durante el periodo comprendido entre 2010 y 2030. Con el tiempo, la tasa de crecimiento irá disminuyendo paulatinamente del 3,8% en 2012 al 2,9% en 2030, pero sobre la base de unas cifras cada vez mayores. En términos absolutos, las llegadas de turistas internacionales aumentarán en unos 43 millones al año, frente a un incremento medio de 28 millones anuales registrado en el periodo comprendido entre 1995 y 2010.” (p.5)

De acuerdo con las cifras presentadas por World Travel & Tourism Council (WTTC) (2015):

“(…) Los ingresos derivados del gasto de los visitantes internacionales en alojamiento, comida y bebida, entretenimiento, compras y otros bienes y servicios alcanzaron una cifra estimada de 1.245.000 millones de dólares de los EE.UU. (937.000 millones de euros) en 2014. En términos absolutos, los ingresos por turismo internacional en destinos de todo el mundo aumentaron en 48.000 millones de dólares de los EE.UU. (36.000 millones de euros).” (OMT, 2015 et al. p.5)

La importancia del turismo nivel mundial, tiene una participación cercana al 10% del PIB mundial, con un 9,8%, frente al 9% de los años 2013 y 2014 y genera uno de cada once empleos en el mundo y es uno de los cinco sectores con gran potencial para incidir ampliamente en la ayuda para el comercio de los países.

Colombia, desafortunadamente a nivel mundial es reconocida por sus conflictos internos, narcotráfico, guerrilla, paramilitares, fenómenos de desplazamiento forzado, son múltiples los esfuerzos de políticas públicas realizados por los distintos gobiernos, para salir de esta realidad tan compleja con efectos e impactos sobre la población, el territorio y el crecimiento y el desarrollo de la nación y el país.

Colombia no ha sido excepción al resto de las economías, reconoce la importancia del turismo para el desarrollo de las naciones, desde inicios del Siglo XX y XXI, ha puesto en marcha distintas estrategias para alcanzar el desarrollo económico y social del país, a través de promover el turismo, con distintos cursos de acción, con logros significativos antes de 1991, sin embargo, por efecto de la recesión de la década de los años ochenta, y los problemas de seguridad de los noventa por el narcotráfico, el turismo descendió; en 1980 al país llegaron cerca de 1.200.000 viajeros y para el año 1989 había descendido a 350.000.

La política turística Colombiana, la retoma el actual Ministerio de Comercio Industria y Turismo, después de múltiples cambios normativos, ocasionados por la puesta en marcha del modelo de privatización establecido a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991; el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, es el resultado de la fusión, operada en 2002, entre los Ministerios de Desarrollo Económico y Comercio Exterior, a partir de su creación ha trabajado principalmente en cuatro dimensiones estratégicas: Marco normativo turístico, Ambiente de negocios e infraestructuras, Formación y sostenibilidad de los recursos humanos y naturales y Comunicación a través de transmitir una imagen real de Colombia con campañas de Marca País, tales como: “Colombia el Riesgo es que te quieras quedar” y “Colombia es Pasión”.

En Colombia, según el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en su informe año 2015, sobre la participación en el PIB por grandes ramas de actividad económica: La actividad turística contribuye con una variación positiva promedio de 5%; durante el periodo 2000-2013 el sector turismo y hoteles turismo, ha contribuido con una variación positiva promedio de con el 3% al PIB, por encima de la variación de porcentual por

sectores en 2015, así: Construcción 4,9%; Financiero y actividades inmobiliarias a 4,4%; Servicios sociales, comunales y personales 3,0%; Transporte, almacenamiento y comunicaciones 2,8%; Agropecuario 2,3%; Suministro de electricidad, gas y agua 2,0%, industria manufacturera -2.1% y explotación de minas y canteras -0,1%.

Actualmente, según el informe del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, primer trimestre 2016, el crecimiento de la participación del sector comercio, restaurantes y Hoteles se ajusta a la tendencia mundial, en Colombia es uno de los sectores que más aporta al PIB, con un 12,2%; del PIB en 2015, Servicios Financieros 20,1%; Servicios Sociales 15,4%; Industria 11%; Impuestos 9,84%; Construcción 7,3%; Transporte, almacenamiento y comunicaciones 7,2%; Minas y canteras 7,1%; Agropecuario 6,2% y Electricidad, gas y agua 3,5%.

La importancia del turismo en Colombia, también se ve reflejada en el crecimiento de llegadas de turistas al país, por encima de la tasa de crecimiento mundial, en 2010 8,9% y la tasa de crecimiento del mundo 6,7% y en 2015 el crecimiento de llegadas de turistas a Colombia 10,7% y la tasa de crecimiento mundial 4,4% y de las Américas 8,0%.

Según informe del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, (2015), los viajeros que más ingresan a Colombia, son los de Estados Unidos 25,4%; Venezuela 11% y Ecuador 6,8%; a pesar de los problemas fronterizos que, durante este periodo de estudio, han aumentado y Venezuela dejó de ser el principal socio comercial para Colombia. Los principales destinos de los colombianos sobre el total de salidas, son: Estados Unidos 38,3%; Panamá 11,1% y México 10,1%.

El turismo interno, igualmente, ha tenido un importante avance en Colombia, antes del año 2000, los habitantes colombianos, no viajaban a ningún lugar de Colombia, por miedo a ser secuestrados en las carreteras, a partir de 2002 con las políticas de Seguridad Democrática y la política de las Caravanas Turísticas, generaron la confianza necesaria para lograr una movilización masiva del turista colombiano en caravanas seguras; en el informe de 2015 del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, muestra

un alto flujo de movilizaciones en los distintos modos de transporte, por las terminales de transporte durante el año de enero a diciembre: 97.203.065 millones de personas, en vehículos transitaron en total 4.414.285 y pasajeros aéreos nacionales 20.271.953.

Como lo señala la Organización Mundial de Turismo (OMT), en el documento: Colombia, de nuevo en el mapa del turismo mundial (2009):

“(…) La contribución del turismo al éxito de este esfuerzo colectivo constituye, asimismo, un ejemplo del papel relevante que el turismo desempeña no sólo en el desarrollo económico y social sino también en la configuración de la imagen de un país. A su vez, el éxito reciente del turismo colombiano no podría explicarse sin el factor fundamental que supone la nueva imagen de Colombia”.

La propuesta metodológica para la observación del objeto de investigación “Análisis de la Política Pública Turística en Colombia desde el año 1923 hasta 2015” dado el extenso periodo de investigación, se realiza un análisis sistemático, histórico, descriptivo con el fin de describir, entender, explicar, comparar, valorar y evaluar desde su inicio la Política Pública Turística en Colombia, 1923, es un año considerado hito histórico de Colombia, porque aparecen las primeras políticas públicas de Intervención del Estado, se realiza un examen histórico, por periodos, se toma un primer periodo 1923 a 1968 como los antecedentes del fenómeno en mención, posteriormente se realiza el análisis sistemático explicativo y empírico de 1968 a 1999 y posteriormente el periodo 2000 - 2015, a partir de la descripción y análisis de lo organizacional y normativo de la política pública turística; el fomento al turismo; el mercadeo; y el ordenamiento territorial; como elementos considerados esenciales e integradores en esta investigación.

Un análisis científico se caracteriza por sus métodos. El método utilizado en esta investigación articula los enfoques de teoría pública con los sucesos y la realidad histórica colombiana, aquí, el estilo de análisis se desarrolla vinculando lo teórico con hechos históricos relevantes en Colombia y la evaluación analítica empírica de

diferentes estudios de Política Pública, que también utilizan diferentes enfoques teóricos con distintas variables explicativas como factores determinantes del desarrollo colombiano. La perspectiva de las políticas públicas posee, desde este punto de vista, un arsenal analítico que le es propio. Se trata de razonar, de conducir, de mostrar las idas y vueltas de los procesos más significativos articulados a la puesta en marcha de políticas que conducen a los resultados actuales de lo que es hoy Colombia, el análisis de Políticas Públicas estudia la acción gubernamental, y es la forma de desglosar las realidades empíricas e interpretarlas.

El documento se divide en seis capítulos. En el primero de ellos, presenta la estructura del tema objeto de investigación “Análisis de la política Pública Turística en Colombia 1923-2015”, la Justificación, la Hipótesis de Trabajo, los Objetivos, la Metodología y los Recursos y Materiales utilizados en la Investigación.

En el Segundo capítulo se presenta el Marco Teórico para el Análisis de la Política Pública Turística; se realiza una revisión descriptiva y sistemática de los enfoques teóricos de las políticas públicas mundiales, que han tenido aplicación o han influido en la realidad histórica colombiana, se presenta la revisión de literatura y estado del arte relacionado con el análisis de las políticas públicas; luego se encuadra el análisis teórico en los enfoques de desarrollo mundiales y se presenta la propuesta metodológica con la que se realizó la investigación, la cual integra tres enfoques: como elemento corrector o integrador del discurso con la práctica; Como un enfoque comportamental en el seguimiento de decisiones y de acciones o inacciones a través de previsiones o prevenciones institucionalistas coordinadas y Como un curso de acción o trazado de política pública.

Posteriormente en el Capítulo Tres, se brinda una visión institucional general de los desarrollos de Política Pública aplicada a Colombia, se destaca el papel del Estado, los movimientos pendulares entre un mayor intervencionismo del Estado o una mayor participación de la comunidad. De manera descriptiva se presentan los desarrollos más significativos de los conflictos sociales y políticos de la historia colombiana, con el fin

de comprender los desafíos a que se enfrenta la propuesta de aplicación de políticas públicas, en un país con múltiples intereses, necesidades y conflictos.

En los Capítulos Cuatro y Cinco se presentan los Análisis de la Política Pública Turística Colombiana durante los periodos 1923-2000 y 2000 al 2015, en donde se desarrollan para ambos periodos, aspectos cualitativos tales como: la organización y normatividad turística, relacionándolos con hechos históricos y reformas político administrativas de Colombia y cuantitativos descriptivos, sobre los resultados de las estrategias de fomento del turismo mediante mecanismos financieros e incentivos tributarios y fiscales e indicadores agregados de resultado del sector.

Finalmente, en el Capítulo Seis, se presentan las conclusiones y posibles temas para futuras investigaciones y recomendaciones resultado de la observación, revisión sistemática del período 1923-2015.

1.2. Justificación

Desde inicios del Siglo XX y XXI, no ha sido menospreciada la importancia del turismo en Colombia para alcanzar el desarrollo económico y social del país, sin embargo, aún se hace necesario esclarecer el impacto que han tenido esos intentos y papel que han cumplido en la economía colombiana. Es así, que a lo largo del siglo se han dado Reformas Constitucionales significativas como las de 1936, 1945, 1968, 1986 y la última, la de 1991, denominada “La Nueva” Constitución Política de Colombia, motivada igualmente que las anteriores, por ambientes de conflicto interno diferenciados, continuos, pero cada vez más complejos y cambios externos, los cuales, condujeron a la necesidad de cambios estructurales y cambios del Modelo de Organización Estatal, que le saliera al paso a la grave situación social y de crisis, por esta razón, se analizarán distintos momentos durante el periodo de análisis: Se tomarán como etapas o momentos de análisis 1923 a 1968, de 1968 a 1991, 1991 a 1999 y del 2000 al 2015.

Con el análisis de la Política Pública se podrá conocer los aciertos y errores, con el fin de apropiar estas enseñanzas en el diseño de Políticas Públicas más eficientes, con resultados y beneficios demostrables, con datos. Se analizarán también los procesos y sucesos de centralización, descentralización y desregulación que han sido motivados por las reformas institucionales antes y después de 1991, hito histórico Colombiano, porque se reformó la Constitución Política Colombiana y con ella, los Modelos de Organización del Estado; lo anterior, relacionado con el turismo, al revisar las trayectorias en el tiempo, se presentarán los resultados y al conocerlos, observarlos, analizarlos, permitirán comprender los diferentes enfoques, las razones de los logros o retrocesos de la intervención del Estado imbricados a la realidad socioeconómica Colombiana.

El análisis de la Política Pública Turística requiere ser analizada por periodos, dados los cambios profundos que han sido impuestos por decisión del Estado, en cada momento histórico, la política pública turística ha tenido diferentes cursos de acción, actualmente por ejemplo depende de varios Ministerios: del de Comercio, Industria y Turismo; Medio Ambiente, Cultura, también de Corporaciones Autónomas Regionales, Gobernaciones, Alcaldías y Autoridades relacionadas con el manejo ambiental y del ordenamiento territorial, formas de organización creadas por el Estado con funciones especiales, Entidades Mixtas con participación del Estado y del sector privado, ONGs, Corporaciones Autónomas Regionales, Curadores y múltiples “Comisiones especiales”, Asesores; en el sector público Colombiano hay 25 regímenes especiales de administración.

1.3. Hipótesis de trabajo y Objetivos

El año 1923 se referencia como otro hito en la historia de Colombia, porque aparecen las primeras políticas públicas de Intervención del Estado, se toma para el análisis un primer periodo 1923 a 1968 como los antecedentes del fenómeno en mención, posteriormente, se realiza el análisis sistemático, explicativo y empírico de 1968 a 1991

de la intervención del Estado para la puesta en marcha de la Política Pública Turística y a partir 1991 se procederá con el análisis del inicio de un Nuevo Modelo de Organización del Estado, con reformas fundamentales tales como: una Nueva Constitución, el proceso de Apertura Económica, Internacionalización, desregulación, privatización de las entidades públicas y traslado de las funciones de las Instituciones y Entidades Públicas al sector privado, se desconocen, los resultados de éste cambio de modelo. ¿Cuál ha sido el modelo más exitoso para la puesta en marcha de la Política Pública Turística en Colombia, el de Intervención del Estado antes de 1991 o el de privatización a partir de 1991?

Como hipótesis de trabajo se plantea “El Estado en Colombia es el principal promotor para la puesta en marcha de la Política Pública Turística en Colombia” o de otra forma “El Modelo de Intervención Estatal en Colombia es más exitoso para puesta en marcha de la Política Pública Turística en Colombia”.

Se tiene como Objetivo General:

Analizar la Política Pública Turística Colombiana durante el periodo 1923 a 2015.

Como Objetivos específicos:

Establecer las tendencias y resultados de la Política Pública Turística de 1923 a 1991 y de 1991 a 2015, periodos diferenciados por los Modelos de Intervención del Estado Colombiano motivados por las Reformas Constitucionales Colombianas.

Describir los cursos de acción de las Políticas Pública Turística, durante el periodo 1923 a 2015 los cuales permiten conocer sus resultados, avances y retrocesos en las estrategias de desarrollo del sector turístico: organización, fomento, mercadeo, promoción.

1.4. Metodología

Para abordar metodológicamente el análisis de las política pública turística, se realiza una revisión histórica-descriptiva y sistemática que articule los enfoques teóricos de las políticas públicas mundiales, que han tenido aplicación o han influido en la realidad histórica Colombiana, se hace la revisión de literatura y estado del arte relacionado con el análisis de las políticas públicas; luego se efectúa el análisis teórico de los enfoques de desarrollo mundiales: Liberalismo, Intervención del Estado, Neoliberalismo y otros enfoques más eclécticos y posteriormente se elabora la propuesta metodológica con la que se realiza la investigación, la cual toma distintos teóricos, pero se fundamenta en las teorías de Joan Subirats, José Sulbrandt, Jean Claude Thoenig y Ives Merry, con el fin de conceptualizar y profundizar sobre los elementos que están implícitos en la formulación, evaluación y análisis de las políticas públicas, y establecer el modelo de evaluación escogido para realizar este tipo de investigación, el cual tiene en cuenta diferentes enfoques, entendidos estos, como variantes que existen sobre el análisis de las políticas públicas aplicadas a la reforma del Estado, para alcanzar un resultado específico en el desarrollo de la “Política Pública Turística en Colombia” en este caso, así:

Como elemento corrector o integrador del discurso con la práctica.

Como un enfoque comportamental en el seguimiento de decisiones y de acciones o inacciones a través de previsiones o prevenciones institucionalistas coordinadas.

Como un curso de acción o trazado de política pública: es decir que se vaya moldeando la situación de manera que se responda a los objetivos propuestos, desde su formulación, ejecución y proceso de control. Como un conjunto de acciones y decisiones coordinadas articuladas con visión de futuro, la política pública como un curso de acción.

La investigación tendrá en cuenta los tres enfoques dado que, en Colombia, han sido varios los intentos de hechura de política pública para poner el turismo como sector dinamizador y locomotora de crecimiento y desarrollo, se hace necesario esclarecer cuales han sido los resultados que han tenido los diferentes intentos y papel que han cumplido en la economía colombiana.

1.5. Medios y Recursos Utilizados en la Investigación

Se utilizó para realizar el análisis cualitativo los estudios, informes, documentos y la inmensa normatividad, que han emitido los distintos gobiernos Colombianos durante el periodo 1923 - 2015 y para realizar el análisis empírico descriptivo, en esta investigación se tienen en cuenta cifras de distintas fuentes: La Corporación Nacional de Turismo-CNT; del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia-ANDI, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo-FEDESARROLLO y gremios del subsector y los indicadores de la Organización Mundial del Turismo-OMT, porque no existen estadísticas continuas para el periodo de estudio.

Las series estadísticas realizadas por la CNT, con su liquidación autorizada por el gobierno colombiano desde 1992 y las múltiples reestructuraciones en el Ministerio de Desarrollo no se recopilaron y sistematizaron, en algunos casos desaparecieron. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, dejó de procesar la tarjeta de inmigración y emigración fuente importante para el turismo receptivo y egresivo. Sólo hasta 2012 el Departamento Nacional de Estadística DANE creó la Cuenta Satélite de Turismo (CST) resultado de un convenio firmado entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y el DANE cuyo objeto es “Consolidar el sistema de estadísticas de turismo”, con el fin de disponer de información que permita el diseño eficiente de políticas, estrategias, planes y programas turísticos y fortalecer el proyecto de Cuenta Satélite de Turismo de Colombia.



CAPITULO 2
PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE
LA POLITICA PÚBLICA TURÍSTICA EN COLOMBIA

Capítulo 2

Propuesta Metodológica para el análisis de la Política Pública Turística en Colombia

2.1. Introducción

Son muchos interrogantes teóricos sobre cuál es la metodología más apropiada para el análisis de Política Pública Turística, en Colombia recientemente se ha evidenciado la importancia de las Políticas Publicas y hasta hace muy poco, en la última década, se han promulgado políticas públicas en el sector turístico, sin embargo, constituye una cuestión teórica de primera importancia, conocer los diferentes enfoques teóricos, conceptuales, disciplinares, desarrollos socioeconómicos, históricos, que han sido trabajados en la comprensión de la puesta en marcha de Políticas Públicas y los avances metodológicos para abordar sus resultados.

Según Ostrom (1999) es necesario diferenciar los términos y sus alcances, se presentan los enfoques:

a) Los encuadres o 'frameworks' están ligados a los paradigmas. Pueden también generar algunas hipótesis.

b) Las teorías nos dan un conjunto de relaciones coherentes. Ellas aplican los valores sobre algunas variables y especifican -usualmente- como las relaciones entre las variables pueden variar según los valores atribuidos a las variables críticas.

c) Los modelos son una representación de una situación específica y son más estrechos en cuanto a su alcance y a sus suposiciones. Ostrom (citado por Sabatier, 1999, p.261).

Un marco (o un enfoque) corresponde a la “asociación y manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo” (Balme y Brouard, 2005, p. 35), y según Ostrom (Sabatier et al), “organiza diagnósticos y prescribe interrogantes, (...) intenta identificar elementos universales (...) para clases similares de fenómenos”. Un marco estructura las relaciones entre diferentes variables y las teorías se

desarrollan al interior de un marco. Para Sabatier, una teoría es “una serie de proposiciones ligadas lógicamente entre ellas que buscan explicar una serie de fenómenos”. (1999, p. 261) Según Balme y Brouard, una teoría es “un conjunto de conceptos, de variables y de indicadores que establecen relaciones causales y propuestas. Después de examinar el cuadro, temática y formalmente, se “escucha” y expresa desde el punto de vista auditivo y corporal. (2005, p.35).”

Este capítulo tiene como propósito, desarrollar el marco teórico y conceptual de los diferentes enfoques de análisis y evaluación de Política Pública, con el fin de encuadrar el objeto de análisis de esta investigación, “Análisis las políticas públicas turísticas colombianas desde su creación en 1923 hasta 2015, es decir, la puesta en marcha de Políticas Públicas para la transformación de este sector productivo en Colombia. En la primera parte de este capítulo se presenta la revisión de literatura y estado del arte relacionado con el análisis de las políticas públicas; se realiza una revisión descriptiva y sistemática que articula los enfoques teóricos de las políticas públicas mundiales, que han tenido aplicación o han influido en la realidad histórica Colombiana, luego se encuadra el análisis teórico en los enfoques de desarrollo mundiales: liberalismo, intervención del Estado, Neoliberalismo y otros enfoques más eclécticos, y posteriormente se presenta la propuesta metodológica con la que se ha realizado la investigación.

2.2. Revisión de Literatura y estado del Arte

Cruz-Rubio (2011) *Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica*. Este documento busca abordar las convergencias y disparidades del desarrollo teórico sobre el cambio y la dinámica de las políticas públicas, a fin de ofrecer una revisión de los términos y proponer una integración tipológica sobre los elementos constitutivos o dimensiones de las políticas públicas a fin de determinar qué cambia cuando cambia una política, y avanzar con ello en el debate sobre el llamado “problema de la variable dependiente”.

Cruz, (2010) Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias. Este trabajo de investigación, presenta un esbozo sobre el desarrollo teórico en políticas públicas (policy theory) y en las teorías sobre el cambio político (policy-change theory), identifica las tendencias actuales, así como los retos de cara al futuro. Las teorías sobre el proceso de las políticas públicas: Los modelos sintéticos y la aparición del libro de Sabatier Theories of the Policy Process (1999 y 2007), toma la metáfora de E. Schlager para describir lo que significa ofrecer una mirada de conjunto de desarrollos teóricos sobre evaluación de políticas públicas tal vez sea la que mejor ha descrito el desarrollo del campo, a su juicio, el ‘paisaje’ del campo de las políticas públicas se caracteriza por:

“(…) islas montañosas de estructura teórica, mezcladas (y ocasionalmente adheridas) a colinas de conceptos y métodos compartidos, y trabajo empírico, todo lo cual está rodeado por océanos de trabajo descriptivo no adherido a ninguna montaña teórica. Es un paisaje ricamente texturizado, con formación es tanto caprichosas como dispares, y con extensiones áridas. Es un paisaje en constante cambio, donde las colinas empujan a las montañas y cambian su forma, donde los desgastes y corrimientos de tierras construyen y reestructuran colinas, y nuevas zonas áridas aparecen” (p.3).

Sabatier (2010), mediante un recorrido a través de distintos marcos teóricos, conceptuales y modelos sobre políticas públicas existentes, plantea diferentes miradas sobre la temática, pero también advierte sobre la dispersión y la dificultad a la hora de construir el estudio de las políticas públicas como una teoría. Por esta razón, sugiere varias pautas para alentar el desarrollo de marcos más coherentes y densos del proceso de las políticas públicas. Propone, no sólo limitarse a modelos aislados e incoherentes entre sí, es fundamental contar con una visión abstracta de la realidad para poder comprender los fenómenos, una simplificación que permita desentrañar la complejidad de los procesos, establecer un diagnóstico y prever líneas de acción, es la idea central del libro. El investigador debe contar con una visión abstracta de la realidad para poder comprender los fenómenos, y una simplificación que permita desentrañar la complejidad de los procesos, establecer un diagnóstico y prever líneas de acción.

Roth (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* Fundamenta en diversas perspectivas epistemológicas y teóricas para construir modelos de análisis. Después de una breve presentación de los principales enfoques epistemológicos y teóricos usados, así como de los diversos modelos de análisis, se concluye, que es necesario introducir el análisis de la retórica - entendida como el arte de convencer o persuadir- inscrita en las políticas públicas. Esto, con el fin de tener en cuenta el impacto de las estrategias de comunicación usadas para la justificación y legitimación de las políticas públicas.

Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varonne, Frédéric, (2007). *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones.* Se expone un modelo de análisis de políticas públicas centrado en la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública. Se postula que el contenido y las características institucionales de una acción pública variable a explicar son el resultado de las interacciones entre: por un lado, las autoridades político- administrativas y por el otro, los grupos sociales que causan o que soportan los efectos negativos del problema colectivo que la acción pública intenta resolver (variables explicativas). El “juego” de tales actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos (dinero, tiempo, consenso, organización, derecho, infraestructura, información, personal, fuerza, apoyo político) que logran explotar para defender sus posiciones, así como de las reglas institucionales que dan marco a la política.

Lahera. (2004). *Política y políticas públicas, estudio, que forma parte del proyecto “Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina. “Similitudes y diversidades”* realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el apoyo del Gobierno de Francia, presenta:

“La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto

amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre politics y policies”. (p.7)

“Los sistemas políticos difieren, sea superficial o profundamente. De allí que la política y las políticas públicas pueden no encontrarse, hacerlo parcialmente o de modo esporádico; esto es un hecho. La búsqueda de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública; este es un juicio. Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno: los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizar el análisis de los institutos de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición y la reforma del estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y sólo hasta que cambie la función; un gobierno con entradas y salidas”. (p.25)

Parra, Esther (2003). El Estado en Acción la Aplicación del Modelo de Análisis de las Políticas Públicas: A partir de la conceptualización y la teoría de las políticas públicas muestra la importancia de la aplicación del modelo de análisis articulador de la racionalidad técnica y la racionalidad política en las decisiones sobre lo público, como una contribución nueva desde la ciencia política para comprender la acción o inacción del Estado en su relación con la sociedad civil. Se intenta así, y sobre la base de una metodología fundamentada en la perspectiva histórica, hacer posible la reconstrucción del proceso -surgimiento, formulación, implementación y evaluación- desde las diferentes tomas de posición del Estado, en la resolución o el manejo de situaciones que pasan a ser socialmente problemáticas. La propuesta de aplicación del modelo obedece a un esbozo en torno a la política pública “Prevención del Desplazamiento Forzado, Atención y Protección a la Población Desplazada en Colombia”, como una contribución al desarrollo de la investigación en este campo”.

En Colombia, se han realizado estudios empíricos relacionados con el análisis de Políticas Públicas, se destaca el trabajo realizado por Wiesner, quien, en el mismo documento indica la necesidad de realizar estudios enfocados al análisis del impacto de las Políticas Públicas en los países, el mismo autor presenta importantes avances

conceptuales con respecto a los efectos de la política fiscal Colombiana, analiza también los resultados del informe Bird - Wiesner realizado por una Comisión liderada por él mismo en 1982 y posteriormente en 1992.

Otros estudios muy significativos sobre políticas públicas son: “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia” balance de una década (Departamento nacional de Planeación DNP, 2002); el estudio realizado para el Ministerio del Interior (Maldonado, 2001) y el informe de la Misión de Control del Gasto Público de 1996 y el de la Misión sobre las Reformas Institucionales (Alesina, 2001). Sin embargo, ninguno de los investigadores toca aspectos relacionados con el turismo.

Son varios los estudios en donde se demuestra que la actividad del Estado puede relacionarse con variables determinantes relacionadas con el crecimiento de un país, son estas: infraestructura, acumulación de capital físico, asignación de presupuestos, estabilidad política, la cual afecta la inversión pública y privada. El crecimiento de un país varía y oscila de acuerdo con la variación de sus políticas públicas. Las políticas públicas son importantes desde la perspectiva de lo normativo -en este aspecto siempre se ha planteado su relación con el Deber Hacer- y desde el enfoque positivo - se relaciona con el ¿Por qué se hace? Allí existen grandes discrepancias entre los analistas del papel del Intervencionismo de Estado en el crecimiento y aún en el desarrollo.

En Colombia, lo normativo se confunde con lo positivo, porque las normas se cambian con cada gobierno y sirven a propósitos políticos, los gobernantes buscan sus propios intereses, dejan de lado el interés general de la nación, los propósitos personales no convergen con el bienestar de todos. Son múltiples los casos de corrupción, malversación de los recursos y apropiación de ellos. De esta realidad no se excluye la política pública turística y sus sectores complementarios.

2.3. Enfoques de las Políticas Públicas

Al hacer la revisión de los estudios relacionados con el Análisis de las Políticas Públicas, como se presentó en la sección anterior, en su análisis están incorporados paradigmas¹ de desarrollo, la Política, los intereses de grupo, integra muchas áreas de conocimiento y sectores, pero a su vez es un problema disciplinario y corporativo, para alcanzar resultados efectivos y sostenibles en el tiempo, es decir, exitosos. En Colombia sólo hace veinte años que se inició el debate, surgido hace más de cincuenta años en Europa, sobre ¿Cuál es el papel de las políticas públicas?; ¿Cuáles son los factores determinantes de éxito de una política pública?; ¿Resultan éstas, de elecciones políticas o de la búsqueda de objetivos económicos tales como: el crecimiento o desarrollo económico? o de la adecuada elección de recursos tales como: ¿El capital físico: geografía, clima, recursos naturales, población, el capital, el ahorro o la tecnología?; y más recientemente Ecológicas y culturales: con la interacción de factores con la geografía, clima, recursos naturales, población, desarrollo humano. ¿Qué es primero? ¿La política?, ¿El crecimiento económico, ¿El desarrollo económico?, ¿El desarrollo sostenible y sustentable?

El análisis de las políticas públicas tiene en cuenta diferentes enfoques, entendido este, como variantes que existen sobre las políticas aplicadas a la reformas del Estado, para alcanzar un resultado específico y superar las denominadas crisis, que son múltiples, diferenciadas, dependiendo del país, el sistema económico, sea este socialista o capitalista y los criterios para alcanzar esa meta o resultado son estos: si son países en desarrollo o desarrollados, el papel del Estado, el papel del mercado, su aparición histórica, las formas de organización social prevalentes o la ideología política, son múltiples los análisis realizados y posibles de realizar teniendo en cuenta estos criterios.

Sin embargo, hay hechos que marcan la necesidad de intervenir u organizarse para solucionar problemas de alto impacto tales como: la pobreza, las enfermedades, el desempleo, los desastres económicos y financieros y ahora, tan evidentes los problemas ambientales, todos ellos, como lo sostiene Dror (1990) “(...) precisan proyección de

futuro y cursos de acción política, que enlacen el presente con los requerimientos de esa acción política, entendida esta: como el enlace entre el presente y los futuros alternativos y la pertinencia de los estudios del futuro a los principales asuntos presentes, actuales o potenciales.” (p.84)

En este contexto, la Ley de Pobres o Poor Law medieval en la Gran Bretaña, es el antecedente de política pública, promulgada el Rey Eduardo III de Inglaterra para dar respuesta a la epidemia de peste negra de 1348-1350 en Inglaterra, cuando un estimado del 30-40% de la población falleció. El descenso demográfico trajo como consecuencia múltiples efectos e impactos de corto y mediano plazo, entre ellos el salario y una forma de organización social distinta. (Huberman,1983).

Posteriormente, ya entre los Siglos XVI-XVIII, en la Gran Bretaña con la Poor Law, reformada para alcanzar el bienestar social de los pobres, se encuentran los orígenes de las políticas públicas, posteriormente, aparece una concepción más integral, no como asistencialismo, sino como el mejoramiento del bienestar material general de la población, como una de las funciones esenciales de la Sociedad o el Estado, con el movimiento político de la Ilustración² es cuando realmente hay un conjunto de cambios cuestionamientos y transformaciones sociales, políticas, científicas y de concepción del mundo, se dan revoluciones y movimientos sociales en todos los órdenes todas ellas con relaciones sociales e intereses de clases complejos. En ese período, los cambios surgidos con la Revolución Francesa, la Revolución Industrial y los progresos científicos, provocan transformaciones en los líderes mundiales, en la manera de pensar y sentir de la población y surge la teoría económica, con teóricos, que defendieron la libertad económica: de esta postura, derivó el liberalismo económico, con economistas de la Ilustración, tales como: François Quesnay (1694-1774); Robert Turgot (1727-1781); Vicent Gournay (1712-1759); Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823).

El siglo XIX el mundo fue testigo de la consolidación política y económica del modelo liberal, la política económica mundial y las ideas liberales se fueron cimentando, no en el vacío, sino el modelo liberal se convirtió en un paradigma del crecimiento económico, con características propias, globales, con un conjunto de principios generales,

instituciones, normas y reglas que orientan y soportan las distintas relaciones socioeconómicas. Tales relaciones se expandieron, en los distintos países y adquirieron singularidades en cada país y en algunos casos el modelo liberal asimiló particularidades geográficas, económicas y sociales, lo cual trajo como consecuencia, que regiones geográficas del planeta adquirieran desarrollos socioeconómicos semejantes. Y los países fueran categorizados, como países desarrollados, en vía de desarrollo, del primer mundo, del segundo mundo, del tercer mundo, y del cuarto mundo o como: los países de arriba o los países de abajo.

Gunder Frank (1976) sostuvo que las relaciones de dependencia en el mercado global se reflejaban en las relaciones de dependencia estructural dentro de los Estados y entre las comunidades. Aunque existen diferencias entre los enfoques de la dependencia, generalmente la pobreza es explicada como un resultado de las circunstancias particulares de la estructura social, el mercado laboral, la condición de explotación de la fuerza de trabajo y la concentración del ingreso.

En los estudios de Sunkel y Paz (1981), sobre el Desarrollo y Subdesarrollo, establecen la complejidad y dualidad del desarrollo por que el progreso de unos depende el subdesarrollo de otros, ambos procesos son históricamente simultáneos, están vinculados funcionalmente interactúan y se condicionan mutuamente. En la geografía mundial se observa: la división del mundo entre los estados nacionales industriales, avanzados, desarrollados, centros, y los estados nacionales subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos, dependientes; y por la otra, la división dentro de los estados nacionales en áreas, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas, y en áreas, grupos, actividades atrasadas, primitivas y dependientes.

Los cursos de acción o trazado de políticas de los países, en relación con lo que un país debe hacer para alcanzar el tan anhelado desarrollo, ha sido un movimiento pendular entre políticas públicas más liberales o más proteccionistas, cuyos principios siguen determinando, hasta la actualidad, la política económica de los países con un modelo de desarrollo capitalista.

Ante realidades sociales y económicas surgidas por situaciones de calamitosas extremas, de guerra, de periodos entre guerras, de la Gran Depresión de los años treinta (30s), de desigualdad y pobreza, surgió la Intervención del Estado y el Estado de Benefactor, como la única salida para superar, múltiples crisis, desequilibrios del mercado y corregir sus fallos y con ello traer progreso, bienestar social y económico, a la población.

Surgen así diferentes modelos de intervención de Estado, con características y desarrollos propios de los cuales presenta una interesante síntesis (Barroso y Castro s.f “en línea”) sobre las características de los modelos de Estado de Bienestar que se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1. <i>Características de los Modelos de Estados de Bienestar</i>				
CRITERIOS	LIBERAL/ ANGLOSAJÓN	BISMARCKIANO/ CONSERVADOR	NÓRDICO / SOCIALDEMÓCRATA	SUREÑO/ MEDITERRÁNEO
PAÍSES DE DESARROLLO	Países anglosajones. EEUU, Canadá y Australia	Alemania, Francia, Bélgica, Austria, Holanda y Luxemburgo	Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega	Italia, España, Grecia y Portugal
POBREZA	Problema del Individuo	Problema del Individuo	Problema Social del Mercado	Problema del Individuo
PAPEL DEL MERCADO	Importante	Importante	Importante	Poco Importante
PAPEL ESTADO	Poco Importante	Poco Importante	Importante	Poco Importante
FAMILIA	Poco Importante	Importante	Poco Importante	Importante
POLÍTICA EMPLEO	Activa	Pasiva	Activa (flexible)	Pasiva
SINDICATOS	Bajo poder de decisión Afilación baja	Poder de decisión Afilación baja	Poder de decisión Afilación Alta	Poder de decisión Afilación Alta
IDEOLOGÍA POLÍTICA	Conservadora	Conservadora	Social	Conservadora Católica
CARÁCTER DERECHO SOCIALES	No universal	No universal	Universal	Universal (salud, educación)
APARICIÓN	Siglo XIX	Siglo XIX (Finales)	Siglo XX (Mediados)	Siglo XX (Década del 70)

Fuente: Barroso y Castro p.17

Según Crozier³ (1989) la crisis internacional de los 70 y la denominada década perdida de los 80, con la crisis de Deuda, afectó las características del Estado Benefactor, para convertirlo en un Estado mínimo, modesto, dentro del modelo económico neoliberal. Es con la primera ministra del Reino Unido Margaret Thatcher desde 1979 a 1990, apodada -La Dama de Hierro- dio paso a las políticas públicas de no Intervención, disminuyó los impuestos directos y aumento los indirectos, redujo el gasto social en vivienda y educación, la venta de los bienes del Estado, la flexibilización en el mercado laboral, la privatización de empresas públicas y la reducción del poder de los sindicatos. Sus políticas conservadoras consideradas en algunos casos dictatoriales, adquirieron características únicas, por ello, son conocidas como el thatcherismo.

El neoliberalismo propone las mismas políticas del thatcherismo, plantea se deje en manos de los particulares o empresas privadas el mayor número de actividades económicas posible. Igualmente sugiere la limitación del papel del Estado en la economía. Las políticas macroeconómicas recomendadas por teóricos como los de la Escuela de Chicago abogan por el libre mercado y la no intervención del gobierno en la economía, entre ellos Milton Friedman, según Gary S. Becker, Premio Nobel en Ciencias Económicas:

“Hay distintas formas de describir la influencia de Friedman. Pero una forma es la de preguntar, ‘¿Ha ayudado a muchos pobres en el mundo?’ Solo tomaría a India y China, 37% de la población mundial. Cientos de millones de individuos en estos dos países, que solían vivir con menos de un dólar diario o dos dólares al día, son en la actualidad capaces de vivir en un estándar de vida mucho más decente como resultado de las reformas de sus políticas económicas hacia más políticas de libre mercado, menos regulación, menos gobierno y análogas. Hubo una persona con la que ellos están más en deuda que con cualquier otra por la gran mejoría en su situación. A mi juicio, esa persona es Milton Friedman”. (2006 “en línea”).

El Neoliberalismo además de proponer, puso en marcha con Friedman como asesor de organismos Multilaterales y de países como China, Europa del Este y de Presidentes como Ronald Regan, Margaret Thatcher, Pinochet, políticas muy criticadas por algunos, pero también reconocidas por otros, como coherentes con sus posturas: Políticas

monetarias y fiscales restrictivas, tales como el aumento de las tasas de interés, reducir la oferta de dinero, evitar las devaluaciones de la moneda, con el fin de contrarrestar los ciclos del mercado y mantener la inflación cercana a cero. Acompañadas las Políticas monetarias con las fiscales, con el incremento de impuestos y eliminar regímenes especiales y disminuir el gasto público. Políticas de Liberalización y desregulación en el comercio, las inversiones, mediante la eliminación de normas, restricciones y reglas, reduciéndolas a un mínimo necesario. Aumentar la movilidad de capitales y la flexibilidad laboral. Poner en marcha Políticas de Privatización, disminución del tamaño del Estado y hacer más eficiente y productivo el sector privado y este se encargue de la generación de riqueza. En 1976 ganó el premio Nobel de Economía.

Aunque se plantea la bondad de los procesos de globalización, estos procesos globalizadores, entran en períodos de crisis, las más conocidas y sentidas, son las financieras, afectan a un país o áreas geográficas extensas, como ha sucedido en América Latina en 1994 y en el Sudeste Asiático en 1997, en Estados Unidos, en 1930 y 2008 señalada por muchos expertos como “la crisis de los países desarrollados”, en México 1976, en Argentina 2001, originadas por factores macroeconómicos o microeconómicos que indujeron a los gobiernos a intervenir y realizar numerosos rescates financieros y no financieras y esta crisis ha causado y pasado por múltiples efectos, denominados contagio. El contagio de las crisis financieras, desde la perspectiva de varios autores, tiene múltiples causas, provoca efectos más que proporcionales en la disminución en las expectativas de inversión, consumo, lo cual afecta negativamente las utilidades y empeora las dificultades ya existentes para dar cumplimiento en los compromisos de pago de la deuda. Cuando se tienen estos efectos, surge un pánico en cascada, se origina un decremento en la demanda agregada, lo cual reduce los precios, e incrementa el valor real de la deuda y así se acelera la espiral recesiva.

Las crisis financieras han concientizado la población mundial, sobre los impactos de los procesos de globalización, la interdependencia comercial mundial, los flujos de capital y la afectación de la psicología mundial de mercado. Las contradicciones del

sistema capitalista globalizador han causado las crisis recurrentes que ponen en entredicho la viabilidad del proyecto neoliberal. No obstante, no se puede ignorar el impacto que una mayor apertura financiera tiene en la estabilidad financiera.

Los colapsos financieros están en el centro de los episodios de alta globalización que requieren de modelos asimétricos para explicar la crisis sistémica, según Castells (1998), la globalidad, convergencia y competitividad cooperativa son principios del nuevo paradigma de la globalización económica. Existe una relación positiva entre eficiencia económica y generación de la riqueza. La globalización impulsa la desregulación de la economía internacional que obliga a los Estados nacionales a perder el control de la política económica, a reestructurar las instituciones públicas para reducir y en su caso eliminar los sistemas de bienestar y protección social, lo cual a su vez exagera la capacidad del Estado para dar respuesta a las demandas sociales con las consecuentes crisis de legitimidad democrática.

El efecto contagio no sólo se aplica al ámbito económico y financiero, de acuerdo con Bobbio (1989), el fenómeno de contagio opera en lo social, a este fenómeno, los científicos sociales lo han bautizado “revolución de las expectativas crecientes”, nace, de la reformulación del cuadro de referencia axiológico. Los grupos subalternos ya no perciben como natural e inmodificable su condición de ciudadanos de segunda o tercera categoría, ahora pretenden un status igual al de las clases privilegiadas. Ejercen una presión eficaz sobre la sociedad para que ésta, mediante sus órganos, instituciones, satisfaga sus demandas, mediante la protesta. Ya no es natural, ni normal, las diferencias económicas, sociales o políticas entre los hombres, y las diferencias que, a pesar de todo, permanecen, son percibidas como ilegítimas.

Como lo presenta Hodgson (2001), en su análisis sobre el institucionalismo: Veblen (1899) fue el primer cientista social que intentó desarrollar una teoría económica e institucional de la evolución en líneas esencialmente darwinianas, el trabajo de Veblen comparte ciertas características comunes por parte de economistas muy posteriores que intentan utilizar metáforas evolutivas de la biología: Armen Alchian (1950), Friedman Hayek (1988), Keneth Boulding (1981), y Nelson y Sidney Winter (1982).

Adicionalmente, se ha reconocido que Commons (1990) como una influencia de primer orden sobre la importancia de lo institucional, avanza profundamente en los temas de economía política, por ejemplo, el lugar ambiguo de los mercados en su teoría, el estado entendido como un modelo para empresas y organizaciones en marcha, en algunos aspectos importantes, su teoría complementa o va más allá de otras corrientes de la economía institucional; por ejemplo, en la economía conductista (behavioral) de Herbert Simon, Premio Nobel (1990) plantea la racionalidad limitada y Daniel Kahneman que propuso un modelo de racionalidad acotada, contradice la racionalidad puramente económica del Modelo Neoclásico e incluso en el “nuevo” institucionalismo de Oliver Williamson (1981), también premio Nobel con Elinor Ostrom, reconocido por sus aportaciones y “su análisis de la gobernanza económica, especialmente de los recursos compartidos” y a la resolución de conflictos en las empresas. Las ideas centrales del institucionalismo se relacionan con las instituciones, los hábitos, las reglas y su evolución. Sin embargo, el institucionalismo no intenta construir un modelo general único sobre la base de esas ideas.

Son tan variados los enfoques como sus teóricos, el institucionalismo ofrece aportaciones que contribuyen a una crítica radical de los postulados, clásicos, neoclásicos y de la práctica neoliberal actual. Se plantean alternativas distintas para ofrecer solucionar los conflictos que necesariamente surgen de la asignación de recursos escasos para atender necesidades ilimitadas. Se deben cambiar las instituciones y el motor de esa transformación social, son las demandas populares, la protesta, a favor de los derechos: derecho al empleo, a un ingreso digno, a la vivienda, a la calidad del medio ambiente, es decir a la mejora continua de la calidad de vida.

En las últimas décadas en América Latina, ha surgido el institucionalismo económico, como propuesta de solución a los problemas de desarrollo y crecimiento, de la mano de autores modernos como Ronald Coase, Armen Alchian, Oliver Williamson y Douglass North, denominado Neoinstitucionalismo.

North (2006), como Neointitucionalista, es quien ha formulado el modelo teórico más completo, hasta ahora propuesto. Las instituciones son, para él, “las reglas del juego en una sociedad. o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”. (p.13).

En efecto, la interacción humana no sólo viene influida por las reglas del juego, sino por el efecto de ellas en los individuos, equipos u organizaciones que están en él. Las reglas del juego son la referencia crítica, para explicar no sólo el comportamiento y el grado de eficiencia y eficacia de las organizaciones, sino que también definen lo fundamental esencial del juego, que son: quiénes pueden entrar o no en el juego, por lo tanto, establece quiénes quedan excluidos de él, cómo se promociona, se descinde o sale del mismo. El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará, se supone claras, explícitas, conocidas por todos antes de empezar el juego; pero dentro del equipo, la organización, el país, los grupos de interés, el propósito es ganar el juego, a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación de intervenciones limpias o sucias.

Las instituciones son en ocasiones más fuertes que normas, North, señala que las hay formales, conformadas por: actitudes, hábitos mentales, tradiciones, convenciones sociales y tradiciones y las informales se regulan el comportamiento de las personas en su actividad social. La importancia es idéntica en ambos casos, porque lo que cuenta, al final, son las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social mediante la cohesión, la estructura de incentivos, la persuasión y el comportamiento rutinario.

Las instituciones, las organizaciones y seres humanos aprenden, tienen resultados y conducirán a mantener o corregir esas instituciones. Esto es aparentemente simple, sin embargo, la tensión es permanente, tan grandes han sido las tensiones, que trajo

hechos tan dramáticos como, por ejemplo: la Primera y Segunda Guerra Mundial; los bombardeos atómicos sobre Hiroshima y Nagasaki, del 6 y el 9 de agosto de 1945; y los atentados el 11 de septiembre de 2001, sólo por citar algunos que cambiaron el mundo.

Las Instituciones y organizaciones son el producto de la acción humana y son fruto de la "Convención". Hay organizaciones de carácter político: Senado, Cámaras, Cabildos, partidos Políticos; de carácter económico: empresas, sindicatos, cooperativas; cuerpos sociales: iglesias, clubes, asociaciones deportivas; y organizaciones educativas: escuelas, colegios, universidades, cada una de ellas con identidad común hacia ciertos objetivos. La autorregulación del juego dependerá de las intro-retro-acciones del medio en donde se interviene, las acciones cada vez deben ser más respetuosas y éticas, las interacciones equivocadas pueden tener consecuencias insospechadas.

Las instituciones son importantes porque de ellas depende en gran medida las causas de atraso o desarrollo económico, social y político, de una sociedad, la estructura de incentivos de la interacción humana, el riesgo moral, son importantes en el control y la cohesión social. Los sistemas institucionales difieren entre sí por el tipo de comportamientos individuales y organizativos que incentivan o no la justicia y la equidad. De acuerdo con el sistema de incentivos y sanciones, se evitará hábitos tales como: que los agentes busquen maximizar su propio beneficio y hecha la norma hecha la trampa.

Los comportamientos agregados de los individuos y de las organizaciones, al final, generarán o no el rendimiento global de la sociedad, por estos comportamientos institucionales, la interacción humana no es la misma en Colombia, Estados Unidos, Honduras, Haití, Venezuela, Cuba, o Chile. En resumen, el potencial de eficiencia económica y equidad social de cada sociedad está en alta proporción, definida por la estructura y conformación institucional vigente. Las instituciones puedan incrementar sus funciones de carácter instrumental, es decir, contribuir a la provisión óptima de bienes y servicios en beneficio de toda la colectividad.

Los colapsos mundiales, han contribuido a disminuir las diferencias y las discrepancias, al menos en lo teórico, ya no se discute si lo social es o no digno de ser estudiado con un método, si existe relación entre las ciencias sociales y las ciencias exactas, la información, es más que el dato o el hecho, la información debe tener en cuenta el contexto, el conocimiento debe ser pertinente con realidades y los problemas cada vez más poli-disciplinarios, transversales, transnacionales, globales, multidimensionales, planetarios, como señala Morin (1999) “la evolución cognitiva no se dirige hacia la elaboración de conocimientos cada vez más abstractos, sino por el contrario, hacia su contextualización” agrega “la contextualización es una condición esencial de la eficacia” (p.14).

Como una teoría frente a otras teorías, Ludwig von Bertalanffy (1940), propone la Teoría de Sistemas, que busca reglas de valor general que puedan ser aplicadas a toda clase de sistemas y con cualquier grado de realidad. Posteriormente, esta teoría ha sido aplicada a la cibernética y a la información. Es el sociólogo alemán Luhmann (1998) quien aplica, la teoría de sistemas a las ciencias sociales, ratifica también su perspectiva multidisciplinaria: “es obvio que los impulsos para esos dos cambios no partieron de la sociología... vinieron de la termodinámica y de la biología... se desprendieron de la neurofisiología, de la teoría citológica y de la computación, y finalmente de las fusiones interdisciplinarias de la teoría de la información y de la cibernética”. (p.34)

Ritzer, (2001) señala que Luhmann:

“(...) elige dos sistemas para analizar, el social y el psíquico (...)” “(...) se interesa por la evolución, que implica tres mecanismos: la variación, la selección y la estabilización. La sociedad moderna afronta la complejidad de su entorno mediante un proceso de diferenciación. La diferenciación conduce a una mayor complejidad del sistema, lo que le permite una mayor capacidad para responder al entorno y acelera su evolución, identifica cuatro formas de diferenciación: de segmentación, de estratificación, de centro-periferia y funcional, esta última es la forma más compleja y la que domina en la sociedad moderna”. “concibe a la sociedad como un sistema omnicomprensivo, un sistema mundial, éste sólo puede ser observado desde dentro del sistema. Ningún sistema funcional tiene la perspectiva correcta; todas las perspectivas son legítimas”. (p. 245)

En resumen, en la parte 2.3 se presenta un panorama general sobre la diversidad de enfoques teóricos para la puesta en marcha de las distintas políticas públicas en el mundo. Dados los impactos globales de la adopción de un modelo económico, todos estos modelos de intervención han sido aplicados en Colombia y su aplicación se ha puesto en marcha con menor o mayor éxito como se desarrollará en la investigación, por lo tanto, se hace necesaria una visión más ecléctica, menos radical, más informada, con la disponibilidad de más y mejores estadísticas y la aplicación de mejores técnicas de análisis y con el conocimiento histórico de las instituciones, organizaciones para comprender de los efectos e impactos en el corto y largo plazo de la toma de decisiones para la puesta en marcha de políticas públicas.

2.4. Marco Teórico Conceptual

La preocupación de evaluar las “Políticas Publicas” con un método y una mirada científica no es nuevo, al tomar los enfoques teóricos como: el institucionalismo, la teoría de los sistemas, es innegable que el todo, es superior al conjunto o sumatoria de las partes, o simplemente se podría decir que es mejor tener una política a no tenerla, o es mejor hacer algo a no hacer nada. Esas afirmaciones, pueden ser ciertas, mas no suficientes.

Hobbes, en el Leviatán, advierte sobre la importancia y necesidad de las definiciones:

“la fijación de significados se denomina definición, y se coloca en el comienzo de todas sus investigaciones. Esto pone de relieve cuán necesario es para todos los hombres que aspiran al verdadero conocimiento examinar las definiciones de autores precedentes, bien para corregirlas cuando se han establecido de modo negligente, o bien para hacerlas por su cuenta. Porque los errores de las definiciones se multiplican por sí mismos a medida que la investigación avanza, y conducen a los hombres a absurdos que en definitiva se advierten sin poder evitarlos, so pena de iniciar de nuevo la investigación desde el principio; en ello consiste el fundamento de sus errores”. (p.50)

A continuación, se presentan algunas definiciones:

Lasswell, (1951). es considerado el fundador de la Psicología Política. Para él la biografía de los políticos es esencial para el estudio del juego político, plantea que la conducta pública de los líderes políticos ha de verse siempre como racionalización de motivos privados. También ideólogo y teórico, que goza de gran reconocimiento en el campo de las ciencias políticas, por su contribución a la comprensión al análisis de política, con el denominado Método Secuencial o lo que él llamó:

“(…) el conocimiento del y en el proceso de las políticas, enunció siete etapas, que posteriormente denominó el proceso de decisión, el cual está integrado de manera secuencial así: Inteligencia. información, predicción, planificación; Recomendación. promoción de las alternativas políticas; Prescripción. promulgación de reglas generales; Invocación. Caracterización provisional de conductas de acuerdo con prescripciones y demandas de aplicación; Evaluación. Evaluación del éxito o fracaso de una política; y Terminación. una vez finalizada la política en cuestión, se formulan prescripciones o medidas a ser tenidas en cuenta en futuros marcos teóricos. Inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Es decir que las etapas, tienen una secuencialidad: propone, examina, realiza y concluye una política”. (p.80-93)

Como discípulo de Lasswell en la Universidad de Yale, posteriormente Brewer, (1974), presentó algunos cambios a las etapas propuestas, por su maestro, en la denominación y proceso, el orden asignado es: Iniciación, estimación, selección. Implementación, evaluación y terminación. Propuesta metodológica que ha servido de punto de referencia a favor o en contra de nuevos planteamientos de análisis. (p.239-244)

Jones (1970), su propuesta de análisis de las políticas públicas, señala:

“Si bien yo tengo algunas preferencias sobre como la política (policy) debe ser hecha, mi propósito inmediato es proveer un marco teórico o encuadre (framework) dentro del cual usted pueda analizar como la política es hecha. Luego de haber hecho esto usted estará en una mejor posición de determinar cómo las cosas deben funcionar”. (p.9)

De acuerdo, con lo anterior, establece ciertos supuestos que permiten el análisis secuencial:

1. Los hechos en una sociedad son interpretados en formas diferentes por diferentes personas y en diferentes momentos.
2. Muchos 'problemas' pueden resultar del mismo hecho.
3. La gente tiene diferentes grados de acceso al proceso de las políticas en el gobierno.
4. No todos los problemas públicos son tenidos en cuenta por el gobierno.
5. Muchos problemas privados son tenidos en cuenta por el gobierno.
6. No todos los problemas son resueltos por el gobierno si bien muchos son tenidos en cuenta.
7. Los 'hacedores de políticas' no se enfrentan con un problema determinado.
8. Una buena parte de la decisión está basada en pequeñas transformaciones y en comunicaciones pobres.
9. Los problemas y las demandas son constantemente definidos y redefinidos en el proceso de las políticas públicas.
10. Los 'hacedores de políticas', algunas veces, definen los problemas de gente que no ha definido por sí misma sus problemas.
11. Muchas políticas públicas son hechas sin haber definido claramente el problema que las preocupa.
12. Todo sistema político tiene un sesgo.
13. No existe un 'sistema político ideal' independiente de las preferencias del arquitecto de dicho sistema". (Jones,1970 et al)

Anderson (1975), teórico quien ha trabajado la metodología de análisis de las políticas públicas, también, como un Método Secuencial, o Public Policy Making, y tal vez, es el teórico quien ha popularizado el Modelo, señala:

“Dentro de este enfoque o encuadre, la formación e implementación de políticas públicas son vistas como políticas en tanto implican conflicto y lucha entre los individuos y grupos, funcionarios y agencias, con ideas contrapuestas, intereses, valores e información sobre las cuestiones (issues) de las políticas públicas. La creación de políticas públicas (policy - making) es política e involucra a la política. Sus características incluyen el conflicto, la negociación, el ejercicio del poder, el compromiso; y a veces las nefastas prácticas de la decepción y el soborno... o es nada, sino política”. (p.38).

Nakamura (1987), resalta el modelo de Lasswell, en donde la concepción de política pública, se entiende como secuencia, es decir, que una etapa conlleva a la siguiente, cada una de ellas diferenciadas funcionalmente, concatenadas y acumulativas. Cada etapa cumplida, retroalimenta a la posterior. (p.149)

Merry & Thonening, explican que el uso del término política distingue lo que para los ingleses designan con la palabra “policy”, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de la actividad. Una distinción clásica consiste en separar el “policy analysis” del “policy design”.

“El “policy analysis” implica una mirada neutra, una postura no comprometida. Aquí, el experto se inclina sobre una política pública sin asumir a priori, de manera consciente, una alternativa preestablecida, una opción precisa entre las múltiples posibles. El análisis consiste en identificar las consecuencias de todas las alternativas, disponibles consideradas, y de la cadena de efectos previsible. Dos preguntas resumen su orientación. ¿Cuáles son las alternativas de acción que se puedan estudiar políticamente, que el actor público puede considerar donde se encuentra? y ¿Cómo y por qué esa alternativa y no otra aparece en la escena política? Por “policy design” se debe entender, en cambio, como un enfoque más comprometido, más activo. El analista no se contenta con observar; el mismo formula las alternativas. Decisor o consultor de un decisor, éste expresa conscientemente su preferencia por un resultado final esperado, por un efecto concreto o simbólico que se va a inducir. Tras elegir un objetivo, modela los medios y las soluciones que tengan más posibilidades de generar el resultado y de alcanzar el objetivo elegido. El análisis de las políticas públicas toma, una o varias disciplinas aplicadas de la ciencia social, con múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar la información pertinente para una política. Información que pueda ser empleada en los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción”. (1992 p. 85- 86)

Como se presentó en la parte anterior, las políticas públicas no son neutras, los gobiernos, embestidos de poder y autoridad, ponen en marcha con alguna visión de mundo para la construcción de las políticas públicas:

Majone (1997) señala “la importancia de las ideas, los factores cognitivos, retóricos o inclusive estéticos en la formación de las políticas públicas que minimizan el papel de lo

racionalidad y lo objetivo de las políticas públicas. Como resultado de ello, aparece una dimensión epistemológica, en la cual se articulan realidades⁴, con particularidades, tan creativas, que pasan a ser un arte. (p.35)

Ingram & Schneider, (2007) aclaran, “(...) en los diseños de política pasados y presentes intervienen factores de contexto social, por ello, para la puesta en acción de políticas se identifican poblaciones objetivo y a través de instrumentos se les adjudican recompensas o sanciones. Las poblaciones objetivo también son afectadas en el largo plazo en otros aspectos otros aspectos del diseño político, tales como: las reglas, las herramientas, los estereotipos y la lógica causal cómo se relacionan estas poblaciones, con la definición del problema o con los fines “políticos” de la política. Los diseños de políticas de poblaciones objetivo y envían mensajes implícitos acerca de lo importante que son sus problemas, se generan dinámicas para quienes las diseñan como para las poblaciones, de cuándo la participación puede ser efectiva”. (p.93-126).

(Cruz, et al), reconoce que el desarrollo de las teorías políticas, debe tener como una de sus principales finalidades comprender y explicar la dinámica política y el cambio, el centra su estudio en este último, sin embargo, considera que es posible realizar análisis de políticas, sin teorías, señala:

“La teorización sobre el cambio político (policy change) está fuertemente vinculada al desarrollo de teorías sobre el proceso de las políticas públicas. Ambas dimensiones no pueden verse como entidades separadas. Desde su nacimiento, las policy sciences y la literatura generada bajo el cobijo del enfoque procesal dominante (desde los primeros acercamientos sobre la conformación de la agenda de gobierno, pasando por la literatura sobre las teorías de la decisión - enfoques de racionalidad exhaustiva, limitada, incrementalismo, mixed scanning, etc.-, los estudios en implementación en su primera, segunda y tercera generaciones, así como la literatura sobre la evaluación de políticas), ofrecieron pistas claras sobre el papel de la teoría como fundamental para una mejor comprensión de la dinámica política al interior del policy process en sus distintas fases. No obstante, las labores de desarrollo teórico formaban parte de un todo distinto de aquel para explicar de forma directa el fenómeno del cambio”. (2010, p.4)

Para Subirats y Gomá (1998) las políticas deben considerarse:

“(…) como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. Mecanismo que opera en un plano más o menos autónomo respecto a las lógicas mercantiles, familiares y comunitarias. Las políticas, en consecuencia, implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas. Trasladan, de forma más o menos explícita, concepciones, referentes normativos e intereses a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello en un marco de entramados institucionales por donde transitan las interacciones concretas entre actores políticos. La estructura de oportunidades y límites que ofrecen las instituciones, así como las estrategias y habilidades de negociación de los actores, serán también variables a tener en cuenta como determinantes de cada resultado decisional”. (p.4)

Vargas (1999) considera la política pública “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”. Por tal razón

“se puede plantear que hay un nivel de incertidumbre en la política pública a pesar de considerar que el objeto de cualquier propuesta de política es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única acción sujeta a control. La política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas.” (p.55)

En ese contexto las políticas públicas son intervenciones gubernamentales, con el propósito de alcanzar según Vedung (1997) “un cambio social, política o administrativamente planificado, preferentemente de medidas políticas y programas públicos”. (p.21)

Aguilar define una política pública como:

“ a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público;

b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.” (1996, p.26)

Knoepfel, (2007) define una política pública como:

“una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (p.8)”

Para Urbani, (1998) el análisis de las políticas públicas, entendidas estas como una realidad social, compleja y sistémica, precisa:

“El objeto del análisis sistémico no es la totalidad sino la generalidad de un fenómeno: no tanto el universo de sus componentes como las relaciones que median entre cada componente y de las cuales descienden las filiaciones generales de un conjunto; por ejemplo: la estabilidad de un régimen o su capacidad decisional”. (p. 1464)

“Las Políticas Públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas”, definición que resalta como casi todas las demás acá citadas el agente principal de las políticas, las autoridades públicas, llamadas a intervenir, en lo que la definición no menciona, los problemas públicos, y es aquí donde esta definición retoma una dimensión importante de la discusión sobre la definición de las mismas, cuando se refiere a actividades simbólicas, que podrían ser declaraciones, pero también inacciones, o la decisión de no decidir o de no hacer nada. El aspecto simbólico es sumamente conocido en los estudios de políticas públicas a partir de la ya citada definición entre otros a Thoenig.

De igual manera, las Políticas Públicas son “Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes, por lo menos en su intención y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos” los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver.

Para Velásquez, (2009) "Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener."

La presentada por Carlos Salazar Vargas en el que puede denominarse el primer libro de texto de políticas públicas en Colombia, cuyo título simple y directo es “Las Políticas Públicas”, publicado en 1995 por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Dice Salazar (1995: 30) que las políticas públicas son "El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas."

Una muy conocida en Colombia, es la definición presentada por el prestigioso Profesor Alejo Vargas Velásquez en su libro “Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas”, publicado en 1999. Dice Vargas (1999: 57) que las políticas públicas son "el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables."

Otra definición proviene del profesor suizo-colombiano André-Noel Roth en su manual "best-seller" “Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación”, publicado en 2002. Dice el profesor Roth (2002) que las políticas públicas son:

"un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática."

Para continuar con la presentación de definiciones amplias, una citada por Birkland (2001):

"The term public policy always refers to the action of government and the intentions that determine those actions." Clarke O. Cochran.

El término políticas públicas se refiere siempre a la acción del gobierno y a las intenciones que determinan esas acciones. Con esta definición entran en juego las intenciones, aquellas "determinaciones de la voluntad" difícilmente identificables, pero siempre subyacentes a todas las acciones realizadas por los decisores gubernamentales. (p.21).

Por último, la famosa y polémica definición de Thomas Dye, en su libro *Understanding Public Policy*. Al iniciar su libro Dye (1995) señala: "Public policy is whatever governments choose to do or not to do." Cuya traducción más conocida es: "Política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer." Como definición de política pública es una de las más amplias. El aspecto polémico de esta definición está en incluir la inacción del gobierno como parte de la misma. (p.2)

Rodríguez y Arnold (1999) proponen su aplicación en países de los llamados del Tercer Mundo ya que brinda la posibilidad de poner a prueba elementos conceptuales y a la vez constituirse en un método para la creación de marcos de análisis propios que sirvan para observar y comprender la complejidad en este tipo de sociedades.

Como se ha presentado a lo largo de este capítulo el análisis de las políticas públicas es complejo, las distintas perspectivas que tratan de explicar el fenómeno de la política pública enfrentan diferentes problemas de acuerdo al marco de referencia, tanto ideológico como metodológico, utilizado para su aproximación. Hablar de la naturaleza y características de la política pública y los procesos con ella relacionados puede llevar

a considerar aspectos tan disímiles como el análisis de las fases que contempla, los actores con sus decisiones e intereses, el juego de poder involucrado y las competencias asignadas, asuntos normalmente vistos desde posiciones disciplinarias particulares, de manera distinta.

Las políticas públicas son variables independientes, donde el tipo y potencial de cambio político depende de la distribución de poder y del tipo de estructura de la interacción. En situaciones conflictivas se esperan grandes y rápidos ajustes en las políticas, mientras los cambios incrementales ocurren más a menudo en situaciones de negociación. La cohesión social favorece el mantenimiento del status quo, si el poder está fragmentado, se incrementan las posibilidades del cambio político en contra la coalición mayoritaria. Si el poder es concentrado faltan recursos para romper el monopolio político imperante. A mayor conflicto y fragmentación en la estructura, mayores serán los potenciales de la misma, para favorecer el cambio a gran escala.

Al observar la realidad colombiana, podría afirmarse que situaciones de conflicto han traído como consecuencia, cambios sustanciales en la toma de decisiones, y nuevos cursos de acción de las Políticas Públicas en distintos sectores y especialmente en la organización del Estado y sus acciones gubernamentales. Como por ejemplo: Con la desmovilización de varios grupos guerrilleros, en los 80; entre ellos el M-19, como el más reconocido, por los golpes que lideraron: el 17 de enero de 1974 ingresaron a la Quinta de Bolívar en Bogotá y robaron la espada del Libertador Simón Bolívar, el 19 de abril de 1976, ejecutaron al líder sindical José Raquel Mercado después de 64 días de secuestro, lo acusaron de "traición a la clase obrera"; en 1978 robaron 4.076 armas del Ejército del depósito del Cantón Norte, ubicado al norte de Bogotá; el 27 de febrero de 1980, 16 guerrilleros al mando de Rosemberg Pabón, alias 'Comandante Uno', ingresaron a la embajada de la República Dominicana en Bogotá, tomaron como rehenes a las personas que estaban allí, entre ellos 17 embajadores, para su rescate exigían un pago de 50 millones de dólares y la liberación de más de 300 guerrilleros presos, el Comandante Uno después dijo que sólo habían recibido tres millones de pesos; el 6 de noviembre de 1985 la toma de la sede del Palacio de Justicia, ubicado en el costado

norte de la Plaza de Bolívar de Bogotá, frente a la sede del Congreso y a una cuadra de la Casa de Nariño, mantuvo a cerca de 350 rehenes entre magistrados, consejeros de Estado, servidores judiciales, empleados y visitantes del Palacio de Justicia, después de 27 horas la toma terminó dejando un saldo de 97 muertos y aún muchos desaparecidos; el secuestro de Álvaro Gómez Hurtado reconocido dirigente del partido conservador; por las características de los golpes, este grupo hizo tambalear las estructuras de la organización del Estado, se inicia un proceso de negociación en donde los grupos guerrilleros y especialmente el M19, plantean la necesidad de una nueva Constitución que permita la participación de otros grupos distintos a los partidos tradicionales Liberal y Conservador.

De acuerdo con la Historia de la Constitución de la Presidencia de la República (s.f.), se exigió continuamente por parte de los grupos guerrilleros:

“que se convocara a una asamblea constituyente (...) el gobierno no aceptó la propuesta por diversos motivos, entre ellos que los grandes carteles del narcotráfico querían aprovechar la consulta para hacer una consulta sobre la extradición (...) el grupo estudiantil llamado La séptima papeleta conformado en 1989 por estudiantes de varias universidades públicas y privadas, retomó la idea e impulsó que en la elecciones de marzo de 1990 se incluyera la opción de apoyar u oponerse a la convocatoria de una asamblea nacional constituyente(...) el 9 de diciembre de 1990, mediante unas elecciones convocadas por el recién posesionado presidente César Gaviria, fueron elegidos los 70 miembros de la asamblea constituyente. Adicionalmente, para darle impulso a las negociaciones de paz con otros grupos guerrilleros, se dio la posibilidad de participación con voz, pero sin voto a 4 representantes de estos grupos: 2 del EPL, uno del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y otro del movimiento armado Quintín Lame. (...) La Asamblea Constituyente se instaló el 5 de febrero de 1991, (...) fue presidida por Antonio Navarro Wolf, del M-19; Álvaro Gómez Hurtado, conservador del Movimiento de Salvación Nacional, y Horacio Serpa, del partido Liberal. Para poder tratar todos los temas en un corto tiempo, la asamblea se organizó a través de 5 comisiones permanentes: Comisión Primera: principios, derechos y reforma constitucional; Comisión Segunda: autonomía regional; Comisión Tercera: reformas al Gobierno y al Congreso; Comisión Cuarta: administración de justicia y Ministerio Público; Comisión Quinta: temas económicos, sociales y ecológicos. (Historia de la Constitución “en línea”)

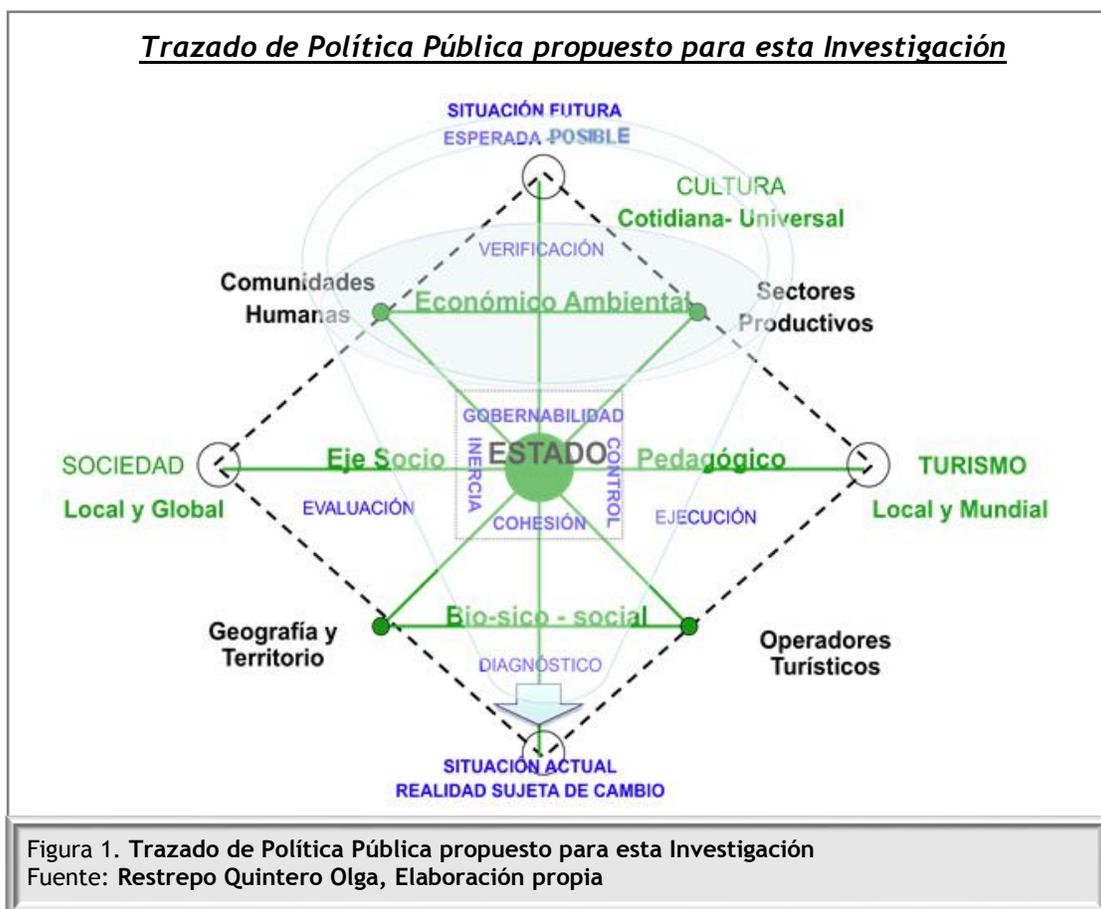
Por lo tanto, los procesos de política pública tienen diferentes trayectorias y la participación de Estado puede cambiar dependiendo de circunstancias y hechos históricos que marcan un rumbo, las Políticas Públicas en Colombia, son el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental, sin embargo, esa autoridad, es decir el Estado, tuvo unas características antes de 1991 y otras después de la Nueva Constitución. Con la Nueva Constitución se consagran los derechos fundamentales, los económicos, sociales y colectivos o derechos de tercera generación y se crearon los mecanismos para protegerlos y asegurarlos, mediante mecanismos como: la tutela y las acciones populares. Se estableció la libertad de cultos, se promueve el respeto por las minorías étnicas, igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, mecanismos de participación democrática, la elección de gobernantes, tales como: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato, se fortalecieron los procesos de descentralización. Son muchos los cambios, por esta razón la realidad colombiana en todos los temas, puede ser estudiada antes y después de la Constitución Política de Colombia firmada y aprobada por la Asamblea el 4 de julio de 1991 y publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

2.5. Propuesta Metodológica para el Análisis de la Política Pública Turística Colombiana

Para hacer esa complejidad manejable, proporcionado por este cuerpo teórico y conceptual tan abundante, en esta investigación, se toman las teorías y conceptos que al juicio del investigador brindan un marco metodológico coherente, su comprensión exige tanto el conocimiento de sus partes, como de las relaciones que se dan entre ellas, aunque el método, a utilizar en esta investigación es histórico-descriptivo, se tendrán en cuenta para este estudio teóricos como Joan Subirats, José Sulbrandt, Jean Claude Thoening, Ives Merry, Yehezkel Dror, institucionalistas como Veblen, Common, que toman en cuenta la realidad cultural e histórica de una sociedad, los individuos son influenciados por motivaciones, costumbres, hábitos y leyes, por lo tanto, los comportamientos sociales evolucionan constantemente, con resultados observables en

el tiempo, sobre acciones o inacciones gubernamentales explícitamente con políticas públicas formuladas, a través procesos, o cursos de acción por etapas tales como: diagnóstico, formulación, evaluación y análisis de resultados las políticas públicas en el largo plazo, cada etapa con elementos implícitos, la definición propuesta de Políticas Públicas para esta investigación, es:

Restrepo, Olga (2016), Las políticas públicas son acciones o inacciones gubernamentales que posibilitan cambios a través de cursos de acción que tienen en cuenta una situación actual, en donde se establecen las necesidades y problemas o realidad sujeto de cambio (diagnóstico), se planea, prevé una situación futura esperada posible, (actuación, planeación, ejecución, verificación y control) que tome en cuenta la realidad espacial, cultural e histórica de la sociedad, para alcanzar la cohesión, la gobernabilidad y la evolución en el comportamiento social con resultados medibles en el largo plazo. Ver Figura 1. Trazado de la Política Pública propuesto para el análisis de esta investigación.



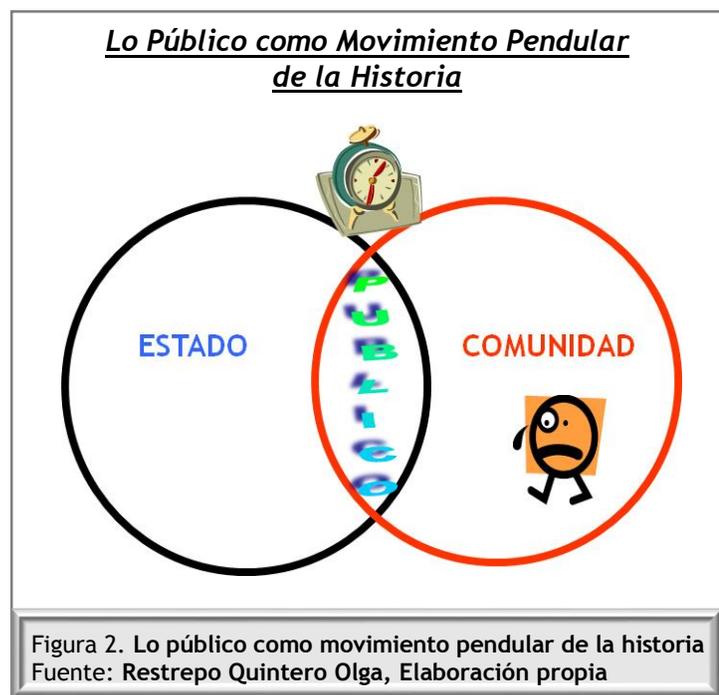
La propuesta metodológica para la observación del objeto de investigación “Análisis de la Política Pública Turística en Colombia desde el año 1923 hasta 2015 dado el extenso periodo de análisis, se realiza un análisis sistemático, histórico, descriptivo con el fin de describir, entender, explicar, comparar, valorar y evaluar desde su inicio la Política Pública Turística en Colombia, 1923 es un año considerado hito en la historia de Colombia, porque aparecen las primeras políticas públicas de Intervención del Estado, se realiza un desarrollo histórico, se toma un primer periodo 1923 a 1968 que puede considerarse como los antecedentes del fenómeno en mención.

Posteriormente, se realiza el análisis sistemático explicativo y empírico de 1968 a 1991 y posteriormente el periodo 1991- 2015, a partir de la descripción y análisis de lo organizacional y normativo de la política pública turística; el fomento al turismo; el mercadeo; y el ordenamiento territorial; como elementos considerados esenciales e integradores en este estudio, para el desarrollo de una política pública o como un curso de acción a lo largo de los periodos objeto de estudio 1923-1991 y 1991-2015 se pueden presentar los resultados, comparar y valorar algunos de los principales indicadores relacionados con el turismo, entender y revelar factores no considerados en otros análisis, se procederá con el análisis del inicio de un Nuevo Modelo de Organización del Estado, influido por presiones internas y cambios externos; con reformas fundamentales tales como: una Nueva Constitución, cambios organizacionales del Enfoque o Modelo de Desarrollo con el inicio de un proceso de Apertura Económica, Internacionalización, desregulación, privatización de las entidades públicas y traslado de las funciones de las Instituciones y Entidades Públicas al sector privado, se desconocen, los resultados de éste cambio de modelo. ¿Cuál ha sido el modelo más exitoso para la puesta en marcha de la Política Pública Turística en Colombia, el de Intervención del Estado antes de 1991 o el de privatización a partir de 1991?

Como hipótesis de trabajo se plantea “El Estado en Colombia es el principal promotor para la puesta en marcha de la Política Pública Turística en Colombia” o de otra forma “El Modelo de Intervención Estatal en Colombia es más exitoso para puesta en marcha de la Política Pública Turística en Colombia”.

Según Merry y Thoening (1992), ¿Que hace que las políticas públicas sean públicas y no estatales? ¿Cuándo una política pública es pública? “Una política pública es pública en la medida que incorpora dos cosas: el Estado y un colectivo - sociedad en movimiento-. La diferencia entre un colectivo y la masa o el pueblo es que éste tiene unos principios mínimos de solidaridad. por ejemplo, redes mínimas étnicas, religiosas, políticas; hay un punto mínimo que hace que la gente se identifique entre sí y que esté medianamente organizada. Si no tiene organización es un grupo con un propósito; pero que no sabe qué hacer; y si no tiene un mínimo de solidaridad, sería como un partido político, una delegación de voluntades; pero no se mueven a parte alguna; en conclusión, sin organización o sin redes mínimas de solidaridad lo colectivo es una masa informe”.

¿Qué es lo público? es el Estado en movimiento construido por referencia a unos principios mínimos de organización y unas redes mínimas de solidaridad para la solución de problemas surgidos de convivencia colectivos. Lo público es el campo donde lo colectivo y lo estatal se encuentran; es decir, donde la sociedad y el Estado en movimiento se integran. Las políticas públicas son las que se desenvuelven en éste escenario. En resumen, la puesta en marcha o la aplicación de una política pública, no se produce en el vacío, brinda información del ambiente socio económico, con indicadores de la naturaleza y el funcionamiento de la forma de organización gubernamental, como por ejemplo: indicadores de participación del Producto Interno Bruto de la actividad, empleo, gasto en servicios, empresas relacionadas con el sector, hoteles, restaurantes ¿Quién es socialmente responsable de los desempeños de una sociedad



o nación? Históricamente, los movimientos de los desempeños colectivos y la satisfacción de las necesidades colectivas han sido pendular, en algunos periodos, han sido responsable el Estado y en otros la comunidad ¿Por qué se han dado estos cambios? es motivo de análisis de esta investigación. Ver Figura 2.

¿Quién y cuándo se responde satisfactoriamente a las expectativas que sobre su funcionamiento tienen los distintos grupos de interés? ¿Son los particulares o el Estado los responsables del impacto ecológico y social; o de acciones específicas que promuevan el bienestar y el desarrollo de la sociedad en general?, ¿Es la gestión pública responsabilidad de particulares o del Estado?

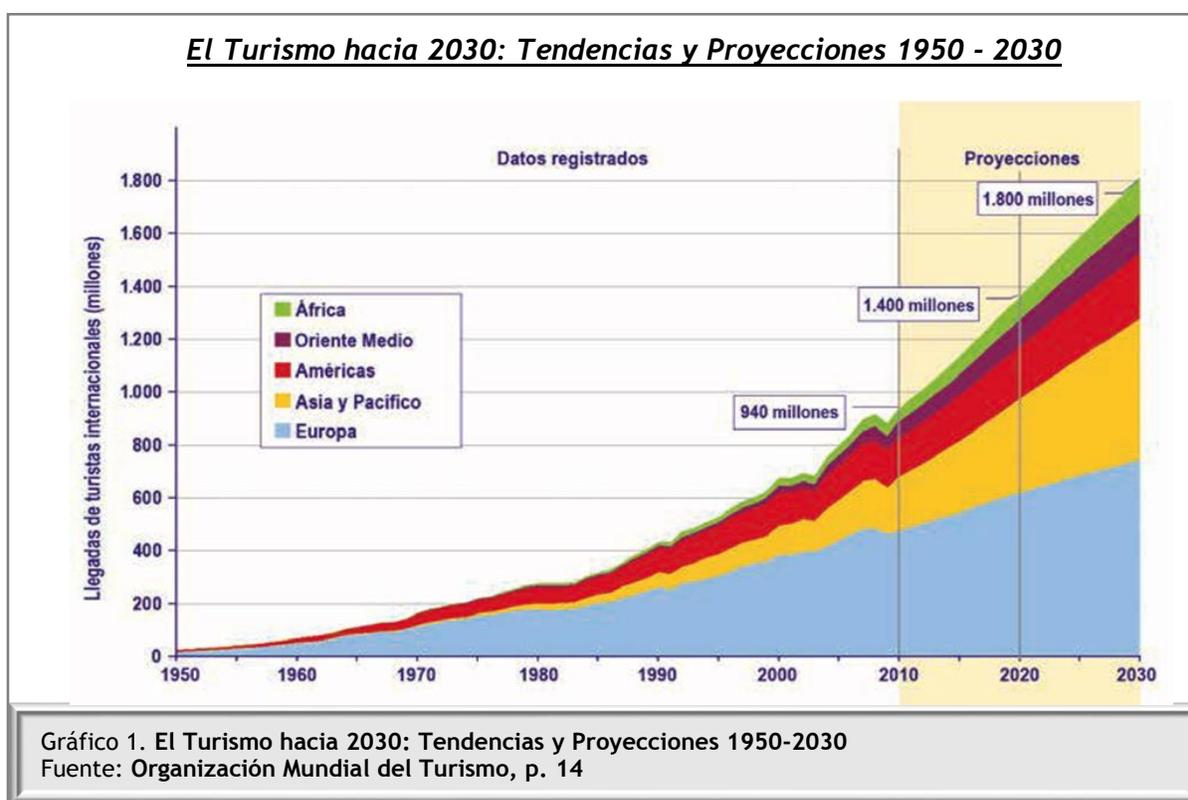
(Merry y Thoening, et al), ¿Que es una política pública? En teoría, el asunto es relativamente simple. Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad, en un espacio geográfico: el turismo, la seguridad, la salud, las migraciones, las urbanizaciones, la integración, la región, el océano Pacífico, la Comunidad Europea, la Comunidad Andina, totalmente distinta por sus desarrollos, respeto a sus pactos entre naciones y forma de gobierno suprarregional o supranacional. Existe hoy un consenso relativo, por parte de los politólogos y los sociólogos, en definir la naturaleza, atributos de una política pública. Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características:

a) Un contenido. La actividad pública se identifica bajo la forma de un resultado. Se movilizan los recursos para unos resultados o productos. Estos productos pueden ser el problema de investigación, y resultan de un proceso de trabajo y de acción.

b) Un programa: Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente: por ejemplo, Qué hace un Presidente, Alcalde, Ministro, Director o Funcionario público sobre una propuesta de gobierno, de un acto, de una actividad o actividades; no, debe estructurarse un programa o curso de acción, con proyección y visión de mediano y largo plazo. En otras palabras, aunque el marco no este explícitamente definido (por ejemplo, mediante procedimientos institucionales -Leyes- o el propio discurso de los actores públicos -el programa de Gobierno de un Presidente

o de un Alcalde, en hipótesis debe poderse distinguir, no obstante, la articulación de los actos, una estructura relativamente permanente de referencia u orientación, lo que Easton llama “las intenciones más generales de las autoridades de las que todo output específico puede ser una experiencia parcial” (Easton, 1965, p. 358).

La política pública debe articular actos 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. Como por ejemplo la OMT, prevé al 2030:



“Las llegadas de turistas internacionales a destinos de las economías emergentes de Asia, América Latina, Europa Central y Oriental, Europa Meridional y Mediterránea, Oriente Medio y África doblarán su ritmo de crecimiento (+4,4% al año) respecto al de los destinos de las economías avanzadas (+2,2% al año). Por consiguiente, se prevé que en 2015 las llegadas a economías emergentes superen a las de economías avanzadas. En 2030 el 57% de las llegadas internacionales se registrarán en destinos de economías emergentes (frente al 30% de 1980) y el 43% en destinos de economías avanzadas (frente al 70% en 1980).

Con un ritmo de crecimiento mayor, aumentarán las cuotas de mercado mundiales de Asia y el Pacífico (del 22% en 2010 al 30% en 2030), Oriente Medio (del 6% al 8%) y África (del 5% al 7%). En consecuencia, Europa (del 51% al 41%) y las Américas (del 16% al 14%) experimentarán una disminución adicional en su cuota de turismo internacional, debido fundamentalmente al menor crecimiento que experimentarán destinos comparativamente más veteranos de América del Norte, Europa del Norte y Europa Occidental.” (p.15)

c) Una orientación normativa: Supone 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, como, por ejemplo: El turismo de aventura se considera como algo participativo, informativo, interesante, excitante y único. Le permite al turista probarse a sí mismo en un ambiente natural, al aire libre.

d) Un factor de cohesión: La actividad pública actualmente procede de la naturaleza de un liderazgo carismático, del que se haya investido el actor gubernamental. Sin embargo, este posee legitimidad y autoridad legal, para establecer procesos de control que garanticen los resultados esperados posibles, mediante la construcción de conciencia social, con gobernabilidad y cohesión, de la puesta en marcha del su proyecto de gobierno. Por ello, si bien el acto público es participativo, solo el actor público que lo propuso y lo puso en marcha puede trabajar para que la colectividad lo asuma y construya. El factor de cohesión es iterativo, va de la autoridad otorgada por la colectividad y de la colectividad con el cumplimiento de la normatividad. Como por ejemplo los problemas medioambientales relacionados con la explotación hotelera, el turismo de masas, el patrimonio, las industrias culturales, sin normatividad pueden colapsar, pero sin la participación y responsabilidad social de la comunidad, también. Se debe superar el complejo “mesianico” de que una persona puede resolver todos los problemas sociales. Las políticas públicas deben ser responsabilidad del Estado y de la colectividad.

e) **Una competencia social:** Por último, una Política Pública se define por su competencia social, es decir por los actos y disposiciones que afectan una situación inicial considerada sujeta de cambio; sin embargo, en ella están implícitos los intereses del gobierno de turno, propuestos en su programa político, en el cual deben estar implícitas las necesidades y problemáticas de los administrados, con sus comportamientos socioculturales. El analista debe identificar al público, a los individuos, a los grupos o a las 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. Sin embargo, esta definición teórica, que se ofrece a modo de guía para el análisis, no siempre es fácil de poner en práctica y respetar. Cuando los ciudadanos y grupos de interés las aplican, lo hacen de acuerdo con su propia interpretación y en la práctica, cuando se deben afrontar situaciones concretas, cada grupo o persona aplica la concepción de lo público como le parece, por ejemplo: Los Cerros Orientales de Bogotá están protegidos, sin embargo, las presiones sociales -desplazamiento- y de poder político⁵ superan la norma y gran parte de los cerros están contruidos. ¿Dónde está la autoridad ambiental?, se instauran demandas que en promedio en Colombia duran hasta cincuenta años, a cada violación de la norma impera la impunidad.

Así, **¿Qué es una autoridad pública?** La primera reacción consiste en recurrir a los criterios jurídicos. Una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente, como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas, por lo tanto, la puesta en marcha de Políticas Públicas, como se propone en esta investigación requiere de una acción gubernamental y autoridad para ello, lo hace a partir de tres enfoques, así:

Un primer enfoque como elemento corrector o integrador del discurso con la práctica: Son múltiples los discursos de líderes y gobernantes a lo largo de la historia Colombiana que destacan las riquezas naturales, culturales del territorio y de sus gentes, entre ellos, en 1810 año de la Independencia Colombiana, el Libertador

Simón Bolívar, en la Carta de Jamaica Carta de Jamaica, respuesta de Bolívar, fechada el 6 de septiembre de 1810, dirigida a su corresponsal inglés Mr. Henry Cullen, hace una descripción del territorio Americano, dice de nuestro territorio: “La Nueva Granada que es, por decirlo así, el corazón de la América... Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria”.

Con intensidad e intermitencia, distintos han sido los líderes nacionales protagonistas de la historia Colombiana que en sus discursos han señalado la importancia de los recursos naturales, culturales y humanos para el desarrollo económico y social, sin embargo, por razones de fuerza o por “politiquería” todo se queda en el discurso, en la práctica sus propuestas quedan como idearios políticos, es el caso por ejemplo de Jorge Eliécer Gaitán Ayala, Caudillo Liberal Bogotano, muerto el 9 de abril de 1948, hecho histórico significativo, que trajo como consecuencia fenómenos sociales diversos, como violencia generalizada en la capital, situación conocida como el “Bogotazo” para unos y para otros, el “Colombianazo” por la guerra civil no formalizada en todo el territorio nacional, con múltiples efectos y consecuencias tales como: el surgimiento de ejércitos guerrilleros campesinos, organizaciones paramilitares de autodefensa (pájaros), policía politizada (Popol) y luego también el ejército, cuadrillas de bandoleros y métodos de destrucción: tierra arrasada, es decir, destrucción completa del grupo familiar, de sus bienes y propiedades, expulsión masiva de la población, bombardeos generalizados, cambio de la propiedad en pueblos y veredas, control político por líderes locales que sustituían el aparato del estado mediante el uso de la violencia y actos de sevicia que alcanzaron los más altos niveles de sadismo. Para muchos colombianos, el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948 se convirtió en un suceso desequilibrador, después del cual no ha sido posible recuperar la estabilidad política en Colombia⁶.

El segundo, como un enfoque comportamental en el seguimiento de decisiones y de acciones o inacciones a través de previsiones o prevenciones institucionalistas coordinadas: Al realizar el seguimiento a la propuestas de gobierno en las diferentes

instancias político administrativas, son muchas las decisiones que al contrastarlas con la realidad, en el tiempo se diluyen y los resultados esperados se aplazan sucesivamente, los gobernantes al llegar al poder aprenden y ponen con el uso de éste, prácticas y formas de corrupción múltiples y variadas.

El tercero como un curso de acción o trazado de política pública: es decir que se vaya moldeando la situación de manera que se responda a los objetivos propuestos, desde su formulación, ejecución y proceso de control. En Colombia a partir del siglo XX se ha puesto en marcha procesos de acción de la Política Turística con el enfoque de cada gobernante, no corresponden a las acciones de un proceso de planificación del desarrollo que garantice resultados en el mediano y largo plazo, es decir como una Política Pública de Estado. Lo que un gobierno inicia, a otro no le parece importante. Son múltiples los proyectos y estudios realizados para el fomento de la industria turística, los estudios realizados para la Isla de Barú en la Costa Atlántica Colombiana, realizados desde la década de los ochenta, sobre la competitividad turística, han sido múltiples, solo el análisis de ellos sería tema de otra investigación.

Igualmente, existen cuatro razones para justificar la necesidad de las políticas públicas como factores clave del desarrollo e incluirlas en las reformas de un Estado: En primera instancia por su función estratégica, las políticas públicas definen las modalidades o interacción entre lo público o lo privado y entre lo público y lo estatal, definiendo y estableciendo los parámetros de acción en estos niveles frente a la modernización. Segundo, según su función institucional, las políticas públicas configuran las estructuras, funciones y procedimientos y también dan cuenta de las dinámicas entre conflictos y tensiones políticas y sociales. Tercero, en su relación con sus estructuras, las políticas públicas dan cuenta de la movilidad de las fuerzas y recursos políticos, de cómo hay intereses privados que permean los del Estado y de cómo hay unos intereses del Estado que permean la acción privada. Cuarta, la relación comunicacional con la sociedad civil y las políticas públicas, dan cuenta de la comunicación entre la sociedad, la población sujeta de la política y los intereses de los gobernantes.

Con relación al primer enfoque de análisis de las políticas: las políticas son la manera o forma instrumental; es decir, recetas o formatos que se adecúan a los propios requerimientos del poder político y económico, teniendo en cuenta los intereses de un grupo, que redundan en forma circular, a mayor poder político mayor poder económico y viceversa, así: procesos de centralización o descentralización de las responsabilidades que ha traído como consecuencia última uno u otro, independientemente de cómo se les llame, una altísima concentración de poder. Plantean así, una dinámica endógena con lazos cohesionadores de intereses de clase y solo soluciones aparentes de conflictos sociales y necesidades básicas.

Con relación al segundo enfoque de análisis de las políticas: según el comportamiento de las decisiones y de las acciones e inacciones, existen o se realizan una serie de disposiciones que se toman a todos los niveles en el orden legislativo, a manera de ejemplo en materia ambiental desde la expedición de la Ley 99 de diciembre 22 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones; se han emitido más de 30 decretos reglamentarios. La Ley 100 de diciembre 23 de 1993, sobre el sistema de seguridad social integral, más de 200 decretos que la reglamentan; es así, que las normas no son un indicador suficiente para garantizar resultados. Igual situación ha ocurrido con la reglamentación turística, como se evidencia en el desarrollo de esta investigación. La articulación normativa, de sí es compleja; por esta razón, para entender que ha pasado en materia de política pública turística se requiere hacer un análisis histórico por gobierno para entender los cursos de acción en el tiempo, un periodo de tiempo corto, solo es un análisis coyuntural y muestra las acciones de un gobierno.

Adicionalmente y de manera complementaria ocurren de forma paralela múltiples acciones en materia de Políticas económicas: monetaria, cambiaria y fiscal, como se presenta también en esta investigación, con efectos diferenciales para cada uno de los sectores, los cuales no son objeto de análisis en esta investigación y requieren

investigaciones específicas para cada uno de los temas, aplicadas al turismo, son tantas las veces que se han iniciado procesos de fomento al turismo y se han tomado diferentes enfoques, opciones, cambios repeticiones, que se hace necesario analizar todas estas puestas en marcha, y justifica la importancia del análisis general de los cursos de acción de la Política Pública Turística Colombiana.

Son múltiples las investigaciones posibles, tales como: la Política cambiaria y el efecto sobre el turismo, la política fiscal y su efecto en el turismo; así mismo, son muchos los aspectos de cursos de acción de las políticas públicas relacionadas con el turismo por investigar según tipologías de turismo; en esta investigación se realiza el análisis general del curso de acción de la Política Pública Turística en Colombia durante el periodo 1923 a 2015.

Se tiene como Objetivo General:

Analizar la Política Pública Turística Colombiana durante el periodo 1923 a 2015.

Como Objetivos Específicos:

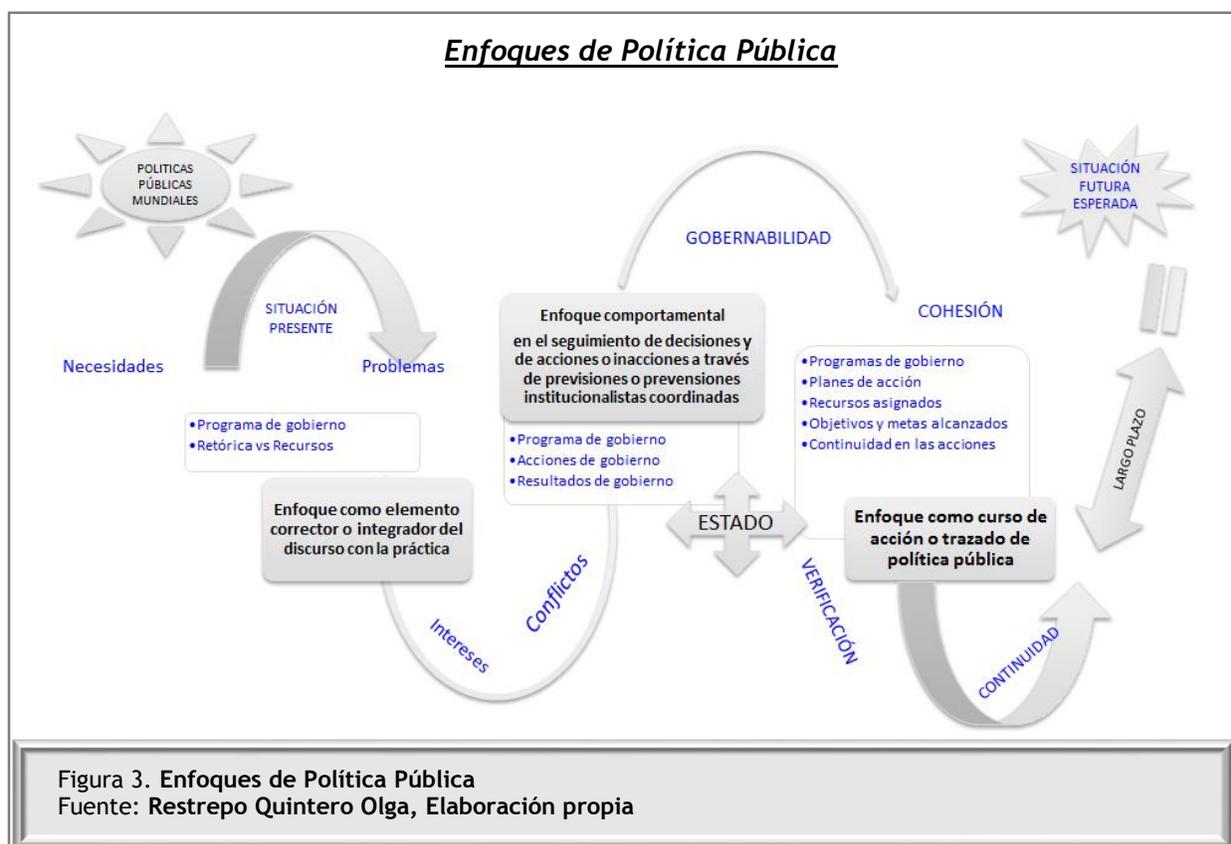
Establecer las tendencias y resultados de la Política Pública Turística de 1923 a 1991 y de 1991 a 2015, periodos diferenciados por los Modelos de Intervención del Estado Colombiano motivados por las Reformas Constitucionales Colombianas.

Describir los cursos de acción de las Políticas Pública Turística, durante el periodo 1923 a 2015 los cuales permiten conocer sus resultados, avances y retrocesos en las estrategias de desarrollo del sector turístico: organización, fomento, mercadeo, promoción.

Por otro lado, en Colombia imbricados en el tiempo, ocurren fenómenos sociales complejos como: el narcotráfico, el paramilitarismo, la pobreza, la politiquería, la corrupción, el nepotismo y el oportunismo conducen, a que políticas públicas como la descentralización, la modernización y apertura económica; los resultados, han sido

intermitentes, los esfuerzos realizados por largos periodos, por el cambio de enfoques se han perdido, el entender esos resultados lleva tiempo, evaluar y contrastar indicadores supone articular acciones en distintos niveles de administración pública, con intereses de todo tipo: locales, municipales, departamentales, regionales y nacionales; políticos, sociales, de grupos solo por señalar algunos.

Es así como unas características que están más enmarcadas dentro de aspectos adjetivizables, se han tornado en principios axiomáticos y prevalecen en todos los comportamientos y todas las relaciones sociales colombianas, macro-micro o micro-macro, proyectando una sociedad profundamente desarticulada. Colombia es una Nación de Regiones con diferencias sociales, étnicas, culturales, que tratan de ser integradas con modelos que ofrezcan respuestas a dilemas de 500 años de complejidad. Por tanto, se requiere un conjunto de acciones y decisiones coordinadas. Con base en esto surge la necesidad de realizar el análisis, a partir de la articulación de estos tres enfoques, como se presenta en la Figura 3.



La política pública es el curso de acción que incorpora el proceso de formulación, el proceso de ejecución, el proceso de seguimiento, evolución y control. En síntesis, se requiere de un equilibrio dinámico entre proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad. Lo más importante del curso o trazado de una política pública es el resultado y éste depende de la generación de la inercia que se alcance, la cohesión y el nivel de gobernabilidad, control e integración del Estado con lo colectivo; sin importar o tener en cuenta, cual actividad o sector de la economía se seleccione para su aplicación. Desde la década de 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, se utiliza el término gobernanza⁷.

La investigación tiene en cuenta los tres enfoques dado que, en Colombia, han sido varios los intentos de hechura de política pública para poner el turismo como sector dinamizador y locomotora de crecimiento y desarrollo, sin embargo, aún se hace necesario esclarecer cuales han sido los resultados que han tenido esos diferentes intentos y papel que han cumplido en la economía colombiana.

A continuación en los capítulos, tres, cuatro y cinco; se realiza una revisión descriptiva y sistemática que articula los enfoques teóricos de las políticas públicas mundiales, que han tenido aplicación o han influido en la realidad histórica Colombiana, aquí, el estilo de análisis, vincula lo teórico con hechos históricos relevantes en Colombia desde 1810 momento en que se dio la Independencia de Colombia; posteriormente, la otra fecha significativa es 1886, año en que se realiza un gran cambio con la Constitución de 1886, se cambia, la organización del estado, el gobierno y la sociedad colombiana, a partir de reformas surgidas de la Regeneración, en donde el país era una república federal⁸ y pasa conformar, resultado de una situación de crisis, la república unitaria, con "Centralización política y descentralización administrativa", la Constitución de 1886 perduró hasta 1991.

En 1991, se promulga la Constitución actual, se divulgó el 4 de julio de 1991, de igual forma, como sucedió en 1886, es resultado de situaciones altamente conflictivas y de crisis; como se han descrito en los párrafos precedentes algunos eventos de trascendencia nacional, realizados sólo por un grupo guerrillero, este cambio

constitucional, ha traído como resultado grandes modificaciones para la sociedad colombiana, el estado, la organización territorial del país, muchas de ellas consideradas revolucionarias, porque han permitido la participación ciudadana, en diferentes ámbitos sociales y políticos de Colombia; se le conoce como la “Constitución de los Derechos Humanos”. A partir del análisis histórico, al revisar los hechos del pasado, comparar las políticas públicas con los resultados obtenidos, se podrá evidenciar si los casos de acción de la Política Pública Turística han sido exitosos o no.



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAPITULO 3
VISIÓN INSTITUCIONAL COLOMBIANA

Capítulo 3

Visión Institucional Colombiana

3.1. Introducción

En este capítulo se brinda una visión general de los desarrollos de Política Pública aplicada a Colombia, se destaca el papel del Estado, los movimientos pendulares entre un mayor intervencionismo del Estado o una mayor participación de la comunidad. De manera descriptiva se presentan los desarrollos más significativos de los conflictos sociales y políticos de la historia Colombiana y cómo al vaivén de idearios políticos, algunos, más interesados en mantener el statu quo u otros más liberales, todos con sus propios intereses, han marcado la naturaleza de los conflictos sociales colombianos con cursos de acción, distintos para cada sector de la economía, los cuales han logrado algún desarrollo de la infraestructura, la industria, el comercio y la prensa; todos ellos factores significativos para el turismo y se constituyen en aspectos claves para comprender el rumbo de acción de cualquier política pública; entre intereses específicos, necesidades colectivas y realidades sociales, cada vez más complejas, que han traído avances y retrocesos. En Colombia ha existido a lo largo de su historia un intervencionismo de estado, que se ha relacionado más con lo normativo; es hasta entrado el siglo XX, a través de continuas reformas constitucionales, que los gobiernos colombianos tratan de armonizar las profundas transformaciones sociales con cambios institucionales, se inicia una gran proyección reformista en todos los órdenes: constitucional, agrario, tributario, universitario, judicial, laboral y de relaciones exteriores.

En Colombia cada gobierno y su influencia en el alcance de las políticas para el desarrollo, presentan diferentes enfoques teóricos de desarrollo⁹ y puesta en marcha de acciones diferenciadas, que marcan rumbos y tendencias en el corto mediano y largo plazo, con resultados que evidencian o no, el cumplimiento de metas y al compararlos en el tiempo posibilitan el análisis de las políticas públicas aplicadas al turismo. Estos procesos permiten aclarar conceptos y ponerlos en perspectiva.

3.2. Ideologías Políticas de Colombia en el Siglo XIX

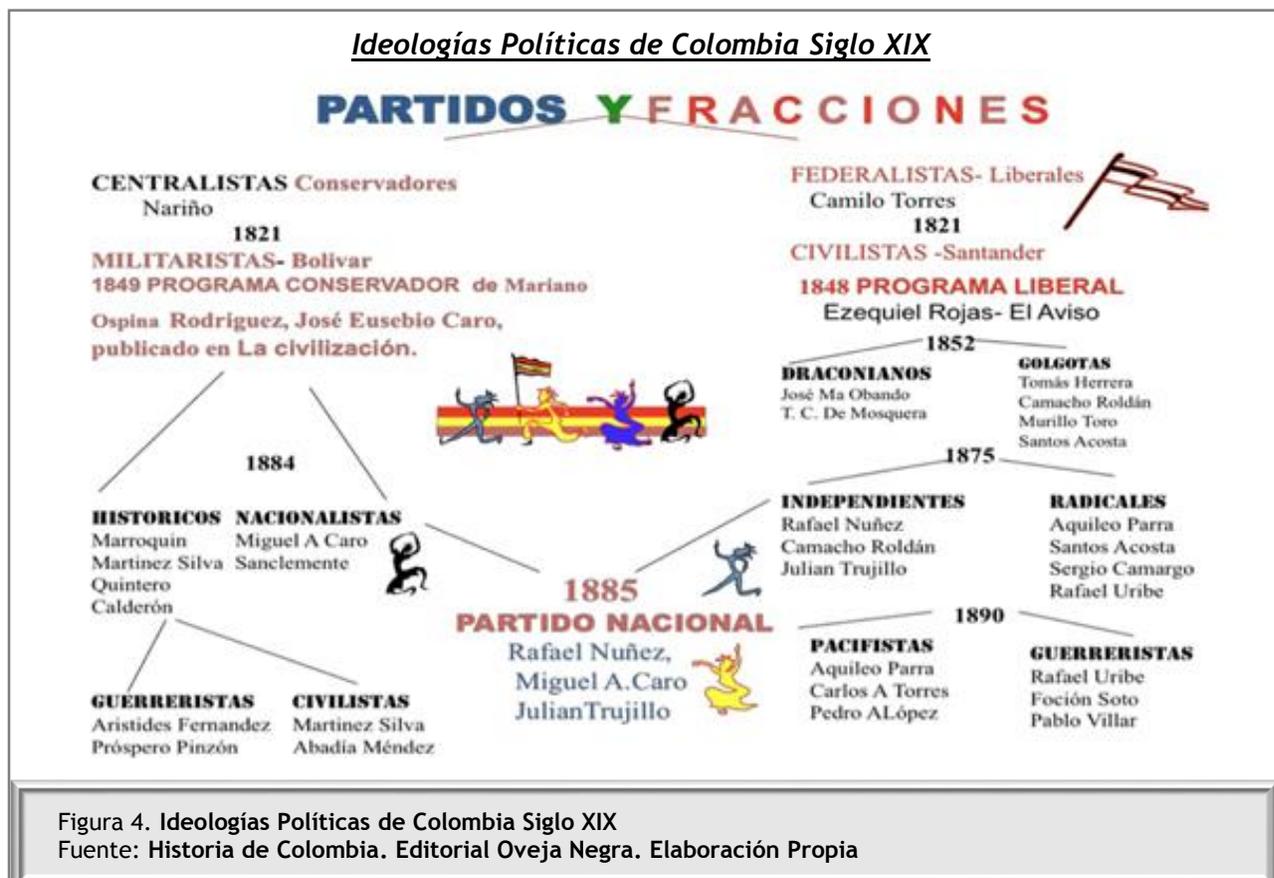
En Colombia han existido grandes movimientos sociales a largo de su historia, que señalan una inquietud permanente de búsqueda y de cambio, durante el siglo XIX el grado de estabilidad política, se mide por los espacios entre las guerras civiles. En cada movimiento social, hay un pedazo de la historia económica, social y política. Desde la Independencia 1810, o, durante este siglo, se gestan contradicciones internas, por la definición de una forma de organización y de gobierno; la primera de ellas, entre centralistas y federalistas denominada “Patria Boba”. Luego vinieron como guerras significativas que comprometieron al gobierno entre ellas, las de: 1831, 1840, 1854, 1860, 1876, 1885, 1895; pues fueron muchas y frecuentes las rebeliones en las regiones y localidades, algunos autores señalan un número de 164 guerras civiles.

Los partidos denominados “tradicionales” Conservador y Liberal se fueron formando de manera empírica en Colombia, a partir de la defensa de antiguos privilegios heredados de la colonia o de nuevos privilegios ligados a transformaciones económicas, políticas e intereses de la época, contrarios al *statu quo*. Es importante aclarar, que los idearios políticos y mucho menos los comportamientos de los partidos han sido los mismos frente a los problemas económicos, de propiedad de tierra y definición de hechura de política pública.

El partido conservador se caracterizó por el apego a las tradiciones coloniales, la propiedad de la tierra, la defensa de la religión y los intereses del clero; sin embargo, al ser los propietarios, también eran productores y tenían un especial interés en el comercio y en conservar los monopolios.

El partido liberal se caracterizó como el “partido de la anticolonía”, sin embargo, igual que los conservadores, sus intereses económicos, no estaban integrados exclusivamente por el comercio, con la Ley de desamortización de tierras, muchos liberales se convirtieron en propietarios, pero también habían fracciones de artesanos e intelectuales, con características socio geográficas y estilos de vida muy particulares,

estos “intereses no compartidos”, en cada uno de los partidos, son la causa de fraccionalismos de los partidos y disputas en el campo intelectual, en la literatura y en conflictos permanentes desde la independencia, que han tomado cursos de acción diferentes en el tiempo y tienen impactos de largo plazo aún hoy, en el Siglo XXI. A continuación, se presenta en la Figura 4, la síntesis de las ideologías para el surgimiento de los partidos y conflictos sociales del Siglo XIX en Colombia.



Según Restrepo,(s.f) En Colombia el Socialismo Utópico de Blanc, Fourier, Owen, Saint Simón, tuvo partidarios, en las diferentes fracciones entre los artesanos y en los liberales, surge "La Escuela Republicana", una asociación de jóvenes liberales, dice José María Samper¹⁰, : "Puede decirse que la Escuela Republicana fue la crisálida del Partido Radical (...) todos éramos en ella socialistas sin haber estudiado el Socialismo ni comprenderlo, enamorados de la palabra, de la novedad política y de todas las generosas extravagancias de los escritores franceses (...) (p.46)

En Bogotá un grupo de artesanos empieza hacia la segunda mitad del siglo XIX a tener gran presencia e importancia social y política; con sus movimientos y presiones sociales con idearios románticos y utópicos constituyen las llamadas "Sociedades Democráticas" con gran número de seguidores, los cuales conformaron el movimiento radical, surgen conflictos e intereses, nuevamente fraccionamientos y desencantados con la política Liberal librecambista, llevan al poder a José María Melo en un intento por construir una "República Artesanal" en Colombia.

La lucha de los artesanos contra la burguesía comerciante, estuvo enmarcada o matizada en las ideas del Anarquismo Proudhonista¹¹ y el Socialismo Utópico. Sobre la relación entre romanticismo y Socialismo Utópico, Jaramillo (1977), señala:

"(...) el Movimiento Socialista, antes de Marx, no era sino una variante del romanticismo y más adelante agrega: "(...) el pathos romántico cristiano del pensamiento social del 48, tal como se presentaba en las figuras más influyentes en Francia y en los países que recibían su influencia, fue precisamente el que dio al movimiento el tono de utopismo y sentimentalidad agresiva que tanto alarmaban a las mentalidades conservadoras de la época (...)" adicionalmente afirma: "El programa de las Sociedades Democráticas estaba inspirado, como muchas obras románticas, en las ideas que agitaron a Francia en 1848. Los artesanos pretendían: Educación para el Pueblo fundando Escuelas de enseñanza artesanal y clubes donde aprendieran a leer y escribir; predicaban la libertad, la igualdad, la lucha contra la usura, el valor moral del trabajo, las virtudes cívicas y morales como la temperancia". (p.80)

Según Restrepo (s.f, et al):

"Los artesanos, además de los socialistas utópicos, leían la literatura romántica, especialmente a Lamartine por su especial mirada al cristianismo y a Víctor Hugo, por los aspectos sociales de su obra, además muchos de ellos se atrevieron a publicar composiciones poéticas que oscilaban entre lo romántico, lo social y denunciaban las condiciones de los artesanos por la política librecambista ejemplo de ello la poesía del artesano José María Garnica:

"Infeliz patria, hasta cuando cesará nuestro desvelo,
nuestros hijos por el suelo y los amigos mamando!
Nos traen mesas, taburetes, canapés, escaparates, Baúles,
ligas, fuetes y multitud de juguetes conque barren nuestros reales (...)" (p.52)

Todos estos movimientos sociales y reformas presionadas por diferentes ideologías, motivos y conflictos de interés, son la expresión de las necesidades de nuevos grupos emergentes y de una nueva sociedad que se alimenta de los avances de las ideas políticas externas, de la ciencia y rompen los paradigmas, que tenían validez hasta ese entonces, esto significó pasar de una cultura proteccionista basada en la producción agrícola, a una cultura más abierta en busca de nuevos mercados, más liberal.

Colombia ha tenido una historia social convulsionada, la puesta en marcha de políticas no es una tarea fácil, consolidar el modelo denominado liberal con todas las variantes de los partidos y sus desarrollos, también puede ser objeto de otra investigación. La implantación de la industria no ha obedecido totalmente a procesos autónomos de producción; sino que desde su inicio han existido políticas de grupos de interés, que han delimitado las actividades productivas de la población, incorporando, el componente físico-espacial, representado en infraestructura y equipamiento, con resultados tangibles observables en los desarrollos desequilibrados, inequitativos de las regiones y en su capacidad de auto sostenimiento para alcanzar tasas de rentabilidad, competitividad y oportunidad social. Así se ha llegado a enfoques parciales que desvirtúan la integralidad del desarrollo.

Con la ideología liberal desde sus inicios, fomentó la modernización y la industrialización, procesos con múltiples lecturas posibles, ha estado inscrita en ambientes que pueden calificarse de violentos, reaccionarios y hostiles, por lo tanto, la construcción de política pública se ha caracterizado por ambientes divisionistas, diferenciadores, regionalistas y excluyentes.

Uno de los hechos económicos y sociales más significativos del país fue la colonización antioqueña tardía, hacia finales del siglo XIX, que trajo como consecuencia el asentamiento de una proporción muy elevada de la industria nacional.

El café, unido al caucho, oro y el alto precio de los cerdos, brindó las ventajas internas como refugio de las grandes guerras civiles que desolaban a la República y la posibilidad de formación de capitales que luego derivaron hacia el comercio y la

industria que variaron hacia ventajas externas al transformarse el café en una gran industria de exportación.

Además de las anteriores consecuencias, según Agosin (s.f) el desarrollo económico de la región antioqueña trajo otras:

“(…)creación de la pequeña propiedad campesina en contraposición a las grandes haciendas; migraciones de campesinos asalariados y sin tierra, se transforman en propietarios generadores de ingresos; por tanto, la sociedad fue más igualitaria, lo cual se tradujo en un actitud progresista aumentó la capacidad adquisitiva, el ingreso per cápita, su capacidad de compra, su nivel de ahorro; la expansión de actividades sectoriales distintas, como el comercio; ampliación de las vías de comunicación, especialmente los ferrocarriles; integración geográfica del occidente colombiano y el Valle del Cauca; las regiones se conectaron con los puertos en donde estaban establecidas las industrias de exportación. La mayor inversión en infraestructura trajo como consecuencia mayor endeudamiento interno y externo” (p.13)

El proceso de industrialización se ha caracterizado por ser periódico, transitorio e irreal, beneficiando a un grupo muy pequeño de población, aunque no sea el mismo grupo. Las políticas públicas de modernización, han tenido diferentes enfoques por periodos, han ubicado y cambiado los sectores determinantes del desarrollo, tal vez, el sector que siempre aparece como dinamizador de crecimiento y desarrollo, es el de infraestructura, como sector que beneficia a todos; sin embargo, al revisar los resultados por modos de transporte, por ejemplo: los ferrocarriles actualmente tienen menos kilómetros habilitados, que en el siglo pasado; existen algunos localizados para uso turístico y para uso exclusivo de algunas empresas.

3.3. Colombia en el Siglo XX

En el proceso de surgimiento de la industria urbana en Colombia obraron causas internas como las anteriormente enumeradas y externas como la crisis de los años treinta. Si dentro del país no hubieran existido esas condiciones ya dadas, la coyuntura externa no habría sido suficiente para que se produjera el fenómeno.

Rosemary Thorp (1984), escribe: "Los choques externos son factor precipitante que obliga a los grupos de la élite a definir y a proteger sus intereses: de una parte, las fuerzas que impulsan la diversificación, refuerzan otros grupos e incrementan el potencial para políticas opuestas a los grupos tradicionales". Dentro de esta línea de argumentación, Kalmanovitz (1979) y Arrubla (1977) sugirieron que las contradicciones entre la vieja burguesía cafetera, exportadora-importadora y la gran burguesía industrial condujeron a la guerra civil de los años 40 a 50, conocida como la "Gran Violencia".

La historia reciente de Colombia tiene dos momentos claramente diferenciados; la *Constitución de 1886* y la *Constitución de 1991*. La primera de ellas, la de 1886, fue aprobada el 4 de agosto, nació en el marco de la llamada Regeneración liderada por Miguel Antonio Caro, hijo del fundador del Partido Conservador, José Eusebio Caro Ibáñez y Rafael Núñez Moledo, Presidente de la República durante los periodos (1880-1882), (1884-1886) y (1887-1888) quien, puso en marcha los idearios de integración de la religión y la razón; como hechos significativos, para la solución de las problemáticas que se vivían también por esos años: polarización de diferentes ideologías entre Centralistas y Federalistas, Proteccionistas y Liberales, Militaristas y Civilistas, Históricos y Nacionalistas, Conservadores propietarios de tierras y Liberales vinculados a los procesos de modernización, Divisionistas y Separatistas con intereses individuales, conflictos entre iglesia y estado, había libre circulación de monedas; intensa división territorial, económica y social, la problemática llevó a la guerra civil de 1884 a 1885, en los Estados Unidos de Colombia, como República Federal.

Núñez, propone y lleva a cabo profundas reformas, entre ellas: la Constitución cuna República Unitaria, un estado centralizado y administración descentralizada, el lema fue Centralización política y descentralización administrativa; el presidente como jefe único del estado y del gobierno, a diferencia de los regímenes parlamentarios en los cuales cada uno, estado y gobierno, tiene un distinto jefe; periodos presidenciales de seis años; la religión católica la establece como la religión del estado; Núñez quien firmara las leyes de desamortización de bienes de manos muertas, dos décadas después firmó el Concordato entre la Iglesia y el Estado; se establece la pena de muerte; crea el Banco Nacional y establece el papel moneda de curso forzoso.

La Constitución de 1886 tuvo un marcado ideal republicano, conservador, no cumplió con la solución de los conflictos y los procesos separatistas, Panamá se separó de Colombia y mediante una reforma constitucional, la de noviembre 3 de 1903, se reconoció la independencia de Panamá, fueron múltiples sus reformas (70), durante los 105 años de su permanencia hasta 1991.

Entre 1991 a hoy, rige la Constitución que fue promulgada en la Gaceta Constitucional en julio 4 de 1991, oficialmente firmada el 7 de julio del mismo año; como se presentó en el capítulo precedente, esta Constitución ha traído como resultado grandes modificaciones para la sociedad Colombiana, el estado, la organización territorial del país, muchas de ellas consideradas revolucionarias, porque han permitido la participación ciudadana, como diferencias significativas, se presentan en la Tabla 2:

Tabla 2. <i>Diferencias Significativas entre las Constituciones de 1886 y 1991</i>	
Colombia se reorganiza como una república unitaria.	Colombia es un estado social de derecho
La soberanía reside en la nación	La soberanía reside en el pueblo
Le da especial importancia al Presidente, es centralizada políticamente.	le da especial importancia a los derechos y libertades fundamentales.
Dividió el poder en 3 ramas: Legislativa, ejecutiva y judicial .	Mantiene las tres ramas del poder, pero crea mecanismos para garantizar los derechos fundamentales y ejercer la participación.
Se establece la democracia representativa y se descentraliza el poder.	Se establece la democracia participativa.
La administración de justicia corresponde a la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores y los Juzgados.	Se crean La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, además de los existentes
No existe régimen de inhabilidades e incompatibilidades para congresistas.	Se establece un régimen de inhabilidades e incompatibilidades para congresistas.
La religión católica es la religión de estado	Hay libertad de cultos
La religión católica determinaba la unión entre parejas, dificultad para el divorcio, existía la discriminación	Incluye el derecho a la diversidad, se tiene derecho a ejercer el libre albedrío para conformar pareja, responsabilidad para definir la su identidad y ejercer sus preferencias sexuales sin ser discriminado.

La educación está a cargo de la iglesia y religión cristiana.	La educación es un derecho individual y un servicio público que tiene una función social.
Los gobernadores y alcaldes son de libre nombramiento y remoción por el presidente.	Los gobernadores y alcaldes son elegidos popularmente.
La mayoría de edad se obtiene a los 21 años.	La mayoría de edad se obtiene a los 18 años.
Fuente: Melo, Jorge Orlando. (1989). Nueva Historia de Colombia. Tomo 1. (p.17-43), Historia Constitucional (s.f. et al). Elaboración propia	

Es así que el Siglo XX, está diferenciado por las dos Constituciones, desde 1886 a 1991 y de 1991 a 2015, periodos de análisis elegidos para esta investigación.

Cada uno de estos periodos con procesos reformistas en todos los ámbitos: político, social, reformas en la estructura orgánica del Estado y en su administración; es así que la de 1886, tuvo reformas significativas con la independencia de Panamá; posteriormente en 1910 se dio la reforma que buscaba modificar la hegemonía conservadora¹² -1886-1930, todos los presidentes representaron al partido conservador- y superar los conflictos políticos que trajeron como consecuencia, la Guerra de los Mil Días, la Masacre de las Bananeras, se buscó quitar la autoridad al gobierno para la emisión de dinero, y es con esta reforma que prohíbe al gobierno ejercer esta facultad de emisión.

Se da un periodo de austeridad económica soportado en la aparición de la economía cafetera, el auge y construcción de carreteras y apoyo de los Liberales a los Conservadores que llevaban treinta años en el poder, con el comienzo, a un proceso de concertación nacional con el surgimiento del Partido Liberal Moderado liderado por Olaya Herrera.

Es a partir de 1923, que se inicia la puesta en marcha de políticas públicas de intervención del estado con el Presidente Conservador Pedro Nel Ospina, cuando contrató un grupo de expertos presidido por el profesor Edwin Walter Kemmerer, que más tarde se llamó la Misión Kemmerer, cuando llegó a Bogotá encontró que había sido

Fachada Banco de la República. Bogotá

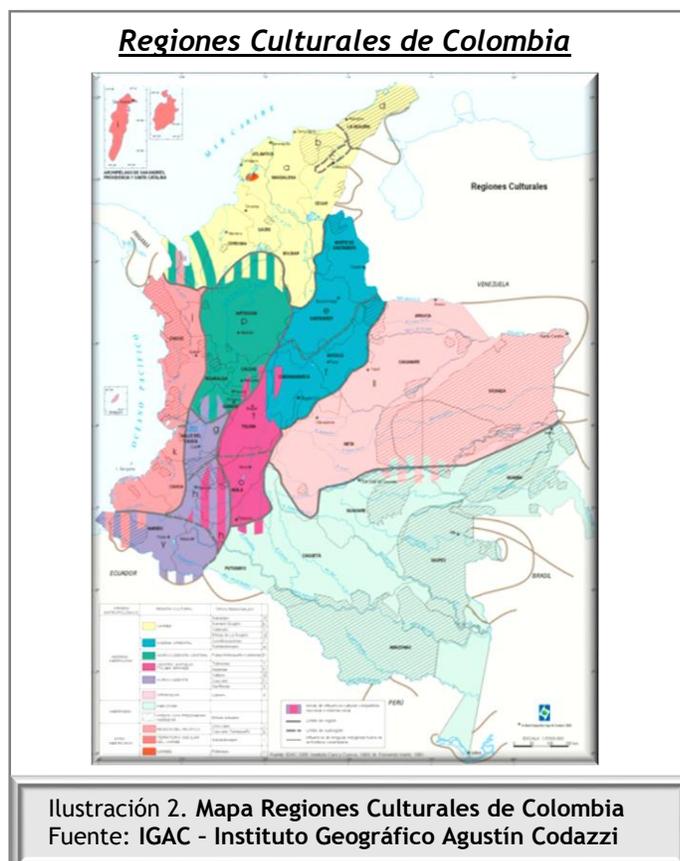


Ilustración 1. Foto Fachada Banco de la República. Bogotá
Fuente: elmundo.es

creado el Banco de la República en 1922, por lo tanto, sus aportes estuvieron relacionados con sus funciones cotidianas y según la historia Banco de la República. (1990), dejaron un manual de funciones actualizado a las prácticas financieras de los Estados Unidos y en Europa; se creó una ley de presupuestos, se implantó el patrón oro, que venía siendo propuesto por los asesores financieros colombianos, pero sólo hasta cuando lo presento Kemmerer, se aprobó y se puso en práctica.

Por el contrario, en el período que transcurre entre 1939 y 1945 el país sufre un estancamiento en lo económico. Son muchas las transformaciones que ocurren durante ese período: políticas, sociales, agrícolas. Se consolida la "República Liberal" en cabeza de Enrique Olaya Herrera que es uno de los dirigentes que ha contribuido a crear imágenes falsas o por lo menos distorsión de ellas con políticas "reformistas" favorecedoras de las clases obreras y campesinas con la creación de los sindicatos, la ley de reforma agraria, cuando realmente se puede catalogar como un liberal de los menos liberales, teniendo en cuenta que tuvo la posibilidad de establecer cambios estructurales para lograr el desarrollo económico y no lo hizo. Por el contrario, favoreció a élites manteniendo el latifundio improductivo, promoviendo la colonización, entregando los recursos naturales a la inversión extranjera sin contraprestación a nivel interno.

Al contrastar los consejos para gobernantes en materia de la inteligencia estratégica para el desarrollo, de Dror (1990), parece ser los gobernantes colombianos, los han seguido; pero en su propio beneficio. Es así que la economía colombiana entre 1930 y 1939, al contrario de lo que todo el mundo piensa, experimentó un crecimiento exitoso impulsado por el cierre de fronteras. Las estadísticas presentadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), presenta cifras relacionadas con el crecimiento económico sectorial comparado de Colombia con algunos países latinoamericanos, muestra como la agricultura se incrementa en 24.5%, el comercio, finanzas y servicios en 110%, construcción en 166.6%, transporte en 102.9% e industria en 149.5%; crecimiento económico que proviene especialmente de la producción industrial por sus efectos multiplicadores con una tasa promedio anual de 10.8%, ritmo sin duda excepcional si se compara con los períodos anteriores y posteriores y con los países del contexto latinoamericano. El producto interno bruto de Colombia entre 1929-1933 creció 9.9%, Chile -36.9%, Argentina -9.7%, México, -10.3%, Brasil 2.6%.



Colombia es un país de regiones, sus características geográficas y topográficas han marcado un profundo fraccionamiento y diferenciación, en el desarrollo equilibrado y equitativo como nación. Con una gran diversidad étnica, cultural y de recursos naturales, los cuales constituyen un gran potencial, son al mismo tiempo una gran limitación y factor de conflicto permanente. Estas condiciones del territorio aparecen de manera recurrente en la organización política, en el manejo administrativo, pero sobre todo en

su población, en Colombia se es “Antioqueño, Costeño, Pastuso, Bogotano o Cachaco” antes que “Colombiano”, es por esta razón, que de manera permanente como instrumento de política pública aparece la descentralización con un el enfoque y manejo de político distinto, depende de cada gobierno.

Las Constituciones de 1886 y 1991 coinciden en que Colombia es una República unitaria, centralizada políticamente y descentralizada administrativamente, sin embargo, la gran diversidad geográfica configura muchas subregiones naturales a la vez que permiten caracterizar regiones culturales. Colombia es un país de regiones y de ciudades. Colombia ha tenido una historia social convulsionada, la puesta en marcha de políticas no es una tarea fácil, consolidar el modelo denominado “Liberal” con todas las variantes de los partidos y sus desarrollos, también sería objeto de otra investigación.

La implantación de la industria, entre ellas, la industria turística, no han obedecido totalmente a procesos autónomos de producción; sino que desde su inicio han existido políticas de “grupos de interés”, que han delimitado las actividades productivas de la población, incorporando, el componente físico-espacial, representado en infraestructura y equipamiento, con resultados tangibles observables en los desarrollos desequilibrados, inequitativos de las regiones y en su capacidad de auto sostenimiento para alcanzar tasas de rentabilidad, competitividad y oportunidad social. Así se ha llegado a enfoques parciales que desvirtúan la integralidad del desarrollo.

En la investigación realizada como Tesis Doctoral de Sáenz Rovner (1993) señala que para la década de los cuarenta se había consolidado una burguesía industrial en Colombia. Este grupo era bastante poderoso en Medellín, Bogotá, Barranquilla, Cali y Manizales. Grupo que establece una unidad estratégica para su desarrollo en todo el país; es así como crea la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), fundada en Medellín en 1944. Presenta en su investigación como los industriales establece una estrategia para lograr el dominio del Estado Colombiano, toman la iniciativa de abrir oficinas regionales, ubican personas en el Congreso y en los organismos oficiales claves en la formulación de políticas económicas.

Algunos estudios muestran que a partir de 1945 la industrialización era única alternativa viable de desarrollo, y en consecuencia la meta de industrializar el país se había convertido en una ideología nacional. En 1940, el Presidente Eduardo Santos y su Ministro de Hacienda Carlos Lleras Restrepo, fundaron el Instituto de Fomento Industrial (IFI), cuya finalidad era financiar la producción de bienes intermedios con materias primas locales, este último, años más tarde llegaría a ser Presidente y en 1968 planteó como alternativa de industrialización, “la Industria turística”, la “Industria sin chimeneas”, quien logró poner en marcha y consolidar una política pública turística que alcanzó a rendir resultados positivos.

De igual forma, (Sáenz, et al), en una investigación posterior en 2002, muestra, sin embargo, que los industriales no eran el único grupo importante dentro de los grupos de poder en Colombia. Estaban los importadores, los exportadores y los cafeteros, aunque comparten los mismos intereses; cuando se trata de “políticas” donde las decisiones se toman esencialmente sobre la base de la rentabilidad económica privada, las fricciones entre ellos tenían que existir. Entre 1945 y 1950, las ventas de café representaban más de las tres cuartas partes del valor de las exportaciones del país, por ejemplo: en enero de 1945 una libra de café tenía un precio de 15 centavos de dólar en el mercado de Nueva York y en noviembre de 1949 era de 56 centavos. Por consiguiente, las exportaciones cafeteras pasaron de US\$ 100 millones a US\$ 300 millones en el período.

La bonanza resultado de las condiciones del mercado externo, tanto industriales como cafeteros trataron de aprovecharlas a través de medidas de protección a la industria, tarifas arancelarias, políticas de devaluación, licencias previas, subsidios, control de precios y manejo de créditos.

Según (Sáenz,2002 et al), es así que los industriales cafeteros o comerciantes, no pueden considerarse social ni políticamente "progresistas" o "desarrollistas". Por el contrario, los industriales dadas sus alianzas con el Partido Conservador por el control del Estado y sus fieros ataques al sindicalismo independiente o de izquierda y menos

aún los empresarios cafeteros que tratan de mantener la producción feudal a toda costa. Por encima de las diferencias partidistas y de los conflictos sobre problemas económicos, existió consenso entre industriales, cafeteros, Conservadores, la mayoría Liberal y la inversión extranjera para reprimir los movimientos sindicales y sociales de cualquier índole. Es a través de campañas de publicidad, verdaderas cruzadas ideológicas, inundaron los periódicos con artículos, cuadros estadísticos, entrevistas favorables a sus intereses, obras de teatro, que se concientiza a la población de la importancia de la industrialización. El poder actual de los medios de comunicación y su vinculación a “grupos de interés”, es ahora un hecho irrefutable.

En 1945 aparece la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), integrada por dos grupos: uno de pequeños y medianos comerciantes orientados hacia los mercados locales y otro integrado por grandes comerciantes importadores-exportadores, que, si bien eran pocos, eran los más ricos, terminaron por tomarse el poder de la Federación y hacer de sus puntos de vista la posición oficial de ésta.

Con estos grupos se ha creado una élite en los distintos sectores productivos que estableciendo sistemas de inteligencia para reducir errores en sus objetivos de rentabilidad, se han cohesionado como clase poderosa, adaptando sus conductas a sus necesidades, integrando sus procesos de formulación de opciones de acuerdo con el momento histórico; revaluando su desempeño, profundizando en conocimientos que le permita mantenerse en su situación de privilegio sin tener en cuenta el componente social del desarrollo.

El perfil de la estructura industrial comenzó a modificarse. Para 1950, los bienes de consumo corriente participaban con 73.9% al valor agregado industrial, los bienes intermedios con 21.1% y los de capital con 4.9%; y para 1958 estas proporciones representaban 64.8%, 25.3% y 19.9%, evidenciando, en efecto que la industrialización avanzaba sobre los bienes intermedios y de capital, permitiendo mayores alcances en la "modernización".

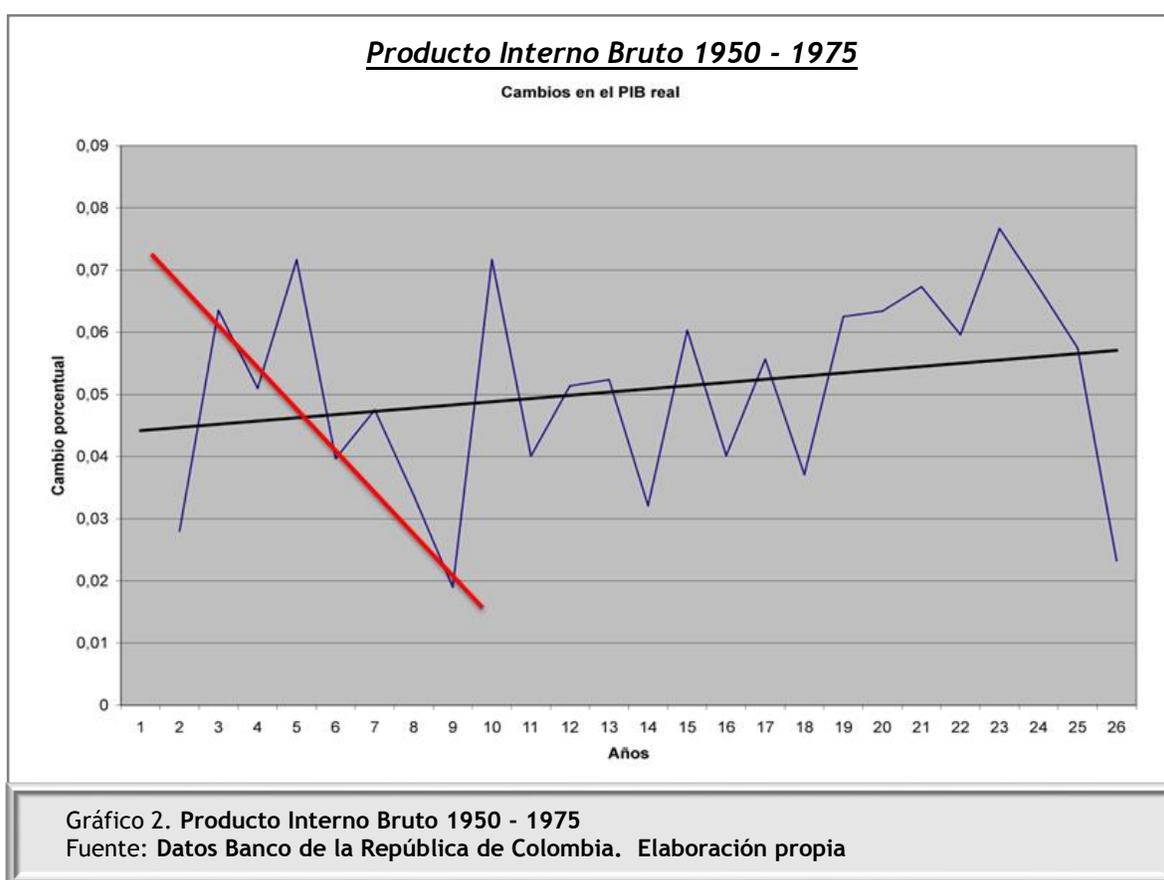
Se introdujeron nuevos procesos técnicos en las industrias tradicionales y por supuesto en las nuevas ramas. Así, por ejemplo, la acería integrada de alto horno en Paz del Río (1948 a 1954), la fabricación de soda cáustica y carbonato de sodio por el proceso Solvay (1947-1951), el lavado de carbón a escala industrial (1950), la producción petroquímica de amoníaco y fertilizantes nitrogenados (1955-1959), la instalación e instrumentación y controles electrónicos en varias industrias (1950-1953), son entre otras, innovaciones de importancia en el sector industrial.

Según, Ocampo y Montenegro (2007), entre 1958 y 1970, se implanta sin duda el modelo Cepalino y si se quiere, el definido en la reunión de Punta del Este con el presidente John F. Kennedy, basado en la sustitución de importaciones que inducía a un proceso de industrialización todavía más dinámico.

Lauchlin Currie (1961), quien presidió una Misión extranjera del Banco Mundial que llegó a Colombia en 1949, se quedó en Colombia, ejerció gran poder en la puesta en marcha de modelos de desarrollo, a partir de las sugerencias de la Misión, se implanta el modelo de sustitución de importaciones para Colombia, en forma persistente desde los años 50s, hasta la década de los ochentas. En 1967, cuando la industria empieza a tener síntomas de agotamiento y de incapacidad para liderar la economía, con visible reducción en los niveles de generación de empleo, competitividad y rentabilidad, empieza a ser cuestionado este modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones teniendo como sector dinamizador la industria. Después del Bogotazo y el periodo denominado de la Gran Violencia, con una década de enfrentamientos políticos, con la dictadura militar en 1953 y su consolidación en el poder entre 1954 y 1956, se reúnen los representantes de ambos partidos, Conservadores y Liberales; Alberto Lleras Camargo del Partido Liberal y Laureano Gómez Castro del Partido Conservador, firman un pacto, denominado El Frente Nacional coalición política, concretada en 1958 entre ambos partidos para restaurar la presencia en el poder del Bipartidismo.

El 24 de julio de 1956 los líderes firmaron el Pacto de Benidorm en España, donde se estableció como sistema de gobierno que, durante los siguientes 16 años, el poder presidencial se alternaría, cada cuatro años, entre un representante Liberal y uno

Conservador. Este momento histórico marca la consolidación del Frente Nacional, proceso político que no fue el triunfo de una clase en el sentido de persistencia de un grupo minoritario derrotado, sino más bien la unificación de intereses alrededor de una fracción de clase con una concentración tal de poder político y económico que redujo progresivamente la posibilidad de expresión de los distintos sectores, se dividieron a partir de ese momento los cargos administrativos entre conservadores y liberales, avalan a quien traiga apoyo político, sin importar nivel de estudio, profesión, es la administración al servicio de la Política Nacional.



En el Gráfico 2. se encuentra representada la tendencia del PIB real durante 25 años, de 1950 a 1975, no obstante que la tendencia general es creciente, durante los primeros 8 años, el PIB real muestra una tendencia a disminuir, llegando a tocar fondo en 1958, con la crisis del sector externo. Gustavo Rojas Pinilla, única dictadura del siglo XX, inició su mandato con un ambicioso plan de obras públicas, financiado por la bonanza

cafetera de 1954, construyeron la siderúrgica de Paz del Río, una red de hospitales en todo al país, 35 mil nuevas viviendas. Sin embargo, el descontento se hizo evidente y el régimen comenzó a mostrar mano de hierro, el 3 de agosto de 1955, el dictador cerró los periódicos el Tiempo, el Espectador y el Siglo, en 1958, es relevado del cargo por una Junta Militar, se evidencia la disminución del PIB, se produce el cambio de gobernante y se comienza a incrementar el gasto público. La economía colombiana describió un ciclo completo hasta los años setenta, con períodos de auge, 1967, con una caída significativa en 1975.

Desde este año, comienza una tendencia a recuperarse con altibajos permanentes hasta 1975. En el gráfico se pueden apreciar estas variaciones continuas; pero son muy claras las dos tendencias. En estudios realizados por Marcos Palacios (2001), Dávila, Ladrón de Guevara (2000 y 2002), se instaura en Colombia, el burocratismo, el nepotismo, el clientelismo, formas veladas de ineficiencia económica y corrupción.

En la década de los sesenta se inició lo que en algún momento Carlos A. Mattos denominó "El Plan Libro", más estructurados en sus enfoques y hacia el cumplimiento los objetivos económicos de crecimiento, distribución del ingreso. Con el presidente Alberto Lleras Camargo en 1961 se han presentado por parte de los Presidentes de la República, un plan de desarrollo que plantea al menos en el papel, sus directrices de gobierno y las políticas públicas a seguir, sin embargo, no han sido puestos en marcha.

Desde esa fecha, se han elaborado 13 Planes de Desarrollo, de los cuales solo cinco han sido aprobados por las distintas instancias político administrativas, el del Presidente Ernesto Samper Pizano y los cuatro últimos Planes desde el 2002, los dos Planes de Desarrollo del Presidente Álvaro Uribe Vélez y los dos Planes de Desarrollo del actual Presidente Juan Manuel Santos, han sido aprobados. En la parte general, señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno y en el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos

financieros requeridos para su ejecución y sus fuentes de financiación, a partir de estos Planes se puede realizar seguimiento a la articulación entre lo propuesto y la ejecución de las políticas públicas.

Según Ocampo (1987), la CEPAL y muchos otros autores, con la década de los 80's se inició un largo período de recesión que algunos autores lo han denominado la década perdida: "La crisis de la deuda, generada por el sobre-endeudamiento de muchos países latinoamericanos en los años setenta y la radical interrupción de dichos flujos en 1981-1982, generó en la región una fuerte crisis de desarrollo, que se reflejó en caídas del Producto Interno Bruto por habitante en la mayoría de los países de la región, el debilitamiento general de sus estructuras productivas y estatales, la desigualdad creciente en la distribución del ingreso y el incremento en los niveles de pobreza. Colombia no fue enteramente ajena a la crisis que experimentó América Latina en los años ochenta. Sin embargo, el manejo mucho más prudente del endeudamiento externo en los años anteriores a la crisis y, en general, una política macroeconómica más cautelosa, le permitió sortear este período mucho mejor que otros países de la región, tanto en términos de rigor como de duración de la crisis, con tasas promedio de crecimiento de 1975 a 1980 del 1%; como año crítico 1982, este proceso estuvo acompañado finalmente, con una fuerte crisis financiera, que llevó a la quiebra y a la nacionalización de varios bancos e intermediarios financieros a partir de 1982."

Según Restrepo (2001) el gobierno del Presidente Belisario Betancur, lleno de buenas intenciones, inició los diálogos de paz con grupos armados, con este objetivo impulsó un proyecto de amnistía ante el congreso, el cual se convirtió en Ley finales de 1982. En éste proceso de diálogo participaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército Popular de Liberación, el Movimiento 19 de abril, el Ejército de Liberación Nacional y la Autodefensa Obrera.

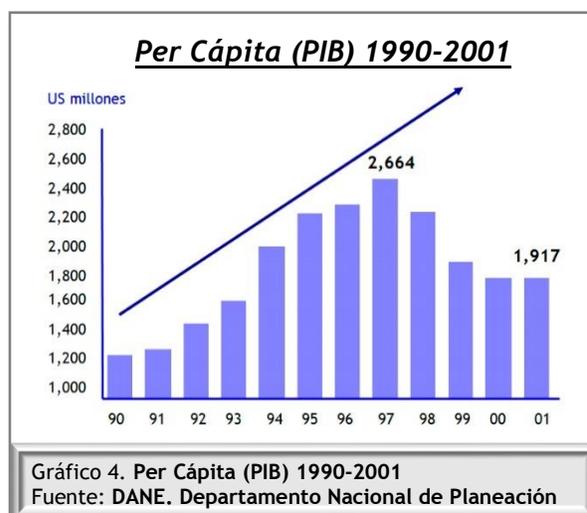
En el Informe Final de la Comisión de la Verdad (2010), "el Proceso de Paz de Belisario Betancur tuvo como resultado un acuerdo que fue suscrito por una Comisión de Paz, Diálogo y Verificación, en representación del gobierno, y por el Estado Mayor

de las FARC-EP y firmado en el campamento conocido como Casa Verde en el municipio de La Uribe, Meta. El 28 de marzo de 1984, las FARC ordenaron el cese al fuego a sus 27 frentes guerrilleros, mientras que el presidente Betancur también ordenó lo mismo a todas las autoridades civiles y militares del país. Sin embargo, por múltiples ataques a los miembros desmovilizados y según el comunicado emitido por el M-19 el miércoles 6 y jueves 7 de noviembre de 1985, ocurrió tristemente la conocida “Toma del Palacio de Justicia por parte de un comando del M-19 y Retoma por parte del ejército Colombiano, grupo que tenía la intención de convocar a Betancur a un juicio público por la ruptura unilateral de cese al fuego acordada entre el gobierno y M-19, acusando al gobierno de traición al país por faltar a las negociaciones de paz realizadas con la guerrilla en los Acuerdos de Corinto en 1984. Con un saldo de 11 magistrados muertos y un total de 94 muertos según el Informe Final de la Comisión de la Verdad (2010) sobre los hechos que sacudieron hace 30 años al país por la toma y la posterior retoma del Palacio de Justicia”. Tema todavía vigente e inconcluso, en donde al parecer estuvieron implicados también el narcotráfico y los paramilitares”.

Durante el gobierno de Belisario Betancur, además, de la Toma del Palacio de Justicia, le ocurrieron otras calamidades, el 13 de noviembre de 1985, sobreviene, la erupción del nevado del Ruiz, que hizo desaparecer al pueblo de Armero en el Tolima, con aproximadamente 25.000 muertos. En 1983 se había producido otro desastre natural; el terremoto de Popayán con pérdidas humanas y daños invaluable en el patrimonio arquitectónico, porque la cúpula La Catedral se vino abajo y aplastó a decenas de feligreses, según Santiago Cruz Hoyos, reportero de El País, el 25% de las 287 víctimas mortales del temblor.

La Constitución de 1991 consagró reformas que tenían como objetivo cambiar situaciones tan críticas, como las anteriormente descritas, romper con los comportamientos clientelistas, autocráticos, nepotistas. Con la Constitución de 1991, el debilitamiento del proceso de industrialización y los indicadores económicos negativos, trajo como consecuencia una "cascada" de reformas en todos los niveles; se cambió el Modelo de Estado Intervencionista y Benefactor por el Nuevo Modelo

Neoliberal, soportado en estrategias de Modernización del Estado, Apertura Económica integrada por: la globalización, la liberalización, y las privatizaciones, disminución del gigantismo del estado, se trató de buscar soluciones a un siglo de problemáticas no resueltas, tales como la inseguridad, la violencia, el narcotráfico, la corrupción, todo ello se refleja en los indicadores de gigantismo del Estado, altos índices de inseguridad y pérdida en la calidad de vida, como se puede observar en los Gráficos 3 y 4.



Hace dos décadas en Colombia se ha dado un proceso de cambio en el modelo de intervención del Estado, coherentes, con los cambios, surgidos a nivel mundial, tanto en las economías occidentales, como en las economías socialistas. Las economías a partir de 1989, han promovido políticas de privatización, industrialización y globalización, para fomentar y dinamizar la economía.

Con la Constitución de 1991, se prohibieron los auxilios parlamentarios, se estableció un régimen de incompatibilidades e inhabilidades, en la norma se prohíbe contratar familiares medido por grados de consanguinidad y de afinidad; se colocó tope a la financiación de las campañas electorales; se realizó una reforma política con cambios en las circunscripciones de Senado y Cámara, entre otras disposiciones, se creó el tarjetón, se crearon mecanismos de control político del poder legislativo a partir de figuras como la moción de censura, se incorporó a la Constitución la elección popular de Alcaldes aprobada en 1988, posteriormente se incorporó la elección popular de gobernadores.

También se estableció con esta Constitución, los mecanismos para la participación y el control ciudadano, como la Tutela, las Veedurías Ciudadanas; las consultas ciudadanas mediante el voto con mecanismos, tales como: el Referendo Aprobatorio o Revocatorio, la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, el Cabildo abierto, el Plebiscito. Con estos mecanismos, el pueblo tiene el poder para intervenir sobre los asuntos de su interés general y la facultad de aprobar o de rechazar los proyectos de ley o temas de interés general.

Sin embargo, a pesar de que todos estos procesos se han dado, ha quedado demostrado que los vicios del pasado no se pueden borrar con normas; el clientelismo, nepotismo, burocratismo, continúa siendo una realidad, solo se dio un proceso de adaptación a las nuevas realidades institucionales. Ahora este tipo de clientelismo se denomina de mercado, hay intercambio de favores, turnos alternados para las elecciones, las formas de corrupción, muy creativas y en algunos casos con desvergüenza insultante y cínica; como, por ejemplo, solo por citar algunos recientes que presento el diario El Espectador (2013):

“Presenta los 10 casos más importantes de corrupción, los cuales representan cerca de \$4 billones y más de 100 implicados. Agro Ingreso Seguro Entidad afectada: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Monto estimado: \$12.700 millones, implicado el Ministro de Agricultura; Empresa de Energía de Pereira (Enerpereira): Monto estimado: \$64.700 millones; Vía Bogotá- Girardot, Entidad afectada: Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Monto estimado: \$170.800 millones; Recolección de basuras en Bogotá, Entidad afectada: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), Monto estimado: \$ 348.000 millones. En varios casos implicado el Alcalde de Bogotá, también publicado por el Espectador, el cual utilizó un mecanismo de acción coordinada popular denominada Tutelatón, para evitar que el cumplimiento del fallo de destitución e inhabilidad por 15 años, seguidores del Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, presentaron 800 tutelas. Terminó su periodo como Alcalde por una de las muchas tutelas decidida por la Sala de Tierras del Tribunal de Bogotá”.

Al terminar el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango el balance como ejecutivo no fue satisfactorio, es el gobierno con los peores indicadores económicos del siglo XX, su trabajo se concentró en la Política de Paz, durante su Presidencia el conflicto armado, algunos autores lo han llamado “la guerra por la coca” entre guerrillas y paramilitares, realizó un frustrado proceso de negociación de paz con Las Farc, para ello, despejó de fuerza pública tres municipios del Meta y uno del Caquetá, denominada “El Cagúan”, en la región del río Cagúan, el área desmilitarizada de 42 mil kilómetros funcionó desde el 7 de noviembre de 1998 hasta el 20 de febrero de 2002, estaba planeada para seis meses y se extendió prácticamente a lo largo de su gobierno. Los diálogos de paz, tuvieron una amplia participación de la sociedad y de organizaciones con una agenda de temas con 110 puntos. La estrategia de negociación no tuvo éxito y por el contrario algunos analistas señalan que la guerrilla utilizó el territorio entregado para los procesos de negociación, para fortalecerse como grupo armado y establecer vínculos con el narcotráfico.

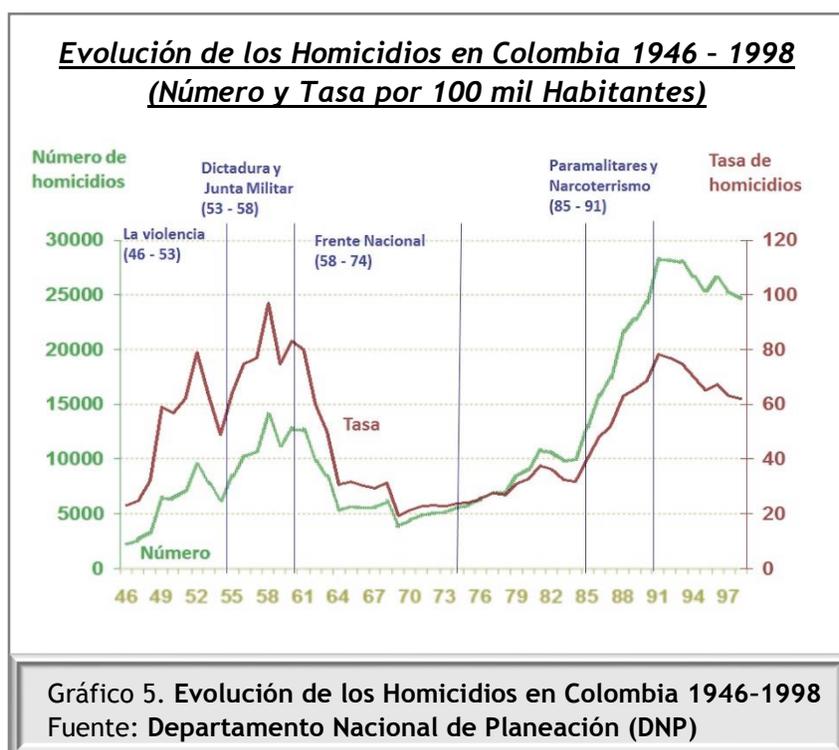
En 1999 durante este periodo presidencial, se concibió el Plan Colombia o también llamado Plan para la Paz y el fortalecimiento del Estado o Plan Colombia para la paz, surgió como un acuerdo bilateral entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos.

El Plan Colombia tuvo como principales objetivos los siguientes: Articular las estrategias frente al conflicto armado con una política de mediano plazo; Desarrollar una nueva Diplomacia para la Paz, bajo el principio de corresponsabilidad; Adoptar Programas y mecanismos de desarrollo distintos a los convencionales. (RAS, FIP, Mesas de Aportantes)

El total de recursos del Plan US \$7,500 millones: como recursos internacionales (RI) US \$2,636 millones y Recursos Nacionales (RN) US \$4.864 millones. Distribuidos así: Recuperación Económica y Social US \$1198 millones; RI: US \$64 millones; RN: US \$1134 millones. Solución Política Negociada al Conflicto US \$58 millones; RI: US \$38 millones, RN: US \$20 millones. Lucha contra el Narcotráfico US \$2402 millones; RI: US \$1235 millones, RN: US \$1.167 millones. Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social US \$3.842 millones; RI: US \$1299 millones, RN: US \$2.543 millones.

Según Rubio, cita trabajos relacionados con los factores de violencia en Colombia de Sarmiento, Echandía y Gaviria (1999) concluyen, que la violencia en la década de los noventa no estuvo vinculada a factores de pobreza y desigualdad, sino por el contrario se presentó una violencia generalizada, relacionada con grupos armados de narcotráfico, grupos guerrilleros, paramilitares y el deficiente desempeño de la justicia.

Dentro de los efectos de corto plazo e impactos de largo plazo de esta violencia, están: población desplazada, toma por la fuerza de la propiedad privada, traslado y redistribución de la riqueza de manos legales a grupos ilegales; impactos sobre la producción, uso del suelo, el patrimonio familiar inconmensurable; con prácticas generalizadas, según informe de la revista Semana (1992) de secuestros, con un promedio 60 millones por secuestrado; como se puede observar en el Gráfico 5, vacunas del 15% y a veces hasta el 20% del valor de un contrato para poder ejecutarlo por la FARC y ELN, con porcentajes sobre la producción a los empresarios o por hectárea a los propietarios de fincas; sobre la producción de oro, carbón y petróleo tasas del 7% a 8%; desvío de recursos presupuestales municipales y gubernamentales; además de los recursos generados por la producción de coca, amapola; además de todos estos actos



de violencia que han traído profundos efectos e impactos la estructura económica y social de Colombia, actividades como el reclutamiento forzado de niños y niñas de 17.345 desmovilizados de esa guerrilla desde 2002, la mitad dijeron que los reclutaron siendo niños, según información del periódico El Tiempo (2015).

Como uno de temas prioritarios de éste gobierno, fue la Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la cual tuvo como propósitos los siguientes: Prevención violaciones de DDHH y DIH; Programas de protección testigos y personas amenazadas; Atención desplazados; Minas antipersonas, Desvinculación niños del conflicto e incentivo desmovilización voluntaria; Plan Nacional de Acción en DDHH y DIH; Con resultados positivos los principales logros fueron: La creación de la Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y el DIH, el Observatorio de Derechos Humanos y el Programa de prevención de accidentes por minas antipersonal y atención a víctimas; Protección al 91.7% de las personas amenazadas que hicieron solicitud; Ejecución Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento con la atención a 128.721 familias y 23.148 personas desplazadas beneficiadas; desvincularon 655 menores del conflicto armado y se desmovilizaron 909 combatientes. desmovilizados.

Las cifras anteriores señalan el alto nivel de conflicto interno que vivió Colombia durante este periodo, este gobierno ha pasado a la historia de Colombia como uno de los peores en la historia de Colombia, con tasas de decrecimiento del Producto Interno Bruto, así: 1998: 0,6%, 1999: -4,1%, 2000: 2,8%, 2001:1,5% y 2002: 2,4%.

Durante este gobierno se presentó una de las peores crisis en la vivienda; se realizaron alivios y reliquidaciones las cuales tuvieron un efecto temporal sobre la tendencia desde 1998-1999, la cartera hipotecaria continuó con su deterioro. En diciembre de 2001, la proporción de cartera vencida bruta era de 21.4%. La causa del problema estuvo ligada al decrecimiento del sector Industrial de un 15%, el desempleo y a la caída del ingreso de los hogares 25% entre 1998 y 2001.

De acuerdo con los acontecimientos anteriormente descritos, la Intervención del Estado en Colombia se dio desde 1923 hasta 1991. El estado intervino en todos los ámbitos, dadas las grandes problemáticas de violencia, corrupción, poderes locales, regionales y de grupos armados. Se dio, cuando también en el mundo la intervención se considerada positiva y beneficiosa para el desarrollo de una nación. Es evidente que el

mercado por sí solo no puede regular todos los aspectos económicos relacionados con el crecimiento y desarrollo de un país, y menos en un país con tantas problemáticas sociales, por lo tanto, la intervención del Estado se ha dado de acuerdo con el vaivén de los acontecimientos, cada situación crítica, es la oportunidad política para que surjan líderes caudillistas, que en sus discursos proponen soluciones, que al final de cada gobierno resultan siendo una variación de lo mismo, porque independientemente de las ideologías Liberales, Conservadoras, socialistas, cooperativas, buscan el lucro personal.

En Colombia surgen diferentes políticas, formas y estilos de gobierno, se adaptan los Modelos de desarrollo, de acuerdo con los indicadores de resultado, es allí donde los gobiernos aumentan o disminuyen la intervención del Estado de manera pendular al ritmo de las necesidades y le dan prioridad a un sector o a una actividad dependiendo del interés de grupo. Los estudios de Posada y Gómez y el Greco en (2002) apoyan esta afirmación como se puede observar a continuación.

Carlos Posada y Wilman Gómez (2002) realizaron para Colombia un análisis del crecimiento económico y el gasto público, donde describen, como la tasa de crecimiento económico puede estar positivamente relacionada con el gasto público en capital humano e infraestructura física, así, confirman que, a lo largo de una ruta de transición al estado estable, el gasto público puede ser uno de los dos motores del crecimiento económico.

“Se debe a un efecto rezagado sobre el crecimiento económico de los bajos niveles de gasto público en educación, salud e infraestructura, registrados durante el periodo 1930-1960. Pero si bien el gasto público pasa de un 9% en 1950, a un nivel del 33% en 2001, este incremento en el gasto público debería reflejarse en mejores indicadores de bienestar y calidad de vida”.

En otro estudio para Colombia, realizado por Greco (2002), de acuerdo a los resultados arrojados, en los últimos 100 años, el crecimiento económico colombiano presenta una notoria disminución especialmente en el periodo 1925 - 2000. (Tabla 3, columnas 4 y 5), en esta se muestra igualmente, una preocupante caída a partir de 1976.

Tabla 3. *Contabilidad del Crecimiento en Colombia 1905-1996*

Periodo	Variación PIB (1) = (2)+(3)+(4)	Variación Capital K (2)	Variación PEA (3)	Variación A (4)
1905 - 1996	4,74	1,40	1,43	1,90
1905 - 1924	5,43	0,52	1,14	3,77
1925 - 1950	4,42	1,06	1,11	2,25
1950 - 1975	4,94	1,89	1,55	1,50
1925 - 1975	4,75	1,47	1,34	1,94
1976 - 1996	4,07	2,04	1,94	0,09

Variaciones porcentuales medias

Valores PIB y del Capital a precios 1975

Nota: Se supone que el PIB es una función Coob - Douglas y el trabajo con las propiedades del trabajo Neoclásicas convencionales y que la elasticidad al capital es 0,42.

Contabilidad de crecimiento en Colombia 1905 - 1996

Fuente: Greco (2002). El Crecimiento Económico Colombiano en el Siglo XX

A partir de 1989 en el mundo y en Colombia aparecieron los procesos apertura, globalización de la economía, con la Constitución de 1991 se pone en marcha el proceso de privatización; el Estado, solo debe participar en algunos ámbitos como son: el manejo de la Ley, los aspectos jurídicos y legales en el funcionamiento de la nación, la utilización de impuestos para recaudo del Estado y su utilización en la defensa del territorio.

En Colombia, al adoptar este modelo de apertura, privatización y disminución del Estado, se dio una política de fomento al comercio con otros países mediante la eliminación de las barreras al comercio exterior: se realizó una reforma a las licencias de importación, se cambió el sistema arancelario orientado a fomentar las importaciones de bienes de capital e insumos que permitieran la dinamización de la industria, según Melo (2009):

“la liberación de importaciones adelantada durante 1990, ha sido el más rápido proceso de apertura de importaciones que se ha realizado en Colombia es así, como entre febrero y noviembre de 1990, el porcentaje de importaciones sometidas al régimen de libre importación pasó del 38.9 al 97% del universo arancelario”.

De manera simultánea en Colombia se dio comienzo a un nuevo Modelo de descentralización, con el fin de volver a las regiones más autónomas, más responsables de sus ingresos y de sus gastos, con ello, se buscaba corregir los desequilibrios

regionales, generar igualdad, equidad en el desarrollo; esto trajo una cascada de continuas reformas, de todo orden a nivel nacional, departamental y local.

Se trasladaron recursos del orden nacional, denominados transferencias; se crearon impuestos y se autorizó a las distintas “Entidades Territoriales”¹³ su administración; sin embargo, diferentes estudios, como los de Wiesner (1998), Alesina y Carrasquilla (2000), Bonet (2004 y 2006), confluyen en la realidad, demuestran que la descentralización en lugar de mejorar, ha profundizado las desigualdades, al aumentar las transferencias nacionales a las distintas áreas geográficas colombianas, se fomentó la pereza fiscal, la corrupción, el despilfarro en los recursos públicos, el incumplimiento en pagos, con la certeza de que el nivel central tiene que responder al incumplimiento del pago de compromisos regionales y locales, el aumento en el endeudamiento público, la dificultad en el cumplimiento de las metas nacionales.

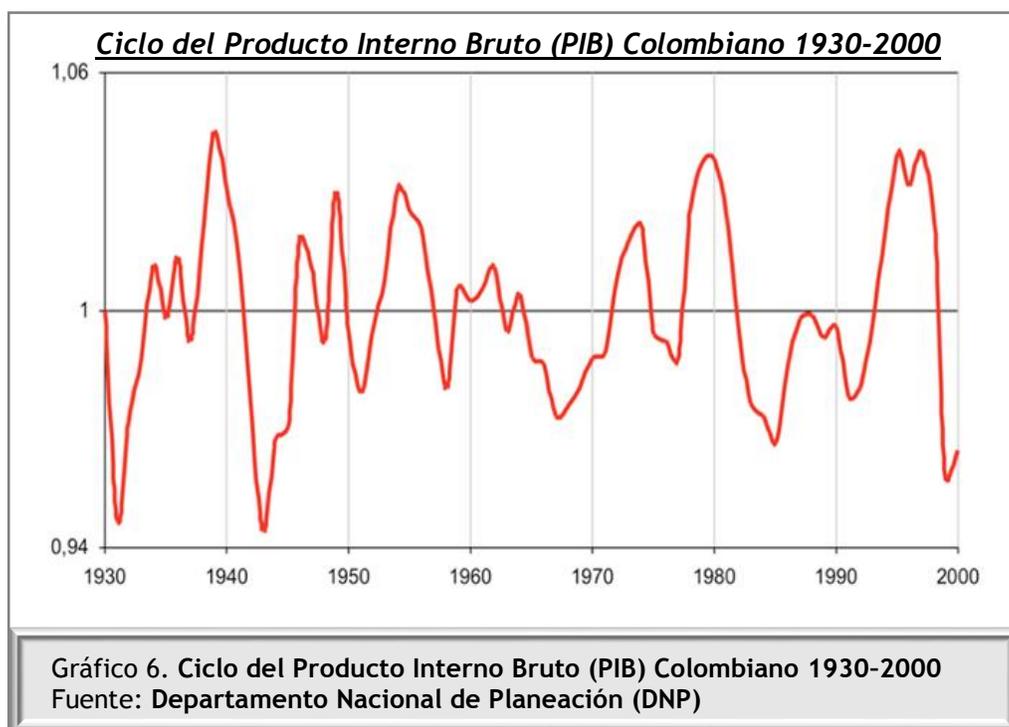
Al evaluar los resultados de la descentralización, el estado a nivel central ha vuelto de regreso a un modelo de evaluación y control central, a través de indicadores para garantizar el cumplimiento en la prestación de servicios con las condiciones adecuadas, por esta razón se dice que el modelo de descentralización no se ha cumplido y continúa el modelo de intervención centralizada del Estado.

En Colombia desde su nacimiento como República independiente en 1810 y desde que se tienen algunas estadísticas macroeconómicas propias, 1923, se puede observar la persistencia de ciclos económicos recesivos permanentes, con periodos de tasas de crecimiento económico insuficientes para satisfacer el crecimiento demográfico y la generación de empleo como se puede observar en el Gráfico No 6, factores determinantes que han contribuido, a lo que algunos autores denominan falta de oportunidades como la principal causa para que en Colombia persista la cultura de la violencia, de la intolerancia y el conflicto, que solo indican, debilidad en las instituciones, falta unidad de propósito para su construcción y consolidación, por tanto, se requiere de políticas públicas continuas, que mantengan el rumbo y las directrices para romper con los vicios de la administración, que han degenerado en patologías

sociales que entrañan un enfoque conceptual de ineficiencia, ineptitud, centralismo, casuismo, reglamentarismo, intervencionismo, autoritarismo, corrupción, anarquía y depredación de todos los recursos públicos, ambientales, sociales y humanos, que como vía de solución ha caído en la excesiva juridicidad y normatividad, sin conformar las estructuras sociales sólidas y las bases estadísticas mínimas que permitan evaluar los procesos y saber los logros alcanzados.

3.4. Colombia en el Siglo XXI

En 2002 irrumpe en el ámbito nacional el Presidente Álvaro Uribe Vélez en su primer gobierno 2002-2004, transformó la realidad que vivía Colombia, en donde la inseguridad, la ilegalidad, la extorsión eran lo cotidiano; los secuestros, los atentados, la inversión extranjera era nula, la crisis económica, el descontento generalizado de la ciudadanía y la violencia de todo tipo, tenía inmovilizada a la nación, los problemas de los gobiernos de los décadas anteriores, se podría decir que no fue una década la perdida sino dos, la de los 80's y 90's, los problemas en los 90's en lugar de resolverse, por el contrario se agudizaron, abriendo la necesidad sentida y el clamor popular de mano dura.



El 7 de agosto de 2002 inició su período presidencial Álvaro Uribe Vélez con dos metas explícitas: la normalización de la situación económica y social del país y el restablecimiento de la autoridad del Estado sobre la sociedad. En el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario”, se planteó la necesidad de buscar un Estado eficiente que brindara seguridad democrática, crecimiento económico, equidad social y eficiencia, y transparencia en el Estado. La base de éste reposó en las cualidades atribuidas al Estado comunitario “Un Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales”.

“Un Estado gerencial que invierta con austeridad y eficiencia los recursos públicos. Y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria. El Estado comunitario no tolerara corrupción, ni coexistirá con la violencia cualquiera sea su discurso”

La suma de múltiples ausencias de responsabilidad, el fracaso del proceso de paz del anterior presidente Andrés Pastrana con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC- los abusos que se presentaron en torno a la zona desmilitarizada, la agudización del conflicto interno, desacreditó a la guerrilla como actor político, y llevó a los colombianos a preferir una solución militar del conflicto en vez de una salida negociada, la incredulidad de los ciudadanos en los partidos tradicionales, llevó a la gestación de esta grave crisis de la representación política y en la negativa percepción de los colombianos sobre los partidos, manifestada en los altos niveles de abstención y al ascenso de nuevas propuestas en cabeza de Álvaro Uribe en las elecciones, como candidato independiente, disidente del partido Liberal.

Las políticas y programas del Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario, aprobado por el Congreso con la Ley 812 de junio 27 de 2003, promovió ese propósito a través de cuatro objetivos: seguridad democrática, crecimiento económico sostenible y generación de empleo, reactivación social y renovación de la Administración Pública.

Entre los objetivos hay una secuencia lógica, entre ellos se refuerzan mutuamente, con seguridad hay confianza en el país y un ambiente favorable a la inversión lo cual estimula el crecimiento económico y la generación de empleo. Si se acompaña el crecimiento con una política social activa y con una mejor focalización del gasto y los programas sociales se reparten de manera más equitativa, los resultados y efectos sobre la reducción de la pobreza son mayores. Adicionalmente, se mejora la eficiencia y transparencia de las instituciones, hay un impacto directo sobre los resultados de las políticas gubernamentales, lo cual, a su vez, da mayor confianza en las instituciones y el Estado. Por lo anterior dentro del Plan el orden de estos objetivos no es casual.

Se deben distinguir dos tipos de resultados. Los resultados generales acumulados, que señalan el nivel de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en su conjunto y los resultados específicos, que miden los productos e impactos de la gestión como consecuencia del cumplimiento de las metas establecidas en cada uno de los objetivos, estrategias y programas del Gobierno.

En el documento Informe al Congreso de 2005, presentado por la Presidencia de la República, muestra:

“el cumplimiento del Plan de Desarrollo con un avance promedio de un 70% del monto de los recursos asignados. Si se tiene en cuenta el número de indicadores asociados a cada objetivo, dicho resultado es superior a 66%. El nivel de ejecución presupuestal en total alcanza un 77% de los \$86,8 billones apropiados para las vigencias 2003, 2004 y 2005. En relación con los cuatro objetivos. El primero de ellos, seguridad democrática llega a un 74%. La renovación del Estado 73,2%, el crecimiento económico y generación 69,6% y construir equidad 69,1%.”

Sin duda el principal determinante de los resultados obtenidos son los logros en materia de seguridad, están directamente relacionados con la alta popularidad de la que ha gozado este gobierno durante sus dos periodos presidenciales, con niveles que oscilaron entre el 63% y 85% en julio de 2008, con el éxito de la Operación Jaque, cuando fueron liberados 15 secuestrados, entre ellos la candidata presidencial Ingrid Betancourt y tres estadounidenses. Durante la Presidencia de Uribe Vélez, los resultados fueron evidentes:

“(…) la política de Seguridad Democrática logró incrementar la presencia legítima del Estado y reestablecer el control de zonas bajo influencia de los grupos armados ilegales. Cuando inició su gobierno 168 localidades se encontraban por fuera del control estatal al no contar con autoridades de la policía. Desde comienzos de 2004, todos los municipios del país cuentan con presencia efectiva de la fuerza pública.

Como consecuencia de lo anterior los delitos de alto impacto social han disminuido la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, pasó de 6,02 homicidios mensuales en julio de 2002 a 3,04 en junio de 2005, lo que representa una reducción de 49,5% la cifra más baja de los últimos 18 años. Esta tendencia decreciente, se confirma al comparar el número de homicidios del primer semestre de 2005 frente a igual periodo de 2002, lapso en el cual, se pasó de casi 15 mil a menos de 6 mil homicidios, lo cual es equivalente a una reducción de 40%.

En cuanto al secuestro, otra de las variables de importancia en el tema de seguridad, según el informe soportado en datos del Ministerio de Defensa y Fondelibertad muestra una disminución de 52% entre 2002 y 2004 y una reducción de 80% en el número de casos reportados entre enero y junio de 2005, frente al mismo periodo de 2002. El secuestro extorsivo, delito que afecta la inversión y genera ingresos a las organizaciones armadas al margen de la ley, se redujo 49% entre 2003 y 2004 y casi 61% entre el primer semestre de 2005 y el mismo periodo de 2004.

En el desplazamiento forzado el número de personas afectadas cayó 63,3% entre 2004 y 2002, y a 2005 26,4% frente a los resultados de 2004. Sin embargo, Colombia sigue ocupando el segundo puesto a nivel mundial en este tema, con tan alto impacto social. Los actos terroristas también registraron una disminución de 55,9% entre 2002 y 2004 y de 56,4% durante el primer semestre de 2005 con respecto al mismo periodo de 2003.

La Inversión Extranjera Directa aumentó de 1,07% del PIB en 2003 a 2,6% del PIB en 2004. Entre 2002 y 2005 la inversión privada creció, en términos reales, un 89,11% al pasar de 7,58% del PIB en el primer año a 11,9% en el primer trimestre de 2005 el comportamiento de la inversión dinamizó la demanda interna, pero las políticas sectoriales también han contribuido al favorable desempeño del sector de la construcción de vivienda, como la implementación de un seguro contra la inflación para créditos hipotecarios en UVR, el mantenimiento de los beneficios tributarios para el ahorro en cuentas AFC y un plan de titularización de cartera hipotecaria, se han reflejado en el crecimiento anual del sector de la construcción superior a 10% durante el periodo.

La Renovación de la Administración, se ha realizado a través del Programa de Renovación Pública PRAP cuyo objetivo es adecuar los requerimientos de un Estado Comunitario, racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas y fortaleciendo su capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales”.

Los logros alcanzados en su primer gobierno, le permitió presentar el proyecto de reelección, el cual alcanzó y fue reelegido para un nuevo mandato. Sin embargo, a pesar de lo exitoso de su primer mandato, el segundo mandato tuvo grandes logros, pero también múltiples escándalos sobre la repartición de beneficios a parlamentarios por parte del gobierno a fin de lograr la aprobación del proyecto de reelección Presidencial; los llamados falsos positivos, que significa falsos resultados -en 2007-, los grupos colombianos de derechos humanos habían contado 955 casos de ejecuciones extrajudiciales por las Fuerzas Armadas desde el año 2002; las chuzadas, seguimiento a las personas y organizaciones vinculadas con los derechos humanos, sindicatos y políticos de la oposición de interés del gobierno por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); los múltiples escándalos, determinaron que en el gobierno de Juan Manuel Santos, esta entidad fuera liquidada como parte de la Reforma del Estado; todas estas situaciones con hechos comprobados y condenas, han terminado empañando el gobierno del Presidente Uribe y el alcance de sus metas.

En 2008 fue elegido como Presidente de la República, Juan Manuel Santos, después de diez años también reelegido; pone en marcha la denominada “Unidad Nacional para la Paz”, con el reinicio de los diálogos de paz de San Vicente del Caguán, entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con el objetivo de poner fin al conflicto armado que lleva más de cinco décadas, por causa del despojo de tierras y múltiples desigualdades, en materia de seguridad, según el Presidente Santos, se han logrado importantes resultados. “(...) desatacó el hecho de que en 2006 había 33 bandas criminales y en el primer semestre del 2014 ya quedan 3. Además, Colombia fue retirada de todas las listas negras en las que estaba por temas relacionados con los derechos humanos”.

El crecimiento promedio del PIB durante su primer periodo supera el 4,0%, está solicitando a Estados Unidos el apoyo para la Paz, se plantea una nueva reforma al estado con el fin de solucionar los problemas generados por la reelección. Las cifras publicadas por el DANE, indican que el Gobierno Nacional alcanzó y superó la meta del Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010-2014, que se había pactado en 32% para pobreza y en 9,5% para pobreza extrema (cuando el ingreso no alcanza para comprar los nutrientes esenciales), efectivamente pasó de 9,1% en 2013 a 8,1% en 2014, lo que significa que 407.000 personas superaron esa condición. De acuerdo con el informe del Presidente al Congreso en 2014, el cumplimiento total del plan es del 83%, los programas de superación de la pobreza se han cumplido en un 84%, los de seguridad 74% y los más bajos, los de sostenibilidad ambiental con un 60%. Eso sin contar que, por ejemplo, en los programas de Ciencia, Tecnología e Innovación, de 23 ítems, siete ya fueron superados.

Según el informe de Naciones Unidas, Colombia continúa siendo uno de los países más desiguales de todo el planeta en lo que a la tenencia de la tierra se refiere, el 52% de la gran propiedad está en manos de apenas el 1,15% de sus habitantes; es el 14º país con mayor desigualdad dentro de 134 observados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el coeficiente de Gini -en donde 0 es igualdad total y 1, desigualdad absoluta- fue de 0,539 en 2013 y en 2014 de 0,538.

Las Políticas Públicas surgen con el fin de romper los ciclos económicos, se deben articular a la realidad histórica, al espacio geográfico, deben alcanzar desarrollos más que proporcionales en el tiempo, mediante procesos de educación y aprendizaje de los desarrollos científicos y tecnológicos aplicados a la producción, pero sobre todo al desarrollo humano, para que logren nuevas formas de organización social que transformen la realidad social, y la población local adopte una actitud generativa que se traduzca en nuevos satisfactores en cada uno de los actores sociales para que construyan y promuevan con conciencia nuevas formas de desarrollo social, con formas de ser, tener, hacer y estar, más respetuosas del medio ambiente y de nuestros congéneres.

En Colombia han sido varios los intentos de hechura de política pública para poner el turismo como sector dinamizador y locomotora de crecimiento y desarrollo económico, sin embargo, su desarrollo y evolución se ha manejado bajo diferentes enfoques teóricos conceptuales del papel del Estado, en la economía y sus resultados se han visto afectados por esos enfoques o corrientes teóricas, por múltiples reformas administrativas con impactos directos en la gestión en su forma de aplicación, en la asignación y priorización de recursos financieros y de actividades, la política turística no es ajena a las convulsiones sociales económicas descritas en esta investigación, por tal razón conocer sus desarrollos a la luz de este camino sinuoso, escarpado e intermitente permite entender y comprender los logros, avances y retrocesos en cada uno de los aspectos importantes para el turismo nacional y avances en sus efectos internacionales.

La gestión pública es el Estado mismo actuando. La gestión del Estado exige replanteamientos administrativos profundos en las organizaciones con el fin de alcanzar resultados en el corto, mediano y largo plazo. La concreción de dicha gestión es un proceso que enfoca primordialmente a mandos altos y medios, para que puedan usar nuevas tecnologías y conocimientos en la administración sus unidades integrándolas a la Misión, Visión y resultados de las instituciones y a los objetivos y metas globales del Estado.

Adicionalmente a ello, estadísticas confiables son elemento básico en la toma de decisiones para la asignación de recursos en forma eficiente, ya sea bajo las figuras de la descentralización. Lo importante en el “hacer”, es la capacidad de administrar, es configurar un enfoque sistémico que configure y logre integrar lo político, lo administrativo, lo fiscal, lo social, lo público y lo privado, que supere los vicios y vacíos en que se ha desenvuelto el proceso de formulación, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas en Colombia.

El propósito de la gestión pública se cumplirá en la medida que se logre articular las políticas públicas a los individuos, la familia, la escuela, el barrio, las organizaciones cívicas, las organizaciones no gubernamentales y el Estado, todas ellas trabajando y construyendo propósitos comunes de manera coordinada. La puesta en marcha de las

políticas públicas, exige replanteamientos profundos en los procesos de gestión para alcanzar el desarrollo humano. La concreción de dicha gestión es un proceso complejo que vincula estructuras de producción permanentes, en el sistema de producción, con sus modalidades fluctuantes de intervención estatal, como: el Keynesianismo, el Monetarismo, el Neoliberalismo.

En los capítulos cuatro y cinco se realiza el Análisis de la Política Pública Turística Colombiana durante los periodos 1923-1991 y 1991 al 2015, en donde, para ambos periodos se trabajan aspectos cualitativos tales como: la organización y normatividad turística relacionándolos con hechos históricos y reformas político administrativas de Colombia y cuantitativos descriptivos, sobre los resultados de las estrategias de fomento del turismo mediante mecanismos financieros e incentivos tributarios y fiscales e indicadores agregados de resultado del sector. Finalmente, se presentan las conclusiones y posibles temas para futuras investigaciones resultado de la observación, revisión sistemática del período 1923-2015.



CAPITULO 4

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA TURÍSTICA COLOMBIANA SIGLO XX

Capítulo 4

Análisis de la Política Pública Turística Colombiana

Siglo XX

4.1. Introducción

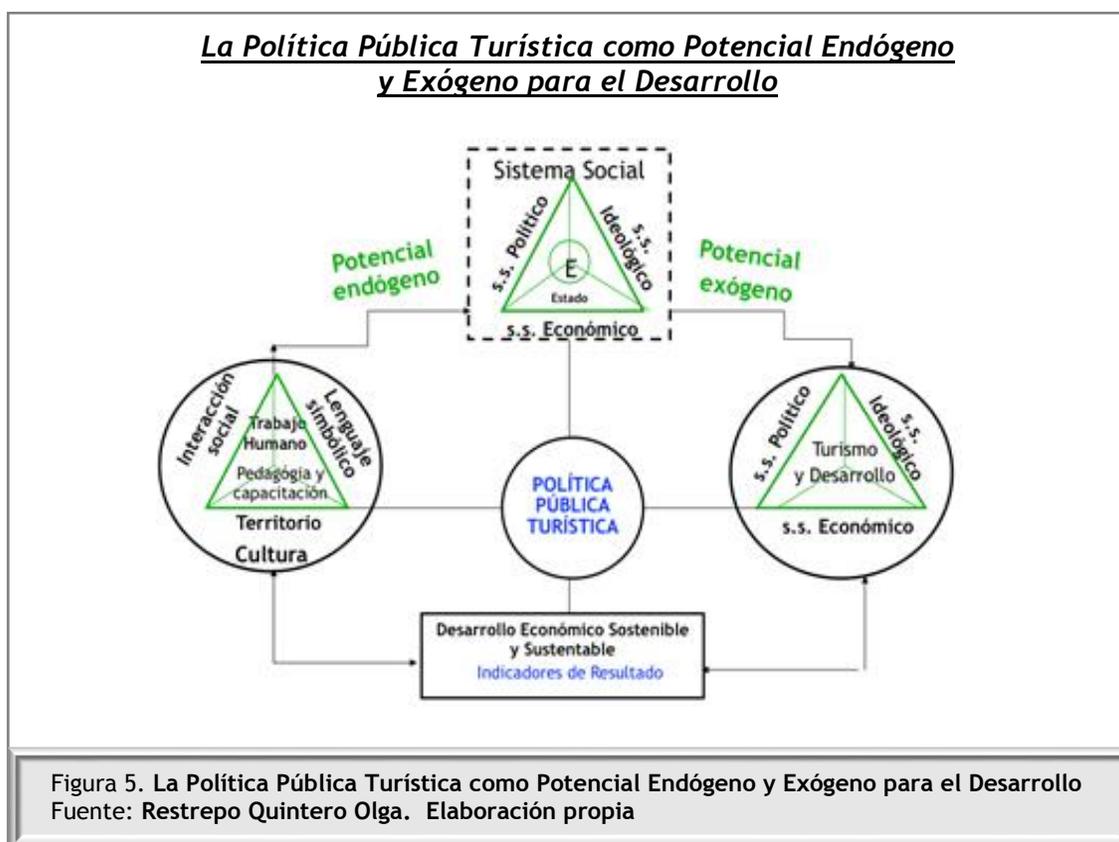
En los capítulos cuatro, cinco y seis de la investigación, se articulan metodológicamente los elementos que están implícitos en la formulación, evaluación y análisis de las políticas públicas, aplicados al modelo de evaluación escogido para realizar este tipo de investigación, se realiza una revisión histórica, descriptiva y sistemática que articula los diferentes enfoques, entendidos estos, como variantes que existen sobre el análisis de las Políticas Públicas aplicadas a la reforma del Estado, para alcanzar un resultado específico en el desarrollo de la “Política Pública Turística en Colombia” en este caso, así:

Como elemento corrector o integrador del discurso con la práctica: desde inicios del Siglo XX, no ha sido menospreciada la importancia del turismo para alcanzar el desarrollo económico y social del país, se presentan los intentos de ubicar el turismo como motor de desarrollo en la economía colombiana y sus avances y retrocesos, a lo largo del periodo comprendido entre los Siglos XX y XXI, por los distintos gobiernos Colombianos.

Como un enfoque comportamental en el seguimiento de decisiones y de acciones o inacciones a través de previsiones o prevenciones institucionalistas coordinadas: La Política Pública Turística ha sido oscilante en el tiempo, coherente, con los desarrollos de las Políticas Públicas Colombianas; los alcances de cada política, depende de las propuestas de gobierno en cada periodo presidencial, al terminar el mandato de cada Presidente, acaba el interés de la continuación o fortalecimiento de esa política. El análisis de la puesta en marcha de la Política Pública Turística en Colombia, su gestión y avances en el tiempo es importante conocerlos, con el fin de identificar logros o retrocesos, sus trayectorias y resultados. La Política Pública Turística depende del

interés de los gobiernos, no es una política de Estado, los alcances, logros, resultados, información, se han atomizado o encargado a diferentes entidades del Estado, que en algunos casos han desaparecido.

Como un curso de acción o trazado de Política Pública: es decir que se vaya moldeando la situación de manera que se responda a los objetivos propuestos, desde su formulación, ejecución y proceso de control. Como un conjunto de acciones y decisiones coordinadas articuladas con visión de futuro, la Política Pública como un curso de acción: al realizar el análisis el trazado de la Política Turística en Colombia, se revisa si esta ha sido o no promovida por el estado, si articula las distintas etapas de la actividad económica: producción, distribución y consumo; los elementos para producir: factores de producción; elementos para consumir: bienes y servicios; las unidades de producción: individuos, familias, empresas, industrias y nación; y las unidades de consumo: individuos, familias, empresas, industrias, comunidades y sociedades; todo este sistema económico, articulado al sistema social y la cultura, constituyen un potencial endógeno para el desarrollo de una nación.



Si esta dinámica se da, posibilita otro aspecto de desarrollo exógeno, articulado al comercio internacional -mayores exportaciones de bienes y servicios mediante cadenas productivas-, contribuye al aumento del empleo, la diversificación de la producción y el consumo, con procesos pedagógicos, de capacitación y formación del Recurso Humano, calidad de vida y desarrollo sostenible y sustentable. Ver Figura 5.

La investigación articula el desarrollo de las acciones que se han realizado a lo largo del extenso periodo de tiempo de análisis 1923 a 2015, parte desde las primeras iniciativas de fomento al turismo, se realiza una revisión desde 1923 a 1968 período que cumple con el objetivo de analizar los antecedentes de Política Pública Turística en Colombia, con el fin de conocer las realizaciones, resultados, avances y retrocesos del primer siglo de vida económica Colombiana, relacionada con el turismo; es así que a lo largo del siglo se dan reformas constitucionales significativas como las de 1936, 1945, 1968, 1986; el ambiente de conflicto interno y cambios externos, condujo a la necesidad de una Nueva Constitución Política, la de 1991, que le saliera al paso a la grave situación social y de crisis, es por esta razón, que en éste capítulo se analizan otros dos momentos: de 1968 a 1994 y de 1994 al 2000, posteriormente en el capítulo cinco; con ese curso de acción a través del tiempo, se aborda el análisis actual de la Política Pública Turística Colombiana, y se realiza el análisis de la realidad turística de 2000 a 2015.

4.2. Antecedentes de la Política Pública Turística

En esta sección de la investigación se hace una revisión descriptiva y sistemática de la política pública aplicada al turismo con el propósito de establecer tendencias y resultados de la Política pública Turística según periodo presidencial. Es de carácter histórico, integra los dos primeros enfoques: Como elemento corrector o integrador del discurso con la práctica y el enfoque comportamental en el seguimiento de decisiones, de acciones o inacciones a través del tiempo, en relación con cuatro variables: lo organizacional y normativo de la política pública turística; el fomento al turismo; el mercadeo; y el ordenamiento territorial; como elementos considerados esenciales e integradores en este estudio, para el desarrollo de una política pública o como un curso de acción a lo largo del periodo objeto de estudio 1923-1994.

Se presenta la evolución organizativa, normativa y de control en la primera parte; el fomento del turismo mediante mecanismos financieros e incentivos tributarios y fiscales en la segunda parte; se avanza en las estrategias alcanzadas en mercadeo doméstico e internacional en la tercera parte, y finalmente se realiza un análisis también a través de lo normativo los diferentes aspectos del ordenamiento territorial, todos ellos aspectos esenciales, si lo que se busca es establecer una política de turismo de largo plazo.

En el análisis se presentan los resultados de un siglo y como por reformas institucionales de intervención y luego de desregulación y privatización se trasladan funciones a diferentes instituciones, que exigen los esfuerzos coordinados del sector público y de la comunidad, para asumir la responsabilidad de la Política Pública Turística.

En Colombia cada gobierno y su influencia en el alcance de las políticas de desarrollo, presentan diferentes enfoques y puesta en marcha de acciones diferenciadas, que marcan rumbos y tendencias en el corto mediano y largo plazo, con resultados que evidencian o no el cumplimiento de metas y, al compararlos en el tiempo posibilitan el análisis de las Políticas Públicas aplicadas al Turismo. Estos procesos permiten aclarar conceptos y ponerlos en perspectiva. Desde lo económico, la actividad turística entendida como un negocio rápido y fácil, en donde cualquier persona puede incorporarse, han prevalecido los impactos sobre el medio ambiente, son observables sus efectos sobre los fenómenos naturales cada vez más dramáticos; el turismo provoca daños a la naturaleza y a la cultura de las comunidades donde se desarrolla.

Puente de Icononzo, Tolima

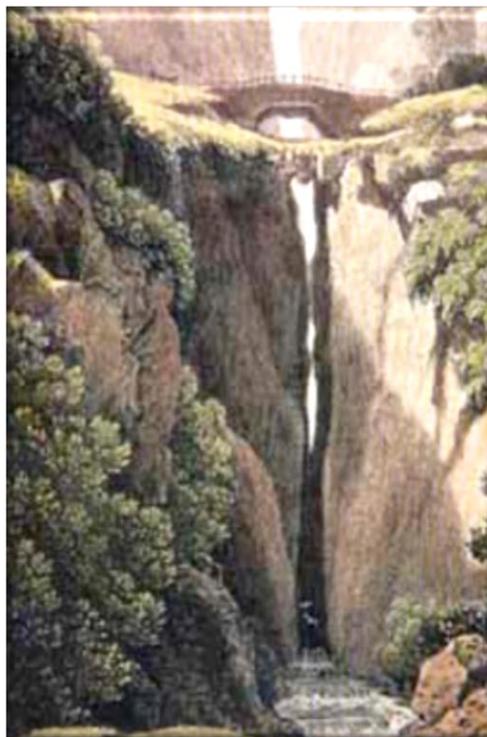


Ilustración 3. Foto Puente de Icononzo
Fuente: Colección Particular de Pilar Moreno de Ángel. *La asombrosa ingeniería de la naturaleza en el puente de Icononzo, Tolima.* (Firmin Didot Frères Editeurs, Paris, 1837. 18.5 X 14 cm.

A partir de 1970 se inició la crítica a esta situación, aunque el turismo en muchos lugares continúa desarrollándose en las mismas condiciones, han surgido movimientos ecologistas y teóricos que buscan una modificación sustancial en los paradigmas del desarrollo y manejo del turismo.

Lo que un gobierno inicia, a otro no le parece importante. Son múltiples los proyectos y estudios realizados para el fomento de la industria turística que se quedaron en documentos, como por ejemplo los estudios efectuados en para la Isla de Barú en la costa Atlántica, desde la década de los ochenta.



Las características físico-espaciales de Colombia, como se puede observar en la ilustración 4, la cordillera de los Andes, es la cadena montañosa más importante de Latinoamérica, divide el territorio colombiano en 3 ramales independientes entre sí: las cordilleras Occidental, Central y Oriental. Estas tres cadenas montañosas, junto con la Sierra Nevada de Santa Marta y la Sierra de la Macarena, así como otras más pequeñas, definen las características topográficas del país. Las cordilleras dividen el territorio en regiones que contribuyen con la dificultad en la comunicación y el aislamiento físico, que no solo frena el desarrollo comercial sino también los

vínculos sociales, lo cual acentúa una visión estrecha de la realidad. Contribuye a que aún hoy en día subsista el concepto feudal de riqueza y la correspondiente percepción cultural tradicional de calidad de vida. Los excedentes no se reinvierten en modernización, sino en compra de tierras, las que se dejan en descanso como una forma

de ahorro que protege el dinero de la devaluación, que para la época era un comportamiento generalizado de la población que tenía excedentes, esta una de las razones por las cuales el desarrollo de la infraestructura colombiana ha sido lento.

El río Magdalena, uno de los ríos más importantes de Colombia durante la conquista, la colonia y durante el Siglo XIX, dada sus características de ubicación y longitud, porque atraviesa por el occidente del territorio colombiano, de sur a norte, entre las cordilleras Oriental y Central de la cordillera de los Andes colombianos, por 1.540 km hasta llegar al litoral del mar Caribe, navegable unos 990 km; fue la principal ruta de acceso que conduce a las zonas andinas del norte de Sudamérica, por él se realizaban todo tipo de transacciones comerciales, transporte de carga y de pasajeros. Ver ilustración 5.



El río Magdalena, perdió importancia por muchas razones, entre ellas: el surgimiento de la industria, la construcción de obras públicas, la construcción de varias del ferrocarril, que se realizaron con la indemnización de 25 millones de dólares, por la separación de Panamá, que Estados Unidos pagó a Colombia; en 1919 se creó la primera empresa aérea en Colombia, con este auge en los ingresos, el país entró en una era de prosperidad económica, y el Río Magdalena perdió relevancia económica; la industrialización y urbanización trajo como consecuencia la deforestación y pérdida de la navegabilidad del río, en 1970, con múltiples impactos sobre el territorio, la distribución y localización espacial de productos y de personas. En Colombia durante el Siglo XIX, el turismo se realizaba por el río Magdalena, como lo relata el escritor Gabriel García Márquez en su libro “Amor en los Tiempos del Cólera”, las costumbres de la

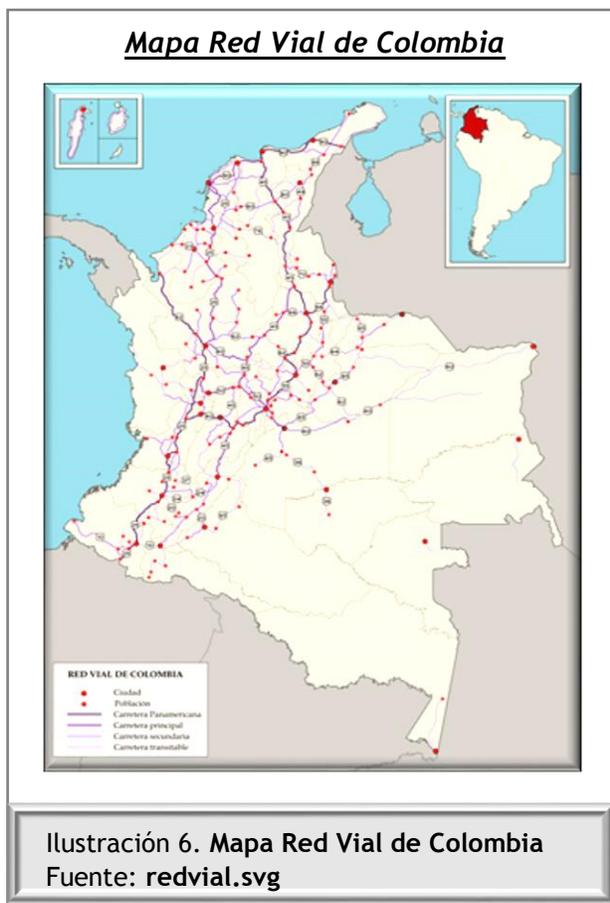
población Bogotana que no tenían suficientes ingresos para salir del país, viajaban a poblaciones que eran puertos sobre el río Magdalena, los recién casados iban a Girardot, Neiva, Barrancabermeja, Monpox y Barranquilla.

Durante la primera mitad del siglo XX, se definieron las normas para la construcción y conservación de carreteras y caminos, se hizo la limpieza y canalización de diferentes ríos y la inspección de las empresas de navegación y matrícula de las embarcaciones. Se crearon los distritos de obras públicas, la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, se construyeron los servicios públicos significativos como el nuevo acueducto de Bogotá, la represa La Regadera, la planta de tratamiento de aguas de Vitelma; se creó la Dirección de Transporte y Tarifas, dando origen al Instituto Nacional de Tránsito (INTRA) y se diseñó el primer plan vial nacional con participación de firmas constructoras extranjeras.

Según la historia del Ministerio de obras:

“En la segunda mitad del siglo, se introdujo el sistema de peajes para financiar las obras civiles, se creó la Policía de Carreteras para la vigilancia y control del tráfico en las vías nacionales; la empresa Puertos de Colombia, con el fin de construir y administrar los puertos marítimos; el Fondo de Caminos Vecinales, que entraría a atender la construcción, mejoramiento y conservación de los caminos y puentes y el Fondo Vial Nacional, con recursos generados del impuesto a los combustibles para financiar obras viales, todas ellas reformadas en 1968 y después en 1991.

Los procesos y desarrollos de la Política Pública Turística, están necesariamente vinculados a los avances en infraestructura, sin servicios públicos básicos como acueducto, alcantarillado electricidad, carreteras, empresas en los distintos modos de transporte: terrestre, ferrocarril, aviación y alojamiento, no pueden haber desplazamientos de la población con propósitos turísticos, entendidos estos “como actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros motivos” (OMT, 2007). Colombia posee todavía una



incipiente red de servicios, medio país no tiene vías, como se puede observar en la ilustración 6. El Reporte Global de competitividad 2014-2015 del Foro Económico Mundial, Colombia ocupa el puesto 84 entre 144 países.

Por el contrario, al turismo se debe vincular una estrategia de conservación para el desarrollo sostenible y sustentable que consiste según Cortés (1997) en:

“(…) un proceso dinámico en el que el manejo de los recursos naturales, la potencialización del ser humano, los mecanismos de concientización y participación ciudadana, el enfoque del

desarrollo científico y tecnológico, la formulación de nuevos esquemas legales y administrativos, la orientación de la economía y la opción de principios éticos de responsabilidad ambiental, fortalezcan las opciones para satisfacer las necesidades básicas actuales, sin destruir la base ecológica de la que dependen el desarrollo socio-económico y la calidad de vida futuras”.

En la primera parte del Siglo XX, el avance de los sectores básicos se promovió por las razones antes citadas, en la dictadura del General Rojas Pinilla, su mandato se caracterizó, por logros importantes tales como: el aeropuerto El Dorado en Bogotá, el Hospital Militar Central de Bogotá, la calle 26 y el Centro Administrativo Nacional (CAN), posteriormente, con las comisiones del Banco Mundial, se promovió la industrialización, pero para ello era necesario garantizar mercados, por lo tanto, de la mano de esta propuesta, se dieron los procesos de urbanización.

Dadas las características geográficas de Colombia, en donde una alta proporción del territorio es montañosa, convirtiéndose en barreras naturales, las poblaciones con limitados medios de comunicación dieron como resultado, un importante número de centros urbanos y productivos en la parte central del país, como Bogotá, Medellín, Cali, las tres ciudades denominadas el triángulo de oro, por su importancia productiva y poblacional y por su localización en el mapa si se trazan líneas imaginarias puede formar un triángulo y zonas aisladas territorialmente, ajenas a los procesos de desarrollo, industrialización y servicios básicos, en donde la presencia del Estado es inexistente y han aparecido grupos ilegales de todo tipo: guerrilla, paramilitares, criminales, que ejercen autoridad y son ley en esos sitios.

Según Pérez (2005) “entre 1950 y 1958, período durante el cual se construyeron y repararon cerca de 4.600 kms. de vías, el 60% corresponde a reparación y el restante 40% a construcción (...) hacia los años sesentas se empieza a ver al sistema vial como un instrumento de interconexión regional que permite la integración de los mercados localizados en diferentes zonas del país (...) y es sólo (...) en el periodo 1960 a 1974 la longitud de vías pavimentadas creció a una tasa promedio anual de cerca del 7%.” (p.7)

4.3. Organización y Normatividad de la Actividad Turística. Periodo 1923-1968

En Colombia ha existido a lo largo de su historia un intervencionismo de estado, que se ha relacionado más con lo normativo; es hasta entrado el siglo XX, cuando los gobiernos colombianos tratan de dar solución a los profundos conflictos sociales internos y externos con cambios institucionales, todas estas reformas solo son la expresión de las necesidades de nuevos grupos emergentes y de una nueva sociedad que se alimenta de los avances de la ciencia y que rompe los paradigmas que tenían validez hasta esa entonces, y significa esto pasar de una cultura proteccionista basada en la producción agrícola, a una cultura más abierta en busca de nuevos mercados y uno de ellos es el potencial turístico.

En relación con lo normativo, se dio inicio a la organización del sector, cuando mediante la *Ley 11 de 1918*, con el gobierno de Marco Fidel Suárez, se crearon las seccionales de propaganda en los consulados. Después con el gobierno de Enrique Olaya Herrera, con la *Ley 86 de 1931*, se fomenta y controla el turismo con el fin de obtener divisas, para disminuir los impactos de la Gran Crisis.

Plaza de Bolívar Bogotá - Colombia



Ilustración 7. Foto Plaza de Bolívar Bogotá
Fuente: Instituto Distrital de Turismo (s.f)

Durante el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo con la *Ley 48 de 1943* se consideró la hotelería como industria básica para el desarrollo de la industria turística, en este mismo año se creó la Dirección Nacional de Turismo, adscrita al Ministerio de Economía Nacional; se establecieron escuelas de guías y cicerones, cocineros y camareros y se declaró a Cartagena como primer centro turístico del país.

Con el gobierno de Mariano Ospina Pérez, según Valencia (1998), se expidió la *Ley 70 de 1946*, la cual reestructuró la Dirección Nacional de Turismo y pasó a ser Departamento Nacional de Turismo, se creó el Fondo Nacional de Turismo Fonatur y se autorizó la declaratoria para que los monumentos cumplan una función educativa turística.

En 1956 se crea, en el Ministerio de Educación, la Oficina de Planeamiento Educativo, que elabora el Primer Plan Quinquenal de Educación, 1957-1962. En 1958 entra en funcionamiento, en Bogotá, bajo la concepción de Centro Cultural Integrado, uno de los más importantes centros de información: la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, con un fondo bibliográfico de más de 100.000 volúmenes.

Con el *Decreto 0272 de 1957* se reestructuró nuevamente el sector, se creó la Empresa Colombiana de Turismo, entidad de economía mixta, adscrita al Ministerio de Fomento.

Durante el “Frente Nacional”¹⁴ la estabilidad política permitió la creación y consolidación de una serie de entidades que ofrecen atención especializada a grupos sociales y sectores y promueven el desarrollo institucional de la cultura y la educación. Con la *Ley 29 de 1958* se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y, el Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos; con el *Decreto 239 de 1959*, se determinaron sus funciones y planta de personal.

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación (OEI) en el Informe del Sistema Nacional de cultura presenta (s.f):

“La década de los sesentas significó grandes cambios en la institucionalidad cultural. En 1960, la Radiotelevisora Nacional -antes adscrita a la Presidencia de la República-, pasa a depender del Ministerio de Comunicaciones, y con el objeto de convertir la televisión en un vehículo de difusión cultural y educativa, se crea el Departamento de Televisión Educativa, que transmite programación para escolares y adultos. Posteriormente, se creó el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, como establecimiento público adscrito al Ministerio de Comunicaciones, para prestar el servicio de radiodifusión oficial y de televisión educativa, y conceder en arrendamiento a particulares espacios en los canales de televisión”.

Según Vargas (1994). En 1963 con los *Decretos 3242 y 3243 de diciembre 20 de 1963* se reorganiza el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y la estructura orgánica del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Durante este periodo se dan los primeros avances en la normatividad y se establecen distintas formas de organización como oficinas asesoras, después paso a una empresa con participación del estado; sin embargo, no hay estadísticas de este periodo, por lo tanto, los resultados, solo se quedan en los logros normativos.

4.4. Organización y Normatividad de la Actividad Turística, Periodo 1968-1991.

En período 1966 - 1974 se presentó una nueva fase de auge industrial, con un crecimiento promedio del 7.9%, impulsado por la reforma política y administrativa del Estado, calificada como exitosa, por los resultados y realizaciones obtenidas en el corto mediano y largo plazo, en la continuidad, permanencia y avances especialmente alcanzados en la Política Pública Turística, realizada durante el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo.

Esta reforma se presentó en el documento denominado "Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972", se caracterizó por el proceso de descentralización económica con la creación de una serie de instituciones que garantizarían la planificación del desarrollo Regional y urbano, con un modelo de organización del Estado totalmente distinto al iniciado en 1986 por el presidente Belisario Betancur Cuartas, se crearon instituciones "centralizadas" para la administración y asignación de recursos en las distintas regiones; para la "descentralización" se inicia un proceso de modernización, con mayor poder decisorio del Ejecutivo, coloca la planeación como instrumento de gestión pública, tecnificando esta última y elevando la capacidad de intervención del Estado en la economía.

En este contexto, en 1968, en el marco de la reforma constitucional emprendida por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, su idea central, de Política Pública fue crear una economía humana, como trazado de política o curso de acción durante su gobierno; mediante la planeación estableció que el presupuesto debe obedecer a la búsqueda del crecimiento nacional, con riguroso impulso al desarrollo de las



diferentes regiones. Este gobierno tuvo un enfoque teórico claro orgánico e integral del Estado, por ello, adelantó la reforma constitucional, se aprobó la enmienda del *artículo 64 de la Constitución reformada en 1945*, relacionada con la fijación de planes y programas para el fomento de la economía; se viabilizó el proceso agregándose como requisito "la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento", inició así, una forma de administración más técnica, la descentralización tuvo impactos en la disminución del clientelismo y la politiquería, fortaleciendo la acción de los municipios y de los departamentos; se crearon las áreas metropolitanas, se reguló el situado fiscal¹⁵.

El proceso de institucionalización y de descentralización durante todo el período, tuvo un impacto positivo sobre la dinámica de la demanda agregada y la articulación de estas políticas, por primera vez en la historia del país, a un sistema de promoción a las exportaciones con la adopción de un estatuto cambiario, *Decreto 444 de 1967*; que sin desarticular la estrategia sustitutiva, introdujo un mecanismo de devaluación gradual de la tasa de cambio, para evitar los ajustes abruptos en el sector externo y facilitar la mayor penetración de las exportaciones menores en el mercado mundial. La adopción de estas políticas, coincidió con la mayor expansión del comercio mundial desde la posguerra, contribuyó al crecimiento de las exportaciones manufactureras en el período, consolidando una fase de crecimiento continuo de la participación industrial en el producto Interno Bruto de la economía.

La Reforma de 1968 en el artículo 118, numeral tercero, se estableció, como obligación del presidente de la República, "Presentar al Congreso los planes y programas a que se refiere el ordinal cuarto del artículo 76, entre cuyos objetivos deberán contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país y las reformas que se considere necesario introducir a los mismos; en el artículo 182 se impuso "la tutela administrativa de los departamentos sobre los municipios" para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios en los términos que las leyes lo señalen.

En los artículos 187 y 208, dio atribuciones a las Asambleas Departamentales para "fijar a iniciativa del gobernador, los planes de desarrollo económico y social departamental, así como los de vías públicas que hayan de emprenderse o continuarse con la determinación de los recursos e inversión que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la Ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales" y estableció que el presupuesto nacional deberá reflejar los planes y programas de desarrollo.

Para la actualización de instituciones se dicta la siguiente reglamentación complementaria a la reforma Constitucional de 1968: fija las normas a los ministerios para oficinas de planeación y confección de presupuestos de estas entidades, presentar sus planes al Departamento Nacional de Planeación, *Decreto Ley 1050 de 1968*; modifica la denominación, funciones y planta de personal del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Las dos se denominarán Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y Departamento Nacional de Planeación, respectivamente -*Decreto 2996 de diciembre 10 de 1968*-, organismos que actualmente continúan con todas las funciones allí definidas. Se modificó con la Constitución de 1991 algunos integrantes del CONPES. Sin embargo, no todas las reformas fueron tan exitosas, se creó la Comisión del Plan, encargada del primer debate de los respectivos proyectos y "de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público", esta Comisión se denominó el pequeño congreso, puesto que estaba integrada por 27 miembros en representación de los departamentos, Distrito Especial de Bogotá, los territorios nacionales: 13 miembros elegidos por el Senado (uno de ellos en representación de Bogotá) y los 14 restantes serán elegidos por la Cámara (cuatro de ellos por los territorios nacionales), a razón de uno por cada circunscripción electoral para la Cámara teniendo en cuenta que los partidos estén representados. Si se crean nuevos departamentos o circunscripciones para la Cámara, cada uno tendrá representación en la Comisión del Plan y su elección será hecha por la Cámara; las condiciones requeridas para su composición impidieron conformarla;

pasaron 11 años y en 1979 sesionó en dos ocasiones, y hasta 1981 mediante la *Ley 38 de 1981* pudo funcionar.

La intervención del estado en la economía se amplió. La concepción de la inversión se orientaba a mejorar la calidad de la vida para los pobres, conduciendo la inversión pública hacia esos fines, se crearon el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, con el objeto de ejercer control y vigilancia sobre la educación superior, y el Instituto Colombiano de Cultura -Colcultura-, primera entidad pública descentralizada con funciones especializadas para el sector cultural, Colcultura se creó como un establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, se inicia así la consolidación de la institucionalidad cultural, hasta entonces dispersa y débil, se suprimen la División de Divulgación Cultural, el Fondo Rotatorio de Publicaciones y el Consejo de Publicaciones del Ministerio de Educación, cuyas funciones y organismos pasan a Colcultura.

Como modelo o curso de acción de las reformas político-administrativas del Presidente Carlos Lleras Restrepo en 1968, trajo consigo la organización y normatización del turismo en Colombia, la principal de ellas, el *Decreto 2700 de 1968* por el cual se creó la Corporación Nacional de Turismo, entidad que durante 30 años estuvo encargada de las Políticas de desarrollo del sector, que, de manera similar en otras naciones, tuvo como principal función el fomento del turismo.

Stand Artesanías de Colombia



Ilustración 9. Foto Artesanías de Colombia
Fuente: Artesanías de Colombia

La Corporación Nacional de Turismo debió desempeñar varias funciones como investigar, planear, normalizar, ejercer control de las actividades turísticas, para ello puso en marcha un paquete de normas, desarrolladas en virtud de las facultades otorgadas por la *Ley 60 de 1968, artículo 21*, expidió Resoluciones y Acuerdos, en donde se definieron políticas

Públicas para los diferentes aspectos o áreas del turismo colombiano, en lo relacionado con: prestadores de servicios, recursos naturales y culturales, incentivos, formación, agregados y zonas francas turísticas, para esos aspectos relevantes, promoviendo el desarrollo del turismo como actividad y como industria.

4.4.1. Prestadores Turísticos:

La CNT definió y calificó a un prestador de servicio turístico, como a toda persona natural o jurídica que proporciona, intermedia o contacta con sus clientes, en este caso turistas, para la prestación de servicios turísticos. Se estableció quienes son los prestadores de servicios turísticos:

Agencias de viaje: en cumplimiento de lo establecido en la *Ley 60 de 1968*, se expidieron los *Acuerdos 003 de 1969* y *031 del 27 de Julio de 1984*, en los cuales se definió las agencias de viaje como empresas comerciales que se dedican al ejercicio de actividades mercantiles turísticas, se clasificaron en agencias de viaje y turismo; operadoras; mayoristas; y exclusivas o generales de las aerolíneas.

Empresas de representaciones turísticas: nacieron en 1980, con una nueva visión de mecanismos de mercadeo, surgió dentro de la dinámica del sector turístico como intermediarios que actuaban como representantes de los servicios turísticos sin diseñar paquetes; para su reglamentación se expidió el *Acuerdo 039 de 1986*, que trazó características principales de las agencias de viaje; las definió como aquellas que actúan como intermediarias para la venta, promoción o explotación de servicios turísticos ofrecidos por otros, tales como: alojamiento, transporte, recreación. De manera complementaria, el acuerdo estipuló los requerimientos para la creación, obtención de las licencias de operación y funcionamiento.

Establecimientos gastronómicos: en estos establecimientos se incluyeron, restaurantes, cafeterías, bares y similares que prestaban servicios al turismo, bajo en *Acuerdo 012 de 1971* se reglamentó; se actualizó con el *Acuerdo 052 de 1987*, el

cual se articuló a los procesos de descentralización surgidos en 1986 y confirió a los Gobiernos Municipales la facultad para expedir o revocar licencias de funcionamiento, delegó total o parcialmente en los Comités Municipales la facultad de fijar precios y bebidas, éste Acuerdo definió mecanismos para la categorización de estos establecimientos, se podían crear comités asesores para asignar: uno a tres tenedores para restaurantes, una a dos tazas para las cafeterías y una a dos copas para los bares, discotecas y similares.

Los establecimientos hoteleros o de hospedaje: se definieron como aquellos sitios de comercio que se dedican a prestar alojamiento con o sin alimentación y servicios básicos o complementarios o accesorios a dicho alojamiento; en el *Decreto 1360 del 11 de julio de 1974*, se determinó que la CNT fuera el organismo que expidiera el documento al cual debería ajustarse el contrato de hospedaje, regulado por el *Código de Comercio en el artículo 1193* y la autorizó para delegar en instancias y organismos del orden nacional, departamental, municipal y/o distrital la expedición de licencias de funcionamiento y vigilancia de estos establecimientos, en cumplimiento de lo ordenado la CNT, se expidió el *Acuerdo 015 del 14 de Abril de 1978*: este Acuerdo reglamentó también las condiciones físico arquitectónicas de los establecimientos hoteleros o de hospedaje; los clasificó en hotel, apartahotel, residencia y alojamiento turístico, se tuvo como criterio el parámetro internacional de una a cinco estrellas para hoteles apartahoteles y residencias.

Política tarifaria: en lo referente a la política tarifaria la gerencia de la CNT mediante resoluciones, fue la encargada de establecerla y seguir los lineamientos del gobierno; determinó el “día hotelero” como el lapso comprendido entre las 15 horas de un determinado día y las 15 horas del siguiente día. El Acuerdo además estableció una política sobre reservaciones, registro de huéspedes, libro de quejas y reclamaciones -reguladas por la *Resolución 848 de 1983*- y sanciones aplicables a establecimientos con similar categoría que cometieran infracciones.

Clasificación y categoría de hoteles: con base en el artículo 100 del *Acuerdo 015 de 1978* la CNT emitió las *Resoluciones 304 a la 306 de 1978*, en donde se aprobó la clasificación, categoría de los hoteles, apartahoteles y residencias en donde se determinó las necesidades, requisitos y áreas mínimas en metros cuadrados por zonas, dependencias, según la categoría y número de unidades habitacionales de dichos establecimientos.

En relación con aspectos de calidad, con la *Resolución 307 de 1978* se precisaron los requisitos para la construcción, los servicios, las instalaciones, la dotación y equipos para la asignación de la categoría Excelente, Muy buena, Buena y Aceptable de los establecimientos hoteleros o de hospedaje. Como estrategia de apoyo a la calidad y en desarrollo de los *artículos 26 y 27 del Acuerdo 015 de 1978* se expidió la *Resolución 0143 de 1982*, relacionada con la capacitación de personal, reconoció la validez de la educación impartida por el ICFES, SENA y facultó a la CNT para evaluar la capacitación requerida por los hoteles colombianos.

Se reguló y determinó las condiciones mínimas, requisitos, características físicas y ambientales de los espacios de camping mediante la *Resolución 302 del 9 de junio de 1982*.

En Colombia existen establecimientos hoteleros o de hospedaje denominados "Residencias" con un significado sociológico peyorativo que en la legalización se trató de subsanar con una nueva denominación "Hostal", la *Resolución 1148 de 1982* así lo estableció; posteriormente se determinaron los requisitos básicos, áreas mínimas por zonas y características de las habitaciones de estos alojamientos turísticos en la *Resolución 199 de 18 de Abril de 1983*; sin embargo, a pesar de las regulaciones estos establecimientos han sido siempre objeto de conflicto y evasión fiscal en el ordenamiento y manejo espacial urbano de los distintos municipios colombianos, actualmente son múltiples los casos de establecimientos que se denominan Hostales pero su función no es de hospedaje turístico.

Guías turísticas: En relación con otro aspecto de la calidad turística se actualizó la reglamentación existente sobre guías turísticas, *Decreto 2345 de 1956* mediante la *Resolución 397 de 1977* complementada con el *Decreto 0410 de 1979*; se establecieron requisitos mínimos para ser guía turístico, entre los que se destaca el conocimiento de un idioma extranjero, estudios mínimos y buena conducta.

Organizadores de congresos: Los congresos y convenciones realizadas por empresas naturales o jurídicas se reglamentaron mediante el *Acuerdo 022 de mayo de 1986*; se definieron los derechos y deberes que debían cumplir entre prestadores turísticos y las sanciones por el incumplimiento a lo pactado.

Servicios de equipaje: El incremento en el flujo de turistas extranjeros por guía aérea, generó la necesidad de reglamentar esta actividad en la cual se definió al Equipajero: “como una persona que ofrecía al turista el traslado de los equipajes, maletas y demás bienes de un sitio a otro, mediante el pago de una tarifa”. -*Acuerdo 022 de 1986*-

Transporte turístico: La *Ley 60 de 1986* en su Artículo 21, reglamento el arrendamiento de vehículos como empresa prestadora de servicios turísticos, posteriormente al habersele otorgado a la CNT esta responsabilidad, esta entidad mediante el *Acuerdo 038 del 6 de Agosto de 1986*, reglamentó los requisitos y formalidades para la obtención de licencias de los prestadores turísticos, este Acuerdo también reglamentó los deberes y derechos de las empresas prestadoras, en noviembre del mismo año se expidió la *Resolución 1161 de 1986*, en donde se establece el sistema de seguimiento a la calidad mediante un libro de quejas y reclamaciones de los usuarios.

4.4.2. Política de Fomento Turístico:

Consistente en promover, normalmente mediante incentivos económicos o fiscales, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general. En este sentido mediante la *Ley 60 de 1968*, se establecen estímulos a la industria del turismo; su fomento y protección, otorga una serie de facultades a la CNT para garantizar su dinamización mediante instrumentos legales, de ordenamiento espacial o territorial e incentivos financieros y fiscales, por ser esta una actividad generadora de divisas, fundamental para el desarrollo económico del país y del trabajo de sus gentes. Como funciones la Corporación Nacional de Turismo puede:

Declarar como recursos turísticos nacionales aquellas zonas urbanas o rurales, plazas, vías, monumentos, construcciones u otras que, a su juicio, deban desarrollarse con sujeción a planes especiales, preservarse o adquirirse por la Corporación o el Estado, de acuerdo con los fines de aquélla.

Coordinar, reglamentar y controlar, de acuerdo con las autoridades competentes, el desarrollo urbanístico dentro de las áreas a que se refiere el literal anterior.

Expropiar, cuando su adquisición por la Corporación aparezca aconsejable, siempre y cuando hayan resultado infructuosos los intentos de negociación directa con los propietarios, de zonas rurales o urbanas, monumentos u otras obras declaradas como recursos turísticos nacionales, todo de conformidad con las Leyes que regulan el procedimiento ordinario de la expropiación y previa aprobación del Gobierno Nacional, impartida mediante resolución ejecutiva.

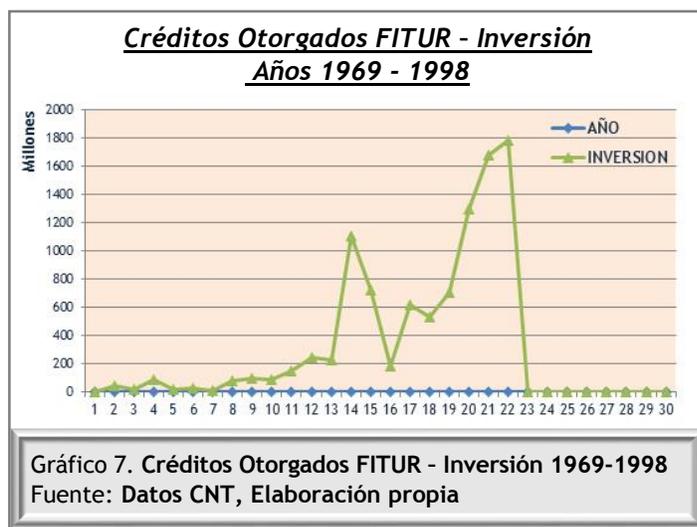
Será aplicable a las empresas dedicadas al turismo internacional la norma contenida en el artículo 54¹⁶, inciso 2º, del *Decreto 444 de 1967* sobre aplicación de parte de las divisas que perciben en desarrollo de sus actividades, a cubrir deudas en moneda extranjera que hayan contraído para el establecimiento de sus empresas.

Acompañado a lo anterior, se establecen una serie de incentivos financieros y fiscales para que la industria turística cuente con recursos para la inversión.

Incentivos financieros: Es así como se autoriza al Banco Central Hipotecario¹⁷ para conceder préstamos destinados a la construcción de hoteles, al Instituto de Fomento Industrial y a las Corporaciones Financieras para otorgar créditos o hacer inversiones con destino al fomento de la industria turística. Las inversiones podían revestir la modalidad de aportes de capital cuando el objeto social sea el fomento y desarrollo del turismo.

Fondo de Inversiones Privadas FIP: se le autoriza a extender sus programas de financiamiento a las inversiones de carácter turístico. Los créditos para Fomento de la Industria Turística que otorguen a la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, el Fondo de Inversiones Privadas y las entidades responsables, se sujetarán a los plazos, condiciones y demás requisitos que establezca la Junta Monetaria mediante resoluciones de carácter general, teniendo en cuenta las modalidades especiales que ellos deban reunir a fin de que se cumplan cabalmente los objetivos de promoción de turismo.

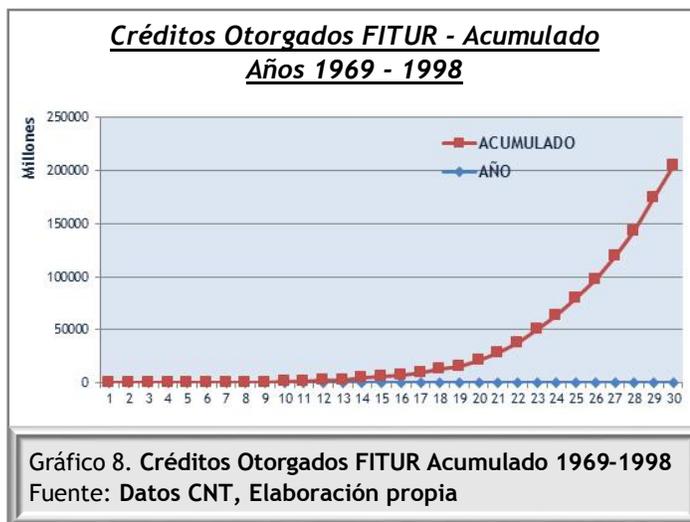
Fondo de Inversiones Turísticas FITUR: con este propósito también se creó FITUR, mediante el *Acuerdo 017 de 1969*, el cual tuvo varias reformas que



permitieron la adopción de un estatuto de crédito para la Corporación Nacional de Turismo *Acuerdo 021 de agosto 21 de 1989*; el cual estableció como líneas de financiamiento: Activos fijos, capital de trabajo, promoción, con el cumplimiento de unos requisitos básicos para el solicitante.

En los Gráficos 7 y 8, se puede observar que la utilización de créditos durante el periodo 1969-1979 osciló entre cinco a cien millones y en la década 1980 a 1990 entre ciento cincuenta a mil ochocientos millones; a partir del año 1990 no hay más otorgamiento de crédito, por la desregulación turística de la cual

era objeto el sector turístico. Sin embargo, el acumulado sigue en incremento por la existencia de créditos ya otorgados que alcanzó en 1998 un monto de \$204.569.667.696 de pesos constantes.



Certificados de desarrollo turístico: papeles financieros que sirven para pagar, por su valor nominal, toda clase de impuestos nacionales; se emiten al portador, son libremente negociables, no devengan intereses ni gozan de exenciones tributarias y constituyen renta gravable para sus beneficiarios directos. Previos los requisitos establecidos, el gobierno entregaba a los inversionistas en nuevos hoteles u hosterías o a quienes los ampliaran o mejoraran sustancialmente en relación con su actual infraestructura, -Certificados de Desarrollo Turístico- CDT's en cuantía



hasta del 15% del costo de la nueva inversión, por una sola vez y hasta concluirse las obras correspondientes.

Adicionalmente, se les otorgaban a quienes explotaran nuevos hoteles u hosterías o los ya existentes que se ampliaran o mejoraran sustancialmente, CDT's, hasta por el equivalente

del 40% del valor de la renta líquida gravable anualmente, durante un lapso de 10 años contados a partir de la fecha de la celebración del contrato respectivo¹⁸.

El Consejo Nacional de Política Económica, previo concepto del Departamento Administrativo de Planeación y la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, deciden si es del caso otorgar el beneficio y fijan sus condiciones. Su decisión y las condiciones en las cuales se otorgue el certificado, se basan en la importancia que el proyecto



tenga para el desarrollo del turismo en Colombia. Si la decisión fuere favorable, se celebrará un contrato entre el Gobierno Nacional y el beneficiario en el cual se establezcan dentro de los límites, las condiciones específicas y las obligaciones de los beneficiarios para tener derecho al incentivo, los contratos daban al Gobierno la responsabilidad de vigilar y controlar la inversión y funcionamiento de los hoteles u hosterías, durante el tiempo en que los inversionistas o explotadores gocen de los incentivos. Las personas naturales o jurídicas que deseaban acogerse al beneficio del certificado de desarrollo turístico debían presentar una solicitud motivada al Departamento Administrativo de Planeación¹⁹.

Esta política se reglamenta mediante el *Decreto 1361 de julio 5 de 1976* que regula lo establecido por el ejecutivo en el *Decreto 2272 de octubre 22 de 1974*. Con la expedición de CDT's, los resultados reflejan en 1998 inversiones cercanas a sesenta y ocho mil millones de pesos constantes, como vemos en los Gráficos 9 y 10.



Posteriormente se crean los Fondos Mixtos de Promoción mediante el *Acuerdo 017 de mayo 17 de 1985*, los cuales tenían como principal propósito el desarrollo regional. Los fondos estaban integrados por el Estado, el sector privado, articulados a un Plan de Promoción Turística Regional que se adoptaba cada año. En los

Gráficos 11 y 12 se observa la asignación de recursos por este concepto.

La nueva forma de asignación de recursos con la participación de todos los niveles de administración, busca la eficacia y eficiencia administrativa, mediante la responsabilidad compartida, da un giro a la política de intervención del Estado, se da protagonismo al colectivo, mediante las “consultas populares” o “plebiscitos Municipales”²⁰



como una nueva forma de participación ciudadana en la decisión de los asuntos locales, pero también se les responsabiliza en la consecución y asignación de recursos.

La nueva política de descentralización impulsada por el Presidente Belisario Betancur Cuartas, gobierno con gran acogida popular,²¹ en donde se realizaron grandes transformaciones en la organización del Estado, que años más tarde se incorporaron en la reforma estructural del Estado con la Constitución Política de Colombia en 1991; hacia el final de su gobierno Según Henao (1988), por medio del *Acto Legislativo No. 1 de 1986* decreta:

“Artículo 1: El artículo 171 de la Constitución Política quedará así: Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial”.

Igualmente, en concordancia con la Constitución Nacional artículos 14, 15, 179, 201 se decreta:

“Artículo 2: El artículo 200 de la Constitución Nacional quedará así: En todo municipio habrá un alcalde que será jefe de la administración municipal”.

Desaparece la condición de "Agente del Gobernador" que tenían los alcaldes. En éste gobierno se pretendió dar un paso de enorme significación en el proceso de la descentralización con la creación de los Consejos Regionales de Planificación - CORPES⁻²²

Con el *Decreto 1333 de 1986*, se crea el Código de Régimen Municipal, el cual incluye elementos claves del ordenamiento urbano que posteriormente son retomados, por la *Ley 388 de 1997*, entre estos se destacan:

Ordenamiento de los usos del suelo urbano: áreas residenciales, industriales, de recreación y de protección ambiental;

Áreas no incorporables a perímetros urbanos;

Urbanización futura de ciudades: plano regulador;

Zonas de reserva agrícola contiguas a la zona urbana; Regulación de la ubicación de industrias contaminantes y mataderos públicos.

Se destaca el Plan de desarrollo turístico del Meta elaborado en 1980 por la CNT y CORTUMETA “Corporación del Turismo del Meta” que dentro de sus principales objetivos se proponía: Consolidar la demanda de Bogotá y Estados Unidos como principales mercados; fomentar la demanda de turistas Venezolanos; promover los

atractivos turísticos existentes en el inventario de recursos del Departamento; dotar de la infraestructura necesaria para articular los atractivos turísticos; contribuir al desarrollo regional para mejorar la calidad de vida de su población y el logro de una mayor estadia de los turistas.

El Plan de Desarrollo de Santander, la fundación para el desarrollo de Santander y la UIS (Universidad Industrial de Santander), elaboraron el primer documento base para el desarrollo turístico del departamento, éste documento estableció las estrategias para poner en marcha las obras de infraestructura y recursos utilizados requeridos para hacer visible a Santander en el panorama turístico Nacional durante el periodo 1981 a 1986.

Después en el gobierno del Presidente Virgilio Barco Vargas,²³ se aprobó la *Ley 9 de 1989* o Ley de Reforma Urbana, la cual complementa los aspectos de ordenamiento urbano establecidos por el Código de Régimen Municipal. Incluye:

Planes y reglamentos de usos del suelo.

Reserva de tierras urbanizables.

Manejo de inmuebles constitutivos del espacio público.

Reserva de zonas para protección ambiental.

Zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado.

Renovación y redesarrollo de zonas afectadas por procesos de deterioro económico, social y físico.

Rehabilitación de zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.

Otros incentivos: de carácter fiscal como, si la liquidación oficial del impuesto sobre la renta del respectivo período mostraba una renta líquida gravable inferior a la que sirvió de base para liquidar y entregar los certificados de desarrollo turístico, el beneficiario de éstos debía restituir el valor que correspondía a la diferencia; si la

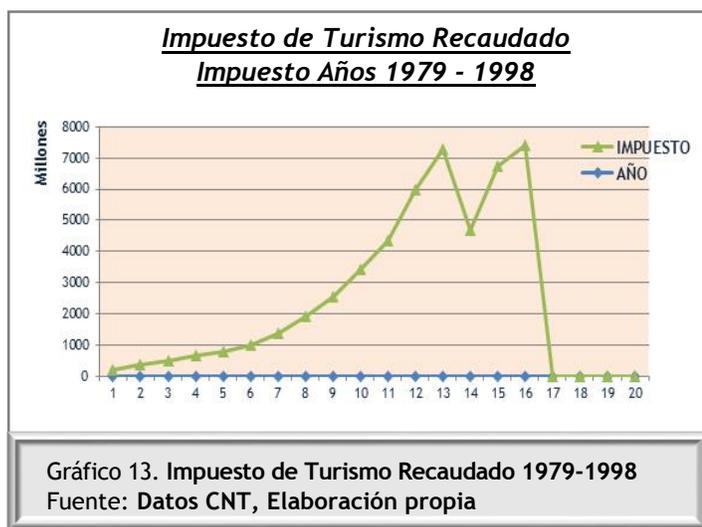
renta líquida gravable era mayor, el Gobierno Nacional entregaría los certificados adicionales; el Gobierno, se reservó el derecho de tomar como base alternativa, el total de las ventas de cada año que corresponda directamente a la actividad hotelera derivada de la nueva inversión. En este caso, el porcentaje para efectos de la entrega de certificados de desarrollo turístico, será hasta del 6%.

Emisión y colocación de bonos hasta por la cuantía de doscientos millones de pesos. Las modalidades de los bonos, vencimiento, tasas de interés, así como los reglamentos para su colocación, se establecerán por la Junta Directiva de la CNT, con el voto favorable del Ministro de Fomento y requerirán aprobación de la Junta Monetaria.

La reorganización e integración de la inversión de las partidas con destino a hoteles, hosterías, balnearios, parques y obras regionales similares de fomento y desarrollo de turismo, que se asignen en el presupuesto nacional será administrada por la Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Se garantizó el patrimonio de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia con el fin de asegurar el cumplimiento de funciones, mediante la asignación de un presupuesto no menor de cien millones de pesos, que se apropiará en el presupuesto nacional de cada vigencia y que el gobierno debe incluir en el proyecto de presupuesto, sin lo cual éste no será aceptado por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes.

Impuesto de Turismo: Dada la magnitud de las funciones, este presupuesto no fue suficiente, por tal razón se creó una fuente de recursos propios, mediante el *Decreto 2951 de noviembre 29 de 1979*, se reglamentó el artículo 24 de la *Ley 20 de 1979*, el cual



establece que el -IMPTUR- Impuesto de Turismo, sea un gravamen con destinación específica orientado a programas de fomento turístico y para la entidad encargada de



su control y recaudo, la CNT. Sin embargo, desde 1957 como política de apoyo a la actividad turística, en el *Decreto 0272 de 1957* se contempló el impuesto a los usuarios de los hoteles y las empresas de transporte. En los Gráficos 13 y 14, se presenta el valor recaudado por este concepto, IMPTUR; a partir de

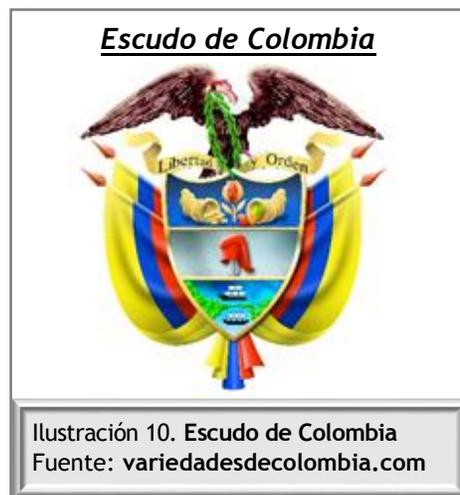
1991 con la nueva reforma del Estado, se acaban las rentas de destinación específica y es el Estado el único recaudador, se le quita la función de recaudo a la CNT por eso se explica la caída en el recaudo a partir de este año. Sin embargo, la Entidad sigue percibiendo ingresos, cambia la forma de asignación.

Con el fin de promover y estimular a los prestadores turísticos, la CNT articuló las estrategias de organización y normatización del Turismo Nacional con políticas internacionales, esto con el fin de garantizar el estímulo a los representantes de los grupos que tienen injerencia directa en el fomento y desarrollo del turismo.

Creación de empresas turísticas: otorgó crédito, asesoró y participó en la creación de empresas que impulsaran el turismo, como promotoras de turismo en San Andrés, Antioquia, Nariño, Huila, Santander y La Guajira; además participó en empresas de economía mixta y concesiones como Artesanías de Colombia, la nueva Catedral de Sal de Zipaquirá, centros de Convenciones y Ferias. Igualmente participó y fue propietaria de una extensa red de hoteles en todo el territorio nacional; apoyo la recuperación de monumentos nacionales, obras de arte, precolombinos y elementos antiguos.

Para el funcionamiento y fomento del turismo poseía inmuebles y activos en Bogotá, Cundinamarca, San Andrés y Providencia, Magdalena, Bolívar, Cauca, Norte de Santander, Antioquia, Valledupar, La Guajira, Tolima, Guaviare y Santander.

Consejo Nacional de facilitación Turística: Se creó con la función de recomendar al gobierno la política de facilitación turística, tendientes a agilizar el ingreso de turistas, sus equipajes, vehículo, medidas policivas y sanitarias mediante líneas de coordinación eficaces. *-Decreto 1633 de 1985-*.



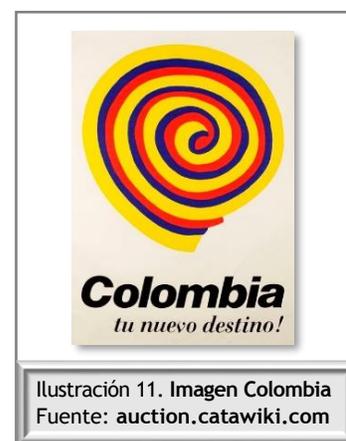
Agregados Turísticos: Fue un cargo asignado por la CNT mediante concurso, con el fin de ubicar personas en el exterior que fomentaran el Turismo Nacional. Entre las funciones que debía desempeñar el Agregado por 3 años prorrogables y, por 1 año más en el país asignado, estaba: identificar productos turísticos de exportación, creación de convenios, participación de Colombia en eventos internacionales. *-Decreto 1803 de Julio 16 de 1991-*

Zonas francas²⁴ turísticas: Con la modificación de la Constitución Política de Colombia en 1991 y la nueva política económica de privatización del Estado, el Presidente Cesar Gaviria emitió el *Decreto 2131 del 21 de Septiembre de 1991* referente a la estructura y funcionamiento de las zonas francas industriales de bienes y servicios, con ellas, se crearon las zonas francas industriales de servicios turísticos, ubicadas en áreas geográficas delimitadas, propicias para promover y desarrollar los servicios turísticos, fomentar el turismo receptivo y subsidiariamente el turismo doméstico.

Mercadeo²⁵: Simultáneamente a la organización, la CNT concibió la gestión de promoción como una labor integral que articuló investigación, estudio de mercados, desarrollo de productos turísticos, participación, apoyo y realización de eventos,

elaboración de folletos y material gráfico; hizo campañas de capacitación y de imagen que se posicionaron en el inconsciente colectivo colombiano y aún se recuerdan, tales como: “Turista satisfecho trae más turistas”, realizada en 1970; posteriormente en 1976 “Enamórese de su Colombia”; en 1985 “Por las Rutas de Colombia” también muy recordada, porque se transmitieron por televisión los programas realizados a lo largo y ancho del territorio, después se acompañó de material impreso explicativo de cada ruta, con su mapa y principales atractivos, entregados en el periódico el Tiempo; en 1987 se realizó la estrategia de fomento para el turismo nacional del “Vale Turístico”, con el fin de comprar un paquete turístico a un muy buen precio.

En 1991 se realizó la convocatoria para crear una imagen gráfica que identificara a Colombia, la imagen ganadora entre 1.964 propuestas, fue una controvertida espiral, inspirada en el sol, utilizada con mucha frecuencia en la orfebrería muisca, con los colores de la bandera Colombiana y su eslogan “Colombia tu nuevo destino!” realizada por el diseñador David Consuegra.



En 1992 se realizó mediante licitación nacional e internacional, para promocionar a Colombia en los países europeos, la campaña “Colombia País Continente” y en 1994 se lanzó la campaña para promocionar el turismo doméstico “Colombia, para amarla, hay que andarla”.

El mercadeo aplicado al producto turístico apareció a finales de los años ochenta cuando la Comunidad Económica Europea (CEE), asesoró a la CNT en relación con la denominada “Fuerza Especial de mercadeo”. Este trabajo tuvo por objeto establecer un programa de promoción turística para Colombia, tendiente a captar los principales mercados de Europa. Las acciones previstas en el convenio incluían participación en ferias turísticas, misiones comerciales, viajes de familiarización, publicidad y material de apoyo -impreso y audiovisual- para divulgación en los países

miembros de la CEE. El proyecto abarcaba un análisis general del comportamiento del turismo hacia Colombia proveniente de Europa y algunas recomendaciones para el mejoramiento de los productos turísticos susceptibles de ser comercializados en esos mercados.

También se trabajó en el marco del Programa de cooperación española, la firma Tecniberia diseñó el Plan director de turismo para Colombia. Se realizó en tres etapas: la primera realizó un diagnóstico de la situación del turismo en el país y un análisis de comportamiento del turismo receptivo en Colombia; la segunda realizó un estudio sobre operadores turísticos: empresas hoteleras, agencias de viajes y de la formación profesional; en la tercera, se realizó la consulta a operadores turísticos europeos y a líneas aéreas, un análisis de la inversión en turismo y un esquema de un plan de formación en dicho sector.

En 1976 se efectuó la Encuesta de gasto y estadía del turista extranjero, “Enegaturex”, con el fin de identificar variables de la actividad turística para este segmento de viajeros, y se visualizar los factores que configuran su impacto en la economía nacional. Se encuestaron 19.903 turistas, el trabajo fue realizado con el apoyo operativo de las oficinas seccionales de la entidad, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de Seguridad, la Aduana Nacional, el Colegio Mayor de Antioquia, Turantioquia y Cortuvalle. Permitted realizar proyecciones acertadas sobre el ingreso anual de divisas por concepto de turismo, dio las bases para identificar las particularidades de los mercados, parámetros que posteriormente sirvieron para proyectar programas y proyectos específicos de promoción y publicidad.

La CNT diseño, elaboró y publicó estadísticas continuas, con la serie denominada “Industria del Alojamiento en Colombia”, la cual, en su momento, se



Ilustración 12. Foto Heliconia - Flor Exótica Colombiana
Fuente: observatorio.misionrural.net

convirtió en una publicación básica para el análisis y desarrollo de la actividad turística en el país. La serie contenía datos sobre las características de la oferta de alojamiento, la ocupación de hoteles, la generación de empleo y el análisis de ingresos y gastos en hotelería. La información era suministrada directamente por los establecimientos registrados en la Corporación nacional de Turismo. Adicionalmente se realizaron estadísticas sobre flujos fronterizos, con el fin de determinar la composición de su demanda y de los flujos de entrada por el aeropuerto El dorado, para definir sus principales características.

En 1984 también presento la primera fase del Libro Blanco del Turismo, estudio dedicado a la elaboración final de un plan de promoción. El estudio señaló la estrategia de mercadeo para el turismo colombiano.

En 1995 con el auspicio de la OMT, Turespafia y la CNT, se realizó en Barranquilla el primer seminario internacional de marketing turístico, durante el certamen, la CNT presento un modelo de marketing turístico, cuya aplicación específica recogía y dinamizaba las condiciones propias del proceso turístico colombiano. El modelo tenía tres objetivos fundamentales: a) Maximizar el «rendimiento» de los recursos públicos y privados. Este rendimiento se refería a la proporción entre la inversión en promoción y el monto de gasto de los turistas llegados al país, según los países de origen; b) Motivar y conseguir mayores recursos, que serían destinados a la promoción, con la vinculación de recursos crecientes de origen privado, dentro de un esquema de cofinanciación entre empresas y Estado, c) Ampliar el radio de acción de las actividades de promoción. Se pretendía llegar a más mercados emisores y ampliar los flujos de los mercados existentes.

En las actividades de promoción y mercadeo se destaca la participación en eventos durante los treinta años de existencia de la CNT, a continuación, se relacionan los eventos internacionales más importantes:

Confederación de organizaciones turísticas de América Latina, Cotal. -Inaugurada en 1957, es un evento anual dirigido a profesionales-.

Feria internacional de turismo, Fitur. -Se celebra cada año en Madrid, España; fue inaugurada en 1930 y a ella asisten profesionales del turismo y el público en general-

Salón de turismo y exposición de camping -Más conocido como la Reisen, es una feria que se realiza anualmente en Hamburgo, Alemania, inaugurada en 1978-

Bolsa internacional de turismo, ITB. -Se inauguró en 1967 y se lleva a cabo cada año en Berlín, Alemania. Esta es una de las ferias de mayor prestigio en el mundo y un evento exclusivamente turístico de carácter profesional; se permite el acceso al público en general-

Feria internacional del turismo, WTM. -Inaugurada en 1980, se lleva a cabo cada año en Londres, Inglaterra, es un evento dirigido a profesionales del sector turístico y el público en general-

Sociedad americana de agentes de viajes, se efectuó por primera vez en 1931; convoca a diferentes empresas del sector turístico mundial. Este es un evento dirigido únicamente a profesionales.

Bolsa internacional de turismo, BIT, de Milán, Italia. -Se inauguró en 1981 y está dirigida a profesionales del turismo y al público en general-

Feria internacional de incentivos y negocios de turismo, Eibtm. -Inaugurada en 1988, es un certamen dirigido únicamente a responsables o asociaciones encargadas de organizar viajes de incentivos y viajes de negocios-

Feria internacional Vakantie, en Holanda. -Su primera versión fue en 1970; es un evento anual al cual asisten profesionales del sector turístico y público en general-

Producto turístico: Entendido como un bien o servicio producido por empresas ubicadas en cualquier sector de la economía, vinculadas al turismo. La gran diversidad y calidad de atractivos naturales, históricos y culturales con los que cuenta el país, lo hacen poseedor de una importante ventaja.

Comparativa en materia turística: Con este panorama ya consolidado sobre la composición geográfica y cultural de Colombia, su diversidad de sitios naturales, bienes culturales, etnográfica, realizaciones contemporáneas y acontecimientos programados, se facilita la identificación de clusters para la realización de actividades turísticas. En el inventario turístico que poseía la CNT hacia 1990 se habían identificado 4.425 atractivos, distribuidos como se puede observar en la tabla 4.

Tabla 4. <i>Inventario de Productos Turísticos 1990</i>		
PRODUCTO TURÍSTICO	TOTAL	PORCENTAJE
Sitios naturales	1.623	36.7%
Bienes culturales	1.316	29.7%
Realizaciones contemporáneas	586	13.2%
Eventos programados	520	11.8%
Atractivos etnográficos	380	8.58%

Fuente: Datos CNT

También se realizaban estudios con el fin de identificar segmentos estratégicos del turismo en Colombia como los siguientes:

Compras: en este segmento fueron contempladas las ciudades de Cali, Medellín, Barranquilla y Cúcuta.

Congresos y convenciones: fueron los viajes derivados de la necesidad de reunión entre agrupaciones, organizaciones profesionales, universidades, entidades sin ánimo de lucro. Se destacaron en este aspecto Cartagena, Barranquilla, Medellín, Cali y Bogotá.

Sol y playa: se identificó como el negocio turístico que gira en torno a vacaciones al lado del mar, con la realización de actividades complementarias diversas. Las principales zonas para este segmento fueron las ciudades de Cartagena, Santa Marta, Capurganá, Tolú, el departamento de la Guajira y la Isla de Providencia.

Negocios: correspondió a los desplazamientos individuales derivados de la actividad profesional o comercial. Las principales ciudades que identificaron a este segmento fueron Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Cartagena.

Turismo especializado: se orienta a productos y segmentos muy específicos, como lo que ocurre en el Amazonas, Choco, eje cafetero, San Agustín, Tierradentro, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de la Macarena, Cartagena y Urabá, entre otras.

Viajes de incentivo: Fueron los contratados como herramienta de motivación por una empresa para su personal o sus clientes. Correspondió principalmente a las ciudades de Cartagena, Bogotá, Santa Marta y San Andrés.

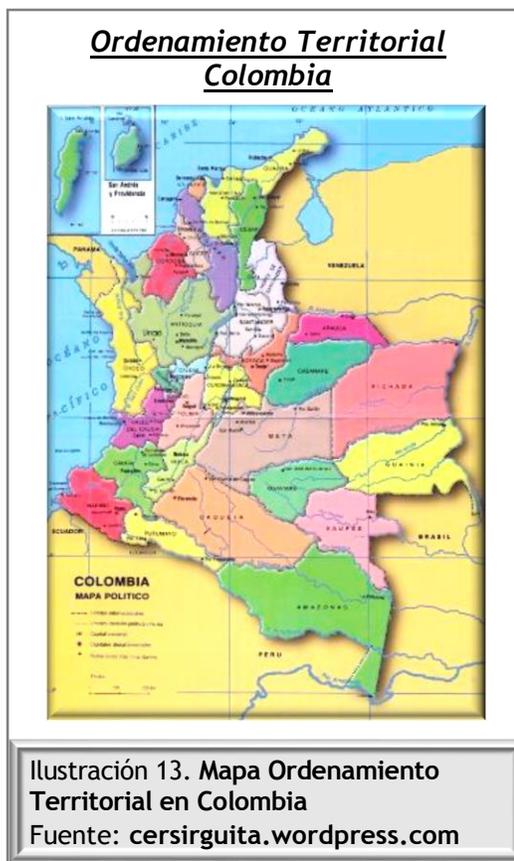
Salud: En el segmento de salud se destacan las ciudades de Medellín y Paipa.

Ordenamiento territorial: De acuerdo con la *Ley 1454 de 2011* en el Artículo 2 establece que:

“El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.”

La intervención del Estado ha incidido en el ordenamiento territorial por acción y por omisión; por acción cada gobierno ha impulsado la urbanización,²⁶ con todos los impactos en los usos del suelo, manejo de aguas, en los recursos naturales, cambio en cultivos, manejo de residuos; por omisión se traduce en ciudades no planificadas, tugurios, problemas de movilidad, inadecuada ubicación de áreas de acuerdo con la actividad productiva. Por tanto, se requieren un conjunto de medidas y acciones públicas, mediante las cuales la sociedad adapta la organización del territorio-espacio, a las necesidades de los procesos económicos y sociales que operan sobre su área geográfica con visión de futuro y garantía de sostenibilidad



para las futuras generaciones. En tal sentido, el Ordenamiento territorial debe estar articulado a la política económica, social y ambiental. El Ordenamiento Territorial como Política Pública exige una estructura institucional jerarquizada en donde fluyan las directrices y se coordinen las acciones ordenadoras.

De acuerdo con el trabajo realizado por Massiris (2000), de manera simultánea con la regulación y control a través de un marco normativo, el país avanza en el proceso de conceptualización y organización del Ordenamiento Territorial, mediante estudios, elaboración y ejecución de estudios y planes orientados a este fin. Sin embargo, ha sido un proceso lento, hasta 2011 la Ley de Ordenamiento fue aprobada y el Ordenamiento Territorial, depende de la capacidad cooperativa y participativa de los Entes Territoriales. En este sentido, desde finales de la década de los años cincuenta, se han formulado algunos planes de desarrollo urbano, cuya visión está relacionada con el ordenamiento territorial, como a continuación se presenta:

La *Ley 188 de 1947*, obliga a los municipios, con presupuesto no inferior a \$200.000 a levantar un plano regulador del desarrollo urbano que incluye: áreas de expansión, localización de áreas de recreo y deporte, ubicación de sitios públicos y demás equipamientos colectivos.

El plan piloto propuesto para la ciudad de Tunja en 1958,²⁷ por la firma Arquitectos Urbanistas Asociados. El plan incluyó propuestas de usos generales del suelo, sistema vial y áreas verdes, plano de zonificación, esquemas del sistema de desagües y usos propuestos del terreno.

Palma de Cera
Árbol Emblema de Colombia



Ilustración 14. Foto Palma de Cera - Árbol Emblema de Colombia
Fuente: www.grupofiestamayorista.com.co

El *Decreto 2278 de 1953*, ordena el uso y aprovechamiento de los bosques colombianos, a partir de la clasificación de éstos en bosque protector, bosque público, bosque de interés general y bosque privado.

La *Ley 2 de 1959*, establece y delimita las primeras 7 zonas forestales sujetas a manejo especial: del Pacífico, Central, del río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, de El Cocuy y de la Amazonía. Así mismo, define las áreas forestales productoras y protectora - productora.

La *Ley 135 de 1961* (de reforma Agraria), intenta modificar las condiciones de tenencia y uso de las tierras rurales e introduce las zonas de colonización. La *Ley 160 de 1994* retoma este intento.

El *Decreto 3133 de 1968*, define para Bogotá el Estatuto del Distrito Especial en el que se consagra un artículo relativo a la organización físico-espacial.

El *Decreto Ley 2811 de 1974* sobre "Sistema de Parques Nacionales" articula, la *Ley 23 de 1973* y la *Ley 2 de 1959*: establece el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, sienta las bases para ordenamiento ambiental del territorio. Establece un gran número de categorías espaciales, agrupadas en:

Sistema de Parques Nacionales Naturales, con las siguientes categorías: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de fauna, vía parque. Reglamentada por el *Decreto 622 de 1977*.

Zonas de Protección, Estudio y Propagación de Fauna Silvestre: territorio fáunico, zocriaderos, reserva de caza, coto de caza, veda de caza. Reglamentados por el *Decreto 1608 de 1978*.

Distritos de Conservación de Suelos: reglamentados por el *Decreto 1974 de 1989*, bajo el nombre de distritos de manejo integrado de recursos naturales -DMI-.

Zonas Hídricas de Protección Especial: reglamentadas por el *Decreto 1541 de 1978*.

Áreas Especiales de Manejo Integrado para Protección, Propagación o cría de Especies Hidrobiológicas: reglamentadas por el *Decreto 1681 de 1978*, incluye manglares, estuarios, meandros, ciénagas y otros cuerpos de agua. Zonas exclusivas para pesca de subsistencia o comunitaria.

Áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales podrán ser zonificadas, atendiendo las siguientes categorías: Zona primitiva, Zona intangible, Zona de Recreación, Zona Histórico-Cultural, Zona de Recreación general Exterior, Zona de Alta Densidad de Uso y Zona Amortiguadora -*Decreto 622 de 1977*-

Zonas de Preservación del Paisaje: Reglamentadas por el *Decreto 1715 de 1978*. Se incluyen, también, las zonas de descanso o recreo.

La Ley del Mar (*Ley 10 de 1978*), establece las bases para el ordenamiento del territorio marino del país, a partir de tres categorías: Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva, Plataforma Continental. Adicionalmente, el *Decreto 1875 de 1979* dicta normas para prevenir la contaminación del medio marino que son complementadas por la *Ley 45 de 1985*. Las áreas marinas y submarinas del país hacen parte de su territorio, razón por lo cual también son parte de la política de Ordenamiento Territorial.

La *Ley 61 de 1978*, reglamentada con el *Decreto 1306 de 1980*, obligan a los municipios con más de 20.000 habitantes a formular planes integrales de desarrollo, se definen contenidos, etapas y responsabilidades, todo con participación de la comunidad.

La *Ley 9 de 1979*. El Código Sanitario establece elementos para el ordenamiento urbano referidos a localización de zonas industriales, manejo del espacio público, prevención de asentamientos ilegales y calidad del agua para consumo doméstico y disposición de residuos líquidos y sólidos.

La *Ley 9 de 1979* y el *Decreto 2857 de 1981*, reglamentan el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, incluyendo la elaboración de los planes, administración, participación ciudadana, financiación, expropiaciones y servidumbres, prohibiciones y sanciones. Es estudio científico y administrativo para el manejo de cuencas hidrográficas, muy bien concebido, muy técnico y a la vez poco utilizado. El *Decreto 2655 de 1988*, establece las zonas mineras indígenas, las cuales son retomadas por el *Decreto 710 de 1990*.

Parque Arqueológico
San Agustín - Huila



Ilustración 15. Escultura Parque Arqueológico San Agustín
Fuente: www.sanagustin-huila.gov.co

En 1968 con la creación de la Corporación Nacional de Turismo, el Ordenamiento Territorial se constituyó en una de sus funciones prioritarias, sin embargo, el concepto de Ordenamiento estuvo vinculado a la visión de gerencia directiva de cada uno de los funcionarios de la institución. Con el ánimo de preservar ciertas zonas del país, para que disfrutaran de un alto potencial turístico se creó la figura de “Recursos Turísticos Nacionales”, en el artículo 3 de la *Ley 60 de 1968* la CNT estaba autorizada a declarar como recurso turístico aquellos sitios que debieran ser desarrollados con planes especiales para preservarlos.

Es la Corporación Nacional de Turismo o por iniciativa privada, que puede declarar una zona como “Recurso Turístico Nacional” y le debe asignar recursos para su desarrollo en infraestructura, programas de mercadeo y promoción, articulándolos a los planes de desarrollo. Con el *Decreto 757 de 1972* se reglamentan las áreas declaradas como “Recursos Turístico Nacional” definidas como: Bienes Públicos o Privados con condiciones para la atracción y el fomento del turismo. Los Recursos Turísticos en esta norma se dividieron en:

Zonas turísticas²⁸,

Centros turísticos,

Conjuntos de Interés turístico,

Unidades turísticas y

Márgenes de Interés turístico

Correspondía a la CNT solicitar al gobierno la declaratoria del Recurso Turístico, realizar la coordinación con las autoridades competentes para su desarrollo urbanístico, compra de terrenos de ser necesarios y elaboración de planes especiales.

Al poner en marcha los procesos de declaratoria de Recursos Turísticos se encontraron vacíos en los procedimientos, por tanto, se hizo necesario la expedición de una nueva norma que complementara el *Decreto 757 de 1972*, se expidió el *Decreto*

1663 de agosto 6 de 1974, esta norma hace especial énfasis en que los planes de coordinación, reglamentación y control deben promover el desarrollo turístico articulado a la naturaleza y a la calidad del recurso turístico.

A partir de 1972 fueron declarados Recursos Turísticos Nacionales: Cartagena, Santa Martha, San Andrés y Providencia y otras Zonas de la Costa Atlántica. En Santa Marta se declaró como Zona turística el Rodadero; en Cartagena la Isla o Península de Barú como zona de desarrollo turístico; en San Andrés la Isla del mismo nombre, una serie de Cayos del mar Caribe se declararon zonas de desarrollo turístico y Providencia y Santa Catalina como Zonas Turísticas.

La Junta Directiva de CNT mediante el *Acuerdo 027 de 1976*, estableció las condiciones y requisitos que debía cumplir un bien para ser declarado Recurso Turístico Nacional, así:

Que el bien estuviera explotado turísticamente, fuera un bien turístico potencial o un atractivo turístico en deterioro que precisara ser presentado.

Que sus características ecológicas, paisajísticas y socioculturales entre otras fueran reconocidas por la CNT o por las demás autoridades competentes.

Que existieran recursos públicos o privados para su desarrollo.

Que el bien motivara actual o potencialmente importantes flujos turísticos, locales, nacionales e internacionales.

En 1978 Cartagena, solicitó a la CNT el estudio para la reglamentación de sus áreas turísticas para articularlas al plan de desarrollo de la ciudad, para esto la CNT expidió los *Acuerdos 030, 031, 032 de 1978*, en donde se clasificaron las zonas de reserva turística, reglamentó los usos del suelo que podían darse a estas zonas.

Igualmente, se expidió el *Acuerdo 044 del 19 de septiembre de 1984*, que reglamentó el uso y goce de las playas de Cartagena; las playas se dividieron en cuatro zonas desde el mar hacia adentro: activa, de reposo, de transición y servicios turísticos. Desde la agrupación anterior para el perímetro urbano de Cartagena, las playas fueron clasificadas en siete categorías, dada su incidencia en el desarrollo y articulado a dos nuevas divisiones áreas netamente públicas y concesiones. De manera complementaria, el Acuerdo reglamentó el comportamiento de las personas que laboraban en ellas, el manejo de seguridad, salud, primeros auxilios, puestos de la Cruz Roja, para los turistas y se propuso el control y vigilancia de la zona de litoral a la dirección general marítima DIMAR.

De los párrafos procedentes podría inferirse la gran importancia que ha tenido en Colombia el enfoque de desarrollo turístico de sol y playa, similar a los desarrollos iniciales en turismo de otros países, en la década de los años 60.

Altar de la Catedral de Sal en Zipaquirá

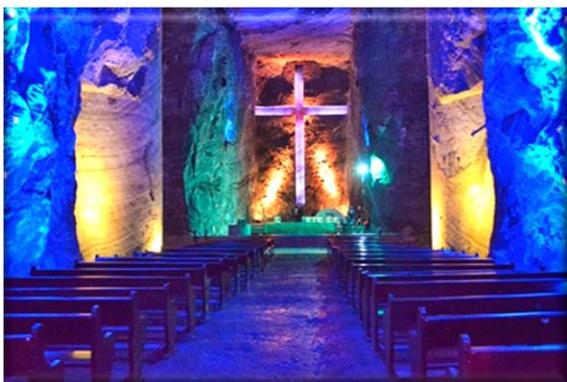


Ilustración 16. Foto Altar Catedral de Sal en Zipaquirá
Fuente: www.magicvacation.co

Es hasta 1985 en donde se pone en marcha un nuevo enfoque de desarrollo turístico, se crean nuevos productos turísticos, se adopta el Programa “Por las Rutas de Colombia”, cuyo propósito fue fomentar el turismo doméstico y receptivo en las “Rutas”, “Corredores” y “Circuitos Turísticos” cuyas definiciones se consignaron en el Acuerdo 001 del 16 de enero de ese año.

El programa por las Rutas de Colombia tuvo como base la red básica de carreteras nacionales, se adaptaron las rutas: Dorada, Caribe I y II, Los Libertadores I y II, Arqueológica y de Los Llanos. Este programa fomentó el turismo y posibilitó el surgimiento de zonas aprovechables para tal fin, propició la integración de diferentes

entidades del Estado en los distintos sectores, integró la infraestructura a la geografía, se delimitó, señaló y destacó los atractivos turísticos, socioculturales, históricos, naturales y climatológicos a un propósito, El Turismo.

En términos de desarrollo se puede decir que no se promovió la competitividad, si no la equidad, se destacaron las diferencias regionales con el fin de apoyar en cada región sus ventajas comparativas.

Con el fin de que en las regiones fueran declaradas algunas zonas como “Recursos Turísticos”, muchas fueron las regiones que solicitaron y realizaron planes de desarrollo y así fomentar la industria turística local en los ámbitos nacional e internacional; se elaboraron los siguientes planes de desarrollo regional:

Proyecto de desarrollo de la Costa Atlántica y San Andrés, entre sus objetivos se encontraban:

Integrar la región de la costa atlántica al circuito turístico del Caribe.

Adecuar la Región, buscar la participación, complementación y competencia de las zonas de Cartagena, Santa Marta y San Andrés con las demás áreas de Caribe.

Convertir al turismo en actividad de los tres polos o subregiones antes mencionadas.

Aumentar el nivel de vida de sus Habitantes

Aumentar las divisas y mejorar los indicadores de la balanza de pagos.

Realizar un inventario de la infraestructura de la región y proyectar medidas para suplir las deficiencias encontradas.

En 1975 este Plan de Desarrollo Turístico para la Costa Atlántica, se presentó al Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo para la obtención de recursos cercanos a los \$2.200 millones de pesos, para una vigencia de 20 años. El macro-

plan fue aprobado por la CNT por un monto similar, sin embargo, por factores de articulación, organización, complementación del paquete de proyectos presentado a las agencias internacionales para canalizar créditos equivalentes al 39% de la inversión total, la no posesión de tierras, dilató la toma de dediciones y en el gobierno del Presidente López Michelsen,²⁹ se desmonta el denominado “Plan de la Costa“

Plan de Desarrollo del Turismo Social: En el Plan de Desarrollo del Presidente Misael Pastrana Borrero, las cuatro estrategias y en coherencia con el mandato de la *Ley 60 de 1968* la CNT elaboró un Plan para incentivar el turismo social en Colombia, el cual tenía como principal objetivo la factibilidad, la investigación de mercados, el sistema de organización y promoción para su implantación. Este plan propuso la creación de la Oficina Coordinadora de turismo social y un Fondo para su financiación al cual aportarían: la CNT, la empresa privada y sus beneficiarios con el fin de construir y crear la planta turística necesaria y programas para la clase trabajadora. De esta propuesta surge la creación de la promotora de vacaciones y recreación social, PROSOCIAL, entidad adscrita al Ministerio de Trabajo que desde la *Ley 71 de 1973* asumió el fomento del turismo y la recreación del trabajador colombiano la cual desarrollo la infraestructura, productos y campañas promocionales para incentivar el turismo social articulado al mejoramiento e incremento del turismo doméstico.

El Plan de desarrollo turístico del Meta: elaborado en 1980 por la CNT y CORTUMETA “Corporación del Turismo del Meta” y el Plan de desarrollo de Santander, realizados durante el gobierno de Belisario Betancur, promovidos también por el presidente Ernesto Samper Pizano.

El plan maestro de desarrollo “Centro internacional de Boyacá” propuesto en 1980 por la firma Cuellar Serrano Gómez y Compañía Ltda., se destaca la creación de la Corporación Centro Internacional de Boyacá entregada por la CNT, el Banco de la Republica, Proexpo, la Gobernación de Boyacá y el Instituto Neurológico de la

región, para la creación de un complejo turístico con hotel, salón de congresos y convenciones, clínica de rehabilitación, instituto de investigaciones científicas y una biblioteca o banco de datos para la región.

En 1993 PROSOCIAL, Entidad encargada de la recreación y el turismo de los trabajadores del estado y su núcleo familiar con programas especiales para personas de la tercera edad, fue modificada por *Ley 300 de 1996*, con la liquidación de la CNT.

El Plan Nacional de Turismo Juvenil, creó la red de albergues juveniles, como un conjunto de inmuebles con la infraestructura mínima para permitir el alojamiento de jóvenes en algunos de los principales destinos turísticos colombianos: San Andrés, Cartagena, Santa Marta, La Ceja, Pereira y Bogotá.

4.5. Organización y Normatividad de la actividad turística. Periodo 1991-2000.

A partir de 1991 se inició el proceso de desregulación motivado en la nueva concepción de Estado, a partir de este momento, se tuvo como objetivo la disminución del tamaño del Estado, y como estrategias: la privatización, la modernización y la apertura económica; por tanto, concentra sus acciones y esfuerzos en sectores y áreas en que el sector privado no está interesado en participar y requiere equilibrar los fallos del mercado, quien deja sentadas las bases para este proceso es el presidente Virgilio Barco Vargas. Por lo tanto, el estado ordena la reestructuración de la Corporación Nacional de Turismo -CNT-.

El proceso de reestructuración y liquidación de la CNT fue un proceso de casi una década, su reorganización, se dio por las facultades otorgadas al Gobierno Nacional mediante el Artículo 20 Transitorio de la Constitución de 1991, como eran excepcionales y temporales en cabeza del ejecutivo, durante un término de dieciocho meses, en relación con la supresión, fusión y reestructuración de las entidades;

concluido el término de las facultades excepcionales, las diversas competencias regresarían a sus titulares conforme con la Ley, La interpretación de las normas, conllevó a distintas posiciones, las cuales fueron demandas y trajo como consecuencia el aplazamiento de la reestructuración de la CNT.

Con base, en el mismo Artículo 20 Transitorio de la Constitución de 1991, mediante el *Decreto 2152 de diciembre 30 de 1992*, se reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico y se le asignan la Política de Desarrollo Turístico mediante la siguiente estructura:

“Artículo 4º: A) DESPACHO DEL MINISTRO, B) DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y AGUA POTABLE Y C) DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO con las Direcciones de Industria, Comercio y Mercados; Dirección de Turismo, D) SECRETARIA GENERAL, E) ORGANISMOS ASESORES Y COORDINADORES: Consejo Superior de Desarrollo Urbano, Vivienda Social y Agua Potable; Consejo Superior de Industria; Consejo Nacional de Desarrollo Tecnológico, Industrial y Calidad; Consejo Superior de Comercio Interno; Consejo Superior de Turismo; Consejo Nacional de Protección al Consumidor; Consejo Nacional de Normas y Calidades; Comités Sectoriales o Técnicos y F) la COMISION REGULADORA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO”.

En el Artículo 23. A la Dirección de Turismo se le asignan las funciones de: “Proponer para su adopción, la Política de Desarrollo Turístico del país; realizar y proponer planes y programas de desarrollo del sector turístico que correspondan al área de competencia del Ministerio y promover su ejecución; posteriormente evaluar sus resultados y recomendar los ajustes que las situaciones aconsejen; Revisar la viabilidad y ejecución de los proyectos que integren los planes y programas de promoción del sector turístico de competencia del Ministerio; y analizar la incidencia de las políticas nacionales de Desarrollo Económico y Social; entre otras como las administrativas y la dinamización de relaciones para la adopción de convenios de cooperación y apoyo internacional”

En el Artículo 24 se establecen las funciones de la División de Análisis Estratégico de la Dirección de Turismo:

“Estudiar, analizar y diseñar los planes y programas tendientes a la creación de los sistemas de información el desarrollo del turismo; Estudiar la organización y operación del Turismo Internacional y la incidencia del mismo respecto al país; Estudiar y evaluar las propuestas que sobre el turismo receptivo e interno formulen al Gobierno Nacional las autoridades territoriales, departamentales, municipales y distritales, así como someter dicho análisis a consideración del Director de Turismo; Asistir a la Dirección de Turismo en la recomendación de medidas que deban tomarse para incentivar el desarrollo del turismo receptivo e interno en el país; Actuar como organismo asesor y secretarial del Comité Sectorial o Técnico en el cual se discutan los planes y programas para el turismo, en el área de búsqueda y análisis de información, para lo cual se diseñarán y elaborarán tanto los estudios, planes, programas y medidas específicas para su implementación, que deban someterse a consideración del Comité, así como aquellos que estos mismos ordenen elaborar; Asesorar a la Dirección de Turismo en la ejecución de planes y programas de desarrollo del sector.”

En el Artículo 25. Corresponde a la División de Promoción Turística de la Dirección de Turismo las siguientes funciones:

“Estudiar, analizar y diseñar los planes y programas tendientes a la creación de los sistemas de promoción del país como destino turístico, tanto de turismo interno como receptivo, así como plantear las estrategias adecuadas para su implementación y coordinar cuando fuere el caso, la acción para tal fin; Estudiar, analizar y diseñar los planes y programas tendientes a la creación de los sistemas para promover la inversión tanto extranjera como nacional, en proyectos de promoción de desarrollo turístico, así como plantear las estrategias adecuadas para su implementación y coordinar cuando fuere el caso, la acción para tal fin; actuar como organismo asesor y secretarial del Comité Sectorial o Técnico en el cual se discutan los planes y programas para el turismo, en el área de promoción, para lo cual se diseñarán y elaborarán tanto los estudios, planes, programas y medidas específicas para su implementación, que deban someterse a consideración del comité, así como aquellos que estos mismos ordenen elaborar; Asesorar a la Dirección de Turismo en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo del sector”

En concordancia con la reforma al Ministerio de Desarrollo en la misma fecha se expide el *Decreto 2154 de 1992*, el cual reestructura la CNT y se le asignan como funciones básicas, que ya estaban contenidas en las funciones que debía desempeñar el Ministerio de Desarrollo, como se puede comparar:

“Promover el Mercadeo turístico, dentro y fuera del país; Prestar el servicio de información, sobre la creación de toda clase de centros y establecimientos destinados al turismo a las autoridades competentes; Preparar programas para la promoción y el desarrollo turístico del país; Prestar el servicio de información y los requerimientos a inversionistas en el sector; Fomentar y promover sociedades interesadas en promover el turismo y participar en ellas; los procesos de expropiación de los bienes considerados recursos turísticos nacionales; Seguir ejecutando lo relacionado con los Certificados de Desarrollo Turístico”.

La Junta Directiva de la CNT concedora de las reformas estructurales, desde 1991 dio comienzo al desmonte, desregulación de cada una de las actividades a su cargo, en consecuencia, con el *Acuerdo 22 de diciembre de 1991* y los *Acuerdos 003 al 005 de 1992* derogaron los Acuerdos y Resoluciones que reglamentaban a los prestadores turísticos y los recursos turísticos.

Mediante el *Acuerdo 002 de 1995*, se estableció la nueva estructura de la CNT, orientada a la promoción, mercadeo e información. Sin embargo, el 26 de julio de 1996 se expidió la *Ley 300 de 1996* o Ley General de Turismo y estas funciones fueron asignadas al Fondo de Promoción Turística y finalmente con el *Decreto 1671 de junio 27 de 1997*, se suprime la Corporación Nacional de Turismo y ordena su liquidación a 31 de diciembre de 1998.

Con la *Ley 300 de 1996* Ley General de Turismo, se pone en marcha “nuevamente” la reestructuración del turismo, deroga los Artículos 4º y del 23 al 25 en ella, se destaca la importancia de la industria del turismo, para el desarrollo económico y social del país en los distintos niveles del ordenamiento territorial, por tal razón enfatiza en los principios que deben ser las directrices que pueden garantizar resultados en el mediano y largo

plazo, son estos: Concertación, Coordinación, Descentralización, Planeación, Protección del Medio Ambiente, Libertad de Empresa, Protección al Consumidor y Fomento.

La actividad turística está conformada un sector oficial, un sector mixto y un sector privado. El sector oficial está integrado por el Ministerio de Desarrollo Económico sus entidades adscritas y vinculadas, las entidades territoriales y Prosocial así como las demás entidades públicas que tengan asignadas funciones relacionadas con el turismo, con los turistas o con la infraestructura; el sector mixto está integrado por el Consejo Superior de Turismo, el Consejo de facilitación turística y el Comité de capacitación turística; el sector privado está integrado por los Prestadores de Servicios Turísticos, sus Asociaciones Gremiales y las formas asociativas de promoción y desarrollo turístico existentes y las que se creen para tal fin; el subsector de la educación turística formal, en sus modalidades técnica, tecnológica, universitaria, de posgrado y de educación continuada, todos ellos considerados soporte del desarrollo turístico y de su competitividad, por tal condición se propiciará su fortalecimiento y participación.

En la misma *Ley 300 de 1996* en el artículo 4º deroga también el artículo 4º del *Decreto 2152 de 1992*, se reorganiza “nuevamente” la estructura del Ministerio de Desarrollo Económico, crea el Viceministerio de Turismo con dos Direcciones: De Estrategia Turística y Operativa.

La Dirección de Estrategia Turística tendrá a su cargo:

“la realización de investigaciones técnicas en materia de promoción, mercados y desarrollo de productos, que sirvan de soporte a los contratos que el Ministerio de Desarrollo Económico y la Corporación Nacional de Turismo celebren con el Administrador del Fondo de Promoción Turística en esta materia. Igualmente, tendrá a su cargo la elaboración del Proyecto del Plan Sectorial de Turismo, la asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de planificación turística, el apoyo a la creación de infraestructura básica que impulse el desarrollo turístico, las investigaciones especiales que apoyen la competitividad del sector y las relaciones internacionales. Para esos efectos contará con las Divisiones de Investigación de

Mercados y Promoción Turística, de Planificación, Descentralización e Infraestructura y de Estudios Especiales”.

La Dirección Operativa tendrá a su cargo los aspectos operativos del turismo que corresponden al Ministerio de Desarrollo Económico, para lo cual contará con las Divisiones de Normalización y Control, de Información, Estadística y Registro Nacional de Turismo. La *Ley 300 de 1996* en el Parágrafo del Artículo 6° establece que el Producto Turístico es el conjunto de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades y requerimientos del turista.

Con el fin de integrar el Sector Mixto, la *Ley 300 de 1996*, en los artículos 9 al 11, crea los órganos del sector público que lo constituyen, con las siguientes características y responsabilidades:

“El Consejo Superior de Turismo: constituirá el máximo organismo consultivo del Gobierno Nacional en materia turística y estará integrado por: 1. El Ministro de Desarrollo Económico quien lo presidirá; 2. El Ministro de Comercio Exterior o su delegado; 3. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado; 4. El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; 5. El Viceministro de Turismo, quien lo presidirá, en ausencia del Ministro de Desarrollo Económico; 6. Un Delegado de la Corporación Conferencia Nacional de Gobernadores, elegido por esta entidad; 7. Un delegado de la Federación Colombiana de Municipios, elegido por esta entidad; 8. Un representante de las Asociaciones Territoriales de Promoción Turística, escogido por ellas; 9. El Presidente de la Cámara Colombiana de Turismo y tres (3) representantes del sector privado, elegidos con participación representativa y proporcional de los diferentes Departamentos del país y de las agremiaciones reconocidas por la Ley; 10. Un decano de las facultades de Hotelería y Turismo reconocidas por el ICFES. El Ministerio de Desarrollo Económico convocará a la reunión para la elección del mismo; 11. Un representante de los trabajadores proveniente de los sectores turísticos, escogido por la Central que demuestre tener el mayor número de afiliados; 12. Un usuario de servicios turísticos delegado por la Liga Colombiana de Consumidores, escogido democráticamente. El Consejo Superior de Turismo desarrollará en la órbita de su competencia, las funciones previstas en el artículo 16 del Decreto 1050 de 1968³⁰ y en la presente Ley. Corresponde al Consejo preparar y aprobar su reglamento. El Consejo se reunirá por lo menos una vez cada dos meses”.

El Consejo de Facilitación Turística, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, como una instancia interinstitucional que garantice que las distintas entidades públicas de nivel nacional que tengan asignadas competencias relacionadas con el turismo, ejerzan sus funciones administrativas de manera coordinada para facilitar la prestación de los servicios turísticos, para lo cual el Gobierno Nacional reglamentará su funcionamiento y dispondrá su integración. Este Consejo será presidido por el Ministro de Desarrollo, o en su defecto por el Viceministro de Turismo y harán parte de él, entre otros, un representante de la Cámara Colombiana de Turismo y un representante de los trabajadores provenientes de los sectores turísticos, escogido por la Central que demuestre tener el mayor número de afiliados. El Consejo contará con una Secretaría permanente.

El Comité de Capacitación Turística es responsabilidad del Ministerio de Desarrollo, su creación, con la finalidad de analizar la correspondencia de los programas de formación turística que se impartan a nivel nacional, con las necesidades del sector empresarial, para proponer acciones que permitan mejorar la calidad de la formación turística acordes con las necesidades empresariales. El Ministerio de Desarrollo Económico en un plazo de seis meses, oídos los Decanos de las Facultades de Turismo, el SENA y los gremios del sector, definirá la conformación del Comité, el cual se dará su propio reglamento.

La Constitución Política, resultó claramente partidaria de la planificación al establecer la necesidad de un plan de desarrollo, elaborado con el concurso activo de los diferentes sectores sociales, económicos, políticos y regionales e igualmente, se pretende que todas las entidades territoriales en todos los niveles, orienten su acción hacia la planificación. -Título XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública y en el Capítulo 2 de los Planes de Desarrollo-. Hacia el final del mandato del Presidente Gaviria, se aprobó la *Ley 152 de 1994*; Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que se soporta en la Constitución Política en los artículos 339 a 344.

Con el fin de articular los procesos de planeación, en cumplimiento de la normatividad nacional -*Ley 300 de 1996*-; el Ministerio de Desarrollo Económico apoyará la descentralización del turismo, para que la competencia de las entidades territoriales en materia turística se ejerza de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad; en este sentido, el artículo 288 de la Constitución Nacional dispone:

“Para tal efecto establecerá programas de asistencia técnica y asesoría a las entidades Territoriales, en armonía regional, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Turística, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente del turismo. Con el propósito de armonizar la política general de turismo con las regionales, el Ministerio de Desarrollo Económico podrá suscribir convenios con las Entidades Territoriales³¹ para la ejecución de los planes y programas acordados, asignando recursos y responsabilidades”.

El Ministerio de Desarrollo Económico, siguiendo el procedimiento establecido por el artículo 339 de la Constitución Política para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, y preparar el Plan Sectorial de Turismo en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades territoriales, el cual debe formar parte del Plan Nacional de Desarrollo, previa aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).³² El Plan Sectorial, se elaboró, después de muchas reformas para el periodo 2011- 2014.

Colombia no ha sido ajena a las crisis económicas y los años 1998 y 1999, se caracterizaron por presentar indicadores de crecimiento económico negativo, lo cual plantea la necesidad de nuevas reformas estructurales en la organización del Estado y con la *Ley 489 de 1998* se expiden nuevas disposiciones, principios y reglas generales con el fin de garantizar que el funcionamiento de las entidades del orden nacional respondan a la necesidad de eficiencia, racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones; hacerlas concentradas, flexibles coherentes con las políticas de desarrollo económico; se autoriza al Presidente de la República a reestructurar, modificar y fusionar las diferentes entidades del Estado, es

así como en el año 2000 vuelve y se modifica la estructura del Ministerio de Desarrollo Económico mediante el *Decreto 219 de febrero 15 de 2000*,³³ en el cual se quita el Viceministerio de Turismo con las Direcciones y se regresa a una organización interna, en donde se deja una Dirección de Turismo, a la cual se asignan las funciones de asesoría y apoyo al Ministro para liderar las Políticas Turísticas.

A partir de 1968 hasta 1998, la Corporación Nacional de Turismo fue la responsable de realizar las estadísticas sobre esta actividad, infortunadamente, la disponibilidad de información sobre este subsector de la economía en lugar de mejorar con el cambio de modelo, por el contrario se deterioró, los informes y estadísticas recopiladas con las múltiples reestructuraciones de la CNT y el Ministerio de Desarrollo desaparecieron, el DANE dejó de procesar la tarjeta de inmigración y emigración, fuente importante para el turismo receptivo y egresivo. A partir de noviembre de 2008, se ha vuelto a reconocer la importancia de las series estadísticas, y a partir de 2012 se inició por el DANE la Cuenta Satélite de Turismo de Colombia, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Organización Mundial del Turismo, sin embargo, las estadísticas realizadas se perdieron. Para hacer investigación con cifras se debe recurrir al levantamiento de información primaria en diferentes fuentes; Banco de la República y personas que trabajaron en la CNT y realizaron estudios, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el responsable de esta actividad.

Adicionalmente, aparece otra normatividad relacionada con el turismo, entendido este como la articulación de los atractivos turísticos con la geografía, el territorio, los recursos naturales, sus gentes con su cultura, su historia, sus costumbres; por lo tanto, cada “destino turístico es único” y “el lugar depende de lo local”, actualmente la gente busca destinos y no hoteles, sin embargo, lo anterior no significa que no se deba contar con



la capacidad de alojamiento e infraestructura adecuada de servicios públicos. La belleza de los paisajes, de la naturaleza, del cuidado de los espacios públicos, de los atractivos y el patrimonio, el buen trato a los turistas, todo ello, es capital social que contribuye a la consolidación de la oferta cultural autóctona, propia, con identidad, que genera incentivos para que los turistas incrementen el tiempo de su estadía y contribuyan con la promoción de imagen turística colombiana y su posicionamiento en el ámbito internacional.

A partir de 1991 con la nueva Constitución Política de Colombia se realizan reformas profundas en todas las Ramas del Poder público, es a partir de esta Carta “Norma de Normas”, que se establece en el artículo 79 como “deber del estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

La nueva Constitución Política establece un nuevo orden territorial para Colombia, basado en cinco componentes básicos:

Ordenamiento Político-Administrativo

Ordenamiento del Desarrollo Municipal

Ordenamiento Ambiental

Desarrollo Regional Armónico

Ordenamiento del Desarrollo Social Urbano y Rural

El Ordenamiento Político-Administrativo: presente en la norma así: Artículo 288: Distribución de competencias entre la Nación y entidades territoriales; Artículo 297: Formación de nuevos departamentos; Artículo 307: Conversión de regiones en entidades territoriales; Artículo 319: Régimen de áreas metropolitanas; Artículo 322: Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital con un Régimen político, fiscal y administrativo distinto;

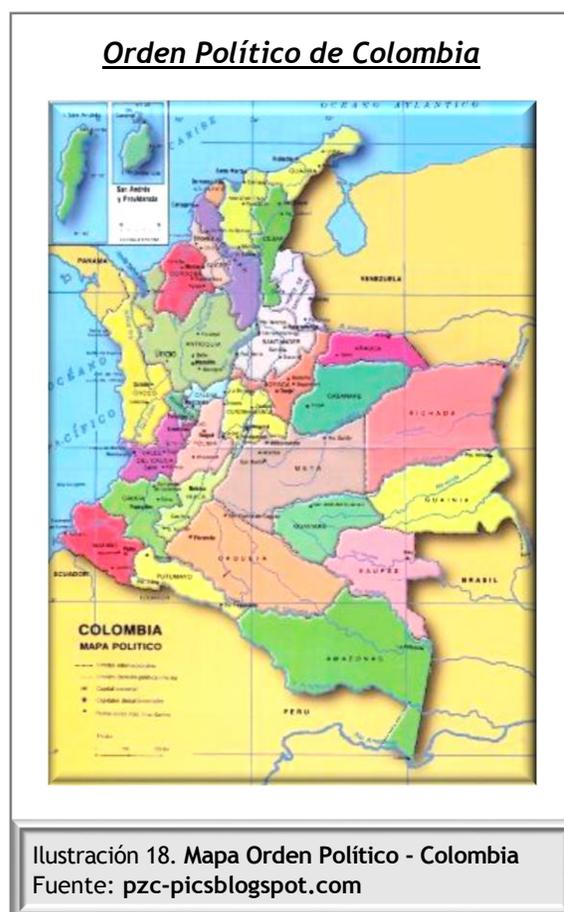
Artículos 324, 325, 326, 327, 328: sobre presupuesto y organización de las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital y, Artículo 329: Conformación de entidades territoriales. Con las leyes Marco así: La *Ley 160 de 1994* -Reforma Agraria- establece categorías de ordenamiento rural, relacionadas con las áreas de baldíos nacionales, zonas de colonización y zonas de reserva campesina.

Ordenamiento del Desarrollo Municipal: se aprobaron las siguientes leyes Marco:

La *Ley 60 de 1993*, asigna la competencia a los municipios para asegurar la estación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, así como el control de plazas de mercado, centros de acopio y mataderos públicos y privados, la adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo de desastres por amenazas naturales.

La *Ley 142 de 1994*: define el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública conmutada, telefonía móvil y distribución de gas combustible.

La *Ley 141 de 1994* crea el Fondo Nacional de Regalías, otorga recursos derivados de explotaciones mineras para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y financiación de proyectos regionales.



Ordenamiento Ambiental: expresado en la norma así: Artículo 58: Función social y ecológica de la propiedad; Artículo 80: Aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables; Artículo 313: Reglamentación de usos del suelo; Artículo 334: Intervención del Estado sobre la economía para la preservación de un ambiente sano.

Se aprobaron las siguientes leyes Marco, relacionadas con este tema:

La *Ley 99 de 1993* -Ambiental-, retoma y desarrolla varias categorías de ordenamiento ambiental del Código de Recursos Naturales Renovables e introduce elementos importantes relativos a la dimensión ambiental del ordenamiento territorial, tales como: Zonificación del uso del territorio para su apropiado ordenamiento ambiental, Regulaciones nacionales sobre usos del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales. Pautas ambientales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial, Regulación ambiental de asentamientos humanos y actividades



económicas, Reglamentación de usos de áreas de parques nacionales naturales. Concede la responsabilidad al Sistema de Parques Nacionales y a las autoridades de turismo, para establecer y definir regulaciones y programas turísticos que puedan desarrollarse en el área de reserva o de manejo especial y determinar las áreas o bienes naturales protegidos, que puedan tener utilización turística.

La *Ley 165 de 1994*, con base en la cual se formuló la Política Nacional de Biodiversidad y se adquirió el compromiso de conformar y consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-, porque corresponde a los propósitos nacionales de conservación de la biósfera, que se pueden alcanzar mediante diversas estrategias que aportan a su logro, tales como:

Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.

Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano.

Garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.

Desarrollo Regional Armónico: (Artículo 334), con las siguientes leyes Marco así:

La *Ley 128 de 1994* -Orgánica de Áreas Metropolitanas- crea las bases para el ordenamiento territorial metropolitano, a través del desarrollo armónico e integrado del territorio, la normatización del uso del suelo urbano y rural metropolitano y el plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del medio ambiente.

La *Ley 136 de 1994* de Organización y Funcionamiento de los Municipios, retoma el mandato constitucional de ordenar el desarrollo de los territorios y promueve la creación de asociaciones municipales para el desarrollo integral del territorio municipal.

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo *Ley 152 de 1994*, establece la obligatoriedad de los municipios para realizar planes de ordenamiento territorial (Artículo 41) complementarios al plan de desarrollo e introduce los consejos territoriales de planeación y algunas normas de organización y articulación de la planeación regional y de las distintas entidades territoriales.

Variedad de Pájaros - Colibrí



Ilustración 20. Foto Colibrí - Variedad Colombiana
Fuente: soscurioso.com

La *Ley 191 de 1995* de Fronteras, establece las bases para el ordenamiento de las áreas fronterizas, a partir de dos categorías espaciales: las unidades especiales de desarrollo fronterizo y las zonas de integración fronteriza.

La *Ley 388 de 1997*, establece el marco conceptual e instrumental para formular y ejecutar planes municipales y distritales de ordenamiento territorial, establece que la parte general del Plan debe incluir los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que adoptará el Gobierno. La segunda parte, el Plan de Inversiones Públicas

Nogal - Árbol Emblema de Bogotá



Ilustración 21. Foto Árbol de Nogal - Emblema
Fuente: soscurioso.com

contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Esta Ley ha sido reglamentada por el *Decreto 879 de 1998* sobre alcances y procedimientos del ordenamiento territorial; el *Decreto 1420 de 1998* sobre avalúos; el *Decreto 1504 de 1998* sobre espacio público; el *Decreto 1507 de 1998* sobre planes parciales y, el *Decreto 1599 de 1998* sobre plusvalía. La *Ley 507 de 1999*³⁴ modifica la *Ley 388 de 1997*.

Ordenamiento del Desarrollo Social Urbano y Rural: Artículos 64 y 65: Ordenamiento del desarrollo campesino; Artículo 334: Distribución equitativa de oportunidades y beneficios del desarrollo; Artículo 334: Acceso de personas con bajos ingresos a bienes y servicios básicos. Con las leyes Marco así:

La *Ley 21 de 1991*, reconoce y protege los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos indígenas.

La *Ley 70 de 1993*, reconoce el respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.

La *Ley 134 de 1994*, de Mecanismos de Participación Ciudadana aporta instrumentos que contribuyen al principio democrático y participativo del Ordenamiento Territorial, tales como: referendo, revocatoria del mandato, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular legislativa y normativa.

La *Ley 397 de 1997* o Ley de Cultura, define el patrimonio cultural de la Nación y establece la obligación del Estado y de las personas de valorar, proteger y difundir dicho patrimonio.

El *Decreto 797 de 1999*, crea una "Comisión Intersectorial" para la redacción del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, adscrita al Ministerio del Interior. Según el Artículo 3 del Decreto la Comisión³⁵ deberá:

Definir conceptualmente el ordenamiento territorial. Realizar un análisis comparado de la legislación sobre la materia a nivel internacional.

Estudiar, analizar y revisar las normas relativas al Ordenamiento territorial y la Descentralización vigentes en Colombia.

Elaborar y proponer al Gobierno Nacional los ajustes y modificaciones a la normatividad vigente, acordes con los principios del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. El ordenamiento territorial para cada uno de los aspectos normativos enunciados podría tenerse en cuenta para la creación de nuevos productos turísticos.

Aunque la *Constitución de 1886*, promulgó una república centralizada políticamente y descentralizada administrativamente, en Colombia desde 1923 hasta 1968 las decisiones de la Política Pública Turística fueron una decisión de cada gobernante. Con la descentralización en 1991, los impactos han sido de todo orden, con efectos en el ordenamiento territorial, se crearon, nuevas formas de organización espacial tales como: las áreas metropolitanas, espacios con legislación especial para las comunidades

indígenas y negras; todas ellas con el apoyo del estado, para ello se creó un sistema de traslado de recursos desde el nivel central, denominado “el situado fiscal”,³⁶ hacia 1986, se transfirieron las competencias y recursos a los municipios, con autonomía en la toma de decisiones para alcanzar su desarrollo a nivel local, sin embargo, después de pasar un periodo presidencial, al revisar los indicadores de desarrollo local y cumplimiento de las responsabilidades en los distintos sectores, no se había cumplido con ningún indicador y si algunos municipios habían gastado 20 veces sus ingresos, con un nivel de endeudamiento que ha tenido un gran impacto sobre las finanzas públicas nacionales, lo cual, obligó a los distintos gobiernos, a realizar reformas que garanticen el cumplimiento de los objetivos a través de la intervención del gobierno nacional mediante el control técnico de Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda. Es así como los recursos que se asignan a Departamentos, Intendencias y Comisarías, en 1991 con la Constitución, fueron declaradas Departamentos.³⁷ Por lo tanto, los procesos de desarrollo del turismo, quedaron también descentralizados y depende de los planes de gobierno de los gobernadores y alcaldes, son ellos, quienes de acuerdo con sus intereses en sus programas de gobierno, establecen si asignan o no recursos al subsector turístico.

Los análisis de gestión regional del territorio en turismo, en relación con los recursos asignados a la actividad turística están también por realizarse. Adicionalmente para cada sector existe una norma dependiendo su nivel de administración, ya sea este nacional, departamental, municipal o local. Por lo cual el límite del ámbito público no está siempre claro.

Como se ha demostrado, la Política ha sufrido cambios profundos que han sido impuestos por decisión del Estado, en cada momento histórico, la Política Pública Turística ha tenido diferentes cursos de acción, actualmente por ejemplo, depende de varios Ministerios: del de Comercio, Industria y Turismo; Medio Ambiente, Cultura, también de Corporaciones Autónomas Regionales, Gobernaciones, Alcaldías y Autoridades relacionadas con el manejo de tierras, mar con la DIMAR,³⁸ y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y, adicionalmente mediante los CONPES documentos que establecen los lineamientos de Política Pública en los distintos temas.

A manera de conclusión del periodo 1923 al 2000, se puede afirmar que, desde inicios del Siglo XX, no ha sido menospreciada la importancia del turismo para alcanzar el desarrollo económico y social del país, se creó una propuesta para incentivar el turismo, de 1918 a 1957, cinco fueron los gobiernos que consideraron el turismo como un sector importante para la obtención de divisas y el fomento del empleo.

En el primero de ellos, el gobierno de Marco Fidel Suárez, la política turística no tuvo aplicación en el territorio nacional; la segunda, en el gobierno de Olaya Herrera como elemento central tuvo el desarrollo de la industria hotelera; luego, en el gobierno de Alfonso López Pumarejo, se responsabiliza a una Dirección de las acciones relacionadas con el turismo y en el gobierno de Mariano Ospina Pérez se organizó un Departamento que durante la junta Militar, se convertiría en una Empresa mixta. Por los conflictos sociales de la época, a lo largo del siglo se dan reformas Constitucionales significativas como las de 1936, 1945, 1968, que le salieran al paso, a la grave situación social y de crisis. Aunque parezca poco importante la forma de organización tiene directa relación con la asignación de recursos y asignación de gastos, en promedio hubo una reforma por cada siete años, que impide la continuidad de las políticas y el logro de resultados.

Durante el periodo de 1923 a 1968 los distintos gobiernos realizaron reformas administrativas del Estado que contribuyeron a consolidar aspectos esenciales para el turismo, como fue la construcción de infraestructura, dadas las características geográficas del territorio Colombiano, indómito dominado por tres cordilleras que son verdaderas barreras de separación regional, con caudalosos y grandes ríos, sin carreteras, sin ferrocarriles y sin transporte aéreo, es difícil la movilidad de sus gentes con cualquier propósito; en esta primera mitad del siglo XX, además se organizó el país en la consolidación de estadísticas.

Es a partir de 1968 con el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, quien tuvo un enfoque teórico claro, orgánico e integral del Estado, se adelantó la reforma constitucional; se aprobó la enmienda del artículo 64 de la Constitución reformada en 1945, relacionada con la fijación de planes y programas para el fomento de la economía; se viabilizó el

proceso agregándose como requisito “la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento”; inició así, una forma de administración más técnica, la descentralización tuvo impactos positivos al principio en la disminución del clientelismo y la politiquería, fortaleciendo la acción de los municipios y de los departamentos.

Durante su Presidencia, Carlos Lleras Restrepo creó una “Empresa Industrial y Comercial del Estado”, la Corporación Nacional de Turismo (CNT) que reguló todos los aspectos turísticos del país; con la CNT durante el periodo 1968 hasta 1994 la Política Pública Turística Colombiana, fue una política de Estado mediante un ente público creado para tal propósito, se realizaron actividades esenciales para el desarrollo turístico, tales como: la organización y normatividad del sector, el fomento a través de la transferencia de ingresos del estado y la asignación de esos ingresos a líneas de crédito y financiación, la promoción y el mercadeo, el ordenamiento territorial; la CNT también ejerció el control y evaluación de los distintos operadores turísticos. A partir de los resultados se puede concluir que con la Corporación Nacional de Turismo se alcanzó el objetivo y la actividad pasó a ser una industria de gran importancia para el desarrollo colombiano.

En 1991 al cambiar el modelo de intervención del estado por el de apertura, el gobierno dio la orden de liquidar la CNT e iniciar el procesos de delegación de estas actividades al sector privado, este proceso dura ocho años, en donde surgen otras normativas; se trasladan funciones a otros Ministerios, se liquidan y venden los activos de la CNT, por lo tanto, desde 1991 al año 2000, los indicadores señalan una pérdida importante para el sector; el incentivo al sector privado, surge necesariamente del estado y durante el periodo 2000-2014, se cambia de manera continua la normatividad, solo hasta en los tres últimos años, se han alcanzado algunos de los indicadores que para el periodo 1968-1991, ya se habían alcanzado.

La Corporación Nacional de Turismo, también tuvo como función, el recolectar y realizar las estadísticas sobre esta actividad, infortunadamente con su liquidación, la disponibilidad de información sobre este subsector de la economía estuvo prácticamente

olvidado, los informes y estadísticas recopiladas con las múltiples reestructuraciones de entidades a las que le fueron asignadas las funciones de la Corporación Nacional de Turismo CNT, que fue el Ministerio de Desarrollo, mientras las asumió, prácticamente desaparecieron. El DANE dejó de procesar la tarjeta de inmigración y emigración, fuente importante para el turismo receptivo y egresivo. Solo hasta 2012 el DANE crea la Cuenta Satélite de Turismo (CST) resultado de un convenio firmado entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y el DANE, cuyo objeto fue “Consolidar el sistema de estadísticas de turismo con el fin de disponer de información que permita el diseño eficiente de políticas, estrategias, planes y programas turísticos y fortalecer el proyecto de Cuenta Satélite de Turismo de Colombia.



CAPITULO 5

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA TURÍSTICA COLOMBIANA EN EL SIGLO XXI

Capítulo 5

Análisis de la Política Pública Turística Colombiana en el Siglo XXI

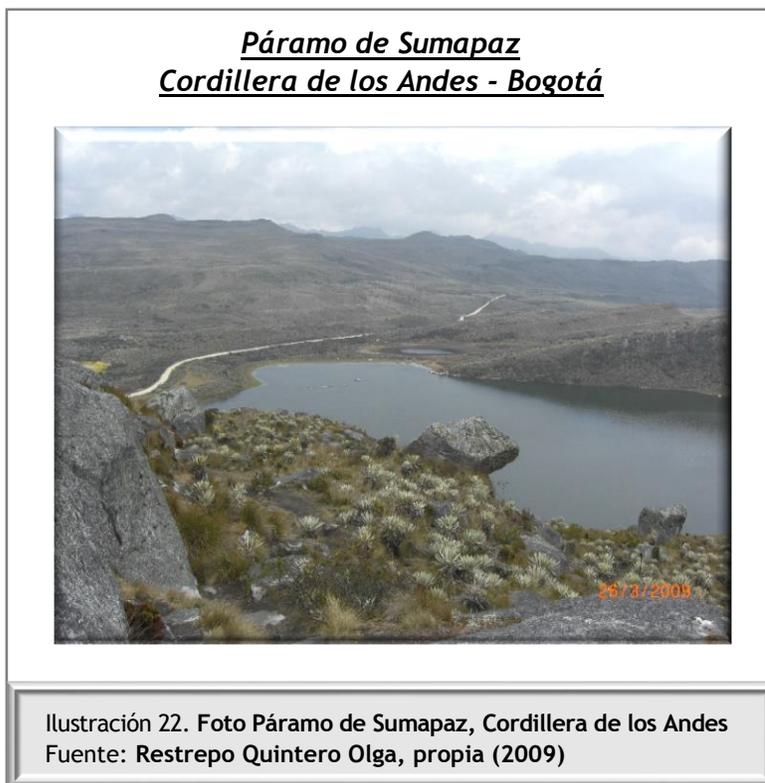
5.1. Introducción

Como se presentó en el capítulo anterior el proceso de reestructuración y liquidación de la Corporación Nacional de Turismo (CNT), fue un proceso de casi una década, su reorganización se dio por las facultades otorgadas al Gobierno Nacional mediante el Artículo 20 Transitorio de la Constitución de 1991; como eran excepcionales y temporales en cabeza del ejecutivo, durante un término de dieciocho meses, en relación con la supresión, fusión y reestructuración de las entidades, concluido el término de las facultades excepcionales, las diversas competencias regresarían a sus titulares conforme con la Ley. La interpretación de las normas, conllevó a distintas posiciones, las cuales fueron demandas y trajo como consecuencia el aplazamiento de la reestructuración de la CNT.

Se inicia así una nueva etapa para el turismo en Colombia, después de promulgada la Constitución Política de Colombia, el 4 de Julio de 1991 con el proceso de desregulación y los cambios en las funciones de la entidad rectora del turismo, que terminan con su liquidación en 1998, como Empresa Industrial y comercial del Estado, que hasta esa fecha, fue la Entidad del Estado que puso en marcha la institucionalización, organización, fomento, promoción, mercadeo, capacitación y dinamización del turismo en Colombia, con resultados observables en liderar el turismo Colombiano.

Es así como se da comienzo a lo que algunos autores llamaron, y en la parte teórica se denominó, el Neoliberalismo, con el papel del estado como promotor de la responsabilidad social a partir de los procesos de privatización. Uno de los sectores elegidos, para la transformación productiva es el turismo. En el turismo Colombiano,

dadas las características geográficas³⁹, topográficas y de biodiversidad, existe un alto potencial natural; Colombia es un país que por sus características ofrece grandes transformaciones positivas, entre ellas: generación de empleo, diversificación económica, fortalecimiento territorial, conciencia de valor de los recursos naturales, étnicos, culturales, lo cual favorece el desarrollo de las comunidades promoviendo sus diferencias, pero respetando su cultura; el turismo, como se ha demostrado es un motor de prosperidad, disminución de la pobreza y de la violencia, aumento de la igualdad y la equidad, uno de los mayores retos para Colombia después de las décadas turbulentas que precedieron a este nuevo modelo; por lo tanto, focalizar



el turismo como un sector para la transformación productiva, ha sido durante este periodo de análisis 2000- 2015 el objetivo, un gran reto y una extraordinaria oportunidad para la transformación productiva.

5.2. La Política Pública para la Transformación Productiva del Turismo en Colombia, Periodo 2000-2015

Los antecedentes normativos, relacionados con la organización, fomento, promoción, mercadeo, mientras existió la Corporación Nacional de Turismo (CNT), cumplió los procesos de identificación de una situación inicial, se planeó, ejecutó y evaluó; se cumplió un ciclo, con resultados positivos como se presentó, en el capítulo cuatro.

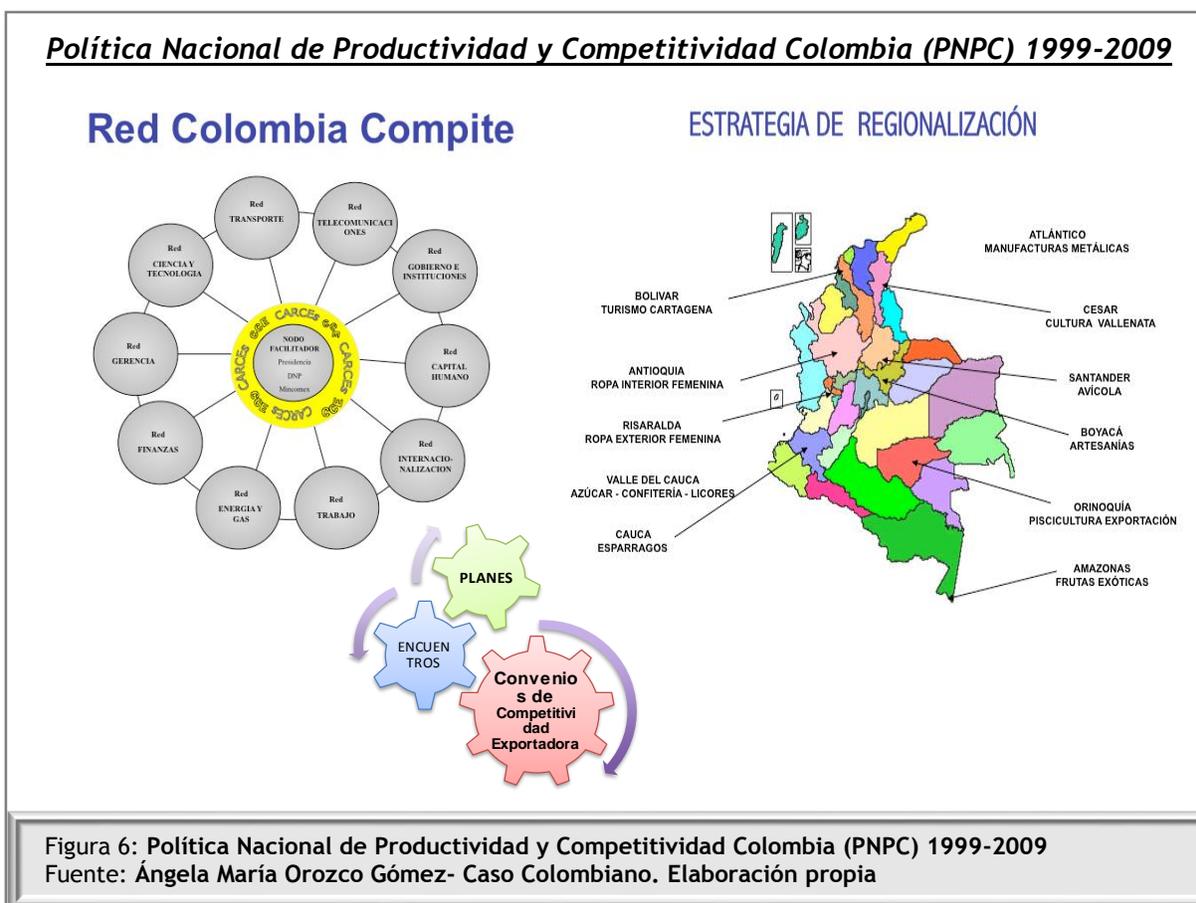
Sin embargo, la Política Pública, para poner en marcha el modelo de apertura económica, modernización, internacionalización, privatización, se realiza a través de una nueva estrategia del estado: mediante la promoción de la responsabilidad social privada, para que sean las empresas y organizaciones del sector privado nacional e internacional, las que inviertan en los distintos sectores productivos con el fin que generen cadenas de valor; se promocionan empresarios con experiencia para que vinculen población interesada en ser líderes y dinamicen el crecimiento productivo y se generen clusters y la Política Pública, no sólo articule un solo sector sino que sea una Política Pública con un curso de acción que contenga un programa de acción gubernamental nacional que articule varios sectores a la sociedad con sus culturas en un espacio geográfico específico para que se genere, construya, fluya y avance de manera continua; se reconstruya una competencia social que permita alcanzar el desarrollo sostenible y sustentable de Colombia. Entre ellos el turismo como un sector líder, que reúne estas características.

Las Políticas de Transformación Productiva, son un conjunto de iniciativas de los últimos gobiernos, que impulsan la creación de nuevos productos, nuevos procesos y servicios por parte de las empresas y organizaciones de los sectores productivos de Colombia; las directrices de planeación de las Políticas Públicas las realiza el Consejo de Política Económica Pública y Social (CONPES), en documentos denominados documentos CONPES;⁴⁰ la Política de Transformación productiva comienza con el gobierno del Presidente Gaviria, entre 1992 y 1993 y el sector Privado, contrataron a la firma Monitor Company para realizar los estudios sobre la competitividad de algunos sectores de la industria colombiana:

“El primero se concentró en la industria petroquímica, mientras que el segundo analizó en detalle los sectores productores de flores, cueros, textiles, jugos de frutas, artes gráficas y metalmecánica. Adicionalmente, se adelantó un diagnóstico preliminar de la situación competitiva del sector turístico. El objetivo principal del estudio Monitor fue identificar como Colombia, a largo plazo, puede ampliar y mejorar la competitividad en una extensa gama de industrias, las cuales, a su vez, llevarán a un aumento del PIB, per cápita”. (p.1)

En el gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano 1994 - 1998 se emiten el *Decreto 2010 de Agosto 24 de 1994* de la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Competitividad, asumió las funciones como asesor del Presidente de la República en los temas relacionados con productividad y competitividad; posteriormente es derogado y la Presidencia de la República con el *Decreto 2222 de Octubre 30 de 1998*, por el cual se crea la Comisión Mixta de Comercio Exterior como organismo asesor del Gobierno Nacional en temas relacionados con la calidad, productividad y competitividad del país, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Posteriormente, participo 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 Compíte, 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 Figura 5.



La Política Nacional de Productividad y Competitividad (PNPC) en la Red Colombia Compite, contó con 32 Comités Asesores Regionales, 34 Redes de Competitividad, 10 Redes Especializadas y un evento nacional Encuentro Nacional para la Productividad y Competitividad. Se presentan a continuación los avances logrados mediante las políticas y resultados presentados en los documentos Conpes durante este periodo.

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.

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 acá analizado.

Para los gobernantes de este período de análisis, han considerado el turismo un sector estratégico para el desarrollo, porque en él confluyen otros sectores, tales como: la infraestructura pública de los servicios públicos, la construcción y mejoramiento de infraestructura en todos los modos de transporte y en la infraestructura privada-hotelera, con los efectos complementarios en los procesos de cambio introducidos en el sector servicios: restaurantes, formación, salud, uso nuevas tecnologías como son los equipos informáticos, nuevos métodos de trabajo, contratación de personal con un mayor nivel de cualificación.

En 2002 se inicia el primer mandato del Presidente Álvaro Uribe Vélez, uno de sus principales programas fue la Renovación de la Administración Pública Colombiana, quien propuso realizar una enmienda a la Constitución Colombiana, en la cual el presidente de Colombia podría ser elegido por otro periodo presidencial.

Su gobierno propuso la creación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) como instancia coordinadora de la intervención pública en la reforma del Estado, el Programa se crea mediante la *Circular Presidencial 10 del 20 de Agosto de 2002* y el documento *CONPES 3248 de octubre de 2003* desarrolla las bases del Programa de Renovación de la Administración Pública, como consecuencia de ineficiencias en la estructura organizacional de la Administración tales como: Proliferación de entidades, 204 en 1990 a 302 en 2002, descoordinación entre objetivos de política y gasto en los diferentes niveles del Estado, aumento de tamaño del gobierno central, coincidió con la puesta en marcha de la descentralización aprobada por la Constitución de 1991; Complejidad administrativa: nueve entidades de la administración tenían plantas de personal superiores a 5.000 empleados -dos de ellas con personal superior a 20.000 empleados-.

La primera fase de la reforma se enfocó a cambios organizacionales: supresión de empleos públicos, mejoramiento y sistematización de procedimientos; en este marco de rediseño institucional, el artículo 4o. de la *Ley 790 de 2002*, fusionó los Ministerios de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior, conformando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; como consecuencia de la fusión, se determinaron los objetivos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la estructura orgánica para su adecuado funcionamiento en el *Decreto 210 de 2003*.

La Estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecida en el *Decreto 210 de 2003* es la siguiente:

“Despacho del Ministro con dos Viceministerios de Comercio Exterior y de Desarrollo Empresarial, en éste último se ubicó la Dirección de Turismo y en el Artículo 27, se asignaron como funciones: Asesorar al Ministro en la identificación, diseño, formulación y

desarrollo de los mecanismos, programas o instrumentos necesarios para la adecuada ejecución de las políticas relativas al sector turístico; Proponer la política turística del país y velar por su ejecución; Preparar el plan sectorial de turismo; Asesorar y brindar asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de turismo; Identificar las inversiones que deban efectuarse para mejorar la competitividad de los destinos turísticos; Diseñar la política de promoción turística del país y velar por su ejecución; Promover procesos de calidad para el sector a través de las unidades sectoriales de normalización; Proponer y ejecutar los convenios internacionales de cooperación turística; Proponer la política de formación turística y coordinar su ejecución;¹⁰. Diseñar los programas de seguridad turística y coordinar su ejecución con la Policía de Turismo; Elaborar estudios e indicadores sobre el comportamiento del sector; Llevar el Registro Nacional de Turismo; Proponer mecanismos de apoyo a las empresas turísticas; Adelantar las investigaciones y decidir en primera instancia sobre las quejas presentadas por incumplimiento de servicios por parte de los prestadores de servicios turísticos y demás infracciones contempladas en las normas legales vigentes sobre la materia e imponer las sanciones de carácter administrativo a que haya lugar; Realizar los estudios para establecer tarifas del registro nacional de turismo en los términos establecidos en el artículo 338 de la Constitución Política; Llevar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información Turística; y las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia, que le sean asignadas”.

La revisión a las reformas de las entidades ha sido continua, con la justificación institucional, de garantizar la sostenibilidad de los procesos; en tal sentido, el Consejo Nacional de Política Económica y Social expide el Documento *CONPES 3397 en 2005*, de Política Sectorial Turística en donde se definen las estrategias identificadas a partir del diagnóstico realizado para la formulación de la Política Pública Turística, las cuales buscan proyectar el sector turismo como uno de los más importantes dentro de la economía Colombiana. Allí, se plantean estrategias para consolidar el modelo de desarrollo turístico, basado en el incentivo a particulares, así: Infraestructura y transporte; Planta física Turística; Financiación; Promoción y desarrollo de Producto; Articulación en los Planes de Desarrollo Regional; Encadenamiento de los Prestadores de los Servicios Turísticos; Formación del Recurso Humano y Sensibilización Turística; Información y TICs; Estrategias para la Competitividad basadas en los convenios de

competitividad turística y fortalecimiento institucional, con el de articular las Estrategias para el logro de los resultados propuestos.

En 2006 se modifica nuevamente la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante el *Decreto 2785 de agosto 17 de 2006*, en el cual se crean tres Viceministerios el de Comercio Exterior, Desarrollo Empresarial y el de Turismo. El despacho del Viceministro de Turismo tiene a su cargo dos Direcciones: la de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo y la de Análisis Sectorial y Promoción. Esta reforma es acompañada de la enmienda en la *Ley 300 de julio 26 de 1996 o Ley General de Turismo*, reglamentada por el *Decreto Nacional 2590 de julio 9 de 2009* y posteriormente son modificados nuevamente por la *Ley 1101 de noviembre 22 de 2006* y reglamentada por el *Decreto Nacional 1036 de marzo 30 de 2007*.

El *Decreto 2785 de agosto 17 de 2006*, establece como funciones del Despacho del Viceministro de Turismo, las siguientes:

“Suplir las faltas temporales del Ministro, cuando así lo disponga el Presidente de la República; Asesorar al Ministro en la formulación de las políticas del sector administrativo y asistirlo en las funciones de dirección, coordinación y control del Ministerio, en los temas de su competencia; Asistir al Ministro en sus relaciones con el Congreso de la República y vigilar el curso de los proyectos de ley relacionados con los temas de su competencia; Representar al Ministro en las juntas, consejos o comités directivos u otros cuerpos colegiados y demás actividades oficiales que este le delegue;. Estudiar los informes periódicos u ocasionales que las distintas dependencias del ministerio y las entidades adscritas y vinculadas a este, deben rendir al Ministro y presentarle las observaciones pertinentes. en los temas de su competencia; 6. Concertar, ejecutar y evaluar la política turística, así como los planes y programas derivados de ésta, en articulación con las entidades competentes de los sectores privado y público del sector, con el fin de mejorar la competitividad y sostenibilidad de los productos y destinos turísticos y promover el turismo doméstico y receptivo; Decidir en segunda instancia sobre las quejas presentadas por incumplimiento de servicios por parte de los prestadores de servicios turísticos y demás infracciones contempladas en las normas legales vigentes sobre la materia; Ejercer la coordinación necesaria para llevar el Registro Nacional de Turismo, el Sistema de

Información Turística y lo relacionado con la certificación de la prestación de servicios hoteleros en establecimientos nuevos, remodelados y ampliados para acceder a la exención tributaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 788 de 2002, que adicionó el artículo 207-2 del Estatuto Tributario *Decreto 2755 de Septiembre 30 de 2003*, reglamentado por los artículos 5,7,9,10 y 11 y demás normas que lo modifiquen; Dirigir la elaboración de los informes y estudios especiales que sobre el desarrollo de los planes y programas del ramo de su competencia, deban presentarse; Velar por la aplicación del Plan de Desarrollo Administrativo específico del área de su competencia; Cumplir las funciones que el Ministro le delegue; Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia, que le sean asignadas”.

La Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo: tiene como funciones, las siguientes:

“Coordinar la elaboración del Plan Sectorial de Turismo, según lo dispuesto en los artículos 1, 2, 16, 29, 30 y 33 de la Ley 300 de 1996 y demás normas que la modifiquen; Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales en la elaboración de los planes de desarrollo turístico, la inclusión del turismo en los planes de ordenamiento territorial y el diseño de productos turísticos; Articular con los sectores público y privado la suscripción de los convenios de competitividad turística y realizar seguimiento a su ejecución; Participar con las entidades del Sistema Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología en las acciones tendientes a estimular la modernización, la innovación, el desarrollo y la transferencia tecnológica dentro del sector turístico, para fomentar la creación de nuevas capacidades competitivas en los destinos y prestadores de servicios turísticos; Coordinar con las Unidades Sectoriales, la definición de programas de normalización y estándares de calidad para cada uno de los subsectores del sector turístico; Brindar asistencia técnica a los prestadores de servicios turísticos en materia de calidad y certificación turística; Brindar asistencia técnica a los prestadores de servicios turísticos y a las entidades territoriales para la implementación de planes de excelencia turística y certificación de sostenibilidad; Proponer y ejecutar los convenios internacionales que deba suscribir el país en materia de cooperación turística;9. Coordinar con la Policía Nacional el funcionamiento de la Policía de Turismo y la ejecución de los programas de seguridad turística; Asesorar en la definición de la política de promoción para el turismo receptivo y doméstico, según lo dispuesto en el

artículo 37 de la Ley 300 de 1996 y demás normas que la modifiquen; Proponer la política de formación y capacitación turística, con el fin de promover su calidad y pertinencia, coordinando su ejecución con los organismos correspondientes; Proponer programas y medidas para el desarrollo de una cultura turística en el país; Proponer acciones para que las entidades públicas de nivel nacional que tengan asignadas competencias relacionadas con el turismo, ejerzan sus funciones de manera coordinada para facilitar la ejecución de la política turística y la prestación de los servicios turísticos; Coordinar con los Consejos Profesionales de Agencias de Viajes y de Guías de Turismo, los programas orientados al estímulo y desarrollo de estas profesiones; Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia, que le sean asignadas”.

Y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción: tiene como funciones las siguientes:

“Elaborar estudios e indicadores sobre el comportamiento del sector turístico a nivel nacional e internacional que permitan la definición de políticas, planes y programas; Dirigir la elaboración de estudios y proponer estrategias tendientes a mejorar el acceso al crédito y el financiamiento del sector turístico; Llevar el Registro Nacional de Turismo y establecer las condiciones y requisitos de inscripción y actualización del mismo; Llevar el Sistema Nacional de Información Turística; Orientar a las entidades territoriales en la implementación del sistema de información turística, con el fin de fortalecer la toma de decisiones para la formulación de políticas regionales de desarrollo turístico; Adelantar las investigaciones y decidir en primera instancia sobre las quejas presentadas por incumplimiento de servicios por parte de los prestadores de servicios turísticos y demás infracciones contempladas en las normas legales vigentes sobre la materia e imponer las sanciones de carácter administrativo a que haya lugar, así como iniciar investigaciones de oficio contra los prestadores de servicios turísticos no inscritos en el Registro Nacional de Turismo; Certificar sobre la prestación de servicios hoteleros en establecimientos nuevos, remodelados y ampliados para acceder a la exención tributaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 788 de 2002, que adicionó el artículo 207-2 del Estatuto Tributario, reglamentado por los artículos 5, 7 y 9 del Decreto 2755 de 2003 y demás normas que lo modifiquen; Adoptar e implementar las medidas para prevenir y contrarrestar el turismo sexual con menores de edad, de acuerdo con lo previsto en la Ley 679 de 2001 y demás normas que la modifiquen; Proponer los mecanismos para la explotación económica

de los activos que fueron de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo y llevar el registro, control y seguimiento respectivo; Ejecutar la política de promoción para el turismo receptivo y doméstico, según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 300 de 1996 y demás normas que la modifiquen; Coordinar la ejecución de los recursos fiscales contratados con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística y supervisar los contratos de administración y ejecución de recursos fiscales y parafiscales celebrados con el consorcio administrador del Fondo de Promoción Turística; Ejercer la Secretaría Técnica del Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística; Proponer a los organismos competentes el desarrollo de los requisitos y procedimientos administrativos referidos en el artículo 39 de la Ley 300 de 1996 y demás normas que la modifiquen, con el fin de incentivar el turismo receptivo en el país; Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia, que le sean asignadas”.

La *Ley 1101 de 2006* crea incentivos para el Fomento del Turismo, tales como: La Contribución Parafiscal con destino a la Promoción y Competitividad del Turismo con los aportantes que están establecidos en el Artículo 3º de la misma Ley;⁴¹ establece también un requisito de ventas mínimas, estandarizado en número de Salarios Mínimos Legales (el *smlmy*, varía anualmente de acuerdo con lo definido por la Ley al inicio de cada año),⁴² y el Impuesto Nacional con destino al Turismo como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas. El hecho generador del impuesto con destino al turismo es el ingreso al territorio colombiano de personas extranjeras, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional.

Se reglamentaron también los recursos del Fondo de Promoción Turística los cuales se destinarán a la ejecución de proyectos de competitividad, promoción y mercadeo con el fin de incrementar el turismo interno y receptivo, de acuerdo con la Política de Turismo que presentó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, el cual tendrá en cuenta los proyectos previamente incluidos en el Banco de Proyectos Turísticos creado por esta misma Ley, integrado por los sectores del turismo y agrupados en Gremios, así: Agencias de Viaje (ANATO), Alojamiento (COTELCO), Transporte Aéreo (ALAIICO), Transporte Terrestre (ACOLTÉS),

Establecimientos Comerciales en Terminales de Transporte (FENALCO), Ecoturismo (FEDEC), como suplentes: Concesionarios de Vías y Terminales Aéreas, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Ecoturismo (ASOHECO); quienes deciden como Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística (FPT), cuales proyectos turísticos son sujetos de financiación. La cofinanciación no puede superar el 50% del proyecto.

Se autorizó la devolución del 100% a los turistas extranjeros del impuesto sobre las ventas que cancelen por las compras de bienes gravados en el territorio nacional, antes era del 50%.

La *Ley 1101 de 2006* facultó a Findeter⁴³ a realizar operaciones para la financiación de proyectos, inversiones, o actividades relacionadas con el sector turismo, aplicando tasas compensadas siempre y cuando los recursos equivalentes al monto del subsidio provengan de la Nación, entidades públicas del orden nacional, entidades territoriales, o sus descentralizadas, organismos internacionales, organismos no gubernamentales, corporaciones regionales, fondos nacionales o regionales, asociaciones o agremiaciones sectoriales públicas o privadas entre otros, o destinando parte de sus utilidades para tal fin.

Durante el segundo periodo presidencial del Presidente Álvaro Uribe, la reforma del Estado continuó, se buscó la sostenibilidad del proceso y garantía en el cumplimiento del servicio del Estado, a través de la eficiencia en la entrega de los bienes y servicios que demandan los ciudadanos. Para cumplir con ese propósito se crea el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano con dos objetivos: Impulsar la creación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano e Intervenir en 20 entidades prioritarias, por su alto grado de relación con el ciudadano, por su presencia territorial, por su importancia política, entre ellas Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El documento *CONPES 3297 de julio de 2004*, retoma 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 documento *CONPES 3439 de agosto de 2006*, que crea el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (SNC) con la secretaría técnica del Sistema, en cabeza del Director del Departamento Nacional de Planeación, 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 (CARCE), las cuales constituyen a la articulación regional del SNC y vinculan la experiencia de los CARCE.

Posteriormente, mediante el *Decreto 2828 de 2006*, expedido para perfeccionar el Conpes 3439, es modificado por el *Decreto 61 de 2007*, 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.

También en el artículo 12 de la *Ley 1101 de 2006*, constituye obligación de inscribirse en el Registro Nacional Turístico (RNT) a los siguientes prestadores de servicios turísticos: Los hoteles, centros vacacionales, campamentos, hostales, viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente, excluidos los establecimientos que prestan el servicio de alojamiento por horas; Las agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y las agencias operadoras; Las oficinas de representaciones turísticas; Los guías de turismo; Los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones; Los arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional; Los usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas; Las empresas promotoras y comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad; Los establecimientos de gastronomía y bares, cuyos ingresos operacionales netos sean superiores a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes; Las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados; Los concesionarios de servicios turísticos en parque; Las empresas de transporte terrestre automotor especializado, las empresas operadoras de chivas y de otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico.

El *CONPES 3527 de 2007*, 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 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. Ver Ilustración 23 Marca Colombia es Pasión!.

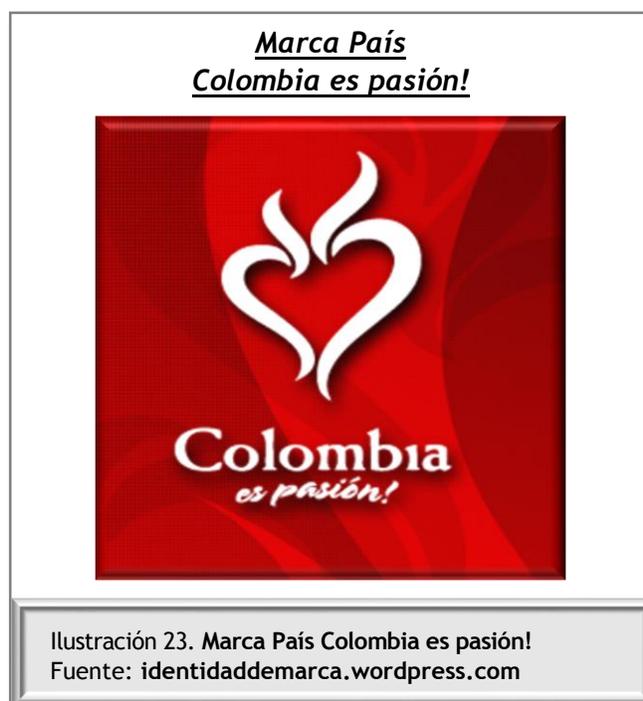


Ilustración 23. Marca País Colombia es pasión!
Fuente: identidaddemarca.wordpress.com

Según la revista *Semana* (2006):

“(…) diversos empresarios del sector privado en 2005 decidieron apostarle a la creación de una 'marca país', con un objetivo triple: incrementar el turismo, las exportaciones y los inversionistas, a esta campaña se vincularon deportistas con entidades del sector público como Coldeportes (...) y (...) a través de la música, cantantes como Catalina Pineda, Fanny Lu, Maía y Mauricio y Palo de Agua, entre otros talentos nacionales, interpretaron el tema *Somos pasión*, una mezcla de varios ritmos nacionales que ya alcanzó los 10.000 discos vendidos. Por esto los artistas recibieron el disco de oro.”



La campaña tuvo gran impacto, posteriormente, se vinculó Proexport, con el apoyo logístico a través de sus oficinas en todo el mundo; fue criticada en muchos aspectos, expertos en comunicación, señalaron que el slogan tenía connotaciones negativas, por lo tanto, en 2010, la campaña publicitaria cambió y el mensaje *Colombia es pasión* fue transformado a *Colombia el riesgo es que te quedes*; que tiene la fuerza positiva del empuje y creatividad del colombiano,

la expresión *pasión* puede en ocasiones ser un *riesgo*, fue transformado en una oportunidad. Ver Ilustración 24 Marca País el riesgo es que te quedes.

El Decreto 1475 del 6 mayo de 2008, 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, es responsable de promover la creación de Comisiones Regionales de Competitividad, cuya composición debe reflejar una 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 el documento *Conpes 3668 de 2010*, presenta el informe de resultados sobre cómo 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 Mundial⁴⁴ (IMD)”.

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 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 INVEMAR⁴⁵ 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 gestión como atractivos turísticos, con el objetivo de desarrollar una política al respecto⁴⁶. (2010, p. 33-35)

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.” (2010, 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 Programa de Transformación Productiva (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 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 Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (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, adicionalmente, cinco instituciones de salud colombianas se encuentran posicionadas 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 Servicio Nacional de Aprendizaje

(SENA)⁴⁷ es la entidad encargada desde 1997 de 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.

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 Julio 15 de 1994* por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y en ella se establece 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 se elaboró a partir de los resultados obtenidos en el sector, a partir de los objetivos y metas del 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. Como logros significativos de los procesos de planeación el MCIT, de los planes de desarrollo sectoriales se destacan:

“La realización de dos eventos institucionales desde 2008 que buscan fortalecer las alianzas público-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 con

participantes internacionales y *Turismo Negocia*, evento semestral, 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, a esa fecha se habían certificado 453 operadores 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.” (2011.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”. (2011.P.8)

Turismo Panorama 2020, estudio de la OMT en 1999, continúa siendo vigente en Colombia, ha sido actualizado y mejorado con los planes de desarrollo sectoriales de turismo; se mantiene la estrategia de desarrollo centrada 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 mediante la incentiva de la creación y promoción para el desarrollo de productos y el marketing ajustados a las nuevas 178 motivaciones turísticas, propuestos por la OMT, que 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*” tuvo como Objetivo General:

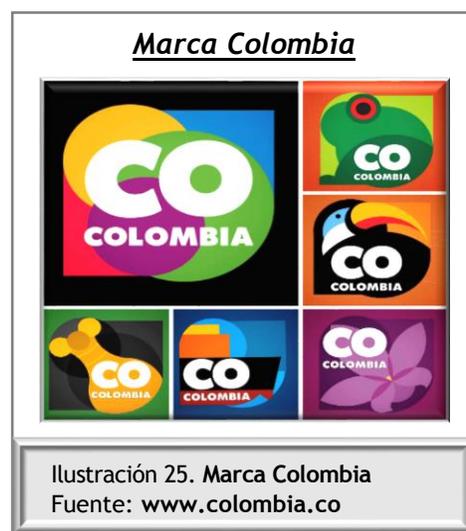
“Mejorar la competitividad de los servicios y destinos turísticos de Colombia con el fin de hacer del turismo una estrategia de desarrollo sostenible para el país, que contribuya a la generación de empleo, a la prosperidad de las regiones y a dinamizar el círculo virtuoso del ascenso social. Como Objetivos 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”. (2011, p.24)

Como metas del Ministerio de Comercio Industria y Turismo -MCIT- propuso:

“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 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 Impulsa Colombia - EDI, Mipymes, Innovación Regional, Clusters y Grandes Empresas-; Vincular 22 nuevas

instituciones al Programa de Colegios Amigos del Turismo; Marca País Colombia es una estrategia de competitividad, con el fin de posicionar una imagen positiva del país en el extranjero, dentro del Programa. De Promoción y mercadeo: 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 diseño y desarrollo de la nueva imagen. La imagen se diseñó con 4 principios fundamentales: Flexible, Colorido, Afectivo y Fáctico. La variedad de colores representa la megadiversidad que tiene Colombia. Las figuras geométricas representan las regiones geográficas del país. Los colores representan, respectivamente: Azul, los recursos hídricos del país; Amarillo: Variedad de climas, de tierras y de minerales; Verde: La biodiversidad, los paisajes y los múltiples tonos de este color que tienen los paisajes de Colombia; Violeta: La variedad de flores colombianas, en especial nuestra orquídea nacional, símbolo patrio; y el Rojo: La calidez, amabilidad, talento y pasión de los colombianos. La Marca País busca cerrar la brecha entre la percepción y realidad que se tiene de Colombia en el exterior, y, sobre todo, promocionar las buenas acciones que hacen los colombianos en el mundo, con ello se pretende atraer inversionistas, turistas y compradores de los productos colombianos. (2011. p. 25-41). Ver Ilustración 25 Marca Colombia que integra varias imágenes promocionales que pueden ser utilizadas libremente para promocionar a Colombia.



Otra reforma significativa fue la modificación de la *Ley 300 de 1996* -Ley General de Turismo- y la *Ley 1101 de 2006*, por la *Ley 1558 de 2012*, esta última 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”.

La *Ley 1558 de 2012* declara:

“El turismo como una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales 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 1558 de 2012*, se establecen incentivos y sanciones tributarias 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 asociaciones o 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*. (2012.p. 4-17)

Según los informes de resultado del sector turismo presentado por el MICT, en 2014, para cumplir con el objetivo de la Política Pública Turística de hacer de Colombia un Destino Turístico de Clase Mundial, mediante el desarrollo sostenible y el mejoramiento de la competitividad regional, se han realizado las siguientes acciones que han tenido como logros:

La transformación productiva del turismo, la cual ha contribuido de manera significativa a la dinamización y crecimiento económico; la articulación de los distintos operadores turísticos con el exterior y a nivel internos a través de las ruedas de negocios “Turismo Negocia”; la ampliación y crecimiento de la infraestructura hotelera con servicios en la calidad de clase internacional.

Análisis de productos diferenciados para Colombia de acuerdo con su caracterización geográfica cultural y sus competencias, así:

Programa de Sol y Playa: Con un estudio de carga de 6 playas: Playa Blanca (Santa Marta), El Morro (Tumaco), El Rodadero (Santa Marta), Coveñas, Riohacha y Puerto Velero. Responsable: FONTUR. Lo está realizando la Universidad del Magdalena, tiene como responsabilidad complementaria la socialización de resultados, para crear los Comités Locales para el manejo de playas;

Turismo Naturaleza: Estudio y documento marco para la creación de un Observatorio de Turismo, Constituir un instrumento de gestión para aquellos municipios con vocación turística, que quieran medir la sostenibilidad en sus tres dimensiones: social, económica y ambiental, articulados con el Programa de Transformación Productiva con el fin de definir en qué región del país se desarrollará este proyecto Responsable: Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible; Contratar el plan maestro del megaproyecto Amazonas -El parque Ecoturístico más grande del mundo-, Responsable: FONTUR. El plan maestro es el resultado de un estudio grande en el cual se quiere hacer un parque de talla mundial. Se delimitará al desarrollo del estudio ambiental del Bio Observatorio Amazonas BOA.

Turismo Náutico y Cruceros: Estudio para definir el modelo de contratación de diseño y construcción para las marinas de San Andrés, Providencia de acuerdo con las Normas de la DIMAR. Responsable: Asesor Viceministro de Turismo - Infraestructura

Turismo Cultural: Desarrollar el Producto de Gastronomía Colombiana. Hacer de la gastronomía nacional un producto turístico de clase mundial, se elaboró el Plan de acción, el cual contempla entre otras las siguientes acciones: Coordinación entre el sector público y privado, con el fin de aunar esfuerzos para el fortalecimiento de la Gastronomía colombiana como producto turístico, Formación y Capacitación, Promoción de los procesos de certificación en calidad, Promoción a nivel Nacional e Internacional, Elaboración y presentación de los siguientes proyectos a Fontur. Responsable: Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible

El MICT socializó con ACODRES la Asociación Colombiana de Restaurantes, el Plan de acción 2014, para la construcción del Producto Turístico Gastronómico, se programó realizar el diagnóstico del programa de gastronomía, con la elaboración de una Guía-Directorio de la oferta gastronómica colombiana, y la difusión de las normas de competencias laborales para la Industria Gastronómica, concertado con el SENA; se elaboró el proyecto para el mejoramiento y rediseño de los restaurantes turísticos con el objetivo de Implementar en 10 restaurantes ubicados en el centro histórico de la candelaria en la ciudad de Bogotá una mejora integral de cada establecimiento, con el objeto de incrementar los estándares de calidad, infraestructura, servicios ofrecidos y sostenibilidad de los negocios. Se diseñó el programa de apoyo para la innovación y diversificación de la oferta gastronómica colombiana con el fin de brindarles una asistencia técnica para crear y rediseñar la oferta gastronómica que actualmente tienen, con el fin de generar una innovación en el uso de ingredientes y en la presentación de platos típicos.

Turismo comunitario: Apoyar dos iniciativas, la primera de ellas: las iniciativas comunidades indígenas del cabildo indígena del municipio de Santiago (Tambo Wassi) en Putumayo e indígenas del resguardo Sinú del municipio de Sampués - Sucre. El proyecto contempla la capacitación y sensibilización en los principales aspectos relacionados con el proceso de desarrollo turístico Planificación - Turismo Comunitario. También, se realizará el proyecto, adjudicado a Aviatur-Aviaexport; para diseñar el producto de Turismo Cultural para Tierradentro.

El Ministerio de Industria Comercio y Turismo, puso en marcha el Plan Sectorial de Turismo 2014-2018 Turismo denominado “Para la Construcción de la Paz”, que, de acuerdo con la normatividad en materia de planificación, dispuso la armonización de las actividades turísticas con el Plan Sectorial de Turismo, el cual debe formar parte del Plan Nacional de Desarrollo y es uno de los pilares del Programa de gobierno del segundo periodo presidencial, del Presidente Juan Manuel Santos.

La Organización Mundial del Turismo señala que el turismo es un fenómeno social, cultural y económico relacionado con los desplazamientos de las personas a destinos que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual, normalmente por motivos de ocio, lo que hace que genere impactos en las economías de los países receptores y emisores, en el entorno natural, en los destinos y en la población receptora. Esta diversidad de impactos genera la necesidad de procesos de planificación que aborden dinámicas globales de desarrollo, gestión y supervisión. (OMT, 2008, p. 1), por lo tanto, el turismo, contribuye a solucionar problemáticas sociales y Colombia tiene condiciones favorables para su desarrollo.

El plan sectorial de Turismo 2014-2018, identifica tres fundamentos para el desarrollo de las estrategias planteadas, son estos: Turismo responsable y sostenible, clave entender que el crecimiento sostenido de la industria de los viajes y el turismo, genera riqueza, productividad y oportunidades; las grandes inversiones, los mercados globales y la creación de empresa en mediana y pequeña escala, hoy se mueven en la línea del desarrollo sostenible y contribuyen con la conservación; la tendencia de mercados verdes está llamada a orientar las estrategias, para ello tendrá en cuenta los lineamientos establecidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, en la cual se adopta la declaración “El futuro que queremos”.

La Organización Mundial del Turismo OMT, avaló el Manual Internacional de Turismo y Paz en el que se plantea que:

“Un turismo sensible a la paz que contenga todos los elementos para ser sostenible, responsable, ético y con todo incluido (participación de actores locales y temas locales) ofrece

opciones para diferentes agentes interesados en su posible contribución a la paz. En el marco del XII Seminario Internacional OMT 2014, las autoridades turísticas del país, los gremios turísticos, la academia y representantes de las comunidades de varias regiones donde el turismo ha sido capitalizado como una estrategia sensible a la paz, se adoptó la Declaración de Bogotá de Paz a través del Turismo, en la que reza: Reconocemos: () Que la paz es una condición esencial para el turismo y todos los aspectos del crecimiento y el desarrollo. Declaramos: () El derecho a viajar es un derecho fundamental, el cual debe ser ejercido sin restricción alguna, incluyendo la facilitación de viajes para personas en condición de discapacidad y necesidades especiales (...) Las diferencias humanas deben ser respetadas y la diversidad cultural celebrada como activos humanos valiosos y las relaciones pacíficas entre todos deben ser promovidas y protegidas a través del turismo sostenible.”

El Plan considera fundamental adelantar algunas experiencias para que sirvan de modelo al país, se priorizaron las siguientes regiones piloto de Turismo y Paz, a saber: Camino a Teyuna (Ciudad Perdida) de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena), La Serranía de la Macarena (Meta), Putumayo, Arauca, Casanare y Urabá - El Darién (Antioquia Chocó) con el fin que se apoyen para su desarrollo integral, incluyente y sustentable. En estas regiones, sus comunidades fueron víctimas por muchos años del conflicto armado, pero por su pertenencia y arraigo a su territorio, y a su voluntad de convivencia entre campesinos, indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y autoridades locales, tomaron una decisión trascendental de convertir el turismo en un proyecto de vida.

El Plan Sectorial de Turismo 2014-2018, impulsará y coordinará el desarrollo de cuatro objetivos estratégicos, que contienen 56 acciones concretas cuya ejecución debe reposar en los fundamentos anteriormente planteados.

Primer Pilar: Competitividad para el Desarrollo Turístico Regional y Territorial.

“Objetivo estratégico 1: Fomentar el desarrollo competitivo y sustentable de la industria de los viajes y el turismo, tanto en destinos, como en empresas del sector, a partir del aprovechamiento responsable de la diversidad natural y cultural, la inclusión diferenciada de comunidades étnicas, y la innovación en los productos y servicios que se ofertan en las distintas regiones y territorios”

Segundo Pilar: Conectividad Competitiva.

“Objetivo estratégico 2: Gestionar desde la política sectorial, el desarrollo de infraestructuras públicas con incidencia positiva en el turismo, que resuelvan las problemáticas para alcanzar altos niveles de competitividad para hacer de los viajes y el turismo, la industria que continuará agregando valor a los indicadores macroeconómicos del país”.

Tercer Pilar: Promoción

“Objetivo estratégico 3: Promocionar turísticamente a Colombia a nivel regional, nacional e internacional, con estrategias efectivas e innovadora”.

Cuarto Pilar: Articulación Institucional Nación-Región.

“Objetivo estratégico 4: Mejorar la articulación institucional nación-región, con la participación del sector privado, y desarrollar mecanismos que promuevan la gestión eficiente del turismo”.

Como aspecto esencial de la promoción ha sido mantener una campaña permanente para alcanzar el cambio de imagen de Colombia, que se tenía por los problemas de guerrilla y narcotráfico; para ello se plantearon las estrategias de articulación de lo institucional en todos los niveles de administración, local, regional y nacional con acciones a nivel interno, inversiones en educación, salud, proyectos de infraestructura pública, seguridad y protección, junto con un nuevo marco normativo y organizacional; a nivel externo: campañas promocionales de una imagen positiva de Colombia en el exterior, para que la inversión extranjera llegue al país, que han evolucionado para cambiar la idea de que en Colombia no hay suficiente seguridad, con las campañas descritas anteriormente: *Colombia es pasión; el riesgo es que te quieras quedar* (The only risk is wanting to stay) y una más moderna, con visión futurista, que promueve la realidad nacional de las fortalezas en recursos ambientales y naturales, con la realidad informática mundial *Colombia.co*; con un mensaje más global



al mundo del comercio y la comunicación electrónica porque (.co) es el dominio de nivel superior en Internet, asignado a Colombia, con mensajes como la respuesta es Colombia. Ver Ilustración 26.

5.3. Análisis Cuantitativo de la Transformación Productiva del Turismo Durante el Periodo 2000-2014

En Colombia, 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 fue del 0.6% y en 1999 se vivió la mayor recesión económica respaldada que se tenga historia, con un decrecimiento del PIB de -4.2% y del sector industrial cercano 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. Al poner en marcha una serie de medidas, como se puede evidenciar en la Tabla 5., se ha incrementado en relación con el año 2014 un 37,6% del total de turistas internacionales según las estadísticas de la Organización Mundial de Turismo, durante el periodo.

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. De los países de América, Colombia ocupa el 5° lugar con una participación de 0,23% del total de llegadas en el mundo.

Tabla 5. Participación de Llegada de Turistas Internacionales a Colombia en Relación con América del Sur 2000 -2014

Millones US			
AÑO	LLEGADA DE TURISTAS INTERNACIONALES EN COLOMBIA	TOTAL AMÉRICA DEL SUR	% DE PARTICIPACIÓN COLOMBIA
2000	682	15.200	4,5%
2001	715	14.400	5,0%
2002	567	12.500	4,5%
2003	625	13.600	4,6%
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	23.614	10,1%
2011	2.045	25.415	8,0%
2012	2.177	26.673	8,2%
2013	2.288	27.100	8,4%
2014	2.565	28.600	9,0%
TOTAL PERIODO	23.412	304.428	

Fuente: OMT. Elaboración propia

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, también se presenta la participación de la llegada de turistas internacionales a Colombia, 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 logró mantener una tendencia positiva, para alcanzar una participación durante el periodo 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 economías avanzadas 2,2% al año.

Como un hecho significativo, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, ha presentado en sus informe 2016 y 2015, los siguientes resultados, muy por encima de los observados en las estadísticas de la OMT “Si se incluyen las llegadas de viajeros por zonas de integración fronteriza, se han reportado un total de llegadas de “visitantes” no residentes de 3.747.945 en 2013, con un crecimiento de 7,34%, en relación con el 2012” y en el año 2014, se superaron las expectativas en el cumplimiento de la meta esperada de 4 millones de turistas extranjeros, con el ingreso de visitantes al país, si se tiene en cuenta, la llegada de cruceros e ingreso de personas por las fronteras, el total de visitantes en Colombia fue de 4.192.742.

En el año 2014, por las fronteras aéreas, marítimas y terrestres de Colombia se registraron 2.879.543 llegadas de viajeros no residentes, 11,0% más que en el mismo período de 2013 (2.594.697). Sin incluir viajeros por zonas transfronterizas: 1.967.814 extranjeros no residentes, 314.207 pasajeros en cruceros y 597.522 colombianos no residentes en el país. En 2015, si se incluyen las llegadas de viajeros por zonas de integración fronteriza, que reporta la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción del Viceministerio de Turismo, el total de llegadas de visitantes no residentes asciende a 4.447.004, con un crecimiento del 6,1%, más bajo que en 2014 de 11,9% frente al mismo período es decir que llegaron 254.262 viajeros más que en 2014. En relación con los ingresos por turismo internacional se observa su comportamiento en la Tabla 6.

Tabla 6. <i>Ingresos por Turismo Internacional</i>	
Miles de Millones de pesos	
AÑO	INGRESOS POR TURISMO INTERNACIONAL
2000	1.058
2001	1.218
2002	1.550
2003	2.115
2004	2.168
2005	2.303
2006	2.797
2007	2.202
2008	2.168
2009	2.303
2010	2.797
2011	2.201
2012	3.460
2013	3.411
2014	3.914

Fuente: OMT. Elaboración propia

La salida de colombianos por los puntos de control migratorios aéreos terrestres y marítimos tuvo una disminución con relación a 2014, el número de colombianos que salieron del país disminuyó pasó de 3.910.856 a 3.859.712 con una variación de -1,31% en relación con incremento del 13,9% en 2013. De lo cual se puede inferir, que los procesos de capacitación, apertura, globalización, mayor información han contribuido a la construcción de competencias sociales para entender el turismo, ocio y recreación, como una forma de aprendizaje, es decir, a crear cultura turística. Según el DANE y Migración Colombia en 2015, el motivo de viaje de mayor participación es Vacaciones, Ocio y Recreación con una participación del 76,1%; seguido de Otros motivos 14,6%;

trabajo 6,6% y compras de 2%. Sin embargo, al ver la tendencia en 2015 ha sido negativa especialmente en el turismo de compras de un 47%, explicada en la revaluación del Dólar hubo una disminución de colombianos hacia el exterior, el incremento de turistas fue relativamente más bajo, sin embargo, se ha mantenido el crecimiento de los ingresos por concepto de turismo y de divisas.

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 periodo anterior. En la Tabla 7 se evidencia el crecimiento permanente de las divisas, resultado del incremento en turistas.

AÑO	MILLONES US
2000	1.380
2001	1483
2002	1.237
2003	1.516
2004	1.740
2005	2.001
2006	2.009
2007	2.773
2008	3.082
2009	3.952
2010	2.797

AÑO	MILLONES US
2011	3.083
2012	3.192
2013	3.639
2014	4.887
2015	5.251

Fuente: Banco de la República. Elaboración propia

Como se puede observar en la Tabla 8, antes de 2004 los flujos de inversión extranjera directa (IED) en el sector de Hoteles y Restaurantes fueron inferiores al 10% de la Inversión extranjera total en Colombia.

Tabla 8. *Inversión Extranjera Directa en Colombia 2000-2015*

AÑO	MILLONES DE US	TOTAL IDE	% PARTICIPACIÓN DE TURISMO
2000	10	388	3%
2001	205	2.542	8%
2002	116	2.134	5%
2003	222	1.720	13%
2004	202	3.116	6%
2005	299	10.235	3%
2006	501	6.751	7%
2007	779	8.886	9%
2008	1.018	10.565	10%
2009	578	8.036	7%
2010	221	8.430	3%
2011	2.546	14.048	18%
2012	1.339	15.030	9%
2013	1.361	16.209	8%
2014	1.122	16.325	7%
2015	1.858	11.942	16%
TOTAL PERIODO	12.367	136.357	

Fuente: Banco de la República. Elaboración propia

A partir de 2004, la tendencia mejora, la afluencia de capital extranjero presentó niveles superiores a partir de 2008. Es a partir de 2011 en donde se evidencia un gran dinamismo del sector, lo muestran las cifras. En 2015 la inversión extranjera fue de \$1.858 millones de dólares con una participación relativa del 16%, del total de la inversión extranjera en Colombia, con la participación anual significativa sector turismo y con respecto al total de IED. La inversión extranjera directa en Colombia en 2014 se ubicó en US\$16.325 millones (4,2% del PB), inferior en 0,9% en relación con el 2013. Afectó la reducción 21% de la IED en las actividades minero energéticas, que se ubicaron en US\$6.419 millones (40% del total); en petróleo (US\$4.837 millones) se redujo en 5,4%, mientras en minas y canteras (US\$1.582 millones), la reducción fue de 46,9%, un aspecto importante fue el aumento de la IED en sectores no minero energéticos, los cuales sumaron US\$9.634 millones (60% del total), con un crecimiento de 18,8%, respecto al 2013. En el sector manufacturero alcanzó los US\$2.928 millones (18,2% del total).

En 2015 de acuerdo con la información del Banco de la República y Procolombia en los flujos de IED en Colombia, la tendencia negativa en la inversión del sector energético continuó, por efecto de los bajos precios del petróleo, el sector de petróleo y minería recibió el (29,7%); el peso de la inversión relativa comparada con los demás sectores lo tuvo la rama de actividad Comercio, restaurantes y hoteles (66%), si se compara con la IED en 2014, los Servicios comunales (29%) y Construcción (14%).

Las reformas, las campañas sistemáticas para lograr una nueva imagen de Colombia como un país seguro, los estímulos comerciales, arancelarios y tributarios, 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, antes de 2014 especialmente en el sector energético. Los flujos de capital en 2015. de acuerdo con los informes de Procolombia provienen de Estados Unidos, España, Suiza y Alemania.

Los incentivos tributarios han traído como consecuencia el crecimiento del sector hotelero en Colombia como se puede observar en la Tabla 9 en donde se presenta el número de hoteles en Colombia y su tasa de ocupación, como se observa se tiene un alto potencial hotelero, sin embargo, se debe continuar con la política para la realización de campañas de mercadeo, con el fin de garantizar un mayor índice de ocupación.

Tabla 9. <u>Número de Hoteles y Tasa de Ocupación 2000-2015</u>		
AÑO	NO HOTELES	% DE OCUPACIÓN
2000	nd	40,8
2001	470	43,2
2002	892	43,4
2003	1.116	49,1
2004	1.747	51,2
2005	2.288	54,1
2006	2.780	56,4
2007	3.371	56,5
2008	3.425	54,5
2009	3.480	49,5
2010	3.535	50,4
2011	3.592	52,0
2012	3.649	53,8
2013	3.674	52,7
2014	3.710	57,8
2015	3.732	59,5

Fuente: DANE. Elaboración propia

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.

La cadena española NH compró a Hoteles Royal por cerca de 80 millones de dólares (alrededor de 178.000 millones de pesos). Con esta compra, la cadena pasa a operar 20 establecimientos, de los cuales 15 están en Colombia, 4 en Chile y uno en Ecuador. NH, controlada por el Banco Santander, es la mayor cadena ibérica especializada en hoteles urbanos. Maneja actualmente cerca de 400 establecimientos con más de 60.000 habitaciones en 29 países; Hoteles Royal, por su parte, es una cadena colombiana titular de la franquicia Radisson para América Latina. Tras la negociación, Radisson asumiría el control de su franquicia en la región. 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, la cadena Best Western es también, el primer hotel de categoría plus en Latinoamérica.

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 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 los

cuales generan 3.510 millones dólares de EE.UU. en 2013, que es del 5,4% de las exportaciones totales del país y se espera que aumente en un 13,9%”.

Según la revista Semana, en su informe sobre los grandes del turismo señala:

“(...) Grupo Santo Domingo, que hasta hace poco tenía -con sus marcas Aloft, W y Courtyard- seis hoteles en Colombia, El Salvador y Costa Rica dio un salto el año pasado al comprar la cadena Decameron, líder en la hotelería vacacional y especializada en el concepto “todo incluido”... Aunque no se oficializó el precio, en el sector se mencionó que rondó los 500 millones de dólares. Con esa adquisición, Santo Domingo sumó a su portafolio otros 27 establecimientos, de los cuales 13 están en Colombia y 14 entre México, Jamaica, Perú, El Salvador, Ecuador y Panamá. De ese modo ese conglomerado se quedó con cerca del 20% del mercado de la hotelería vacacional, que está en pleno crecimiento. Todo indica que el Grupo anunciará próximamente nuevos hoteles, pues la negociación incluyó terrenos para desarrollar otros proyectos turísticos en varias regiones del país”.

El otro competidor es, Luis Carlos Sarmiento Angulo, quien ocupa el puesto 77 en la lista de los billonarios de Forbes. Sarmiento también incursionó en este campo cuando compró la cadena Estelar que hoy tiene 29 establecimientos en Colombia, Perú y Panamá. La estrategia de su compañía es abrir hoteles en ciudades intermedias que tienen buenas perspectivas de crecimiento, pero no cuentan con una buena oferta hotelera. Con este propósito, la cadena firmó una alianza con la caja de compensación Compensar para expandirse en Colombia y en el exterior. El empresario también posee la Promotora Turística Santamar, Sarmiento construye actualmente el Grand Hyatt, en Bogotá, un complejo que comprende un hotel de lujo y un centro de convenciones para 1.200 personas. En este proyecto la inversión ascenderá a 250 millones de dólares.

Meliá, la reconocida marca española, llegó a Colombia a través de un acuerdo con el hotel Karmairi, que pasará de tener 14 a 154 habitaciones. Hoteles Hilton también anunció un plan de expansión que costará unos 100 millones de dólares en los próximos años, a través de su marca Hampton by Hilton. Las primeras aperturas están en Cali, Barranquilla y Bogotá, pero se espera en Bucaramanga, Medellín y Yopal.

Según Cotelco, de los 46 hoteles que se construirán en los próximos dos años, 17 estarán en Cartagena, 9 en Barranquilla y otros 9 en Bogotá. La reforma de 2002 eximió del impuesto de renta durante 30 años a los nuevos proyectos hoteleros y remodelaciones hechas antes del 31 de diciembre de 2017. Como esta medida está cerca de vencerse se han acelerado las movidas hoteleras. Según Cotelco, entre enero de 2003, cuando comenzó a regir el beneficio tributario, y septiembre de 2014 entraron en operación 30.217 habitaciones nuevas, con una inversión de 2,5 billones de pesos. Y en camino vienen más proyectos: entre 2015 y 2017 se construirán 46 hoteles que agregarán otras 6.600 habitaciones. Estos establecimientos se sumarán a las grandes cadenas que ya están en Colombia como Hyatt, Hilton, Marriot, Holiday Inn, Sheraton, Sonesta y Wyndham.

Al realizar el análisis de la participación de Hoteles restaurantes, bares y similares en el Producto Interno Bruto de la rama de actividad: Comercio, reparación, restaurantes y hoteles 2000-2015 a precios constantes de 2005, en la Tabla 10, se puede observar que la participación durante el periodo se ha mantenido en un 23%, sin discriminar cada actividad; la participación del comercio es significativa, con una participación del 68%. El diferencial está en el otro componente de esta rama de actividad reparación y servicios personales.

Tabla 10. <i>Participación de Hoteles Restaurantes, Bares y Similares en el Producto Interno Bruto de la Rama de Actividad: Comercio, Reparación, Restaurantes y Hoteles 2000-2015 a Precios Constantes de 2005</i>					
Miles de Millones de pesos					
AÑO	COMERCIO	PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO CON RELACIÓN A LA RAMA DE ACTIVIDAD	HOTELES RESTAURANTES, BARES Y SIMILARES	PARTICIPACIÓN DE HOTELES, RESTAURANTES BARES, Y SIMILARES	TOTAL
2000	22.395	68%	7.764	23%	33.097
2001	23.220	68%	7.455	22%	34.061
2002	23.637	68%	7.534	22%	34.571
2003	24.348	68%	8.048	22%	35.859
2004	26.003	68%	8.799	23%	38.402
2005	27.443	68%	9.178	23%	40.330
2006	29.699	68%	9.896	23%	43.517

2007	32.314	69%	10.695	23%	47.121
2008	33.269	68%	11.129	23%	48.599
2009	32.715	68%	11.389	24%	48.463
2010	34.466	68%	11.936	23%	50.975
2011	37.393	69%	12.447	23%	54.400
2012	38.848	69%	12.916	23%	56.523
2013	40.396	68%	13.643	23%	59.094
2014	42.323	68%	14.343	23%	62.081
2015	43.760	68%	15.132	23%	64.655

Fuente: Banco de la República. Elaboración propia

Al realizar el análisis de la participación relativa de la rama de actividad: Comercio, reparación, restaurantes y hoteles en el Producto Interno Bruto colombiano a precios constantes de 2005, se puede observar en la Tabla 11, una tendencia constante en la participación en la rama de actividad con una participación del 12%; similar al comportamiento durante el período analizado 2000-2015; a partir del análisis a precios constantes, se puede concluir que las Política Pública Turística ha contribuido al mantenimiento de la participación del sector, y su posicionamiento relativo comparado con otros sectores, obedece más pérdida de competitividad de otros sectores; como el industrial y el energético, el primero por falta de incentivos a los industriales; el incremento en los impuestos, ha contribuido a que los empresarios emigren de Colombia a otros países que les permiten una mayor rentabilidad, la pérdida de competitividad en el rubro energético, en algunos analistas en Colombia, señalaban que el país estaba sufriendo de la *enfermedad holandesa*, porque una alta proporción de los recursos de inversión y la inversión extranjera se dedicaron en los últimos años al sector energético y se descuidaron los demás sectores; ante la caída de los precios del petróleo a nivel internacional; el sector productivo no estaba listo para afrontar esta crisis, y el crecimiento relativo del sector turístico es notorio 65.7%; por la caída de otros sectores productivos, la IED en 2015 en manufacturas disminuyó (-15,0%); servicios empresariales (-15,1%); Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones (-66,5%); Electricidad, Gas y Agua (-52,05%); el sector turístico ha tenido incentivos en términos relativos al sector, mejorado en relación con otros sectores.

Tabla 11. Participación de la Rama de Actividad: Comercio, Reparación, Restaurantes y Hoteles en el Producto Interno Bruto Colombiano. Precios Constantes de 2005

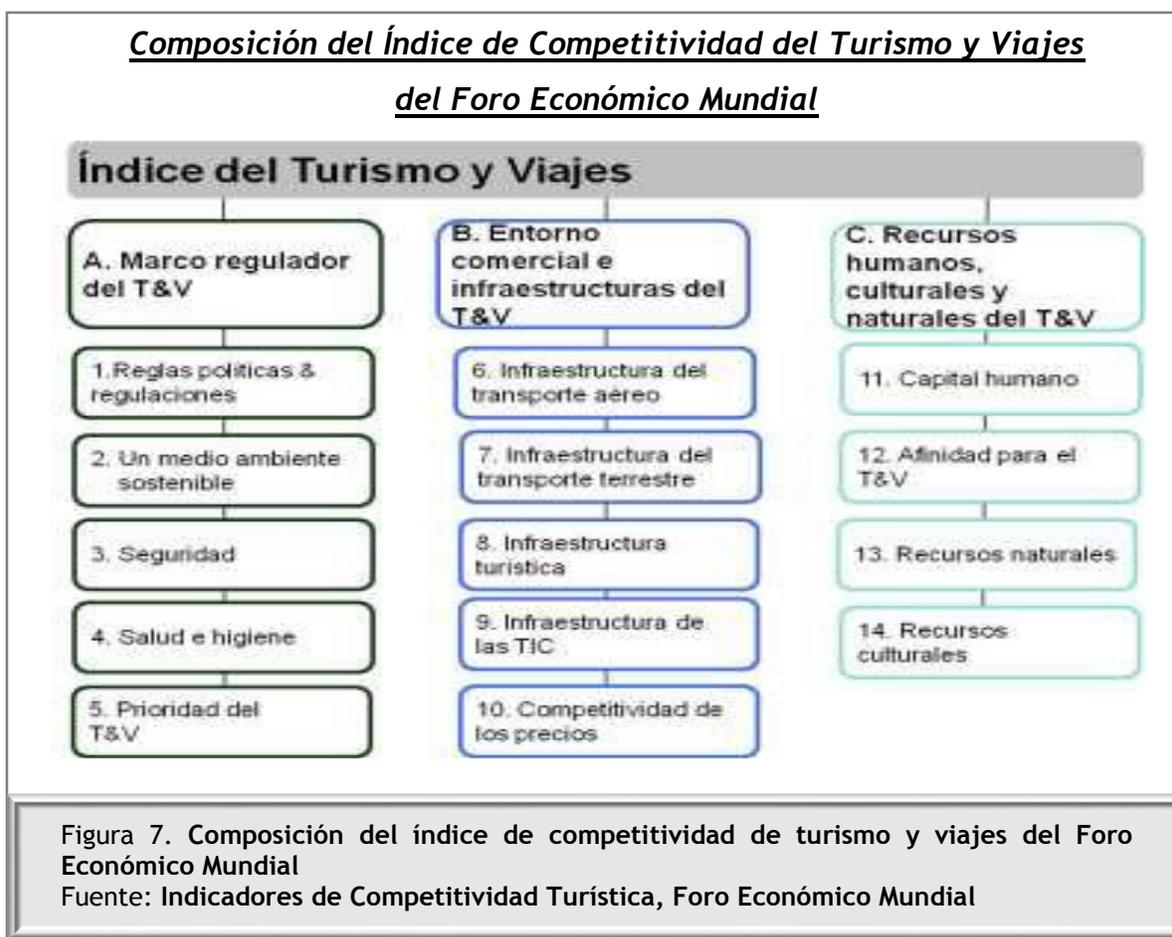
Miles de Millones de pesos

AÑO	COMERCIO, REPARACIÓN, RESTAURANTES Y HOTELES	PARTICIPACIÓN DE LA RAMA DE ACTIVIDAD SIMILARES	PIB NACIONAL
2000	33.097	12%	284.761
2001	34.061	12%	289.539
2002	34.571	12%	296.789
2003	35.859	12%	308.418
2004	38.402	12%	324.866
2005	40.330	12%	340.156
2006	43.517	12%	362.938
2007	47.121	12%	387.983
2008	48.599	12%	401.744
2009	48.463	12%	408.379
2010	50.975	12%	424.599
2011	54.400	12%	452.578
2012	56.523	12%	470.880
2013	59.094	12%	493.831
2014	62.081	12%	515.489
2015	64.655	12%	531.376

Fuente: Banco de la República. Elaboración propia

Colombia y los Indicadores a Nivel Internacional

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 (FEM),⁴⁸ en Colombia el Departamento Nacional de Planeación (DNP), 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). Es un índice compuesto por varios factores como de presenta en la Figura 7., 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 indicador de la atractividad del país como destino turístico. Se publicó anualmente en 2007 y 2008 y 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.

Al observar la Tabla 12, en 2009, a nivel global, Colombia ocupaba el lugar 72 entre 133 países en competitividad para la industria del turismo. La riqueza en recursos naturales y la disponibilidad de mano de obra calificada eran los dos aspectos en los que el país se encontraba mejor ubicado con respecto al resto de los 133 países estudiados, ocupando los puestos 5 y 37, respectivamente.

Tabla 12. 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.

Colombia se ubicaba en el lugar 56 en el indicador agregado de recursos culturales. Al desagregar este indicador Colombia se ubica en un rango alto en materia de atractivos culturales, la capacidad de la infraestructura deportiva le reduce la competitividad en materia cultural.

Colombia cuenta con 6 monumentos, sitios y manifestaciones culturales que son patrimonio de la humanidad, y que lo ubican en el puesto 33 entre 133 países. El país ofrece 32.7 ferias y exhibiciones internacionales, ocupando el lugar 42 entre 133 países en esta categoría.

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.

En el informe 2015 como se puede observar en la Tabla 13. Colombia subió 16 puestos con respecto a la calificación de 2013, actualmente ocupa la posición 68 a nivel global, en relación con Suramérica, el país se ubica en el puesto 5 detrás de Brasil, Chile, Argentina y Perú.

A nivel regional, Colombia alcanzó el puesto 12 entre 26 países de las Américas. Los países que lideran la región son Estados Unidos, Canadá, Brasil, México y Panamá, en el índice la mayor fortaleza de Colombia han sido los recursos naturales y culturales, el país se ubicó en el puesto 19.

POSICIÓN EN: ESCALAFÓN GENERAL / SUBÍNDICE / PILAR	POSICIÓN ABSOLUTA			CAMBIO EN POSICIÓN ABSOLUTA		POSICIÓN RELATIVA * (%)			CAMBIO EN POSICIÓN RELATIVA (%)	
	2014	2013	2012	2013- 2014	2012- 2013	2014	2013	2012	2013- 2014	2012- 2013
Número de países	144	148	144							
Posición general	66	69	69	3	0	54,2	53,4	52,1	0,8	1,3
Requerimientos básicos	78	80	77	2	-3	45,8	45,9	46,5	-0,1	-0,6
Institucional	111	110	119	-1	-1	22,9	25,7	24,3	-2,8	1,4
Infraestructura	84	92	93	8	1	41,7	37,8	35,4	3,8	2,4
Entorno macroeconómico	29	33	34	4	1	79,9	77,7	76,4	2,2	1,3
Salud y educación primaria	105	98	85	-7	-13	27,1	33,8	41,0	-6,7	-7,2
Factores que mejoran la eficiencia	63	64	63	1	-1	54,3	54,8	56,3	-0,5	0,5
Educación superior y capacitación	69	60	67	9	7	52,1	59,5	53,5	-7,4	6,0
Eficiencia del mercado de bienes	109	102	99	-7	-3	24,3	31,1	31,1	-6,8	-0,2
Eficiencia del mercado laboral	84	87	88	3	1	41,7	41,2	38,9	0,5	2,3
Desarrollo del mercado financiero	70	63	77	-7	4	51,4	57,4	53,5	-6,0	4,0
Preparación tecnológica	68	87	80	19	-7	52,8	41,2	44,4	11,6	-3,2
Tamaño del mercado	32	31	31	1	0	77,8	79,1	78,5	-1,3	0,6
Factores de innovación y sofisticación	64	69	66	5	-3	55,6	53,4	54,2	2,2	-0,8
Sofisticación de negocios	62	63	63	1	0	56,9	57,4	56,3	-0,5	1,2
Innovación	77	74	70	-3	-4	46,5	50,0	51,4	-3,4	-1,4

* 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: Reporte Global de Competitividad Ediciones 2012 - 2014

Al comparar las Tablas 12 y 13 presentadas por el Departamento Nacional de Planeación, se puede observar que los subíndices, que agrupan los pilares de manera distinta, y contienen los posicionamientos absolutos y relativos por subíndice y pilares:

El subíndice requerimientos básicos: obtiene una mejora de dos posiciones, soportado en la mejora de dos pilares Infraestructura con un ascenso de ocho puestos, pasó del puesto 92 al 84 y Entorno macroeconómico ascendió del puesto 33 al 29. En este subíndice se obtuvo indicadores que presentan un descenso como son el pilar institucional con la caída de un puesto en el escalafón, muy bajo históricamente, y cayó un puesto más, paso del puesto 110 al 111 y Salud y educación primaria tuvo un decrecimiento de siete puestos; pasó del puesto 98 al 105.

El subíndice factores que mejoran la eficiencia: obtiene una variación positiva de una posición, soportado en la mejora de dos pilares Eficiencia del mercado laboral con un ascenso de tres puestos, pasó del puesto 87 al 84 y Preparación tecnológica, con un ascenso significativo de 19 puestos, pasó del puesto 87 al 68. En este subíndice se obtuvo indicadores que presentan un descenso como son el pilar Educación superior y capacitación con la caída de 9 puestos, paso del puesto 60 al 69 y Eficiencia del mercado de bienes y Desarrollo del mercado financiero, los dos pilares tuvieron un decrecimiento de siete puestos; el primero pasó del puesto 102 al 109 y el segundo, del puesto 63 al 70 y Tamaño del mercado con una leve caída de un puesto pasó del puesto 31 al 32.

El subíndice factores de innovación y sofisticación: obtiene una variación positiva de cinco posiciones, soportado en la mejora de un pilar Sofisticación de los negocios con un ascenso de un puesto, pasó del puesto 63 al 62 y como pilar que obtuvo una variación negativa Innovación con un descenso de tres puestos pasó del puesto 74 al 77.

El informe sobre competitividad en turismo the Travel & Tourism Competitiveness Report (2015), además analiza las dimensiones: entorno favorable, políticas y condiciones favorables, infraestructura y recursos naturales y culturales: como aspectos positivos Colombia es un país abierto con un puesto 8, las políticas y trámites de visas

es adecuado puesto 20, Colombia tiene recursos naturales y culturales, puesto 19 y protección al patrimonio cultural material e inmaterial (13); como aspectos negativos infraestructura terrestre Colombia ocupa el puesto 124, infraestructura aérea el puesto 70, infraestructura turística el puesto 90 y en asignación de presupuesto del Gobierno al sector turismo el puesto 110. Aunque han sido intensas las campañas para cambiar la cultura de agresividad, terrorismo y crimen; hubo un retroceso de 25 puestos con respecto a la medición de 2013; seguridad y protección puesto 140, incluido el terrorismo 134 y el crimen y violencia 132. (p.14)

Colombia con una Población de 48 millones, es reconocida por su estabilidad macroeconómica como se pudo observar en el anterior análisis, la tasa de crecimiento ha sido positiva en el periodo de análisis 2000-2015, su Producto Interno Bruto⁴⁹ a precios constantes: creció 4,4% en 2014 respecto al año 2013 y 3,8% en 2015 en relación con 2014; de acuerdo con los datos del Banco de la República que se presentan en la Tabla 14; el ingreso per cápita⁵⁰ con paridad del poder adquisitivo, es decir, convertido a dólares, en 2015 con respecto a 2014 tuvo una variación positiva de 4,27% y en 2014 en relación con 2013 una variación positiva de 3,19%, el PIB per cápita de un colombiano en 2015, fue de US\$ 4.859 o de \$11.277.308 Millones de pesos colombianos.

FIN DE:	TOTAL			POR HABITANTE		
	MILES DE MILLONES DE PESOS	VARIACIÓN ANUAL %	MILLONES DE DÓLARES DE 2005	PESOS	VARIACIÓN ANUAL %	DÓLARES DE 2005
2000	284.761	-	122.701	7.066.808	-	3.045
2001	289.539	1,68	124.760	7.094.190	0,39	3.057
2002	296.789	2,50	127.884	7.181.162	1,23	3.094
2003	308.418	3,92	132.895	7.369.789	2,63	3.176
2004	324.866	5,33	139.982	7.667.632	4,04	3.304
2005	340.156	4,71	146.570	7.931.153	3,44	3.417
2006	362.938	6,70	156.387	8.361.479	5,43	3.603
2007	387.983	6,90	167.179	8.832.464	5,63	3.806
2008	401.744	3,55	173.108	9.037.877	2,33	3.894
2009	408.379	1,65	175.967	9.079.360	0,46	3.912
2010	424.599	3,97	182.956	9.329.881	2,76	4.020

FIN DE:	TOTAL			POR HABITANTE		
	MILES DE MILLONES DE PESOS	VARIACIÓN ANUAL %	MILLONES DE DÓLARES DE 2005	PESOS	VARIACIÓN ANUAL %	DÓLARES DE 2005
2011 (p)	452.578	6,59	195.012	9.829.122	5,35	4.235
2012 (p)	470.880	4,04	202.898	10.108.664	2,84	4.356
2013 (p)	493.831	4,87	212.788	10.480.837	3,68	4.516
2014 (p)	515.489	4,39	222.120	10.815.562	3,19	4.660
2015 (p)	531.376	3,08	228.965	11.277.308	4,27	4.859

(p) Provisional.
Nota: PIB en dólares de 2005 = PIB en millones de pesos de 2005 sobre la tasa de cambio nominal promedio de 2005.

Fuente: DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales y Banco de la República, Estudios Económicos - Cuentas Financieras.

Es así que la contribución de la rama de actividad Hoteles restaurantes, bares y similares al Producto Interno Bruto colombiano 2000-2015, a precios constantes de 2005 es del 3%, de manera constante durante el periodo, como se puede ver en la Tabla 15.

AÑO	PRECIOS CONSTANTES DE 2005
2000	3%
2001	3%
2002	3%
2003	3%
2004	3%
2005	3%
2006	3%
2007	3%
2008	3%
2009	3%
2010	3%
2011	3%
2012	3%
2013	3%
2014	3%
2015	3%

Fuente: Banco de la Republica. Elaboración propia

Igualmente, World Travel & Tourism Council Annual Economic Impact report 2014:

“La importancia del turismo en la generación de empleo en 2014 fue (276.845.000), puestos de trabajo el 9,4% del empleo total y en 2015 prevé un incremento de 2,6% (283.983.000) puestos de trabajo (9,5% del empleo total)” (p.2).

Según el World Travel & Tourism Council Annual Economic Impact report, 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 16 se observa la tendencia durante el periodo de análisis, en 2014 un total de 1.783.000 personas trabajaron para este sector, lo que representó un 3,3% más que en 2013, y se generaron 56 mil nuevos puestos de trabajo.

Tabla 16. Contribución al Empleo Viajes y Turismo	
Miles de Pesos	
AÑO	PERSONAS EMPLEADAS
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
2014	1.783
2015	1.844
Total periodo	13.609
Fuente: World Travel & Tourism Council Annual Economic Impact report (2015)	

Según la Consejería Presidencial del Sistema de Competitividad e Innovación (2014):

“creada mediante el Decreto 1649 de 2014, es la responsable de coordinar y articular todas las actividades del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación con el fin de generar mecanismos de concertación y coordinación entre las entidades del gobierno y el sector privado que promueven la puesta en marcha de políticas y programas de Competitividad e Innovación para el desarrollo del país 2015-2018.

De igual forma, es la encargada de realizar el seguimiento a las diferentes entidades e instituciones responsables de las iniciativas centrales de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación. A nivel internacional, los indicadores de competitividad más conocidos son el Índice de Competitividad Global (Index Global Competitiveness, ICG), realizado por el Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF); el Anuario Mundial de Competitividad, elaborado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial (International Institute for Management Development, IIMD) y el Índice de Facilidad para hacer Negocios (Doing Business), desarrollado por el Grupo del Banco Mundial (World Bank Group).

En términos de innovación, es el Global Innovation Index (Índice Global de Innovación) realizado de forma conjunta por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Universidad Cornell y la Escuela de Negocios INSEAD, se ha consolidado como un índice de referencia mundial para evaluar la innovación en los países”.

Tabla 17. Posición de Colombia en los principales indicadores a nivel internacional 2014

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	No. TOTAL DE PAÍSES	POSICIÓN DE COLOMBIA
Índice de Competitividad Global	Foro Económico Mundial	140	61
Anuario Mundial de Competitividad	Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial	61	51
Índice de Facilidad para hacer Negocios	Grupo del Banco Mundial	189	54
Índice de Innovación	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Universidad Cornell y la Escuela de Negocios INSEAD	141	67

Fuente: Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. 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 de los índices mundiales, de Posicionamiento y Competitividad de Colombia, son aún múltiples los esfuerzos que deben realizarse, para que Colombia se ubique en la calificación de un turismo de clase mundial.

De acuerdo con el Índice Global de Competitividad (IGC), del Foro Económico Mundial, desde que se ha llevado el registro de información para Colombia; es poco el avance que se ha logrado, son múltiples las normas, los programas y proyectos para que Colombia mejore su posición; Colombia según el Consejo de Competitividad (2014) pasó:

“(…) entre 2010 y 2014, del puesto 68 entre 139 países al puesto 66 entre 144 países; situación preocupante en la medida en que, en el contexto latinoamericano, el país ocupa el séptimo lugar, lejos de la meta fijada en 2006 de convertirse en 2032 en la tercera economía más competitiva de América Latina”. (p.8)

Como aspectos significativos para alcanzar la competitividad y la transformación productiva propuestos por Consejo de Competitividad, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), proponen trazar una senda continua con el fin de alcanzarla, para ello proponen acciones relacionadas con cada uno de los índices internacionales, pero especialmente en relación con el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial; plantean acciones en los pilares que han tenido más baja calificación, así: se requiere hacer mejoras en la educación, en la productividad laboral, en un sistema pensional adecuado para que incida en la capacidad competitiva a través de del ahorro y la inversión, como fuente de inversión a largo plazo, especialmente en infraestructura; el uso óptimo del factor trabajo mediante la formalización del trabajo; fortalecer la capacidad de innovación y superar la producción de bienes y servicios con valor agregado para competir efectivamente en los mercados globales; logística e infraestructura, ciencia y tecnología.

Si se observa, en los pilares de la competitividad está la educación y Colombia presenta una desmejora sustantiva, en los distintos niveles de educación, para Consejo de Competitividad (2014, et al):

“una educación pertinente es aquella que logra reducir al máximo los descalces entre oferta y demanda en el mercado laboral y aportar a la sofisticación y diversificación de la producción. En otras palabras, la formación debe responder a los requerimientos cualitativos y cuantitativos del sector productivo en materia de capital humano, y así incrementar la empleabilidad de los egresados. Según un estudio de McKinsey & Company (2012), hay 72 millones de jóvenes desempleados en el mundo, y aunque 70% de las instituciones tiene la percepción de que sus egresados están listos para el mercado laboral, sólo 42% de los empleadores está de acuerdo con esta afirmación. En Colombia, este también ha sido un problema recurrente (y creciente) en los últimos tiempos. De acuerdo con el más reciente reporte de Escasez de Talento Humano de Manpower Group (2014), alrededor de 57% de las empresas en Colombia reportaron dificultades para encontrar el talento humano adecuado en 2014, frente a 35% en 2010. Las principales razones que reportaron las empresas por las que les es difícil encontrar personal han sido: la ausencia de competencias técnicas y específicas al sector (40% de las respuestas), la falta de estudios y certificaciones (30%) y la falta de experiencia (25%). la ausencia de capital humano relevante para un sector es una de las principales talanqueras que limitan el proceso de transformación productiva de una economía”. (p.30)

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:

“(…) el dominio del idioma inglés, se estima que en el sector turismo hay alrededor de 110.000 empleados que actualmente requieren un nivel de inglés mayor al que poseen. Además, en los sectores de tercerización de procesos de negocios (BPO&O, por sus siglas en inglés), turismo y software se identifica un potencial de entre 200.000 y 300.000 empleados adicionales que requieren inglés, cuando la oferta anual de graduados con el perfil buscado es de tan solo 12.000; en Colombia 54% de los estudiantes que presentan la prueba de inglés del Saber 11 obtienen resultados equivalentes a quienes no han tenido nunca una exposición a la lengua, y sólo 6% obtiene puntajes de nivel B1 o B+, cuando la meta del Gobierno a 2014 se había fijado en 40% (Mineducación, 2014). (p.31)

Como otro de los aspectos significativos para alcanzar la competitividad es la productividad laboral, se requiere incrementar la productividad:

“en el contexto latinoamericano Colombia, sólo está por encima de Brasil y Bolivia, y con respecto a países de referencia ocupa el penúltimo lugar, Colombia incrementó su productividad laboral entre 2010 y 2013 en 1,3%; si se incrementa la productividad en 4,1% en promedio por año entre 2014 y 2018; en 2032 sería el tercer país con la productividad laboral más alta en la región. En la productividad laboral inciden varios factores: educación; la salud (aspectos organizacionales como trámites de citas, problemas en la atención, calidad del servicio, disponibilidad de recursos médicos, entre otros); el uso óptimo del factor trabajo es fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo social de un país. El desempleo y la informalidad son causa y resultado de la baja productividad; la rotación de personal; los desplazamientos por falta de infraestructura adecuada y tiempo utilizado en transporte (movilidad)”. (p. 40-90)

Otro de los pilares en donde Colombia presenta bajos índices, es el de innovación: el sistema productivo, se dedica a actividades primarias y de bajo; muestra de ello, es la pérdida de participación del sector manufacturero e industrial en la participación del Producto Interno Bruto; entre 2010 y 2012 el porcentaje de empresas manufactureras que no innovan pasó del 60,6% al 73,6% según la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica, realizada por el DANE en (2011).

Uno de los pilares de más bajo ranking es el de logística e infraestructura, sobre todo la terrestre, sin embargo, logística e infraestructura, contiene un conjunto de variables en cada uno de los modos de transporte, eficiencia y eficacia en aduanas y puertos; capacidad de seguimiento y localización de mercancías, es un factor fundamental para competir en los mercados nacionales e internacionales. Este tema es de gran trascendencia, de difícil manejo, dado el atraso en la construcción de obras de infraestructura en vías, puertos, medios de transporte público, autopistas, como consecuencia de la negligencia administrativa, fraude a los recursos públicos, casos de corrupción, este tema requiere muchas acciones; se han dado algunas en la asignación de recursos a través de las regalías⁵¹, concesiones con el sector privado, inversión extranjera, se requiere convertir este pilar en un soporte para el desarrollo productivo de talla mundial. Este pilar está articulado a tecnologías y comunicaciones, son un factor clave en la globalización, internacionalización y comercio electrónico; tan necesarios en el desarrollo turístico de talla mundial.

Con el fin de garantizar la competitividad, se han implementado campañas promocionales del comercio colombiano a nivel interno y externo, mesas de negocios en ambos niveles; lucha anticorrupción con entidades responsables del seguimiento y control de las actividades de los servidores y entidades públicas, tales como: la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, la Auditoría General de la República, la Defensoría del Pueblo, Secretaría de Transparencia de la Presidencia, Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Moralización; y acciones que contribuyen a disminuir los delitos contra el erario público, se crea el estatuto anticorrupción, se establece la presentación pública de cuentas de las entidades pública, se crean sistemas de información histórica sobre el recaudo de impuestos nacionales, se instaura la política de delación como un mecanismo de las autoridades con el fin de descubrir la existencia de carteles en el mercado, en la *Ley 1340 del 24 de Julio de 2009* y el *Decreto 2896 del 5 de Agosto de 2010*, además de las Cortes Supremas como: la Constitucional y la de Justicia y el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, el Congreso de la República, las Superintendencias y los Ministerios de todos los sectores (como hacedores y ejecutores de las políticas públicas); deben ejercer control y seguimiento para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos por los gobiernos.

En relación con las calificaciones en materia de seguridad, criminalidad y terrorismo, son desalentadoras, la reforma a la justicia llevada a cabo durante este periodo, parece que no ha cumplido su objetivo; los mecanismos de defensa de los derechos fundamentales, en relación con sus resultados, pueden ser leídos de distinta manera, positiva y negativa; en relación con los derechos de la salud, las personas han logrado ser atendidos. Según el periódico el Tiempo (2015), “un derecho de tutela cada cuatro minutos, se interpone a las entidades de salud, al aplicar el indicador: número de tutelas por cada 10.000 afiliados; en estas entidades, Golden Group (liquidada) tuvo más reclamos proporcionales con su número de afiliados, con 111,6 por cada 10.000 de ellos; Nueva EPS alcanzó 48,94; Coomeva, 44,1; el Servicio Occidental de Salud, 33,89, y Caprecom 31,3”. En los últimos años también han estado incursas en casos de corrupción, que las ha llevado a su liquidación.

Desde que se aprobó este mecanismo en la *Constitución de 1991*; en relación con la justicia, el uso de la tutela ha sido utilizado de manera indebida generando choque en las diferentes instancias de la administración de justicia, caos, congestión judicial; interrupciones permanentes en el trabajo ordinario de los jueces; reprocesos en las decisiones judiciales, lo que se planteó como un mecanismo de equidad e igualdad, en muchos casos se ha convertido en un mecanismo de manipulación política, de desigualdad e inequidad que beneficia al demandante sobre otros individuos en circunstancias similares.

Según el informe sobre criminalidad urbana (2014):

“(..) el indicador más utilizado para medir los niveles de violencia y criminalidad, la tasa de homicidios, el nivel promedio en América Latina es de 23 homicidios por cada 100,000 habitantes, valor que es más del triple del promedio internacional (6.2 homicidios por cada 100,000 habitantes). En Colombia, la tasa de homicidios en 2013 se ubicó en cerca de 32, mientras que hace tan sólo 13 años alcanzó niveles por encima de 70. La evolución de las tasas de criminalidad en Colombia para los delitos más comunes asociados a fenómenos urbanos, tales como: hurto, lesiones personales, han tenido aumentos muy pronunciados, mientras que aquellos delitos asociados a los grupos armados ilegales y al conflicto armado han mostrado reducciones significativas, mientras que durante los últimos 10 años las tasas de secuestros y de atentados terroristas disminuyeron en un 87% y 41% respectivamente, las tasas de hurto a personas y a residencias aumentaron en 146% y 48% respectivamente durante el mismo lapso de tiempo.”

Como hecho significativo que refuerza los anteriores indicadores, el día jueves 23 de junio de 2016, las delegaciones de Paz del Gobierno y la guerrilla anunciaron en un comunicado conjunto al histórico acuerdo que pondrá fin a la guerra de más de 50 años en Colombia. El periódico el Tiempo (2016), informo: “firmado oficialmente este jueves en La Habana, con la presencia de una destacada comitiva internacional, integrada por los presidentes de Venezuela, Nicolás Maduro; Chile, Michelle Bachelet; El Salvador, Salvador Sánchez; y República Dominicana, Danilo Medina. (...) el secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon; los presidentes del consejo de seguridad y la

asamblea general de ese organismo internacional (...) el delegado especial de Estados Unidos para el proceso de paz, Bernie Aronson; y de la Unión Europea, Eamon Gilmore. También Raúl Castro, presidente de Cuba, como país garante. El comunicado dice: Las delegaciones del Gobierno Nacional y de las Farc informamos a la opinión pública que hemos llegado con éxito al Acuerdo para el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo; la Dejación de las armas. El acuerdo es trascendental porque incluye la definición de las zonas de ubicación de las tropas guerrilleras para la verificación del cese bilateral del fuego; el cronograma de la dejación de armas, y las garantías de seguridad para los combatientes. Resuelto esto, la firma definitiva de la paz se daría en dos meses, según los cronogramas conocidos”.

La firma del acuerdo trae muchas expectativas relacionadas con los efectos e impactos que traerá; dado que no todos los grupos guerrilleros negociaron la paz; se iniciará un largo proceso de construcción de paz, distintos cursos de acción en todos los aspectos; que serán temas de análisis futuros; se inicia una nueva etapa para Colombia.



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAPITULO 6

CONCLUSIONES

Capítulo 6

Conclusiones

Como se planteó al inicio de esta investigación el propósito en términos de originalidad, ha sido realizar un análisis histórico-descriptivo- sistemático, de la puesta en marcha de la Política Pública Turística Colombiana, desde su inicio, a partir de la articulación de los enfoques elegidos: Como elemento corrector o integrador del discurso con la práctica; Como un enfoque comportamental en el seguimiento de decisiones y de acciones o inacciones a través de previsiones o prevenciones institucionalistas coordinadas; Como un curso de acción o trazado de política pública; entendidos estos, como variantes que existen sobre el análisis de las Políticas Públicas aplicadas a la reforma del Estado, para alcanzar el objetivo de esta investigación: Analizar la Política Pública Turística Colombiana durante el periodo 1923 a 2015.

Para establecer las tendencias y resultados de la Política Pública Turística de este largo periodo, en los capítulos tres, cuatro y cinco se presentaron los avances alcanzados en términos de formulación, evaluación y análisis de la Política Pública Turística durante los periodos 1923 a 1991 y 1991 a 2015; periodos diferenciados por los Modelos de Intervención del Estado Colombiano motivados por los cambios constitucionales colombianos en 1886 y 1991.

La historia reciente de Colombia tiene dos momentos claramente diferenciados: el primero, a partir del 5 de Agosto de 1886 cuando fue proclamada la *Constitución de 1886*, que dio comienzo a una nueva forma de organización político administrativa de Colombia, al abolir el federalismo y conformarse como una República unitaria en lo político, económico y social, en lo administrativo; organizó el territorio en departamentos, la Constitución de 1886 establece que Colombia es políticamente centralizada y administrativamente descentralizada; es decir, en lo operativo o

funcional, de lo regional y local se puede delegar a entidades descentralizadas nacionales; esta Constitución permaneció vigente hasta el domingo 4 de julio de 1991 cuando fue promulgada en la Gaceta Constitucional número 114 la *Constitución de 1991*, considerada la Constitución de los derechos humanos.

Es así, que en Colombia, la Constitución de 1886 y la de 1991, son hitos que marcan el inicio de dos Constituciones Políticas; cada uno de estos periodos con procesos reformistas en todos los ámbitos: político, social, reformas en la estructura orgánica del Estado y en su administración; sin embargo, aunque las Constituciones se cambiaron en esas fechas, los procesos de reformas de *Política Pública* se iniciaron para la Constitución de 1886 en 1923, por conflictos políticos que trajeron como consecuencia la caída de la hegemonía del Partido Conservador que llevaba treinta años en el poder, como fue *La Guerra de los Mil Días* y se da comienzo un proceso de concertación nacional con el surgimiento del Partido Liberal moderado por Enrique el Olaya Herrera en 1930.

El siglo XIX, el mundo fue testigo de la consolidación política y económica del modelo Liberal, la política económica mundial y las ideas liberales se fueron cimentando, no en el vacío, sino con cambios productivos, ideológicos, sociales y políticos, el modelo Liberal se convirtió en un paradigma del crecimiento económico, que cambió el mundo; con características propias, globales, con un conjunto de principios generales, instituciones, normas y reglas que orientan y soportan las distintas relaciones socioeconómicas.

Tales relaciones se expandieron en los distintos países y adquirieron singularidades en cada país y en algunos casos el modelo liberal asimiló particularidades geográficas, económicas y sociales, lo cual trajo como consecuencia, que en regiones geográficas como Colombia, se iniciaran movimientos ideológicos más liberales, en donde la modernización de las economías, a través de obras de infraestructura, la modernización, mediante la industrialización promovida por el Estado, eran el camino del anhelado desarrollo.

Es así, que surgen en Colombia líderes que su discurso lo integran a la realidad mundial, aparecen partidos con ideologías Liberales: se fraccionan, frente a una realidad nacional, no solucionada desde la independencia en 1810; los Liberales se dividen en Gólgotas y Draconianos. Los Gólgotas eran hacendados partidarios del Laissez Faire y los Draconianos eran militares pragmáticos con experiencia y artesanos buscando protección; posteriormente surgen los Liberales moderados e independientes (integrados por intelectuales de clase media y comerciantes), los Liberales radicales (pertenecientes a la clase alta, con altos cargos en el gobierno e intereses de clase); posteriormente, se dividen en pacifistas y guerreristas, de otra parte; los Conservadores también estaban divididos y fraccionados: en históricos, nacionalistas, guerreristas y civilistas; el conflicto, la radicalización de las ideas y las guerras dentro y entre las federaciones del territorio, eran la realidad colombiana.

La solución a los problemas internos surgió de la integración de los más moderados, con el fin de avanzar, a ese movimiento se le denominó la Regeneración; con una visión institucional, para alcanzar el desarrollo, articulado a una salida política de integración, dio como resultado la Constitución de 1886; sin embargo, las realidades socioeconómicas no han sido solucionadas, dadas las profundas desigualdades sociales, los manejos polítiqueros y abuso de poder que posteriormente, llevaron a *la guerra de los mil días*, la separación de Panamá.

La división de liberales y conservadores, dio lugar al surgimiento de movimientos guerrilleros y a procesos tan violentos, como el denominado *la Gran Violencia*; de forma paralela, al surgir el socialismo en otras economías; en Colombia todos estos fraccionamientos, adquirieron ideologías socialistas, sin haber solucionado los viejos fraccionamientos, surgieron nuevas tendencias transformadas, profundas y complejas.

Colombia y sus gobernantes a inicios del Siglo XX, trataron de hacer los cambios necesarios para iniciar los procesos de organización de lo público y la organización del Estado, se crearon comisiones internas y externas; la primera externa, la Misión Kemerer, que revisó y consolidó la propuesta de un Banco Central ya aprobado por

Leyes el año anterior a su llegada. Se da un proceso de inversión sostenida como resultado del pago de la indemnización por la separación de Panamá.

Con el gobierno de Marco Fidel Suárez se efectuaron importantes acciones relacionadas con la intervención del Estado, el 27 de noviembre de 1918 se creó el impuesto sobre la renta; en el mismo año mediante la Ley 11, se crearon las seccionales de propaganda de Colombia en los consulados; posteriormente, el 5 de diciembre de 1919 se fundó en Barranquilla, la empresa de aviación Sociedad Colombo Alemana de Transporte Aéreo (SCADTA), pionera en el transporte aéreo en América Latina, se inauguró en julio de 1920.

Después, con el gobierno de Enrique Olaya Herrera, con la *Ley 86 de 1931*, presidente que había sido embajador en Estados Unidos y tenía una visión internacional, por lo tanto, el turismo era una oportunidad para disminuir los impactos de la Gran Crisis, fomenta y controla el turismo con el fin de obtener divisas; promueve la producción y exportación del café, sin embargo, los precios del café caen y el país se ve enfrentado a una crisis, para ello creó la Federación Nacional de Cafeteros. Sin embargo, por la misma razón, se fomentó el desarrollo de la industria colombiana con capitales nacionales, proteccionista, con estímulos desarrollistas por parte del gobierno. A su gobierno, le toca hacer frente al conflicto fronterizo entre Colombia y Perú, después de un año de negociación, se soluciona con la ratificación del Tratado Salomón-Lozano de 1922.

El Presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945), durante sus gobiernos promovió las reformas de la Constitución de 1936 y 1945, en donde se cambió el papel del Estado, paso de ser un Estado con atribuciones distintas a las de defensa, militar y de vigilancia; propuso nuevas formulaciones del derecho de propiedad; replanteó las relaciones entre el Estado y la Iglesia, vinculadas con el papel de la educación por parte de la religión católica; puso en marcha medidas para la modernización en lo social y político; inició las obras de la Universidad Nacional de Colombia y permitió el ingreso de la mujeres a la universidad; se propusieron reformas socialistas y sindicalistas, pero se mantuvo una posición moderada, su posición fue siempre, conciliación entre los partidos.

En 1943 durante el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo, con la Ley 48 se consideró la hotelería como industria básica para el desarrollo de la industria turística, en este mismo año se creó la Dirección Nacional de Turismo, adscrita al Ministerio de Economía Nacional; se establecieron escuelas de guías y cicerones, cocineros y camareros y se declaró a Cartagena como primer centro turístico del país.

En este periodo sucedieron un serie de reformas administrativas del Estado que contribuyeron a consolidar aspectos esenciales para el turismo, como fue la realización de infraestructura, dadas las características geográficas del territorio Colombiano, indómito dominado por tres cordilleras que son verdaderas barreras de separación regional, con caudalosos y grandes ríos, sin carreteras, sin ferrocarriles y sin transporte aéreo, es difícil la movilidad de sus gentes, con cualquier propósito; en esta primera mitad del siglo XX, además se organizó el país en la consolidación de estadísticas.

En 1945 promovió una segunda reforma constitucional en la cual incluyó la concesión de la ciudadanía a la mujer, sin derecho a votar; la prohibición a sufragar de los militares y un menor número de debates para la aprobación de Leyes, con el fin, de agilizar los procesos de modernización del Estado Colombiano.

Durante la presidencia de Mariano Ospina Pérez, se reestructuró la Dirección Nacional de Turismo y paso a ser Departamento Nacional de Turismo, se creó el Fondo Nacional de Turismo (Fonatur) y se autorizó la declaratoria para que los monumentos cumplieran una función educativa turística; sin embargo, durante su periodo de gobierno 1946-1950, se acrecentó el problema entre Liberales y Conservadores, con niveles de violencia tales que dejaron un saldo de cerca de 300.000 personas asesinadas y el desplazamiento forzado de población campesina, emigraron a los Llanos Orientales, la Costa Atlántica y el Magdalena Medio, con distintos efectos e impactos que se extienden hasta hoy; esta época ha sido denominada *la gran violencia en Colombia entre (1948-1957)* y el 9 de abril de 1948, en la cual se produjo el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán.

Se reinicia un periodo de gran agitación política y social en Colombia por algunos denominado *el Bogotazo*, por otros *el Colombianazo*; por la magnitud de los hechos que sucedieron, el Presidente Ospina convoca a la Unidad Nacional; pero el Partido Liberal, en el Congreso trata de hacerle un juicio político y el Presidente y cierra el Congreso en 1949; es remplazado por Laureano Eleuterio Gómez Castro, quien, acusa al Partido Liberal de fomentar el conflicto; porque el Partido Liberal llevaba 16 años en el poder; se toman medidas autoritarias que son el preámbulo al inicio de una dictadura militar; por problemas de salud, cedió el poder a Roberto Urdaneta Arbeláez; cuando trata de regresar en 1953, fue depuesto por el general Gustavo Rojas Pinilla, en un golpe de estado.

Gustavo Rojas Pinilla, ocupó la Presidencia de Colombia del 13 de junio de 1953 al 10 de mayo de 1957; su profesión Ingeniero Civil, su gobierno se caracterizó por las obras de infraestructura, construyó el aeropuerto El Dorado en Bogotá, el Hospital Militar Central de Bogotá, la calle 26 y el Centro Administrativo Nacional (CAN); su gobierno buscó la despolitización de la policía y de la sociedad colombiana; le dio el derecho al voto a la mujer y trajo la televisión a Colombia. Buscó el camino para terminar el conflicto entre los partidos y las guerrillas, decreta la amnistía para los guerrilleros, les dio un nuevo tratamiento político y no fueron llamados *bandoleros*, como lo hacía el anterior gobierno y, las guerrillas Liberales depusieron las armas, en regiones como los llanos, Antioquia y Tolima, miles de campesinos se reintegraron a la vida civil; sin embargo, las guerrillas con ideologías comunistas no llegaron a ningún acuerdo y declaró al partido comunista ilegal; su gobierno, tuvo gran reconocimiento y apoyo popular porque fueron muchos los logros que pudo realizar, apoyado en obras de infraestructura, gracias a la bonanza cafetera, que se dio en ese periodo; por una movilización estudiantil que terminó en masacre, le toco renunciar.

Una Junta Militar asumió el poder entre el 10 de mayo de 1957 y el 7 de agosto de 1958, después de la dimisión del general Gustavo Rojas Pinilla, esta Junta posibilitó la coalición entre Conservadores y Liberales. La Junta Militar de Gobierno, con el *Decreto 0272 de 1957*, reestructuró nuevamente el sector; se creó la Empresa Colombiana de

Turismo, entidad de economía mixta, adscrita al Ministerio de Fomento, se denominó *Empresa Colombiana de Turismo S.A.*, la empresa estaba exenta del impuesto sobre la renta y complementarios y lo mismo que las acciones, las obligaciones o bonos que emitiera, lo mismo que los dividendos o intereses de bonos, estaban exentos del impuesto sobre la renta y complementarios. Esta exención se dio por 10 años, a partir de la fecha del Decreto; de igual manera se ordenó a los Departamentos y a los Municipios para exonerar del pago de impuestos departamentales y municipales a la Empresa Colombiana de Turismo, S.A., y a las obras que esta sociedad construyera.

Después de 9 años de dictadura militar, los partidos tradicionales firmaron la coalición entre Liberales y Conservadores denominada *Frente Nacional*, en donde decidieron alternar el poder durante cuatro periodos consecutivos, acordando que el primer candidato sería Conservador; pero por los conflictos internos dentro el Partido Conservador, obligaron a ceder, el turno al Partido Liberal, en favor del Ex-Presidente Alberto Lleras Camargo; hombre culto, de gran reconocimiento y aceptación por sus actuaciones durante su anterior gobierno (1945-1946); época de grandes tensiones y con aceptación en ambos partidos; inició este periodo del Frente Nacional, además, contribuyó como representante de los Liberales y Laureano Gómez como representante de los Conservadores, a la firma del *Pacto de Benidorm* de Julio 24 de 1956, posteriormente ratificado y ampliado por el *Pacto de Marzo*, nombre dado por el mes en que se firma, 20 de Marzo de 1957, y por el *Pacto de Sitges* de Julio 20 de 1957, en donde se consolidan las bases para el funcionamiento del *Frente Nacional*; con el fin, de evitar la continuidad de la dictadura militar y el ascenso del General Gustavo Rojas Pinilla.

Durante este periodo el *Frente Nacional*, estuvo vigente desde 1958 hasta 1974; después del primer gobierno Liberal, les siguieron los siguientes Presidentes: Guillermo León Valencia (1962-1966), Conservador; Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), Liberal; Misael Pastrana Borrero (1970-1974), Conservador; este período, disminuyó la violencia partidista, los gobiernos, dieron inicio a procesos de integración regional, con resultados tangibles con indicadores de mejoramiento en el alfabetismo, cambio en los sistemas de producción y cultivos tradicionales, disminución de morbilidad, aumento

en la esperanza de vida, consolidación democrática, que contribuyó a la puesta en marcha de desarrollos basados en la industrialización; unido a lo anterior, se dan los procesos de urbanización, en cada una de las regiones por la descentralización de recursos asignados desde el nivel central y la división de procesos, asignación y repartición de tareas productivas a cada región, promovidos a partir de los años sesenta como modelo de desarrollo autónomo, con grupos de población urbana y el desarrollo de mercados que garantizaron la rentabilidad de la industria, lo cual contribuyó a la conformación de varias ciudades; sin embargo, el modelo de industrialización propuesto por la Misión del Banco Mundial, liderada por Lauchin Currie, no consideró como sector líder, la actividad turística, aún, mucho menos como *industria turística*.

Aunque el *Frente Nacional*, marcó un antes y un después en la violencia bipartidista y hubo mejoras en muchos aspectos socioeconómicos, con el surgimiento de las ciudades, la aparición del salario y las nuevas industrias, dadas las características geográficas, el desarrollo territorial colombiano, no ha sido homogéneo y algunas zonas de Colombia quedaron aisladas y los problemas sociales, económicos y políticos, permanecieron y han continuado por largo tiempo sin solución; surgieron allí, grupos de población inconforme, con ideologías que se habían posicionado en el mundo y en América Latina, tales como: *la revolución Rusa, la revolución cultural en China y movimiento revolucionario Cubano*. En Colombia surgieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en 1964 y 1965 respectivamente; unos pocos años después en 1967, surge el Ejército Popular de Liberación (EPL). Todas al inicio con ideologías comunistas se fueron transformando, con tendencias combinadas: Marxista, Leninista, Maoista y más tarde Bolivariana.

En esta investigación, este periodo se presentó como antecedentes de la Política Pública Turística; porque como se pudo corroborar, se emiten las primeras normas, los gobiernos de turno, conocedores de la importancia del turismo, incorporaron a su discurso político el tema del turismo, como una oportunidad para obtener divisas y algunas acciones, en donde se observan avances en la propuesta organizativa de la actividad; pero los conflictos internos, divisiones partidistas y conflictos externos, con

la separación de Panamá, el conflicto fronterizo con Perú, impidieron la continuidad de acciones y alcanzar resultados o si se lograron, no hay estadísticas que lo corroboren.

Desde inicios del Siglo XX, se ha realizado un esfuerzo en la consolidación de la modernización del estado; mediante la industrialización e inversión social, sin embargo, los intereses de clase (no solamente las clases con poder político, sino los diferentes grupos de interés: narcotráfico, guerrilla, militares, paramilitares, terratenientes, industria extractiva ilegal, sectores productivos, minorías, etc.), por mantener su statu quo, han impedido que este propósito se logre.

Con la coalición de partidos y a partir de un enfoque comportamental en el seguimiento de decisiones y de acciones o inacciones a través de previsiones o prevenciones institucionalistas coordinadas; la coalición surge de una realidad convulsionada y la motivación tanto de los Conservadores como de los Liberales, es la de mantenerse en el poder; porque de manera separada ninguno de los dos partidos podría hacerlo, como la realidad se los demostraba, con las dictaduras militares; surge así, la necesidad proponer acciones institucionales que muestren resultados, se pone en marcha la consolidación de lo que se han denominado las *fórmulas institucionalizadas de intervención del estado en todos los sectores*, que se había empezado a dar desde la reforma constitucional de 1945, los gobiernos del Frente Nacional fortalecen el modelo de sustitución de importaciones que se diseñó para impulsar el desarrollo de una fuerte base industrial y además promover un ambiente comercial que diera dinamismo al crecimiento económico.

Es a partir de 1968 con el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, como Presidente del *Frente Nacional*, quien tuvo un enfoque teórico claro orgánico e integral del Estado, realizó la reforma constitucional de 1968, que se determinó la descentralización de gran parte de la gestión estatal en entidades especializadas como los Institutos descentralizados.

Los procesos de liberalización de los mercados, exigían de una política económica eficiente e impersonal; con instrumentos novedosos y eficaces de intervención estatal; con instituciones modernas, se creó: el Instituto de Fomento Industrial (IFI); el Fondo Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL); el Instituto de Crédito Territorial, (ICT); el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO); el Fondo Nacional del Café; el Fondo de Estabilización Monetaria; el Fondo Nacional del Ahorro, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); el Instituto de Recursos Naturales No Renovables (INDERENA); el Instituto Colombiano de Ciencias (COLCIENCIAS); el Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA); el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCS); el Instituto Colombiano para la Educación Superior (ICFES); y el Instituto Colombiano del Deporte (COLDEPORTES); creó y puso en marcha el Pacto Andino y aprobó el Pacto Andrés Bello de integración cultural.

Su gobierno lo denominó con el lema *Transformación Nacional*, con la reforma Constitucional de 1968; aprobó la enmienda del artículo 64 de la Constitución reformada en 1945, relacionada con la fijación de planes y programas para el fomento de la economía, se viabilizó el proceso de construcción de Política Pública, con todas las etapas: diagnóstico, formulación, ejecución, evaluación, agregándole como requisito: *la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento*; inició así, una forma de administración más técnica y todas las instituciones creadas cumplieron con este proceso, por lo tanto fueron responsables de la planeación, ejecución, verificación y control, a cada entidad le fueron asignados recursos de destinación específica, por lo tanto fueron recaudadores de impuestos y ejecutores; con impactos muy positivos pero que después se convirtieron en un problema de gigantismo del estado, falta de productividad e inflación auto promovida.

Durante este gobierno, se reforma la Empresa Colombiana de Turismo, mediante la *Ley 60 de 1968* y con el *Decreto Extraordinario 2700 de octubre 28* del mismo año se autoriza, le da herramientas y recursos a la nueva entidad, la Corporación Nacional de Turismo (CNT), para liderar y fomentar la industria turística.

Con la Corporación Nacional de Turismo (CNT), se inicia la Política Turística en aspectos esenciales para su desarrollo, establece estrategias de largo plazo relacionadas con la organización, fomento, mercadeo y promoción, para el posicionamiento del sector. Mediante la expedición de normas organiza el sector, denomina a los prestadores turísticos y establece quienes pertenecen al sector, los reglamenta y controla. Establece, la definición, identificación, declaratoria y regulación de los recursos turísticos nacionales, los reglamenta y controla; el fomento de los subsectores del turismo articulados a los prestadores turísticos mediante la concesión de incentivos financieros como los Certificados de Desarrollo Turístico, que podían ser utilizados con diferentes propósitos dentro de la actividad productiva de los prestadores turísticos nacionales; bonos, incentivos fiscales: con asignación de recursos propios, mediante el recaudo de Impuesto al Turismo (IMPTUR) para su funcionamiento, fomento y dinamización del sector; establece los mecanismos para la gestión de promoción y mercadeo con investigaciones y elaboración de estudios; apoya, fomenta la participación en eventos nacionales e internacionales, participación en campañas educativas y de capacitación que contribuyeron a posicionar en el colectivo la importancia del turismo doméstico e internacional.

La CNT, con el control a los establecimientos se llegó alcanzar procesos de estandarización de indicadores relacionados con la categoría, que observados de otra forma son indicadores de calidad en productos y servicios. Dentro de sus actividades realizaba seguimiento y control a los operadores turísticos y a los sus avances de estas actividades, con multas y sanciones, a muchos operadores no les gustaba y fueron variados los cuestionamientos de los gremios frente a la intervención del Estado.

A partir de 1979 a 1990, a nivel mundial se dio paso al Modelo Neoliberal, es decir la no Intervención del estado; se plantea nuevamente la necesidad de que el estado se dedique solamente algunas actividades, especialmente al manejo monetario, seguridad y justicia; la intervención estatal había llevado a procesos improductivos, altamente costosos; se plantea la necesidad de reducir el gasto social en vivienda y educación, poner en venta los bienes del Estado, posibilitar la flexibilización del mercado laboral,

la privatización de empresas públicas y la reducción del poder de los sindicatos, la disminución de los impuestos directos y aumento de los indirectos.

Colombia no es ajena a la realidad mundial y desde 1975 los indicadores económicos muestran problemáticas similares, gigantismo del estado, falta de productividad; pero aunado a los problemas económicos, surgieron otro tipo de conflictos que volvieron a reanudar la violencia generalizada y el conflicto armado, aparecieron nuevos grupos guerrilleros como consecuencia de la pérdida de las elecciones del General Gustavo Rojas Pinilla en 1974, surgió el M-19; posteriormente, en 1984, nació el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), como un movimiento armado en el Cauca de los indígenas para defender sus tierra; En los 70's, la bonanza de la marihuana o la bonanza marimbera fue corta, entre 1975-1985, se empezó a producir marihuana de excelente calidad, se transformó en los años ochenta y noventa en narcotráfico, se inicia una época oscura para Colombia, como se presenta en la investigación esta violencia ha traído más muertos y violencia, que la denominada *gran violencia*.

Las casi dos décadas perdidas en el desarrollo colombiano, por la falta de seguridad generalizada, los ataques terroristas en que estuvo sumido el país por los narcotraficantes, las acciones bélicas de los grupos guerrilleros, la integración de los guerrilleros con los narcotraficantes, plantean la necesidad de asignar recursos a la seguridad y a la Defensa Nacional, la falta de crecimiento en los indicadores económicos; los políticos colombianos, ven en el Modelo Neoliberal una salida, con este panorama de conflicto que es causa y efecto, se da la Reforma de la Constitución Política de Colombia de 1991. Causa: porque la Asamblea Constituyente surge del ambiente de conflicto generalizado y efecto: porque es el resultado que se pide del proceso de amnistía a los grupos guerrilleros que demandan el cambio constitucional. Resulta casi contradictorio que en un ambiente de inseguridad generalizada se promoviera la privatización; es por esta razón que, durante este periodo de análisis, el salto esperado para el avance económico es casi nulo; se logró salir del estancamiento.

A partir de 1991 como modelo de desarrollo y un nuevo enfoque de la concepción del Estado en concentrar esfuerzos en sus funciones básicas, se dejó en manos del sector privado el fomento del turismo y se inició el proceso de desregulación de la intervención del Estado. En consecuencia, a partir de este momento se comenzó la derogación de los Acuerdos y Resoluciones que reglamentaron y orientaron el desarrollo integral de la industria turística colombiana hasta 1998 cuando se liquidó la CNT.

Como solución a las problemáticas sociales colombianas, se asignaron recursos del estado a nivel central, a las Regiones, Departamentos, Municipios, en los distintos niveles, lo que se denominó la descentralización administrativa y fiscal, con el fin de hacer más eficiente, equitativa y responsable la asignación de los recursos para el desarrollo de un área geográfica específica, denominada *ente territorial*.

Desde 1991 y con la Constitución Política de Colombia se inicia un nuevo proceso de descentralización administrativa y las poblaciones son responsables de su desarrollo, para solucionar las diferencias territoriales, con un sentido de equidad; se asignaron recursos por parte del gobierno central denominado *situado fiscal*, de acuerdo con el número de habitantes; otros, mediante cofinanciación en donde participan diferentes niveles de administración municipal, departamental y nacional y crédito si así lo requieren; pero también se trasladaron responsabilidades, con el fin de que sean las comunidades, con pertenencia a su entorno, los protagonistas y promotores de su desarrollo. Los procesos de descentralización de los recursos han traído a algunas regiones desarrollo, pero en otras, y en ciertos sectores han sido mal manejadas con formas de organización para la corrupción, insospechadas. El tema de la descentralización vinculada al desarrollo turístico, puede ser objeto de distintas investigaciones.

En 1991, al cambiar el modelo de intervención del estado por el de apertura, se delegan estas actividades al sector privado, este proceso dura ocho años, en donde surgen otras normativas, se trasladan funciones a otros Ministerios, por lo tanto, desde el año 1991 al 2000, el seguimiento estadístico de todas las actividades se pierde; se

deja en manos del sector privado la recolección de la información y son los gremios los que la recolectan, pero lo hacen de sus afiliados.

Los indicadores señalan durante este periodo la pérdida de importancia del sector, el incentivo al sector privado, surge necesariamente del estado y durante el periodo 2000-2015; se cambia de manera continua la normatividad, sólo hasta 2008, se han iniciado con los impuestos, incentivos y controles con indicadores, que para el periodo 1968-1991, ya se habían alcanzado.

Posteriormente, con el *Decreto 210 de 2003*, se trata de retomar las funciones de la CNT y se le asignan al Ministerio de Desarrollo, luego nuevamente reestructurado, hoy Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, cuya función es apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología; sólo hasta el 17 de agosto de 2008 mediante el *Decreto 2185*, retoma algunas de las actividades que dejó de realizar la CNT, tales como: llevar el Registro Nacional de Turismo en el cual deben inscribirse los prestadores de servicios turísticos; Iniciar investigaciones de oficio contra los prestadores de servicios turísticos no inscritos en el Registro Nacional de Turismo; Llevar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información Turística; Certificar sobre la prestación de servicios hoteleros en establecimientos nuevos, remodelados y ampliados para acceder a la exención tributaria, además debe integrarse con los demás Ministerios.

Poner en marcha la Política Pública Turística integrada, función aparentemente simple, dadas las actividades que en ella intervienen y los sectores que participan, es justamente lo contrario, muy complejo, porque en el sector público Colombiano, cada organización tiene su propia cultura organizacional y márgenes de actuación con una gama de instituciones y organismos adscritos y vinculados con *estatutos* propios que conforman, *un espacio*, ni claramente público, ni verdaderamente privado.

Lo que se evidencia en la investigación, como cursos de acción: entre los años 1923 a 1968, se dieron los primeros avances para poner en marcha la actividad, sin embargo,

por razones del conflicto político bipartidista, la propuesta de trazado de Política Pública Turística quedó en algunas acciones de gobierno articuladas a un discurso político enfrentando una carencia económica coyuntural.

Es a partir de la solución política de los conflictos, que se abordó la Política Pública Turística, como un curso de acción o trazado de Política Pública, la CNT puso en marcha los objetivos propuestos en el marco de posicionar el turismo como una industria; de 1968 a 1998 hubo una Política Pública Turística de Estado, con su intervención para asignación de ingresos y gastos para la toma de decisiones y cursos de acción, con resultados en el fomento, la promoción, los productos turísticos, el turismo nacional y el turismo internacional, con avances en la construcción de infraestructura hotelera, de servicios y registro estadístico de cada una de las actividades. La CNT fue moldeando la situación inicial de recursos naturales, convirtiéndolos en recursos turísticos, desde su formulación o diagnóstico, ejecución y proceso de control. Como un conjunto de acciones y decisiones coordinadas articuladas con visión de futuro, con una cadena de producción, distribución y consumo; los elementos para producir: factores de producción; los elementos para consumir: productos turísticos; las unidades de producción: individuos, capacitados y conocedores de los productos turísticos; y las unidades de consumo: turistas; hasta acá logró avanzar la Política Pública trazada por la CNT.

Entre 1998 a 2015; la década de 1991 a 2001 es una década de múltiples reformas, asignación de funciones de promoción e información turística, a distintos Ministerios y de la delegación al sector privado de la actividad turística, con una notable pérdida de importancia del sector; posteriormente, con los gobiernos de los Presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, se realizan profundas reformas administrativas al Estado, pero el resultado final, es que los programas de gobierno fortalecen la intervención del estado y el turismo, es considerado un sector líder y motor del desarrollo; se asignan funciones a los Ministerios para *retomar el papel protagónico del estado* para liderar los cambios en el sector, durante estos gobiernos, a través de documentos Conpes, del Consejo de Política Económica y Social, se proponen acciones estructurales de largo plazo, integrales, para alcanzar una

transformación productiva, son estos: *Conpes 3397*, Política Sectorial del Turismo, *Conpes 3527* y *Conpes 3668* de Competitividad y Productividad, *Conpes 3678* de Transformación Productiva como modelo sectorial para Colombia y el *Conpes 3674* Lineamientos para la Formación del Capital Humano. De igual manera se establecen las Leyes marco para el Turismo, así: La *Ley 300 de 1996* Ley General de Turismo, la *Ley 1101 de 2006* y *Ley 1558 de 2012* que modifica las anteriores.

Con la Constitución Política de 1991, en el artículo 339, establece la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, para el cual se preparará el Plan Sectorial de Turismo en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades territoriales, previa aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el cual formará parte del Plan Nacional de Desarrollo; es durante estos periodos presidenciales que se aprueban: El Plan Sectorial de Turismo 2008 - 2010 “Colombia Destino Turístico de Clase Mundial”, el Plan Sectorial de Turismo 2011 -2014 “Turismo: factor de prosperidad para Colombia” y el Plan Sectorial de Turismo, 2014 - 2018 “Turismo para la construcción de la paz”, con estrategias de acción que articula la Política Pública del Conpes, con la planeación, el direccionamiento estratégico, con acciones articuladas, con cursos de acción, acompañamiento, seguimiento, control, evaluación a través de indicadores, que evidencian una mejora continua del sector turístico colombiano. Es decir, que pasaron diez años para retomar la planificación de la actividad turística en Colombia, actividad que la Corporación de Turismo realizó para las zonas consideradas de interés y desarrollo turístico.

Actualmente, el sector se regula por la *Ley 1558 de 2012*, en ella se fomenta la responsabilidad social, en la medida que induce a los prestadores de servicios turísticos a su legalización; para que se registren en el Registro Nacional Turístico, se establece que únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos podrán ser beneficiarios de los incentivos tributarios y fiscales consagrados a su favor en disposiciones de orden nacional, departamental, distrital o municipal y que tenga como fin estimular, apoyar o promover la actividad turística.

En la misma Ley se dispone que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo delegará en las Cámaras de Comercio el Registro Nacional de Turismo, en el cual deberán inscribirse todos los prestadores de servicios turísticos contemplados en el artículo 12 de la *Ley 1101 de 2006*, se establece que la obtención del registro será requisito previo y obligatorio para el funcionamiento de los establecimientos turísticos. Se establece a las Cámaras de Comercio, garantizar un Registro Único Nacional, verificar los requisitos previos a la inscripción o renovación del registro y disponer de un sistema de información en línea para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; por lo tanto, el control depende de otras instancias administrativas.

En la *Ley 1558 de 2012*, se articulan todos los niveles de administración pública, se dispone que son las Alcaldías Distritales y Municipales, las encargadas del cierre temporal inmediato de los establecimientos turísticos hasta tanto los prestadores acrediten estar inscritos en el Registro Nacional de Turismo o hayan cumplido con la actualización de la inscripción. En la Ley General de Turismo, se da el reconocimiento a la industria del turismo como industria de servicios, de libre iniciativa privada, libre acceso y libre competencia esencial para el desarrollo social y económico del país y en especial, para las entidades territoriales, por lo cual es la referencia legal más importante en este campo; de la puesta en marcha del proceso de libertad empresarial.

Los análisis de gestión regional del territorio en turismo, relacionados con los recursos asignados a la actividad turística están también por realizarse, como se pudo observar en los resultados de cada uno de los periodos analizados, hasta ahora se están construyendo los Sistemas de Información Estadística (SITUR), por ciudades y por región.

El DANE dejó de procesar la tarjeta de inmigración y emigración, fuente importante para el turismo receptivo y egresivo. Solo hasta 2012 el DANE crea la Cuenta Satélite de Turismo (CST) resultado de un convenio firmado entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y el DANE, cuyo objeto es “Consolidar el sistema de estadísticas de turismo con el fin de disponer de información que permita el diseño

eficiente de políticas, estrategias, planes y programas turísticos y fortalecer el proyecto de Cuenta Satélite de Turismo de Colombia.

El Plan Sectorial de Turismo 2014-2018: Expone las acciones de política del Gobierno Nacional articuladas a la Política de la Paz, con la firma de la Paz con la FARC, ha dado un giro la Política Turística enfocada al turismo interno, con alta participación de comunidades que han estado vinculadas al conflicto, totalmente opuesto a los dos Planes Sectoriales que estuvieron direccionados a la construcción de entornos competitivos y productivos para el turismo, con resultados observables en el flujo de Inversión Directa de capitales para la infraestructura hotelera y el ingreso de las cadenas hoteleras más importantes del mundo.

Los procesos competitivos se han articulado a través de convenios de competitividad turística que el Ministerio de Comercio Industria y Turismo ha firmado con veintinueve destinos turísticos y que han puesto en marcha acciones regionales con el fin de mejorar los servicios y productos turísticos y productos, los indicadores señalan que se han alcanzado mejoras en el posicionamiento del Colombia en el turismo receptor.

La aceptación de proyectos identificados por las entidades, tienen en común un problema, la asignación de recursos, pero su asignación esta descentralizada en distintas entidades o niveles de administración. Es el caso de la infraestructura en carreteras, medio ambiente, educación y salud. Aunque se han organizado los procesos para la asignación de recursos, todavía falta mucho por construir en todos los sectores y en todos los ámbitos de lo público.

Aunque se está trabajando, al contrastar las acciones en los distintos periodos, son múltiples los estudios que se realizan y las acciones, cambios en el comportamiento no se han alcanzado, existe un gran oportunismo en la presentación de proyectos, para recibir recursos públicos, lo difícil de ellos es garantizar su sostenibilidad. No existe una visión colectiva del futuro que queremos crear para avanzar en el corto, mediano y largo plazo.

Se requiere articular a un propósito turístico, al ordenamiento territorial en los cinco niveles de esta investigación analizados: Un Ordenamiento Político-Administrativo; Un Ordenamiento del Desarrollo Municipal; Un Ordenamiento Ambiental; Un Desarrollo Regional Armónico y Un Ordenamiento del Desarrollo Social Urbano y Rural; existe la normatividad, se requiere unidad de propósito, asignación de recursos y trabajo permanente con las comunidades y con la nación, para hacerlo realidad.

Se hace necesario el fortalecimiento de las instituciones técnicas productoras de información geográfica y territorial y apoyo a la elaboración de estándares técnicos de manejo de información espacial, indicadores, escalas e implementación de sistemas de información geográfica que faciliten el intercambio y uso eficiente de la información, el atraso catastral en todos los niveles es una realidad, la carencia de mapas físicos en escalas para la toma de decisiones, también lo es, más aún no existen mapas temáticos y se deben trabajar viendo las interrelaciones en todos los niveles del estado y la comunidad.

Como se presentó en el análisis cuantitativo y el Consejo privado de competitividad, en el informe nacional de competitividad 2015-2016, son varias las mejoras durante el periodo 2000-2016; pero fue necesaria la intervención del Estado para conformar una estructura organizacional nacional que articule los distintos niveles administrativos y las entidades del Estado que promuevan y apoyen la competencia en lo que hoy se llama Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTel); Colombia ha ingresado a los procesos de medición de los principales indicadores de competitividad global, como son: En el Índice Global de Competitividad (IGC) del Foro Económico Mundial, ha obtenido mejoras, el posicionamiento de los rankings mundiales, pero aún son muchos los aspectos por mejorar, como por ejemplo infraestructura, Colombia ocupa uno de los puestos más bajos de los países analizados, pasó de ocupar el puesto 63 entre 122 países en 2006, a ocupar el puesto 61 entre 140 economías en 2015. En el ranking del Doing Business del Banco Mundial, el país pasó de ocupar el puesto 79 en 2006, al puesto 34 en 2014. No obstante, en el Anuario de Competitividad Mundial del Institute for Management Development (IMD), el país retrocedió, al pasar del puesto 40 en 2006, al puesto 51 en 2015 entre 61 países.

En el informe sobre Competitividad en Turismo The Travel & Tourism Competitiveness Report (2015): como aspectos positivos de Colombia se presentan como un país abierto con el puesto 8, las políticas y trámites de visas es adecuado (puesto 20), Colombia tiene recursos naturales y culturales (puesto 19) y protección al patrimonio cultural material e inmaterial (puesto 13); como aspectos negativos infraestructura terrestre, Colombia ocupa el puesto 124, infraestructura aérea el puesto 70, infraestructura turística el puesto 90 y en asignación de presupuesto del Gobierno al sector turismo el puesto 110. Aunque han sido intensas las campañas para cambiar la cultura de agresividad, terrorismo y crimen, hubo un retroceso de 25 puestos con respecto a la medición de 2013; seguridad y protección (puesto 140), incluido el terrorismo (puesto 134) y el crimen y violencia (puesto 132).

Como hipótesis de trabajo se planteó si “El Estado en Colombia es el principal promotor para la puesta en marcha de la Política Pública Turística en Colombia” o de otra forma “El Modelo de Intervención Estatal en Colombia es más exitoso para puesta en marcha de la Política Pública Turística en Colombia”.

Después de analizar los indicadores y resultados de los dos periodos 1923 a 1999 y 2000 a 2015, se acepta la hipótesis y se concluye “El Modelo de Intervención Estatal en Colombia es más exitoso para la puesta en marcha de la Política Pública Turística” que el Modelo Neoliberal o de libertad de empresa. Con la CNT los indicadores de resultado y de gestión durante treinta años, evidenciaron un posicionamiento del sector, en lo relacionado con el mercado turístico; oferta demanda, promoción, turismo nacional y extranjero. Una vez liquidada esta entidad, el país a la fecha no cuenta con procesos de control y calidad; desde 2008 se volvió a poner en marcha una serie impuestos para garantizar, el avance del sector con sistemas de incentivos y sanciones; en 1990, llegaban a Colombia dos millones de turistas *extranjeros*, cifra que se alcanzó en 2007. No se puede concluir que las dificultades del turismo, durante la década de los 90s, se debió únicamente a la liquidación de la empresa, como se señaló en los capítulos tres y cuatro, fueron muchos los conflictos sociales que ocurrieron y que ubicaron a

Colombia en el escenario mundial como uno de los más violentos, con declaratorias de la comunidad internacional, como país peligroso y para no visitar.

Es a partir de los períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón que se toma nuevamente el turismo como un sector líder y se obtienen los resultados positivos, es decir, que ha sido necesaria la intervención del Estado para la puesta en marcha de la Política Pública Turística en Colombia.

Con los análisis comparativos realizados de los dos periodos 1923 a 1991 y 1991-2015, contrastar los resultados obtenidos y dar respuesta a la pregunta de investigación ¿Cuál ha sido el modelo más exitoso para la puesta en marcha de la Política Pública Turística en Colombia, el de Intervención del Estado antes de 1991 o el de privatización a partir de 1991?

Como un curso de acción o trazado de Política Pública, ha sido intermitente el primer periodo 1923 a 1991 con el modelo de intervención en todas las etapas del sector turístico, con procesos de diagnóstico, formulación y evaluación en cada una de las etapas; como un conjunto de acciones y decisiones coordinadas, articuladas con visión de futuro, *una industria sin chimeneas*; con sistemas estadísticos, avances, control, sanciones e incentivos que permitieron avanzar y alcanzar resultados. En 1991, se cambia el Modelo de desarrollo al de apertura, privatización y por lo tanto la Política Pública, sin hacer un proceso de transición, sin medir consecuencias, ni efectos ni impactos; por lo tanto falta visión: lo alcanzado se derrumbó, ni siquiera las estadísticas las archivaron debidamente, el traslado de bienes de la CNT se hizo sin ningún criterio de eficiencia para garantizar la continuidad; se dejó al sector privado las actuaciones de avance sectoriales, por lo tanto, el resultado son diez años de sucesivos cambios normativos, en donde se perdió lo realizado como sector; se perdió la historia de lo alcanzado, de lo realizado; se perdió la memoria institucional como país y como nación en materia turística en Colombia; la elaboración de la Política ha requerido esfuerzos y recursos, recuperar equipos humanos y partir de cero, de acuerdo con los estudios que se han adelantado, y se han obtenido avances que en el capítulo cuatro fueron

descritos; a pesar de las múltiples pérdidas de todo orden; algunos logros del pasado se mantuvieron en algunos líderes que antes pertenecían al sector privado y pasaron al público en cargos de decisión y han reconstruido lo que se había alcanzado.

En el año 2000 se revisa, y más por decisiones de Gobierno y no de Estado, se retoma un Trazado de Política Pública Turística con la intervención del Estado y, para el periodo 2000 a 2015 se obtienen los resultados, que muestran mejoras importantes en turismo; sin embargo, los indicadores de competitividad del país señalan que los esfuerzos deben estar articulados en todos los sectores y la Nación debe estar articulada de manera consiente a un propósito de desarrollo sostenido en donde el turismo, si puede liderar el cambio y se puede constituir en un potencial endógeno para el desarrollo de una Nación; si esta dinámica se da posibilita otro aspecto de desarrollo exógeno y podría llegar a constituirse en una fuente importante de divisas e ingresos de los colombianos. Se debe trabajar intensamente en muchos niveles y aspectos: a nivel local, municipal, departamental y nacional; en la producción de bienes y servicios, en cadenas productivas, para que contribuyan al aumento del empleo, en la diversificación de la producción y el consumo, y sobre todo en el cambio de la cultura violenta que ha caracterizado a los colombianos; se requiere un cambio en planes de estudio que fomenten el respeto por el otro, con procesos pedagógicos adecuados a cada nivel de educación, de capacitación y formación del recurso humano, para poder alcanzar una adecuada calidad de vida y un desarrollo sostenible y sustentable.

Muchos cambios son necesarios si se quiere cambiar la senda de desarrollo proyectada, por el Fondo Monetario internacional (FM) para Colombia, como se observa la tendencia de las estimaciones del Producto Interno Bruto de Colombia a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA) Colombia 1980-2019, en donde el país, sólo en la década de 2000 a 2009, logró duplicar el ritmo de crecimiento de los 80's y de los 90's, sin embargo; la tendencia que se observa para la década 2010 a 2019 es que el ritmo de crecimiento es el mismo que el de la anterior década, como resultado es importante, pero no suficiente, si queremos un cambio que modifique el futuro, como se puede observar en Tabla 18, Colombia es un país que se está construyendo y son muchos los

esfuerzos conjuntos que requiere, si queremos una Colombia en Paz y con un futuro sostenible y sustentable.

Tabla 18. Producto Interno bruto (PIB) a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA. Colombia 1980-2019)										
Periodo 1980 a 1989										
AÑOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
PIB (PAA)	79,076	88,429	94,806	100,099	107,125	113,988	123,059	132,975	143,223	153,873
Periodo 1990 a 1999										
AÑOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB (PAA)	56,412	58,308	68,997	78,195	98,26	111,237	116,838	128,267	118,442	103,761
Periodo 2000 a 2009										
AÑOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB (PAA)	266 812	277 472	288 786	306 085	331 275	358 026	393 743	432 114	456 217	467 274
Periodo 2010 a 2019										
AÑOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB (PAA)	286,954	336,369	369,56	380,041	377,867	274,189	263,476	303,75	339,668	379,025
Fuente: Estimaciones Fondo Monetario Internacional (FM). Elaboración propia										

6.1. RECOMENDACIONES

Son múltiples los estudios que de este tema pueden surgir:

Las Ley de Ordenamiento Territorial Nacional aprobada en 2011, denominada (LOOT) y la *Ley 388 de 1997* de desarrollo territorial, constituyen una herramienta para dotar al Estado de un instrumento de intervención, con el fin de guiar el ordenamiento territorial y promover el desarrollo socioeconómico de los municipios. Reúne los elementos para dotar y utilizar herramientas de planificación y gestión territorial a las administraciones locales, y lograr un ordenamiento físico territorial que impulse el desarrollo económico y social en armonía con la naturaleza y elevar la calidad de vida mediante el desarrollo sustentable; la LOOT, promueve la participación ciudadana, la asociatividad, alianzas, entre los distintos entes territoriales, es interesante tema de

investigación: ¿cuál ha sido la articulación de estas leyes? ¿En distintos temas esenciales para el desarrollo? ¿Cuáles son los resultados? Estas leyes son muy importantes para el ordenamiento espacial, nacional, departamental y municipal, pero debe seguir las directrices establecidas en la Ley del Plan; esto ha llevado a interpretaciones diversas en los diferentes niveles de planeación. La concurrencia de lo regional, departamental u otras formas de ordenamiento son abiertas a la voluntad de alcaldes, gobernadores ¿Cuáles son los resultados desde 2011? y ¿Cuáles son las experiencias alcanzadas?

¿Cuáles fueron los impactos y resultados del “Apoyo a la Planificación Regional del Turismo a partir de 1994? ¿Cuáles han sido los desarrollos en relación con las metodologías propuestas por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo antes denominado Ministerio de Desarrollo para la formulación, ejecución y gestión de los Planes convencionales, los Planes ambientales y los Planes estratégicos turísticos?, ¿Cuál ha sido el impacto a partir de la declaración de “Zonas Turísticas” y “Distritos Especiales” con vocación turística en Colombia?, ¿ésta Declaración realmente si ha contribuido como un factor de desarrollo de sus recursos territoriales?, ¿Qué hace falta para que se logre una gestión turística integral que permita ofrecer un producto o una gama de productos mucho más complejos?

¿Analizar y establecer jerarquías de recursos y un sistema de acceso a los mismos, con el fin de ubicar prioridades de gestión para lograr cambios de vocación productiva y desarrollo?

Son incipientes los estudios de mercado que faciliten el posicionamiento de productos turísticos por Entidad Territorial. Faltan estudios sobre flujo turístico movimiento o desplazamiento de personas entre el núcleo emisor y el receptor; Tipos de destinos: Núcleo emisor y receptor neto.

Igualmente hace falta la identificación entre la imagen del destino y la región. Si bien es cierto algunas ciudades en Colombia son percibidas como destinos-meta, es el caso de Cartagena de Indias y Bogotá para el turismo receptivo y la zona cafetera para

el turismo interior o doméstico. En gran parte del territorio, aunque se han diseñado políticas de promoción y difusión del turismo, hacen falta redes que establezcan y articulen sistemas de difusión nacional y territorial con resultados tangibles para el país y cada una de las regiones y su población.

Quedan también otros interrogantes: ¿Cómo vamos alcanzar un turismo de clase mundial más competitivo y sostenible? ¿Cómo vamos alcanzar un nuevo modelo para los destinos turísticos maduros, mejorando nuestro posicionamiento en los mercados?, ¿Cómo promover y desarrollar productos con calidad, experienciales e innovadores? ¿Cómo impulsar la cultura del detalle y atención al cliente? ¿Cómo avanzar en compromisos de sostenibilidad, revalorizando recursos que fomenten un equilibrio socio-territorial del turismo?

El turismo, es una de las grandes ramas de la actividad económica para muchos países del mundo, como sector generador de producciones limpias, actualmente, Colombia posee un gran potencial, por la oferta ambiental, por tanto, se pueden obtener rendimientos sustentables, si están bien direccionados; es decir, una productividad básica de acuerdo con la capacidad de carga, que pueden suministrar los ecosistemas. Simultáneamente, es un tipo de actividad que genera empleo y dinamiza sectores complementarios, entre ellos la construcción, el transporte, el comercio, las comunicaciones y los servicios personales y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

El cambio de Política Pública y sus beneficios o costos, podrían ser tema de análisis de prospectiva y de análisis financiero, por la pérdida y puesta en marcha de una nueva Política Pública; su construcción, alcances y resultados, son nuevamente de largo plazo y serán observables en el futuro, porque con cada decisión y enfoque intervienen muchos factores: internos y externos, ideologías, conflictos sociales y políticos; ahora la Política de Paz y el turismo como factor de cambio social.

Como se ha demostrado, la Política ha sufrido cambios profundos que han sido impuestos por decisión del Estado, en cada momento histórico, la política pública turística ha tenido diferentes cursos de acción, actualmente por ejemplo depende de varios Ministerios: del de Comercio, Industria y Turismo; Medio Ambiente, Cultura, también de Corporaciones Autónomas Regionales, Gobernaciones, Alcaldías y Autoridades relacionadas con el manejo de tierras, mar con la DIMAR, y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y adicionalmente mediante los CONPES documentos que establecen los lineamientos de Política Pública en los distintos temas.

Adicionalmente, aparece otra normatividad relacionada con el turismo, entendido este, como la articulación de los atractivos turísticos con la geografía, el territorio, los recursos naturales, sus gentes con su cultura, su historia, sus costumbres; por lo tanto, *cada destino turístico es único y el lugar depende de lo local*; por tal razón, unido a los avances en materia turística, se debe trabajar por el cuidado de los recursos naturales, la biodiversidad, la belleza de los paisajes y de la naturaleza, el cuidado de los espacios públicos, sus atractivos históricos y el patrimonio, la capacitación del recurso humano: de los prestadores turísticos y de la comunidad, porque somos todos, los que contribuimos a la consolidación de la oferta autónoma nacional, con identidad, la construcción sistémica y consolidación de *destinos* en el turismo doméstico e internacional garantiza mercados en el largo plazo.

El análisis de la política pública turística, además de los aspectos teóricos conceptuales, debe tener en cuenta los aspectos geográficos, de infraestructura, impactos ambientales y sociales, aprendiendo de los desarrollos y experiencias de los países que han alcanzado avances significativos en los sectores y subsectores que integran el turismo, incorporando la normatividad internacional como instrumento para enfrentar los efectos negativos del turismo en el medio ambiente, así como en el patrimonio cultural y maximizar sus beneficios para los residentes de los destinos turísticos, logrando así, avances significativos en la eficiencia de asignación de recursos. El análisis de la Política Pública Turística debe ser abordada teniendo en

cuenta al turismo como eje central para dar solución a las necesidades de Desarrollo - Medio ambiente-Pobreza, por lo tanto, son múltiples los estudios de investigación que surgen de estos temas de análisis, en el marco de la puesta en marcha del nuevo Plan sectorial del Turismo.

Al realizar un análisis sistemático de las Políticas Públicas con modelos de gestión se han podido identificar:

¿Cuál ha sido la evolución en los procesos de participación ciudadana en el turismo en Colombia?

¿Cómo se han articulado las regiones, departamentos, municipios, a las políticas de descentralización, en relación con el turismo de acuerdo con las competencias a nivel territorial?

¿Cómo se han articulado a las políticas para el fomento de nuevos prestadores turísticos?

¿Cómo han sido los logros y avances de cada uno de los programas propuestos por los Planes Sectoriales de Turismo?

¿Cuáles son los impactos ambientales de cada uno de los programas por las distintas formas de ordenamiento territorial o área geográfica en Colombia? Con el turismo son múltiples impactos y los distintos estudios que pueden surgir.

¿Cuáles son los beneficios del turismo en la disminución de la pobreza en Colombia de cada uno de los programas por las distintas formas de ordenamiento territorial o área geográfica en Colombia?

Otra dificultad práctica con la que puede chocar el análisis de las políticas públicas, concierne a la especificidad y los límites de una Política Pública. No es un objeto tangible, no se puede distinguir a simple vista, una vez establecida, la puesta en marcha

de éstas institucionalmente, es una construcción más abstracta; solo en el mediano y largo plazo, se puede interpretar el éxito de esta y solo a través de estudios empíricos, dependiendo de las variables explicativas elegidas, se podrá entender los alcances de estas. ¿Dónde comienza y donde acaba, por ejemplo, ¿la Política Pública Turística, con tantos efectos transversales, tantos impactos positivos y negativos?, pueden surgir múltiples investigaciones de estos efectos e impactos.

Referencias Bibliográficas

Abadía Morales, Guillermo. Folklore Colombiano para Turismo. Corporación Nacional de Turismo de Colombia. Bogotá. Colombia.

Andrade Pérez, Ángela. (2004) Bases conceptuales para el ordenamiento territorial en Colombia. Banco de la República. Bogotá Colombia.

Agosin, Manuel. (s.f). Inversión Extranjera Directa. Banco Interamericano de Desarrollo. México. Fondo de Cultura Económico.

Aguilar, L. (1994). El Estudio de las Políticas Públicas. México: MAP; primera impresión.

Alesina, A., A. Carrasquilla y J. J. Echavarría (2000), Decentralization in Colombia, Working Papers Series, no. 15, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

Aguilar Villanueva, Luis. (1996). El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

Arrubla, Mario. (1977). Estudios sobre el subdesarrollo colombiano. la Carreta. Medellín. (p 187,188 y 192)

Agosin, Manuel. (s.f.) Inversión Extranjera Directa. Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo de Cultura Económico.

Banco de la República. (1990). El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura. Bogotá. Departamento Editorial Banco de la República.

Bañón Rafael, Carrillo, Ernesto. (1997). La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Universal.

Balme, R. Brouard, S. (2005), Les conséquences des choix politiques: choix rationnel et action publique. Revue française de science politique, Vol. 55, 1.

Birkland, Thomas A. (2001) An introduction to the policy process. New York. M. E. Sharpe.

Knoepfel, Larrue, Varone, Hill (2007). Public Policy Analysis. Bristol. UK. University of Bristol.

Kahneman, Daniel (2003). Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics. The American Economic Review. 93(5). pp. 1449-1475

Brzezinski, Z. (1999). El nuevo tablero mundial. Barcelona, Piado, Geopolítica del caos. Le Monde Diplomatique, Edición española.

Brewer, Gary (1974), The Policy Sciences Emerge: To Nature and structure a Discipline. Police Sciences, Vol 5, septiembre. (p.239-244)

Bobbio, Norberto. (1989) Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. México. Traducción de José F. Fernández Santillán. FCE.

Bobbio, Norberto. (1998). Política. Diccionario de política. México: 1998. (p.1215-1225).

Bonilla, María Elvira. (s.f.) Solamente se ve lo que se sabe. Bogotá. Colombia. Directora del Museo del Oro. Banco de la República,

Bernal, Carlos Humberto. (2004). Otra mirada al ordenamiento territorial. Bogotá, Colombia Banco de la República.

Cámara de Comercio de Medellín. (1994). Informe Monitor Creando la Ventaja Competitiva de Colombia. Medellín. Cámara de Comercio de Medellín.

Castles (F.), McKinlay, (1979). Does Politics Matter?, *European journal of Political Research*, 7. (p. 169-186).

Castells, Manuel (1998). ¿Hacia el estado red?. Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”. Brasilia. en Seminario Internacional sobre Sociedade e Reforma do Estado.

Cifuentes Noyes, (1994). Diez años de descentralización: resultados y perspectivas. Santafé de Bogotá. Ariel FESCOL.

Cinep y Colciencias (1998). Colombia País de Regiones. Cinep- Colciencias. Bogotá Colombia. 2 Tomos.

Commons John Rogers (1990). *Institutional Economics. Vol. I: Its Place in Political Economy*. News Brunswick (N.J.) U.S.A. Transaction Publishers.

Corporación Nacional de Turismo de Colombia. (1970). Plan para el desarrollo del turismo social en Colombia. Bogotá. Colombia. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Corporación Nacional de Turismo de Colombia. (1972). Estudio turístico de la Costa Atlántica y de las Islas de San Andrés y Providencia: Zonificación general y recomendaciones para el desarrollo. Bogotá. Colombia. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Corporación Nacional de Turismo de Colombia. (1976). Inventario turístico nacional: Región Llanos y Amazonía, región Sur occidente, región Occidental, región Centro-Oriental y región Caribe. Bogotá. Colombia. 5 volúmenes. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Corporación Nacional de Turismo de Colombia. (1978), Industria del alojamiento en Colombia. Bogotá. Colombia. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Corporación Nacional de Turismo de Colombia. (1978). Reglamentación Hotelera en Colombia. Bogotá. Colombia. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Corporación Nacional de Turismo de Colombia. Bogotá. Colombia. (1989). Zonas Arqueológicas. Bogotá. Colombia. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Corporación Nacional de Turismo de Colombia. (1989). Por las Rutas de Colombia: Ruta Café y Nevados, Ruta Montaña, Sabana y Mar, Ruta Arqueológica, Ruta de los Libertadores. Bogotá. Colombia. 33 plegables. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Corporación Nacional de Turismo de Colombia. (1990). Curso internacional de hotelería: Formación de instructores en hotelería. División de capacitación. Bogotá. Colombia. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Corporación Nacional de Turismo de Colombia. Servicio Nacional de Aprendizaje, Asociación Hotelera de Colombia- Cotelco. (1991) Gerencia comercial y de mercadeo, visión estratégica para gerentes hoteleros: programa de desarrollo en gerencia y administración hotelera. Bogotá. Colombia. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Corporación Nacional de Turismo de Colombia. (1992). Ecoguías del Quindío: Rutas 1, 2, 3, 4, 5. Fondo Mixto de Promoción del Quindío. Bogotá. Colombia. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Corporación Nacional de Turismo de Colombia. (1992). Manual para la gestión del turismo. Corporación Nacional de Turismo. Bogotá. Colombia. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Currie, Lauchin. (1961). Operación Colombia. Bogotá. Colombia. Cámara Colombiana de la Construcción.

Cruz-Rubio (2011) Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Revista Administración & Desarrollo*. vol. 39, núm. 54, jul./dic. ESAP. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2013). *Observatorio de Competitividad Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo*. Bogotá. Dirección Empresarial -DNP-

Departamento Administrativo de la Presidencia (2014). *Informe al Congreso DAPRE*. Bogotá. Colombia. Imprenta Nacional.

Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. (1996). Clientelismo y Elección popular de alcaldes: dilemas y "sin salidas" en la conformación de un nuevo sistema político. En: Rojas, Fernando *Descentralización y Corrupción*. Bogotá: Milenio & Fescol.

Dávila, Ladrón de Guevara y García, Sánchez Miguel. (2000). Control Político y control ciudadano en Bogotá. En: Fainboim, Israel; Gandour, Miguel y María Camila Uribe (ed.). *Reforma institucional de Bogotá: servicio civil y mecanismos de control*. Tomo 4. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Ministerio de Hacienda. (p. 1-61).

Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. (2002). La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? En: Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.). *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Instituto de Estudios políticos y Relaciones Internacionales y Editorial Norma.

Di Pace María; P Cichero; P Perelman (1992). *Las Utopías del medio ambiente: desarrollo sustentable en la Argentina*; Grupo de Análisis de Sistemas Ecológicos, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires. Serie: Medio Ambiente; Papeles del Centro de Documentación e Investigaciones para la Gestión Urbana.

Deuble, A. N. (2002). *Políticas Publicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, D.C.: Aurora.

- Dror, Yehezkel. (1990). *Enfrentando el futuro*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Esteve, R. y Fuentes, R. (2000). *Economía, historia e instituciones del turismo en Madrid*. España. Pirámide.
- Fernández Fuster, L. (1991). *Historia general del turismo de masas*. Madrid. Alianza.
- Figueredo Molina, Rosa Margarita y López Bandera Héctor. (s.f.) *Mercado de alojamiento turístico de las cajas de compensación familiar*. Corporación Nacional de Turismo. Bogotá. Colombia.
- Foro Económico Mundial. (2011). *Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo*, Ginebra.
- Greco. (2002). *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica.
- Grupo de Estudios del Crecimiento Económico. (2002) “El crecimiento Económico Colombiano en el Siglo XX”. Banco de la República.
- Gunder Frank, A. (1976). *América Latina: subdesarrollo o revolución*. México. Era.
- Grupo de Estudios de Crecimiento Económico. (2002) “El crecimiento Económico Colombiano en el Siglo XX”. Banco de la República.
- Henao, Javier. (1988). *El poder municipal*. Bogotá. Colombia. Escuela Superior de Administración Pública. ESAP. Segunda edición actualizada.
- Herr, Friedrich. (1980). *Europa Madre de Revoluciones*. Madrid. Alianza Editorial. 2 Volúmenes.

Hobsbawn, Eric. (2000). Entrevista sobre el siglo XXI. Barcelona. Crítica.

Hobbes, Thomas. (1983) Leviatán. Madrid. SARPE. Traducción Fondo de Cultura económica.

Huberman, Leo. (1983). Los bienes Terrenales del Hombre, México. Editorial Nuestro Tiempo

Hausmann, Ricardo & Klinger, Bailey (2007) Achieving Export-Led Growth in Colombia.

Ingram, H., Schneider, A. L. and de Leon, P. (2007) Social Construction and Policy Design. in P. A. Sabatier (ed) Theories of the policy process. 2nd. Ed. ed. Boulder, Colo.: Westview Press.(p. 93-126).

Jaramillo Uribe, Jaime. (1977). La Personalidad Histórica de Colombia y Otros Ensayos. Bogotá. Colcultura.

Jaramillo, Jaime. (1982). El Pensamiento Político Colombiano en el Siglo XIX. Bogotá. Editorial Temis.

Jones, Charles O. (1970), An introduction to the Study of Public Policy, Ed. Duxbury Press, USA.

Jones, Charles O. (1970), "An introduction to the study of Public Policy", Ed. Duxbury Press, USA. 170 paginas.

Kalmanovitz, Salomón. (1979). La transición según Mc Greevey. Una interpretación alternativa. Bogotá. Banco Popular.

Kalmanovitz, Salomón. (2001). Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia. Bogotá. Norma.

Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varonne, Frédéric. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. Ciencia Política No 3.

Lahera, Eugenio (2004). Política y políticas públicas. CEPAL. Naciones Unidas.

Lasswell, Harold D. y Kaplan, Abraham (1951). Power and Society. New Haven. CT. Yale University Press.

Lasswell, Harold D. (1953). "The decision process" en: Polsby, Nelson; Dentler, Robert y Paul Smith [eds.], Politics and social life: An introduction to political behavior. USA. Ed. Houghton Mibblin Company.

Luhman, Niklas (1990). Sociedad y Sistema: La ambición de la Teoría. Barcelona: Paidós.

Luhman, Niklas (1997). Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. Barcelona: Anthropos.

Massiris, Cabeza, Ángel. (2000). Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. Bogotá. Banco de la República

Massiris, Cabeza, Ángel (2000). Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. Bogotá. Banco de la República.

Maturana, Humberto y Varela, Francisco. (1997). El árbol del conocimiento: Las bases biológicas del conocimiento humano. Madrid. Debate.

Melo González, Jorge. (2009). Colombia Hoy. Apertura Económica y Equidad. Los Retos de Colombia en la década de los años noventa. Santa Fe de Bogotá: Editorial: Presidencia de la República.

Ministerio de Desarrollo (1998). Asistencia Técnica en Planificación al Turismo. Bogotá. Ministerio de Desarrollo.

Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (2008). Plan Sectorial de Turismo 2008 - 2010 "Colombia Destino Turístico de Clase Mundial". Bogotá. Colombia.

Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (2000). Visión 2020 del Sector Turismo.

Ministerio de Comercio Exterior (2001). Plan Estratégico Exportador 1999-2009. Pereira.

Montenegro, Roberto y Restrepo Olga (2005). Crecimiento Económico y Educación en Colombia.

Naciones Unidas, OMT. (1999). Código Ético Mundial para el Turismo. Santiago de Chile.

North, Douglas C. (2006). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica.

Ocampo, José Antonio y Montenegro, Santiago. (2007). Crisis Mundial, Protección e Industrialización. Bogotá. Colombia. Grupo Editorial Norma.

Ocampo, José Antonio. (1987) Una Década de Grandes Transformaciones Económicas, 1986-1995. Historia económica de Colombia Editorial: Bogotá: Siglo Veintiuno Editores de Colombia y Fedesarrollo.

Océano/Centrum, Enciclopedia Práctica profesional de Turismo, Hoteles y Restaurantes. Barcelona.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación (s.f). del Sistema Nacional de cultura. Consultado en febrero 2 de 2012.

Organización Mundial del Turismo (1999). Agenda XXI para la industria de los viajes y el turismo hacia un desarrollo ambientalmente sostenible. OMT.

Organización Mundial del Turismo (2015). Panorama OMT del turismo internacional, edición 2015. Madrid. España. OMT.

Organización Mundial del Turismo (2010). Barómetro OMT del Turismo Mundial. Madrid. España. OMT.

Organización Mundial del Turismo (2007). Barómetro OMT del Turismo Mundial. Madrid. España. OMT.

Pellejero, C. (1999), Historia de la economía del turismo en España, Madrid, Civitas.

Palacios, Marco. (2001). Palacios, Marco. “Presencia y ausencia de populismo: para un contrapunteo colombo-venezolano.” En Populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder. Bogotá: Editorial Planeta Colombiano.

Parra, Lisímaco (1997) “La crisis de la elite”, en Luz Gabriela Arango, coord., La crisis sociopolítica colombiana. Un análisis no coyuntural de la coyuntura, Bogotá, Fundación Social/Centro de Estudios Sociales-Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. (p. 84).

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: <hacia un Estado comunitario>>, en Diario Oficial, año CXXXIX, No. 45231, Bogotá, 27 de junio de 2003. (p. 10).

Parra Ramírez, Esther (2003) El Estado en Acción la Aplicación del Modelo de Análisis de las Políticas Públicas. Bucaramanga. Red Reflexión Política. Universidad Autónoma de Bucaramanga. (p.103-112).

Pineda Hoyos, Saúl. (2005) Apertura Económica y Equidad. Los Retos de Colombia en la década de los años noventa. Bogotá. Banco de la República.

- Picard, Roger. 1987. *El Romanticismo Social*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Posada A, C., Gómez, W. (2002). *Crecimiento económico y gasto público: Un modelo para el caso colombiano*. Banco de la República. Borradores de Economía No 218.
- Pérez, Gerson. (2005). *La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia*. Bogotá. Documentos Banco de la República
- Presidencia de la República de Colombia. el Departamento Nacional de Planeación-DNP (Sinergia) (2005). *Informe al Congreso Álvaro Uribe Vélez*. Primera Edición: 20 de julio de 2005. Imprenta Nacional Bogotá Colombia
- Ritzer, George (2001). *Teoría Sociológica Moderna*. España. Mc.Graw Hill Interamericana.
- Restrepo Quintero, Olga, Saavedra Guzmán, Ruth y Otros Autores. (2003) *Planificación del Desarrollo*. Bogotá. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Colección Estudios de Economía.
- Roth, André-Noël. (2008). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”. *Revista julio-diciembre. Estudios Políticos* No 33. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. (p.67-91).
- Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F. FCE.
- Meny, Yves y Jean-Pierre Thoenig. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Morin, Edgar (1999). *Los Siete Saberes para la Educación del Futuro*. Paris. Francia. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO.
- Nakamura, Robert (1987), *The textbook policy process and implementation research*. *Policy Studies review* (7) p.142-154.

Nakamura, Robert & Frank Smallwood (1987), "The politics of policy implementation". USA. Ed. St. Martin Press.

North, Douglas C. (2006). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México. Fondo de Cultura Económica.

Organización Mundial de Turismo. (2011). Políticas y Prácticas para el turismo mundial. Organización Mundial del Turismo. Madrid. España. OMT

Organización Mundial de Turismo. (2009). Colombia, de nuevo en el mapa del turismo mundial. Madrid. España OMT

Ostrom, Elinor(1999). Coping with tragedies of the commons Annual Review of Political Science Vol. 2: 493-535. DOI: 10.1146/annurev.polisci.2.1.493.

Parsons, W. (2007). Políticas Públicas: una Introducción a la Teoría y la Practica del Análisis de Políticas Públicas. México: FLACSO.

Parra Ramírez, Esther. (2003) El Estado en Acción la Aplicación del Modelo de Análisis de las Políticas Públicas. Bucaramanga. Red Reflexión Política. Universidad Autónoma de Bucaramanga. (p.103-112).

Sáenz Rovner, Eduardo. (1993). La Ofensiva Empresarial. Industriales, Políticos y Violencia en los años 40 en Colombia. Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes.

Sáenz Rovner, Eduardo. (2002). Colombia años 50 Industriales Política y Democracia. Universidad Nacional de Colombia. Colección SEDE. Bogotá.

Sunkel, O. y Paz, P. (1981) El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México. Siglo XX.

Stake, Robert E. (1998). Investigación con estudio de caso. Madrid: Morata.

Sabatier, Paul A. (1999), Theories of Policy Process. USA. Edited by University of California.

Sabatier, Paul A. (2010). Teorías del Proceso de las Políticas Públicas. Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. CLAD. Buenos Aires ed. - Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Samper, José María. (1948). Historia de un Alma. Bogotá. 2 Tomos.

Subirats, Joan. (1989). Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Ed Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

Subirats, J. y Gomá, R. (1998): "Democratización, Dimensiones de Conflicto y Políticas Públicas en España", en Gomá Ricard y Subirats, Joan (Coords.) (1998): "Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno", 1ª Edición, Ariel Ciencia Política, España. (p. 13-36)

Sulbrant, José. (1989). Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público. En cómo entender la pobreza? Bernardo Kliksberg (compilador). Buenos Aires. Grupo Editores Latinoamericanos.

Simon, Herbert (1957). "A Behavioral Model of Rational Choice", in Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting. New York: Wiley.

Simon, Herbert (1990). A mechanism for social selection and successful altruism, Science 250 (4988): (p.1665-1668).

Thorp, Rosemary. (1984). Compiladora. Latin America in the 1930, The MacMillan Press.

Urbani, Giuliani. (1998). Sistema político. En: Bobbio, Norberto et al. Diccionario de política. México. (p. 1464-1469).

Van Arkadie, Brian. (1989). The role of institutions in development. En: THE WORLD BANK. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics.

Vargas Velásquez, Alejo. (1999). Notas sobre el estado y las políticas públicas. Santa Fe de Bogotá. Almudena.

Vargas, Jorge Enrique. (1999). Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo: Un análisis económico. En: Departamento Nacional de planeación. Hacia el rediseño del Estado. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo. (p. 225-250).

Vedung, Evert. (1997). Evaluación de políticas públicas y programas. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Velásquez, Raúl. (2009). "Hacia una nueva definición del concepto "política pública"". En Revista Desafíos, Bogotá. Colombia No 20. (p. 149-187).

Villanueva, L. F. (1996). Antologías de Política Pública. México: M A Porrúa.

Villanueva, L. F. (2009). "Marco para el Análisis de las Políticas Públicas". Revista de la Escuela Gallega de Administración Pública. Administración & Ciudadanía No 14.

Uribe De Hincapié, María Teresa y Álvarez, Jesús María. (1987). Poderes y Regiones. Medellín. Colombia. Universidad de Antioquia.

Valencia Caro, Jorge. (1993) Cronología básica para una historia del turismo colombiano. Bogotá. Colombia. Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Vargas Martínez, Gustavo (1972). Colombia 1854: Melo, los Artesanos y el Socialismo. Bogotá. Editorial Oveja Negra.

Vargas Cárdenas, Orlando. (1994). Reseña histórica sobre planeación. D.N.P. Bogotá. D.C., Colombia. Informe Ejecutivo. Departamento Nacional de Planeación.

Valencia Caro, Jorge. (1998), 30 Años de Historia. Bogotá. Colombia. Corporación Nacional de Turismo.

Williamson, Oliver (1981). The economies of organization: the transaction cost approach. American Journal of Sociology 87 (p. 548-577).

World Economic Forum. (2015). The Global Competitiveness Report 2014-2015. Geneva. World Economic Forum

World Tourism Organization (2013). Annual Report 2013. Madrid. Spain. UNWTO.

World Tourism Organization. (2011). Tourism Towards 2030. Madrid. Spain. UNWTO.

World Travel & Tourism Council. (2014). Annual Economic Impact Report. London. United Kingdom. TTC.

World Travel & Tourism Council. (2015). Annual Economic Impact Report. London. United Kingdom. TTC.

Wiesner Durán, Eduardo (1998) La Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia Bogotá. DNP y Editorial Tercer Mundo.

Zurbriggen, Cristina. (2006). El Institucionalismo Centrado En Los Actores: una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas. Revista de Ciencia Política. Santiago de Chile. Volumen 26. (p. 67 - 83).

Referencias Bibliográficas de Documentos Electrónicos

Ayala, Diago. (1999). Sobre los orígenes del Frente Nacional: "Frente Nacional. Acuerdo bipartidista y alternación en el poder": Consulta realizada el 10 de diciembre de 2014. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/noviembre1999/119frente.htm>

Banco de la República (2015). Series estadísticas. Consultado mayo 30 de 2016 http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/series_externo.htm

Barroso González, M y Castro Vadillo, N. J. s/f. Estado del Bienestar y Crisis Económica. Una Revisión Bibliográfica. Universidad de Huelva. Facultad de C.C. Empresariales. Consulta realizada el 7 de julio de 2013. Consulta realizada el 12 de julio de 2013. <http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf>

Bonet, Jaime (2004). Descentralización Fiscal y Disparidades en el Ingreso Regional Experiencia colombiana. Banco de la República. Consulta realizada el 7 de julio de 2014. http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-49.pdf

Bolívar, Simón. Carta de Jamaica Consultado en febrero 20 de 2013. http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/independencia/bolivar_carta_jamaica.php

Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. (CNUMAD). (1992). Río de Janeiro. Brasil. Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra. Consultado en febrero 20 de 2013. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

Contraloría de Bogotá D.C. Un Buen Uso de los Recursos Naturales y la Protección del Medio Ambiente Urbano una Competencia de la Contraloría de Bogotá. Consultado en mayo 30 de 2016. BOGOTÁ.

<http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Sectoriales/Dirección%20Sector%20Ambiente/%20Asegurar%20el%20Futuro%20de%20los%20Cerros%20Orientales%20de%20Bogota%20Mandato%20Verde.pdf>

Cruz, Rubio, Cesar (2010) Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias. Consultado el 10 d julio de 2012.

http://academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias

Fundación Secretos para Contar. (2015). Secretos para Contar Consultado 14 de diciembre 2015.

<http://www.secretosparacontar.org/Lectores/Contenidosytemas/Colombiaunaricacolchaderet>

Gómez Gallego, Jorge Aníbal (2010). Informe final de la Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia. Consultado 10 de diciembre de 2013.

http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Colombia/downloads/Informe_comision_web.pdf, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario

Garay, Luis Jorge (2004) Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Biblioteca Virtual Banco de la República. Consultado el 15 de diciembre de 2015.

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/indice.htm>

Girón, J. (2013, 27 de mayo). Michel Crozier. La muerte de un sociólogo. El Tiempo. Consultado el 7 de julio de 2013. <http://www.tiempo.hn/editorial/noticias/michel-crozier-la-muerte-de-un-sociologo>.

Hodgson, (2001). El enfoque de la economía institucional, en Análisis económico. Consultado el 10 de febrero de 2012. <http://www.redalyc.org/pdf/413/41303301.pdf>

Informe de criminalidad urbana (2014). Consultado junio 15 de 2016. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Criminalidad-urbana-en-Colombia-diciembre-2014.pdf>

Informe sobre competitividad 2014-2015 (2014). Consultado mayo 25 de 2016. http://www.compite.com.co/site/wp-content/uploads/2014/11/CPC_INC-2014-2015-1.pdf

Jiménez Herrera, Juan Sebastián (2013). El Espectador “Tutelatón” por Gustavo Petro. Consultado 4 junio de 2014. <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/tutelaton-gustavo-petro-articulo-463877>

Ley 48 de 1943 se encuentra en el diario oficial número 23147 de Colombia <http://www.lexbase.co/leyes/indice/1943/48>

Max-Neef Manfred, Elizalde, A, Hopenhayn M. (1986). Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. Santiago (Chile). Consultado el 10 de diciembre de 2014. http://habitat.aq.upm.es/deh/adeh_2.html

Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (2014). Plan Sectorial de Turismo, 2014 - 2018 “Plan Sectorial de Turismo 2014-2018” “Turismo para la construcción de la paz” <http://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=plan+sectoria+de+turismo&ie=UTF-8&oe=UTF-8> Bogotá. Colombia

Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (2011). Plan Sectorial de Turismo, 2011 - 2014 “Turismo: factor de prosperidad para Colombia”. Bogotá. Colombia. Ministerio de Comercio Exterior www.mincit.gov.co/minturismo/descargar.php?id=40732

Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Mundial del Turismo (OMT). (2002). Declaración de Quebec sobre el Ecoturismo. Consultado en junio 20 de 2014. http://www.cinu.org.mx/eventos/turismo2002/doctos/dec_quebec.pdf.

Naciones Unidas). (2013). Turismo sostenible: contribución del turismo al crecimiento económico y al desarrollo sostenible. Ginebra Secretaría de la UNCTAD. Consultado 20 de mayo de 2016. http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ciem5d2_sp.pdf

Periódico el Tiempo (2015). Consultado mayo 30 de 2016.

<http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/salud/tutelas-por-salud/16258176>

Periódico el Tiempo (2016). Consultado junio 25 de 2016.

<http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/gobierno-y-farc-logran-acuerdo-sobre-fin-del-conflicto/16626821>

Presidencia de la República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación-DNP (Sinergia) (2015). Consultado 2 de agosto de 2015. Informe al Congreso. Juan Manuel Santos.

https://sinergia.dnp.gov.co/BD_DocumentosDelInteres/Informe%20al%20Congreso%20Presidencia%202015%20Web.pdf

Presidencia de la República de Colombia (s.f). Historia Constitucional. Consultado mayo 9 de 2016. <http://www.constitucioncolombia.com/historia.php>

Procolombia (2015). Informe de Inversión Extranjera. Consultado abril a mayo de 2016 http://www.procolombia.co/sites/default/files/reporte_de_inversion_-_2015-4.pdf

Restrepo Orrego, Giovanni. (s.f). El Romanticismo como construcción política y expresión cultural Colombia y el romanticismo en el siglo XIX. Consultado febrero 1º de 2012.

http://letras_uruguay.espaciolatino.com/aaa/restrepo_giovanni/romanticismo_como_construccion.htm

Revista Semana (1992). “El gran negocio de la guerrilla”. Consulta realizada 2 de junio 2013

<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-gran-negocio-de-la-guerrilla/17890-3>

Revista Semana (2015). Consultado 14 de diciembre 2015.

<http://www.semana.com/economia/articulo/los-pesos-pesados-que-retan-los-hoteleros-colombianos/417116-3>

Revista Semana (2006). Consultado abril 30 de 2016

<http://www.semana.com/especiales/articulo/colombia-pasion/79583-3>

Tamayo, Manuel. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. La Nueva Administración Publica. Madrid. Consultado 12 de julio de 2013. Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset.

http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f98099_tamayosaezelanalisidelaspoliticapublicas.pdf

Theroux, David. J. (2006). El independiente Blog Ideas para Iluminar las Políticas Públicas Consultado 8 de julio de 2013.

<http://www.elindependent.org/articulos/article.asp?id=1853>

UNWTO (2016). Annual Report 2015, Consultado junio 10 de 2016.

http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual_report_2015_lr.pdf

Anexo I. Relación de Normas Consultadas

Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Consejo Nacional de Política Social. CONPES. Distribución del situado fiscal y de la participación en los ingresos corrientes de la Nación de la vigencia 2001. (2001) Documento Conpes Social, Bogotá. Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Social. CONPES. Distribución del Sistema General de Participaciones vigencia 2002. (2002). Documento Conpes Social, No. 57. (enero 28). Bogotá. Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Social. CONPES. Agenda Interna para la Productividad y Competitividad. (2004). Documento Conpes Social, No. 3297. Bogotá, D.C., Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Social. CONPES. Política Sectorial de Turismo. (2005). Conpes Social, No. 3397. (noviembre 28). Bogotá, D.C., Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Departamento Nacional de Planeación

Consejo Nacional de Política Social. CONPES. “Distribución del Sistema General de Participaciones vigencia 2006”. (enero 30). Documento Conpes Social, No 97. Bogotá, D.C., Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Social. CONPES (2007). Política para la Transformación Productiva y la Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: Un Esfuerzo Público y Privado. (2006). Documento Conpes, No 3484. (agosto 13). Bogotá, D.C. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Consejo Nacional de Política Social. CONPES. Política Nacional de Competitividad y Productividad. (2008). Documento Conpes Social, No 3527. (junio 23). Bogotá. Alta Consejería Presidencial Para la Competitividad y la Productividad Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Consejo Privado de Competitividad Departamento Nacional de Planeación: Gerencia de Competitividad, Grupo de Apoyo a la Competitividad y Dirección de Desarrollo Empresarial

Consejo Nacional de Política Social. CONPES (2009). Política Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación. Documento Conpes, No 3582. (abril 27). Bogotá, D.C. Colciencias, Sena, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía.

Consejo Nacional de Política Social. CONPES (2010). Lineamientos de Política para el Desarrollo del Turismo de Convenciones y Congresos. Documento Conpes, No. 3640. (febrero 1). Bogotá D.C. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, PROEXPORT.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. Informe de seguimiento de la política de Competitividad y Productividad. Ley 1253 de 2008 (2010). Documento Conpes, No 3668. (junio 28). Bogotá. DNP, DDE, DDRS, DDS, DIES, DJSG, SDAS, OAJ, DIFP, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Interior y de Justicia, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Bancoldex, Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales, Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Nacional de Política Social. CONPES (2010). Políticas de Transformación Productiva, un Modelo de Desarrollo de Sectorial para Colombia. Documento Conpes, No 3678. (julio 21). Bogotá, D.C. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Superintendencia de Industria y Comercio, ICETEX, Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Empresarial.

Congreso de Colombia. **Ley 60 de 1968** (diciembre 26) Por el cual se establecen estímulos a la industria del turismo y se dictan otras disposiciones. (Nota: Derogada parcialmente por la Ley 223 de 1995, artículo 285).

Congreso de Colombia. **Ley 11 de 1981** (enero 19) Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Cooperación Económica, Industrial y Científico-Técnica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Democrática Alemana", firmado en Berlín a los 17 día del mes de diciembre de 1975.

Congreso de Colombia. **Ley 38 de 1981** (marzo 26) Por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional.

Congreso de la Republica de Colombia. **Ley 99 de 1993**. (diciembre 22). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la Republica de Colombia. **Ley 100 de 1993**. (diciembre 23). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

Congreso de la Republica de Colombia. **Ley 152 de 1994**. (Julio 15). Diario Oficial No. 41.450. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Congreso de la Republica de Colombia. **Ley General de Turismo. Ley 300 de 1996.** (julio 26), Diario Oficial No. 42.845, de 30 de Julio de 1996. Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la Republica de Colombia. **Ley 388 de 1997** (Julio 18). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Reglamentada por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009; Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1160 de 2010

Congreso de la Republica de Colombia. **Ley 561 de 2000.** Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Meta para ordenar la emisión de la "Estampilla de Fomento Turístico" y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la Republica de Colombia. **Ley 715 de 2001.** (diciembre 21). por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001). Reglamenta el Sistema General de Participaciones de los municipios de Colombia, tales como: las Transferencias para salud, educación y de propósito general.

Congreso de la República de Colombia. **Ley 768 de julio 31 de 2002.** Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

Congreso de la Republica de Colombia. **Ley 1101 DE 2006.** (noviembre 22). Reglamentada por el Decreto Nacional 2590 de 2009. Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Colombia.

Congreso de la Republica de Colombia. **Ley 1253 de 2008.** (noviembre 27). Diario Oficial No 47.186. Por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones.

Congreso de Colombia. **Ley 1340 de 2009** (Julio 24). Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia.

Congreso de la Republica de Colombia. **Ley 1429 de 2010**. (diciembre 29). Ley de Formalización y Generación de Empleo, que brinda beneficios e incentivos a los empresarios para disminuir los costos de formalizarse y apoyarlos en el crecimiento de sus negocios. Bogotá. Colombia.

Congreso de la República de Colombia. **Ley 1454 de 2011** (junio 28) Reglamentada por el Decreto Nacional 3680 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

Congreso de la Republica de Colombia. **Ley 1558 de 2012**. (Julio 10). Diario Oficial No. 48.487 Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Colombia.

Junta Militar de Gobierno. **Decreto 0272 de 1957** (octubre 29). Diario Oficial No. 29.551, de 3 de diciembre de 1957. Por el cual se autoriza la organización de la Empresa Colombiana de Turismo, S.A.

Presidente de la República de Colombia. **Decreto-Ley Numero 444 De 1967** (marzo 22) Sobre régimen de cambios internacionales y de comercio exterior.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 1050 de 1968**. Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional.

Presidente de la República de Colombia. **Decreto-Ley 2996 DE 1968** (diciembre 10) (NOTA DE VIGENCIA: Decreto derogado por el Decreto 627 de 1974) Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Por el cual se reestructuran los Organismos Nacionales de política económica y planeación, se provee sobre su competencia y se dictan otras disposiciones.

Presidente de la República de Colombia. **Decreto-Ley Número 2700 de 1968** (octubre 28) Por el cual se crea la Corporación Nacional de Turismo de Colombia (Estado del documento: Derogado.)

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 1095 de mayo 30 de 1994**. Por el cual se adopta el Código de Ética Profesional del Agente de Viajes y Turismo.

Departamento Administrativo de la Presidencia. **Decreto 2010 de 1994** (agosto 24) Diario Oficial No. 41.509, de 24 de agosto de 1994. Por el cual se creó del Consejo Nacional de Competitividad.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 502 de 1997**. Por el cual se definen la naturaleza y funciones de cada uno de los tipos de agencias de viajes de que trata el artículo 85 de la Ley 300 de 1996.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 503 de 1997** Por el cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Guía de Turismo de que trata el artículo 94 de la Ley 300 de 1996.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 504 de 1997**. Por el cual se reglamenta el Registro Nacional de Turismo.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 505 de 1997**. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 300 de 1996.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 972 de 1997**. Por el cual se reglamentan los planes de servicios y descuentos especiales en materia de turismo para la tercera edad.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 1075 de 1997**. Sanciones a prestadores turísticos.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 1076 de 1997**. Por el cual se reglamenta el sistema de tiempo compartido turístico.

Departamento Administrativo de la Presidencia. **Decreto 2222 (octubre 30) de 1998** publicado en el Diario Oficial No. 43.423, del 6 de noviembre de 1998. Por el cual se asigna a la Comisión Mixta de Comercio Exterior las funciones de asesor del gobierno

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 2395 de 1999**. Por el cual se reglamenta la Ley 300 de 1996 en lo relacionado con la inscripción en el Registro Nacional de Turismo de los establecimientos gastronómicos, bares y negocios similares de interés turístico.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 2485 de 1999**. Por el cual se establece la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Turismo a los equipajeros como prestadores de servicios turísticos.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 219 del 2000**. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Desarrollo Económico.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 2194 de octubre 27 de 2000**. Por el cual se modifica el plazo para la actualización del Registro Nacional de Turismo

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 174 de 2001**. Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 1824 de 2001**. (Disposiciones relacionadas con la actividad de los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones)

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 1825 de 2001**. (Por el cual se dictan unas disposiciones relacionadas con la actividad de los Guías de Turismo).

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 1912 de 2001**. Reglamenta el Tiempo Compartido.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 2107 de 2001**. Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control y regularización de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de inmigración.

El Ministerio del Interior y de Justicia de la República de Colombia, delegatario de funciones Presidenciales mediante el **Decreto 2686 de septiembre 24 de 2003**, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Decreto 2755 de 2003. (septiembre 30) Reglamenta el artículo 207-2 del Estatuto Tributario.

Presidente de la República de Colombia. En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. **Decreto 2785 de 2006** (agosto 17) Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y se dictan otras disposiciones.

Presidente de la República de Colombia. En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 49 de la Ley 300 de 1996 y los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 1101 de 2006. **Decreto Nacional 1036 de 2007**. (marzo 30). Por el cual se reglamenta el recaudo y el cobro de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo a que se refiere la Ley 1101 de 2006.

Presidente de la República de Colombia. **Decreto 1475 de 2008 de mayo 6**. Por el cual se 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. Derogado por el art. 15, Decreto Nacional 1500 de 2012.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 1192 de 2009**. Por el cual se reglamenta la Ley 1014 de 2006 sobre el documento a la cultura del emprendimiento y se dictan otras disposiciones. Ley 679 de 2001. Prevención contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso con menores de edad.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 1197 de 2009**. Por el cual se establecen condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales en los departamentos de Putumayo, Nariño, Huila, Caquetá y Cauca.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 1714 de 2009**. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y se dictan otras disposiciones.

El Ministerio del Interior y de Justicia de la república de Colombia, delegatario de funciones Presidenciales mediante el Decreto 2536 de 2009 (Julio 07). Por el cual se modifica el Decreto 2590 Nacional 2590 de 2009. (Julio 09). En ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le confieren los artículos 189, numeral 11 de la Constitución Política y en desarrollo de los artículos 77 de la Ley 300 de 1996 y 12 de la Ley 1101

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 2590 de 2009**. Por el cual se reglamentan las leyes 300 de 1996 y 1101 de 2006.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 2603 de 2009**. Por el cual se modifica el Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 2623 de 2009**. Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 3327 de 2009**. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1231 del 17 de julio de 2008 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 3444 de 2009**. Por el cual se reglamenta la devolución del Impuesto sobre las Ventas a visitantes extranjeros en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Congreso de la República de Colombia. **Decreto 3806 de 2009**. Por el cual se expiden disposiciones sobre la promoción del desarrollo de las Mipymes y de la industria nacional en la contratación pública.

El Presidente de la República de Colombia. **Decreto 2896 de 2010** (agosto 5) Diario Oficial No. 47.792 de 5 de agosto de 2010. Por el cual se reglamenta el artículo 14 de la Ley 1340 de 2009.

Presidente de la República de Colombia. En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confiere el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. **Decreto 1649 de 2014 de septiembre 06**. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Corte Constitucional. **Sentencia C967 de 2000**. Profesión de agentes de viajes.

Consejo Profesional de Guías de Turismo. **Resolución 220 de 1999**. Por la cual se deroga la resolución número 001 del 4 de agosto de 1997 y se reglamenta el consejo profesional de guías de turismo.

Consejo Profesional de Guías de Turismo. **Resolución 221 de 1999**. Código de Ética del Guía de Turismo.

Ministerio de Desarrollo Económico. **Resolución 0049 de enero 22 de 2002**. Por la cual se establecen las tarifas de inscripción del Registro Nacional De Turismo.

Ministerio de Desarrollo Económico. **Resolución 0119 de febrero 12 de 2002**. Por la cual se fijan unas reglas para el cumplimiento por parte de los prestadores de servicios turísticos de la obligación contemplada en el artículo 16 de la Ley 679 del 3 de agosto de 2001.

Ministerio de Comercio Industria y Turismo. **Resolución 0161 de 2012**. Por la cual se establecen los requisitos de inscripción en el Registro Nacional de Turismo de las Arrendadores de Vehículos para turismo y se deroga la resolución 0460 de 2010.

Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. En **Resolución 00738 de 2002**. Por medio de la cual se definen las tasas aeroportuarias.

Ministerio de Comercio Industria y Turismo. **Resolución 622 de 2005**. Por la cual se adopta el Manual de Señalización Turística Peatonal.

Corporación Nacional de Turismo. **Acuerdo 031 de 1984** (julio 27). Reglamento de agencias de viajes: Bogotá.

Concejo de Santiago de Cali. **Acuerdo 012, enero 30 de 1971**. Homenaje a un Servidor Público. "Por el cual se rinde homenaje a un servidor público sacrificado en el desempeño de sus funciones".

Anexo II. Glosario

Viajero: Es toda persona que se desplaza fuera del país de residencia (viajero internacional) o dentro del país de residencia (viajero interno) cualquiera que sea el motivo de viaje.

Visitante: Es una persona que viaja a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados.

Turista: Son los visitantes que pernoctan en el lugar visitado.

Industrias turísticas: industrias turísticas incluyen todos los establecimientos en los cuales la actividad principal es una actividad característica del turismo.

Balanza turística: generación de un déficit o superávit en el sector externo del país; si el consumo turístico receptor es superior al emisor, el resultado será un superávit de la balanza turística; por el contrario, si el gasto turístico emisor es superior al receptor, el saldo será negativo y se producirá un déficit en la balanza turística.

Gobernanza: 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. Acción y efecto de gobernar o gobernarse.

Grado de cobertura turística: describe la relación entre el gasto turístico receptor y el emisor, multiplicada por cien; este indicador representa la capacidad del primero de “financiar” los gastos que realizan los residentes en el país de referencia cuando visitan el resto del mundo. El indicador será superior a 100 si las corrientes monetarias asociadas al turismo de entrada son superiores a las vinculadas con el turismo emisor.

Producto turístico: Es el resultado de la integración de atractivos del patrimonio natural y cultural, actividades susceptibles a desarrollar, servicios turísticos e infraestructura, con objeto de satisfacer la demanda de esparcimiento y disponibilidad del tiempo libre de los turistas.

Sostenible: Comprende la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus necesidades propias, permitiendo la regeneración y conservación de los recursos.

Sustentable: Término que significa que un criterio se puede respaldar o defender con razones. Es un proceso integral que exige a los distintos actores de la sociedad compromisos y responsabilidades en la aplicación de un modelo económico, político, ambiental y social, así como en los patrones de consumo que determinan la calidad de vida.

En el caso de los humedales, la complacencia con la EAAB, es manifiesta en relación con el relleno ilegal y la ocupación de las zonas de ronda manejo y preservación ambiental, la ausencia de acotamiento sobre terreno que demarque el área de los humedales, la contaminación con aguas servidas, resultado de los vertimientos de las localidades, tales como Usaquén, Suba, Engativá, Kennedy y Bosa.” (p.7-8)

Son múltiples los escándalos político administrativos relacionados con estos temas de abuso de poder por ejemplo solo por mencionar dos: La construcción de una urbanización en los predios de La Conejera por familiares del anterior Alcalde Gustavo Petro, la Fiscalía General de la Nación, señala” sí afectó al medio ambiente, ocasionando daños irreparables en la fauna y flora (...) El informe asegura que a causa de la invasión de la constructora en el humedal, se puso en riesgo el medio ambiente permitiendo la emisión de gases y además la emigración de especies nativas”;

Anexo III. Siglas y Acrónimos⁵²

ACODRES: Es el gremio que representa los intereses de la industria gastronómica colombiana. La asociación está organizada como una federación en la cual cada capítulo propende por los intereses locales de sus afiliados y por el desarrollo sostenible de su región. A nivel nacional cuenta con una presidencia ejecutiva nacional encargada de ejecutar las políticas trazadas por la Asamblea General de Delegados y por la Junta Directiva Nacional, en beneficio de la totalidad de afiliados del país. Para el logro de estos propósitos, la Asociación cuenta con un equipo humano comprometido con los valores del trabajo en equipo y el logro de los resultados.

ACOLAP: Prestadores de servicios turísticos en parque: Asociación Colombiana de Atracciones y Parques de Diversiones. Entidad de carácter gremial, sin ánimo de lucro, promueve el desarrollo, la innovación y el crecimiento de la industria del entretenimiento y la diversión en Colombia, estableciendo y fomentando buenas prácticas de administración, seguridad, mantenimiento y operación del sector de la diversión.

ACOLTÉS: Es la Asociación Colombiana de Transporte Terrestre Automotor Especial, entidad gremial sin ánimo de lucro, de derecho privado, que tiene como objetivo principal, la defensa y representación de las empresas asociadas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial y de los demás sujetos que se dediquen a esta actividad industrial.

ASTIEMPO: Empresas promotoras y comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad: Asociación Colombiana de Tiempo Compartido es una entidad sin ánimo de lucro, constituida en agosto de 1994, por un grupo de constructores y promotores de proyectos turísticos con el fin de propiciar la reglamentación del sistema y el crecimiento armónico y confiable de la industria de tiempo compartido.

ASOCAJAS: Oficina de representaciones turísticas: Asociación Nacional de Cajas de Compensación. Es una Corporación Autónoma de derecho privado, sin ánimo de lucro, con patrimonio y personería jurídica propios. Se organiza como una entidad gremial y su objeto es fomentar la solidaridad y el progreso de las Cajas de Compensación Familiar y demás asociados, cooperando con ellas en el mejor cumplimiento de sus fines como instituciones encargadas de la defensa integral de la familia y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, sus familias y en general la comunidad de la cual forman parte.

AMC: Anuario Mundial de Competitividad, el IMD pone a disposición de gobiernos, empresarios y comunidades académicas su principal estudio en la materia. Este análisis toma como base indicadores nacionales de desempeño, así como la percepción de una muestra de dirigentes empresariales de cada país.

ANATO: Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo. Es una entidad que agremia 607 agencias de Colombia. La entidad cuenta con nueve divisiones en Colombia (Antioquia-Chocó, Caribe, Central, Eje Cafetero, Mayoristas, Noroccidente, Oriente, San Andrés, Suroccidente) que emprenden acciones para el desarrollo exitoso del sector ante los cambios y transformaciones del mundo de los viajes.

ANDI: La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, es una agremiación sin ánimo de lucro, que tiene como objetivo difundir y propiciar los principios políticos, económicos y sociales de un sano sistema de libre empresa. Fue fundada el 11 de septiembre de 1944 en Medellín y, desde entonces, es el gremio empresarial más importante de Colombia. Está integrado por un porcentaje significativo de empresas pertenecientes a sectores como el industrial, financiero, agroindustrial, de alimentos, comercial y de servicios, entre otros. La sede principal de la ANDI se encuentra en Medellín y cuenta con sedes en Bogotá, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Manizales, Pereira, Ibagué, Santander de Quilichao y Villavicencio.

ALAICO: Asociación de líneas aéreas internacionales de Colombia. Esta asociación es establecida para la preservación, la defensa y el desarrollo de los intereses del transporte aéreo internacional en Colombia, dentro del marco del interés general de la nación y que además ofrezca a sus asociados apoyo en las distintas áreas del interés general.

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: De acuerdo con lo establecido en el Decreto 1142 DE 1999, el Auditor General fijará las políticas, prescribirá los métodos y la forma de rendir cuentas y determinará los criterios que deberán aplicarse para la evaluación financiera, de gestión y de resultados, entre otros.

COLDEPORTES: El Departamento Administrativo del Deporte la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, es un establecimiento público, creado mediante el Decreto 2743 del 6 de noviembre de 1968, transformado a Departamento mediante el Decreto 4183 del 3 de noviembre de 2011.

CONFECAMARAS: La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras - es una entidad privada, sin ánimo de lucro, que agremia y representa a las 57 entidades del sector que existen en Colombia.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. No dicta decretos, sino que da la línea de orientación anual de la política macroeconómica del Estado colombiano y aprueba diferentes iniciativas de política pública de los diferentes sectores que componen el Estado colombiano. Entre algunas de sus funciones iniciales se destacaban: sentar las bases para la protección de la industria nacional, otorgar certificados de desarrollo turístico y discutir los programas de apoyo y fomento al sector externo del país. El CONPES y el CONPES Social actúan bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen como miembros permanentes con derecho a voz y voto, el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA: El Congreso de la República de Colombia cumple las siguientes funciones: *Función Constituyente:* Para reformar la Constitución Política mediante Actos Legislativos; *Función Legislativa:* Para elaborar, interpretar, reformar y derogar las Leyes y Códigos en todos los ramos de la Legislación; *Función de Control Político:* Para requerir y emplazar a los Ministros del Despachos y demás autoridades, y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observación pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política; *Función Judicial:* Para juzgar excepcionalmente a los funcionarios del Estado por responsabilidad política; *Función Electoral:* Para elegir al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al Defensor del Pueblo y al Vicepresidente de la República cuando hay falta absoluta; *Función Administrativa:* Para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes; *Función de Control Público:* Para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rinda declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante; *Función de Protocolo:* Para recibir a Jefes de Estado o de Gobiernos de otras Naciones.

CONSEJO DE ESTADO: De acuerdo con el artículo 237 de la Constitución Política de 1991, el Consejo de Estado desempeña las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley. Igualmente, actúa como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. Por otro lado, conoce de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley. Es la Corte Superior, Alta Corte o Corte de Cierre, donde los litigios se terminan. Se acude al Consejo de Estado cuando se busca a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos, en los casos y dentro de los límites de dicha ley, la revisión de los actos de las Corporaciones o empleados administrativos en ejercicio de sus funciones.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA: Este organismo está encargado de dos funciones fundamentales para la buena marcha de la rama judicial. En primer lugar, cumple la función de administrar a la rama judicial y, en segundo lugar, cumple una función disciplinaria que ejerce cuando conoce de las faltas cometidas por los funcionarios judiciales y por los abogados en el ejercicio de su profesión.

CONTRALORÍA: Contraloría General de la República, ejerce vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado. Establece la responsabilidad fiscal de los servidores públicos (Art. 267 CP). Se encarga de emitir fallos de responsabilidad fiscal cuando encuentra que existió un manejo irregular de los recursos públicos. El control ejercido por esta entidad es posterior a la ejecución de los hechos, es decir, su labor no es preventiva. Vela por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional (Art. 282 CP). Ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control (Contraloría General de la República, contralorías Departamentales, Distritales y Municipales) (Art. 274 CP).

COTELCO: Establecimientos hoteleros o de hospedaje: Asociación Hotelera y Turística de Colombia. Fundada por un grupo de empresarios hoteleros en la ciudad de Barranquilla. En ese momento la Asociación se fundó con la presencia de 19 hoteles del país, actualmente, tiene cerca de 1000 empresas aliadas en 23 departamentos de Colombia.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Es un organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región. Sus labores se concentran en el campo de la investigación económica. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe), fue creada el 25 de febrero de 1948. desarrollo social Estudio sobre El desarrollo económico de Colombia.

CORTE CONSTITUCIONAL: La Corte Constitucional fue creada por la actual Constitución Política, vigente desde el 7 de julio de 1991. La Corte es un organismo perteneciente a la rama judicial del Poder Público y se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: La Corte Suprema de Justicia de Colombia es la más alta instancia judicial de la jurisdicción ordinaria en la República de Colombia, es fundamentalmente una sala de casación que mediante sus decisiones unifica la jurisprudencia nacional y decide de forma definitiva los litigios de los cuales tiene conocimiento.

CNT: Corporación Nacional de Turismo. Entidad Industrial y Comercial del Estado colombiano que manejó la Política Turística en Colombia hasta 1998.

DAMA: Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA, fue creado mediante el Acuerdo 09 de mayo 10 de 1990 del Concejo Distrital, como una entidad técnica de la Administración Central, que pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes de Santa Fe de Bogotá, dentro del criterio de desarrollo sostenible. A partir de la promulgación de la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, el DAMA pasa a ser parte del Sistema Nacional Ambiental, dentro de las condiciones que se establecen en el artículo 66 para las ciudades de más de un millón de habitantes. El DAMA es una entidad de la Administración Central del Distrito, con las funciones de desarrollar y vigilar la aplicación del Plan de Gestión ambiental. El DAMA tiene el mismo régimen jurídico, administrativo y fiscal de la Administración Central Distrital.

DEFENSORÍA: La Defensoría del pueblo o el Defensor del Pueblo ejerce sus funciones bajo la dirección de la Procuraduría General de la Nación. Es elegido por la Cámara de Representantes para un período de 4 años, de una terna enviada por el Presidente de la República (Art. 281 CP).

DNP: El Departamento Nacional de Planeación de Colombia, es una entidad y organismo técnico asesor del Presidente de Colombia, en el marco de la Constitución de 1991, y define "operativamente" e "impulsa la implantación de una visión estratégica" del país en los campos social, económico y ambiental, a través del "diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas" colombianas, el "manejo y asignación de la inversión pública", la "definición de los marcos de actuación del sector privado", y la "concreción" de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno de Colombia. A nivel institucional del estado colombiano, el DNP es un Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público, cabeza del Sector Planeación, y depende directamente de la Presidencia de la República.

Documentos CONPES: Los documentos CONPES corresponden a los documentos de política pública discutidos y aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Bases y criterios de la inversión pública).

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO. Son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características: a) Personería jurídica; b) Autonomía administrativa, y c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

FEDEGUÍAS: Guías de turismo: Federación Nacional de Guías de Colombia.

FEDESARROLLO: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. Es una entidad privada sin ánimo de lucro. Establecida en 1970, se dedica a la investigación en temas de política económica y social. Su propósito es contribuir al diseño, seguimiento y mejoramiento de las políticas públicas. Fedesarrollo fomenta, directa o indirectamente, el desarrollo económico y social del país mediante estudios, publicaciones y debates en diferentes áreas de la política pública. Los estudios son

financiados por el sector privado, el sector público, entidades multilaterales y fundaciones locales e internacionales. La entidad se esfuerza por mantener un equilibrio entre sus fuentes de financiamiento de manera a preservar su independencia y credibilidad.

FEM: Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF) o también llamado Foro de Davos es una fundación sin fines de lucro con sede en Ginebra y reúne anualmente en el Monte de Davos (Suiza), conocida por su asamblea anual en Davos, Suiza. Allí se reúnen los principales líderes empresariales, los líderes políticos internacionales y periodistas e intelectuales selectos para analizar los problemas más apremiantes que enfrenta el mundo; entre ellos, la salud y el medio ambiente desde 1991. El Foro también organiza la “Asamblea Anual de Nuevos Campeones” en China y una serie de asambleas regionales durante el año. En 2008, dichas asambleas regionales incluyeron reuniones en Europa y Asia Central, Asia Oriental, la Mesa Redonda de Directores Ejecutivos de Rusia, África, Oriente Medio y el Foro Económico Mundial en Latinoamérica. Durante el 2008, se lanzó la “Cumbre Inaugural sobre la Agenda Global” en Dubái, con la presencia de 700 expertos mundiales de cada sector que trataron 68 cambios globales identificados por el Foro. El Foro Económico Mundial fue fundado en 1971 por Klaus M. Schwab, un profesor de economía de Suiza. Además de las asambleas, el Foro produce una serie de informes de investigación e involucra a sus miembros en iniciativas específicas de cada sector.

FISCALÍA: Fiscalía General de la Nación, ejerce la acción penal y realiza la investigación de los hechos que revistan las características de un delito (Art. 250 de la C.P.). Su principal función es la investigación y acusación de los presuntos responsables de la comisión de delitos, de acuerdo con lo establecido en la Ley 906 de 2004.

IATA: International Air Transport Association. Regula el 90% del tráfico aéreo del mundo, reuniendo la mayor parte de las aerolíneas mundiales.

IMD: Índice de Competitividad Agregada, el objetivo del Índice es proporcionar una herramienta estratégica integral para medir el conjunto de factores y políticas que permiten el desarrollo sostenible del sector Viajes y Turismo, que a su vez, contribuye al desarrollo y la competitividad de un país. Al proporcionar detalladas evaluaciones de los ambientes de T&T de los países en todo el mundo, los resultados pueden ser utilizados por todas las partes interesadas para trabajar en forma conjunta y mejorar la competitividad de la industria en sus economías nacionales, contribuyendo con ello al crecimiento y la prosperidad nacional. También permite a los países realizar un seguimiento de su progreso en el tiempo en las distintas áreas medidas. Se construye con base en dos tipos de variables: (1) 138 cuantitativas, que corresponden a datos e indicadores estadísticos tomados de fuentes nacionales o multilaterales tales como el Banco Mundial, el FMI u organizaciones del Sistema de Naciones Unidas; y, (2) 118 cualitativas, obtenidas con base en la encuesta de opinión ejecutiva que aplica el IMD en coordinación con el grupo de instituciones pares de esa institución alrededor del mundo, para un total de 256 variables.

ICONTEC: Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC), es el Organismo Nacional de Normalización de Colombia. Entre sus labores se destaca la creación de normas técnicas y la certificación de normas de calidad para empresas y actividades profesionales. ICONTEC es el representante de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), en Colombia. Es un organismo multinacional de carácter privado, sin ánimo de lucro, que trabaja para fomentar la normalización, la certificación, la metrología y la gestión de la calidad en Colombia. Está conformado por la vinculación voluntaria de representantes del Gobierno Nacional, de los sectores privados de la producción, distribución y consumo, el sector tecnológico en sus diferentes ramas y por todas aquellas personas jurídicas y naturales que tengan interés en pertenecer a él. En el campo de la normalización, la misión del Instituto es promover, desarrollar y guiar la aplicación de Normas Técnicas Colombianas (NTC) y otros documentos normativos, con el fin de alcanzar una economía óptima de conjunto, el mejoramiento de la calidad y también facilitar las relaciones cliente-proveedor, en el ámbito empresarial nacional o internacional.

INVEMAR: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”. Es un instituto sin ánimo de lucro que pertenece al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Realizan investigación básica y aplicada de los ecosistemas marinos de interés nacional con el fin de proporcionar el conocimiento científico necesario para la formulación de políticas, la toma de decisiones y la elaboración de planes y proyectos dirigidos al manejo sostenible de los recursos, a la recuperación del medio ambiente marino y costero y al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

MinCIT: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Es el órgano de Gobierno de la Administración General del Estado Colombiano encargado de apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, así como la gestión turística de las diferentes regiones.

Entre las Entidades adscritas al sector de Comercio, Industria y Turismo están:

La Superintendencia de Industria y Comercio: es un organismo de carácter técnico, cuya actividad está orientada a fortalecer los procesos de desarrollo empresarial y los niveles de satisfacción del consumidor colombiano.

La Superintendencia de Sociedades: es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, mediante el cual, el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles, así como las facultades que le señala la Ley en relación con otras personas jurídicas o naturales.

El Consejo Técnico de la Contaduría Pública: es un organismo permanente de normalización técnica de: normas contables, información financiera y aseguramiento de la información; adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Será el encargado de proponer para expedición, a las Autoridades de Regulación, Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo: principios,

normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de la información.

Junta Central de Contadores: entidad responsable de ejercer control y vigilancia sobre el desempeño de la profesión contable, tiene la Junta Central de Contadores la trascendental tarea de velar porque la contaduría pública solo sea ejercida por Contadores Públicos debidamente inscritos, y que quienes ejerzan la profesión de contador público, lo hagan de conformidad con las normas legales, sancionando en los términos de Ley a quienes violen tales disposiciones.

Consejo Profesional de Administración de Empresas: encargado de colaborar con el Gobierno Nacional y demás autoridades de la Educación Superior, en el estudio y establecimiento de los requerimientos académicos curriculares adecuados para la óptima educación y formación de los Administradores de Empresas; participar con las autoridades competentes en la supervisión y control de las entidades de Educación Superior en lo correspondiente a la profesión de Administración de Empresas y expedir la matrícula a los profesionales que llenen los requisitos y fijar los derechos correspondientes, entre otras funciones.

Artesanías de Colombia S.A: empresa de economía mixta, adscrita al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, que contribuye al progreso del sector artesanal, mediante el mejoramiento tecnológico, la investigación, el desarrollo de productos y la capacitación del recurso humano, impulsando la comercialización de artesanías colombianas.

Bancoldex S.A.: sociedad anónima, de economía mixta, vinculada al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, que inició operaciones en 1992, siendo el Gobierno Nacional su mayor accionista. Opera en Colombia como un Banco de Redescuento, que ofrece productos y servicios financieros a las empresas que forman parte de la cadena exportadora de bienes y servicios colombianos. En el exterior suministra, por conducto de bancos previamente calificados, financiación para el importador de

bienes y servicios colombianos y sirve de instrumento financiero del estado colombiano para respaldar el Plan Estratégico Exportador.

Fiducoldex: Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S. A., es una sociedad de servicios financieros de economía mixta indirecta del orden Nacional, adscrita al Ministerio de Comercio Exterior y filial del Banco de Comercio Exterior Bancoldex.

FONTUR: Fondo de Promoción Turística, es una cuenta creada con la *Ley 300 de 1996* - Ley General de Turismo - modificada con la *Ley 1101 de 2006*, para administrar los recursos de la contribución parafiscal y el impuesto al turismo. Estos recursos se destinan a la ejecución de los planes de promoción y mercadeo turístico y a fortalecer y mejorar la competitividad del sector, con el fin de incrementar el turismo receptivo y el turismo doméstico, de acuerdo con los lineamientos de la “Política Turística” definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

MINISTERIOS: La *Constitución de 1991* se ocupa más de los Ministros que de los Ministerios, organizando sus principales roles y funciones. Ante todo, los Ministros constituyen al gobierno con el Presidente de la República, de conformidad con la definición del artículo 115 de la Carta, exigiendo así para la validez de los actos del presidente la firma de su ministro, haciéndolos responsables de la decisión adoptada. Se garantiza así la consulta del presidente con sus Ministros, pero el criterio que se impone en caso de desacuerdo es el del jefe de Gobierno. Es interesante anotar que, a pesar de la existencia del Consejo de Ministros, salvo para la declaración de los estados de excepción en los que se exige la firma de todos ellos, las demás decisiones se toman entre el presidente y el Ministro o Ministros correspondientes, y no en el seno del Consejo, pues éste no opera como un cuerpo colegiado que toma decisiones en forma colectiva. En este orden de ideas la responsabilidad será individual y no colegiada. Constitucionalmente los Ministros son también los órganos de comunicación entre el Gobierno y el Congreso, presentan proyectos de Ley, asisten a las deliberaciones legislativas, y son políticamente responsables de su gestión ante este cuerpo por antonomasia representativo del pueblo. En una perspectiva administrativa, el artículo

208 de la Carta los define como "jefes de la administración en su respectiva dependencia", precisando enseguida que "bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la Ley". El presidente es así la "suprema autoridad administrativa" bajo cuya dirección el Ministro ejerce su jefatura en la organización administrativa propia de su Ministerio.

Los Ministerios tienen como principales funciones: Orientar y dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos que requiere el desarrollo del sector a que pertenezca; Presentar los planes y programas del sector que deban ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo Nacional; Preparar y presentar al Congreso de la República, de acuerdo con la agenda legislativa del Gobierno Nacional, los proyectos de Ley relacionados con las funciones del sector; Definir en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior, la negociación o convenios internacionales del sector; Crear, organizar, conformar y asignar responsabilidades a grupos internos de trabajo, mediante resolución, teniendo en cuenta la estructura interna, las necesidades del servicio y los planes y programas trazados por el Ministerio, y designar al funcionario que actuará como coordinador de cada grupo; Crear, conformar y asignar funciones, mediante resolución, a los órganos de asesoría y coordinación que considere necesarios para el desarrollo de sus funciones; Dirigir y coordinar lo relacionado con el Control Interno Disciplinario; Las demás previstas en la Ley y las que por su naturaleza le correspondan o le sean delegadas por el Presidente de la República.

PROEXPORT - COLOMBIA: es la entidad que promueve las exportaciones colombianas.

PROCOLOMBIA: es una agencia gubernamental de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia a cargo de promover las exportaciones colombianas, el turismo internacional y la inversión extranjera a Colombia.

PROCURADURÍA: Procuraduría General de la Nación, encargada de sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos que en ejercicio de sus funciones cometen

diferentes faltas, incurren en prohibiciones, en la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y en conflicto de intereses. Ejerce vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular. Ejerce preferentemente el poder disciplinario, adelanta las investigaciones correspondientes e impone las sanciones disciplinarias de acuerdo a la Ley (Art. 277 CP).

ONU: La Organización de las Naciones Unidas. Es una organización internacional formada por 192 países independientes. Estos se reúnen libremente para trabajar juntos en favor de la paz y la seguridad de los pueblos, así como para luchar contra la pobreza y la injusticia en el mundo.

OMT: Organización Mundial del Turismo. Es el organismo de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible y accesible para todos. La OMT, como principal organización internacional en el ámbito turístico, aboga por un turismo que contribuya al crecimiento económico, a un desarrollo incluyente y a la sostenibilidad ambiental, y ofrece liderazgo y apoyo al sector para expandir por el mundo sus conocimientos y políticas turísticas.

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA: Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, creada mediante el *Decreto 4637 de 2011*, en reemplazo del Programa Presidencial de Lucha contra la corrupción, la Secretaría de Transparencia tiene como misión asesorar y apoyar al Presidente de la República en la formulación, diseño e implementación de Políticas Públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. Además de lo anterior, tiene dentro de sus funciones ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Moralización.

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE MORALIZACIÓN: La *Ley 190 de 1995* crea la Comisión Nacional de Moralización, integrada por: “1. El Presidente de la República; 2. El Ministro de Gobierno; 3. El Ministro de Justicia y del Derecho; 4. El Procurador General de la Nación; 5. El Contralor General de la República; 6. El Presidente del Senado; 7. El Presidente de la Cámara de Representantes; 8. El Fiscal

General de la Nación; 9. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, y 10. El Defensor del Pueblo”. (*Ley 190 de 1995*, Art. 68) Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Moralización. En el año 2011 se creó el nuevo Estatuto Anticorrupción -*Ley 1474 de 2011*- retoma la figura de la Comisión Nacional de Moralización como una instancia integrada por las cabezas de las ramas del poder público y los organismos de control, separada de la figura -también rediseñada por el Estatuto- de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción (*Ley 1474 de 2011*, Art. 62 al 71).

SENA: El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden Nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa. Adscrito al Ministerio del Trabajo de Colombia, ofrece formación gratuita a millones de colombianos que se benefician con programas técnicos, tecnológicos y complementarios, enfocados al desarrollo económico, tecnológico y social del país; entran a engrosar las actividades productivas de las empresas y de la industria, para obtener mejor competitividad y producción con los mercados globalizados. La Institución está facultada por el Estado para la inversión en infraestructura necesaria para mejorar el desarrollo social y técnico de los trabajadores en las diferentes regiones, a través de formación profesional integral que logra incorporarse con las metas del Gobierno Nacional, mediante el cubrimiento de las necesidades específicas de recurso humano en las empresas, a través de la vinculación al mercado laboral bien sea como empleado o subempleado, con grandes oportunidades para el desarrollo empresarial, comunitario y tecnológico.

SUPERINTENDENCIAS: Las Superintendencias de Colombia son organismos encargados de fiscalizar determinadas actividades económicas y servicios públicos. Existen las siguientes Superintendencias: Superintendencia Financiera de Colombia; Superintendencia de la Economía Solidaria; Superintendencia de Subsidio Familiar; Superintendencia Nacional de Salud; Superintendencia de Industria y Comercio; Superintendencia de Sociedades; Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; Superintendencia de Notariado y Registro; Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Superintendencia de Puertos y Transportes.

SINA: El Sistema Nacional Ambiental es el conjunto de orientaciones, normas actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales orientados hacia el desarrollo sostenible, así lo establece la *Ley 99 de 1993*.

WTTC: The World Travel & Tourism Council. Es un foro para la industria de los viajes y el turismo. Está compuesto por miembros de la comunidad global de negocios y trabaja con los gobiernos para aumentar la conciencia acerca de la industria de los viajes y el turismo. Es conocido por ser el único foro para representar al sector privado en todos los sectores de la industria en todo el mundo. Sus actividades incluyen la investigación sobre el impacto económico y social de la industria y su organización de cumbres globales y regionales centradas en cuestiones y acontecimientos relevantes para la industria

Viceministerio de Turismo: acuerda, ejecuta y evalúa la política turística, así como los planes y programas derivados de esta, en conjunto con las entidades competentes de los sectores público y privado, con el fin de mejorar la competitividad y sostenibilidad de los productos y destinos turísticos y promover el turismo doméstico y receptivo. Decide sobre las quejas presentadas por incumplimiento de servicios por parte de los prestadores de servicios turísticos y demás infracciones contempladas en las normas legales vigentes sobre la materia. Ejerce la coordinación necesaria para llevar el Registro Nacional de Turismo, el Sistema de Información Turística y lo relacionado con la certificación de la prestación de servicios hoteleros. Vela por la aplicación del Plan Sectorial de Turismo.

Notas

¹ Paradigma se deriva del griego paradeigma, en este estudio, se utiliza, de acuerdo con la definición teórica de Thomas Kuhn, “un paradigma científico establece aquello que debe ser observado; la clase de interrogantes que deben desarrollarse para obtener respuestas en torno al propósito que se persigue; qué estructura deben poseer dichos interrogantes y marca pautas que indican el camino de interpretación para los resultados obtenidos...”. El uso común de paradigma es sinónimo de ejemplo o modelo.

² Son múltiples las aportaciones del denominado periodo de la Ilustración, con significativos cambios en la historia mundial. Son de universal conocimiento la fuerza y el impacto para Inglaterra de sus ilustrados más notables Newton, Boyle, Shaftesbury, Hutcheson y Mandeville. En Francia, las transformaciones políticas, sociales, de orden moral, de derecho, especialmente derecho político, epistemológico y de progreso histórico de los ilustrados franceses más importantes como: Bayle, Montesquieu, Voltaire, Condornet, Diderot, D’Alambert, Condillac y Rosseau. En Alemania la orientación de los cambios, se enfoca en el análisis de la razón, con el propósito de encontrar los principios que rigen el conocimiento de la naturaleza, los principios que orienten la acción moral y política del hombre, como pensador más reconocido esta Kant y otros ilustrados como Lessing, Wolff, y Baumgarten.

³ Crozier, es considerado como un “reformista”. En 1964, dos años después de fundar en el Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS) el Centro de Sociología de las Organizaciones (CSO, que aún existe), Crozier publicó “El fenómeno burocrático” en el que descifra las relaciones de poder y otros mecanismos en dos organismos públicos franceses, la Agencia parisina de cheques postales y Seita, empresa pública que controlaba el cultivo, la fabricación y la venta del tabaco en Francia. En 1971 publicó “La sociedad bloqueada”, en donde exploró los orígenes de la crisis de mayo de 1968 que relacionaba a la rigidez no tanto de la sociedad francesa sino más bien del Estado y su sistema burocrático. Este análisis lo continuó en “No se cambia una sociedad por decreto” publicado en 1979. Pero su libro más conocido a nivel internacional fue “El Actor y el Sistema”, libro coescrito con Erhard Friedberg. Crozier da una base teórica a sus primeros análisis de las relaciones entre las organizaciones y los individuos que las componen, y las estrategias de decisión que se desprenden. Crozier sostenía que las organizaciones burocráticas, especialmente las de gobierno, aunque las privadas no se escapan, son entidades donde “los gerentes miran para arriba esperando instrucciones de la dirección superior que nunca llegan... y para peor estas instrucciones deben ser cumplidas y obedecidas por los subordinados de los gerentes, que tienen realmente poco interés en cumplirlas. Es considerado el padre de la sociología de las organizaciones. (Girón, 2013” en línea”).

⁴ Realidades entendidas según Luhmann, como un proceso de autoconstrucción, autoproducción, autoorganización y autopoiesis. Autopoiesis: característica que tienen los sistemas sociales y psíquicos de generar los elementos que los componen.

⁵ “La Contraloría de Bogotá realizó, a finales de 2005, una evaluación a la gestión ambiental y al uso de los recursos naturales del Distrito Capital y de las entidades que lo conforman, para determinar sus resultados e impactos. Se examinaron las políticas públicas ambientales en el nivel general, sin embargo, ante la debilidad de las mismas en cuanto a su falta de integralidad y de cohesión, así como de su actualización y articulación con los instrumentos adecuados para adelantarlas, sumado a la complejidad de la estructura administrativa distrital que tiene a su cargo dicha gestión, fue necesario que el análisis se hiciera a través de la red de dependencias gubernamentales, no solamente de aquéllas que de alguna forma responden por una parte de la política de manera fragmentada, sino de todas las entidades distritales, en el entendido que en desarrollo de su gestión administrativa y fiscal realizan también “gestión ambiental”.

Se efectuó seguimiento a las acciones que se han adelantado en el marco del Plan de Gestión Ambiental (PGA-) adoptado mediante Decreto 061 de 2003, documento que fue expedido 14 meses antes que el Plan de Desarrollo. A partir de allí, se evaluó la gestión ambiental de las diferentes entidades de la administración distrital. El trabajo incluyó el examen de algunas situaciones consideradas críticas, que han afectado de manera negativa el patrimonio ecológico de la ciudad. Los resultados se han registrado en el Informe sobre el “Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente en Bogotá. Un panorama gris. El balance no es para nada satisfactorio, a pesar de haberse destinado importantes recursos financieros, los resultados son muy pobres y hoy Bogotá ocupa el tercer lugar como la ciudad más contaminada de América Latina, el aire que se respira en vastas zonas de la ciudad es muy deteriorado medido en términos de material particulado; crece la contaminación visual y auditiva; el agua se desperdicia y se contamina; los Cerros se están depredando; todo ello en una tendencia que aparentemente continúa. Según el Banco Mundial, Bogotá ocupa el puesto 37 por contaminación de PM10 (Industrias, calderas y combustible Diesel); el puesto 47 por contaminación de SO₂ o dióxido de azufre. La contaminación industrial ha llegado a niveles insostenibles. Los hechos ponen de manifiesto que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) ha sido una entidad ineficiente, y que su fundamento misional se ha extraviado, distando mucho de ser una verdadera autoridad ambiental. La evidencia es muy contundente, veamos algunos casos: Los Cerros Orientales se han venido depredando aceleradamente para darle paso al interés particular, ante la impotencia del DAMA. Se concedieron licencias de construcción a predios ubicados en el Área de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, declarada como tal por normas legales vigentes. La minería, en las modalidades de canteras y gravilleras literalmente se han ido comiendo los cerros, en la mayoría de los casos, sin contar con las debidas licencias ambientales, sin normas de seguridad industrial y sin pagar las regalías correspondientes. Los Cerros Orientales son el origen del recurso hídrico superficial y subterráneo más importante de la ciudad, el pulmón que mayor Dióxido de Carbono (CO₂) procesa, el recurso biótico y fánico más amplio y diverso del Distrito Capital, amén del privilegio paisajístico. No obstante, hoy es un territorio deforestado de propiedad privada y en camino de extinción como Reserva Forestal.

Se han causado daños irreparables en la Reserva Forestal “La Conejera”, ante la indiferencia del DAMA. El Parque Distrital Ecológico Cerro La Conejera, es el último remanente de los bosques secundarios, propios de las colinas de la Sabana de Bogotá y representa una particular oportunidad de rehabilitar lo que fue el bosque alto andino primario; aunque en su estado de alteración actual, el Cerro representa una isla biológica que encierra todo el potencial genético para reforzar la conservación de áreas cercanas, como el humedal y el bosque de Las Mercedes, e inclusive una posibilidad para proyectar desde allí la restauración de ecosistemas estratégicos del Distrito Capital.

Este problema de deforestación de ocupación y deforestación de los Cerros orientales y de área protegidas, solo para citar dos casos de resonancia nacional en 2008 después de haberse puesto en marcha la Política de Protección Ambiental anteriormente, presentada, se dio la orden en el año 2008, de demolición de un barrio construido con áreas estrato seis, en la zona de la calle 50 en los cerros orientales, en su momento, el que fue Ministro de Gobierno se interpuso a esta orden, por tener una vivienda allí. la orden no ha sido cumplida hasta la fecha; posteriormente familiares del anterior Alcalde Gustavo Petro en La Conejera, construyeron un proyecto de vivienda Reservas Fontanar, que según concepto de la Fiscalía General de la Nación “afectó gravemente la reserva natural: su recurso hídrico, suelo, fauna, flora y puso en riesgo el medio ambiente permitiendo la emisión de gases y además la emigración de especies nativas”

⁶ El año 1929 fue un año intenso por la agitación política y social que se vivía en Colombia. En marzo, Gaitán fue elegido a la Cámara de Representantes y el 8 de junio encabezó las protestas contra la hegemonía conservadora y la corrupción administrativa de la capital. Posteriormente viajó a la zona bananera para investigar directamente los sucesos del 5 de diciembre de 1928, que habían concluido con la masacre de trabajadores de la United Fruit Company. Como consecuencia del debate de las bananeras, Gaitán se ganó el reconocimiento nacional como figura política en favor de los intereses de los trabajadores. Con la llegada de Enrique Olaya Herrera al poder en 1930, el papel beligerante de Gaitán le mereció un lugar destacado entre los liberales y el reconocimiento histórico.

⁷ La Comisión Europea en su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (2001) también proporciona una definición: “Reglas, procesos y conductas que afectan el modo como se ejerce el poder a nivel europeo, particularmente en lo que se refiere a la apertura, la participación, la responsabilidad, la efectividad y la coherencia.”

⁸ Desde 1858, Colombia era una república federal, primero bajo el nombre de Confederación Granadina y después como Estados Unidos de Colombia, La Constitución de 1863, con principios liberales, concedió autonomía a los estados, se otorgó libertades de prensa, empresa, asociación, libre comercio, comercio y porte de armas, dentro y fuera del país, se proclamó el estado laico, en contraposición a que era la cultura colombiana católica en su mayoría. También se abolió la pena de muerte, se redujo el poder de

la rama ejecutiva, se instauró un período presidencial de dos años y se otorgó todas las facultades de gobierno al Congreso.

⁹ Di Pace, M. “Las utopías del medio ambiente” (1992). Se entiende por estilo de desarrollo a los aspectos más permanentes y estructurales de la política económica del país en el medio y largo plazo. Es decir, es la forma en que una nación emplea sus recursos, trabaja en conjunto con otras sociedades, reacciona a los cambios que se generan con el paso del tiempo, busca las herramientas para cumplir sus objetivos y distribuye lo que obtiene entre sí misma. Según la ONU se entiende como desarrollo, la condición de vida de una sociedad en la cual las necesidades auténticas de los grupos y/o individuos se satisfacen mediante la utilización racional, es decir sostenida, de los recursos y los sistemas naturales. Para ello se utilizarían tecnologías que no se encuentran en contradicción con los elementos culturales de los grupos involucrados. Este concepto integra elementos económicos, tecnológicos, de conservación y utilización ecológica, así como lo social y político. La esfera de poder, dentro del contexto social se hace necesaria como forma organizativa y de cohesión legítima, legal y funcional dentro de grupos sociales y como instancia de toma de decisiones entre individuos. Un sentido con mayor aplicabilidad y concreción en la definición de desarrollo establecería que el mismo está caracterizado por condiciones en las cuales los bienes y servicios se encuentran crecientemente al alcance de los grupos sociales que conforman la sociedad.

¹⁰ Samper integró las Sociedades de Geografía Americana y de París, la Academia de Bellas Letras de Chile (de la que fue miembro honorario), la Real Academia Española y el Instituto de Ciencias Morales y Políticas de Caracas. Como escritor se dedicó a variados géneros, poesía, dramas, comedias, novelas, obras didácticas y también biografías, libros de viajes y ensayos críticos e históricos. Escribió varias obras de teatro, como Las conspiraciones de septiembre, El hijo del pueblo.

¹¹ Las características del proudhonismo consisten en que, por un lado, es una posición ideológica revolucionaria por cuanto que ataca y cuestiona abiertamente al capitalismo. Proudhon es abiertamente anticapitalista; él señala, de una manera hasta cierto punto aguda y certera, los defectos del capitalismo y los males que acarrea para los trabajadores. Señala, pues, que el desarrollo de la gran industria capitalista no es, como dicen los adoradores del capitalismo, la solución mágica de los grandes problemas de las grandes masas trabajadoras, sino, al contrario, el que las viene a agudizar; que le trae nuevos males, males modernos, a las clases ya de por sí explotadas desde siempre. Es ese el lado revolucionario de Proudhon.

¹² Período histórico que va desde la Constitución de 1886 hasta 1930, se caracterizó por el apego a las tradiciones coloniales, la propiedad de la tierra, la defensa de la religión y los intereses del clero, sin embargo, al ser los propietarios, también eran productores y tenían un especial interés en el comercio y en conservar los monopolios.

¹³ Según el Artículo 286, de la Constitución Política de Colombia son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución, Artículo 287, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: Gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; participar en las rentas nacionales.

¹⁴ Coalición política y electoral colombiana entre liberales y conservadores vigentes entre 1958-1974. La principal característica de este periodo histórico fue el acuerdo de igualdad entre los dos partidos durante este proceso, ya que planteaba que estos se alternaran la presidencia durante sus 16 años de duración y una idéntica cantidad de parlamentarios liberales y conservadores en el Congreso y división equitativa de los poderes y cargos en la administración del Estado. El principal objetivo de este acuerdo político era la reorganización del país luego de la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla. Los presidentes durante el Frente Nacional fueron: Alberto Lleras Camargo (liberal) 1958-1962; Guillermo León Valencia (conservador) 1962-1966; Carlos Lleras Restrepo (liberal) 1966-1970; Misael Pastrana Borrero (conservador) 1970-1974.

¹⁵ Son dineros que la nación aporta en Colombia para la Salud y la Educación. La cifra para cada departamento resulta de dividir el total destinado por el gobierno asignado a cada sector en el periodo anterior, ajustado por un índice de crecimiento salarial determinado también por el gobierno sobre la población obtenida en el mismo año. Por el índice de necesidades básicas insatisfechas, se determinaron las categorías departamentales y distritales, el ingreso per-cápita territorial y la dignidad de la población sobre el territorio según lo determine el CONPES. Se reconocería estímulos a departamentos y distritos cuyos gastos per-cápita se encuentren por debajo del promedio de la categoría.

¹⁶ Artículo 54. La totalidad de las divisas provenientes de exportaciones deberá reintegrarse al Banco de la República. “No obstante lo prescrito en este artículo, la Junta Monetaria podrá disponer, en caso de regímenes especiales de exportación que parte del reintegro se destine a cubrir obligaciones en moneda extranjera del propio exportador. En tal caso, el Banco de la República tomará de los reintegros respectivos las sumas necesarias para efectuar los giros correspondientes en nombre del exportador.

¹⁷ El Banco Central Hipotecario (BCH) entidad reestructurada en el gobierno de Eduardo Santos con funciones de fomento a la construcción de infraestructura y vivienda social, quien fue elegido presidente de la República para el período de 1938 a 1942, como mecanismo estatal firmó el Pacto Internacional

Americano de Cuotas en 1940 que permitió a Colombia superar los problemas de precios del café surgidos del problema de la segunda Guerra Mundial, y creó el Fondo Nacional del Café, el Instituto de Fomento Industrial (IFI), el Instituto de Crédito Territorial (ICT, hoy INURBE), estableció el descanso dominical y festivo remunerado, creó los comités de conciliación y arbitramento para los conflictos obrero-patronales, creó el Ministerio del Trabajo y el Instituto de Fomento Municipal.

¹⁸ Para efectos de este artículo sólo se toma como base la renta líquida gravable directamente producida por los nuevos hoteles u hosterías o por la ampliación o mejoras sustanciales de los existentes, una vez deducido de ella el valor de los certificados de desarrollo turístico entregados por el Gobierno en el año gravable respectivo.

¹⁹ Todos estos incentivos fueron modificados o derogados por la Ley 223 de 1995, artículo 285.

²⁰ El Preámbulo de la Constitución de 1886 destaca este hecho y lo convierte en fundamento de la legitimidad del nuevo orden político en considerando que reza así: "Vista la aprobación que impartieron las Municipalidades de Colombia a las bases de Constitución expedidas el día 1° de diciembre de 1885..." "Fue este el primer referendo constitucional realizado a escala nacional en la historia de Colombia. Los votos fueron escrutados por circunscripciones municipales, es decir, por "municipalidades". En tiempo récord se verificaron algo más de seiscientos cabildos abiertos que permitieron activar el poder constituyente primario para decidir sobre una propuesta de reforma constitucional.

²¹ Fue elegido presidente de la República, para el periodo 1982-1986 con 3 168 592 votos, hasta entonces la mayor votación en la historia del país. Siendo presidente, impulsó el Grupo de Contadora por la paz en Centroamérica, labor que le valió el Premio de la Paz Príncipe de Asturias en España. Inició la apertura democrática en el país, con la incorporación de los principales grupos y movimientos armados a la vida civil; promovió la vivienda «sin cuota inicial», la universidad «abierta y a distancia», la campaña Camina, orientada a la alfabetización masiva, y la amnistía tributaria. Durante su gobierno se aprobó la ley sobre elección popular de alcaldes; reformas a los regímenes departamental y municipal, al Congreso y a la justicia; el estatuto de televisión; la ley de los días festivos suprimidos o trasladados a lunes; y el nuevo Código Contencioso Administrativo. Se promulgó el estatuto básico de los partidos y comenzó la exploración y exportación de carbón de El Cerrejón Norte, y la emisión de los canales regionales de televisión como Teleantioquia y Telecaribe.

²² Los Consejos Regionales de Planificación, CORPES, fueron creados para mejorar y facilitar los procesos de planificación y gestión del desarrollo económico y social, tanto en las regiones como en los municipios y en el país en general, coordinando e integrando acciones de la administración pública, para garantizar la planificación equilibrada. Se consideraron como principales criterios los siguientes: La contigüidad

geográfica y la delimitación política administrativa de los departamentos y la homogeneidad en aspectos geográficos, económicos, sociales y materiales. Se conformaron las siguientes regiones de planificación: Costa Atlántica, Amazonía. Orinoquia, de Occidente y Centro-Oriente Funcionaron desde 1986 hasta el 2004.

²³ Fue elegido presidente de la República, para el periodo 1987-1990, con las situaciones vividas por su antecesor, - la toma del Palacio de Justicia, la erupción del Volcán Nevado del Ruiz, el terremoto de Popayán-, planteó como propósito del gobierno iniciar y llevar a cabo un proceso de reconstrucción nacional, cuyo principal objetivo fue instaurar un régimen de Economía Social, estableciendo prioridades de acción en frentes basados en planes y programas que se adelanten respondan a las necesidades reales y prioritarias y articular las líneas de acción del Estado para evitar que los intereses particulares de sectores primarios sobre los generales de la nación, inicia una gran reforma del Estado que da las bases para la Reforma Constitucional de 1991.

²⁴ Una zona franca es un área del territorio nacional que goza de un régimen aduanero y fiscal especial, con el fin de fomentar la industrialización de bienes y la prestación de servicios orientados principalmente a los mercados externos y de manera subsidiaria al mercado nacional. Para las operaciones con el resto del mundo las zonas francas se reconocen como parte del territorio nacional, mientras que para las operaciones de comercio con el país se toman como territorio extranjero.

²⁵ Consiste en incentivos a corto plazo que fomentan la compra o venta de un servicio a través de paquetes turísticos promocionados a nivel nacional e internacional en eventos que promueven actividades conexas al turismo.

²⁶ En 1950 las condiciones encontradas por el Banco Mundial para Colombia fueron: La población del país vivía el 66.1% en el campo con tecnologías atrasadas y produciendo únicamente café con las sabanas dedicadas a la ganadería; El sistema vial era prácticamente inexistente; Los medios de transporte eran principalmente por vía aérea y por el río Magdalena; Las industrias manufactureras eran los textiles, cerveza y cigarrillos. En 1961, los cambios eran notables: La población del país estaba ubicada en una mayor proporción en la ciudad; En la parte agrícola había sucedido una verdadera revolución, se establecieron modernos sistemas de cultivos en el algodón, el arroz, la cebada, el trigo y en oleaginosas; El sistema vial y ferroviario había sufrido una transformación con la construcción de 2.500 kilómetros pavimentados y la interconexión del ferrocarril nacional al del Atlántico.

²⁷ Liderada por el arquitecto Alberto Mendoza Morales, quien ha sido Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia.

²⁸ Extensiones de territorio que por contener un potencial de recursos turísticos deben someterse a medidas especiales de protección y a un planeamiento integrado que ordene su desarrollo -Decreto 757 de 1972-

²⁹ Presidente de la República para el período 1974-1978. En su discurso de posesión, el 7 de agosto de 1974, prometió al país “cerrar la brecha” entre la población campesina y urbana, trabajar por mejorar la situación del cincuenta por ciento más pobre de la población, y promover el cambio. Esta fue la tesis principal de su campaña electoral, que llamó el “Mandato claro”.

³⁰ Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional. Artículo 16. DE LOS CONSEJOS SUPERIORES. En los Ministerios que el Gobierno determine habrá un Consejo encargado de asesorar al Ministro en la formulación, coordinación y ejecución a política o planes de acción. En su composición y funcionamiento se buscará una estrecha cooperación entre el sector público y el sector privado y la debida coordinación, tanto en el estudio de la política, los programas de cada ramo y la evaluación periódica de los resultados obtenidos, como en el examen de los problemas específicos que por su importancia se considere necesario someter al análisis del Consejo. El Consejo Superior estará presidido por el Ministro respectivo y de él formará parte el Vice-Ministro, el Secretario General y los Gerentes o Directores de las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio, y a su seno podrán ser llamados funcionarios de otras reparticiones administrativas, lo mismo que técnicos y representantes del sector privado. Tales Consejos llevarán la denominación específica del Ministerio a que corresponden, precedida de las palabras Consejo Superior de.... El jefe de la Oficina de Planeación del Ministerio, o, en su defecto, otro funcionario del mismo, será su Secretario y de sus deliberaciones y conclusiones se llevarán actas, cuyas copias serán enviadas a la Presidencia de la República. PARAGRAFO. En los Ministerios en donde no se cree el Consejo previsto en este artículo, podrá autorizarse el funcionamiento de otra u otras unidades asesoras, conforme a la naturaleza de las actividades que desarrolle el organismo

³¹ Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: Gobernarse por autoridades propias; Ejercer las competencias que les correspondan; Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; Participar en las rentas nacionales.

³² El Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES – fue creado por la Ley 19 de 1958. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno

en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer.

³³ DECRETO 219 DE 2000 (febrero 15) Diario Oficial No 43.897, del 17 de febrero de 2000. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Desarrollo Económico.

³⁴ La Ley 507 (julio 28) modifica la Ley 388/97, en términos de: Ampliar el plazo máximo para la formulación y adopción de los planes y esquemas de ordenamiento territorial, hasta el 31 de diciembre de 1999; Establece la implementación de un plan de asistencia técnica y capacitación a los municipios sobre los procesos de formulación y articulación de los POTs.; Se establece como entidades de apoyo técnico a la formulación de los POT: el Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el INURBE, el IGAC, IDEAM, INGEOMINAS y las áreas metropolitanas.; Los departamentos deberán prestar asistencia técnica a los municipios con población menor de 50.000 habitantes.: Los Concejos municipales y distritales deberán realizar un cabildo abierto para el estudio y análisis de los POT sin perjuicio de los demás instrumentos legales de participación.

³⁵ El Decreto establece como miembros de la comisión a representantes de los ministerios de: Interior, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico y Social, Educación Nacional, Medio Ambiente, así como representantes del Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría Jurídica de la Presidencia, las comisiones primeras y de ordenamiento territorial de la Cámara y el Senado, tres gobernadores y tres alcaldes. Se establecen como invitados permanentes a la Asociación de Diputados, la Federación Nacional de Concejos, las Comunidades Negras y las Comunidades Indígenas.

³⁶ Es un sistema de cooperación nacional para el desarrollo de programas de operación de los servicios sociales y la inversión en infraestructura y servicios públicos, ha tenido como principal objetivo garantizar un desarrollo equitativo en todo el territorio nacional, se ligó a las entidades territoriales, a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación. Este sistema se ha ido perfeccionando progresivamente por diversas normas, la Ley 60 de 1993 estableció que para 1.994, 1.995 y 1.996, la participación del situado fiscal en los ingresos corrientes debía ser como mínimo el 23%, 23.5% y 24.5% respectivamente. En cuanto al uso de los recursos del situado fiscal, la ley estableció que el 60% debe destinarse a educación, el 20% a salud y el 20% restante a salud y educación según las prioridades de las

entidades a cargo de tales servicios. Del 20% destinado a salud, como mínimo el 50% debía destinarse al primer nivel de atención y de estos recursos al menos el 5% se debía destinar a prevención de la enfermedad y fomento de la salud que regula la transferencia de recursos y competencias. En el año 2.001, mediante el Acto Legislativo 01 se modificó el régimen de transferencias territoriales, dados los múltiples problemas surgidos del anterior, se creó el Sistema General de Participaciones (SGP) y se reglamentó por la ley 715 del mismo año. Con el decreto 2132 de 1992 que reguló el sistema de cofinanciación que también ha sido reformado; la ley de regalías también modificada en 2011, dados los múltiples escándalos de corrupción, -impuesto sobre la explotación de los recursos naturales, son una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial-; y la Ley 57 de 1989 que creó a FINDETER y modificada por el Decreto 4167 de 2011, es un banco de desarrollo para la infraestructura sostenible de Colombia.

³⁷ Nueve nuevos departamentos fueron creados por la Constitución de 1991: Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés-Providencia-Santa Catalina, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, catalogados como intendencias y comisarías en el anterior régimen político-administrativo del país. Los departamentos de Colombia pasaron de 27 a 32. Sin embargo, la elección de gobernadores se aplazó hasta 1997 en cinco de ellos, las denominadas Comisarías (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada), por la fuerte presencia de narcotráfico y grupos armados.

³⁸ Dirección General Marítima: Es la Autoridad Marítima Colombiana encargada de ejecutar la política del gobierno en esta materia, contando con una estructura que contribuye al fortalecimiento del poder marítimo nacional, velando por la seguridad integral marítima, la protección de la vida humana en el mar, la promoción de las actividades marítimas y el desarrollo científico y tecnológico de la nación. Ejerce sus funciones a lo largo y ancho de la jurisdicción marítima colombiana; 928.660 km², equivalentes al 44.85% de todo el territorio nacional, y en los 2.900 km de línea de costa (Litoral Pacífico y Caribe), además de los principales ríos ubicados en las zonas de frontera, y en el río Magdalena en los 27 kilómetros finales antes de su desembocadura al mar.

³⁹ Según la Fundación Secretos para contar: Colombia tiene en su territorio el mayor número de especies de mariposas diurnas (más de 3.500); con 1.870 especies de aves; entre ellas el águila pescadora, con alas de más de dos metros de envergadura y gran variedad de colibríes, aves vinculados a la cultura nacional, el primer símbolo de nuestro escudo patrio y los colibríes presente en la cultura indígena. Posee más de 700 especies de ranas, incluyendo unas tan pequeñas como la rana de lluvia minúscula, que mide entre 13 y 18 milímetros y vive en Samaná, en el departamento de Caldas, y la rana más venenosa del mundo, *Phyllobates terribilis*, que se encuentra en el Chocó y produce un veneno que es mortal. Colombia tiene el mayor número de vertebrados terrestres, con 2.890 especies, con 456 especies de mamíferos. Es el segundo país con más especies de peces, 3.000 especies de peces de agua dulce. Es tercer país del

planeta con más reptiles 520 especies de culebras, tortugas, lagartijas e iguanas. Hay más de 55.000 especies de plantas, y la tercera parte de ellas son endémicas, es decir, sólo habitan en Colombia. Colombia es el país más rico del mundo en palmas, con 270 especies conocidas. Colombia tiene el mayor número de especies de anturios del planeta. Colombia se han reportado más de 3.500 especies de orquídeas, y aunque no existen datos precisos sobre las bromelias, podría ser el primero o segundo país del mundo más rico en estas plantas. Colombia es uno de los cuatro únicos países del mundo que tiene montañas con la altura y la humedad necesaria para que se formen los páramos. El páramo es una inmensa fábrica de agua, Colombia tiene el 60% de los páramos que existen en el planeta y el más grande: el Sumapaz, en la zona rural de Bogotá.

⁴⁰ 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 “CONPESs” 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 Planeación. El CONPES, 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).

⁴¹ Establece el 2.5 por mil sobre ingresos operacionales a : Las agencias de Viajes, Arrendadores de Vehículos, Centros de Convenciones, Concesionarios de Aeropuertos y Carreteras*, Concesionarios de Parques Nacionales, Empresas Captadores de Ahorro para Viajes, Hoteles, Centros Vacacionales, Oficinas de Representación Turística, Operadores de Congresos y Eventos, Operadoras de Espeleología, Escalada, Parapente, Canopée, Deportes Náuticos, Parques Temáticos, Transporte Terrestre Intermunicipal*, Transporte Turístico, Usuarios operadores y desarrolladores de Zonas Francas Turísticas, Seguros de Viaje y de Asistencia Médica en viaje, Sociedades Portuarias Turísticas, Muelles.

⁴² Viviendas turísticas, hospedaje no permanente (ventas mínimas 50 smlmv); Viviendas turísticas en territorios Indígenas (100); Establecimientos de Comercio en terminales de transporte (100), Centros Terapéuticos (500) y una Tasa especial y ventas mínimas para: Bares y Restaurantes: 1.5 por mil (500 smlmv), Aerolíneas Internacionales: 1 dólar por Pasajero entrando o saliendo.

⁴³ La Financiera de Desarrollo Territorial S.A., FINDETER, es una Entidad de redescuento, creada por el Gobierno Nacional, para financiar las iniciativas de inversión que contribuyan al desarrollo de las comunidades y promuevan el progreso del país, cuya creación fue autorizada por la Ley 57 de 1989, como se presentó en el capítulo anterior.

⁴⁴ 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%.

⁴⁵ INVEMAR Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” ; es una Corporación Civil sin ánimo de lucro regida por las normas del derecho privado y en espacial por sus Estatutos internos, vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 99 de 1993 y Decreto reglamentario 1276 de 1994, en el marco de lo reglamentado por la Ley 29 de 1990 de Ciencia y Tecnología y por el Decreto Ley 393 de 1991, cuya misión primordial es hacer investigación básica y aplicada de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y los ecosistemas marinos y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional, emitir conceptos técnicos y prestar asesoría y apoyo científico al Ministerio, entes territoriales y Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en los litorales.

⁴⁶ 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”.

⁴⁷ El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa. Adscrito al Ministerio del Trabajo de Colombia. 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.

⁴⁸ 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 en 2013 fueron 140.

⁴⁹ Según el Banco de la República: El producto interno bruto (PIB) Es el total de bienes y servicios producidos en un país durante un período de tiempo determinado. Incluye la producción generada por nacionales residentes en el país y por extranjeros residentes en el país, y excluye la producción de nacionales residentes en el exterior.

⁵⁰ Según el Banco de la República: El PIB por paridad del poder adquisitivo (PPA) es el producto interno bruto convertido a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo. Un dólar

internacional tiene el mismo poder adquisitivo sobre el PIB que el que posee el dólar de los Estados Unidos en ese país. El PIB a precio de comprador es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales. Los datos se expresan en dólares internacionales corrientes.

⁵¹ Las Regalías las hay de dos tipos: **Directas**. Son aquellas asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados e **Indirectas**. Son aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, cuya administración corresponde al Fondo Nacional de Regalías. Sus recursos se destinan a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo. El Estado es el propietario de los recursos de regalías, las entidades territoriales tan sólo tienen un derecho a participar de los mismos en los términos que lo indique el legislador. Así mismo las regalías son rentas del Estado y no de la Nación.

⁵² Las definiciones de las Siglas y Acrónimos, fueron tomadas directamente de las páginas institucionales de cada una de las organizaciones y entidades.