

RESULTADO DE LA POLÍTICA DE COMPETITIVIDAD TURÍSTICA:

CASO CARTAGENA DE INDIAS

Autor

WILSON FELIPE OLAYA PÁEZ

DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN:

MARIA ELVIRA RIVEROS REINA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS TURÍSTICAS Y HOTELERAS

BOGOTA D.C., COLOMBIA

2017

RESULTADO DE LA POLÍTICA DE COMPETITIVIDAD TURÍSTICA:

CASO CARTAGENA DE INDIAS

Autor

WILSON FELIPE OLAYA PÁEZ

DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN:

MARIA ELVIRA RIVEROS REINA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS TURÍSTICAS Y HOTELERAS

BOGOTA D.C., COLOMBIA

2017

Contenido

| | | |
|---------|---|----|
| 1. | Introducción | 8 |
| 2. | Generalidades de la investigación..... | 11 |
| 2.1. | Planteamiento del problema..... | 11 |
| 2.2. | Formulación de la pregunta de investigación: | 16 |
| 2.3. | Objetivo general..... | 16 |
| 2.3.1. | Objetivos específicos..... | 16 |
| 2.4. | Metodología | 16 |
| 2.5. | Marco teórico | 20 |
| 2.6. | Marco contextual | 28 |
| 3. | Diagnóstico | 31 |
| 3.1. | Marco legal del sector turismo en Colombia | 31 |
| 3.2. | Planes Nacionales de Desarrollo - PND | 34 |
| 3.3. | Políticas Sectoriales Turísticas..... | 36 |
| 3.3.1. | En calidad turística | 36 |
| 3.3.2. | En seguridad | 38 |
| 3.3.3. | Sensibilización a PST..... | 40 |
| 3.3.4. | En formación y educación para el turismo | 41 |
| 3.4. | Planes Sectoriales de Turismo..... | 42 |
| 3.5. | Política de competitividad turística en Cartagena de Indias | 43 |
| 3.5.1. | Marco legal del sector turismo en Cartagena | 44 |
| 3.5.1.1 | Planes Departamentales de Desarrollo – PDC | 44 |
| 4. | Resultados de la política de competitividad turística: Cartagena..... | 48 |
| 4.1. | Certificación en normas técnicas sectoriales | 49 |
| 4.1.1. | Alcances y logros en la certificación de hoteles..... | 52 |

| | | |
|--------|---|----|
| 4.1.2. | Alcances y logros en la certificación de agencias de viajes | 55 |
| 4.1.3. | Alcances y logros en la certificación de restaurantes de interés turísticos | 56 |
| 4.1.4. | Alcances y logros en la certificación de Guías de Turismo | 57 |
| 4.2. | Seguridad Turística | 59 |
| 4.2.4. | Alcances y logros en número de efectivos para turismo | 61 |
| 4.2.5. | Alcances y logros en investigaciones a PST | 63 |
| 4.3. | Capacitación y formación turística | 67 |
| 4.3.4. | Alcances y logros en capacitación y formación turística | 68 |
| 4.4. | Ocupación hotelera regional | 73 |
| 4.5. | Convenios de competitividad | 74 |
| 4.6. | Alcances y logros en el ranking mundial de competitividad | 76 |
| 4.7. | Alcances y logros del índice de competitividad de viajes y turismo – ICVT | 77 |
| 4.8. | Alcances y logros en el ranking departamental de competitividad | 78 |
| 4.9. | Análisis del impacto del gasto sectorial en turismo | 78 |
| 4.9.1. | Los resultados de las estimaciones | 80 |
| | Conclusiones..... | 83 |
| | Referencias Bibliográficas | 88 |

Índice de Ilustraciones

| | |
|--|----|
| Ilustración 1: Comportamiento del GCI para Colombia | 12 |
| Ilustración 2: Comportamiento del ICVT - Colombia | 14 |
| Ilustración 3: Factores que inciden en la competitividad regional - Bolívar..... | 14 |
| Ilustración 4: Factores que inciden en la competitividad regional - Cartagena..... | 15 |
| Ilustración 5: Metodología de corresponsabilidad de las políticas sectoriales..... | 18 |
| Ilustración 6: Indicadores a partir de la correlación de las Políticas Sectoriales..... | 19 |
| Ilustración 7: Modelo de evaluación de Políticas Públicas. | 27 |
| Ilustración 8: Factores de competitividad del destino turístico. | 28 |
| Ilustración 9: Programas y proyectos de inversión nacional. | 32 |
| Ilustración 10: Turismo en el Banco de Proyectos..... | 32 |
| Ilustración 11: Línea base indicador de calidad Colombia y Cartagena | 37 |
| Ilustración 12: Certificados en Calidad Turística a 2007. | 37 |
| Ilustración 13: Número de efectivos asignados al turismo..... | 39 |
| Ilustración 14: Número "IDEAL" de efectivos para el turismo. | 39 |
| Ilustración 15: Investigaciones de acuerdo con el Decreto 1075 de 1997..... | 40 |
| Ilustración 16: Formación turística nacional y regional. | 41 |
| Ilustración 17: Programas de formación turística a 2008..... | 42 |
| Ilustración 18: Educación de postgrados y educación continuada en turismo. | 42 |
| Ilustración 19: Logros del indicador de calidad turística | 49 |
| Ilustración 20: Tendencias del indicador de calidad en Normas Técnicas Sectoriales | 50 |
| Ilustración 21: Llegada de viajeros a Cartagena..... | 51 |
| Ilustración 22: Comportamiento certificación de hoteles..... | 52 |
| Ilustración 23: Alojamientos categorizados por número de estrellas. | 53 |
| Ilustración 24: Certificación en normas técnicas..... | 54 |
| Ilustración 25: Comportamiento de Agencias certificadas..... | 55 |
| Ilustración 26: Comportamiento en la certificación de agencias 2007-2014 | 56 |
| Ilustración 27: Restaurantes certificados USNA 008..... | 56 |
| Ilustración 28: Restaurantes categorizados por número de tenedores..... | 57 |
| Ilustración 29: Guías de Turismo Certificados..... | 58 |
| Ilustración 30: Comportamiento del Pilar "Marco Regulatorio" | 60 |
| Ilustración 31: Comportamiento del indicador de seguridad – número de efectivos. | 61 |

| | |
|--|----|
| Ilustración 32: comportamiento Pilar Instituciones 2013-2014 | 62 |
| Ilustración 33: Comportamiento de las investigaciones a PST. | 64 |
| Ilustración 34: Investigaciones de acuerdo con el Decreto 1075 de 1997..... | 65 |
| Ilustración 35: Gasto dirigido al mejoramiento de la competitividad Colombia..... | 66 |
| Ilustración 36: Gasto en mejoramiento de la competitividad turística Cartagena | 66 |
| Ilustración 37: Proyectos aprobados por línea estratégica - FONTUR | 67 |
| Ilustración 38: Crecimiento en los programas en formación turística..... | 68 |
| Ilustración 39: Alcances y logros en formación turística nacional y regional..... | 68 |
| Ilustración 40: Graduados por nivel de educación en turismo | 70 |
| Ilustración 41: Certificados en bilingüismo, según departamento de residencia..... | 71 |
| Ilustración 42: Formación académica Cartagena | 71 |
| Ilustración 43: Generación de empleo en Cartagena, sector hotelero | 72 |
| Ilustración 44: Conocimiento de las Políticas Sectoriales..... | 72 |
| Ilustración 45: Ocupación promedio Cartagena y Bogotá | 73 |
| Ilustración 46: Ocupación promedio nacional..... | 73 |
| Ilustración 47: Histórico de cumplimiento, convenios de competitividad turística | 75 |
| Ilustración 48: Porcentaje de cumplimiento Convenios de Competitividad | 75 |
| Ilustración 49: Alcances del ranking de competitividad | 76 |
| Ilustración 50: Alcances y logros en ICVT | 77 |
| Ilustración 51: Alcances en los factores de competitividad en Cartagena..... | 78 |
| Ilustración 52: Gasto público sectorial departamental frente a la producción turística departamental | 80 |

Tabla de Anexos

| | |
|--|------|
| Anexos A: Indicadores económicos de Cartagena | i |
| Anexos B: Alcances y logros de los PND 2006-2014..... | ii |
| Anexos C: Objetivos de la PCT vs. Objetivos, estrategias y programas de los PD de Cartagena - PDC | iv |
| Anexos D: Factores de mejoramiento en los Planes Sectoriales de Turismo..... | v |
| Anexos E: Comportamiento del indicador de certificación Colombia..... | vi |
| Anexos F: Comportamiento del indicador de certificación Cartagena..... | vii |
| Anexos G: Comportamiento del indicador de certificación Colombia vs. Cartagena..... | viii |
| Anexos H: Comportamiento de certificaciones principales ciudades frente a Cartagena | ix |
| Anexos I: Categorizados por número de estrellas principales ciudades frente a Cartagena | x |
| Anexos J: Formulario aplicado en el sondeo en Cartagena..... | x |
| Anexos K: Tabulación sondeo aplicado en Cartagena | xii |
| Anexos L: Gasto público sectorial departamental frente al número de prestadores en el departamento ... | xiii |
| Anexos M: Gasto público sectorial departamental frente a la ocupación hotelera departamental | xiv |
| Anexos N: Gasto público sectorial departamental frente a la ocupación (empleo) hotelera departamental | xv |
| Anexos O: Listado final de datos | 16 |

1. Introducción

Los impactos del turismo pueden ser vistos como el resultado del aprovechamiento de las características de las regiones y comunidades en las que el turismo tiene lugar y la naturaleza de los encuentros residente visitantes. Por otra parte, las investigaciones de los ciclos del turismo sugieren que los impactos en una zona de destino pueden cambiar con el tiempo ya que la naturaleza de los turistas, las interacciones con la comunidad y residente visitante, también cambian en el tiempo (Butler 1980). Pero estos cambios e interacciones socioculturales al ser iterativas en un determinado destino, región o país, demandan acciones y regulaciones por parte de los gobiernos y la forma más expedita de hacerlo, es con políticas públicas sectoriales, en el caso que nos ocupa, políticas turísticas.

Al igual que se hace necesario una regulación por intermedio de una política pública, también es necesario hacer seguimiento a la misma. Ese seguimiento dentro del ciclo de vida de las políticas públicas, es lo que se conoce como evaluación; fase objetivo del presente trabajo.

Hablar de "Política Pública", es referirse a procesos, decisiones y resultados; en ese contexto, la presente investigación, se centra en los resultados de las decisiones y los procesos utilizados en la consecución de aquellos. Lindblüm (1991), dice, citando trabajos de autores como Simón (1962), Dahl (1976), Wildavsky (1979) y Majone, que *“han resultado esenciales para comprender que la política no es sólo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la representación política, a través de análisis exhaustivos de partidos o elecciones”*, (Lindblüm 1991, p. 5), y a continuación, sostiene que *“El mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción, conectando con otras disciplinas, como la economía, el derecho o la sociología, en la voluntad de explicar procesos de intervención pública en sociedades pluralistas”*. (Lindblüm 1991, p. 5)

Así como la formulación e implementación de las políticas públicas dentro del ciclo de análisis y diseño de las mismas, son procesos estrictamente necesarios y los gobiernos lo contemplan dentro de sus planes nacionales de desarrollo, la evaluación es igual o más importante dentro del ciclo y debería ser estrategia no de gobierno, sino de Estado. De la mano del diseño, implementación y análisis de sus políticas, motivados por los procesos de globalización y buscando estabilidad e inclusión dentro del ámbito económico para sus poblaciones más pobres, los países menos desarrollados, iniciaron reformas estructurales con miras a mejorar y aprovechar sus ventajas comparativas, buscando ser más

competitivos en la esfera regional. En este contexto, aprovechando su georreferenciación, sus recursos naturales y pluralidad sociocultural, la mayoría de los países Latinoamericanos, iniciaron procesos de internacionalización y promoción de sus regiones como destinos turísticos.

En el caso de Colombia, estos esfuerzos se orientaron, por lo menos en el dictamen de sus políticas; a mejorar, entre otras actividades, la calidad en la prestación del servicio, la formación del talento humano que labora en el sector y la seguridad; como factor decisivo para alcanzar la competitividad del turismo colombiano, cuyo objetivo es mejorar la competitividad turística de Colombia, a través de estrategias conjuntas de gestión que involucren a todos los actores del sector, que fortalezcan la sostenibilidad de la cadena de valor y que permitan posicionar al país como un destino turístico de clase mundial. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2009)

Este objetivo, quedó contemplado en el Plan Sectorial de Turismo 2011-2014, pero con una visión más de sostenibilidad e inclusión social:

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. (DNP 2011, p. 24)

Por lo expuesto, el objeto de estudio de la presente investigación es la evaluación de los resultados de la intervención del Estado, aplicado desde la Política de Competitividad Turística y la correlación de sus objetivos con otras políticas sectoriales, con el siguiente objetivo general: *evaluar los resultados de la implementación de la política de competitividad turística en el municipio de Cartagena de Indias, en el periodo 2007- 2014.*

Evaluar una política no es posible, sino se evalúan sus acciones, es decir, los programas por medio de los cuales se instrumentaliza la misma. En palabras de Bustelo (2001), *se valora las acciones emprendidas por los poderes públicos para abordar un problema* (p. 9), en este caso, la competitividad turística.

El trabajo está estructurado en cuatro secciones, incluida la introducción. En la segunda sección o capítulo uno, se exponen las generalidades de la investigación, partiendo del planteamiento del

problema, donde se presenta, a juicio propio, aquellos escenarios y decisiones que enmarcaron el desarrollo de la Competitividad en la economía nacional. Se exponen los objetivos, la metodología a seguir, en donde se explica el por qué se hace una evaluación retrospectiva basada en la correlación de los objetivos de las políticas sectoriales en materia de turismo y, se desarrollan los marcos teórico y contextual.

En el capítulo dos, se hace un revisión o diagnóstico de la literatura legislativa del Turismo en Colombia, partiendo desde la expedición del Decreto 233 de 1825, hasta la expedición de la Ley 1558 de 2012, se recogen los apartes sobre competitividad turística en los Planes Nacionales de Desarrollo desde 1990 hasta el 2014 y, se analizan los objetivos en calidad, seguridad, formación, inversión e infraestructura de las políticas y planes sectoriales de turismo. De igual forma, se expone cómo los planes departamentales de desarrollo se relacionan con el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas y planes antes descritos. El capítulo tres, desarrolla los resultados de las acciones establecidas para aplicar la Política de Competitividad Turística en concurrencia con las otras políticas sectoriales que le apuntan a la competitividad turística. Así, se analizan los alcances y logros de los objetivos de la Política de Seguridad Turística, de Calidad Turística, Capacitación y Formación Turística y su correlación con los objetivos de la Política de Competitividad Turística, para finalmente, exponer los resultados de las acciones de los Convenios de Competitividad Regional, instrumento utilizado para implementar las políticas sectoriales; en especial, la de competitividad; convergiendo en los resultados del ranking mundial y regional de competitividad del Foro Económico Mundial y la CEPAL respectivamente, punto de partida de la presente investigación.

Para demostrar la productividad de la acción del Estado y medir el impacto del gasto público en el sector turismo, se utiliza un modelo de regresión en donde se relacionan variables como el PIB, el Gasto Publico, la generación de empleo, la ocupación hotelera y el crecimiento sectorial medido en número de unidades productivas; que permitirá observar una relación directa entre gasto público, de una parte y producción y productividad por la otra. Se concluye con una síntesis de los aspectos más relevantes y se exponen algunas recomendaciones.

Palabras clave: Evaluación de Políticas Públicas, competitividad, correlación.

2. Generalidades de la investigación

2.1. Planteamiento del problema.

La política de turismo en Colombia se ha orientado principalmente al fortalecimiento de la competitividad de los diversos productos y destinos turísticos nacionales. Las acciones y planes contemplados en la Ley 300 de 1996 – Ley General de Turismo, se han dirigido a realizar acciones en materia del mejoramiento de la competitividad y, al desarrollo de políticas de promoción y mercadeo a nivel nacional. (DNP 2005, p.1)

“La necesidad de fortalecer las ventajas competitivas a partir de factores comparativos que Colombia tiene para el turismo, surge como estrategia y técnica de la gestión pública y privada del sector desde mediados de los años 90 del siglo XX”. (MinCIT 2009)

Así, el desarrollo de las estrategias competitivas comienza a tener un papel significativo desde la década de los años noventa cuando fueron introducidas en los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos de los Presidentes César Gaviria (1990), Ernesto Samper (1994), Andrés Pastrana (1998), Álvaro Uribe (2002 – 2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2014).

El fortalecimiento del desarrollo competitivo, llevó a los diferentes gobiernos a realizar acciones que originaron estudios, como el Informe MONITOR (1994), que destaca las debilidades y fortalezas de la industria colombiana, el Estudio de Competitividad del Sector Turismo (1996), el cual identificó los clúster o regiones de mayor potencial turístico, la expedición de la Ley 300 de 1996 o Ley General de Turismo, cuya orientación busca la creación de ventajas competitivas en las regiones, las recomendaciones del CONPES 3397 de 2005, que destaca tres grandes necesidades sectoriales para mejorar el desarrollo turístico “infraestructura, defensa y seguridad y capacitación al recurso humano que trabaja en el sector turístico”, resultado del ejercicio estratégico realizado en el año 2000 entre el sector público nacional, el regional y el privado para la formulación de los convenios de competitividad turística (DNP 2005, p. 8 - 23). Otras acciones importantes dentro de este marco de desarrollo competitivo, son: “la declaración del turismo como sector de clase mundial” (CONPES 3527, 2008), los planes sectoriales de turismo (2008 – 2010 y 2011 – 2014) y los Planes Departamentales de Turismo; acciones encaminadas a posicionar a Colombia como destino turístico de clase mundial, e igualmente, ubicar al país en el mejor escalafón dentro del Reporte Global de Competitividad - RGC, el Índice de Competitividad del Sector Viajes y Turismo - ICVT, del Foro

Económico Mundial-FEM, Índice de competitividad departamental de la CEPAL y el Índice de Competitividad Departamental del Consejo Privado de la Competitividad y el Centro de Altos Estudios de la Universidad del Rosario. Esos esfuerzos están claramente definidos por dos momentos, que se toman como base para identificar el problema expuesto en el presente trabajo. La primera se refleja en el informe del Reporte Global de Competitividad (RGC) del Foro Económico Mundial (FEM), citado en el CONPES 3439 de 2006, pues con posterioridad al año 2000 y especialmente desde 2002, Colombia registró un progreso significativo en materia de competitividad. Mientras que en el año 2000, el 86% de los países incluidos en este ejercicio de medición de la competitividad superaban a Colombia; en el año 2006 el país fue superado por menos de la mitad (48 por ciento) (CONPES 3439 2006. p, 1), entre 137 economías evaluadas.

El Consejo Privado de Competitividad Informe 2013-2014, indica que:

Esta situación aleja al país de cumplir con la visión, establecida hace siete años de que al año 2032 Colombia va a ser uno de los tres países más competitivos de América Latina”. Mientras en 2006, cuando se determinó dicha visión, el país ocupaba el quinto lugar en América Latina; en 2013 ocupa el séptimo puesto. (Consejo Privado de Competitividad – Informe 2013 2014. p, 12)

La segunda etapa, comprendida entre el periodo 2007 y 2014, en donde Colombia en sólo 1 año (2007–2008), pierde 5 posiciones, pasando del puesto 69 al 74.

El RGC mide la competitividad de un país, basado en 12 pilares fundamentales que inciden en la competitividad turística regional. Así, en el primer año del periodo de estudio (2007-2008), el país pierde cinco (5) posiciones, al pasar del puesto 69 al 74; para finalmente en 2014, ubicarse nuevamente en el puesto 69 del ranking de competitividad. (Ilustración 1)

Ilustración 1: Comportamiento del GCI para Colombia

| COMPONENTES DEL INDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL | | POSICION AÑO | | | | | | | | | | | |
|---|---|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| CATEGORIAS | PILARES | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| | GCI | 69 | 58 | 63 | 69 | 74 | 69 | 68 | 68 | 69 | 69 | 69 | |
| | Requerimientos Básicos | 78 | 63 | 73 | 73 | 77 | 83 | 78 | 73 | 77 | 78 | 79 | |
| | 1. Instituciones | 67 | 63 | 67 | 79 | 87 | 101 | 103 | 100 | 109 | 110 | 111 | |
| | 2. Infraestructura | 73 | 71 | 76 | 86 | 80 | 83 | 79 | 85 | 93 | 92 | 84 | |
| | 3. Estabilidad Macro | 67 | 51 | 62 | 63 | 88 | 72 | 50 | 42 | 34 | 33 | 29 | |
| | 4. Salud y Educ. Primaria | 52 | 48 | 69 | 64 | 67 | 72 | 79 | 78 | 85 | 98 | 105 | |
| | Promotores de Eficiencia | 67 | 67 | 65 | 63 | 70 | 64 | 60 | 60 | 63 | 64 | 63 | |
| | 5. Educación superior y capacitación | 70 | 64 | 66 | 69 | 68 | 71 | 69 | 60 | 67 | 60 | 69 | |
| | 6. Eficiencia del mercado de bienes | 73 | 74 | 74 | 85 | 82 | 88 | 103 | 99 | 99 | 102 | 109 | |
| | 7. Eficiencia del mercado laboral | 73 | 63 | 63 | 74 | 92 | 78 | 69 | 88 | 88 | 87 | 84 | |
| | 8. Sofisticación del mercado financiero | 55 | 65 | 67 | 72 | 78 | 78 | 79 | 68 | 67 | 63 | 70 | |
| | 9. Preparación Tecnológica | 71 | 75 | 65 | 76 | 80 | 66 | | | 80 | 87 | 68 | |
| | 10. Tamaño del mercado | 55 | 55 | 31 | 30 | 37 | 31 | 32 | 32 | 31 | 31 | 32 | |
| | Factores de Innovación | 57 | 49 | 48 | 66 | 60 | 62 | 61 | 56 | 66 | 69 | 64 | |
| | 11. Sofisticación empresarial | 53 | 48 | 49 | 65 | 64 | 60 | 61 | 61 | 63 | 63 | 62 | |
| | 12. Innovación | 62 | 58 | 58 | 72 | 61 | 63 | 65 | 57 | 70 | 74 | 77 | |

Fuente: Foro Economico Mundial: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/>
The Global Competitiveness Index Historical Dataset © 2005-2014 World Economic Forum

La pérdida de seis (-6) puestos en la categoría de Requerimientos Básicos en este subíndice, en el periodo de estudio (2007 – 2014), se explica por el descenso en la calificación de los pilares: Instituciones (-32), Salud y educación primaria (-41), al pasar de los puestos (79) al (111) y del (64) al (105) respectivamente. El pilar de Estabilidad macro, presenta una mejor ubicación y ascenso, al ganar (34) posiciones; lo que daría confianza al inversionista al igual que el pilar de Infraestructura al mejorar y subir (2) puestos.

Tres de los pilares de la categoría de Promotores de eficiencia, presentan un comportamiento descendente: Eficiencia del mercado de bienes (-24), Eficiencia del mercado laboral (-10) y Tamaño del mercado (-2). En contraste, Preparación tecnológica (+8) y Sofisticación del mercado financiero (+2), mejoraron el posicionamiento dentro del índice de competitividad global. El índice de Educación superior y capacitación, termina el período en el mismo puesto que lo inicio, lo que daría, por un lado desconfianza al empresario al momento de contratar trabajadores locales y adquirir bienes nacionales y, por el otro, una mejor persecución del grado de disponibilidad en tecnología de punta para el sector y estabilidad de mercado financiero.

Otro de los informes que produce el Foro Economico Mundial, es el Informe de Competitividad de Viajes y Turismo, que presenta la versión del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo (TTCI). El TTCI mide "el conjunto de factores y políticas que permiten el desarrollo sostenible del sector de viajes y turismo, lo que a su vez contribuye al desarrollo y la competitividad de un país" (World Economic Forum, 2015). Sin embargo, no mide la atraktividad del lugar como destino turístico. Inicialmente, estaba compuesto por tres subíndices: Marco Regulatorio, Ambiente de Negocios e Infraestructura y Recursos Humanos, Culturales y Naturales. De estos tres subíndices se desprenden 14 pilares y 79 indicadores. En el 2013 se incluyeron 6 nuevos indicadores (Grado de orientación al cliente, uso de TIC's para transacciones de banco a banco, uso de TIC's para transacciones de banco a consumidor, suscripciones a banda ancha móvil, áreas marinas protegidas, protección de la bioma terrestre y grado de orientación al cliente). En el 2015 cambia la metodología, por lo que en el presente trabajo, sólo se analiza hasta el 2013.

Ilustración 2: Comportamiento del ICVT - Colombia

| COMPONENTES DEL INDICE DE COMPETITIVIDAD DE VIAJES Y TURISMO - ICVT PARA COLOMBIA | | AÑOS | | | | |
|---|---|------|------|------|------|------|
| PILARES | INDICADORES | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2013 |
| Número de países medidos | | 124 | 130 | 133 | 139 | 140 |
| Marco Regulatorio | | 69 | 95 | 91 | 102 | 101 |
| | P.1 Normas policiales y regulaciones | 41 | 60 | 60 | 60 | 56 |
| | P.2 Regulación Ambiental | 58 | 87 | 84 | 77 | 97 |
| | P.3 Seguridad | 105 | 118 | 125 | 126 | 115 |
| | P.4 Salud e Higiene | 55 | 78 | 86 | 95 | 100 |
| | P.5 Priorización de estrategias de viajes y turismo | 98 | 99 | 67 | 89 | 88 |
| Entorno de Viajes y turismo e Infraestructura | | 77 | 83 | 88 | 92 | 103 |
| | P.6 Infraestructura de transporte aéreo | 50 | 63 | 65 | 70 | 73 |
| | P.7 Infraestructura de transporte terrestre | 86 | 101 | 108 | 120 | 131 |
| | P.8 Infraestructura turística | 79 | 81 | 93 | 83 | 93 |
| | P.9 Infraestructura de TIC's | 67 | 70 | 65 | 64 | 77 |
| | P.10 Competitividad precio en la industria de V y T | 71 | 55 | 66 | 88 | 105 |
| Recursos Humanos, Culturales y Naturales | | 78 | 38 | 34 | 39 | 34 |
| | P.11 Recursos humanos | 58 | 67 | 64 | 65 | 72 |
| | P.12 Percepción nacional del turismo | 89 | 89 | 104 | 93 | 86 |
| | P.13 Recursos naturales | 5 | 5 | 12 | 16 | |
| | P.14 Recursos culturales | 68 | 56 | 43 | 37 | |

Fuente: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2007.pdf
<https://www.weforum.org/reports>

En el periodo 2007 y 2013, Colombia perdió (-32) puestos en el Marco Regulatorio y dentro este, los indicadores de menor desempeño fueron, regulación ambiental (-39), seguido de salud e higiene (-45) y normas policiales y regulaciones con (-32). En el pilar de Entorno de Viajes y turismo e Infraestructura; el indicador Competitividad precio en la industria de V y T; tuvo un desempeño descendente al perder (-34) puestos, mientras que en infraestructura aérea (-23) puestos, e infraestructura terrestre (-45), en general este pilar muestra un desempeño negativo. En el pilar Recursos Humanos, Culturales y Naturales, el país subió (+44) puestos, pero descendió en pilares como recursos humanos (-14), Recursos Naturales (-16) y Recursos Culturales (-37) puestos.

De igual forma, los Estudios de Competitividad de los departamentos de Colombia, que examina el estado de la dinámica entre las regiones (CEPAL 2000-2013), indica que Bolívar desciende (-13,4) puntos porcentuales en el factor pobreza; (-3,5) en salud; (-3,5) en educación y, solo en infraestructura muestra un leve avance con (0,6) puntos en el periodo de estudio, factores que inciden en la calidad de vida y competitividad de la región. (Ilustración 3)

Ilustración 3: Factores que inciden en la competitividad regional - Bolívar

| DEPARTAMENTO | FACTORES QUE INCIDEN EN LA COMPETITIVIDAD REGIONAL | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|--|------|-----------|-----------|--------------------|------|-----------|-----------|------------------------------|------|-----------|-----------|------------------------|------|-----------|-----------|
| | POBREZA ¹ | | | | SALUD ² | | | | INFRAESTRUCTURA ³ | | | | EDUCACIÓN ⁴ | | | |
| BOLIVAR | 2000-2004 | 2009 | 2009-2013 | 2012-2013 | 2000-2004 | 2009 | 2009-2013 | 2012-2013 | 2000-2004 | 2009 | 2009-2013 | 2012-2013 | 2000-2004 | 2009 | 2009-2013 | 2012-2013 |
| | | 50 | 57,1 | 50 (=) | 43,7 | 51,4 | 58,8 | 57 (+5) | 55,3 | 44,4 | 64,1 | 64 (+19) | 64,7 | 10 | 58,8 | 57 (+47) |

Fuente: CEPAL - SERIES Estudios y perspectivas 2000-2013

¹ porcentaje menor de personas pobres, por debajo del 50%

² Tasa de cobertura por 100 habitantes

³ Comprende: i) servicios básicos (alcantarillado, acueducto, telefonía y energía), ii) Transporte (vías primarias pavimentadas y Red vial pavimentada por departamento) y, iii) Comunicaciones

⁴ Porcentaje de colegios en nivel superior, muy superior y alto, según examen de estado

En Cartagena, Distrito Turístico por excelencia; cualquier acción que se emprenda impacta en la competitividad de la actividad turística regional. Es así, que desde los Planes Municipales de

Desarrollo, se plantean mejoras en salud, seguridad, educación e infraestructura, entre otros aspectos, cuyos resultados se muestran en el programa Cartagena cómo vamos que se realiza desde el 2005, y que sirven de insumo para determinar porqué medir los resultados de las políticas sectoriales en materia turística.

Ilustración 4: Factores que inciden en la competitividad regional - Cartagena

| MUNICIPIO | FACTORES QUE INCIDEN EN LA COMPETITIVIDAD REGIONAL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | SALUD | EDUCACIÓN | POBREZA |
|-----------|--|-------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-----------|-----------|---------|
| | SALUD ¹ | | | | | | | | EDUCACIÓN ² | | | | | | | | POBREZA ³ | | | | | | | | | | |
| CARTAGENA | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2007-2014 | | |
| | 50,5% | 53,8% | 102,6% | 98,9% | 99,6% | 106,3% | 105,3% | 111,7% | 99,8% | 85,3% | 73,8% | 73,9% | 78,9% | 77,8% | 77,8% | 79,10% | 40,2% | 40,2% | 38,5% | 34,2% | 33,4% | 32,7% | 29,2% | 26,60% | 61,18% | -20,70% | -13,60% |

Fuente: Cartagena cómo vamos 2014 y anteriores.

¹ Tasa de cobertura frente al total de la población

² Tasa de cobertura de estudiantes

³ Porcentaje de población que vive con \$211.807 mensuales para adquirir: (vivienda, servicios públicos, transporte y alimentación)

Cálculos propios con base en la proyección población del DANE

El comportamiento en educación y pobreza, comparativamente entre el primer y el último año de estudio, tiene un comportamiento descendente al bajar (-20,70%) y (-13,60) respectivamente, mientras que en salud la tasa de cobertura muestra un avance del (61,18%), explicado porque este último factor es subsidiado, y los otros, deben ser adquiridos por el ciudadano.

Así, teniendo en cuenta que los objetivos de las políticas sectoriales turísticas, están dirigidos a dinamizar factores como educación y formación, seguridad e infraestructura turística, entre otros aspectos, las anteriores tendencias, plantean interrogantes como: ¿Ha sido eficaz y eficiente la Política de Competitividad Turística, en particular, para posicionar a Colombia como destino turístico de clase mundial? y ¿Cuál ha sido su efecto en los destinos turísticos nacionales?

La teoría de la competitividad, ayuda a resolver dichos interrogantes al establecer que la competitividad en turismo que se presenta actualmente; no es entre países, sino entre territorios, regiones o clúster; es el destino turístico el que compite de manera creciente con otros destinos (MinCIT 2009, p. 9). Esto hace que el estudio de la política de competitividad turística cobre un interés especial, en un entorno internacional “globalizado”, en el cuál el incremento del número de destinos atractivos genera dificultades para competir en el mercado global de forma sostenible. (Iglesias 2007, p. 1)

2.2. Formulación de la pregunta de investigación:

Con base en lo expuesto, en la presente investigación se desarrollará la siguiente pregunta: ¿Ha sido efectiva la implementación de la política de competitividad turística, en el mejoramiento de Cartagena de Indias como destino turístico de clase mundial?

Hipotéticamente, se expone que los esfuerzos hechos por la nación deberían resultar beneficiosos en la consolidación de Cartagena como destino turístico de clase mundial, en aspectos como la calidad, formación turística, seguridad y conectividad, entre otros factores relevantes que determinan la competitividad de los destinos turísticos.

2.3. Objetivo general

- Evaluar los resultados de la implementación de la Política de Competitividad Turística, en el municipio de Cartagena de Indias, en el periodo 2007- 2014.

2.3.1. Objetivos específicos

1. Identificar y caracterizar las políticas, planes y programas formulados para mejorar la competitividad del sector turístico en Cartagena de Indias.
2. Comprobar si los lineamientos de la política de competitividad turística, fueron contemplados en los planes de desarrollo distritales en Cartagena de Indias.
3. Determinar si las acciones y estrategias que se establecieron en las políticas turísticas sectoriales, han mejorado las ventajas competitivas y comparativas de Cartagena de Indias
4. Analizar el comportamiento del sector turístico a partir de la implementación de la política de competitividad turística, en Cartagena de Indias (análisis sectorial).

2.4. Metodología

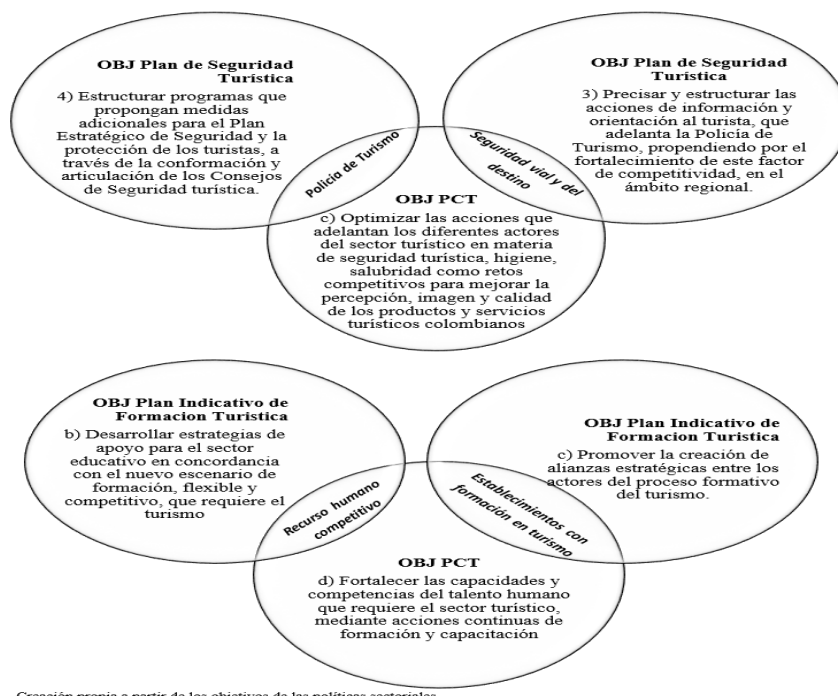
Autores como Curcio, 2007, identifican la pseudoevaluación, la cuasievaluación, la evaluación concentrada en metas, extensa, inferencial, exenta de metas, de metas múltiples, cierta, teórica de decisiones y la meta-evaluación. El objetivo de estos tipos de evaluación es conocer si se cumplieron los fines establecidos y en qué proporción, ya sea en el desempeño o en los resultados, meta final de la

presente investigación. Estos tipos de evaluación, intentan medir la “efectividad de la política o del programa una vez implementado, ya sea en cuanto a resultados, comparando los objetivos y metas planteados con los obtenidos, o en cuanto a procesos y desempeño de la implementación”. (Curcio 2007, p. 60) Así, estos tipos de evaluación tratan de responder la pregunta ¿qué se evalúa? De igual forma, el DNP plantea la metodología “cadena de valor”, entendida como una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos, resultados e impactos en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total. (DNP 2012, p. 14) Para medir la eficacia de la intervención estatal, se deben incluir los objetivos de la política a evaluar, haciendo una relación en doble sentido entre los objetivos y los resultados obtenidos, (DNP 2012, p. 15).

Así, por los objetivos de la presente investigación, la metodología utilizada esta basaba en la correlación de objetivos de las políticas sectoriales turísticas. Esta estrategia metodológica, sigue la premisa que dada la transversalidad de la actividad turística en los otros sectores económicos, los resultados de la Política de Competitividad Turística – PCT., tiene que analizarse como una acción interdependiente que afecta otras áreas, e incluso, otras políticas. Así, de esta forma, hay que resolverlo como un sistema de resultados de varias acciones públicas, con una visión holística, donde necesariamente se abarquen otras estrategias sectoriales encaminadas también a mejorar la competitividad del destino turístico.

Para conseguir lo anterior, se hace un análisis bibliográfico de las políticas sectoriales turísticas y una corresponsabilidad entre sus objetivos para determinar las metas propuestas y alcanzadas, de lo contrario, no se tendrá una visión completa del cometido de la PCT. Del análisis y comparación de las diferentes políticas sectoriales, y más específicamente de sus objetivos, se definen los indicadores que enseñaran los resultados de la implementación de la Política de Competitividad Turísticas y su concordancia con las otras políticas sectoriales, como el Plan Indicativo de Formación Turística y el de Seguridad Turística: Reto competitivo de Colombia – Plan Estratégico. Esa correlación de objetivos, lleva a determinar, en primera instancia, si la PCT ha sido eficiente en el destino foco de análisis. De igual forma, proporciona una visión global de las variables que se han de considerar para tener una perspectiva más amplia de los resultados de la aplicación de la PCT. (Ilustración 5).

Ilustración 5: Metodología de corresponsabilidad de las políticas sectoriales.



Así, se crean los indicadores que recogen los aspectos fundamentales de la actuación de la política y los programas que la desarrollan y aportan una visión global de la misma. (Ilustración 6) Para el análisis del indicador de calidad turística, por ejemplo; se incluyen los prestadores que de acuerdo con el Viceministerio de Turismo, están certificados sin diferenciar en que norma técnica la obtuvieron. Se toma como línea base, el promedio de la sumatoria de establecimientos certificados por año hasta al 2007, y posteriormente, se compara contra el crecimiento promedio sectorial nacional; aplicando el mismo procedimiento a lo regional. Para los establecimientos de alojamiento, sólo se cuentan los que están certificados por estrellas (5, 4 o 3) y para restaurantes; por tenedores (3, 2, o 1), y se compara contra el crecimiento del mismo tipo de establecimiento respectivamente.

Fórmula para hallar la línea base:

$$LB = \bar{X} (\Sigma PCA) / \bar{X} (\Sigma CSN), \text{ donde:}$$

LB=línea base

\bar{X} =Promedio

Σ =Sumatoria

PCA=Prestadores certificados año

CSN=Crecimiento sectorial nacional

De la correlación de los objetivos de estas políticas con la Política de Competitividad Turística, resultan los primeros indicadores a medir: “*Recurso humano competitivo*”, “*Programas con formación en turismo*”, “*Seguridad en el Destino*”, “*Policía de Turismo*” y “*Establecimientos certificados en Normas Técnicas Sectoriales de Calidad*” respectivamente.

Ilustración 6: Indicadores a partir de la correlación de las Políticas Sectoriales

| TIPO | OBJETIVO | INDICADOR | VARIABLE | MEDICIÓN | FORMULA | POLÍTICA RELACIONADA |
|-------------------------------------|---|---|-------------------------------------|--|------------------------|--|
| Indicador de calidad (IC) | Mejorar la calidad y formalidad en la prestación de los servicios que ofrecen los destinos y los prestadores, como diferenciador del producto turístico colombiano en los mercados. | Calidad y formalización en la prestación de los servicios mejorando los servicios que ofrecen los destinos y los prestadores de servicios turísticos. | Prestadores de Servicios Turísticos | Nº de alojamientos certificados (AC), sobre total de alojamientos del destino (TAD) por 100 | $IC=(AC/TAD)*100$ | POLITICA DE COMPETITIVIDAD TURISTICA |
| Indicador de productividad (IPH)* | Mejorar los mecanismos y herramientas para el fortalecimiento de la gestión y la sostenibilidad de los destinos turísticos estratégicos colombianos. | Mecanismos y herramientas para el fortalecimiento de la gestión y la sostenibilidad en el destino turístico | Ocupación Hotelera | Total habitaciones ocupadas (THO), sobre total de habitaciones disponibles (THD) en el periodo en el destino por 100 | $IPH=(THO/THD)*100$ | POLITICA DE COMPETITIVIDAD TURISTICA, POLITICA DE MERCADEO Y PROMOCIÓN |
| Indicador de logro o resultado (IR) | Optimizar las acciones que adelantan los diferentes actores del sector turístico en materia de seguridad turística, higiene, salubridad como retos competitivos para mejorar la percepción, imagen y calidad de los productos y servicios turísticos colombianos. | Acciones adelantadas por los diferentes actores del sector turístico optimizando la seguridad, higiene, salubridad, mejorando la percepción e imagen de los productos turísticos en Colombia. | Policia de Turismo | Número de Policías de turismo asignados la destino (NPAD), sobre total de población mas visitantes (TP+V) por 100 | $IR=(NPAD/(TP+V))*100$ | PLAN DE SEGURIDAD TURISTICA |
| Indicador de Gestion (IG) | Promover acciones interinstitucionales y de cooperación público privada en materia de capacitación y formación turística | Numero de investigaciones iniciadas a prestadores, sobre tototal de prestadores del sector | Gestion en seguridad | Numero de investigaciones iniciadas a (NI), prestadores, sobre total de prestadores del sector. | $IG=(NI/TPS)*100$ | PLAN INDICATIVO DE FORMACIÓN |

Fuente: Creación propia a partir de los documentos: Sistema de Indicadores de Competitividad para el turismo colombiano y la correlación de las políticas sectoriales.

* Este indicador está incluido dentro de la sustentabilidad económica, como uno de los factores destinados a la producción turística que incide en el desarrollo económico de la región (Mincomercio 2008)

Un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con periodos anteriores o bien frente a una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo (DAFP. 2012, p. 17) En general, los indicadores muestran condiciones para la prestación del servicio.

El DANE (2010), identifica cuatro tipologías de indicadores: i) según **medición**, que contempla los cuantitativos y cualitativos, ii) según nivel de **intervención**, en donde se encuentran los de impacto, de resultado (outcome) y de producto (outputs), iii) según **jerarquía**, en donde están los de gestión:

Su función principal es medir el primer eslabón de la cadena lógica de intervención, es decir, la relación entre los insumos y los procesos”, y los estratégicos “permiten hacer una evaluación de productos, efectos e impactos, es decir, la forma, método, técnica, propuesta,

solución y alternativa son elementos que pertenecen, bajo el criterio de estrategia, a todo el sistema de seguimiento y “evaluación. (DANE, 2010, p, 17)

Y, iv) los indicadores de **calidad**, con la *eficacia* y la *eficiencia*, recogidos también en DNP (2012), en la evaluación orientada a resultados y orientada a la eficacia. Como se indicó arriba, un análisis de los objetivos y los lineamientos de la política de competitividad turística, en la evaluación de dicha política, se hace necesario aplicar indicadores de medición y de intervención.

Finalmente, las técnicas de colección y análisis de la información utilizados son la recopilación y análisis documental, documentos e informes existentes, entrevistas abiertas semi-estructuradas a los responsables de las políticas tanto en los organismos responsables de la evaluación (DNP), como a los responsables en el destino turístico (Alcalde), representantes de los gremios (Corpoturismo Cartagena) y a las comunidades y observaciones in situ. La (Comisión Europea, 1999c, citada en Macías, s.f.), considera la “recogida de los datos y la información, como la finalidad de los requisitos de los sistemas de seguimiento en la gestión de intervenciones (estructurales) para evaluar los indicadores definidos previamente” (p, 36).

Para las fuentes de información, se acude a los organismos encargados de las políticas turísticas, como a los responsables de ejecutar los programas o convenios de competitividad y aquellos otros que por sus funciones son custodios de información relevante al sector, como el DANE, FONTUR, CONFECAMARAS, RNT, a la Comisión Nacional de Competitividad, PROEXPORT (A finales del 2014, cambió a PROCOLOMBIA), así como a los reportes de competitividad del Índice Global de Competitividad IGC, las estadísticas del Foro Económico Mundial FEN, CEPAL y, a los informes de Indicadores Económicos de Cartagena. Así entonces, la evaluación de una política en el presente trabajo, se sustenta en los objetivos propuestos y su relación con los objetivos de las otras políticas sectoriales turísticas.

2.5.Marco teórico

Siguiendo las orientaciones de la metodología propuesta, se describirán tanto los conceptos a utilizar como su combinación e integración. A partir de los argumentos y conceptos asociados a los modelos de evaluación de la competitividad, se formula el marco teórico de la investigación.

Una de las transformaciones en la Administración Pública en Colombia, se produjo como consecuencia de la inserción del país en la economía mundial, iniciada en la década de los 90, con la

Apertura Económica y la promulgación de la Constitución de 1991, que consagró la descentralización como nuevo modelo de gobierno, e “introdujo el tema de la evaluación en el debate político-administrativo”. (Roth, 2014, p. 236) Mejía (2012) considera que la descentralización se relaciona con la política pública en la configuración de escenarios territoriales propios para la implementación, y constituye la dirección y normatividad que se establece entre el centro y las regiones. (Mejía 2012, p. 154)

Estos acontecimientos, llevaron al fortalecimiento del desarrollo competitivo, iniciado con el Informe Monitor en 1994. Estos cambios y estrategias se presentaron por situaciones exógenas como la globalización de los mercados mundiales, y cambios endógenos, debido, precisamente, a la mayor autonomía y competitividad de los gobiernos regionales promovida por el modelo descentralizado. Aunado a lo anterior, uno de los resultados del Informe Monitor, es el establecimiento o reconocimiento de CLUSTER REGIONALES, que sirven de modelo de implementación de la Política de Competitividad Turística, a través de los convenios de competitividad.

Así entonces, el objeto de estudio de la presente investigación, lo constituye la intervención de lo público en la actividad turística, más concretamente, en la evaluación de los resultados de la Política de Competitividad Turística en Cartagena de Indias. El objeto de estudio, responde a estándares internacionales soportados en un desarrollo sostenible, basado en los recursos naturales como fuente primaria de desarrollo económico, pensado en las generaciones futuras (Objetivos del Milenio).

Bustelo (2001), considera que:

La evaluación de políticas públicas se ha considerado tradicionalmente como una fase” del ciclo de vida de una política pública -la fase final. Y esto a pesar de que la evaluación ha ido ampliando su objeto de estudio y puede resultar un instrumento para el análisis de las otras fases (es decir, se puede hacer evaluación del diseño o formulación de una política, de su implementación o ejecución, etc.). Sin embargo, al haber sido erróneamente considerada como una fase exclusivamente “final”, es la que menos atención ha captado por parte de los analistas de políticas públicas. (Bustelo 2001, p. 20)

Destaca la importancia que tiene el análisis de políticas públicas en los procesos de evaluación en el contexto político, pues ayuda a responder preguntas como:

¿Cuál es el papel que cumple la evaluación de políticas públicas? ¿Puede incidir sustancialmente en su análisis y desarrollo? ¿Se están llevando a cabo realmente evaluaciones? ¿De qué tipo? ¿Están sirviendo para algo? ¿Contribuyen a la institucionalización y normalización de la función de evaluación en las instituciones públicas? ¿Qué añaden?; que de otra forma no serían resueltas, poco analizadas o no tenidas en cuenta en el diseño y evaluación de las políticas públicas (Bustelo, 2001, p. 20).

La evaluación de una política pública, tiene un enfoque práctico desde la evaluación de programas, base teórica que sustenta la elaboración del presente trabajo. Así lo conciben teóricos y científicos de ciencias como la Política y la Administración (Bustelo, 2001, p. 20). Colombia no es ajena a esta práctica, es así que el DNP a través del Sistema Nacional de Evaluación (SINERGIA), consolida la evaluación como una práctica permanente de la administración pública, haciéndolo por ejemplo, con la “Evaluación de resultados al programa de Posadas Turísticas de Colombia”, entre otros programas, el único programa turístico evaluado hasta ahora.

Aunque el objetivo de la evaluación de las políticas públicas, es claro, proporciona información relevante como herramienta para medir el accionar de los poderes públicos, en Colombia, la evaluación no es sistemática, ni responde a controles ciudadanos. Se hace por intereses políticos y se evalúa aquellos programas que por su envergadura y alcance sociopolítico, se espera, arrojen resultados positivos para el Gobierno. Aunque la Dirección de Evaluación de Políticas del DNP, no desmiente lo anterior, sostiene que “la evaluación de las políticas públicas responde a un consenso con los entes o instituciones encargadas de ejecutar dichas políticas”. (DNP, comunicación personal, septiembre 2014)

Bustelo (2001) en su marco teórico, hace el siguiente análisis en cuanto al ciclo del diseño de las políticas públicas:

..., así como se han realizado estudios sobre las fases de la definición del problema (Moore, 1996; Bardach, 1981) y de la entrada en la agenda (Cobb y Elder, 1972; Elder y Cobb, 1984; Nelson, 1978), la toma de decisiones (Lowi, 1964; Etzioni, 1967; Allison, 1969; Majone, 1978; Lindblüm, 1979) y de la ejecución o implementación (Pressman y Wildavsky, 1973; Rein y Rabinovitz, 1978; Berman, 1978; Sabatier y Mazmanian, 1981;

O'Toole, 1989); no se encuentran en la literatura descripciones monográficas sobre la fase de evaluación. (Bustelo, 2001, p. 26)

Una revisión más reciente sobre el tema, indica que si bien es cierto lo expuesto por Bustelo (2001), autores como Lindblüm (1991), H Lowell (1991), Ordoñez-Matamoros (2013), Poleo (2001) y Roth (2014), concuerdan en la relevancia que tiene la evaluación de las políticas públicas, no sólo para conocer el estado actual de los planes y programas referentes a un gobierno, sino también, para que se conviertan en insumos de la política pública nacional y local. Otros como Ruiz (2010), Ramos (2001), Laswell (1962) y Weiss (1998), sostienen que la evaluación es una fase del ciclo de vida de una política pública, y que de igual forma, hay que darle la importancia necesaria.

Para los propósitos del presente trabajo investigativo, es necesario entender ciertas posturas que han tenido diferentes autores respecto al desarrollo de la evaluación de las políticas públicas, empezando desde la conceptualización misma de conceptos como: “política pública, evaluación y competitividad”, para llegar hasta los modelos de competitividad para el sector turístico, que permite enfrentar la evaluación de la política de competitividad turística.

Ruiz y Cadenas (2005), hacen una definición partiendo desde sus componentes, “...una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido” (p. 1). Continúan con la definición de lo público, “... aquello referido a las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales, en cualquier par de coordenadas espacio-temporales”; para finalmente, con la definición de sus componentes, clarificar qué es política pública “...el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. (p. 1)

Arroyave (2010), aunque sigue la línea de accionar sobre el ciudadano, es más amplio en su apreciación y definición cuando sostiene que:

Se entiende por políticas públicas un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad, (económica, política, ambiental, social, cultural,

entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas. (Arroyave, 2010, p. 96)

No obstante, y a criterio propio, se ha de decir que el turismo no es una necesidad ni un problema; pues por mucho tiempo, regiones que no eran consideradas o no son consideradas como turísticas, sobrevivieron y sobreviven sin el accionar de dicha actividad. Entonces, el turismo se puede definir como una oportunidad latente en cualquier región y que sólo necesita de una adecuada intervención estatal-local, para un óptimo aprovechamiento de sus recursos naturales y socio-culturales.

Ordoñez-Matamoros (2013), en el Manual de análisis y diseño de políticas públicas, presenta la definición que se aproxima aún más a los propósitos de la investigación:

Es el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabiliza el logro de objetivos sociales. (Ordoñez-Matamoros, 2013, p. 31)

Así de esta forma, Ruiz y Cadenas (2005), Arroyave (2010) y Ordoñez-Matamoros (2013), concuerdan en que las políticas públicas, sin ser la regla general; son acciones demandadas desde lo social y llegan a lo social; pero por su definición que enmarca un “conjunto de decisiones” dirigidas a solucionar “propósitos” específicos, en la presente investigación se sigue la postura de (Ordoñez-Matamoros).

Con la conceptualización de política pública, y de acuerdo con el objetivo central de la presente investigación, la evaluación de la política de competitividad turística: “Evaluar” (del lat. *valere*) significa “estimar”, apreciar, calcular el valor de algo”. El diccionario de la RAE indica que “evaluación” consiste en la “acción y efecto de señalar el valor de una cosa...” (Martínez, 2010, p. 13). Las principales conclusiones relacionadas son las siguientes: “La evaluación no responde a una curiosidad intelectual o exclusivamente de mejor aprendizaje, cuesta tiempo y dinero y suscita expectativas de responsabilidad y transparencia que se deben cubrir” (Martínez, 2010, p. 451) y, “... la no utilización depende de la falta de cultura evaluadora y de falta de implicación de los decisores

políticos y los gestores en la gestión de cambio y de mejora interorganizacional” (Martínez, 2010, p. 451)

Ramos (2001), después de exponer las diferentes razones del porqué evaluar una política, sostiene:

Evaluar un programa social o una política cualquiera hace referencia a una etapa fundamental dentro de una parte del proceso de gestión gubernamental, proporcionando insumos útiles para tomar decisiones presupuestales, así como para juzgar la eficacia y, por ende, la permanencia o la necesidad de cambio o remoción de un programa gubernamental o de una política pública. (Ramos, 2001, p, 13)

De lo expuesto por los autores citados, se puede decir que existe una correspondencia entre Estado y actividad económica, en donde la intervención del sector público si bien es regulatoria, en el caso del sector turístico está encaminada a mejorar las ventajas comparativas, para optimizar la competitividad de las regiones, integrando esfuerzos económicos y administrativos, lo que le da más importancia a la realización de una investigación que aborda la evaluación de una política pública, en este caso, en un sector que ha sido de especial interés para los últimos tres gobiernos.

En materia de competitividad, el tema empezó a tomar relevancia en el mundo a raíz de los procesos de apertura de los mercados y la globalización, lo que llevó a los países a fortalecer todos sus procesos de competitividad para sobrevivir en ese nuevo contexto económico mundial. Así, en 1994 se creó el Consejo Nacional de Competitividad como una instancia asesora del Gobierno nacional en políticas de competitividad y productividad. Desde entonces, la definición de las políticas y la asesoría al Gobierno en materia de competitividad ha sido liderada por varias instancias e instituciones entre ellas: la Comisión Mixta de Comercio Exterior, desde 1999; el Departamento Nacional de Planeación a través del proceso de Agenda Interna, desde 2004; el Sistema Nacional de Competitividad (SNC) y la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) desde 2006 (DNP 2010). De esta manera, y con el ánimo de promover la competitividad, el SNC publicó en 2008 la más reciente Política de Nacional de Competitividad y Productividad, en la cual se identificaron 15 planes de acción determinantes para mejorar las calificaciones del país.

La OCDE (1994) la define como “... grado en que un país puede, bajo condiciones de libre mercado y justa competencia, producir bienes y servicios que pasan la prueba de los mercados

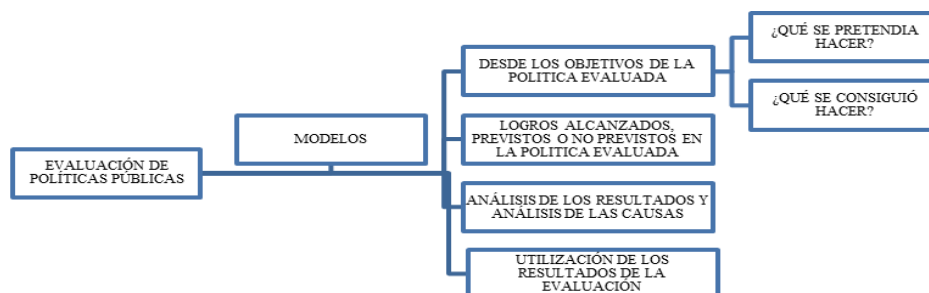
internacionales y al mismo tiempo, mantiene o expanden los ingresos reales de la población en el largo plazo”. (OCDE, 1994, p.15) Pero Iglesias (2007), siguiendo la anterior definición y aplicándola a las regiones, llega a las siguientes conclusiones:

...para el caso en análisis es importante comprender la situación de partida en la que se encuentran los municipios y su régimen legal/funcional para entender la brecha entre la capacidad instalada y la necesaria para emprender acciones de cooperación institucional. (Iglesias 2007, p. 15)

La definición de la OCDE (1994), es amplia y enmarca todas las actividades económicas de una nación y está contenida dentro del concepto de globalización y competencia internacional. La que ofrece Iglesias (2007), está fundamentada principalmente en la capacidad instalada del municipio o región, tiene una visión que algunos autores, como Barreiro (2000), enmarcan dentro del concepto de desarrollo local, “..., es decir, es el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden (con sus decisiones) en el desarrollo de un territorio determinado”. (Barreiro 2000, p. 2)

La evaluación requiere de la aplicación de un conjunto de modelos de estimación, como los expuestos por Tyler (1950) y Weiss (1972 y 1983), citados en la Guía de Evaluación de Políticas Públicas, del Instituto de Desarrollo Local de España (IDLE, s.f.), quienes toman como “referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas, entre lo que pretendía inicialmente y lo realmente conseguido”, hasta los que tratan de medir los logros alcanzados, estuvieran previstos o no previstos en la política, Scriven (1967; 1973). Para este autor, se debe analizar “el impacto sobre la situación o población objetivo, sobre situaciones o grupos que no son objetivo, sobre las condiciones actuales y futuras y los costes directos, en términos de los recursos utilizados en el programa” (IDLE, s.f., p. 9).

Ilustración 7: Modelo de evaluación de Políticas Públicas.



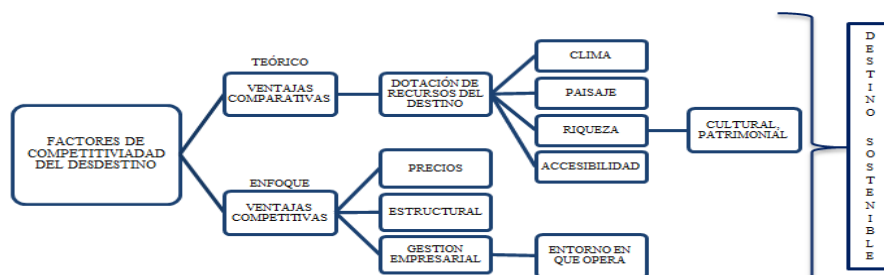
Creación propia con base en lo expuesto por Scriven (1967; 1973), citado en IDLE.

De igual forma, el tipo de evaluación se define por el momento en que se hace, así entonces, se realizará una evaluación de resultados e impactos o *expost*, la cual trata de conocer hasta qué punto la política o programa aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos (cuando es con referencia a objetivos), o está alcanzando los parámetros o criterios de valor definidos (cuando la evaluación no está centrada en objetivos), y a que coste se consiguen (en términos de tiempo, recursos humanos, recursos materiales y monetarios). En el primer caso, estamos ante una evaluación de eficacia, mientras que cuando se consideran los costes hablamos de evaluación de la eficiencia (IDLE, s.f., p. 19).

Ya en este punto, es claro que la evaluación de la política de competitividad turística, se debe abordar desde los modelos de competitividad turística, como los expuestos por Porter (1991), que considera cuatro factores que facilitan o impiden las ventajas competitivas de las empresas en cualquier nación (producción, demanda, industrias complementarias y estructura y estrategias empresariales). Pero no obstante la aceptación generalizada del modelo de competitividad de Porter (1991), autores como Paul Krugman (1994), difiere del modelo, porque “la influencia del gobierno hacia los otros determinantes no entra en discusión en tanto todos los determinantes pueden ser afectados por políticas gubernamentales; por ello, es justificable que el gobierno para Porter sea una variable exógena”, mientras que Alan Rugman (1991), incluye al gobierno como un quinto determinante de la competitividad, en un llamado por el propio Rugman “pentágono de la competitividad” (pp. 64-61). De otro lado, el economista Paul Krugman en un artículo de la publicación “*Foreign Affairs*, (volumen 73, number 2) “Competitiveness: A dangerous obsesión”, critica el uso del concepto competitividad como carente de significado en lo que se refiere a la unidad de análisis nación, para Krugman ya existe un concepto para mostrar la prosperidad de un país y ese es: productividad,

Se puede concluir, que al ser cierto que las acciones gubernamentales influyen directamente sobre los cuatro determinantes del Diamante de Porter, también es cierto que en la implementación y evaluación de una política pública, lo que haga o deje de hacer una región y/o destino turístico, en el caso que nos ocupa, para mejorar su productividad y/o competitividad, influenciará positiva o negativamente en los resultados de la gestión de un Gobierno.

Ilustración 8: Factores de competitividad del destino turístico.



Creación propia a partir de los modelos expuestos por Porter (1991), Crouch y Ritchie (1999), citados en Iglesias (2007).

2.6. Marco contextual

(Roth, 2014) remonta los inicios de la evaluación al “... siglo XVII con el establecimiento de la ideología de la ilustración y su proyecto de descubrir las leyes sociales, similares a las leyes físicas que rigen la acción humana y el desarrollo de la aritmética política (el positivismo)...”, y continúa diciendo que “... el desarrollo de la estadística ha permitido recolectar cantidad de datos en diversos temas...”, que posteriormente permitieron realizar “... los primeros estudios que se pueden calificar como evaluaciones” (p. 233).

“En los años 1930 se hicieron las primeras evaluaciones que se podrían calificar de científicas en la educación comparando los resultados de diferentes colegios en los EE.UU., en los años 60, el gigantesco programa de Guerra a la Pobreza, lanzado por el presidente Lyndon Johnson (1963-1996. EE.UU.), marcó el inicio de una verdadera política de evaluación a gran escala. La aparición en los años 70 de nuevos problemas (medio oriente, energía, control de la inmigración), obligó a incursionar en temas complejos y mal conocidos,... lo que ofreció la oportunidad para que la evaluación se expandiera en nuevos ámbitos” (Roth, 2014, p. 234). Merino (2010), sostiene que:

Después de la segunda guerra mundial, la práctica de la evaluación de programas se extiende al conjunto del mundo anglosajón y a la Europa de Norte. Su desarrollo en los países latinos es más tardío... “la evaluación nace en los EE.UU., y surge como respuesta a la preocupación por determinar los efectos de los programas de la Great Society (guerra contra la pobreza), impulsados por el presidente Johnson. (Merino, 2010, p. 27)

En el contexto internacional, el origen de los sistemas de evaluación se remonta a la década de los 70 en los países de la OECD. Nueva Zelanda (1975), el Reino Unido (1982) y Australia (1987) implementaron sistemas de evaluación buscando establecer responsables por los resultados de la gestión pública. Estos sistemas se orientaron igualmente a apoyar los procesos de toma de decisión, en especial la asignación del presupuesto, y a mejorar la rendición de cuentas mediante el incremento de la información disponible sobre los programas y el uso de los recursos, (CONPES 3294: 2004).

En Colombia, los años noventa marcaron la reforma del Estado con la modernización de la administración pública fundamentada en la Nueva Gestión Pública (NGP), que busca maximizar la creación de valor público (BID 2007) y mejorar la eficiencia del gasto, al tiempo que adecua los incentivos y la lógica de funcionamiento de la burocracia. (DNP 2012) Para conseguir que la gestión pública mejore, es necesario modernizar todas las áreas de la administración pública y llevar a cabo una gestión estratégica de las organizaciones que precise los objetivos, los indicadores y los resultados esperados, así como las responsabilidades asociadas a cada uno de ellos. De esta forma, se logrará mejorar el vínculo y la retroalimentación entre las etapas del ciclo de la política pública: “planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación”. (DNP 2012, P 12)

En materia de evaluación, el Documento Conpes 2688 de 1994 sienta las bases de Sinergia y es un primer paso en una serie de cambios que habrían de marcar un hito en la concepción del seguimiento y la evaluación en el país. Dentro de este esfuerzo, es importante resaltar iniciativas exitosas que marcaron la pauta en este tema y constituyen parte del referente histórico para la propuesta de evaluación de la política de competitividad turística; como son: Serie evaluación de Políticas Públicas: Programa de Vivienda de Interés Social Urbana, Impactos en la calidad de vida y evaluación del proceso de focalización; Evaluación de Impacto del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – FOMIPYME; Consultoría para la evaluación de impacto del Subprograma Jóvenes en Acción;

Programa de Vivienda de Interés Social Urbana; Evaluación de Impacto de los programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: Línea de Base e Impactos Preliminares hacia la consolidación de una propuesta para evaluar el impacto de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz; Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano, Evaluación beneficio - costo del Programa y, finalmente, Evaluación de resultados al programa de Posadas Turísticas de Colombia, único programa del sector evaluado.

En el sector privado y a nivel nacional, la Revista de Investigación en Turismo y Desarrollo Local (Turydes 2010), en el estudio sobre la política turística en el departamento de Antioquia; sus principales conclusiones son: dada la desarticulación de diferentes organismos en el desarrollo de una política económica, se van generando retrasos que en ocasiones reducen la efectividad de las actuaciones gubernamentales que le dan sentido a la política turística. También suele darse que los retrasos generados por la diferencia de tiempos entre el momento que los actores de política hacen al diagnóstico de determinada situación, y la efectiva decisión de actuación” (p 19). De igual forma, ponen de manifiesto, al referirse a los objetivos de la política turística, que lo encontrado en ese municipio, es reflejo de la situación colombiana: “En la actualidad, en el contexto antioqueño y colombiano, estos objetivos están dirigidos a mejorar la competitividad de los destinos turísticos y sus productos que permitan venderse como destinos de clase mundial” (p, 19).

3. Diagnóstico

El estudio de resultados de una política sectorial, requiere de un análisis inicial del estado en que se encontraba el destino antes de la aplicación de dicha política. La estrategia obedece a la razón de ser que desarrolla la misma, frente a los objetivos en las otras políticas que se correlacionan con ella y que deben estar enmarcados dentro de los planes sectoriales y nacionales.

En este contexto, existen diversos factores que inciden notablemente en la forma de impulsar la competitividad, entre los que cabe destacar, las deficiencias del capital humano, la calidad en el servicio, la seguridad y, sobre todo, las dificultades de partida (infraestructura básica, comunicaciones, desarrollo del tejido empresarial y otras) que muestra parte de los destinos turísticos (Plan Indicativo de Formación en Turismo, 2009, p. 12) Así, en el presente capítulo se exponen las condiciones iniciales de esos factores en el periodo propuesto en la investigación, lo que dará un contexto del resultado de las políticas sectoriales encaminadas a mejorar esas ventajas comparativas en el destino estudiado.

3.1. Marco legal del sector turismo en Colombia

Aunque no es el cometido de la presente investigación hacer una cronología exhaustiva de los orígenes del turismo en Colombia, si es fundamental citar algunas fechas, que son relevantes en el desarrollo del sector turístico en Colombia y que en su momento, marcaron los derroteros del quehacer legal en lo que más adelante sería la promulgación de la Ley General de Turismo o Ley 300 de 1996.

(Jiménez*, s.f.), dice que “Aunque existen aislados escauceos que pudieran remontarse hasta el año 1828, la legislación colombiana sobre el tiempo libre ha tendido un proceso de formación que puede fijarse en los años setentas, cuando comenzó a gestarse un proceso de creación de normas propiamente recreativas”. (* Documentos de la clase de la asignatura “Teoría del Turismo”, primer semestre de la Maestría en Planificación y Gestión del Turismo. Universidad Externado de Colombia 2013)

No obstante, (Valencia, 2008) lo ubica en 1825 con la expedición del Decreto 233, “Por medio del cual se conceden exenciones de impuesto y de servicio militar a los posaderos y mesoneros que establecieran sus locales <<para abrigo y comodidad de los transeúntes en los caminos públicos o

nacionales y márgenes de los ríos navegables>>”, expedida por el General Santander, en ejercicio de la presidencia de la república, nace de esta forma, la primera norma de fomento hotelero en el país (Valencia 2008, p. 71-117), para finalmente, en 1996 sancionar la Ley 300 o Ley General de Turismo, que reconoce el turismo como una industria esencial para el desarrollo del país y las diferentes unidades territoriales. Esta ley, es modificada por la Ley 1101 de 2006 que revive el Viceministerio de Turismo, incluye nuevos aportantes de la contribución parafiscal y se crea el impuesto con destino al turismo, que recae sobre los extranjeros que visitan el país (Valencia 2008, p. 288). Lo anterior, obligaría a incluir al turismo dentro de las políticas de Estado en las naciones menos desarrolladas; situación que no es ajena en el caso colombiano (Ilustración 10).

Ilustración 9: Programas y proyectos de inversión nacional.

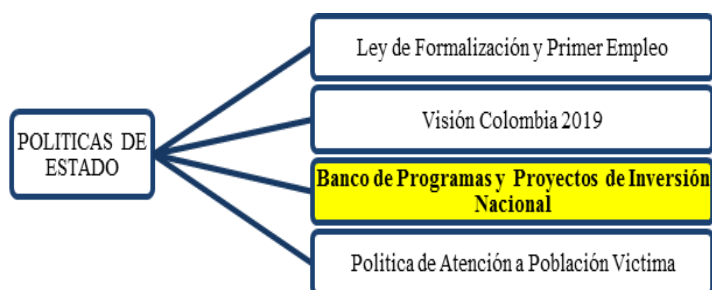


Ilustración 10: Turismo en el Banco de Proyectos.



Realización propia a partir de la página WEB del DNP.

Las líneas “punteadas”, simbolizan las políticas y/o actividades en donde de acuerdo con los Objetivos del Milenio, los gobiernos deberán enfocar sus compromisos de desarrollo sostenible para

erradicar la pobreza. Esta estructura, contiene las metas universales y de Colombia para el desarrollo de dichos objetivos, a saber:

Metas universales

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.

Metas Colombia

- Reducir de 53,8 a 28,5% el porcentaje de personas en pobreza.
- Reducir de 20,4 a 8,8% el porcentaje de personas que vive en pobreza extrema.
- Reducir de 2,8 a 1,5% el porcentaje de personas que vive con menos de un dólar diario.
- Reducir de 10 a 3,0% los niños menores de 5 años con peso inferior al normal.
- Reducir de 17 a 7,5% las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria (Orozco 2006).

Una vez cumplido el plazo para la realización de dichas metas, Colombia muestra significativas mejoras en el cumplimiento de las metas propuestas. El documento *Objetivos de desarrollo del Milenio Informe 2015* (PNUD. 2015), indica que en el país: En pobreza en 2014, la tasa era de 28,5% y de pobreza extrema 8,1%, es decir, la mitad de los niveles al inicio del siglo. Los niveles de asistencia escolar superan el 100% desde comienzos del milenio. Además, la participación de la mujer en los ámbitos político y laboral ha revelado importantes avances respecto a una década atrás; la mortalidad infantil se ha reducido a cerca de la mitad en los últimos 13 años, al tiempo que las muertes por causa del VIH/SIDA se han reducido; y 3 de los 4 indicadores de avance asociados a la protección del medio ambiente superan el 90%. (PNUD. 2015, p. 9)

No obstante lo anterior, el mismo documento advierte de la enorme brecha de pobreza entre zonas urbanas y rurales, pues “departamentos como el Chocó, el Cauca y La Guajira – departamentos con grandes poblaciones Afro-descendientes e indígenas – tienen tasas de pobreza superiores al 50%, cinco veces la tasa que encontramos en Bogotá” (PNUD. 2015, p. 10), es decir, “[l]a pobreza se concentra en las regiones del Pacífico y del Caribe, (...)”; donde se ubica el municipio foco de estudio.

3.2. Planes Nacionales de Desarrollo - PND

Son la base de las políticas gubernamentales en Colombia. Contienen las propuestas de gestión durante los cuatro años de gobierno. Estos marcan los derroteros y acciones que se deben seguir y ejecutar en materia económica y política públicas.

Los PND 2006-2014, que abarcan el periodo de estudio, se enfocaron en estrategias básicas encaminadas a la internacionalización de la economía, centradas en infraestructura social, expansión educativa, salud, vivienda, ciencia y tecnología; todo orientado a la descentralización del poder público. Fundamentalmente se consideraron estrategias como la reactivación de la producción, basada en las exportaciones, adecuación de la estructura política para consolidar el desarrollo social y la paz, aspectos fundamentales para mejorar la competitividad regional.

Esta estrategia en materia de competitividad, se dirigió a la eliminación de trámites y la coordinación e impulso de iniciativas como la conectividad, la propiedad intelectual y la biotecnología. La expedición de políticas sectoriales en materia turística, como la Política de Competitividad Turística, Turismo y Artesanías, Turismo y Cultura, Mercadeo y Promoción, Desarrollo del Turismo Comunitario, Ecoturismo, Calidad Turística, Plan de Seguridad, Plan Indicativo de Formación y Asistencia Técnica en Planificación del Turismo, ayudaron en la consecución de dicha estrategia, a nivel regional como nacional. Todas estas iniciativas y estrategias, conllevan al crecimiento sostenible y competitivo que hacen más atractivo al país, consolidando la estrategia de hacer de Colombia un destino de talla mundial.

Los resultados en estos planes, son un buen indicador de la eficacia en la aplicación de las políticas públicas, ya que éstas, responden a objetivos y estrategias contenido en los mismos, pero también, a factores endógenos y exógenos del orden económico, político y social. Es así, que las acciones contempladas en dichas políticas, indudablemente afectan la productividad, variable de gran incidencia en el proceso de mejoramiento de la competitividad. Es importante resaltar, que en materia de competitividad turística, los PND, contemplaron acciones en i) promoción, ii) descentralización, iii) planificación, iv) fomento, v) captación de divisas, vi) mejores mercados, vii) incentivos, viii) inversión, ix) capacitación y x) conectividad, para garantizar el acceso a las regiones más apartadas y vulnerables del país, y al mejoramiento de las regiones mejor establecidas.

En el anexo (B), se recogen los aportes más significativos de los planes nacionales de desarrollo, en materia de competitividad y turismo dirigidos a fortalecer la competitividad de la actividad. Se

exponen los objetivos generales especialmente en el campo social encaminado a mejorar la actividad turística que se han propuesto en los planes de desarrollo expedidos por los distintos gobiernos, las estrategias en competitividad y políticas turísticas entre los años 2006 – 2014; así como sus resultados.

En materia turística, se crean incentivos a la inversión a través de las zonas francas turísticas, para fomentar y promover la prestación de servicios turísticos, destinados al turismo receptivo y, en forma accesoria, al turismo nacional, se inicia un estudio de la competitividad del sector, el cual llevaría a la creación de los CLUSTERS REGIONALES, donde se aplicarían los convenios de competitividad, instrumento para operativizar las políticas sectoriales turísticas. El fomento a la promoción como factor de desarrollo para aquellas regiones del país que gozan de vocación turística y muy especialmente de los distritos turísticos de Cartagena, Santa Marta, y el archipiélago de San Andrés y Providencia. Igualmente, una revisión del sistema legal regulatorio, para simplificar los trámites y requisitos para la creación de empresas turísticas, la mejora de la seguridad en las carreteras del país, incentivando el turismo doméstico, el apoyo con instrumentos financieros diseñados para las Mipymes, segmento donde se encuentra el mayor porcentaje de los prestadores de servicios turísticos, estímulos a la renovación de centros históricos y el patrimonio cultural de las ciudades, que promovió la recuperación del patrimonio cultural e histórico de Cartagena de Indias, e incentivos a la construcción de nuevos hoteles y remodelación de los ya existentes, que los deja exentos de pago en la renta por servicios hoteleros, hasta por 30 años. Igualmente, se fortalece la institucionalidad y la gestión pública del turismo a nivel nacional y regional, para mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos, promoviendo la formalización empresarial y fortaleciendo las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades de la demanda turística y la generación de empleo.

Se expiden las políticas sectoriales, reconociendo que el turismo como actividad transversal a los otros sectores, necesariamente debe estar contemplado en estas políticas económicas, por lo que se finaliza exponiendo que en general, los PND vislumbran supuestos en inversión y mejoras en infraestructura, medio ambiente, telecomunicaciones, educación, seguridad y agricultura, tendientes a mejorar la competitividad del país.

3.3. Políticas Sectoriales Turísticas

Las acciones contempladas en los Planes Nacionales de Desarrollo – PND, establecidos por el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, entre los años 2006 a 2014, e innumerables decretos y resoluciones que reglamentan la actividad turística en el país, finalizando con la Ley 1558 de 2012 y el Decreto 1074 de 2015 que recopila toda la literatura jurídica del sector comercio, industria y turismo, se concretó en los Planes Sectoriales de Turismo.

A partir de la Ley 300 de 1996, se expiden las políticas públicas sectoriales en materia turística. Así, en el año 2003 se expide el Plan de Seguridad Turística; en el 2009 el Plan Indicativo de Formación Turística; en el mismo año se expide la Política de Competitividad Turística y en el 2016, en cumplimiento del artículo 69 de la Ley 300, se expide la Política de Calidad Turística. Los objetivos y estrategias de estas políticas para mejorar la competitividad son:

3.3.1. En calidad turística

La calidad es un factor indispensable en el mejoramiento de la competitividad de un servicio. Así, el Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 300 de 1996, creó las Unidades Sectoriales de Normalización en cada uno de los subsectores del turismo para el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios. Los objetivos de la Política Calidad Turística, están encaminados a promover los procesos de normalización, de certificación en calidad, de propiciar la excelencia en el sector turístico, fomentar y promover entre los actores externos al sector, una cultura de consumo de servicios turísticos de calidad. Actualmente, el sector turístico cuenta con Normas Técnicas Sectoriales que orientan la gestión de los procesos productivos, para certificar las empresas de servicios y de competencias del talento humano: 10 para Alojamiento y Hospedaje, 13 para Agencias de Viajes, 10 para Restaurantes, 9 para Guías profesionales de turismo y 2 para Tiempo Compartido (Acoltés - MinCIT 2008). Hasta el año 2007, año de inicio del periodo de estudio, la certificación en normas de calidad turística, fueron de carácter voluntario, sólo hasta la expedición de la Ley 1558 de 2012, en su artículo 5° hace obligatorio la certificación relacionada con las actividades del denominado turismo de aventura y sostenibilidad turística. (Alianza de Pacifico, s/f, p 18)

Ilustración 11: Línea base indicador de calidad Colombia y Cartagena

| LINEA BASE EN EL INDICADOR DE CALIDAD TURISTICA COLOMBIA | | | | |
|--|--------------------------|------------------------------------|------------------------------|-------------|
| Nombre del indicador | Unidad de medida | Línea base 2003 -2007 ¹ | PST 2003 - 2007 ² | % alcanzado |
| Indicador de calidad | Prestadores certificados | 96,4 | 635,0 | 15,2% |

| LINEA BASE EN EL INDICADOR DE CALIDAD TURISTICA CARTAGENA | | | | |
|---|--------------------------|------------------------------------|------------------------------|-------------|
| Nombre del indicador | Unidad de medida | Línea base 2003 -2007 ¹ | PST 2003 - 2007 ² | % alcanzado |
| Indicador de calidad | Prestadores certificados | 11,0 | 34,0 | 32,4% |

Fuente: MINCIT- GRUPO DE CALIDAD Y SEGURIDAD TURISTICA

Creacion propia, a partir del Informe a enero de 2015

¹ X Prestadores certificados entre 2003-2007² X Prestadores inscritos activos en el RNT

La línea base indica que el comportamiento promedio a nivel regional es mejor que a nivel nacional, en términos de certificados frente al número de inscritos activos en el RNT.

Ilustración 12: Certificados en Calidad Turística a 2007.

| PRESTADORES DE SERVICIO TURÍSTICO | LINEA DE BASE 2007 | | | | | | NORMA TÉCNICA |
|---|--------------------|---------------------------------|--------------|--------------|---------------------------------|--------------|--|
| | COLOMBIA | | | CARTAGENA | | | |
| | TOTAL CERTIF | PST ⁴ ACTIVOS A 2007 | PATICIPACIÓN | TOTAL CERTIF | PST ⁴ ACTIVOS A 2007 | PATICIPACIÓN | |
| Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje | 46 | | 1,9% | 9 | | 12,7% | NTSH 006 |
| Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje - Requisitos de Sostenibilidad | 0 | 2367 | 0,0% | 0 | 71 | 0,0% | NTS - TS 002, NTC 5133 |
| Alojamientos Rurales | 5 | | 0,2% | 0 | | 0,0% | NTSH 008 ² |
| Posadas Turísticas | 0 | | 0,0% | 0 | | 0,0% | NTSH 008 |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica. Categorizados | 7 | | 4,0% | 3 | | 10,3% | NTS USNA 008 ³ |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica. Requisitos de Sostenibilidad | 0 | 175 | 0,0% | 0 | 29 | 0,0% | N/A en este periodo |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica. en otras normas | 0 | | 0,0% | 0 | | 0,0% | N/A en este periodo |
| Guías de Turismo | 48 | 394 | 12% | 11 | 127 | 8,7% | Guía de turismo y ecoturismo (ICONTEC) |
| Agencias de Viaje | 376 | 1285 | 29,3% | 21 | 38 | 55,3% | NTS AV 01 |
| Agencias de Viaje. Requisitos de Sostenibilidad | 0 | | 0,0% | 0 | | 0,0% | N/A en este periodo ⁴ |
| Operadores de Congresos, Ferias y Convenciones | 0 | 50 | 0,0% | 0 | 4 | 0,0% | |
| Transporte Terrestre. Requisitos de Sostenibilidad | 0 | 24 | 0,0% | 0 | 1 | 0,0% | NTS TS - 005 |
| Destinos Turísticos certificados | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 0 | 0,0% | |
| OTROS | 0 | 153 | 0,0% | 0 | 2 | 0,0% | |
| TOTALES | 482 | 4448 | 10,8% | 44 | 272 | 16,2% | |

Fuente: Viceministerio de Turismo, datos a 2015

¹ Inicia la certificación a partir del año 2009² Solamente en Caldas, se encontraban certificados en ese año³ Caldas, Choco, Risaralda, San Andres Villavicencio⁴ Cartagena, Caldas,⁵ Cartagena, Caldas, Quindio, Risaralda, Antioquia, Santander y Bolivar⁶ No Aplica⁷ Prestadores de Servicios Turísticos

Sin embargo, una comparación simple indica que en Colombia, hasta el año 2007 de los 4.448 prestadores de servicios turísticos inscritos activos en el RNT, el 10,8%, contaba con certificación en calidad turística y en Cartagena, el 16,2% de los 272 prestadores se encontraban certificados (Ilustración 12), razón por la cual, una de las estrategias de la Política de Competitividad Turística fue el “apoyo técnico a los prestadores para que se certifiquen en calidad turística bajo las normas técnicas sectoriales respectivas” (p. 13). De igual forma, dentro de los objetivos específicos del Plan Sectorial

de Turismo 2011 – 2014, se contempla mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos, como estrategia para fomentar la cultura de excelencia y de la exigencia de la calidad en la prestación de servicios turísticos (p. 24). El diagnóstico indica que la certificación en calidad turística hasta el 2007, no creció al mismo ritmo que las unidades productoras en el sector, no obstante que la producción de normas es prolifera y abundante en el país. (Ilustración 12)

Para los Guías de Turismo, actor que redundante en el mejoramiento de la calidad y la competitividad turística, existen diez (10) Normas Sectoriales. Sin embargo, y por razones polito-administrativas, este tipo de prestador, solo cumplió con el proceso de certificación hasta el año 2010. A nivel nacional, esta unidad productiva inicia el periodo de estudio (2007), con el 12,2% del total de Guías inscritos activos en el RNT. El comportamiento en Cartagena inicia el periodo con el 9,2% de certificados frente al total de inscritos activos a nivel regional.

3.3.2. En seguridad

La seguridad es comprendida como una necesidad que se expresa de manera inherente al principio de libertad, que es reconocido como parte de la dignidad humana. (Seguridad: Reto competitivo de Colombia, 2009, p. 8) La Asamblea General de Estados Miembros de la (ONU, 1948), la reconoce como un derecho del turista, al resaltar que: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”. (Seguridad: Reto competitivo de Colombia, 2009, p. 8); declaración que en turismo, actividad asociada a la libertad de movimiento que involucra los actores involucrados en el espacio turístico, es el orientador de sus manifestaciones (p. 8). “Las condiciones de seguridad asociadas a actividades delictivas inciden negativamente en la competitividad de los departamentos de Colombia. Su impacto se da sobre los factores de producción y la eficiencia económica, y sobre la convivencia y la institucionalidad” Ramírez, Parra-Peña, González y Corredor (2014)

Tiene varios componentes entre los que se cuenta el número de efectivos asignados al turismo, investigaciones por incumplimiento a las normas, campañas de sensibilización y formalización dirigido a los prestadores de servicios turísticos y empresarios del turismo, procedimientos de protección al consumidor turístico, procesos de inscripción y actualización del Registro Nacional de Turismo, mecanismos de sensibilización orientados por la Policía de Turismo para aspectos de seguridad en la prestación y operación de los servicios turísticos, apertura de investigaciones por

infracción o incumplimiento a los servicios ofrecidos por los operadores turísticos, así como el establecimiento de Puntos de Información Turísticas PIT., y, cuidado y conservación de los atractivos turísticos, entre otras acciones para garantizar el desplazamiento y estadía en el lugar de vacaciones (Plan de Seguridad Turística, 2003).

En el 2003 la Policía Nacional contaba con más de 80.000 efectivos, de los cuales 470 correspondían a la Policía de Turismo, distribuidos en las 40 seccionales a través del territorio colombiano. De esos, 16% estaban asignados a la Unidad de Cartagena, quedando por debajo de Bogotá que comprendía el 18%, pero mejor que ciudades como Medellín (8%), Cali (5%) y San Andrés (3%) del total de efectivos de la policía asignados al turismo.

Ilustración 13: Número de efectivos asignados al turismo.

| PERSONAL DE LA POLICÍA DE TURISMO SEGÚN UNIDADES METROPOLITANAS | | |
|---|---------------------|---------------|
| UNIDAD | NUMERO DE EFECTIVOS | PARTICIPACIÓN |
| CARTAGENA | 77 | 16% |
| BOGOTÁ | 86 | 18% |
| RESTO | 307 | 65% |
| TOTAL COLOMBIA | 470 | 100% |

Fuente: Seguridad Turística: Reto competitivo de Colombia - Plan Estratégico

Datos a 2003

Partiendo de esa base, la Policía Nacional consideró que para cumplir efectivamente sus servicios, el total de efectivos sería de 1.646 a nivel nacional, además de 496 auxiliares bachilleres, 135 en Cartagena y 116 en Bogotá (Plan de Seguridad 2003, p. 57).

Ilustración 14: Número "IDEAL" de efectivos para el turismo.

| PERSONAL "IDEAL" DE EFECTIVOS PARA TURISMO POR UNIDADES METROPOLITANAS | | | |
|--|---------------------|----------------------|------------------------|
| UNIDAD | NUMERO DE EFECTIVOS | CRECIMIENTO ABSOLUTO | CRECIMIENTO PORCENTUAL |
| CARTAGENA | 135 | 58 | 75% |
| BOGOTÁ | 116 | 30 | 35% |
| RESTO | 1395 | 1088 | 354% |
| TOTAL COLOMBIA | 1646 | 1176 | 250% |

Fuente: Seguridad Turística: Reto competitivo de Colombia - Plan Estratégico

Fuente: Creación propia a partir del Plan estratégico 2003

En el primer caso (Ilustración 13), las ciudades seleccionadas representan el 34,7% del total de efectivos asignados al turismo; mientras que en el segundo caso (Ilustración 14), representan sólo 15,2%, lo que hace más equitativo la asignación, y mejora la seguridad en otras regiones.

3.3.3. Sensibilización a PST

Campañas de sensibilización y formalización dirigida a los prestadores de servicios turísticos y empresarios turísticos, es otro de los factores que ayudan en la seguridad turística. (Plan de Seguridad Turística, 2003) Uno de los nueve principios generales de la industria turística consagrado en la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo, es la protección al consumidor, que establece que “con miras al cabal desarrollo del turismo, el consumidor o usuario de los servicios turísticos será objeto de protección específica por parte de la entidades públicas y privadas”. (Título I, Disposiciones y Principios Generales) Es así, que una de las funciones asignadas al Viceministerio de Turismo es la de disciplinar el mercado a través de mecanismos de vigilancia y control a los prestadores de servicios turísticos. (<http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones.php?id=15846>)

Así, entre el 2007 y 2008, se adelantaron 5.145 investigaciones a prestadores de servicios turísticos del país (Plan de Seguridad Turística, 2003, p. 65). Las investigaciones se originan principalmente por “incumplimiento de las obligaciones frente a las autoridades de turismo”; y por “incumplimiento de servicios ofrecidos”. (Plan de Seguridad Turística, 2003, p. 65) El tipo de prestador con mayor porcentaje de investigaciones, son las agencias de viajes, seguido por los establecimientos de alojamiento y hospedaje (Ver Ilustración 15)

Ilustración 15: Investigaciones de acuerdo con el Decreto 1075 de 1997.

| INVESTIGACIONES 2007-2008 | | | | INVESTIGACIONES 2008-2009 | | |
|---------------------------|--------|------------|------------------------------------|-----------------------------|-------|------------|
| CONCEPTO | NÚMERO | PORCENTUAL | % PST ⁴ INVESTIGADOS | TIPO DE PRESTADOR | TOTAL | PORCENTUAL |
| TOTAL | 5145 | 100% | 97,8% | HOTELES | 520 | 10,11% |
| LITERAL e ¹ | 4170 | 81,05% | 79,2% | AGENCIAS DE VIAJE | 931 | 18,10% |
| LITERAL g ² | 138 | 2,68% | 2,6% | OFICINA DE REPRESENTACIÓN T | 64 | 1,24% |
| LITERAL d ³ | 120 | 2,33% | 2,3% | TIEMPO COMPARTIDO | 25 | 0,49% |
| OTROS LITERALES | 717 | 13,94% | 13,6% | ORGANIZADORES DE CONGRESOS | 48 | 0,93% |
| PST ⁴ ACTIVOS | 5263 | | | | | |

Fuente: (Plan de Seguridad Turística 2003) Creación propia a partir de dicho plan

¹ Incumplir las obligaciones frente a las autoridades de turismo

² Operar sin el previo registro de que trata el artículo 61 de la Ley 300 de 1996.

³ Incumplir los servicios ofrecidos a los turistas

⁴ Prestadores de Servicios Turísticos

La relación número de investigados frente al total de prestadores activos, muestra que una de cada dos unidades productoras en el sector, está infringiendo lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 1075 de 1997. Estas, y acciones en sensibilización, generación de empleo y formación y educación para turismo, son factores que inciden positivamente en el mejoramiento de la competitividad tanto regional como nacional.

3.3.4. En formación y educación para el turismo

“Los países necesitan una fuerza laboral educada, capacitada y comprometida, para que este sector tenga éxito”. (Zúñiga & Castillo, 2012, p. 1), siendo este un indicador para medir la competitividad turística de un país, utilizado por el Foro Económico Mundial (p. 1). Para Fernández Latorre (2012), en los destinos turísticos concurren ventajas comparativas, dadas por las características propias del destino, como recursos naturales posibilitando su devenir turístico, junto a ventajas competitivas que configuran valor añadido al destino, como la formación y capacidad para innovar. (Fernández Latorre 2012, p. 30)

Una actividad turística competitiva requiere de una permanente labor de capacitación que mejore las competencias del empresario, el trabajador y la sociedad civil en conjunto. (Plan Indicativo de Formación en Turismo, 2009, p. 12) Hasta ese año, la formación en turismo se ofrecía en forma presencial y a distancia. Para el diagnóstico, se tuvo en cuenta aquellas Instituciones de Educación Superior (IES) que a diciembre del año 2008 se encontraban registradas en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES) del Ministerio de Educación Nacional, la oferta de programas del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad que brinda formación para trabajo en sus 33 regionales y el Consejo Nacional de Acreditación. Así, de acuerdo al Consejo Nacional de Acreditación – CNA, en el país existían 86 programas para formación de recurso humano en turismo (Ilustración 17): 34 programas en el nivel técnico profesional, 26 al tecnológico y 26 al profesional (Plan Indicativo de Formación en Turismo, 2009).

Ilustración 16: Formación turística nacional y regional.

| NIVEL DE ESTUDIO | COLOMBIA | CARTAGENA | BOGOTÁ | MEDELLÍN | SANTA MARTA | SAN ANDRÉS | CALI |
|---|----------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL | 34 | 12 | 10 | 5 | 2 | 1 | 4 |
| TECNOLOGÍA | 26 | 8 | 13 | 2 | 2 | 0 | 1 |
| UNIVERSITARIA | 26 | 8 | 11 | 3 | 1 | 0 | 3 |
| ESPECIALIZACIÓN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| MAESTRÍA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 86 | 28 | 34 | 10 | 5 | 1 | 8 |
| PARTICIPACIÓN CIUDAD vs NACIONAL | | 32,6% | 39,5% | 11,6% | 5,8% | 1,2% | 9,3% |

| NIVEL DE ESTUDIO | COLOMBIA | CARTAGENA | BOGOTÁ | MEDELLÍN | SANTA MARTA | SAN ANDRÉS | CALI |
|---|----------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL | 39,5% | 42,9% | 29,4% | 50,0% | 40,0% | 100,0% | 50,0% |
| TECNOLOGÍA | 30,2% | 28,6% | 38,2% | 20,0% | 40,0% | 0,0% | 12,5% |
| UNIVERSITARIA | 30,2% | 28,6% | 32,4% | 30,0% | 20,0% | 0,0% | 37,5% |
| ESPECIALIZACIÓN | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| MAESTRÍA | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| PARTICIPACIÓN CIUDAD vs NACIONAL | | 32,6% | 39,5% | 11,6% | 5,8% | 1,2% | 9,3% |

Fuente: Plan Indicativo de Formación en Turismo, 2009; SNIES 2014

Estudio de la Oferta y la Demanda de Formación de los Recursos Humanos en el Sector Turístico en América Latina, con base en los datos del CNA, 2009 (DMT 2009)

Cartagena y Bogotá representaban el 72,1% de la oferta nacional, con 62 programas en formación turística. Cartagena ofrecía el 32,6% del total nacional, de esa cobertura, el nivel más ofertado era en formación técnica profesional con el 42,9%; los otros dos niveles participaban con el 28,6% respectivamente. (Ilustración16)

Ilustración 17: Programas de formación turística a 2008.

| PROGRAMA | NÚMERO | PATICIPACIÓN |
|-------------------------------|--------|--------------|
| FORMACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL | 34 | 40% |
| FORMACIÓN TECNOLÓGICA | 26 | 30% |
| FORMACIÓN PROFESIONAL | 26 | 30% |
| TOTAL PROGRAMAS | 86 | 100% |

Fuente: Plan Indicativo de Formación en Turismo, 2009:
Estudio de la Oferta y la Demanda de Formación de los Recursos Humanos en el Sector Turístico en América Latina, con base en los datos del CNA, 2009 (OMT 2009)

De igual forma, en aproximadamente 29 ciudades de Colombia se ofrecieron más de 480 programas de educación continuada (Diplomados, cursos de extensión o de actualización) y no más de ocho postgrados (Especialista, Magister o Maestría y Doctorado o PHD), con registro calificado, relacionados directamente con la formación en turismo. (Plan Indicativo de Formación en Turismo, 2009).

Ilustración 18: Educación de postgrados y educación continuada en turismo.

| PROGRAMAS DE EDUCACIÓN CONTINUADA | | |
|-----------------------------------|-----|------|
| TALLERES | 10 | 2% |
| DIPLOMADOS | 38 | 8% |
| SEMINARIOS | 96 | 20% |
| MAESTRIAS | 5 | 1% |
| ESPECIALIZACIONES | 0 | 0% |
| OTROS CURSOS | 331 | 69% |
| TOTAL | 480 | 100% |

Fuente: Plan Indicativo de Formación en Turismo, 2009:

De esta forma, los objetivos de las políticas sectoriales, deberán estar correlacionados con las estrategias de los planes de desarrollo y planes sectoriales, para mejorar la competitividad turística regional y nacional.

3.4. Planes Sectoriales de Turismo

Las acciones contempladas en los Planes Nacionales de Desarrollo – PND y las Políticas Sectoriales para la actividad turística, se concretaron en los Planes Sectoriales de Turismo. Estos planes establecieron sus objetivos y estrategias, de igual forma, para mejorar los factores que fortalecen la competitividad. Así, todos contemplan acciones en calidad, seguridad, formación y

educación, infraestructura y competitividad. Sus estrategias, se dirigieron a la creación de instrumentos para mejorar la calidad de los servicios turísticos. Se fortalecieron las unidades de normalización conducentes a lograr la sostenibilidad de los destinos y de los productos turísticos. De igual forma, a mejorar la competitividad de los servicios y destinos turísticos de Colombia con el fin de hacer del turismo una estrategia de desarrollo sostenible, que contribuya a la generación de empleo, a la prosperidad de las regiones y a dinamizar el círculo virtuoso del ascenso social. (Turismo factor de prosperidad para Colombia. 2011-2014)

En el contexto de la competitividad sistémica, los objetivos relacionados con la mejora de la competitividad, se realizaron con la suscripción de los convenios de competitividad, que en la primera fase se firmaron 35 convenios, y en la segunda fase 29 convenios (Plan Sectorial de Turismo 2008 - 2010). Este plan detecta en dichos convenios, deficiencias en la calidad del servicio, infraestructura e inseguridad, pero también mejora en aspectos como la institucionalidad del turismo. (p, 25)

Entre el año 2003 y 2014, se formularon tres planes sectoriales: Turismo para un nuevo país (2003-2006), Colombia destino turístico de talla mundial (2008-2010) y, Turismo factor de prosperidad (2011-2014). En calidad, se enfocaron en crear, fortalecer y mejorar los estándares que permiten al sector ofrecer servicios de alto nivel para la satisfacción del turista. En seguridad se fortaleció la institucionalidad, al crear los Consejos de Seguridad Turística, cuyo fin, es implementar estrategias de seguridad integral. En formación, a fortalecer las habilidades y competencias del talento humano, incrementado una cultura turística, en coordinación con las entidades públicas y privadas que manejan los programas de formación para el turismo. En infraestructura, se encamino a la mejora de la conectividad de los destinos turísticos, la infraestructura hotelera, el mercadeo y el empleo.

Así, se observa que el dinamismo de un sector en constante crecimiento y desarrollo, cuyas políticas sectoriales se encauzan al fortalecimiento de la competitividad y productividad, no sólo en el ámbito nacional, sino en el regional, bien podría convertirse en uno de los principales actores del crecimiento social, pero sin arriesgar los recursos naturales, sostén de la vida y el progreso humano.

3.5. Política de competitividad turística en Cartagena de Indias

Cartagena, por su ubicación geográfica, enclavada en el Caribe colombiano, con atractivos turísticos de sol y playa, historia y cultura que le han valido el reconocimiento de Patrimonio Histórico

de la Humanidad (UNESCO, 1984 (código C-285)), es, sino el mejor, si el característico caso de estudio para evaluar los resultados de una política sectorial: la Política de Competitividad Turística.

Aunque son muchos y variados los estudios socioeconómicos hechos sobre Cartagena de Indias, como por ejemplo: i) Diagnostico socioeconómico y del mercado de trabajo (RED ORMET), ii) Análisis del sector turismo en Cartagena como elemento de internacionalización de la ciudad (Tesis de grado, Universidad del Rosario), iii) Cartagena en Síntesis 2002 (Alcaldía de Cartagena), iv) Índice Departamental de Competitividad 2013 (Consejo Privado de Competitividad), v) Diagnostico del Transporte 2011 (Min transporte), vi) Documentos de trabajo sobre economía regional 2006: Turismo y desarrollo en el Caribe colombiano No 79 (Banco de la Republica), vii) Estudio de prospectiva para la industria de la hotelería 2010 (FEDESARROLLO), viii) Informe sobre calidad de vida en Cartagena útil para el análisis de la ciudad y sus sectores 2012 (Cartagena cómo vamos), ix) Informes de coyuntura económica regional 2002 – 2012 (BANREP-DANE) y x) Mercado laboral Cartagena 2014 (DANE); ninguno es realizado desde la perspectiva de los efectos o resultados de la implementación de una política sectorial turística, propósito de estudio de la presente investigación.

No obstante, esos estudios más la recolección de información de fuentes primarias, son el insumo para los siguientes capítulos de la investigación.

3.5.1. Marco legal del sector turismo en Cartagena

3.5.1.1 Planes Departamentales de Desarrollo – PDC

Las estrategias dirigidas a la competitividad en los planes departamentales se circunscriben en el marco de las estrategias de desarrollo de los planes nacionales de desarrollo, así como en los alcances de los objetivos de las políticas públicas sectoriales. Desde esta perspectiva, dichos planes cuentan con un sustento institucional al construir el instrumento para materializar los objetivos y estrategias generales. Así, las políticas, estrategias y acciones en calidad, seguridad, formación, infraestructura y competitividad de los planes departamentales de Bolívar entre los años 2004 a 2014, fueron estructuradas y diseñadas, conjugando lo establecido en los planes nacionales de desarrollo entre el periodo 2002 a 2014. Se observa cómo se armonizan los objetivos de las políticas sectoriales con los objetivos y estrategias de los planes departamentales.

PDC 2004 – 2007: Este plan “vislumbró incentivar el potencial humano, social y productivo, para mejorar la calidad de vida de los habitantes del departamento de Bolívar, reduciendo la pobreza,

ampliando las opciones y brindando las condiciones para el pleno ejercicio de la ciudadanía y el disfrute de la existencia”. Este objetivo, se ajusta, aunque en forma temprana, al Plan Indicativo de Formación Turística 2009. Así mismo, indica que se conformará el Consejo Departamental de Competitividad, como un mecanismo de articulación entre la política de Ciencia y Tecnología y la política de Competitividad, con la participación de representantes de las ZODES, productores, academia, entidades financieras, entidades gubernamentales y de otros actores.

PDC 2008 – 2011: El Plan de Desarrollo Distrital POR UNA SOLA CARTAGENA, contempló los objetivos estratégicos para superar la pobreza, dinamizar la educación, promover el desarrollo sostenible y recuperar la confianza ciudadana. Así mismo, planteo Promover el Crecimiento Económico, Incluyente, con Sostenibilidad y Competitividad (p. 21), en donde las políticas públicas distritales promoverían la dinámica económica de la ciudad garantizando la igualdad de oportunidades económicas a todos los ciudadanos. Ordenó la adopción Plan Distrital de Competitividad, que debería estar enmarcado dentro del Sistema Nacional de Competitividad y contemplar las cinco estrategias recomendadas nacionalmente: i) Desarrollo de sectores de clase mundial y nacional, ii) Salto en la productividad y el empleo, iii) Formalización laboral y empresarial, iv) Estímulo al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación y, v) Desarrollo de estrategias para la promoción de la competencia y la inversión (p. 22).

PDC 2012: Este plan se enfocó en generar más y mejores oportunidades para las personas, optimizar sus condiciones de hábitat y reducir los riesgos de desastres en el Distrito, a fin de disminuir la pobreza y generar espacios de inclusión social, mediante la focalización de la inversión pública en las zonas y grupos poblacionales en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Los objetivos se enfocaron en: i) Promover el Desarrollo Humano y la Inclusión Social, ii) Impulsar el desarrollo económico incluyente, iii) Mejorar las condiciones de hábitat, sustentabilidad y de riesgos y, iv) Fortalecer la Seguridad, la Convivencia, la Participación y el Buen Gobierno. (Plan de Desarrollo de Cartagena 2012, p. 5) Así mismo, en Infraestructura se buscó gestionar el riesgo de desastres y asegurar la calidad y cobertura de los servicios públicos domiciliarios. En sustentabilidad, la preservación y protección del patrimonio natural y la rehabilitación de los sistemas en riesgo.

PDC 2012 – 2015: Este plan crea oportunidades y condiciones sociales necesarias para superar los factores que generan la pobreza y la exclusión social, y focaliza la inversión pública, la privada y de organizaciones de cooperación internacional y nacional en las zonas y grupos socioeconómicos en

mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. El plan se alinea con el Informe de las Naciones Unidas – Agenda 21, con el fin de:

Garantizar a los cartageneros una ciudad sustentable: que haga coincidir lo ambientalmente racional, con lo socialmente justo y económicamente viable de la ciudad y del Distrito, para que el desarrollo satisfaga las necesidades del presente, sin afectar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas (Informe Naciones Unidas- Agenda 21).

Garantizar el derecho a la seguridad ciudadana, la convivencia pacífica y las prácticas de buen gobierno: para mejorar las condiciones integrales de seguridad en aquellas zonas con mayores índices de criminalidad, combatir la corrupción y fortalecer la transparencia en la función pública distrital e impulsar la eficiencia y calidad en los servicios y productos que ofrece a la ciudadanía.

Plan Regional de Competitividad Cartagena 2008 - 2032: El objetivos del plan, es convertir a Cartagena como el líder en la oferta de productos turísticos en Colombia y el Caribe, y epicentro del turismo regional en el departamento de Bolívar y la región Caribe colombiano y potencializar a partir del transporte marítimo, a Cartagena-Bolívar como el principal distrito logístico de Colombia y uno de los tres mejores del Caribe (PRCC 2008-2032, p. 18).

Objetivos Transversales: 1. Desarrollar y Generar ambientes propicios para los negocios, la inversión y la facilidad de crear empresas. 2) Lograr la formalización de las empresas y el empleo, principalmente aumentando la participación de empresas PYMES en las estructuras empresariales. 3) Promover la formación de talento humano con habilidades enfocadas en las apuestas productivas. 4) Desarrollar el Distrito Tecnológico de Cartagena y Bolívar que integre centros de investigación y tecnología aplicada en los sectores definidos y orientados a la excelencia (PDC 2008-2032, p. 18).

De igual forma, el Plan de Desarrollo Turístico de Cartagena 2012-2015, basado en los modelos de competitividad turística plantea la necesidad de analizar los destinos, con un enfoque de “CLUSTER” y cuyos objetivos son:

Posicionar al departamento de Bolívar como el primer destino turístico de la región Caribe colombiana, a través del desarrollo sostenible y competitivo del turismo como sector generador de oportunidades e inclusión productiva para las comunidades de los municipios con vocación

turística, consolidando los productos de naturaleza e histórico-cultural en los mercados nacional e internacional (Plan de Desarrollo Turístico de Cartagena 2012-2015, p. 463).

Los anteriores objetivos y planes estratégicos, tienen corresponsabilidad con las políticas sectoriales turísticas y en especial, con la Política de Competitividad Turística y sus objetivos y estrategias, en aspectos como seguridad, formación y educación, movilidad, infraestructura y la conservación del entorno ambiental y el buen gobierno, como base de la economía y permanencia en el tiempo del destino turístico. Finalmente, en el (Anexo C), se observa cómo se armonizan los objetivos de las políticas sectoriales con los objetivos y estrategias de los planes departamentales. De igual forma, el (Anexo D) relaciona Objetivos y estrategias de los planes departamentales de desarrollo en turismo.

No obstante lo anterior, no basta lo contemplado en las políticas y planes sectoriales, para determinar si han sido eficientes y eficaces a la hora de implementarlas y ejecutarlas en el municipio foco de análisis, por lo que en el siguiente capítulo, se tabulará y consolidará la información cualitativa y cuantitativa, producto de esas intervenciones.

4. Resultados de la política de competitividad turística: Cartagena.

Independiente de la metodología, para evaluar una política pública, cualquiera que sea, se debe revisar el esfuerzo, en insumos económicos y humanos, hecho por el Estado para la aplicación de los programas que operativizan dicha intervención estatal. Así, para la realización de los siguientes capítulos, se utiliza información principalmente procedente del Departamento Nacional de Estadística DANE, el Observatorio del Caribe Colombiano, el Índice Departamental de Competitividad 2013, Migración Colombia, FONTUR, la Cámara de Comercio de Cartagena, los Informes de Coyuntura Económica Regional del Banco de la Republica, COTELCO, el Registro Nacional de Turismo RNT, la Corporación de Turismo, el Sistema Nacional de Información de Educación Superior - SNIES y la Alcaldía de Cartagena; así como la revisión de los Planes de Desarrollo del mismo municipio, toda información procedente de fuentes secundarias.

De igual forma, se aplicó una entrevista semiestructurada al Alcalde del municipio y, al representante de la Corporación de Turismo de Cartagena, así como a los representantes gremiales y comunales en la ciudad. La finalidad de la misma fue el acopio de información sobre aspectos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos en los convenios de competitividad turística, a fin de tener dos visiones de una misma realidad en el municipio foco de estudio. Infortunadamente, a la fecha de entrega del trabajo, no se recibió repuesta alguna. Para caracterización de empleo, formación en áreas turísticas y conocimiento de las políticas sectoriales, además de la información suministrada por el SNIES, se realizó un sondeo a 32 hoteles, cuya condición es que estuvieran ubicados en las áreas de mayor influencia turística, y que están dentro del programa del beneficio económico de Renta Exenta por servicios hoteleros.

Así entonces, la correlación de objetivos, la suma de insumos asignados, representados en la coherencia y calidad de los programas implementados, la capacitación y formación del recurso humano, la seguridad, la calidad en la prestación del servicio entre otros factores, contribuyen a determinar los resultados de la Política de Competitividad Turística y su reciprocidad con las otras políticas sectoriales. Por tal razón, el desarrollo debe darse en todos los ámbitos: culturales, económicos, educativos y de seguridad tanto ciudadana como al visitante. Es así, que en el presente capítulo, se expondrán los resultados cuantitativos y cualitativos de la implementación de dicha política, en Cartagena de Indias como destino turístico que se ofrece como producto de talla mundial.

Los indicadores establecidos, suministran información sobre el avance de la calidad y formalización de una parte importante de la cadena de valor en el destino turístico: la oferta. Así, y de acuerdo “...con lo dispuesto en la ley 300 de 1996 y el Sistema Nacional de Calidad, se creó la marca y el procedimiento de certificación en calidad turística, como factor diferenciador ante la competencia y en los mercados”. (PCT, 2007, p. 7)

4.1. Certificación en normas técnicas sectoriales

La calidad es al turismo, lo que el agua a la tierra, si aquella no llega, la otra no es fructífera. Este indicador, segundo objetivo específico de la Política de Competitividad Turística, muestra el desempeño de la gestión y la calidad en la prestación del servicio en el destino. Esta certificación se desarrolló para mejorar la prestación de los servicios turísticos fortaleciendo la calidad en los destinos turísticos, posicionando a Colombia como un destino de calidad diferenciado y competitivo (ASISGE. Certificación en calidad turística.) La política de competitividad turística, no señala una meta exacta a alcanzar en el número de prestadores certificados; indica que en el fortalecimiento de la calidad y sostenibilidad, se fortalecerá el apoyo técnico y financiero a los prestadores para que se certifiquen en calidad turística bajo las normas sectoriales respectivas. (PCT, 2007, p. 13)

No obstante no señalar una meta, pero por estar correlacionada con la política de calidad turística, factor fundamental en el mejoramiento de la competitividad, el resultado del indicador es efectivo, si se observa en número de prestadores certificados, al crecer el 51% a nivel nacional entre el año uno (1) y el año ocho (8) del periodo de estudio y el 14% en lo regional (Anexo E). Pero porcentualmente es descendente al perder (11,6) puntos a nivel nacional y (3,1) puntos en Cartagena, frente al porcentaje de certificados de la línea base (Ilustración 19). La razón, de acuerdo a la Resolución 0148 de 2018, es que hasta el último año de estudio (2014), la certificación no es obligatoria y, el crecimiento del sector es superior a los certificados en normas técnicas.

Ilustración 19: Logros del indicador de calidad turística

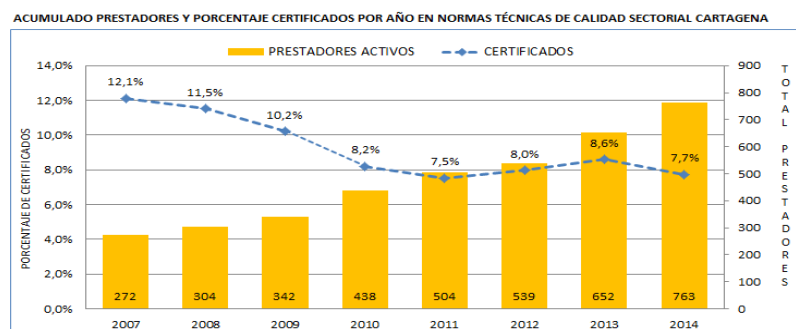
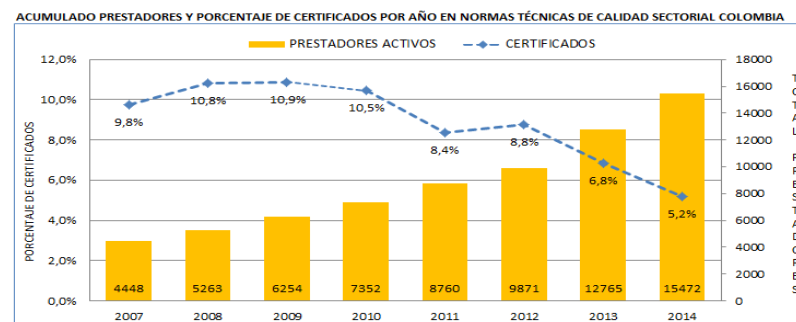
| LOGROS DEL INDICADOR DE CALIDAD TURISTICA COLOMBIA | | | | | EFECTIVIDAD 2007-->2014 |
|---|--------------------------|---|---------------------------------|-------------|----------------------------|
| Nombre del indicador | Unidad de medida | Certificados 2008 -2014 ¹ | PST ² 2008 - 2014 | % alcanzado | |
| Indicador de calidad | Prestadores certificados | 57 | 1.574 | 3,6% | -11,6% |
| LOGROS DEL INDICADOR DE CALIDAD TURISTICA CARTAGENA | | | | | |
| Nombre del indicador | Unidad de medida | Certificados 2008 -2014 ¹ | PST ² 2008 - 2014 | % alcanzado | |
| Indicador de calidad | Prestadores certificados | 10 | 61 | 16,3% | -3,1% |

Fuente: MINCI- GRUPO DE CALIDAD Y SEGURIDAD TURISTICA
 Creación propia, a partir del Informe a enero de 2015
¹ X Prestadores certificados entre 2003-2007
² X Prestadores inscritos activos en el RNT

El mayor crecimiento sectorial frente al número de certificados, arroja resultados negativos en la aplicación de la Política de Calidad Turística en lo nacional, al caer (4,2) puntos en el periodo de estudio, siendo las Agencias de Viajes, como unidad productiva, la de menor desempeño perdiendo (19,5) puntos porcentuales, seguida por el sector gastronómico y hotelero con (1,8) y (0,2) puntos respectivamente. En Cartagena, la tendencia es igual, al descender (6,0) puntos como consecuencia del comportamiento de la misma unidad productiva, que desciende (40,8) puntos porcentuales, seguida por el sector gastronómico con (0,3) puntos, lo que hace ver que la aplicación de la política es poco efectiva, no obstante los Guías de Turismo haber crecido (41,3) puntos; al pasar de 8,7%, al 50% de los inscritos certificados.

Los resultados en la certificación en dichas normas frente al crecimiento del sector (40%), presentan una tendencia descendente en el indicador de cumplimiento de certificación en normas técnicas sectoriales, perdiendo 4,6 puntos porcentuales. (Ilustración 20)

Ilustración 20: Tendencias del indicador de calidad en Normas Técnicas Sectoriales



Fuente: Viceministerio de Turismo – RNT - CONFECAMARAS
Creación propia a partir de los datos suministrados por el Viceministerio de Turismo

A nivel regional, en Cartagena esta tendencia es más acentuada en el indicador de cumplimiento de las Normas Técnicas, incluso desde el inicio del periodo de estudio, en donde descendió de un

porcentaje del 12,1% en 2007, a 8,2% en el 2010, terminando el periodo en 7,7%, presentando una pérdida 4,4 puntos porcentuales frente al crecimiento de prestadores en los mismos años que fue del 80,5% en esa ciudad.

El crecimiento sectorial en Cartagena, en número de unidades productoras, tiene varios determinantes. El primero y más importante es el apoyo del Gobierno al sector privado, en la inversión extranjera directa (IED) en comercio, restaurantes y hoteles (PROCOLOMBIA), que se materializa en beneficios económicos a las nuevas y remodeladas unidades productoras, representado en la renta exenta hasta por 30 años contemplada en el Decreto 2755 de 2003. Otra, es la alta actividad en congresos y festivales que se ofrecen en la ciudad y que atraen un flujo contante y creciente de visitantes y turistas. (Ilustración 21)

Ilustración 21: Llegada de viajeros a Cartagena

| LLEGADA DE VIAJEROS EXTRANJEROS, SIN INCLUIR PUNTO FRONTERIZOS, POR CIUDAD DE DESTINO | | | | | | | | | | |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--|
| CIUDAD / AÑO | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| CARTAGENA | 128.973 | 133.172 | 141.367 | 155.259 | 169.120 | 175.584 | 203.962 | 228.077 | 258.450 | |
| COLOMBIA | 1.053.348 | 1.195.443 | 1.222.966 | 1.353.700 | 1.474.863 | 1.496.401 | 1.591.120 | 1.726.300 | 1.967.814 | |

Fuente: DAS, Cálculos Viceministerio de Turismo

| ARRIBO DE PASAJEROS EN CRUCEROS | | | | | | | | | |
|---------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| CIUDAD / AÑO | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 * | 2010 ** | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| CARTAGENA | 42.024 | 108.892 | 206.691 | 270.257 | 286.312 | 305.932 | 251.531 | 303.915 | 309.698 |
| COLOMBIA | 50.946 | 126.890 | 228.221 | 346.693 | 296.049 | 313.153 | 254.403 | 306.694 | 314.207 |

Fuente: SPRC, SPCM, Capitanía de Puerto de San Andrés Islas

* En el 2009, se incluyen para Santa Marta, los pasajeros con origen Cartagena, en total son: 61.966

** (2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 Santa Marta origen internacional)

La tendencia es similar en Bogotá con una caída de 7,1 puntos porcentuales, Medellín con 7,3 y Cali con 12,1. Lo anterior, indica que no han sido suficientes los esfuerzos en la implementación de la política en términos de certificación en dichas normas, concluyendo que el segundo objetivo de la PCT no ha sido suficientemente desarrollado. Estos resultados se observan en el anexo (F), donde se compara otras ciudades contra Cartagena.

En entrevista, al Coordinador del Grupo de Análisis Sectorial y Registro Nacional de Turismo, sostiene que "...esta tendencia se presenta porque al no ser de obligado cumplimiento para los prestadores certificarse en alguna norma de calidad, se concentran en aspectos administrativos y financieros, antes que en la calidad del servicio". No obstante, continúa; "...que a la fecha (26 de marzo de 2015), está para sanción ministerial, una norma que "obliga" a todos los prestadores a cumplir con lo dispuesto en la norma técnica de sostenibilidad ambiental" (A. Torres, comunicación personal, 4 abril 2015). En la Resolución 0148 de 2015 que reglamenta el cumplimiento de las normas

técnicas de calidad, se establece que para su cumplimiento, los prestadores de servicios turísticos deberán presentar una “..., autoevaluación documentada (declaración de primera parte)” y que el Ministerio, “pueda verificar en cualquier momento la veracidad de la información”. (Resolución 0148, 2015) Pero, es necesario que para obtener la certificación, no baste con una comunicación del representante legal donde conste que cumple con los requisitos exigidos, sino que haya una verificación in situ de parte de autoridad competente.

El Coordinador del Grupo de Promoción del Viceministerio de Turismo, sostiene que la expedición de dicha norma, lo que busca es “crear cultura de calidad al permitir que sea el prestador por iniciativa propia, el que decida obtener la certificación, haciéndolo más responsable con la calidad y prestación del servicio turístico” (R. Cifuentes, comunicación personal, mayo 2015). Finalmente, en jornadas de formalización y legislación turística, realizadas por el maestrando en municipios como Popayán, Honda y Valledupar; los prestadores sostienen que la obligación de certificarse en normas de calidad turística, lo que hace es encarecer el servicio porque de algún lado debe salir el costo de la misma.

4.1.1. Alcances y logros en la certificación de hoteles

El anterior apartado, demostró que la aplicación de la política no es muy efectiva en términos generales. Para tener un contexto más amplio, se aplica el segundo objetivo específico de la Política de Competitividad Turística a cada una de las unidades productivas (prestadores). Así, la certificación de hoteles en Cartagena (23), frente a la dinámica de crecimiento del mismo tipo de prestador (367), en el periodo de estudio, demuestra que los resultados representa el 6,3% en dicha ciudad.

Ilustración 22: Comportamiento certificación de hoteles

| ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO CERTIFICADOS 2007-2014 | | | | |
|--|--------------------------|--------------|------------|------------|
| REGIÓN | ALOJAMIENTO ¹ | CERTIFICADOS | % REGIONAL | REG vs NAL |
| COLOMBIA | 6871 | 341 | 5,0% | |
| CARTAGENA | 367 | 23 | 6,3% | 5,0% |
| RESTO | 6504 | 318 | 4,9% | 0,3% |

Fuente: Viceministerio de Turismo - RNT - DCDST. Cálculos propios

Datos a diciembre de 2014

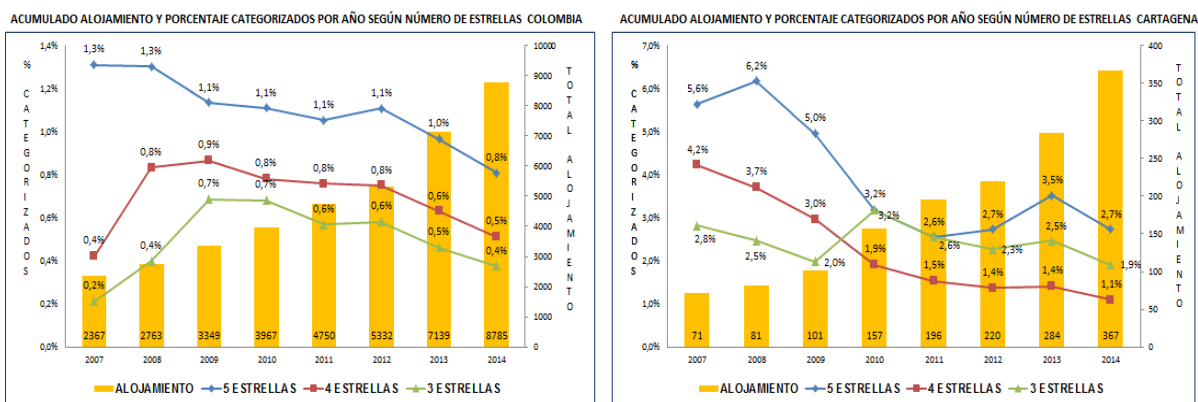
¹Establecimientos de alojamiento inscritos activos 2007-2014

Ciudades como Bogotá presentan una dinámica más activa, con resultados del (23%) de certificación de hoteles, Medellín (8,0%), San Andrés (26,0%), Cartagena sólo supera a Santa Marta (0,9%) y Cali (5,8%), frente al total de inscritos en el RNT. La dinámica de certificación de hoteles certificados en Cartagena con (5,0%), comparada con el nivel nacional, muestra mejores resultados

que Medellín (6,2%), San Andrés (3,5%), Santa Marta (1,8%) y Cali (2,4%), sólo Bogotá con (29%), supera a Cartagena, lo que indica que la aplicación de la política a nivel regional, y específicamente en Cartagena no es muy eficiente, no obstante los recursos enfocados en el fortalecimiento de las unidades productivas del sector en dicho municipio. El alcance en el cumplimiento de la norma para este tipo de unidad productiva, categoriza los establecimientos de alojamiento por número de estrellas; lo que se refleja en la competitividad turística en aspectos como “protección, seguridad y confianza que utilizan las agencias de viajes para orientar al consumidor para que pueda tomar una decisión informada acerca del servicio turístico, con el fin de alcanzar su satisfacción”. (NTSH 006, 2009, p. 23)

La metodología utilizada es la acumulación de establecimientos certificados en el periodo de estudio, sobre el total de establecimientos de alojamiento activos, en el último año de estudio. Igual formula se utiliza para calcular el porcentaje de certificados en Gastronomía. Así, la cobertura es de 9,6% a nivel nacional; 30,2% en Cartagena; 42,9% en Bogotá; 23,5% en Medellín; 0,8% en San Andrés; 5,5% en Santa Marta y 21,3% en Cali, del total de alojamientos formalmente constituidos respectivamente, sin contar los establecimientos que operan en la informalidad, y de acuerdo con la misma norma, no estaría atendiendo los criterios internacionales estandarizados de procedimientos de operación y administración, que les permite ser más competitivos (NTSH 006, 2009, p. 23). En cualquier caso, la tendencia es descendente, y obedece, a que es más rápido el crecimiento de inscritos por sector, que el número de categorizados. Ejemplo de lo anterior, es que en el 2007, mientras que el acumulado de categorizados fue de 46 establecimientos; el número de alojamientos inscritos activos era de 2.367, es decir, sólo el 2% cumplía la norma en ese año.

Ilustración 23: Alojamientos categorizados por número de estrellas.



Fuente: Viceministerio de Turismo – RNT - CONFECAMARAS
Creación propia a partir de los datos suministrados por el Viceministerio de Turismo

Lo anterior, se evidencia en los resultados de la aplicación de la norma en esta forma de certificación, pues mientras el crecimiento sectorial entre el año 2007 y el 2014, en número de unidades productivas a nivel nacional, creció el 27% al pasar de 2.367 unidades a 8.785, la categorización por cinco estrellas en el mismo periodo descendió (0,5) puntos, es decir, 70 unidades productivas estaban certificadas, lo que equivale decir, que sólo el 0,8% de los alojamientos inscritos activos en el RNT, estaba categorizados por cinco estrellas. En cuatro y tres estrellas, solo se certifican 44 establecimientos, o sea el 0,5% de los inscritos activos respectivamente. (Ilustración 23)

En Cartagena de Indias, esta tendencia es más acentuada, ya que mientras el crecimiento sectorial fue del 19% pasando de 71 a 377 unidades productivas, la categorización por cinco estrellas descendió (2,9) puntos porcentuales, es decir, 10 unidades se certificaron, o lo que es lo mismo, sólo 2,7% de los alojamientos inscritos activos. En cuatro estrellas desciende (3,1) puntos, es decir, se certifican 7 unidades, o el 1,9% de los inscritos y, por tres estrellas se certifican 4 unidades equivalente al 1,1% de inscritos activos. Este comportamiento, no mejora la competitividad y el servicio turístico.

Ciudades como Bogotá, Medellín y Santa Marta, muestran un comportamiento igualmente descendente, sólo Cali tiene un comportamiento positivo en la categorización por cinco estrellas. (Anexo G) Este comportamiento queda demostrado en un sondeo realizado vía correo electrónico a 32 establecimientos de la ciudad, donde responden que es debido a los altos costos de implementación de los sistemas de calidad (19%), la nula obligatoriedad de la norma por parte de los entes reguladores (90%) y para la mayor parte de los indagados, el desconocimiento de cómo hacerlo (95%) (Ilustración 24).

Ilustración 24: Certificación en normas técnicas.

| CERTIFICADO EN NORMAS TECNICAS SECTORIALES | | | | | | |
|--|----|--------------|-------------------|-----------------|-----------------|------|
| SI | NO | ALTOS COSTOS | NO ES OBLIGATORIA | INFRAESTRUCTURA | DESCONOCIMIENTO | OTRO |
| 0 | 21 | 4 | 19 | 2 | 20 | 0 |
| | | 19,0% | 90,5% | 9,5% | 95,2% | 0,0% |

Fuente: sondeo realizado a 32 hoteles via correo electronico

Realización propia.

Lo anterior concuerda con el Plan de Desarrollo Turístico de Bolívar 2012, donde se observa que el 19% de 32 establecimientos de alojamiento encuestados no cumple con ninguno de los requisitos de la norma NTSH 006; es decir, categorización para los hoteles de 1 estrella, el 22% está en el rango de 50 a 75% de cumplimiento y, ningún establecimiento cumple con el total de criterios (p. 312).

4.1.2. Alcances y logros en la certificación de agencias de viajes

La aplicación de la norma para las agencias de viajes, es muy productiva en Cartagena con el 21,9% de certificación, superando el comportamiento nacional y de ciudades como Bogotá (10%), Medellín (14,2%) y Cali (5,2%) en el periodo de estudio. (Ilustración 25)

Ilustración 25: Comportamiento de Agencias certificadas

| AGENCIAS DE VIAJES CERTIFICADAS 2007-2014 | | | | |
|---|-----------------------|--------------|------------|------------|
| REGIÓN | AGENCIAS ¹ | CERTIFICADAS | % REGIONAL | REG vs NAL |
| COLOMBIA | 4023 | 312 | 7,8% | |
| CARTAGENA | 114 | 25 | 21,9% | 7,8% |
| RESTO | 3909 | 287 | 7,3% | 21,9% |

Fuente: Viceministerio de Turismo - RNT - DCDST. Cálculos propios

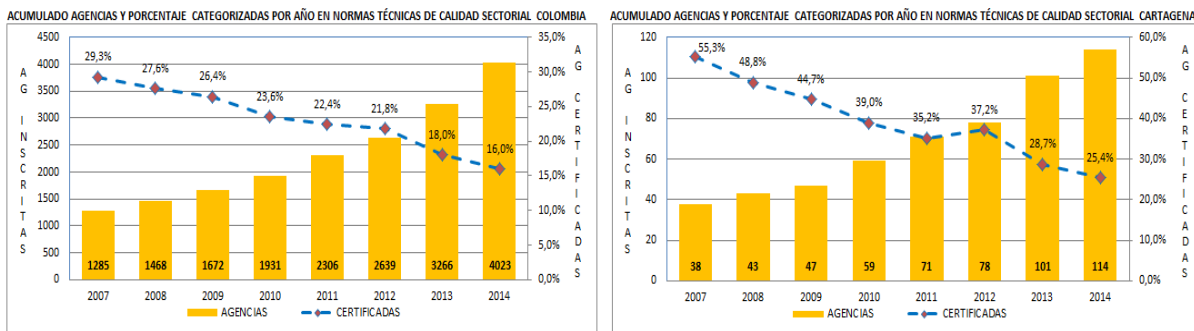
Datos a 2015

¹ Agencias de viajes inscritas activas 2007-2014

Comparando los resultados a nivel nacional, Cartagena (7,8%) es superada en este indicador, sólo por Bogotá (33%) y Medellín (17,2%). El análisis por año, ratifica que el crecimiento de esta unidad es mayor que la certificación. Así, el crecimiento sectorial nacional fue del 31,9%, al pasar de 1.285 a 4.023 agencias inscritas activas. En términos reales, la categorización creció en 266 unidades certificadas; pero porcentualmente, se perdieron (13,3) puntos porcentuales, es decir, sólo el 16% del total de inscripciones se encontraban certificadas al final del periodo.

En Cartagena, esta tendencia es más acentuada, pues el crecimiento sectorial fue del 33,3%, pasando del 38 a 114 agencias inscritas. En términos reales crecieron 76 unidades, pero en términos porcentuales descendió (29,8) puntos, o sea, el 25% estaban certificadas al final del periodo. (Ilustración 26) Ciudades como Bogotá, presenta un comportamiento similar, al perder (19,6) puntos porcentuales en la categorización frente al crecimiento del sector que fue del 38,9%, sumando 675 unidades inscritas.

Ilustración 26: Comportamiento en la certificación de agencias 2007-2014



Fuente: Viceministerio de Turismo – RNT - CONFECAMARAS. Datos a 2014
 Creación propia a partir de los datos suministrados por el Viceministerio de Turismo

No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta que la certificación puede realizarse con normas que expide el Ministerio o por normas internacionales, o propias de las cadenas o establecimientos, de ahí, que no necesariamente el no estar certificado signifique que no se preste atención a la calidad. También existen programas de mejoramiento continuo que abarcan temas de calidad.

4.1.3. Alcances y logros en la certificación de restaurantes de interés turístico

Otro de los actores que más relevancia tiene dentro de la cadena de producción, son los establecimientos de gastronomía, ya que junto con el alojamiento y la seguridad, son características sensibles dentro de ella. En el análisis de resultados, Cartagena tiene resultados promedios de 8,2%, frente al 2,9% de certificados a nivel nacional, comparativamente con el crecimiento del sector (Ilustración 27) Medellín, Cali, Santa Marta y San Andrés no presentan restaurantes certificados.

Ilustración 27: Restaurantes certificados USNA 008

| RESTAURANTES CERTIFICADOS NORMA NTS USNA 008 COLOMBIA | | | | RESTAURANTES CERTIFICADOS NORMA NTS USNA 008 CARTAGENA | | | |
|---|------------------|-----------------------|---------------------------|--|------------------|------------------------|---------------------------|
| AÑO | PST ² | COLOMBIA ¹ | CERTIFICADOS ³ | AÑO | PST ² | CARTAGENA ¹ | CERTIFICADOS ³ |
| 2007 | 175 | 7 | 4,0% | 2007 | 29 | 3 | 10,3% |
| 2008 | 222 | 7 | 3,2% | 2008 | 35 | 3 | 8,6% |
| 2009 | 279 | 7 | 2,5% | 2009 | 46 | 3 | 6,5% |
| 2010 | 326 | 8 | 2,5% | 2010 | 47 | 4 | 8,5% |
| 2011 | 404 | 12 | 3,0% | 2011 | 54 | 4 | 7,4% |
| 2012 | 488 | 15 | 3,1% | 2012 | 57 | 4 | 7,0% |
| 2013 | 658 | 17 | 2,6% | 2013 | 71 | 5 | 7,0% |
| 2014 | 754 | 20 | 2,7% | 2014 | 79 | 8 | 10,1% |

Fuente: Viceministerio de Turismo-DCDST. Cálculos propios

¹ Acumulado de certificados,

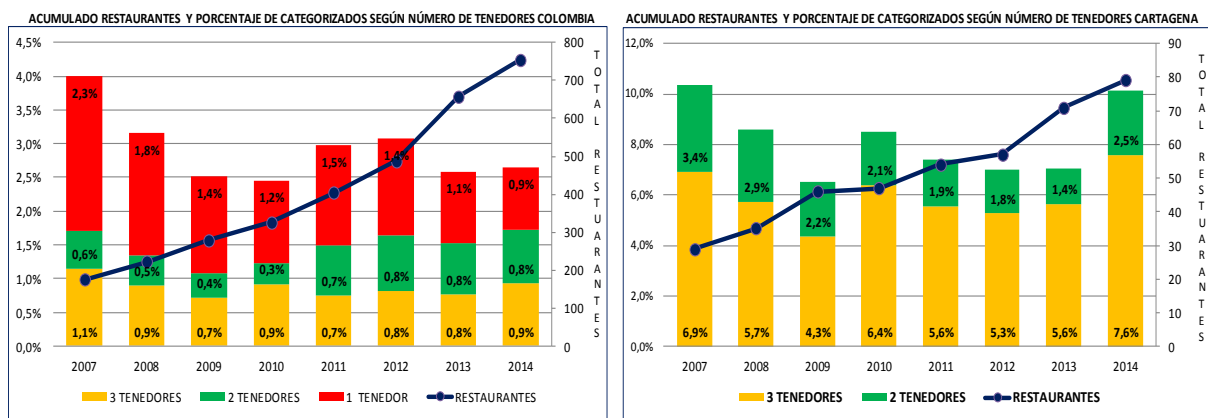
² Acumulado de restaurantes inscritos activos en el RNT

³ Pcentaje de certificados

El crecimiento sectorial nacional en términos reales fue de 579 nuevos restaurantes inscritos, equivalente al 77%, pero porcentualmente la categorización, descendió (1,3) puntos. En Cartagena, la inscripción de nuevas unidades representó el 63% (50 establecimientos), y porcentualmente descendió (0,2) puntos, en el periodo de estudio, corroborándose, que es más rápido el crecimiento de sectorial en términos reales, que en número de certificados.

En la categorización por número de tenedores (3), Cartagena presenta tendencia positiva al pasar de 6,9% al inicio del periodo (2007), a 7,6% al final del mismo (2014). Por (2) tenedores, la tendencia es descendente al perder 0,9 puntos en el periodo (Ilustración 28). Bogotá, cuenta con 59 establecimientos certificados en la NTS USNA 007, en la USNA 008 no aparecen restaurantes categorizados por tenedores.

Ilustración 28: Restaurantes categorizados por número de tenedores



Fuente: Viceministerio de Turismo – RNT - DCDST

Creación propia a partir de los datos suministrados por el Viceministerio de Turismo

A nivel nacional, la tendencia negativa de certificación de restaurantes, obedece a que el crecimiento sectorial promedio a nivel nacional en número de unidades es del 23%, mientras el promedio en cumplimiento de la norma es del (1%) entre el 2007 y el 2014. Cartagena tiene un crecimiento del 16% unidades sector. En el cumplimiento a la norma, aunque presenta tendencias negativas en varios años, termina el mismo periodo con un crecimiento promedio de 4,1%. (Ilustración 28)

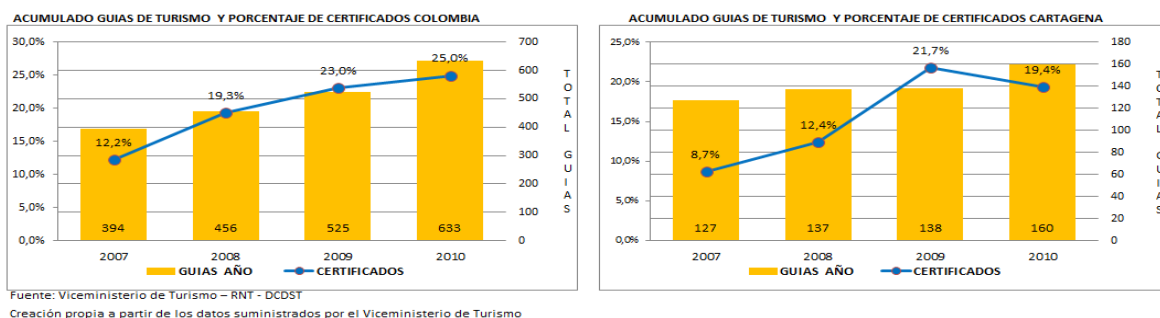
4.1.4. Alcances y logros en la certificación de Guías de Turismo

Cuantitativamente, después del año 2010 los Guías de Turismo no actualizaron la certificación (ver Ilustración 29), las razones, de acuerdo a información transmitida por el Coordinador de Grupo de

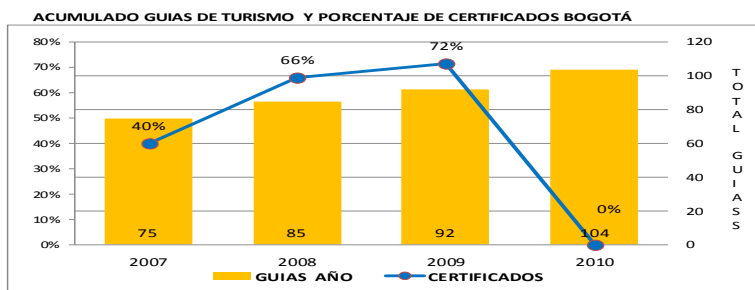
Calidad Seguridad y Cooperación Internacional del Viceministerio de Turismo, obedece a que en ese sector, entre el 2004 y el 2010, se realizó un proyecto en el cual se podían certificar sin incurrir en costos, pero a partir del tercer año, deberían sufragar los gastos de actualización de la certificación, pero no cumplieron (L. Sarmiento, comunicación personal, 4 de octubre de 2016). Posteriormente, según la Resolución 4367 de 2013, que deroga la Resolución 4896 e 2011; en su artículo segundo, dispone que a partir de la fecha de su publicación, los guías de turismo continúen ejerciendo la profesión y la actividad, solamente con la inscripción en el Registro Nacional de Turismo.

Para ese año (2010), el 65,6% del total nacional se encontraban certificados. Al final del periodo, el sector nacional creció el 37,8%, pasando de 394 a 633 Guías inscritos, y la tendencia en la certificación, se incrementó en 12,8%, es decir, 110 nuevos Guías se certificaron. (Ilustración 29)

Ilustración 29: Guías de Turismo Certificados



Bogotá presenta un comportamiento irregular, porque aunque el crecimiento sectorial de esta unidad productiva fue del 27,9%, al pasar de 75 a 104 unidades inscritas, la tendencia en certificados al final del periodo, es del 0%, después de presentar crecimientos del 26% en los tres años anteriores.



En las otras ciudades, San Andrés, Cali y Medellín, no hay Guías certificados. En Bogotá, la actualización de los Guías sólo se cumplió hasta el año 2009, alcanzando un 72% de certificados. En Cartagena y a nivel nacional, el proceso se cumplió hasta el 2010.

4.2. Seguridad Turística

La seguridad es el indicador de competitividad que revela el mejoramiento de uno de los aspectos comparativos de los destinos turísticos. Este indicador mide, entre otros aspectos, el número de efectivos asignados a la seguridad del destino, lo que influye en el porcentaje de delitos presentados, pues la sola presencia de la autoridad evita la ocurrencia de la falta. “La presencia de los mismos da tranquilidad al turista y, mejor aún, si el efectivo de seguridad habla su mismo idioma, contribuyendo así a la información del visitante” (<http://www.forodeseguridad.com/>)

El Plan de Seguridad Turística (2003) considera que:

La seguridad es una de las condiciones fundamentales para el fortalecimiento de la competitividad del turismo en Colombia, es necesario que la prioridad de la gestión del Estado sea la de buscar los mecanismos de coordinación y de gestión que permitan articular medidas prácticas en el tema, para que la actividad turística consolide su reactivación, se valore su importancia socioeconómica, se garantice su calidad y se le reconozca como factor de paz. (p.9)

Es un bien intangible que sólo se materializa en toda su dimensión cuando falla, si bien no existe ningún lugar del mundo que ofrezca seguridad total, los problemas de seguridad son permanentes (Inmark 2013). La seguridad es una problemática que requiere soluciones articuladas con otras políticas e instituciones para que sus efectos se vislumbren en las comunidades receptoras del turismo colombiano. Consientes de esto, las autoridades de turismo se “articulan con la Policía de Turismo, unidad de la Policía Nacional encargada de brindar orientación e información a los turistas y de promover y rescatar valores, tradiciones, sentido de pertenencia y respeto por el patrimonio cultural del país” (p. 9). Así, se han creado los siguientes programas encaminados a suministrar información al turista como elemento fundamental para el disfrute de estancia en el destino turístico:

- Civiplayas, cuyo objetivo es articular esfuerzos del sector público y privado para despertar conciencia colectiva en el mejoramiento y disfrute de las playas del país.
- Quiero a mi Ciudad, explota y cultiva el sentido de pertenencia e integración, con la comunidad y su cultura, de los ciudadanos de los municipios en los que se implementa el programa, al tiempo que pretende adelantar labores de vigilancia y control de los atractivos turísticos.

- Las campañas de sensibilización y control para difundir, concientizar y fortalecer el cumplimiento de las obligaciones legales del prestador de servicios turísticos entre ellas la de disponer del Registro Nacional de Turismo, resaltando los componentes éticos
- Plan Terminales Seguros, que implementa una especial vigilancia de los lugares de elevado tráfico de viajeros;
- Caravanas turísticas – Rutas seguras (estrategia para la reactivación del sector turismo orientada a mejorar la seguridad de las personas durante sus desplazamientos por las carreteras colombianas); entre otros. (Plan Estratégico de Seguridad Turística. 2003)

De igual forma, la creación de los Comités Departamentales de seguridad turística, por la Ley 1558 de 2012 (artículo 11), que reemplazan a los Consejos de Seguridad, que traslada las competencias de liderazgo y competencias, la implementación de centros de información, como el Observatorio de Seguridad Turística, el Informe Elaboración e implementación de Protocolos de Seguridad turística en los destinos de San Agustín (Huila), Paisaje Cultural Cafetero (Caldas, Quindío, Risaralda y Norte del Valle), Nuquí (Chocó) y Caño Cristales (Meta) (MINCIT – FONTUR, 2013), son entre otros, esfuerzos por mejorar la seguridad en los destinos. El comportamiento de este indicador se observa en los diferentes informes de competitividad que contemplan esta variable.

Ilustración 30: Comportamiento del Pilar "Marco Regulatorio"

| COMPONENTES DEL INDICE DE COMPETITIVIDAD DE VIAJES Y TURISMO - ICVT PARA COLOMBIA | | | | | | | |
|---|--------------------------------------|------|------|------|------|------|-------------------------|
| PILARES | INDICADORES | AÑOS | | | | | DIFERENCIA 2007-2013 |
| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2013 | |
| Número de países medidos | | 124 | 130 | 133 | 139 | 140 | |
| Marco Regulatorio | | 69 | 95 | 91 | 102 | 101 | -32 |
| | P.1 Normas policiales y regulaciones | 41 | 60 | 60 | 60 | 56 | -15 |
| | P.3 Seguridad | 105 | 118 | 125 | 126 | 115 | -10 |
| | P.4 Salud e Higiene | 55 | 78 | 86 | 95 | 100 | -45 |

| COMPONENTES DEL INDICE DE COMPETITIVIDAD DE VIAJES Y TURISMO - ICVT PARA ECUADOR | | | | | | | |
|--|--------------------------------------|------|------|------|------|------|-------------------------|
| PILARES | INDICADORES | AÑOS | | | | | DIFERENCIA 2007-2013 |
| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2013 | |
| Número de países medidos | | 124 | 130 | 133 | 139 | 140 | |
| Marco Regulatorio | | 98 | 101 | 103 | 93 | 85 | 13 |
| | P.1 Normas policiales y regulaciones | 77 | 111 | 126 | 124 | 89 | -12 |
| | P.3 Seguridad | 102 | 97 | 99 | 90 | 104 | -2 |
| | P.4 Salud e Higiene | 80 | 73 | 73 | 82 | 76 | 4 |

Fuente: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2007-2015
<https://www.weforum.org/reports>

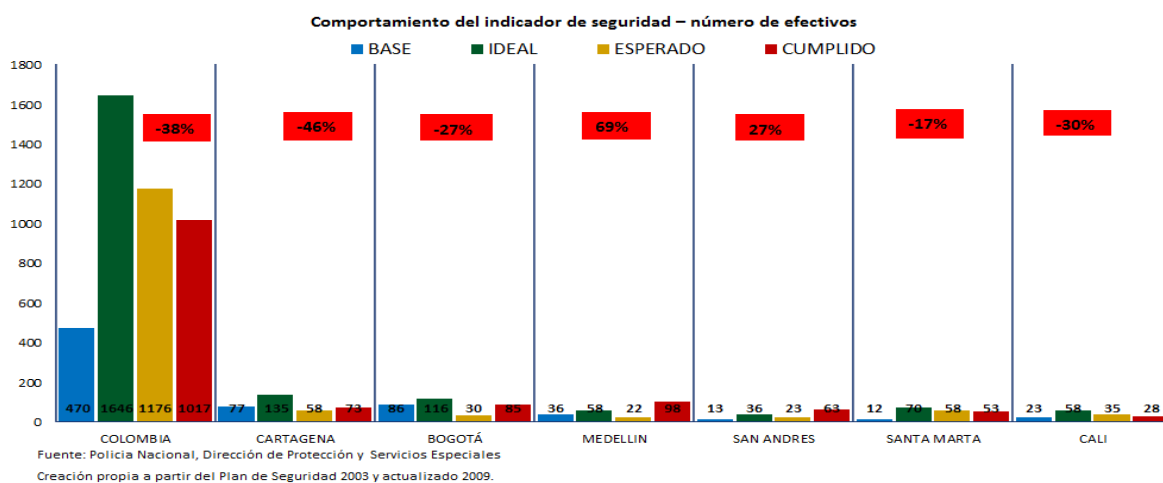
El Informe de Competitividad y Viajes 2013 del Foro Económico Mundial, en aspectos que inciden en la sensación de seguridad en los destinos, ubica a Colombia, de 140 países medidos, en el puesto 115 en seguridad, en Salud e Higiene en el 100, es decir, en estos indicadores que hacen parte del pilar “Marco Regulatorio”, pierde posiciones frente a países como Ecuador que muestra

mejores resultados en este pilar (Ilustración 30), sólo en el indicador de “Normas Policiales”, aunque pierde tres posiciones más que Ecuador, queda mejor ubicada, puesto 56.

4.2.4. Alcances y logros en número de efectivos para turismo

En la versión actualizada del año 2009 del Plan de Seguridad Turística; entre el 2003 y el 2009, el incremento fue de 211 efectivos a nivel nacional. Cartagena disminuyó en cuatro (4) y Bogotá en uno (1), siendo superadas por departamentos como el Choco que tuvo incrementos del 300%, al pasar de 5 efectivos en 2003 a 21 en 2009. En el cumplimiento de la meta “ideal”, la diferencia fue del -38% efectivos, es decir, la tendencia en este indicador es negativa; el mismo comportamiento tuvo Cartagena y Bogotá, siendo más acentuado en el municipio foco de análisis. (Plan de Seguridad 2009, versión actualizada)

Ilustración 31: Comportamiento del indicador de seguridad – número de efectivos.



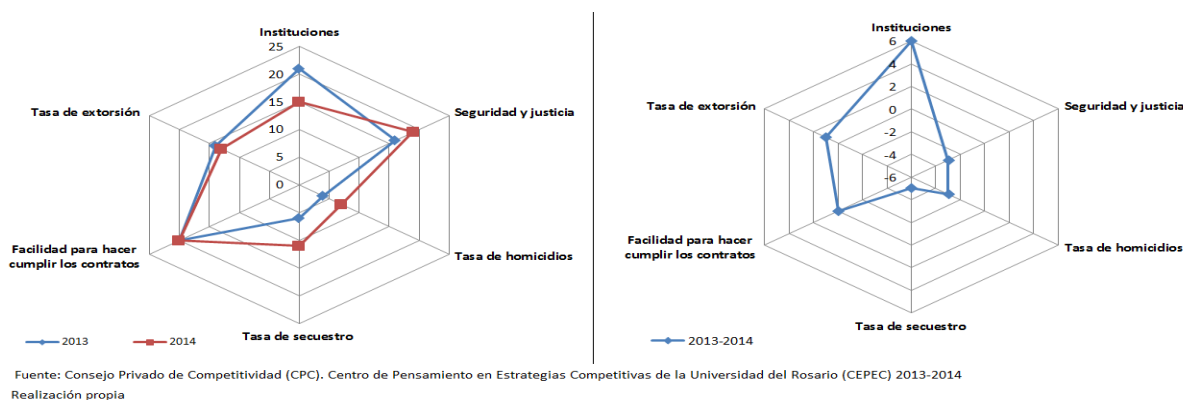
Por falta de información no se puede comprobar el número de efectivos asignados a partir del año 2010. En el 2013, por iniciativa del Viceministerio de Turismo y FONTUR, financiaron la “Elaboración e implementación de Protocolos de Seguridad turística en los destinos de San Agustín (Huila), Paisaje Cultural Cafetero (Caldas, Quindío, Risaralda y Norte del Valle), Nuquí (Chocó) y Caño Cristales (Meta), mejorando su competitividad y las condiciones de seguridad de los turistas durante su permanencia o desplazamiento”, en donde se destaca la importancia de la seguridad como aspecto fundamental de la competitividad. (Inmark 2013) En el año 2015, se inicia una nueva actualización del Plan de Seguridad Turística.

“La seguridad turística es una variable de la seguridad ciudadana y debe ser analizada como parte de un sistema de seguridad integral pero con sus propios indicadores o ejes de trabajo” (www.http://portal.seguridadturistica.org/) Así, aunque la presencia de delitos por modalidad no se detiene, Cartagena presentó una tendencia favorable en los índices de mortalidad por cada 100 mil habitantes, al pasar del 23,3% al 18,5% en el 2008. Pero a partir del año 2009 este delito se incrementó y, en el 2013 alcanzó porcentajes del 27,0% y en el 2014, llegó al 29,7%. Este delito ha crecido casi a la par con el número de habitantes/año. (COSED, Cartagena Cómo Vamos 2015, p. 9).

Ese comportamiento, puede explicarse, si se mira otros factores que hacen parte de la seguridad que se reflejan en la calidad de las “instituciones públicas y privadas, siendo un determinante fundamental de la competitividad”. (Consejo Privado de la Competitividad - CPD, 2013) Este organismo en el Índice Departamental de Competitividad (IDC), que está compuesto por “81 variables, las cuales clasifican en 28 subpilares, y a su vez, los subpilares se agregan en 10 pilares, organizados en tres factores: condiciones básicas; eficiencia, y sofisticación e innovación” (CPD, 2013, p. 13). Así, dentro del pilar “Instituciones”, que considera entre otras variables, la seguridad y justicia, se observa que Bolívar mejora 6 posiciones entre 22 departamentos medidos, al pasar del puesto 21 al 15, pero sigue por debajo de departamentos como Cesar, Tolima, Huila y Boyacá.

Sin embargo, en el Factor Condiciones Básicas - Pilar Instituciones y, dentro de este; el indicador seguridad y justicia, desciende 3 puestos, tasa de homicidios 3 posiciones y tasa de secuestro 5 puestos.

Ilustración 32: comportamiento Pilar Instituciones 2013-2014



No obstante lo anterior, a la pregunta “Hola. Es seguro para los turistas ir a Colombia ¿En específico Cartagena? ¿Seguro viajar con niños?; que aparece en la página de TripAdvisor

(<https://www.tripadvisor.co>), se leen los siguientes comentarios, que dejan ver que la percepción del visitante es muy buena:

“..., por mi experiencia (viajé solo durante enero por varias ciudades de Colombia) es muy seguro. Obviamente hay delincuencia y siempre te conviene preguntar a los locales si hay alguna zona para evitar, pero personalmente no tuve ninguna mala experiencia al respecto. En Cartagena, sobre todo, dentro de la ciudad amurallada es ultra seguro, hay muchos restaurantes y hospedajes costosos, por lo que se interesan mucho por brindar seguridad. Así que tranquilo, a disfrutar! (AlmanArg, Buenos Aires, Argentina)

“Cuando menos Cartagena que es donde he estado de vacaciones muy recientemente, es muy seguro. Es una ciudad muy segura, se puede caminar con tranquilidad a todas horas. Yo diría que es un buen destino para viajar con niños, pues había muchos turistas con niños de todas las edades, incluso bebés. (Lpo1987, Lima, Perú)

La Organización Mundial del Turismo define la seguridad turística como la protección de la vida, de la salud, de la integridad física, psicológica y económica de los visitantes, prestadores de servicios y miembros de las comunidades receptoras. (II Conferencia de Seguridad Turística de las Américas, 2013, p. 7) Así, el Plan Estratégico de Seguridad Turística (2016), define una serie de estrategias, encaminadas al control y la prevención de los servicios que ofrecen los prestadores de servicios turísticos; a la formalización de los mismos, a la preservación de los atractivos turísticos, a consolidar los centros de información para orientar a los turistas, continua con el fortalecimiento de la seguridad en las carreteras con la Rutas Turísticas Seguras y en general, a promocionar y divulgar las ventajas comparativas del sector turístico nacional y regional.

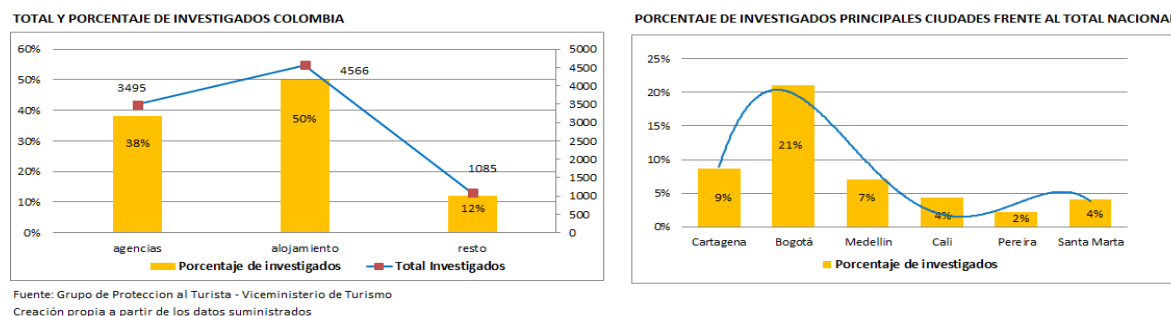
Los lineamientos de la Política de Competitividad Turística en su aplicación, solo se cumplieron en un 29%, pues de las 14 estrategias propuestas para cumplir con el objetivo específico tres, sólo se cumplieron cuatro.

4.2.5. Alcances y logros en investigaciones a PST

Disciplinar el sector es tarea fundamental, para lograr el objetivo de un servicio de excelencia. Así entonces, la apertura de investigaciones a prestadores, es componente de la seguridad turística. El análisis de la información suministrada, arroja que en el periodo 2009 a 2014 se iniciaron 9.156 investigaciones, en su mayoría por “Incumplir las obligaciones frente a las autoridades de turismo”,

78% por el (Literal e)¹; de ese porcentaje, 6.613 investigaciones terminaron sin sanción, a 9 se les canceló el RNT y se les prohibió la actividad por cinco años, a 53 se les canceló el RNT y a 418 se les amonestó con multas entre 1 y 5 SMLMV. De igual forma, al 13% del total de investigaciones iniciadas, se amonestó por “Operar sin el previo registro de que trata el artículo 61 de la Ley 300 de 1996” (Literal g); de ese porcentaje, 576 terminaron sin sanción y a 126 se impuso sanciones entre 10 y 50 SMLMV, el resto, fueron canceladas o anuladas.

Ilustración 33: Comportamiento de las investigaciones a PST.

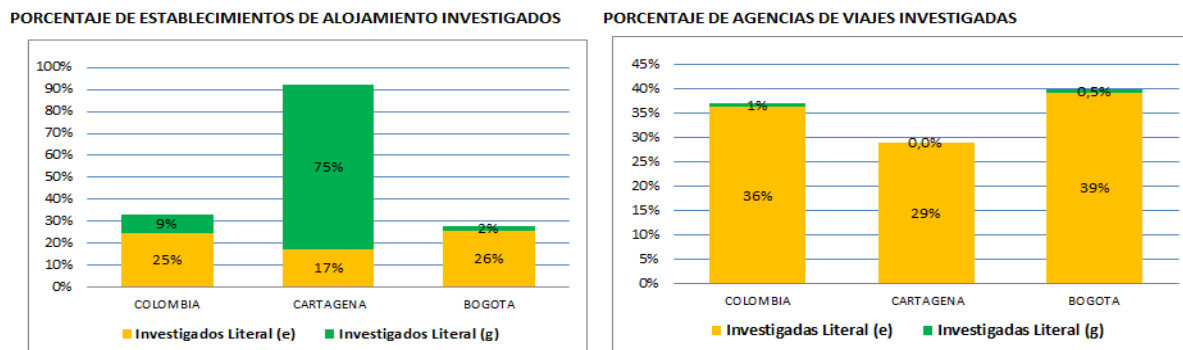


El análisis de resultados de las investigaciones adelantadas a prestadores de servicios turísticos (2009 – 2014), muestra que el crecimiento sectorial en unidades productivas fue del 66%,

Por ser la hotelería uno de los principales eslabones dentro de la cadena productiva turística, la formalidad es un requisito fundamental para fomentar la calidad y competitividad. El análisis de la información suministra los siguientes resultados: i) al cruzar el total de establecimientos de alojamiento inscritos a nivel nacional, de acuerdo con CONFECAMARAS-RNT, contra el número de investigaciones abiertas al mismo tipo de prestador; se observa que el 25% infringen el literal (e) y el 9,0% el literal (g); ii) para las agencias de viajes, el 36% y 1,0% respectivamente; iii) en el municipio foco de análisis, el 75% de los alojamientos estarían infringiendo el literal (g); *operar sin el debido Registro Nacional de Turismo* y el 17% infringen el literal (e); iv) en el caso de las agencias de viajes, el 29% por el literal (e) y el 0,0% para el literal (g), es decir, la informalidad es menor en este tipo de prestador (ver Ilustración 33).

¹ Literales contemplados en el Decreto 1075 de 1997: “Por el cual se señala el procedimiento para la imposición de sanciones a los prestadores de servicios turísticos”. Ministerio de Desarrollo Económico, Diario Oficial No. 43.023 de 1997.

Ilustración 34: Investigaciones de acuerdo con el Decreto 1075 de 1997



Fuente: Grupo de Protección al Turista - Viceministerio de Turismo, período 2009 - 2014
Creación propia a partir de la información suministrada

Lo anterior, aunque no necesariamente la única razón, explica de alguna forma, la insuficiente cobertura de certificación en Normas de Calidad Turística, lo que llevaría a una revisión de la Política de Calidad Turística.

En cuanto a los programas de capacitación y sensibilización turística, hay factores como la promoción, el contenido y el nivel de convocatoria que inciden en los resultados de la política para que la receptividad llegue a un número significativo de empresarios en diferentes ciudades del país. Es así, que entre el 2013 y el 2014 se realizaron 106 jornadas de sensibilización y talleres sobre formalización y legislación turística, con la asistencia de 4.998 empresarios del sector en 100 ciudades. Dentro de estas jornadas de sensibilización, se encuentra la campaña ESCNNA, programa dirigido a la erradicación de la práctica sexual con menores y adolescentes, así como a la formalización del sector.

En términos porcentuales, significa que la cobertura de dichos programas fue del 15% del total de municipios en donde de acuerdo con el Registro Nacional de Turismo, hay prestadores de servicios turísticos – PST., es decir, en 658 municipios de los 1.038 que reporta el DANE, existen PST., lo que significa que en el resto del país, es decir, en 380 municipios, en donde muy seguramente hay actividad turística, ésta se estaría ofreciendo de manera informal (Datos a 2014), cobertura baja, si se considera el esfuerzo económico hecho por la nación para fomentar la competitividad turística, ya que de acuerdo con la información suministrada por FONTUR; entre los años 2007 y 2014, ese esfuerzo fue de \$572.721.768.206, para impulsar los factores que ayudan en la competitividad; mientras que solamente por la línea de Mejoramiento de la Competitividad Turística, fue de \$98.653.021.839; equivalente al 17,2%. (Ilustración 35)

Ilustración 35: Gasto dirigido al mejoramiento de la competitividad Colombia.

| AÑOS / LÍNEA | MEJOR PROMOCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN | MAS Y MEJOR INFORMACION | FORTALECIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURISICA | MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD | ESCENNA | FORMACION, CAPACITACION Y SENSIBILIZACION TURISICA | SEGURIDAD TURISTICA | TOTALES |
|--------------|------------------------------------|-------------------------|--|-----------------------------------|-------------------------|--|-----------------------|---------------------------|
| 2007 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - | \$ 1.377.532.106 | \$ - | \$ 1.377.532.106 |
| 2008 | \$ 1.477.310.000 | \$ 20.000.000 | \$ 6.718.423.922 | \$ 11.859.311.799 | \$ - | \$ 1.728.483.941 | \$ 120.000.000 | \$ 21.923.529.662 |
| 2009 | \$ - | \$ - | \$ 20.814.213.389 | \$ 5.273.289.372 | \$ 1.415.835.156 | \$ 5.324.333.501 | \$ 11.880.000 | \$ 32.839.551.418 |
| 2010 | \$ - | \$ - | \$ 19.332.136.924 | \$ 8.671.158.326 | \$ 1.000.000.000 | \$ 1.758.678.566 | \$ - | \$ 30.761.973.816 |
| 2011 | \$ - | \$ - | \$ 26.271.619.722 | \$ 13.288.330.220 | \$ - | \$ 6.945.101.063 | \$ - | \$ 46.505.051.005 |
| 2012 | \$ - | \$ - | \$ 34.281.311.503 | \$ 14.484.929.367 | \$ 600.000.000 | \$ 4.816.401.800 | \$ - | \$ 54.182.642.670 |
| 2013 | \$ - | \$ - | \$ 35.708.178.601 | \$ 18.230.285.476 | \$ - | \$ 12.594.071.856 | \$ 112.000.000 | \$ 66.644.535.933 |
| 2014 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ 26.845.717.278 | \$ - | \$ 4.667.950.214 | \$ 612.400.000 | \$ 32.126.067.492 |
| TOTAL | \$ 1.477.310.000 | \$ 20.000.000 | \$ 143.125.884.062 | \$ 98.653.021.839 | \$ 3.015.835.156 | \$ 39.212.553.047 | \$ 856.280.000 | \$ 286.360.884.103 |

Fuente: FONTUR

Creación propia a partir de los datos suministrados por FONTUR.

En Cartagena de Indias, la inversión fue de \$11.426.560.975, equivalente al 2,0% del total nacional. Por la línea de Mejoramiento de la Competitividad Turística, fue \$5.500.073.087, que corresponde al 48,1% del esfuerzo regional, y al 5,6% de la misma línea a nivel nacional. En este municipio, no se aprobaron inversiones por la línea de “Más y mejor información”, ni por el programa de “Seguridad turística”, en este último, porque al igual que la Campaña ESCENNA, son del orden nacional.

Ilustración 36: Gasto en mejoramiento de la competitividad turística Cartagena

| AÑOS | FORMACION, CAPACITACION Y SENSIBILIZACION TURISICA | FORTALECIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURISICA | MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD |
|--------------|--|--|-----------------------------------|
| 2007 | \$ - | \$ - | \$ - |
| 2008 | \$ 35.400.000 | \$ - | \$ 2.076.313.746 |
| 2009 | \$ 24.100.000 | \$ 126.369.920 | \$ 166.469.780 |
| 2010 | \$ - | \$ 571.262.698 | \$ 450.670.000 |
| 2011 | \$ - | \$ 1.217.198.261 | \$ 91.000.000 |
| 2012 | \$ 392.776.800 | \$ 1.235.960.277 | \$ 120.000.000 |
| 2013 | \$ 1.173.505.700 | \$ 806.399.987 | \$ 1.562.215.316 |
| 2014 | \$ 343.514.245 | \$ - | \$ 1.033.404.245 |
| TOTAL | \$ 1.969.296.745 | \$ 3.957.191.143 | \$ 5.500.073.087 |

Fuente: FONTUR

Creación propia a partir de los datos suministrados por FONTUR.

Esos esfuerzos económicos, se dirigieron principalmente a impulsar la calidad, la innovación, la información estadística, el capital humano, la promoción y comercialización y, dentro estas líneas estratégicas, programas como adecuación de la oferta, estructura, planificación, diseño de producto, capacitación y sensibilización turística. (Ilustración 37)

Ilustración 37: Proyectos aprobados por línea estratégica - FONTUR

| PROYECTOS APROBADOS LINEA 1 MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD TURISTICA | | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|---|---|
| CONCEPTO | AÑOS | | | | | | | | TOTALES | LINEA ESTRATÉGICA | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | 2007 | 2008 - 2014 |
| Total de proyectos aprobados por la Línea 1: Mejoramiento de la Competitividad Turística | 49 | 71 | 87 | 15 | 61 | 14 | 51 | 49 | 397 | Más y Mejor Calidad e Innovación Más y Mejor Información Técnica y Estadística Mejor Capital Humano Mejor Promoción y Comercialización | Mejoramiento de la competitividad turística |
| Total de proyectos aprobados para: Antioquia - Bolívar - Bogotá - San Andrés - Valle del Cauca | 6 | 24 | 15 | 1 | 10 | 2 | 9 | 4 | 71 | Más y Mejor Calidad e Innovación Mejor capital humano Mejor Promoción y Comercialización. | Mejoramiento de la competitividad turística |
| Porcentaje de los departamentos seleccionados | 12% | 34% | 17% | 7% | 16% | 14% | 18% | 8% | 18% | | |

Fuente: FONTUR. Datos a 2014
Creación propia a partir de los datos suministrados

La línea estratégica que más impulso tuvo, fue mejoramiento de la competitividad, y dentro de esta, los programas en formación, capacitación y sensibilización turística. No obstante lo anterior, no se encontró registro de los impactos de ese esfuerzo económico y de los programas dirigidos a mejorar la competitividad turística, tanto a nivel nacional como regional, como por ejemplo, en número de personas capacitadas, cuáles y cuantas infraestructuras mejoradas y construidas, cuáles y cuantos programas de formación turística se diseñaron y donde y en qué medida, mejoraron la calidad de la mano de obra en el sector; es decir, la nación desembolsa los recursos y no hace seguimiento a los mismos. Lo anterior, sin contar el incentivo fiscal del programa de renta exenta por servicios hoteleros, que solamente en Cartagena equivale al 16,3% del total nacional, programa del cual no se sabe cuántos empleos ha generado.

4.3. Capacitación y formación turística

A partir de los datos del diagnóstico, se analizan los resultados de la Política de Competitividad Turística - PCT, y la corresponsabilidad de su cuarto objetivo específico, con los del Plan indicativo de Formación en Turismo. Además, partiendo de la Visión Sectorial 2020:

..., donde se propone que para esa fecha deberá existir un trabajo mancomunado entre el sector público y privado, en la que el aporte de todos los actores es definitivo para la competitividad del producto y del destino. Para ello, el recurso humano vinculado al sector deberá tener altos niveles de calidad, su formación corresponderá con las exigencias del mercado y será un personal bilingüe”. (Plan Indicativo de Formación en Turismo, 2009. p, 8)

En cumplimiento de la anterior visión, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió la Resolución 2349 de 2011, por medio de la cual se crea el Comité de Capacitación y Formación Turística; cuyas principales funciones (Artículo 2º), están encaminadas al mejoramiento de la calidad académica en la formación turística. Este Comité sesionó por primera vez, el 30 de agosto de 2016.

4.3.4. Alcances y logros en capacitación y formación turística

En la aplicación del cuarto objetivo específico de la PCT, sólo se cumplieron dos de las cinco estrategias propuestas para cumplirlo: “Impulsar la intensificación de los programas de inglés como segunda lengua” y “Establecer alianzas público-privadas para la inversión en la capacitación y formación de los trabajadores del sector turístico” (PCT. 2009, p. 16).

Al respecto, según la información del SNIES, el crecimiento en 29 de programas para formación de recurso humano en turismo al año 2014, representa el 34% con referencia al año 2009, con un valor agregado de dos nuevos niveles; especialización y maestría, lo que indica que la profesionalización del sector ha mejorado. El nivel que más creció, fue la formación tecnológica con el 92,3% con 24 programas, seguido por la técnica profesional con 26,5% (9), el nivel profesional perdió 9 programas equivalente al (34,6%). Los nuevos niveles, especialización representa el 3,5% (4) y maestría con el 0,9% (1), dentro del crecimiento de la oferta a 2014 y representan el 4,4% del total de programas en formación turística ofrecidos a nivel nacional. (Ilustración 38)

Ilustración 38: Crecimiento en los programas en formación turística

| PROGRAMA | 2009 | 2014 | CRECIMIENTO | |
|-------------------------------|--------|--------|-------------|------------|
| | NÚMERO | NÚMERO | ABSOLUTO | PORCENTUAL |
| FORMACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL | 34 | 43 | 9 | 26,5% |
| FORMACIÓN TECNOLÓGICA | 26 | 50 | 24 | 92,3% |
| FORMACIÓN PROFESIONAL | 26 | 17 | -9 | -34,6% |
| ESPECIALIZACIÓN | 0 | 4 | 4 | 100,0% |
| MAESTRIA | 0 | 1 | 1 | 100,0% |

Fuente: SNIES. Datos a 2014

86

115

Creación propia a partir de la WEB de SNIES

Del total de programas en formación turística a nivel nacional (115), el 22,6% se ofertan en Cartagena: de esos, el 46,2% ofrece en formación técnica profesional; 34,6% en el nivel tecnológico; 15,4% universitaria y 3,8% maestría.

Ilustración 39: Alcances y logros en formación turística nacional y regional

| NIVEL DE ESTUDIO | COLOMBIA | CARTAGENA | BOGOTÁ | MEDELLÍN | SANTA MARTA | SAN ANDRÉS | CALI |
|---|----------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| FORMACION TECNICA PROFESIONAL | 43 | 12 | 15 | 5 | 4 | 3 | 4 |
| TECNOLOGIA | 50 | 9 | 17 | 10 | 6 | 3 | 5 |
| UNIVERSITARIA | 17 | 4 | 7 | 3 | 0 | 0 | 3 |
| ESPECIALIZACION | 4 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| MAESTRIA | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 115 | 26 | 42 | 19 | 10 | 6 | 12 |
| PARTICIPACIÓN CIUDAD vs NACIONAL | | 22,6% | 36,5% | 16,5% | 8,7% | 5,2% | 10,4% |

| NIVEL DE ESTUDIO | COLOMBIA | CARTAGENA | BOGOTÁ | MEDELLÍN | SANTA MARTA | SAN ANDRÉS | CALI |
|---|----------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL | 37,4% | 46,2% | 35,7% | 26,3% | 40,0% | 50,0% | 40,0% |
| TECNOLOGÍA | 43,5% | 34,6% | 40,5% | 52,6% | 60,0% | 50,0% | 50,0% |
| UNIVERSITARIA | 14,8% | 15,4% | 16,7% | 15,8% | 0,0% | 0,0% | 30,0% |
| ESPECIALIZACIÓN | 3,5% | 0,0% | 7,1% | 5,3% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| MAESTRÍA | 0,9% | 3,8% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| PARTICIPACIÓN CIUDAD vs NACIONAL | | 22,6% | 36,5% | 16,5% | 8,7% | 5,2% | 10,4% |

Fuente: SNIES. Datos a 2014
Creación propia a partir de la WEB de SNIES

Bogotá con el 36,5% supera a Cartagena, con relación a la oferta nacional en los programas ofrecidos en formación turística (Ilustración 39). Medellín creció 4,9% con 9 programas nuevos, Ciudades como Santa Marta, San Andrés y Cali crecieron (2,9%); (4,1%) (1,1%) respectivamente. Santa Marta y San Andrés, sólo ofrecen programas en los niveles técnico y tecnológico. (Ilustración 39)

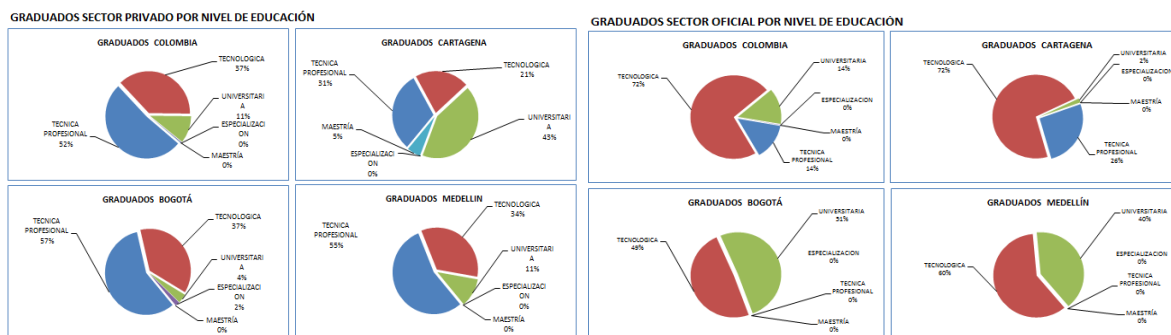
De acuerdo con lo anterior, y a la creación de 29 nuevos programas de formación turística (SNIES, 2015), el indicador de gestión, capacitación para el fortalecimiento de la competitividad turística, está cumpliendo con los estándares internacionales, y lo establecido en la Política de Competitividad Turística. Autores como (Zúñiga y Castillo, 2012), sustentan que una fuerza laboral bien preparada requiere incluir la gestión profesional y liderazgo, y es allí donde radica la importancia de la participación de la educación superior. (p. 231) De igual forma, plantean que la educación universitaria es de gran importancia para los directores, debido a que permite desarrollar mejores habilidades para la solución de los problemas (p. 5). Así, en el año 2008, según los archivos del Registro Nacional de Turismo, los 6.879 prestadores que actualizaron (Pregunta realizada en el formulario de Actualización – Módulo Operativo - IO5) el Registro Nacional de Turismo, informaron que el 39% de los gerentes tenía formación universitaria y 11% formación en postgrados, el mayor porcentaje está en nivel tecnológico y secundario con el 45%. Infortunadamente, decisiones administrativas no permitieron seguir evaluando este indicador. En Cartagena, la situación es muy similar al ámbito nacional, el 48% tenía formación universitaria y 12% en postgrados, los otros niveles representan el 38%.

Ese crecimiento en los programas, debe observarse en la aceptación e impacto en la comunidad y, para saberlo, se evalúa el número de graduados por nivel y tipo de formación. Así, del total de programas en formación turística, el sector oficial oferta el 27%; de ese porcentaje, 42% son del nivel

técnico; 39% tecnológica; 13% administraciones y los otros niveles el 6% de la oferta oficial. El sector privado representa el 83% de la oferta total nacional en formación turística, con el 50% en tecnologías, 31% técnicas, 12% administraciones y los otros niveles 7% de la oferta (ilustración 41). El sector oficial representa el 19% en el periodo de estudios y el sector privado el 81% del total de graduados.

En Cartagena, el sector oficial ofrece el 50% del total regional en formación turística; de ese porcentaje, las administraciones representan el 13%; las técnicas el 25% y las tecnologías el 63%. En el sector privado, representan el 25%; el 25% y el 38% respectivamente de los programas ofrecidos. Ciudades como Bogotá y Medellín, presentan igual comportamiento en la concentración de los niveles técnicos y tecnológicos.

Ilustración 40: Graduados por nivel de educación en turismo

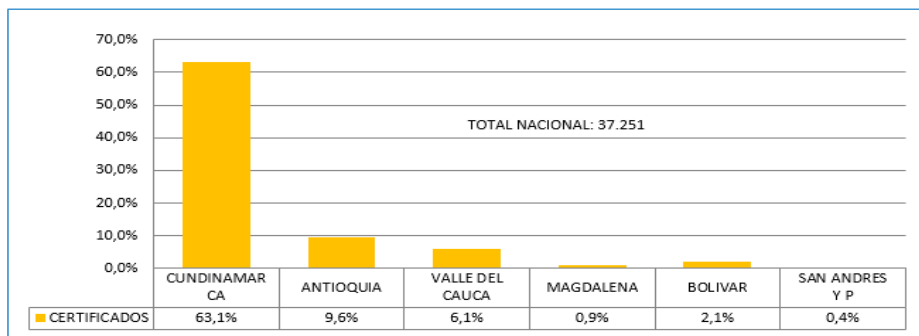


Fuente: SNIES. Datos a 2015
Creación propia a partir de la WEB de SNIES

Los anteriores resultados, concuerdan con el estudio realizado por la OMT (2009), en donde se expone que los programas, son ofrecidos en dos modalidades esencialmente, “a distancia tradicional”, y “presencial”; sólo desde el año 2010, se ofrecen en modalidad virtual. El mismo estudio, sostiene que los egresados de turismo de las universidades e institutos superiores carecen de habilidades específicas, como falta de conocimiento en idiomas incluyendo el inglés (OMT, 2009, p. 12). Para contrarrestar esto, en el 2009, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cumpliendo con uno de los objetivos de la Política de Competitividad Turística; creó el programa Ispeak, cuyo objetivo es evaluar y certificar el dominio de inglés de los residentes en Colombia, para proveer a compañías nacionales y extranjeras, una base de datos de los colombianos que dominan el idioma, en diferentes niveles (MINCIT, 2012). De acuerdo con los reportes del Programa de Transformación Productiva – PTP, en las convocatorias participaron 166.000 personas, de las cuales, 104.000 diagnosticaron su nivel de inglés virtualmente con el programa y finalmente fueron certificadas 55.000 de manera presencial. La gran mayoría de estos usuarios se encuentra en el departamento de Cundinamarca con

un (63,1%), seguido por Antioquia con (9,6%). Bolívar con un (2,1%), está por debajo de departamentos como Valle del Cauca con (6,1%) y Sucre con (5,0%).

Ilustración 41: Certificados en bilingüismo, según departamento de residencia

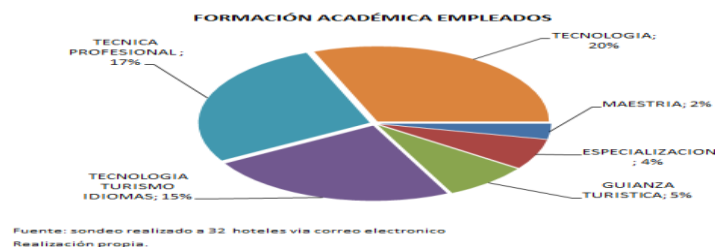


Fuente: Viceministerio de Turismo – PTP
 Creación propia a partir de los datos suministrados por el Viceministerio de Turismo

La población certificada se clasifica principalmente en los niveles intermedios B1 y B2 (67,5%), seguida del nivel básico A2 (10,6%) y luego el avanzado C1 (17,1%). Tan solo el (1,5%) de los certificados tiene un nivel básico A1. El Registro Nacional de Personas Certificadas en Inglés, reporta que en las 3 convocatorias realizadas entre 2009 y 2011 fueron certificadas 37.251 personas de todas las regiones del país. De las 37.251 personas certificadas, alrededor del 60% se encuentra en los niveles intermedio-alto o superior, que son los que se ajustan más a las necesidades de las empresas.

Finalmente, y cumpliendo con la metodología propuesta, en la aplicación del sondeo a 32 hoteles de la ciudad de Cartagena, cuya condición es que estuvieran dentro del programa de renta exenta por servicios hoteleros, contemplado en el decreto 2755 de 2003, se indagó por el nivel académico de sus empleados. El resultado obtenido fue el siguiente: 2% tiene formación en maestría, 4% especialización, 17% técnica profesional, 20% tecnología, 15% tecnología de idiomas y 5% en Guianza turística. (Ilustración 44)

Ilustración 42: Formación académica Cartagena



Fuente: sondeo realizado a 32 hoteles via correo electronico
 Realización propia.

Para determinar la calidad y la forma de empleo en el sector turismo en Cartagena de Indias, en el mismo sondeo se preguntó por el número total de empleados y a partir de ahí: ¿Cuántos son hombres?, ¿Cuántos son mujeres?, ¿Cuántos trabajan tiempo completo?, ¿Cuántos trabajan sólo en temporadas? y ¿Cuántos son nativos de Cartagena?

Los resultados muestran que es mayor la participación de la mujer con el 52% de la fuerza laboral ocupada, frente al 48% de hombres. Así mismo, del total de empleados (432), el 72% son oriundos de Cartagena y de ese porcentaje; 72% son mujeres y 67% son hombres. Del total de ocupados nativos de la ciudad; el 92% trabaja tiempo completo, y de esos, 56% son mujeres y 52% son hombres (Ilustración 43). Los anteriores resultados, muestran que la generación de empleo en el sector turismo en Cartagena; está cumpliendo con el eje temático de sostenibilidad de la Política de Competitividad Turística, y al Lineamiento de Fortalecimiento de la Gestión Integral del Destino Turístico. (PCT 2009, p. 26)

Ilustración 43: Generación de empleo en Cartagena, sector hotelero

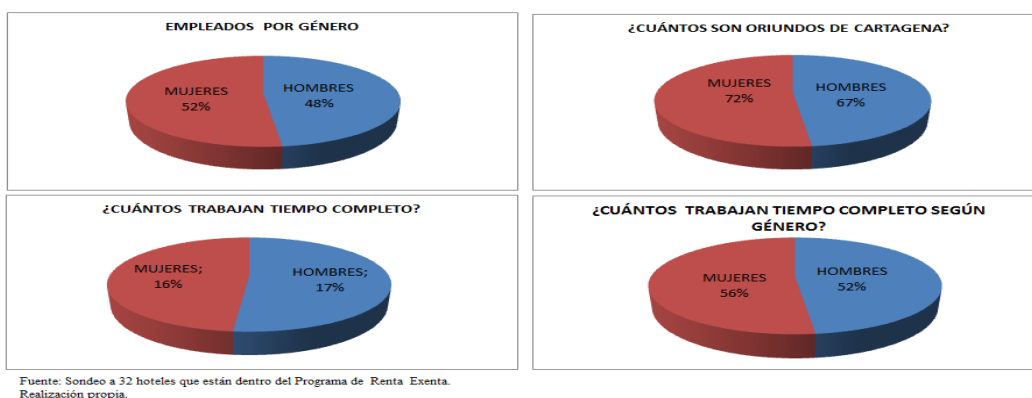


Ilustración 44: Conocimiento de las Políticas Sectoriales

| TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA POLITICA SECTORIAL | | |
|---|-----|-----|
| POLITICA | SI | NO |
| COMPETITIVIDAD TURISTICA | 19% | 81% |
| PLAN INDICATIVO DE FORMACION EN TURISMO | 19% | 81% |
| PLAN DE SEGURIDAD TURISTICO | 29% | 71% |
| TURISMO CULTURAL | 43% | 57% |
| TURISMO Y ARTESANIAS | 29% | 71% |
| DE ECOTURISMO | 24% | 76% |
| PLANIFICACION TURISTICA | 29% | 81% |

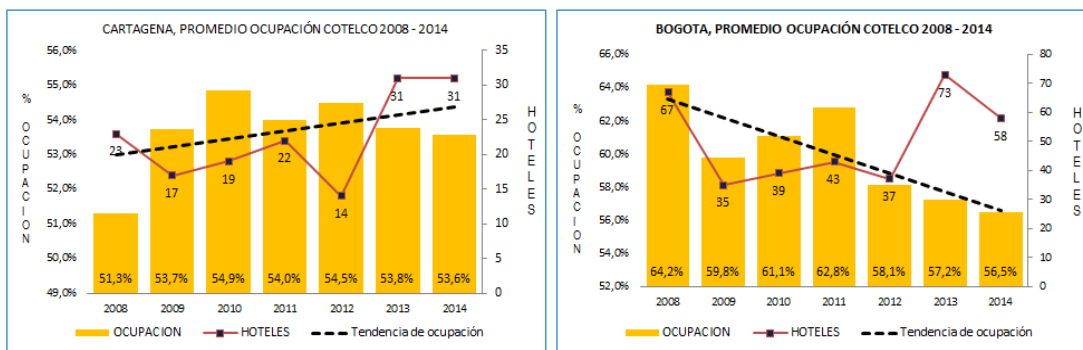
Fuente: Sondeo a 32 hoteles que están dentro del Programa de Renta Exenta. Realización propia.

De igual forma, un gran porcentaje de hoteleros, tiene poco conocimiento de las políticas públicas sectoriales, y los que dicen conocerlas, no saben cómo funciona o se aplica. (Ilustración 44)

4.4. Ocupación hotelera regional

Para este indicador, se cita los resultados regionales de COTELCO; organismo que emite la información desagregada por ciudad y/o departamento. Así, la ocupación promedio en el periodo de estudio, para Cartagena fue de 53,2% (Ilustración 45)

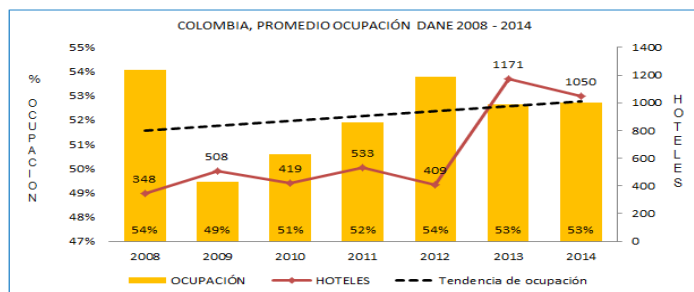
Ilustración 45: Ocupación promedio Cartagena y Bogotá



Fuente: COTELCO - CONFECAMARAS-RNT
Cálculos propios

La ilustración (45), indica que la ocupación en el destino foco de análisis, presenta una tendencia positiva similar entre el 2008 y 2014, mientras que en Bogotá es negativa. Sin embargo, al hacer el cruce con el número de hoteles inscritos activos por año en el RNT; se observa que Cartagena presenta una ocupación anual del 53% y Bogotá del 60% frente a la oferta hotelera de cada ciudad.

Ilustración 46: Ocupación promedio nacional



Fuente: DANE - CONFECAMARAS-RNT
Cálculos propios

Siguiendo la metodología de la Muestra Mensual de Hoteles (DANE 2012), en donde sólo incluyen dentro de la muestra a los establecimientos que cumplan las siguientes características: que tengan más de 20 empleados, que las actividades correspondan a la sección H de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIU revisión 3), y que sus

actividades corresponden a los siguientes códigos 5511 (Alojamiento en hoteles) y 5513 (Alojamiento en centros vacacionales y camping) (p, 14), arroja una ocupación nacional promedio del 52,2% año corrido, es decir, comparativamente el comportamiento de Cartagena es similar al promedio nacional. Las mismas características utilizadas por el DANE para establecer las muestras, se aplicaron al filtrar del RNT el número de hoteles activos por año. (Ilustración 46)

4.5. Convenios de competitividad

Como se expuso en la introducción, para evaluar una política, en palabras de Bustelo (2001), *se valora las acciones emprendidas por los poderes públicos para abordar un problema* (p. 9). Así, se hará un análisis de los Convenios de Competitividad Turística; herramienta utilizada para instrumentalizar la Política de Competitividad Turística. Se basan en el modelo de competitividad sistémica, aplicado en formulación de la “Política turística para una sociedad que construye la paz” en el año 2000. (MinComercio 2012)

La primera generación de convenios se firmó en los años 2000 - 2001, la segunda en el año 2005 y la tercera se firmó a comienzos del año 2010 (MinComercio 2012), esta última es fundamento de la presente investigación. Estos convenios, contemplan estrategias y acciones dirigidas a mejorar la competitividad de los destinos turísticos, con gestiones que ayudan al mejoramiento de la prestación del servicio. Entre el 2010 y el 2014, éstos tienen siete estrategias: Buen Gobierno, Competitividad de los destinos y productos, Conectividad, Estudios e Investigaciones, Infraestructura Turística, Productividad Empresarial y Promoción y Mercadeo, cada estrategia tiene una o varias acciones.

Para hallar los resultados, se propone la siguiente metodología: i) Analizar cada una de las acciones indicadas en la matriz, ii) Verificar su avance: se califica cero (0) cuando no hay avance, fracción (0.5) cuando hay avance parcial y uno (1) cuando el avance es completo, iii) Sumatoria puntaje de acciones cumplidas, según actividades realizadas y iv) se obtiene el porcentaje de cumplimiento (puntaje total frente al total de actividades de la matriz). (Ilustración 47)

Ilustración 47: Histórico de cumplimiento, convenios de competitividad turística

| CONVENIOS DE COMPETITIVIDAD TURISTICA CARIBE Y BOGOTÁ | | | | | | | |
|---|--------------------------|------|------|------|------|------|------|
| REGION / DEPARTAMENTO / CIUDAD | % DE CUMPLIMIENTO - AÑOS | | | | | | |
| | 2014 | 2011 | 2010 | 2008 | 2007 | 2006 | 2002 |
| San Andrés, P. y S. C. | 66% | 62% | 83% | 83% | 83% | 83% | 49% |
| Cesar | 54% | 64% | 48% | 72% | 54% | 2% | |
| Atlántico | 50% | 58% | 66% | 81% | 87% | 69% | 35% |
| Bogotá | 48% | 78% | 88% | 96% | 93% | 80% | |
| Magdalena | 46% | 83% | 80% | 71% | 55% | | |
| Cartagena | 41% | 71% | 79% | | | | |
| Bolívar | 40% | 45% | 70% | | | | |
| La Guajira | 29% | 70% | 70% | 74% | 79% | 65% | 21% |
| Santa Marta | 0% | 84% | 76% | | | | 48% |
| Mompox | | | | 67% | | 61% | 48% |
| Golfo de Morrosquillo | | | | 71% | 55% | 35% | 60% |
| Nuqui-Bahia Solano | | | | 53% | 23% | | 49% |

Fuente: MinComercio 2012: Resultados, lecciones aprendidas y futuro

Los resultados de instrumentar la Política de Competitividad Turística a través de los Convenios, arroja un porcentaje promedio del 35,6% a nivel nacional en el último cuatrienio, siendo infraestructura turística y promoción y mercadeo con el 45,7% y 51,9% respectivamente, las que más avances han tenido. Conectividad, estudios e investigaciones, son los que menos atención y cumplimiento tuvieron; con sólo 21,1% y 21,2% respectivamente.

Ilustración 48: Porcentaje de cumplimiento Convenios de Competitividad

| CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COMPETITIVIDAD TURISTICA | | | | |
|---|------------|-----------|---------------------------|-----------|
| ESTRATEGIA | # ACCIONES | | % EJECUTADAS ¹ | |
| | COLOMBIA | CARTAGENA | COLOMBIA | CARTAGENA |
| BUEN GOBIERNO | 186 | 6 | 34,1% | 25,0% |
| COMPETITIVIDAD DE LOS DESTINOS Y PRODUCTOS | 277 | 6 | 32,3% | 23,3% |
| CONECTIVIDAD | 116 | 4 | 21,1% | 75,0% |
| ESTUDIOS E INVESTIGACIONES | 78 | 2 | 21,2% | 50,0% |
| INFRAESTRUCTURA TURISTICA | 276 | 4 | 45,7% | 37,5% |
| PRODUCTIVIDAD EMPRESARIAL | 203 | 4 | 31,0% | 62,5% |
| PROMOCION Y MERCADEO | 131 | 3 | 51,9% | 50,0% |

Fuente: Viceministerio de Turismo - Grupo de Planificación y Desarrollo Sostenible del Turismo - Convenios de Competitividad

¹ A la fecha de realizar este estudio, aun no se habian cerrado los CCP

A nivel regional, Cartagena de Indias muestra mejor desempeño en las estrategias: conectividad 75,5%, productividad empresarial 62,5%, estudios e investigaciones 50,5% y mercadeo y promoción con el 50,0%. La estrategia que menos cumplimiento tiene, paradójicamente, es competitividad de los destinos y productos con 23,3%. El porcentaje total de cumplimiento a nivel regional fue del 46,2% (Ilustración 47 y 48)

En materia de competitividad turística, Colombia ha hecho importantes esfuerzos encaminados al fortalecimiento y aprovechamiento de las diferencias comparativas regionales. Muestra de lo anterior, es la creación de los programas encaminados a instrumentalizar dichas políticas, dada la importancia que este sector tiene para la economía nacional. (Bravo & Rincón 2013, p. 85) Pero por estar enmarcados en los programas de gobiernos, y no en políticas regionales, su desempeño, en muchas

ocasiones, no responde a los lineamientos de los planes de desarrollo nacionales; sino a acciones aisladas, que si bien recogen las necesidades regionales en materia de desarrollo competitivo, en gran medida llegan a los mismos atractivos y/o lugares intervenidos en anteriores programas, que no diversifican o buscan nuevos productos. Lo anterior, se refleja en los distintos reportes que miden esos comportamientos.

4.6. Alcances y logros en el ranking mundial de competitividad

El Reporte Global de Competitividad 2014–2015, observa que Colombia recupera 5 puestos en el ubicándose en el puesto 69 entre 144 economías evaluadas, desde el año 1 (2008) del periodo de investigación. No obstante, desde ese mismo año, esta posición se mantuvo, a excepción de los años 2010 y 2011 donde el país recupera un puesto, para terminar en el puesto 69 del ranking de competitividad, en el último año del periodo (2014).

Ilustración 49: Alcances del ranking de competitividad

| ALCANCES DEL RANKING DE COMPETITIVIDAD | | | |
|--|---|----------------------|-----------|
| CATEGORIAS | PILARES | POSICIONES RELATIVAS | |
| | | 2007-2008 | 2007-2014 |
| | GCI | -5 | 0 |
| | Requerimientos Básicos | -4 | -6 |
| | 1. Instituciones | -8 | -32 |
| | 2. Infraestructura | 6 | 2 |
| | 3. Estabilidad Macro | -25 | 34 |
| | 4. Salud y Educ. Primaria | -3 | -41 |
| | Promotores de Eficiencia | -7 | 0 |
| | 5. Educación superior y capacitación | 1 | 0 |
| | 6. Eficiencia del mercado de bienes | 3 | -24 |
| | 7. Eficiencia del mercado laboral | -18 | -10 |
| | 8. Sofisticación del mercado financiero | -6 | 2 |
| | 9. Preparación Tecnológica | -4 | 8 |
| | 10. Tamaño del mercado | -7 | -2 |
| | Factores de Innovación | 6 | 2 |
| | 11. Sofisticación empresarial | 1 | 3 |
| | 12. Innovación | 11 | -5 |

Fuente: The Global Competitiveness Index Historical Dataset © 2005-2014 World Economic Forum
Cálculos propios

Vesga Rafael (s/f), sostiene que el emprendimiento y la innovación se realizan realmente en tres niveles:

El nivel macro del país y el entorno, el nivel intermedio de las empresas y el nivel básico de los individuos. El emprendimiento innovador es una actitud en las personas, una cultura y una capacidad en las empresas y una característica del entorno competitivo en los países. Estos tres niveles tienen que funcionar al mismo tiempo, pues cada uno de ellos se alimenta de los demás. (Vesga Rafael s/f, p. 1)

En el factor de requerimientos básicos, el país desciende 6 puestos desde año 2007 ubicándose en el puesto 79 en 2014; reflejándose en pilares como instituciones (-32), salud y educación primaria (-41) puestos, factores que influyen en la competitividad de las naciones. (Ilustración 51) Lo anterior, no

obstante que los esfuerzos se han dirigidos a la “promoción internacional en competitividad para el desarrollo turístico regional y territorial, promoción turística nacional e internacional, conectividad competitiva y gobernanza y gestión eficiente”, que arrojaron resultados como:

Participación en 33 ferias internacionales de turismo, 13 mil citas de negocios con empresarios de turismo, 75 viajes de familiarización con 464 empresas que impactaron 16 regiones del país con empresarios provenientes de 48 países, 40 viajes de prensa con 102 medios internacionales que arrojaron 2.422 publicaciones en 23 países, tres macro ruedas de negocios de turismo en las que se realizaron más de 10 mil citas de negocios,

Y que “995 mayoristas y 150 mil agentes de viajes tienen a Colombia entre sus catálogos de turismo”. (PROCOLOMBIA 2014)

4.7. Alcances y logros del índice de competitividad de viajes y turismo – ICVT

Este índice, que es más específico por centrarse sólo en el sector de viajes y turismo, pero al igual que en el Reporte Global de Competitividad su comparativo es entre naciones, y mide variables macros. Así, los resultados en este reporte, revela que el pilar “Marco Regulatorio” que contempla indicadores como seguridad, salud e higiene, normas policiales y regulación ambiental, desciende 32 puestos entre 2007 y 2014 y, sólo el indicador priorización de estrategias de viajes y turismo gana 10 puestos, es decir, la percepción es estos parámetros no van a la par con la promoción del país.

Ilustración 50: Alcances y logros en ICVT

| ALCANCES Y LOGROS DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD DE VIAJES Y TURISMO - ICVT | | | |
|---|---|----------------------|-------------|
| PILARES | INDICADORES | POSICIONES RELATIVAS | |
| | | 2007 - 2008 | 2007 - 2013 |
| Número de países medidos | | +6 | +16 |
| Marco Regulatorio | | -26 | -32 |
| | P.1 Normas policiales y regulaciones | -19 | -15 |
| | P.2 Regulación Ambiental | -29 | -39 |
| | P.3 Seguridad | -13 | -10 |
| | P.4 Salud e Higiene | -23 | -45 |
| | P.5 Priorización de estrategias de viajes y turismo | -1 | 10 |
| Entorno de Viajes y turismo e Infraestructura | | -6 | -26 |
| | P.6 Infraestructura de transporte aéreo | -13 | -23 |
| | P.7 Infraestructura de transporte terrestre | -15 | -45 |
| | P.8 Infraestructura turística | -2 | -14 |
| | P.9 Infraestructura de TIC's | -3 | -10 |
| | P.10 Competitividad precio en la Industria de V y T | 16 | -34 |
| Recursos Humanos, Culturales y Naturales | | 40 | 44 |
| | P.11 Recursos humanos | -9 | -14 |
| | P.12 Percepción nacional del turismo | 0 | 3 |
| | P.13 Recursos naturales | -5 | -16 |
| | P.14 Recursos culturales | -68 | -37 |

Fuente: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2007.pdf
Cálculos propios

El pilar que mide las ventajas comparativas, como la infraestructura y los precios, muestra tendencias a la baja, y de igual forma, descuido en temas tan importantes como el transporte aéreo, terrestre y uso de tecnologías (Ilustración 51), a pesar de que temas relacionados en esos indicadores, se contemplan en las estrategias y acciones dentro de los convenios de competitividad. En Cartagena,

una de las estrategias en estos convenios es “Conectividad”, y dentro de ésta, hay acciones de fortalecimiento, atracción de las rutas aéreas y modificación de las tasas aeroportuarias; pero en el último cuatrienio, sólo se cumplió el 10,3% de lo propuesto (Ilustración 50), lo que daría lugar a una revisión de la pertinencia de los convenios.

4.8. Alcances y logros en el ranking departamental de competitividad

Entrando más al municipio foco de análisis, los estudios de Competitividad de los departamentos de Colombia (CEPAL 2009 – 2014), indican que Cartagena tiene avances significativos en los factores de medición de la competitividad: salud (57); infraestructura (64) y educación (57). En el factor de pobreza, mantuvo la cobertura inicial (50).

Ilustración 51: Alcances en los factores de competitividad en Cartagena

| DEPARTAMENTO | FACTOR DE MEDICIÓN 2009 2013 | | | |
|--------------|------------------------------|--------------------|------------------------------|------------------------|
| | POBREZA ¹ | SALUD ² | INFRAESTRUCTURA ³ | EDUCACION ⁴ |
| BOLIVAR | 50 (=) | 57 (+5) | 64 (+19) | 57 (+47) |
| BOGOTA D.C. | 17 (+48) | 100 (+53) | 97 (-3) | 100 (+57) |
| VALLE | 33 (+26) | 84 (+26) | 90 (+6) | 84 (+69) |
| ANTIOQUIA | 38 (+31) | 81 (+14) | 93 (+12) | 81 (+63) |
| MAGDALENA | 61 (-6) | 52 (+5) | 59 (+17) | 52 (+46) |

Fuente: CEPAL - SERIES Estudios y perspectivas 2009 -2013

¹ porcentaje menor de personas pobres, por debajo del 50%

² Tasa de cobertura por 100 habitantes

³ Comprende: i) servicios básicos (alcantarillado, acueducto, telefonía y energía),

ii) Transporte (vías primarias pavimentadas y Red vial pavimentada por departamento) y, iii) Comunicaciones

⁴ Porcentaje de colegios en nivel superior, muy superior y alto, según examen de estado

Cartagena en la “evolución de la competitividad de los departamentos” se caracteriza por mantener “niveles medio alto y medio bajo, con progresos relativos e inestables”, ubicándose en la mitad del ranking departamental con una participación del 46,6 (CEPAL 2012 – 2013, p. 10), entre 29 departamento medidos. Con referencia al 2007, sigue estando por debajo de Bogotá (100); Antioquia (79,0) y San Andrés (48,0) superando sólo a Magdalena (37,2).

4.9. Análisis del impacto del gasto sectorial en turismo

En este aparte, se mostrará cual ha sido el impacto del gasto público en el sector turismo, utilizando un modelo de regresión, analizando si el esfuerzo fiscal produce los frutos esperados y si vale la pena continuar destinando una buena parte del recaudo estatal en incentivar la producción y productividad en el sector turismo. Si no se evidencia una relación sistemática entre esas dos variables, el gasto público y el esfuerzo fiscal podrían ser cuestionados desde el punto de vista teórico como estímulo al sector. Igualmente, la ausencia de correlación entre gasto público y productos sectoriales,

también podría indicar que la racionalidad y criterios de asignación del gasto no son apropiados para generar los efectos teóricos esperados. En este último caso, se enfrenta un problema de ineficiencia en la administración de los recursos públicos.

Para medir la acción del Estado, se utilizan herramientas generalmente aceptadas para medir el impacto del gasto público en el sector turismo. La técnica básica, sin ser excesivamente formal, consiste en analizar con un nivel aceptable de probabilidad, la existencia de una correlación sistemática entre el gasto público y la producción y productividades sectoriales. El punto de partida de la técnica es observar mediante un diagrama de dispersión, si existe una relación sistemática, directa o indirecta, entre el gasto público departamental en el sector turismo y el producto interno bruto sectorial.

Para el caso del producto interno bruto sectorial se toma la información que arroja el DANE para el sector de Hoteles, Restaurantes, Bares y Similares, medido a precios constantes de 2005, para el período comprendido entre el 2000 y el 2015. Otra variable utilizada para medir la producción es la ocupación hotelera departamental y el número de prestadores de servicios turísticos en cada departamento. La productividad es medida con la proxy “productividad del empleo”, utilizando la información de empleo sectorial departamental que suministra el DANE. Otra proxy de productividad utilizada consiste en relaciones producto interno bruto (PIB) sectorial regional con el número de prestadores turísticos. Para el caso del gasto público departamental sectorial se utiliza información proveniente del Fondo de Promoción Turística – FONTUR, por las líneas de Capacitación, Competitividad, Promoción y Mercadeo e Infraestructura Turística. El resultado del recuado de la información, es una base con 173 filas, que permite relacionar el gasto público departamental en turismo con otras variables como el PIB sectorial departamental, la productividad sectorial departamental del empleo y el número de operadores turísticos.

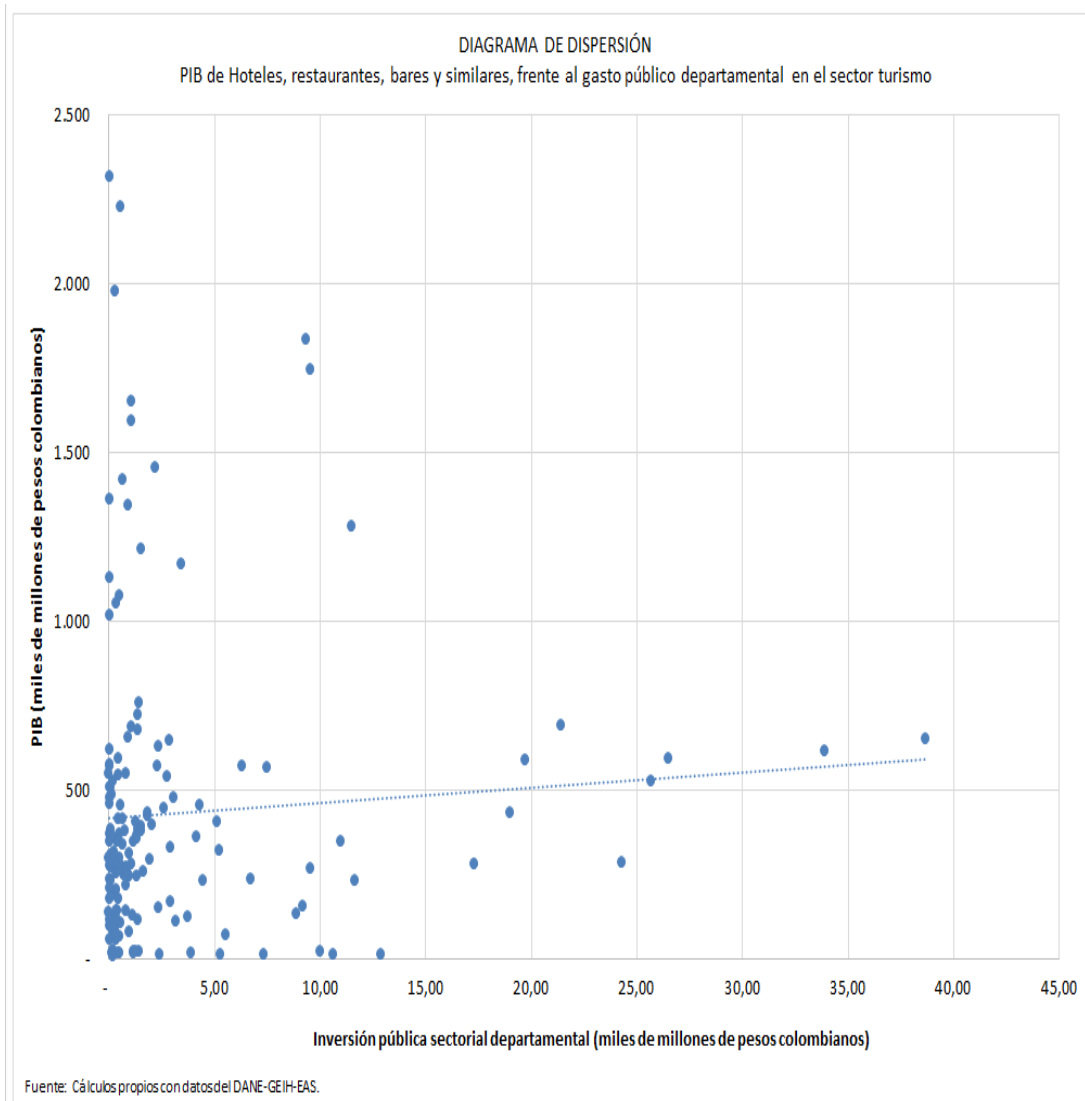
Se aplica una regresión lineal con el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, que devuelve una ecuación de la línea que más se ajuste a los datos observados. Así por ejemplo, si existe una relación directa entre el gasto público sectorial y el producto del mismo sector, podría reflejar un signo positivo en la pendiente de la recta que más se ajusta a tales datos. Si esta relación es muy fuerte, de tal forma que el gasto explique una buena proporción de las variaciones del producto sectorial, la pendiente de la recta en mención sería tal, que explique una buena proporción de las variaciones en la producción sectorial.

La ecuación de la recta resultante $Y = a + bX$, podría ser: $Y = 5 + 2X$. Este resultado estaría indicando que si X representa el gasto público sectorial y Y el producto interno bruto sectorial, la variación de una unidad en el gasto público generaría el doble de producción sectorial. Si esto fuera cierto, se podría decir que el gasto público es de particular importancia para la producción y el empleo sectoriales. Caso contrario, la ecuación: $Y = 5 + 0,001X$, expresaría una sutil relación entre las mismas variables, toda vez que la variación de una unidad en el gasto sólo explicaría el 0.1% de las variaciones en la producción. En el extremo de la negación del modelo teórico está el caso de la ecuación: $Y = 5 - 2X$, indicaría que una variación de una unidad en el gasto público sectorial está relacionada con la caída de dos unidades en la producción.

4.9.1. Los resultados de las estimaciones

Como se puede observar (Ilustración 52), la nube de puntos no muestra categóricamente que exista una relación sistemática entre el Gasto Público Departamental y PIB sectorial. De acuerdo con estos resultados, se deduce que el coeficiente de determinación muestra que cerca del 99.6% de las variaciones de la producción regional del sector turismo no están explicadas por el gasto público sectorial.

Ilustración 52: Gasto público sectorial departamental frente a la producción turística departamental



De igual forma, la probabilidad asociada a la pendiente estimada en el modelo indica que no se puede rechazar la hipótesis nula de que el parámetro (la pendiente) es igual a cero. A pesar que la pendiente muestre un supuesto impacto importante, la probabilidad asociada a este resultado no permite rechazar que ese impacto es nulo.

Paradójicamente, los mismos resultados fueron arrojados al aplicar el modelo teórico al gasto público sectorial departamental frente al número de prestadores de servicios turísticos en el departamento (Anexo L), frente a la ocupación hotelera departamental (Anexo M) y, frente a la ocupación (empleo) hotelera departamental (Anexo N).

No obstante lo anterior, y con salvedades, las estimaciones realizadas en esta sección muestran sólo hechos indiciarios acerca de la inocuidad del gasto público en el sector turismo en Colombia. No obstante, circunstancias como la omisión de variables explicativas podrían estar incidiendo en las estadísticas que muestran los modelos. Una conclusión definitiva al respecto debe contener la construcción de modelos completos que incluyan, no sólo al gasto público sectorial, sino también otros elementos tales como el ciclo económico local y mundial, los problemas de orden público, el nivel de formación de los prestadores de servicios, e incluso, factores culturales que determinan el nivel de atención al turista, entre otros muchos factores.

Así, los datos gráficos muestran que de existir alguna relación entre el gasto público y la producción y productividad del sector, esta no es determinante de la mayoría de las variaciones en las variables explicadas del modelo

Conclusiones

Los resultados de instrumentalizar una política, conlleva a examinar las acciones que la materializan y hacen realidad el accionar gubernamental.

La evaluación de programas y proyectos es un tema que adquiere relevancia, dada la necesidad de redefinir el papel del Estado en un contexto de “crisis económica generalizada”, y de mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios públicos. (Curcio, 2007, p. 331)

Así, y de acuerdo al planteamiento del problema relacionado con la instrumentalización de la política de competitividad turística en los destinos turísticos en general, de Cartagena de Indias en particular y su importancia en un mercado global, cuyo producto final por sus características es “perecedero” y, al cuestionamiento que de ese accionar gubernamental se hace; a lo largo del presente trabajo se expuso que las políticas públicas sectoriales por si solas, no son más que una buena intención del legislador, si no se correlacionan con otras políticas y estas a su vez, se operativizan con programas estructurados en estrategias y acciones que ejecuten los objetivos de las mismas. A partir de ahí, se formula la pregunta de investigación, cuyos principales resultados se sintetizan como sigue:

El esfuerzo económico, hecho por el Estado en la estrategia de mejoramiento de la competitividad (Ver Ilustración 35), no se refleja en el posicionamiento del país en el Índice Global de Competitividad (IGC) en el periodo de estudio. Así, de acuerdo con los resultados de la investigación, “Colombia en 2014 registra un leve repunte y mantiene la tendencia a la recuperación desde el descenso presentado en el año 2008”. (DNP, 2015, p. 2) En el municipio foco de análisis, los esfuerzos del 2,0% del total nacional por esa línea de inversión, plantean una revisión en la destinación y aprobación de los recurso aprobados, y cuál ha sido su verdadero impacto en el mejoramiento de las ventajas comparativas regionales, así como la revisión de los impactos en la calidad de empleo en el servicio ofrecido en el sector.

En materia de políticas sectoriales para el turismo, el país cuenta con una batería de trece (13) políticas incluido el Plan Sectorial de Turismo 2014-2018, que le apuntan a aprovechar las ventajas comparativas de las regiones para potenciar la competitividad de los destinos turísticos; pero de cuyo

accionar no se hace seguimiento o evaluación por ninguna instancia estatal, fase esencial dentro del ciclo de vida de las políticas públicas.

La evolución y posterior expedición de la Política de Competitividad Turística, tiene sus orígenes en los años 90, cuando acontecimientos exógenos: como la globalización de los mercados, la masificación de los medios de comunicación y transporte, la crisis financiera y la diversificación de los mercados; acontecimientos endógenos, como la promulgación de la Constitución de 1991 con la descentralización administrativa que le da más autonomía a las regiones, emplazaron la necesidad de regular un sector cada vez más creciente y competitivo en el ámbito internacional y nacional. Los objetivos, las metas y directrices de éstas políticas sectoriales, están dirigidos a gestionar óptimamente las ventajas comparativas de los destinos turísticos colombianos, previendo el mejoramiento en la calidad de los servicios, la formación de sus trabajadores, la seguridad de sus visitantes y residentes y la preservación de los recursos naturales y culturales. Todo ese entramado de objetivos y directrices, tiende a la preservación de los destinos en el tiempo para las futuras generaciones.

No obstante, el desconocimiento de las mismas, que arrojó el sondeo a 32 hoteles que deberían, no solo conocerlas, sino aplicarlas, en lo concerniente a ellos, por ser beneficiarios de un programa dirigido a la modernización de la infraestructura hotelera, los altos costos de implementación de los sistemas de calidad, la nula obligatoriedad de la norma por parte de los entes reguladores, el desconocimiento de cómo hacerlo y el poco acompañamiento por parte de las autoridades correspondientes, proporcionaron resultados negativos, en una de las estrategias de la Política de Competitividad Turística y de los objetivos específicos del Plan Sectorial de Turismo 2011– 2014: la certificación en Normas Técnicas Sectoriales tanto a nivel nacional como regional.

Lo anterior, se refleja en este estudio, en el aumento de establecimientos en subsectores como el de Gastronomía, Bares y Restaurantes de Interés Turístico sin ningún tipo de certificación, que aunque presentan resultado significativo, se debe hacer un mayor esfuerzo para que este tipo de prestador cumpla con los criterios y requisitos de las Normas Técnicas Sectoriales establecidas para mejorar la calidad y competitividad regional, pues no se exige el cumplimiento de ninguna de Norma de Calidad Turística al momento de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, situación que urge de una revisión a dicho proceso, no solo para este tipo de prestador, sino de las agencias de viaje, alojamiento y Guías de Turismo, actores principales en la cadena productiva y el servicio; realizando campañas más seguidas en todo el territorio colombiano, pero en especial, en aquellas regiones turísticamente mejor consolidadas.

Así entonces, se hace necesario que el Viceministerio de Turismo reestructure los programas de formalización sectorial, para que lleguen a aquellos “prestadores” que operan sin el cumplimiento de los requisitos de ley, y no solamente a los formalmente establecidos, siendo más estrictos en las sanciones acarreadas por el incumplimiento a los literales “e” y “g” contemplados en el Decreto 1075 de 1997, y hacer de esta, una herramienta efectiva para combatir la para-hotelería.

La seguridad, es uno de los principales eslabones dentro de la cadena de valor en el mercado turístico. En Colombia, por su larga historia de violencia en todas sus manifestaciones, es un factor muy sensible al medir la competitividad turística. La primera observación, es que ésta política data del año 2000 con una reforma en el 2009 y que como todas las políticas sectoriales no ha sido evaluada, y no se encuentran cifras ciertas de su accionar. El “Plan Estratégico de Seguridad Turística del año 2009: Propuesta de Actualización para el cuatrienio 2014-2018, proyectó para el 2010; 1017 efectivos, pero al 2013, el crecimiento fue de 676 policías, es decir, 18 policías de turismo más que en el año 2009”. (Corzo, 2013, p. 97)

Así, los resultados de la evaluación del tercer objetivo de la Política de Competitividad Turística y su correlación con el Plan de Seguridad Turística, en este renglón, es igualmente desfavorable tanto a nivel nacional como regional, lo demuestra la baja percepción, 22%, que de la seguridad tienen de su ciudad, representada en el elevado grado de deserción escolar, la tasa de homicidio por cada 100.000 habitantes, las riñas callejeras y la violencia intrafamiliar, entre otros temas que midió el programa Cartagena Como Vamos 10 años. (CCV, 2015) No obstante lo anterior, el Gobierno a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y en cumplimiento de una de las estrategias del Plan de Desarrollo 2014 - 2018: “Turismo para la Paz”, adelanta la actualización del Plan de Seguridad Turística y uno de los resultados será la puesta en marcha del “Observatorio de Seguridad”.

La caída de la oferta en la formación profesional del personal que labora en el sector, se refleja en la calidad del servicio, afectando la competitividad turística, situación que junto con el bilingüismo, debe tener una mayor proyección en las políticas nacionales, sectoriales y departamentales; pero estructurando programas de inmersión en el idioma inglés.

Los Convenios de Competitividad Turística, programas que operativizan la Política de Competitividad Turística a través de acciones encaminadas a fortalecer los destinos turísticos en todos los aspectos, son una estrategia efectiva que involucra esfuerzos nacionales, departamentales, regionales y del sector privado. No obstante, es necesario que la presencia del Estado no se limite al

desembolso de recursos y/o brindar asistencia técnica; sino a cumplir su papel de veedor sobre el cumplimiento de dichas acciones, así como diseñar un instrumento de medición, que permita establecer la pertinencia de los mismos.

Una de las estrategias contempladas en esos convenios, es la conectividad, que ha dado como resultado el fortalecimiento y apertura de más rutas aéreas desde y hacia Colombia, reflejándose en la llegada de más turistas internacionales, cuyo motivo de viaje es vacaciones, recreo y ocio. Este indicador, también puede observarse en la ocupación hotelera, que para Cartagena ha tenido un crecimiento sostenido del 51% en el periodo de estudio. Sin embargo, el esfuerzo de esa estrategia aunque satisfactorio, podría mejorar los índices de ocupación, si se revisa la acción “Fortalecimiento de las rutas aéreas internacionales hacia Cartagena”.

La aplicación del modelo teórico para explicar el impacto de la acción del Estado como se expuso arriba, deja entrever que la nación desembolsa recursos y no hay seguimiento ni medición de los efectos de los mismos en el sector, por lo que no se puede rechazar la hipótesis de que el gasto público en turismo sea inocuo desde el punto de vista de la ocupación hotelera, de la generación de número de operadores turísticos, de la generación de producto turístico y de la productividad del sector en términos de generación de empleo. Estos resultados, serían muchas disidentes, si se compara el impacto de la acción del Estado en el sector turístico con otra actividad del sector servicios, recomendación para futuros trabajos sobre el tema.

Finalmente, se concluye que no obstante Cartagena haberse posesionado como destino turístico de reconocimiento mundial; los logros alcanzados no responden solamente a las acciones adelantadas por los diferentes gobiernos, sino a la participación activa del sector privado. Sin embargo, esos resultados son referencia para indicar las siguientes recomendaciones: i) Diseñar una metodología de acompañamiento y seguimiento en la certificación en Normas Técnicas de Calidad Turística; ii) Adelantar una encuesta de percepción de la seguridad turística dirigida a los turistas, a fin de establecer los motivos que más afectan el sector, iii) Acelerar la ejecución de los Programas de Competitividad Turística; iv) Mejorar el proceso de verificación del avance en el cumplimiento de las acciones establecidas para mejorar la competitividad, en los Convenios de Competitividad, diseñando una batería de indicadores que permitan medir su efectividad; v) Establecer requisitos más estrictos y de obligado cumplimiento para los prestadores de servicios turísticos; vi) Revisar, actualizar y evaluar las políticas sectoriales, para hacerlas más acordes con la realidad actual del país y los mercados internacionales; vii) Intervenir y revisar cómo se están invirtiendo los recursos dirigidos a la mejora de

la competitividad y el fortalecimiento de la promoción del país; viii) Rediseñar el formulario de actualización del Registro Nacional de Turismo, a fin de “retomar” la pregunta que permite saber el nivel de formación de los gerentes y directivos del sector turístico y establecer mecanismos para fortalecer la profesionalización de los mismos; ix) Iniciar una campaña de promoción y mejoramiento de la percepción del país, aprovechando la experiencia y conocimiento de los nacionales residentes en el exterior. Lo anterior, por cuanto un estudio realizado en el 2013 por el Observatorio de Imagen País del CESA:

Indica que el 27% de los visitantes y prospectos extranjeros coinciden en asociar la palabra Colombia con las drogas, el terrorismo, la inseguridad y la corrupción. Seguido de un 20% del total de los encuestados que lo asocian con el café. Atributos como la selva, montañas, playas, arte, cultura, gastronomía y deportes, fueron expuestos por los extranjeros. Esto indica cómo la imagen de Colombia ha logrado explorar nuevas áreas de interés para el visitante muy diferentes a las percepciones tradicionales. Es en estos atributos que la estrategia de marca país debe enfocarse, ya que Colombia no puede concentrarse en posicionamientos de carácter productivo, sino enfocarse en otros elementos que reconoce el visitante y aún el prospecto. (<http://www.cesa.edu.co/>, tomado en 2015)

y, x) Establecer el caribe colombiano como eje turístico regional, aprovechando las ventajas comparativas de su territorio, presentes en cada uno de los departamentos que lo componen y su posicionamiento como destinos ya reconocidos en el ámbito internacional y nacional.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, *Comportamiento de los Eventos Bajo Vigilancia Epidemiológica*. 2007.
- Arroyave, A. S. (2010). *Las Políticas Públicas en Colombia, insuficiencia y desafíos*. Universidad Nacional, Sede Medellín.
- Banco Mundial (2004). *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Banco Mundial 2004. Washington D.C. Mayol.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos del análisis de políticas públicas: Un manual para la práctica*. Traducción de David García-Junco Machado. México.
- Barreiro, F. (2005) *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local*. En <http://www.iigov.org>
- Bravo, M. A., Rincón, A. D. (2013). *Estudio de Competitividad en el Sector Turismo en Colombia (Tesis de grado)*, Universidad del Rosario. Bogotá D. C.
- Brida, J. G., Monterubbianesi, P. D., Zapata A. S. (2011). *Impactos del turismo sobre el crecimiento económico y el desarrollo: El caso de los principales destinos turísticos de Colombia*. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, Vol. 9 N° 2 págs. 291-159. 2011.
- Bustelo R. M. (2001). *La Evaluación de las Políticas Públicas de Igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autonómicos en España: 1995 – 1999*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España
- Butler, R. W. (1980) “The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implication for Management of Resources” *Canadian Geographer*. Vol. 24 Núm. 11 págs. 5-12.
- Castillo, N. M., Peñaloza, S. L., Tamayo, S. A. (2008). *Las Políticas Turísticas Culturales en el Estado de México*. CIETUR, Facultad de Turismo, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Centro de Estudios para el Desarrollo y la Competitividad (CEDEC) (2012). *Indicador global de competitividad de las ciudades del caribe colombiano evolución 2009 - 2010*

- Comparato, G. (2012). *Capital Social y Turismo en Azul*. Licenciatura en Turismo.
- CONPES 2688 de 1994. La evaluación de resultados en el sector público a nivel nacional.
- CONPES 3294 de 2004. Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma del sistema nacional de evaluación. Bogotá, Colombia.
- Consejo Privado de Competitividad. 2006. <http://www.compite.ws/spccompite/content/page.asp>.
- Corso D. H. (2013). Plan Estratégico de Seguridad Turística: Reto Competitivo de Colombia. Propuesta de Actualización para el Cuatrienio 2014-2018. (Tesis de Grado). Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bogotá, Colombia.
- Curcio C.P. (2007). Metodología para la evaluación de las políticas públicas de salud. Revista Politeia, N° 38, VOL. 30. Instituto De Estudios Políticos, UCV, 2007:59-85
- Dahl R., A. (1976). Análisis político moderno. Barcelona (1976) Editorial fontanella
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2012). *Guía para la Construcción de Indicadores de Gestión*. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2014). *Guía para la Administración del Riesgo*. Bogotá D.C.
- DANE (2010). *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores: Herramientas estadísticas para una gestión territorial más efectiva*. Bogotá D.C.
- DANE (2012). Metodología Muestra Mensual de Hoteles. Dirección de Metodología y Producción Estadística-DIMPE.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *Evaluación de Políticas Públicas: Programa de Vivienda de Interés Social Urbana: Impactos en la calidad de vida y evaluación del proceso de focalización*. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *Evaluación de Políticas Públicas: Programa de Vivienda de Interés Social Urbana: Impactos en la calidad de vida y evaluación del proceso de focalización*. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (2010). *Evaluaciones en competitividad: Serie: 15 años del Sistema de Seguimiento y Evaluación en Colombia - Sinergia: una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes*. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas: Serie de Guías Metodológicas Sinergia*. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas: Serie de Guías Metodológicas Sinergia*. Bogotá D.C.

- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Reporte Global de Competitividad 2014-2015. Foro Económico Mundial: Síntesis de Resultados para Colombia*. Bogotá D.C.
- Díaz A. J., Ascoli, A. J. (2006). *Reflexiones sobre el desarrollo local y regional*: Colección: formación estratégica para docentes en sedes regionales. Universidad Rafael Landívar, 2006 URL-KFW
- Dieckow, L. M., Brondani, N. A., Cáceres, N. A. (s. f.). *Los Impactos Económicos de las Políticas Turísticas: Desarrollo Local o Enclaves Turísticos: El Caso Paradigmático de Santa Ana, Misiones*. Palermo Business Review.
- Fernández L. F. (2012). *Formación, investigación e innovación en turismo*. Editorial Digital@Tres.
- Garay T. L. (2007). Tesis doctoral: *El Ciclo de Evolución del Destino Turístico. Una aproximación al desarrollo histórico del turismo en Cataluña*. Universidad Autónoma de Barcelona. Bellaterra
- Wall G. y Mathieson A. (2006). *Tourism: Change, impacts and opportunities*, Essex: Pearson Prentice Hall.
- Helpman E. & Krugman P.R. (1989). *Trade policy and market structure*, Cambridge (MA): The MIT Press.
- Iglesias, C. (2007). *Criterios para medir la competitividad de los destinos turísticos: base de partida para impulsar políticas públicas orientadas hacia el desarrollo sustentable*, Universidad Nacional de Misiones. Argentina.
- Isaksson, A. (2007). *Determinants of total factor productivity: a literature review*. Staff working paper 02/2007. Vienna: Research and statistics branch, United Nations Industrial Development Organization.
- Koyuncu, Mustafa; Burke, Ronald J.; Fiksenbaum, Lisa and Demirer, Jalil (2008). "Predictors of Commitment to Careers in the Tourism Industry", en *Anatolia: An International Journal of Tourism and Hospitality Research*, 19 (2), pp. 225-236.
- Krugman P.R. (1994). *Competitiveness: A Dangerous Obsession*, *Foreign Affairs Magazine* (1994). March - April. New York. USA.
- Laswell, H. S., "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *óp. cit.*, pp 79-103.
- Lindblüm, Ch. E. (1991). *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. México D.F. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. de C.V.
- Macías, R. M. (s. f.). *Evaluación de la estrategia de reducción de la Pobreza de honduras 2000-2015*. (Tesis doctoral), Universidad de Valladolid. Recuperada de la base de datos uvadoc.uva.es/bitstream/10324/74/1/TESIS24-090710.

- Mejía J. J. (2012), Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia
- Meny, Y., Thoening, J. (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Merino, C. M. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- Monfort, M. V. (2000). *Cuadernos de Turismo*, N° 6, 2000, PÁGS. 7-27. En Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- Observatorio del Caribe Colombiano y la Cámara de Comercio de Cartagena (2012). *Indicador Global de Competitividad de las Ciudades del Caribe Colombiano. Evolución 2009 2010*.
- Observatorio del mercado laboral de Cartagena y Bolívar (2012). *Diagnostico Socioeconómico y del mercado de trabajo*. Cartagena de Indias
- OCDE (2002) *Glossary of Key in Evaluation and Results – Based Management*. Traducción del Banco Interamericano de Desarrollo “Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación”, Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf.
- Ordoñez-Matamoros G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, Colombia, Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- OEA (2013). II Conferencia de Seguridad Turística de las Américas.
- Poleo P. J. (2001). *Gobernanza Turística y Gestión de Micro destinos*. El Papel del Consorcio Isla Baja, Tenerife.
- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Javier Vergara Editor. Buenos Aires.
- Porter, M (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona, Plaza & J a
- Porter, M. *Ventaja competitiva*. Creación y sostenimiento de un desempeño superior, Compañía Editorial Continental S.A. México, décima octava reimpresión 1999.
- Porter, M.; Ritchie, B. y Crouch, G., (1993): *Competitiveness in International Tourism: A Framework for Understanding and Analysis*, Annual Congress of the International Association of Scientific Experts in Tourism (Aiest), 17-23 October, Bariloche, Argentina.
- Quintero, P. P., Bernal, M. C., López, B. H. (S/F). *La competitividad turística de Cartagena de Indias: análisis del destino y posicionamiento en el mercado*. Serie de estudios sobre competitividad de Cartagena (No 4).
- Quintero, P., Paola (2009). *Desarrollo y competitividad del turismo en Colombia: balance de las políticas y la gestión turística*. Universidad de Barcelona.

- Ramírez Vallejo, Jorge (2008). *Competitividad Regional en Colombia: Marco conceptual, hallazgos y recomendaciones*. Observatorio de Competitividad del Centro de Estrategia y Competitividad. Universidad de los Andes
- Ramos, J. M., Sosa J., Acosta, F. (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*. Toluca, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Revista de Análisis Turístico (2006), *Elaboración de un ranking de competitividad de los destinos turísticos españoles: un análisis provincial mediante modelos de estructura latente*. N° 1, 1er semestre 2006, pp. 4-22.
- Revista científica Pensamiento y Gestión Revista de la Escuela de Negocios de la Universidad del Norte <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/pensamiento/index>
- Roth, D. A. (2014). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.
- Rugman, Alan M. (1991, winter). *Diamond in the Rough*. En: *Business Quarterly*, pp.61-64
- Ruiz, L. D. (s. f). *¿Qué es una política pública?* IUS Revista Jurídica, Universidad Latina América.
- Salvador S. M. (2003). Tesis doctoral. *Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las comunidades autónomas*. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España.
- Sancho, F.; Polo, C; Roland - Holst, D. W. (1991): *Descomposición de Multiplicadores en un modelo multisectorial: una aplicación al caso español*. Investigaciones Económicas, vol. XV, n° 1, pp. 53-69.
- Scriven, M (1967). *The methodology of evaluation. Perspectives on curriculum evaluation (AERA) Monograph series in curriculum evaluation No. 1*.
- Tyler, R. W. (1942). *Appraising and recording student progress*. Nueva York, Harper & Row.
- Tyler, R. W. (1950). *Basic principle of curriculum and instruction*. Chicago: Chicago University.
- Valencia, C. J. (2008). *Cronología básica para una historia del turismo colombiano*. Periódicas Ltda., Bogotá D.C.
- Vesga R. (S/F). *Emprendimiento e innovación en Colombia: ¿Qué nos está haciendo falta?* Facultad de Administración, Universidad de Los Andes
- Weiss, C. (1998). *Evaluation*. Ed. Upper Saddle River (NJ). Prentice Hall (2ª).
- World Economic Forum – WEF (2003). *The Global Competitiveness Report*. Switzerland.

Zúñiga y Castillo, (2012) Caracterización de la formación en turismo, como uno de los pilares fundamentales de la competitividad turística en Colombia. Universidad Externado de Colombia

Anexos B: Alcances y logros de los PND 2006-2014

| COMPETITIVIDAD Y TURISMO EN LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONALES | | | | |
|---|--|--|--|---|
| Gobierno/Nombre del Plan Nacional de Desarrollo | Objetivo de la Política Turística incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo | Estrategia en Competitividad | Estrategias de la política turística | ALCANCES Y RESULTADOS |
| Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006 Plan Nacional de Desarrollo/ Hacia un Estado Comunitario (2002-2006). | <ul style="list-style-type: none"> ● Turismo reconocido internacionalmente como un sector dinámico y altamente generador de empleo y divisas ● Mejorar la competitividad de los destinos y productos turísticos, para que las regiones, aumenten la generación de ingresos por concepto de turismo | | <ul style="list-style-type: none"> ● Revisión del sistema legal regulatorio ● Mejorar la seguridad en las carreteras del país ● Apoyo con instrumentos financieros diseñados para las Mipymes ● Estímulos a la renovación de centros históricos y el patrimonio cultural de las ciudades ● Incentivo a la construcción de nuevos hoteles y remodelación de los ya existentes ● Construcción de parques y otros atractivos turísticos ● Capacitación y preparación de la mano de obra involucrada en la prestación de estos servicios. ● Fortalecimiento a la promoción | <ul style="list-style-type: none"> ● Realización de las Caravanas Turísticas. ● Expedición del Decreto 2755 de 2003, para la exención del pago en renta por servicios hoteleros. ● Fortalecimiento de destinos y productos turísticos para el mercado interno. ● Creación de conciencia de los retos para competir en el ámbito internacional. ● Fomento del trabajo en equipo en torno a un objetivo común ● Avances en compromisos de los actores: generación de inversión interna y de conocimiento. ● Diversificación de la oferta turística colombiana. ● Identificación de los principales retos para el desarrollo turístico y de acciones concretas para lograrlos. ● Programa de Posadas Turísticas. ● Expedición de políticas sectoriales dirigidas a mejorar la competitividad turística del país. |
| Álvaro Uribe Vélez, 2006-2010 Plan Nacional de Desarrollo/ Estado Comunitario: Desarrollo para todos (2006-2010). | <ul style="list-style-type: none"> ● La política dará un mayor énfasis al mejoramiento del producto y a la promoción nacional e internacional, en este último caso para la captación de más turistas con mayor capacidad de gasto. ● El Plan Estratégico Exportador, las Zonas Económicas Especiales de Exportación, la Política de Turismo y los incentivos tributarios para sectores como el de software, complementan las anteriores medidas para generar empleo. ● Consolidar los procesos regionales de turismo para disponer de una oferta de productos altamente competitivos para los mercados nacionales e internacionales | <p>2002-2006</p> <p>La competitividad en este periodo, se dirigió a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Eliminación de trámites y coordinar in iniciativas. ● Coordinación del Estado ● Propiedad intelectual ● Agenda de conectividad ● Biotecnología ● Turismo <p>2006.2010</p> <p>En materia de competitividad, se creó el documento CONPES 3527 de 2008 "Política Nacional de Competitividad y Productividad, que planteo 15 planes de acción:</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Mejoramiento, consolidación de la competitividad, incluyendo la calidad de los destinos y productos turísticos. ● Propender por el mejoramiento de la infraestructura turística ● Fortalecimiento del mercadeo, la promoción y la comercialización. ● Creación de un sistema de información turística. ● Mejor y mayor conexión de nuestros destinos turísticos por vía aérea; ● Implementación de estímulos a la demanda y a la oferta turística, incluyendo la hotelería de alto nivel ● Educación para cimentar una cultura turística. ● Declaración de Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, incluyendo entre otras, la Isla de Barú en el Distrito de | <ul style="list-style-type: none"> ● Se promovió la construcción, el mejoramiento e integración de la infraestructura instalada, en especial en zonas donde el transporte aéreo y fluvial son la principal alternativa de transporte ● Las políticas dirigidas al turismo se centraron en los lineamientos del plan sectorial, consolidando una oferta competitiva de la industria turística para convertirla en motor de desarrollo regional. ● Se estableció la implementación de siete estrategias que se desarrollaron en el Plan Sectorial de Turismo 2007-2010: el mejoramiento y consolidación de la competitividad, incluyendo la calidad de los destinos y productos |

| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> ● sectores de clase mundial, ● Salto en la productividad y el empleo ● competitividad en el sector agropecuario ● formalización empresarial ● formalización laboral ● ciencia, tecnología e innovación, ● educación y competencias laborales, ● infraestructura de minas y energía ● infraestructura de logística y transporte, ● profundización financiera ● simplificación tributaria, ● TIC ● cumplimiento de contratos ● sostenibilidad ambiental como factor de competitividad, y ● fortalecimiento institucional de la competitividad. | Cartagena, algunas zonas del Golfo de Morrosquillo en los departamentos de Sucre y Córdoba, el frente de Playa de San Andrés Isla y las zonas que se determinen en el departamento de la Guajira | <p>turísticos; propender por el mejoramiento de la infraestructura turística; el fortalecimiento del mercadeo, la promoción y la comercialización; la creación de un sistema de información turística; la búsqueda de una mejor y mayor conexión de nuestros destinos turísticos por vía aérea; la implementación de estímulos a la demanda y a la oferta turística, incluyendo la hotelería de alto nivel; y la educación para cimentar una cultura turística (p. 622).</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Se emitieron las políticas sectoriales en materia turística. |
| Juan Manuel Santos Calderón, 2010-20104 Plan Nacional de Desarrollo/ Estado Prosperidad para todos (2010-2014). | Para desarrollar el potencial del turismo en todo el territorio, es necesario sobrepasar algunas limitaciones del sector como son: (i) baja capacidad institucional local para la formulación y ejecución de planes de desarrollo turístico, (ii) poca oferta de productos turísticos de acuerdo a las vocaciones locales o regionales, (iii) baja calidad de servicios, poca calificación de personal y reducida disponibilidad de personal bilingüe, y (iv) insuficiente y baja calidad de la infraestructura soporte para el turismo. | <p>El Crecimiento sostenible y competitividad, es uno de los pilares de este plan con siguientes ejes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● innovación; ● política de competitividad y de mejoramiento de la productividad ● dinamización de sectores “locomotora” <p style="text-align: center;">2014-2018</p> <p>En materia de competitividad planteo lo siguientes: Infraestructura y competitividad estratégicas.</p> | <p>i) Fortalecer la institucionalidad y la gestión pública del turismo a nivel nacional y regional, ii) Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos y promover la formalización, iii) Fortalecer las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades de la demanda turística y la generación de empleo, iv) Mejorar la gestión en infraestructura de soporte y conectividad para el turismo, v) Impulsar la inversión en el sector turístico, buscando la generación de valor agregado nacional, vi) Fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados y vii) Enfocar las iniciativas de promoción turística por segmentos especializados del turismo; con las siguientes metas (Bases PND 2010-2015, p. 569):</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Cumplimiento de la metas en materia de: visitantes extranjeros, ingresos de divisas por turismo ● Crecimiento de la inversión extranjera en el sector comercio, hoteles y restaurantes. ● Mayor dinamismo en la construcción hotelera. ● Las estrategias claves del PND tienen que ver con fortalecimiento de la gestión pública territorial, la consolidación de sistemas ciudades, planes de consolidación y turismo como motor de desarrollo territorial. ● Se diseñaron y estructuraron los planes de desarrollo turístico en 31 departamentos. ● No se impulsó de manera significativa el emprendimiento con incentivos económicos en temas como bio-comercio, ecoturismo y otras actividades productivas sostenibles. ● No se realizaron inversiones para la educación y formación de capital humano que incluya el conocimiento del medio natural para conservarlo y respetarlo. |

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de investigación: desarrollo y competitividad del turismo en Colombia: balance de las políticas y la gestión turística, Quintero (2009: 33-36, 62-65) y los Planes de Desarrollo Nacional 1990-2014.

Anexos C: Objetivos de la PCT vs. Objetivos, estrategias y programas de los PD de Cartagena - PDC

| OBJETIVOS DE LA POLITICA DE COMPETITIVIDAD TURISTICA vs. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE CARTAGENA - PDC | | | | | | |
|---|---|--|---|--|---|---|
| PCT | CORRELACION CON OTRAS POLITICAS SECTORIALES | PDC 2004 – 2007. | PDC 2008 – 2011 | PDC 2012– 2015 | PDC 2008 – 2032 | PLAN SECTORIAL DE TURISMO 2011-2014 |
| Objetivo General Mejorar la competitividad turística de Colombia, a través de estrategias conjuntas de gestión que involucren a todos los actores del sector, que fortalezcan la sostenibilidad de la cadena de valor y que permitan posicionar al país como un destino turístico de clase mundial. | | PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 2004 - 2007 "POR EL BOLIVAR QUE TODOS QUEREMOS" Impulsar la productividad, la competitividad, y el desarrollo sostenible, para incidir en la problemática del empleo, la pobreza y el deterioro de la oferta ambiental. | | | OBJETIVO ESTRATEGICO II – TURISMO:Cartagena será el líder en la oferta de productos turísticos en Colombia y el Caribe, y epicentro del turismo regional en el departamento de Bolívar y la región Caribe colombiana. Seremos el principal receptor de turistas internacionales en el país, incrementando en un 10 % anual el nivel de ingreso por turismo. | 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. |
| Mejorar los mecanismos y herramientas para el fortalecimiento de la gestión y la sostenibilidad de los destinos turísticos estratégicos colombianos. | Política de Turismo Cultural | Potenciar la capacidad de dirección y coordinación del gobierno y la administración departamental, para fortalecer la descentralización y la gobernabilidad. | Generación de las condiciones y capacidades para la gestión de la innovación en las empresas mediante la asesoría y capacitación en el uso e implementación de instrumentos nacionales para la financiación de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico. | | Garantizar la sostenibilidad energética como factor de competitividad. | Desarrollar iniciativas transversales para promover el desarrollo sostenible del turismo. |
| Mejorar la calidad y formalidad en la prestación de los servicios que ofrecen los destinos y los prestadores, como diferenciador del producto turístico colombiano en los mercados. | Política de Calidad Turística | | Plan Plurianual de Inversiones: Promover el crecimiento económico, incluyente, con sostenibilidad y competitividad | ESTRATEGIA 8.1. DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD LOCAL. Esta dirigida a apoyar la competitividad de los sectores económicos, especialmente los identificados en las apuestas productivas (Turismo, Agroindustria, Petroquímico, Logística, Actividades Marítimas, Asnileros y Minería como factor complementario) apoyados en la ciencia, tecnología e innovación y TIC que inciden en el crecimiento y el desarrollo económico y social. | Formalización empresarial, el empleo y la transformación de las estructuras empresariales | Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos ofrecidos a los turistas nacionales y extranjeros. |
| Optimizar las acciones que adelantan los diferentes actores del sector turístico en materia de seguridad turística, higiene, salubridad como retos competitivos para mejorar la percepción, imagen y calidad de los productos y servicios turísticos colombianos. | Seguridad Turística: Reto competitivo de Colombia Plan Estratégico. | Garantizar la seguridad, protección y convivencia de los habitantes del territorio bolívarense en un contexto de respeto a los derechos humanos, pluralismo político y participación ciudadana, por medio de políticas concretas con la colaboración y participación de las autoridades civiles, policíacas, militares, de seguridad, los gremios, estamentos sociales y la comunidad. | Fortalecimiento de la gestión institucional de los temas de convivencia y seguridad ciudadana en cabeza de la Secretaría del Interior | Mejorar la posición del Doing Business y el índice global de competitividad; donde el turismo se constituye en una fuente fundamental para la generación de ingreso y empleo, incluyendo el sistema de mercados que garanticen el abastecimiento y la seguridad alimentaria regional. En este sentido, se pretende diseñar e implementar una política Pública de desarrollo económico, social y de sostenibilidad ambiental que permitan el fortalecimiento de la cadena de producción de valor. | Velar por el mantenimiento de las políticas de seguridad y orden público en las áreas rurales del departamento. | Emitir y divulgar los reglamentos técnicos relacionados con la prestación de servicios turísticos, en aspectos de seguridad y salubridad. |
| Fortalecer las capacidades y competencias del talento humano que requiere el sector turístico, mediante acciones continuas de formación y capacitación. | Plan Indicativo de Formación en Turismo | Propiciar la dignidad social, entre todos los habitantes del departamento de Bolívar, sin distinción de raza, sexo o condición social, ampliando la prestación de los servicios básicos sociales a la población más pobre y vulnerable | Estrategia 4. Memoria, identidad, imaginación, creación. La cultura, en todas sus manifestaciones, además de contribuir al enriquecimiento espiritual de los habitantes de la ciudad y de la sociedad en su conjunto, es un recurso esencial en la construcción de la ciudad del futuro por su contribución a la generación de capacidades individuales, al robustecimiento del tejido social, a la promoción de la confianza y por su importancia en la formación del capital humano y en la conservación del capital natura | Se aumentará la inclusión productiva mediante la creación de perfiles ocupacionales, la certificación de micro y pequeñas empresas y la capacitación en habilidades gerenciales, para llegar a tener una economía solidaria e incluyente. | Generación de las condiciones y capacidades para la gestión de la innovación en las empresas mediante la asesoría y capacitación en el uso e implementación de instrumentos nacionales para la financiación de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico. | Fortalecer las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades de la demanda turística y la generación de empleo. |
| Promover acciones interinstitucionales y de cooperación pública privada en materia de infraestructura turística, garantizando una eficiente dotación, regulación y acceso a los mercados turísticos. | Política de mercadeo y promoción turística de Colombia | | El Distrito, en alianza con el sector privado y el fondo de promoción turística, publicará una guía náutica turística de Cartagena y garantizará que los turistas cuenten con la información de la infraestructura necesaria para este tipo de turismo. | INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO. Busca mejorar la movilidad de los ciudadanos a través de vías, la generación de espacios públicos para el esparcimiento y la recreación, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la competitividad. | Mejorar y ampliar la infraestructura turística y urbanística de Cartagena, Mompos, San Jacinto, Palenque y demás centros turísticos del departamento. | Fortalecer la institucionalidad y la gestión pública del turismo a nivel nacional y regional. |
| Facilitar las condiciones de acceso de turistas nacionales y extranjeros a los servicios y destinos turísticos de la oferta nacional. | Política de mercadeo y promoción turística de Colombia | | | VÍAS PARA LA MOVILIDAD. Se diseñará el plan vial de Cartagena y se priorizará la inversión en mantenimiento (reparar, rehar, tomar las juntas del concreto, rehacer o construir andenes, bordillos y cunetas) y vías nuevas pavimentadas, permitiendo que el Distrito se prepare en infraestructura vial para el aprovechamiento del TLC y de igual manera contribuir a mejorar la movilidad de la ciudad | Ampliación de la conectividad aérea internacional y convertir a Cartagena en aeropuerto HUB24, ampliando la infraestructura a 25 años. | 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 |

Elaboración propia a partir de las políticas sectoriales y planes de desarrollo de Cartagena

Anexos D: Factores de mejoramiento en los Planes Sectoriales de Turismo

| FACTORES DE MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD EN LOS PLANES SECTORIALES DE TURISMO | | | | | | |
|--|-------------|---|--|--|---|--|
| NOMBRE PLAN SECTORIAL | PERIODO | CALIDAD | SEGURIDAD | FORMACION | INFRAESTRUCTURA | COMPETITIVIDAD |
| TURISMO PARA UN NUEVO PAÍS | 2003-2006 | Crear instrumentos que permitan mejorar la calidad de los servicios turísticos con el fin de garantizar al usuario una prestación eficiente de los mismos. | Trabajar con las autoridades y con la comunidad en programas de seguridad en todos los destinos, especialmente en las temporadas altas. | Coordinar con las entidades públicas y privadas que manejan los programas de educación para el turismo de tal manera que los contenidos de los programas se adecúen a las necesidades de los empresarios y estructurar programas de sensibilización de las comunidades receptoras y de los diferentes actores que tienen que ver con el turismo en los destinos. | Hacer la gestión ante las instancias pertinentes con el fin de mejorar la infraestructura de apoyo al sector turístico con el objeto de brindar un buen servicio en los diversos destinos | Fortalecer la gestión turística de las entidades territoriales con el fin de que asuman de manera eficiente el compromiso de mejorar la competitividad de los productos turísticos regionales y locales |
| COLOMBIA, DESTINO TURISTICO DE CLASE MUNDIAL | 2008 – 2010 | Se trabajará en el fortalecimiento de las unidades de normalización con el fin de contar con estándares que permitan al sector contar con estándares de calidad cuya implantación conduzca a lograr la sostenibilidad de los destinos y de los productos. | Los Consejos de Seguridad Turística se constituyen en un mecanismo de protección a los destinos y a los turistas para que en los grandes eventos y en las temporadas puedan ejercer la actividad con todas las garantías. La Policía de Turismo dará soporte a todo el proceso de prestación de los servicios turísticos velando por la protección del turista y brindándole apoyo con información oportuna. | Educación para incrementar una cultura turística | Mejoramiento de la infraestructura turística, incluyendo una mejor y mayor conexión de los destinos turísticos. Activación del plan maestro del Caribe, Posadas turísticas, Creación del Banco de Proyectos Turísticos y Creación del Fondo de Desarrollo Turístico – Fontur. | Mejoramiento y consolidación de la competitividad incluyendo la calidad de los prestadores, de los destinos y de los productos turísticos. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del Viceministerio de Turismo organizará al menos una vez al año, eventos y encuentros sectoriales que se constituirán en instrumentos para mostrar el grado de avance en la competitividad turística de los destinos. Estos eventos serán a su vez espacios de reconocimiento a mejores prácticas tanto de destinos como de empresas y prestadores de servicios turísticos que con su gestión contribuyan al mejoramiento de la competitividad. |
| TURISMO FACTOR DE PROSPERIDAD PARA COLOMBIA | 2011-2014 | Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos ofrecidos a los turistas nacionales y extranjeros. Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos ofrecidos a los turistas nacionales y extranjeros. | Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos ofrecidos a los turistas nacionales y extranjeros. Implementar estrategias de seguridad integral para los turistas en los distintos destinos y producto turísticos. | 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. | 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. Elaboración y publicación de estudios sobre temas específicos como el mercadeo, competitividad turística en las regiones y empleo. |

Fuente: creación propia a partir de los planes sectoriales de

Anexos E: Comportamiento del indicador de certificación Colombia

| PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS CERTIFICADOS EN CALIDAD TURÍSTICA POR AÑO | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------------|---------------------------------------|--------------|--|---|------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|--------------------|---------------------------------------|--------------|--|
| PRESTADORES DE SERVICIO TURÍSTICO | LINEA DE BASE 2007 | | | | LOGROS ALCANZADO EN EL INDICADOR DE CALIDAD | | | | | | | | | | |
| | TOTAL | PST ⁶ ACTIVOS A 2007 | PATICIPACIÓN | NORMA TÉCNICA | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL 2007-2014 | PST ⁶ ACTIVOS A 2014 | PATICIPACIÓN | NORMA TÉCNICA |
| Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje | 46 | 2367 | 1,9% | NTSH 006 | 24 | 20 | 12 | 11 | 17 | 17 | 14 | 115 | 6418 | 1,8% | NTSH 006 - NTSH 006 |
| Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje - Requisitos de Sostenibilidad | | | 0,0% | NTS - TS 002 , NTC 5133 | 0 | 20 | 14 | 42 | 23 | 4 | 45 | 148 | | 2,3% | NTS - TS 002 , NTC 5133 ¹ |
| Alojamientos Rurales | 5 | | 0,2% | NTSH 008 ² | 2 | 1 | 3 | 12 | 7 | 0 | 0 | 25 | | 0,4% | NTSH 008 ^{2,1} |
| Posadas Turísticas | | | 0,0% | NTSH 008 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | | 0,0% | NTSH 008 ² |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica. Categorizados | 7 | 175 | 4,0% | NTS USNA 008 ³ | 0 | 0 | 1 | 4 | 3 | 2 | 3 | 13 | 579 | 2,2% | NTS USNA 008 ^{3,1} |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica.Requisitos de Sostenibilidad | | | 0,0% | N/A en este periodo | 0 | 0 | 0 | 1 | 12 | 3 | 13 | 29 | | 5,0% | NTS TS - 004 |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica.en otras normas | | | 0,0% | N/A en este periodo | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 4 | | 0,7% | NTS USNA 007 |
| Guías de Turismo | 48 | 394 | 12% | Guía de turismo y ecoturismo (ICONTEC) | 40 | 35 | 37 | 0 | 0 | 0 | 0 | 112 | 449 | 25% | Guía de turismo y ecoturismo (ICONTEC-COTECNA) |
| Agencias de Viaje | 376 | 1285 | 29,3% | NTS AV 01 | 29 | 37 | 13 | 62 | 58 | 14 | 53 | 266 | 2738 | 9,7% | NTS AV 01-02-03-04 |
| Agencias de Viaje. Requisitos de Sostenibilidad | | | 0,0% | N/A en este periodo ⁴ | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | | 4 | 8 | | 0,3% | NTS TS - 003 |
| Operadores de Congresos, Ferias y Convenciones | | 50 | 0,0% | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 237 | 0,4% | |
| Transporte Terrestre. Requisitos de Sostenibilidad | | 24 | 0,0% | | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 3 | 206 | 1,5% | NTS TS - 005 |
| Destinos Turísticos certificados | | | 0,0% | | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0,0% | |
| OTROS | | 153 | 0,0% | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 397 | | |
| TOTALES | 482 | 4448 | 10,8% | | 95 | 113 | 81 | 138 | 125 | 41 | 135 | 728 | 11024 | 6,6% | |

Fuente: Viceministerio de Turismo, datos a 2015

¹ Inicia la certificación a partir del año 2009² Solamente en Caldas, s encontraban certificados en ese año^{2,1} Caldas, Choco, Risaralda, San Andres Villavicencio³ Cartagena, Caldas,^{3,1} Cartagena, Caldas, Quindio, Risaralda, Antioquia, Santander y Bolivar⁴ No Aplica⁶ Prestadores de Servicios Turísticos

Anexos F: Comportamiento del indicador de certificación Cartagena

| PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS CERTIFICADOS EN CALIDAD TURÍSTICA POR AÑO CARTAGENA | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------------|---------------------------------------|--------------|--|---|-----------|----------|----------|----------|-----------|----------|--------------------|---------------------------------------|--------------|--|
| PRESTADORES DE SERVICIO TURÍSTICO | LINEA DE BASE 2007 | | | | LOGROS ALCANZADO EN EL INDICADOR DE CALIDAD | | | | | | | | | | |
| | TOTAL | PST ⁶ ACTIVOS A 2007 | PATICIPACIÓN | NORMA TÉCNICA | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL 2008-2014 | PST ⁶ ACTIVOS A 2014 | PATICIPACIÓN | NORMA TÉCNICA |
| Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje | 9 | 272 | 3,3% | NTSH 006 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1 | 7 | 0 | 12 | 296 | 4,1% | NTSH 006 - NTSH 006 |
| Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje - Requisitos de Sostenibilidad | | | 0,0% | NTS - TS 002 , NTC 5133 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | | 0,7% | NTS - TS 002 , NTC 5133 ¹ |
| Alojamientos Rurales | | | 0,0% | NTSH 008 ² | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 0,0% | NTSH 008 ^{2,1} |
| Posadas Turísticas | | | 0,0% | NTSH 008 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 0,0% | NTSH 008 ² |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica. Categorizados | 3 | 29 | 10,3% | NTS USNA 008 ³ | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 5 | 50 | 10,0% | NTS USNA 008 ^{3,1} |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica.Requisitos de Sostenibilidad | | | 0,0% | N/A en este periodo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 0,0% | NTS TS - 004 |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica.en otras normas | | | 0,0% | N/A en este periodo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 0,0% | NTS USNA 007 |
| Guías de Turismo | 11 | 120 | 9% | Guía de turismo y ecoturismo (ICONTEC) | 6 | 13 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 20 | 40 | 50% | Guía de turismo y ecoturismo (ICONTEC-COTECNA) |
| Agencias de Viaje | 21 | 28 | 75,0% | NTS AV 01 | 0 | 0 | 2 | 2 | 4 | 3 | 0 | 11 | 76 | 14,5% | NTS AV 01-02-03-04 |
| Agencias de Viaje. Requisitos de Sostenibilidad | | | 0,0% | N/A en este periodo ⁴ | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 0,0% | NTS TS - 003 |
| Operadores de Congresos, Ferias y Convenciones | | 3 | 0,0% | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 12 | 0,0% | |
| Transporte Terrestre. Requisitos de Sostenibilidad | | 1 | 0,0% | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 3 | 0,0% | NTS TS - 005 |
| Destinos Turísticos certificados | | 0 | 0,0% | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 0 | 0,0% | |
| OTROS | | 1 | 0,0% | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 14 | 0,0% | |
| TOTALES | 44 | 454 | 9,7% | | 7 | 13 | 7 | 2 | 5 | 12 | 4 | 50 | 491 | 10,2% | |

Fuente: Viceministerio de Turismo, datos a 2015

¹ Inicia la certificación a partir del año 2009² Solamente en Caldas, se encontraban certificados en ese año^{2,1} Caldas, Choco, Risaralda, San Andres Villavicencio³ Cartagena, Caldas,^{3,1} Cartagena, Caldas, Quindio, Risaralda, Antioquia, Santander y Bolivar⁴ No Aplica⁵ Prestadores de Servicios Turísticos

Anexos G: Comportamiento del indicador de certificación Colombia vs. Cartagena

| PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS CERTIFICADOS EN CALIDAD TURÍSTICA POR AÑO | | | | | | | |
|---|---|---------------------------------------|--------------|---------------------|---------------------------------------|--------------|--|
| PRESTADORES DE SERVICIO TURÍSTICO | LOGROS ALCANZADO EN EL INDICADOR DE CALIDAD | | | | | | NORMA TÉCNICA |
| | COLOMBIA | | | CARTAGENA | | | |
| | CERTIF 2008-2014 | PST ⁵ ACTIVOS A 2014 | PATICIPACIÓN | CERTIF 2008-2014 | PST ⁵ ACTIVOS A 2014 | PATICIPACIÓN | |
| Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje | 115 | 6418 | 1,8% | 12 | 296 | 4,1% | NTSH 006 - NTSH 006 |
| Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje - Requisitos de Sostenibilidad | 148 | | 2,3% | 2 | | 0,7% | NTS - TS 002 , NTC 5133 ¹ |
| Alojamientos Rurales | 25 | | 0,4% | | | 0,0% | NTSH 008 ^{2,1} |
| Posadas Turísticas | 1 | | 0,0% | | | 0,0% | NTSH 008 ² |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica. Categorizados | 13 | 579 | 2,2% | 5 | 50 | 10,0% | NTS USNA 008 ^{3,1} |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica.Requisitos de Sostenibilidad | 29 | | 5,0% | | | 0,0% | NTS TS - 004 |
| Establecimientos de la Industria Gastronómica.en otras normas | 4 | | 0,7% | | | 0,0% | NTS USNA 007 |
| Guías de Turismo | 112 | 449 | 25% | 20 | 40 | 50% | Guía de turismo y ecoturismo (ICONTEC-COTECNA) |
| Agencias de Viaje | 266 | 2738 | 9,7% | 11 | 76 | 14,5% | NTS AV 01-02-03-04 |
| Agencias de Viaje. Requisitos de Sostenibilidad | 8 | | 0,3% | | | 0,0% | NTS TS - 003 |
| Operadores de Congresos, Ferias y Convenciones | 1 | 237 | 0,4% | | 12 | 0,0% | NTS OPC 001 :2009 |
| Transporte Terrestre. Requisitos de Sostenibilidad | 3 | 206 | 1,5% | | 3 | 0,0% | NTS TS - 005 |
| Destinos Turísticos certificados | 2 | | 0,0% | | 0 | 0,0% | NTS TS - 001 -01:2006 |
| OTROS | | 397 | | | 14 | 0,0% | |
| TOTALES | 727 | 11024 | 6,6% | 50 | 491 | 10,2% | |

Fuente: Viceministerio de Turismo, datos a 2015

¹ Inicia la certificación a partir del año 2009

² Solamente en Caldas, s encontraban certificados en ese año

^{2,1} Caldas, Choco, Risaralda, San Andres Villavicencio

³ Cartagena, Caldas,

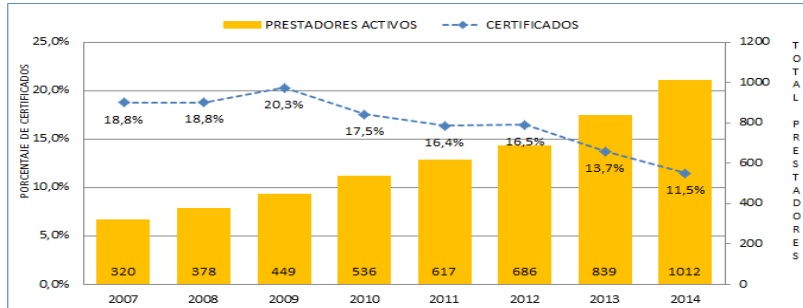
^{3,1} Cartagena, Caldas, Quindio, Risaralda, Antioquia, Santander y Bolivar

⁴ No Aplica

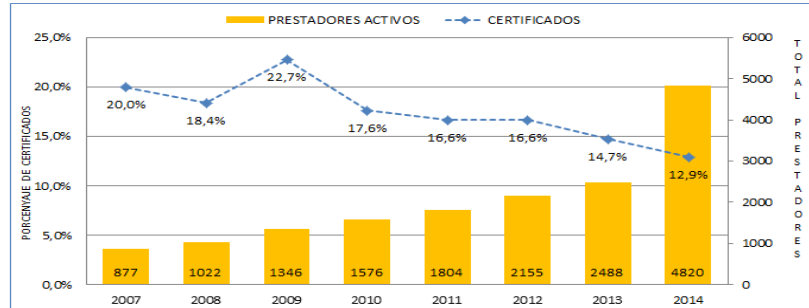
⁵ Prestadores de Servicios Turísticos

Anexos H: Comportamiento de certificaciones principales ciudades frente a Cartagena

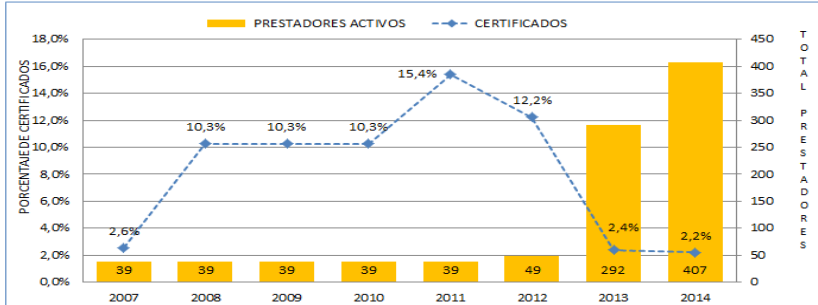
ACUMULADO PRESTADORES Y PORCENTAJE CERTIFICADOS POR AÑO EN NORMAS TÉCNICAS DE CALIDAD SECTORIAL MEDELLIN



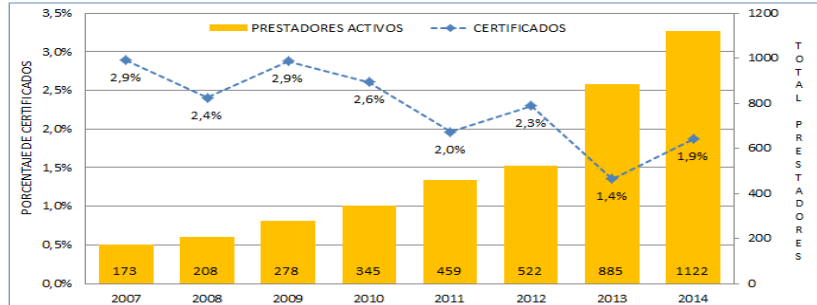
ACUMULADO PRESTADORES Y PORCENTAJE CERTIFICADOS POR AÑO EN NORMAS TÉCNICAS DE CALIDAD SECTORIAL BOGOTÁ



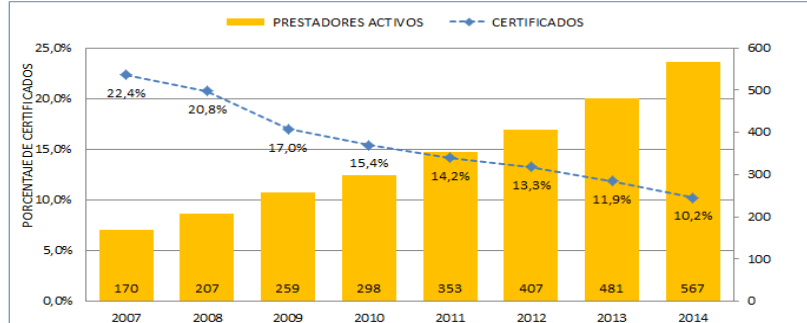
ACUMULADO PRESTADORES Y PORCENTAJE CERTIFICADOS POR AÑO EN NORMAS TÉCNICAS DE CALIDAD SECTORIAL SAN ANDRÉS



ACUMULADO PRESTADORES Y PORCENTAJE CERTIFICADOS POR AÑO EN NORMAS TÉCNICAS DE CALIDAD SECTORIAL SANTA MARTA

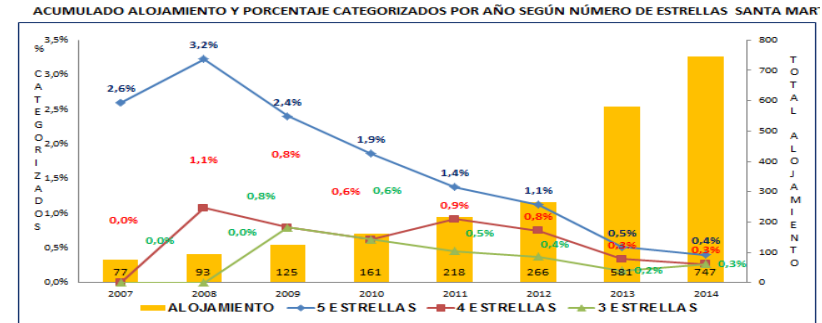
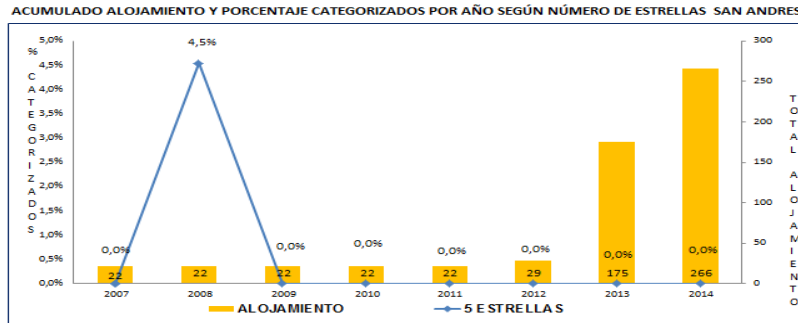
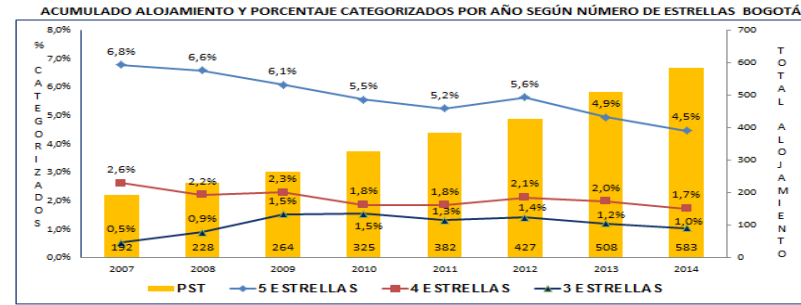
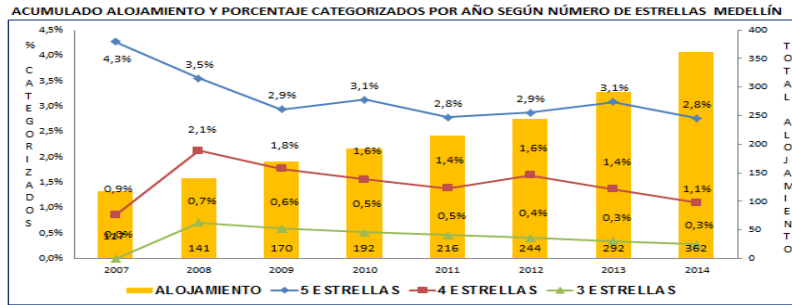


ACUMULADO PRESTADORES Y PORCENTAJE CERTIFICADOS POR AÑO EN NORMAS TÉCNICAS DE CALIDAD SECTORIAL CALI

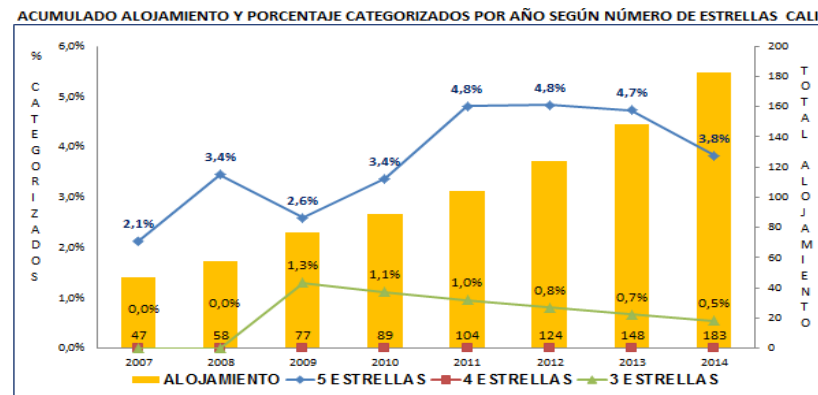


Fuente: Viceministerio de Turismo – RNT - CONFECAMARAS
 Creación propia a partir de los datos suministrados por el Viceministerio de Turismo

Anexos I: Categorizados por número de estrellas principales ciudades frente a Cartagena



Fuente: Viceministerio de Turismo – RNT – CONFECAMARAS
 Creación propia a partir de los datos suministrados por el Viceministerio de Turismo



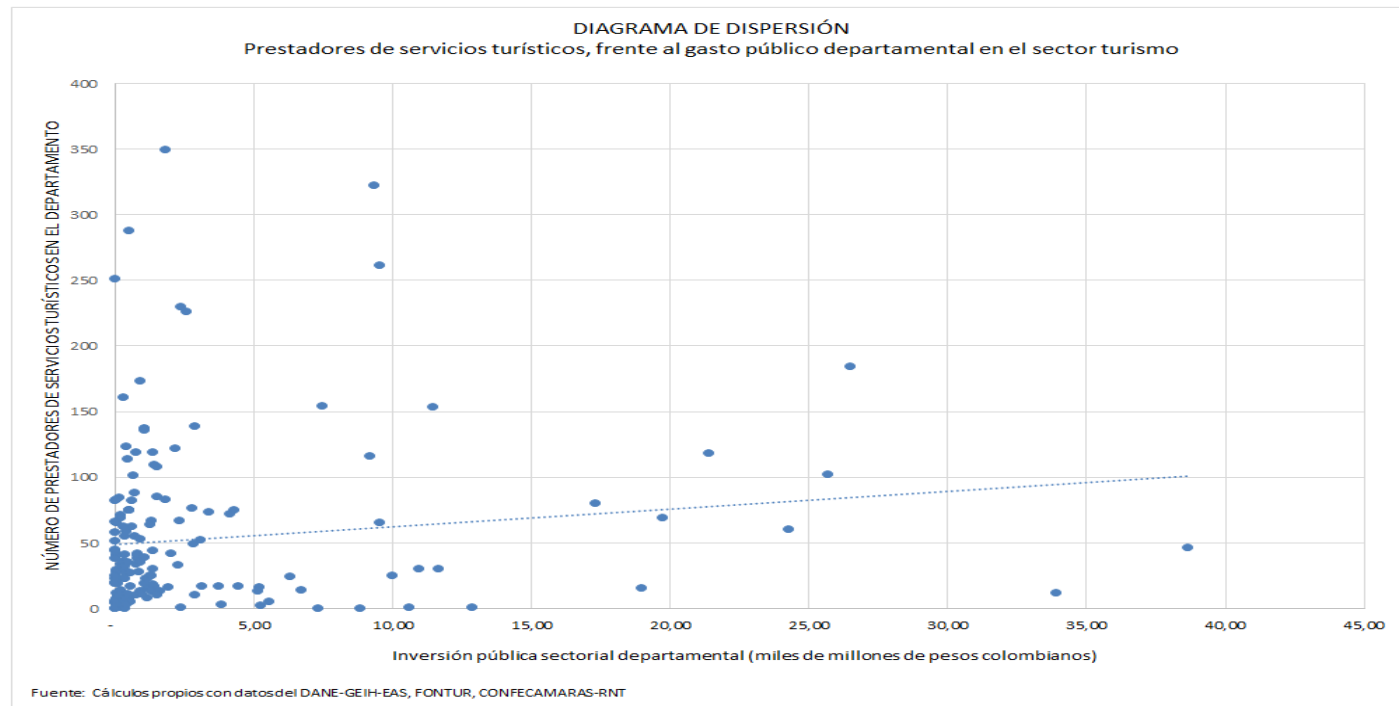
Anexos J: Formulario aplicado en el sondeo en Cartagena

| AGRADEZCO MUCHO SU COLABORACION. LOS DATOS SUMINISTRADOS AQUÍ, SÓLO SERÁN UTILIZADOS CON FINES ACADÉMICOS | | | TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA DE LAS POLITICAS SECTORIALES? RESPONDA SI / NO. PUEDE SELECCIONAR VARIAS OPCIONES | | |
|---|---------------|---|--|-----------------------------|--|
| EN SU ESTABLECIMIENTO | NUMERO | <p align="center">WILSON FELIPE OLAYA PÁEZ</p> <p align="center">MAESTRANDO: MAESTRIA EN PLANIFICACIÓN Y GESTION DEL TURISMO</p> <p align="center">UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA</p> <p align="center">Mail: feolpa50@hotmail.com; wfeolpa@gmail.com; wilson.olaya@est.uexternado.edu.co</p> <p align="center">Móvil: 3143103555</p> | COMPETITIVIDAD TURISTICA | SI <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| ¿NUMERO TOTAL DE EMPLEADOS? | | | PLAN INDICATIVO DE FORMACION EN TURISMO | SI <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| ¿CUANTOS SON HOMBRES? | | | PLAN DE SEGURIDAD TURISTICO | SI <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| ¿CUANTOS SON MUJERES? | | | TURISMO CULTURAL | SI <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| ¿CUANTOS TRABAJAN TIEMPO COMPLETO? | | | TURISMO Y ARTESANIAS | SI <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| ¿CUANTOS TRABAJAN SOLO EN TEMPORADAS? | | | DE ECOTURISMO | SI <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| ¿CUANTOS SON NATIVOS DE CARTAGENA? | | | PLANIFICACION TURISTICA | SI <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| ¿TIENEN FORMACION EN ÁREAS DEL TURISMO? | | | CERTIFICADO EN NORMAS TECNICAS SECTORIALES | | |
| NIVEL ACADEMICO | NUMERO | TITULO OBTENIDO | <input type="checkbox"/> ← SI | ¿CUÁL? | <input type="checkbox"/> ← NO |
| TECNICA PROFESIONAL | | | NTS - ESTABLECIMIENTOS GASTRONÓMICO | <input type="checkbox"/> | SI SELECCIONA NO: ¿CUAL O CUALES RAZONES? |
| TECNOLOGIA | | | NTS - TIEMPO COMPARTIDO * | <input type="checkbox"/> | ALTOS COSTOS <input type="checkbox"/> |
| GUIANZA TURISTICA | | | NTS - ALOJAMIENTO Y HOSPEDAJE* | <input type="checkbox"/> | NO ES OBLIGATORIA <input type="checkbox"/> |
| TECNOLOGIA EN TURISMO DE IDIOMAS | | | NTS - TURISMO SOSTENIBLE * | <input type="checkbox"/> | INFRAESTRUCTURA <input type="checkbox"/> |
| ESPECIALIZACION | | | NTS - GUÍAS DE TURISMO * | <input type="checkbox"/> | DESCONOCIMIENTO <input type="checkbox"/> |
| MAESTRIA | | | NTS - AGENCIAS DE VIAJES * | <input type="checkbox"/> | OTRO: |

Anexos K: Tabulación sondeo aplicado en Cartagena

| Dic. 27/95 de 2003 | EN SU ESTABLECIMIENTO | EMPLEADO | | | | | | FORMACION ACADÉMICA | | | | | | TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA DE LAS POLITICAS SECTORIALES | | | | | | CERTIFICADO EN NORMAS TECNICAS SECTORIALES | | | | | | | | |
|--------------------|-----------------------|----------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|---------------------|------------|------------------|----------------------------------|------------------|----------|---|---|-----------------------------|------------------|----------------------|--------------|--|----|----|--------------|-------------------|-----------------|-----------------|-------|--|
| | | NUMERO TOTAL DE EMPLEADOS? | ¿CUANTOS SON HOMBRERES? | ¿CUANTOS SON MUJERES? | ¿CUANTOS TRABAJAN TIEMPO COMPLETO? | ¿CUANTOS TRABAJAN SOLO EN TEMPORADAS? | ¿CUANTOS SON NATIVOS DE CARTAGENA? | TECNICA PROFESIONAL | TECNOLOGIA | GUANZA TURISTICA | TECNOLOGIA EN TURISMO DE IDIOMAS | ESPECIALIZADO II | MAESTRIA | COMPETITIVIDAD TURISTICA | PLAN INDICATIVO DE FORMACION EN TURISMO | PLAN DE SEGURIDAD TURISTICO | TURISMO CULTURAL | TURISMO Y ARTESANIAS | DEECOTURISMO | PLANIFICACION TURISTICA | SI | NO | ALTOS COSTOS | NO ES OBLIGATORIA | INFRAESTRUCTURA | DESCONOCIMIENTO | OTRO: | |
| si | HOTEL CASA LOS | 6 | 2 | 4 | 6 | 0 | 5 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO | NO | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | |
| si | EL CANDIL DE LOS | 4 | 3 | 1 | 4 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | SI | NO | NO | SI | SI | NO | NO | NO | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | EL VIAJERO HOST | 17 | 7 | 10 | 16 | 1 | 15 | 2 | 1 | 3 | 3 | 1 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | CENTRO HOTEL | 10 | 5 | 5 | 10 | 0 | 8 | 2 | | | 2 | | SI | SI | NO | SI | SI | NO | NO | NO | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | |
| si | ESTANCHA DE LA V | 6 | 4 | 2 | 6 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | no | no | si | si | no | no | no | no | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | CASA PESTAGUA | 27 | 13 | 14 | 27 | 0 | 27 | 4 | 12 | 1 | 9 | 1 | SI | SI | SI | NO | NO | NO | NO | SI | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | HOTEL OCEANIA E | 25 | 10 | 15 | 25 | 0 | 25 | 5 | 4 | 1 | 6 | 1 | SI | NO | SI | SI | NO | NO | NO | SI | 1 | 1 | 1 | | 1 | | | |
| si | MEDIA LUNA ART | 21 | 9 | 12 | 21 | 0 | 15 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | no | NO | no | si | si | si | si | si | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | ALFZ - CASA PATR | 10 | 5 | 5 | 10 | 0 | 9 | 2 | 7 | 0 | 3 | 1 | SI | NO | NO | SI | NO | SI | NO | NO | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | HOTEL DANN CART | 84 | 51 | 33 | 84 | 0 | 0 | 10 | 26 | 7 | 10 | 0 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| no | HOTEL URBANO V | 15 | 8 | 7 | 15 | 0 | 13 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | 1 | 1 | 1 | | 1 | | | |
| si | CASA DON SANCH | 10 | 4 | 6 | 8 | 2 | 10 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | CASA BUSTAMANT | 5 | 3 | 2 | 5 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | GREEN HOUSE HO | 10 | 6 | 4 | 10 | 0 | 8 | 0 | 1 | | 2 | 1 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | HOSTAL CASA NA | 3 | 1 | 2 | 3 | 0 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | LOS CORALES S.A | 106 | 45 | 61 | 80 | 26 | 95 | 23 | 18 | 6 | 15 | 2 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | 1 | | | | 1 | | | |
| si | HOTEL BADILLO G | 8 | 3 | 5 | 8 | 0 | 7 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | HOTEL AVENIDA B | 17 | 8 | 9 | 17 | 0 | 17 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | 1 | | | | 1 | | | |
| si | EMPRESA COMUN | 8 | 5 | 3 | 8 | 0 | 7 | 1 | 3 | 1 | 1 | 9 | SI | NO | si | SI | SI | si | SI | SI | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | HOTEL MARLIN | 5 | 2 | 3 | 4 | 1 | 5 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | NO | NO | si | NO | NO | NO | NO | NO | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| si | HOTEL ATLANTIC L | 35 | 14 | 21 | 30 | 5 | 35 | 2 | 4 | 1 | 3 | 1 | NO | NO | NO | SI | SI | si | SI | SI | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | TOTALES | 432 | 208 | 224 | 397 | 35 | 311 | 75 | 85 | 22 | 65 | 18 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 21 | 4 | 19 | 2 | 20 | 0 | |

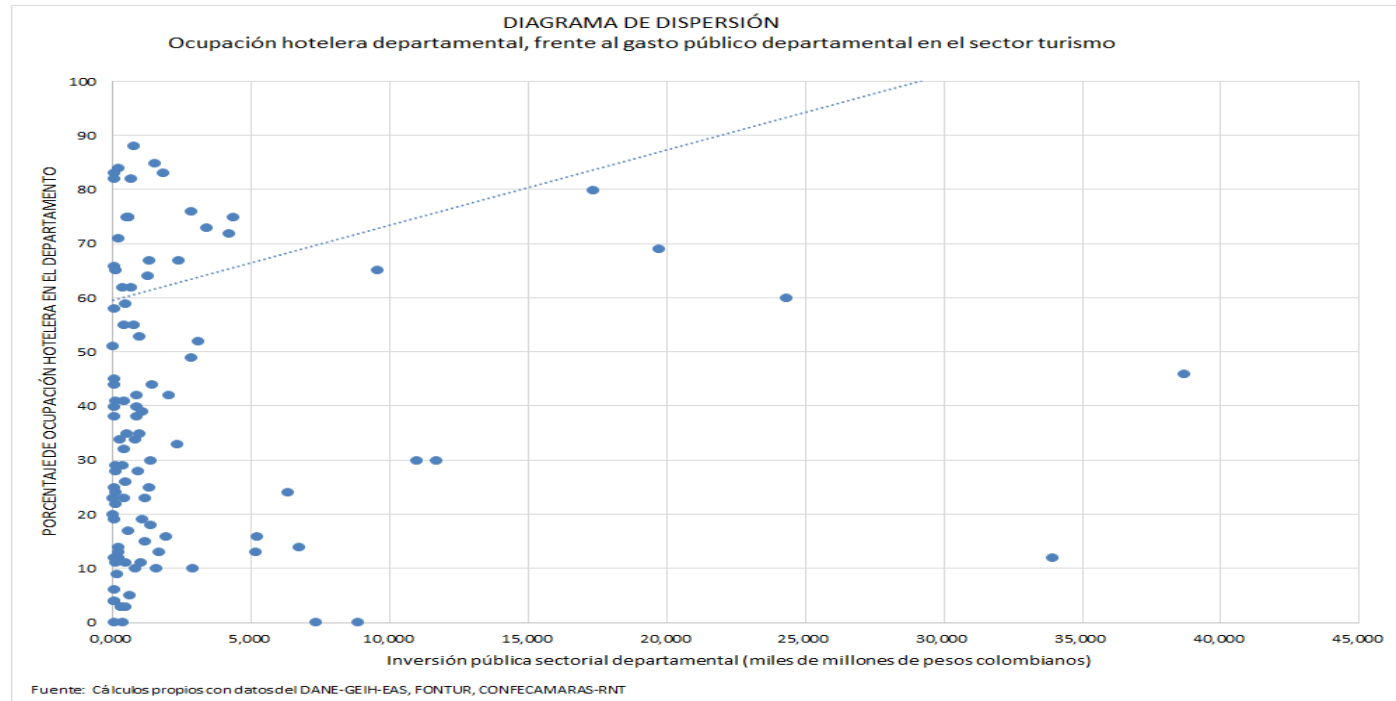
Anexos L: Gasto público sectorial departamental frente al número de prestadores en el departamento



Esta observación es confirmada con los datos que arrojó la regresión lineal:

| | |
|---|---------------------|
| Resultados de la regresión | $Y = 49 + 1,34(X1)$ |
| Coefficiente de determinación (R^2) | 0,0176 |
| <p>R^2 nos dice qué porcentaje de la variabilidad total en Y puede ser explicada por la variable X1, en consecuencia es una medida de la capacidad de predicción del modelo. Un R^2 cercano a 1, indica una fuerte relación entre las variables</p> | |
| La probabilidad asociada a la pendiente de X1 (p-valor) | 0,0913 |
| <p>El p-valor para cada término comprueba la hipótesis nula de que el coeficiente es igual a cero (no tiene efecto). Un p-valor bajo (< 0.05) indica que se puede rechazar la hipótesis nula.</p> | |

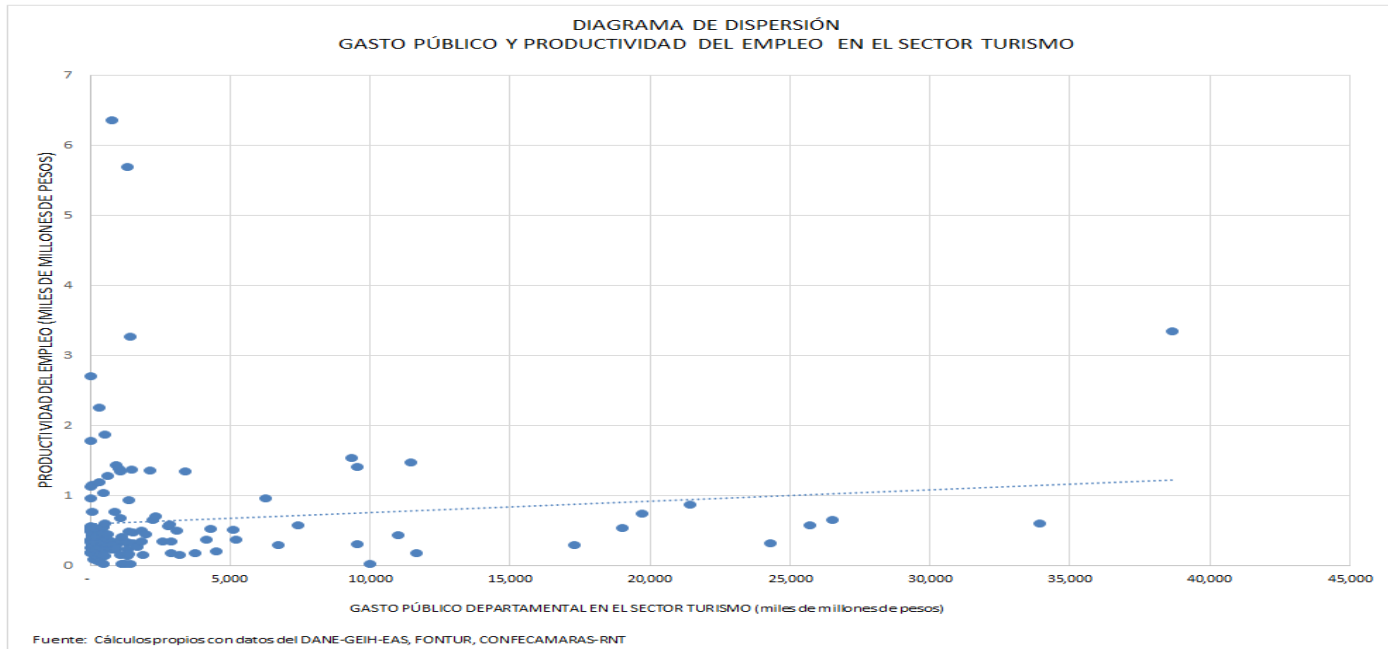
Anexos M: Gasto público sectorial departamental frente a la ocupación hotelera departamental



Resultados de la Regresión

| | |
|---|----------------------|
| Resultados de la regresión | $Y = 45 + 0,046(X1)$ |
| Coefficiente de determinación (R^2) | 0,0006 |
| <p>R^2 nos dice qué porcentaje de la variabilidad total en Y puede ser explicada por la variable X1, en consecuencia es una medida de la capacidad de predicción del modelo. Un R^2 cercano a 1, indica una fuerte relación entre las variables</p> | |
| La probabilidad asociada a la pendiente de X1 (p-valor) | 0,7801 |
| <p>El p-valor para cada término comprueba la hipótesis nula de que el coeficiente es igual a cero (no tiene efecto). Un p-valor bajo (< 0.05) indica que se puede rechazar la hipótesis nula.</p> | |

Anexos N: Gasto público sectorial departamental frente a la ocupación (empleo) hotelera departamental



Resultados de la Regresión

| | |
|---|-------------------------|
| Resultados de la regresión | $Y = 0,596 + 0,016(X1)$ |
| Coefficiente de determinación (R^2) | 0,0151 |
| <p>R^2 nos dice qué porcentaje de la variabilidad total en Y puede ser explicada por la variable X1, en consecuencia es una medida de la capacidad de predicción del modelo. Un R^2 cercano a 1, indica una fuerte relación entre las variables</p> | |
| La probabilidad asociada a la pendiente de X1 (p-valor) | 0,1527 |
| <p>El p-valor para cada término comprueba la hipótesis nula de que el coeficiente es igual a cero (no tiene efecto). Un p-valor bajo (< 0.05) indica que se puede rechazar la hipótesis nula.</p> | |

