

Turismo como motor del desarrollo regional

a) Introducción

En los últimos cuatro años Colombia ha mostrado una tendencia creciente del turismo, al pasar de 1.978.000 visitantes en 2006 a 2.494.000 en 2009, mientras que el ingreso por divisas al país debido a este renglón de la economía pasó de USD\$2,0 millones a USD\$2,6 millones en los mismos años. Estas cifras son el resultado del enfoque de una política dirigida a poner mayor énfasis en la oferta turística y a incrementar los recursos para la promoción del país. Es necesario mantener los logros alcanzados y consolidar al sector como uno de los de mayores perspectivas de la economía nacional, garantizando que la actividad turística sea sostenible (entendida como el equilibrio adecuado entre las dimensiones de sostenibilidad ambiental, económica y sociocultural) e incluyente.

b) Diagnóstico

De acuerdo con la información recopilada durante la elaboración de los Convenios de Competitividad Turística y la experiencia adquirida en la ejecución de la política de turismo se identificaron los siguientes problemas relacionados con el desarrollo de la actividad:

1. Baja capacidad institucional, la cual se refleja en una limitada aplicación de políticas nacionales en las regiones e inexistencia de planes de desarrollo turístico a nivel local.
2. Ausencia de coordinación entre las entidades del orden nacional, que permita la armonización de las políticas del sector.
3. La calidad de los servicios turísticos del país no es suficiente para cumplir con estándares que permitan que Colombia se convierta en un destino de clase mundial. Esta situación se ve agudizada por la precaria calificación del personal de base en servicios turísticos y la baja disponibilidad de personal bilingüe.
4. Deficiencias de la planta turística así como de la infraestructura de soporte de la actividad las cuales limitan el desarrollo de destinos turísticos. De acuerdo con el Reporte del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial⁶⁰⁸, las variables relacionadas con infraestructura representan un lastre para la situación competitiva de la actividad turística en Colombia. En infraestructura de transporte el país ocupa el puesto 108 y en infraestructura turística el puesto 93 entre 133 países, mientras que la posición general en el índice es la 72.
5. En cuanto al segmento de turismo de naturaleza, Colombia se destaca en el contexto mundial según la medición de Turismo del Foro Económico Mundial por ser el segundo país en el total de especies conocidas, quinto en recursos naturales y 12 en número de áreas protegidas; sin embargo, al mismo tiempo, ésta medición nos coloca en el puesto 84 en prácticas de sostenibilidad ambiental y 120 entre 133 en "especies amenazadas". De otro lado, el modelo actual de apoyo al mercadeo, a la promoción y a la competitividad turística del país basado en la cooperación del sector público-privado, se ha consolidado en el Fondo de Promoción Turística. Sin embargo, si bien los recursos del Fondo se han incrementado considerablemente en los últimos años, el valor promedio de los proyectos se mantiene bastante bajo como para generar un impacto significativo en la actividad turística.

De acuerdo con información de la Cuenta de Viajes y Transporte del Banco de la República de 2009.

608 Indicadores de Competitividad Turística 2009, Foro Económico Mundial.

c) Lineamientos estratégicos

1. Fortalecer la institucionalidad y la gestión pública del turismo a nivel nacional y regional

Para fortalecer la institucionalidad y la gestión del turismo a nivel regional el Gobierno nacional asesorará a las regiones en la creación de organizaciones públicas o público-privadas que formulen y ejecuten planes de desarrollo turístico y puedan realizar una adecuada interlocución con entidades del orden nacional.

Para mejorar la coordinación en el nivel nacional se creará una comisión intersectorial que articule las iniciativas de diferentes ministerios y entidades coordinada y liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como rector de la política turística.

A escala regional, y en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad, se promoverá la creación de comités de coordinación de turismo que tendrán la responsabilidad de asegurar la articulación entre actores regionales y entre éstos y organismos del orden nacional. Así mismo, estos comités asumirán la responsabilidad del cumplimiento de los Convenios de Competitividad Turística, reportando su gestión al Viceministerio de Turismo. Estos comités deberán contar con lineamientos y planes debidamente elaborados, que les permitan dirigir su gestión integralmente, de acuerdo con el nivel de desarrollo turístico de cada una de las regiones.

El fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión a escala local permitirá, entre otras cosas, adelantar campañas eficaces para erradicar prácticas ilegales como la explotación sexual de menores a través del turismo.

2. Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos y promover la formalización

Con respecto a la calidad de la prestación de servicios turísticos, es necesario dar respuesta a los requerimientos de los consumidores y a las demandas del mercado mundial, cumpliendo con estándares mínimos en la prestación de los servicios, a través de procesos de normalización y certificación. Para ello el Gobierno nacional trabajará en la elaboración de reglamentos técnicos para actividades de turismo de aventura donde la existencia de riesgo para la salud, la integridad y el bienestar de los usuarios justifique este tipo de medidas. Adicionalmente, se revisará y modificará el sistema de evaluación y certificación de hoteles para proveer mejor información y transparencia a los consumidores acerca de la calidad de los servicios hoteleros. Igualmente, es necesario que se fomente la sensibilización frente a la actividad turística, tanto para prestadores de servicios como por parte de los consumidores y la comunidad en general. Como complemento a este tipo de iniciativas, se iniciarán acciones para la formalización de las empresas prestadoras de servicios turísticos y de su empleo ofreciendo oportunidades legales para el tránsito desde la informalidad. Se promoverán altos niveles de calidad a las empresas mediante la certificación en las normas técnicas sectoriales.

3. Fortalecer las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades de la demanda turística y la generación de empleo

Para lograr que el país se convierta en un destino reconocido internacionalmente se fortalecerán las habilidades y competencias del talento humano vinculado al sector, principalmente en dos frentes. En primer lugar, los programas de formación para la prestación de servicios, estarán en línea con las necesidades del mercado nacional e internacional y se promoverá que el personal vinculado domine al menos dos idiomas. El Gobierno nacional fomentará la certificación en competencias laborales, en dominio de idiomas, en capacitación en servicio, operación y diseño de producto.

En segundo lugar, se promoverá la investigación en materia de turismo, impulsada por las instituciones de educación y por el organismo rector del turismo en el país, teniendo como referente las tendencias actuales del turismo mundial.

4. Mejorar la gestión en infraestructura de soporte y conectividad para el turismo

Con respecto a la infraestructura turística, es necesario adelantar mejoras, dado que lograr el objetivo de tener un país turísticamente competitivo, ubicado entre los 50 mejores en la clasificación del Foro Económico Mundial, dependerá de la capacidad del país para crear y mejorar productos de calidad de talla mundial. Por esta razón, es necesario continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional en lo referente a incentivos para la construcción, remodelación y ampliación de la planta hotelera, generando las condiciones para que los incentivos actuales sean utilizados de manera amplia por los empresarios del sector.

De igual forma, se evaluará la viabilidad de la extensión del Plan Vallejo para que pueda ser utilizado por parte de los prestadores de servicios turísticos que realizan exportaciones. Esta herramienta en particular tendrá un importante impacto en la promoción del turismo de salud y de convenciones.

De otra parte y como una expresión de las alianzas público-privadas, el Gobierno nacional promoverá la ejecución de proyectos conjuntos donde los recursos del Presupuesto General de la Nación se puedan complementar con recursos del Fondo de Promoción Turística con el fin de cofinanciar proyectos de infraestructura turística; para tal efecto el Gobierno facultará a las entidades territoriales para la celebración de contratos con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística. Adicionalmente, se buscará la financiación de este tipo de proyectos con la participación de entidades como la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Cultura y el apoyo de Fonade para el desarrollo de proyectos con alto impacto turístico. Los dos primeros en lo que corresponde a la conservación y adaptación para el turismo de sus patrimonios naturales e históricos y culturales.

Además, el Fondo de Promoción será la principal herramienta para que, en el ámbito de las actividades relacionadas con el turismo, se apoye el proceso de reconstrucción, reparación y adecuación de la infraestructura turística que se haya visto afectada por el fenómeno de *la Niña* 2010-2011, o que se encuentre ubicada en zonas de alto riesgo de inundación y/o derrumbe, mediante la priorización de proyectos elegibles para la financiación por parte del Fondo. Con el fin de que el Fondo de Promoción Turística pueda mejorar su operación en cuanto al mercadeo y la promoción turística, así como la competitividad del sector, se revisará y modificará su naturaleza jurídica implementando mecanismos que faciliten la ejecución de los recursos que este administra. Para mejorar la conectividad aérea en el país, se gestionará la ampliación de la oferta de rutas y frecuencias aéreas internacionales, mediante la declaratoria de “cielos abiertos” con países de interés para Colombia y se impulsará la creación de empresas de transporte aéreo, flexibilizando las exigencias de constitución.

Finalmente, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa reglamentación y previo acuerdo con el municipio o distrito respectivo, declarará zonas de desarrollo turístico prioritario incluyendo zonas de playa, prestándoles apoyo para que se conviertan en polos generadores de demanda turística.

5. Impulsar la inversión en el sector turístico, buscando la generación de valor agregado nacional

La inversión en el sector turístico ha mostrado incrementos importantes durante los últimos años. Tanto el sector público como el sector privado, han realizado esfuerzos para generar mayor desarrollo. Es necesario continuar con estos esfuerzos, generando las condiciones que mantengan los incentivos para los inversionistas nacionales, así como el diseño de programas que hagan

atractivo al sector para la inversión extranjera directa. En particular, se trabajará en el ajuste normativo necesario para que el incentivo tributario al ecoturismo tenga una dinámica tan importante como el incentivo a la inversión hotelera.

6. Fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados

Los productos turísticos hacia los cuales Colombia dirigirá sus esfuerzos de oferta son turismo de naturaleza, cultural, de aventura, de sol y playa, náuticos, de congresos, eventos e incentivos, y de salud y bienestar. Para explotar adecuadamente el potencial del turismo de sol y playa, se trabajará en el control de la erosión de playas con recursos de regalías –prevención de desastres y el ordenamiento de las mismas mediante una reglamentación que dictará el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con la participación de la autoridad local, el Ministerio del Medio Ambiente y la Dirección Marítima. Con el fin de coordinar acciones de las entidades relacionadas con la conservación, gestión y control de playas, el Gobierno nacional expedirá una política de ordenamiento que aborde de manera integral la problemática existente.

Con el fin de aprovechar las oportunidades que ofrece el turismo náutico dada nuestra especial ubicación por fuera del área de huracanes y un mercado potencial de dos millones de yates y veleros que circulan por el Caribe, se continuará con la implementación de acciones en el marco del Documento CONPES 3110 de 2001, a partir del cual se han venido desarrollando acciones de promoción del sector y atracción de turistas por este concepto. Estas acciones se complementarán con otras medidas para fortalecer las ventajas competitivas de este sector. Entre estas, se destaca la identificación de los sitios más atractivos en ambos océanos para el desarrollo de marinas, bases náuticas y complejos turísticos complementarios, teniendo en cuenta los atractivos turísticos de la región, las características propias de las bahías en cuanto a clima, profundidad y régimen de vientos. Estas iniciativas estarán enfocadas a beneficiar a la población costera y fortalecer el ejercicio de la soberanía marítima.

Por otro lado, una nueva vocación del producto turístico será el turismo de naturaleza, en el que el país tiene las mayores oportunidades. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, incluirá el turismo de naturaleza en el Programa de Transformación Productiva para que sea objeto de apoyo y asistencia técnica. Esto permitirá generar una dinámica de trabajo coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en lo que tiene que ver con el aprovechamiento turístico sostenible de los Parques Nacionales y de las áreas protegidas, continuando con el programa de concesiones de las instalaciones turísticas bien sea a empresas privadas especializadas o a proyectos asociativos entre éstas y las comunidades. Otros segmentos de turismo como el de congresos, eventos e incentivos, podrán participar en el Programa de transformación Productiva de acuerdo con las reglas para ello previstas.

Adicionalmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promocionará entro del sector turístico las ventajas de adecuar la infraestructura turística para personas con discapacidad, desarrollando así la cultura del turismo accesible en Colombia

Finalmente, como apoyo al desarrollo turístico de las regiones el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo asesorará a los departamentos en la formulación de planes de desarrollo turístico y hará seguimiento a los compromisos consignados en los Convenios de Competitividad Turística vinculando los proyectos de cofinanciación del Fondo de Promoción Turística y los apoyados por Proexport a las regiones al avance de dichos Convenios y a la inclusión del turismo en los Planes de Ordenamiento Territorial.

7. Enfocar las iniciativas de promoción turística por segmentos especializados del turismo

La consolidación de los segmentos especializados de turismo se realizará mediante el incremento

de la investigación de mercados que permitan definir aquellos con mayor potencial para posicionar al país internacionalmente. Adicionalmente, se fortalecerá el sistema de información turística para la toma de decisiones, de tal forma que disminuya la dispersión actual de las estadísticas y centralice la información regional. En este sentido, se resaltaré la importancia del Registro Nacional de Turismo como instrumento de medición y control. Esta información permitirá diseñar campañas de mercadeo y promoción segmentadas y orientadas a nichos específicos de mercado. Estas campañas tendrán amplia difusión con el fin de generar resultados, a nivel nacional e internacional, en el corto y mediano plazo.

d) Metas

Tabla VII-17

Nombre del indicador Unidad de medida Línea base Meta cuatrienio

Visitantes extranjeros	Personas	2.494.000	4.000.000
Visitantes a parques naturales	Personas	703.515	1.000.000
Ingreso de divisas por turismo	Millones de USD\$	2.671	4.000