

turismo no es un tema prioritario para el desarrollo regional. Pero esta falta de preocupación en el tema no es sinónimo de una ausencia de política pública. El sector ha contado con diversas formas de apoyo desde principios del siglo xx, y el más importante referente a nivel de política fue la gestión de la Corporación Nacional de Turismo, ente que reglamentó, controló y promovió la actividad turística del país durante sus 30 años de existencia.

Palabras clave: política, turismo, Estado, planes, promoción, planificación, ordenamiento, competitividad, región, sectorial, desarrollo, producto, mercado, comunidad, destinos, infraestructuras, seguridad, servicio, asistencia.

Abstract

Although Law 300, 1996, legislated for supporting tourism in municipalities, few have made use of the law. This suggests that tourism is not a regional development priority. However, this lack of interest does not reflect a lack of political will. The tourism sector has enjoyed varied forms of support since the beginning of the 20th Century. One of the most important indicators was the formation of the National Tourism Corporation –an organisation that regulated, controlled and promoted tourism in Colombia throughout its 30 year existence.

In spite of the Corporation's demise, tourism has not been forgotten. The last three governments have made important efforts in the following areas: national level studies, new regulations, competitiveness agreements, restructuring of state tourism organisations and the promotion and reactivation of tourist destinations. Thus, it is true to say that there is a public policy for tourism, an example of which

Gustavo Toro

Administrador de Empresas Turísticas y Hoteleras de la
Universidad Externado de Colombia.
Magíster en Administración de Empresas
de la Universidad de los Andes.
Magíster en Economía
de la Universidad Javeriana.
Director de Turismo del Ministerio
de Comercio, Industria y Turismo.



LA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO EN COLOMBIA

THE POLITICS OF TOURISM IN COLOMBIA

La política pública es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas¹.

Pese a que la Ley 300 de 1996 dio a origen a instrumentos de apoyo a los municipios en materia turística, son muy pocos los que han hecho uso de éstos, lo cual demuestra que el

¹ CARLOS SALAZAR VARGAS. *Las políticas públicas*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1995, p. 30.

is the sectorial tourism plan 2002-2006 –a plan designed to make tourism a notable contributor to the Colombian economy by 2020.

Key words: politics, tourism, State, plans, promotion, planning, competitiveness, region, development, product, market, community, destinations, infrastructure, security, service, assistance.

Introducción

Pese a la desaparición de la Corporación, el tema no se ha olvidado, y en los últimos tres gobiernos se han hecho importantes esfuerzos: estudios de orden nacional, nuevas reglamentaciones, acuerdos de competitividad, reestructuración de las divisiones del Estado encargadas del turismo y desarrollo de estrategias para la promoción y reactivación de los destinos turísticos del país. Existe entonces una política pública para el turismo, y muestra de ello es el Plan Sectorial de Turismo 2002-2006, un plan concertado con las regiones que pretende para 2020 posicionar la actividad turística como un renglón de notable incidencia en la economía de la nación.

Hace algún tiempo me sorprendió la afirmación de un gobernador en el sentido de que en Colombia no existía política de turismo, dado el bajo nivel de recursos que se destinaban para apoyar las propuestas regionales. Por supuesto, el gobernador se refería a una política nacional de turismo.

No dejé de sorprenderme esta apreciación en boca de uno de los políticos más preparados de nuestro país. Me condujo a pensar que el proceso de descentralización no pasa, por supuesto, de ser una retórica y que las regiones continúan pendientes del giro de recursos por parte de la Nación, antes que asumir de manera decidida sus responsabilidades, en este caso las del turismo.

Efectivamente, la Nación ha reservado para sí una serie de atribuciones en materia de tu-

risimo, fundamentalmente en lo concerniente a la asistencia técnica y la asesoría a las regiones, de tal forma que éstas asuman de manera técnica sus responsabilidades para desarrollar el turismo. Pero para nadie es un secreto que los recursos turísticos se localizan en los municipios y que son éstos los que deben decidir la importancia que les dan a los mismos dentro de sus respectivos planes de desarrollo y planes o esquemas de ordenamiento territorial.

La Nación, a través de la Ley 300 de 1996, consagró la figura de zonas de desarrollo turístico prioritario y de recurso turístico, con el fin de dotar a los municipios de herramientas que les permitieran apoyar decididamente sus potencialidades turísticas. Muy pocos son los municipios que han acudido a este instrumento, lo cual demuestra que el turismo no está dentro de las prioridades municipales, a pesar de que la mayoría de los mandatarios locales se refiere a él como una alternativa de desarrollo de sus entidades territoriales.

Pero, ¿por qué sucede esto? Quizás la explicación se encuentre en la definición del profesor SALAZAR con la que comienza este escrito.

De acuerdo con la teoría de las políticas públicas, éstas surgen como una respuesta del Estado a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. Pero sucede que en Colombia el turismo no ha trascendido para convertirse en una preocupación social. No hay en nuestra sociedad conciencia acerca de la importancia del turismo como actividad generadora de empleo, de ingresos y de impactos, tanto positivos como negativos, en las comunidades. Al no existir esta conciencia, no existe presión para que el gobernante se ocupe seriamente de este aspecto. Ni siquiera a nivel de los prestadores de servicios turísticos existen propuestas unificadas con una visión integral del sector.

Sin embargo, la afirmación del gobernador requiere una revisión de la política nacional de turismo.

Antecedentes de la política nacional de turismo

Para efectos de este artículo, no vale la pena devolernos a 1911 cuando por medio de la Ley 11 se crearon las secciones de información y propaganda de los consulados, como la primera manifestación expresa de interés estatal por la promoción del país. Me referiré sólo como antecedente de una política pública de turismo al trabajo que adelantó la Corporación Nacional de Turismo durante sus treinta años de gestión.

En el libro *Corporación Nacional de Turismo de Colombia, 1968-1998: 30 años de historia del turismo colombiano* se hace un recuento de los diferentes frentes en los que la Corporación adelantó una labor de gran importancia para impulsar el turismo en el país. Baste recordar solamente algunos de ellos:

Organización del sector a través de su normatividad y control.

Planificación turística y apoyo a la inversión. Ordenamiento territorial.

Gestiones de promoción y capacitación. Relaciones internacionales.

A través de este trabajo la Corporación reglamentó la prestación de los servicios turísticos, ejerció control y vigilancia sobre los prestadores de servicios turísticos, actuó como inversionista y promotora de proyectos, reglamentó el uso del suelo en beneficio del turismo, promovió el país como destino turístico, generó convenios de cooperación con otros países y capacitó a un sinnúmero de prestadores de servicios turísticos. Todo este trabajo lo adelantó como respuesta a unas necesidades del sector y, por consiguiente,

su labor era el resultado de una política pública de turismo.

Política nacional de turismo en tiempos recientes

Desde hace diez años, ante los procesos de apertura y de globalización, la competitividad se convirtió en el eje de la política pública nacional de turismo. Si se revisan los documentos escritos por la dirección de turismo desde esa época y las acciones adelantadas, se comprobará que el aspecto de la competitividad ha estado en el corazón de las preocupaciones de la Nación en materia de turismo.

En efecto, durante el gobierno del presidente GAVIRIA se hicieron las primeras aproximaciones al tema. Si bien el turismo no se consideró como uno de los sectores objeto de análisis del grupo de Monitor, éste explicó, en un seminario realizado en la ciudad de Cartagena a finales de 1993, cómo sería un análisis del turismo bajo la perspectiva del diamante de competitividad de PORTER. Con la llegada del gobierno del presidente SAMPER se expidió la Ley 300 de 1996, se contrató el estudio de competitividad del sector y se dejó preparado y concertado un acuerdo de competitividad del sector, el cual involucraba acciones de diferente orden y entidades para mejorar la competitividad turística. Igualmente se expidieron los decretos reglamentarios de la Ley 300, se configuró el naciente Viceministerio de Turismo, se asumieron funciones de control y vigilancia de prestadores de servicios turísticos y se estructuró el Fondo de Promoción Turística.

Durante el gobierno del presidente PASTRANA se formuló la “política turística para una sociedad que construye la paz”, en virtud de la cual se consolidaron los convenios de competitividad turística con 35 regiones, se concentró la promoción del turismo en el campo doméstico con la campaña “Vive Colombia”, se estructuró un plan estratégico de

seguridad turística y se iniciaron los trabajos para dotar a los subsectores de alojamiento, agencias de viajes, guías y restaurantes de normas técnicas de calidad. Se institucionalizaron los encuentros con las autoridades regionales de turismo, y el proceso de asistencia técnica se hizo más permanente.

Turismo para un nuevo país: Plan Sectorial de Turismo 2002-2006

Con el fin de estructurar el Plan Sectorial de Turismo que, de acuerdo con la Ley General de Turismo, debe formar parte del Plan Nacional de Desarrollo, la dirección de turismo comenzó su labor de concertación con las regiones en el mes de abril de 2002. En esa ocasión se definieron unas grandes líneas de trabajo alrededor de los siete productos básicos en los que se concentra la oferta turística nacional. Los directores de turismo de las regiones trabajaron por producto y estructuraron sus recomendaciones que sirvieron de base a un primer borrador de documento.

Una vez elegido como Presidente el doctor ÁLVARO URIBE VÉLEZ, se convocó nuevamente a las regiones, al sector académico y a los empresarios para debatir el borrador de Plan Sectorial. Cada uno de ellos realizó sus aportes que fueron recogidos en un documento definitivo, el cual se envió al Departamento Nacional de Planeación para que fuera incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Sectorial de Turismo del actual gobierno contempla como visión que para el año 2020 Colombia habrá posicionado la actividad turística como una de las de mayor importancia para el desarrollo económico del país; por consiguiente, será un país que habrá fortalecido la competitividad de sus productos y destinos en un trabajo que permitirá una relación armónica nación-región, donde los sectores públicos nacional y local tendrán un papel determinante en la generación de condiciones óptimas para el desempeño empresarial.

En ese orden de ideas, Colombia habrá definido siete productos básicos en los que recogerá toda su oferta turística nacional. Esos productos son: sol y playa; historia y cultura; agroturismo; ecoturismo; deportes y aventura; ferias y fiestas y ciudades capitales. En este último se conjugan subproductos como compras, salud, congresos, convenciones e incentivos.

En el plano nacional el país habrá conseguido consolidar una cultura turística en la sociedad; el turismo habrá contribuido a preservar los valores sociales y patrimoniales y será un elemento fundamental para generar orgullo nacional. Las comunidades se habrán vinculado a la actividad turística, beneficiándose del desarrollo que proporciona esta industria.

Las regiones se habrán especializado en ofertas diferenciadas, y los municipios se habrán comprometido en programas de mejoramiento en diferentes frentes, teniendo como objetivo la competitividad de su producto turístico. Es así como se habrán consolidado ofertas como lugares de aguas termales, cruceros, parques temáticos y actividades náuticas.

En el campo internacional, Colombia se habrá concentrado en atraer turistas de altos ingresos con visión mucho más selectiva, no de volumen, para lo cual habrá fortalecido su capacidad de investigación de mercados y de promoción.

Tendremos un trabajo mancomunado ante el sector público y privado, y los diferentes prestadores de servicios turísticos se identificarán como parte de una cadena de valor amplia, en la que su aporte es definitivo para la competitividad del producto y del destino. En ese sentido estarán comprometidos con la calidad y la diferenciación del producto.

El recurso humano vinculado al sector tendrá altos niveles de calidad, su formación

corresponderá con las exigencias del mercado y será un personal bilingüe.

La investigación y el desarrollo tecnológico en turismo tendrán un apoyo decidido del Estado, y la información y el análisis económico del sector se habrán consolidado y serán fundamentales para la toma de decisiones tanto en el sector público como en el privado.

Para alcanzar la visión anterior el Plan contempla como objetivo general mejorar la competitividad de los destinos y de los productos turísticos, de tal manera que las diferentes regiones y el país en general perciban un aumento sustancial de sus ingresos, se incremente la participación de las comunidades en la prestación de los servicios turísticos, se contribuya a la generación de riqueza cuya distribución equitativa se haga palpable en la mejora de la calidad de vida de los residentes.

Para poder desarrollar este proceso de mejora de la competitividad los destinos turísticos de Colombia deben trabajar en crear las verdaderas ventajas en el esquema de lo que se conoce como la tríada regional: conectividad, compromiso cívico y calidad de vida. Ello requiere, a su vez, un trabajo consistente para desarrollar sus activos denominados genéricamente las siete formas de capital: natural, financiero, de infraestructura, institucional, cultural, de conocimiento y humano.

Así las cosas, los objetivos específicos son los siguientes:

Fortalecer la gestión turística de las entidades territoriales, con el fin de que asuman de manera eficiente el compromiso de fortalecer la competitividad de los productos turísticos regionales y locales.

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.

Trabajar con las autoridades y con la comunidad en programas de seguridad en todos los destinos, especialmente en las temporadas altas.

Estructurar, en coordinación con los empresarios, programas de sensibilización, orientados a fortalecer la unidad gremial y a obrar de manera conjunta, a favor de los destinos turísticos del país.

Identificar y analizar los perfiles de los consumidores turísticos con el fin de elaborar planes de mercadeo y estrategias de promoción basados en segmentos específicos del mercado.

Fortalecer los programas de promoción, con énfasis en los productos de los diversos *clusters*, tanto para el turismo interno como para el turismo internacional.

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 armonicen con 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.

Crear instrumentos que permitan mejorar la calidad de los servicios turísticos con el fin de garantizar al usuario una prestación eficiente de los mismos.

Generar sistemas de información para el turismo con el fin de garantizar su disponibilidad permanente para el inversionista y para los encargados de tomar decisiones en el sector.

Propiciar y fortalecer instrumentos de cooperación e integración turística con el fin de que

el país aproveche los espacios que la experiencia internacional ha consolidado en materia de gestión turística.

Hacer accesibles el crédito y los diferentes mecanismos de apoyo a la gestión empresarial existentes en el Estado, especialmente para las Mipymes turísticas.

El plan sectorial se estructura alrededor de nueve ejes temáticos

Destinos turísticos competitivos

En este eje la estrategia más importante es la relacionada con los convenios de competitividad turística, para lo cual la experiencia adquirida en el gobierno anterior ha sido de vital importancia. Así, no se suscribirán convenios con las regiones que han demostrado un bajo compromiso para cumplir las responsabilidades asignadas en los convenios.

Los programas de señalización turística, enlucimiento de fachadas y asistencia técnica para la formulación de planes de desarrollo y para la estructuración de producto son también de gran importancia en este eje temático.

Infraestructuras de buena calidad

En este eje temático el compromiso de la dirección de turismo es gestionar ante las autoridades competentes las inversiones en infraestructura que las regiones requieren para ser competitivas.

Seguridad para los viajeros

Este tema es fundamental para el normal desarrollo de la actividad turística. Teniendo en cuenta que el programa de seguridad democrática, impulsado por el presidente URIBE, contempla como uno de sus ejes medulares la recuperación de la seguridad en las carreteras, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñó las caravanas “Vive Colombia”, como un instrumento para recuperar la confianza de los colombianos para volver a

viajar por carretera. Este programa ha sido todo un éxito; en la temporada de diciembre-enero de 2003, más de diecinueve millones de colombianos se desplazaron por las vías del país, en una movilización sin antecedentes en Colombia. La ocupación hotelera en la mayoría de los destinos alcanzó el 100% durante varias semanas.

Igualmente la dirección de turismo se propone reactivar los consejos regionales de seguridad turística, como un mecanismo idóneo para coordinar esfuerzos entre el sector turístico y la Policía Nacional.

Fuerza empresarial eficiente

Teniendo en cuenta que uno de los elementos centrales de la política del presidente URIBE es el fortalecimiento y la creación de microempresas, la dirección de turismo asumió el compromiso de crear o fortalecer 740 Mipymes turísticas, para lo cual utilizará la metodología Leos, diseñada por el SENA.

Igualmente, existe el compromiso de capacitar a los mandos directivos y a los cuadros operativos del sector en diferentes temas, basados fundamentalmente en el esquema de competencias laborales diseñado por el Sena.

Conocimiento de los mercados y promoción en torno a productos prioritarios

Consciente de que la actividad promocional del país debe obedecer a criterios técnicos, la dirección de turismo concentrará sus esfuerzos promocionales sobre la base de investigaciones de mercados, tanto domésticos como internacionales. En el caso de estos últimos se les dará prioridad a los mercados fronterizos de Venezuela, Ecuador y Panamá.

Servicio excelente y cultura del turismo

El fortalecimiento del sector a través de la adopción de las normas de calidad sectoriales será una de las prioridades de la dirección de turismo. Igualmente, se trabajará para

incluir el turismo en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de los colegios, de tal forma que se incluya el turismo en los diferentes currículos desde el nivel primario.

Información oportuna para la toma de decisiones

La dirección de turismo efectuará valoraciones del comportamiento sectorial con base en la información del Registro Nacional de Turismo, de una encuesta trimestral y de la Cuenta Satélite de Turismo.

Cooperación internacional

La asistencia técnica internacional será un factor de gran importancia para complementar las posibilidades de la dirección de turismo. Temas como el termalismo con Rumania, el ecoturismo con Costa Rica o el diseño de producto con México ocuparán la labor de la dirección en este frente.

Financiación

Acorde con la importancia que el actual gobierno le da al turismo, la reforma tributaria

(Ley 788 de 2002) consagró los siguientes beneficios para el sector:

Exención del impuesto a la renta por treinta años para los servicios prestados por nuevos establecimientos de alojamiento que se construyan dentro de los próximos 15 años.

Exención del impuesto a la renta por treinta años para los servicios prestados por establecimientos de alojamiento que se remodelen durante los próximos 15 años, por la parte proporcional a la remodelación.

Exención del impuesto a la renta por 20 años para servicios de ecoturismo.

Una vez presentado de manera sucinta el Plan Sectorial de Turismo 2002-2006, “Turismo para un nuevo país”, cabe preguntarse entonces si existe o no una política nacional de turismo.

