

SUMA DE NEGOCIOS

www.elsevier.es/sumanegocios



Artículo de reflexión

Las políticas públicas del turismo receptivo colombiano

Giovanny Fernando Benavides

Magister en Negocios Internacionales, Université de Pau et des Pays de L'Adour
Profesor Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Recibido: 09 de febrero de 2015

Aprobado: 10 de abril de 2015

Palabras clave:

Competitividad

Turismo

Política

Turismo receptivo

Keywords:

Competitiveness

Tourism

Policy

Receptive tourism

R E S U M E N

El presente documento pretende abordar elementos clave de la política turística trabajada por Colombia durante la última década, política iniciada a la par con el plan de seguridad democrática con que a través de una presencia más fuerte de las instituciones de seguridad, se pretendió generar un entorno favorable para la inversión y el turismo. En este sentido, la política turística receptiva en Colombia se dirige hacia un mejoramiento de los indicadores de competitividad basado en el aprovechamiento de las ventajas de oportunidad propias del país. Este documento se centra en los instrumentos de la política turística, particularmente en lo que se refiere al servicio turístico receptivo colombiano, explorando su impacto en la competitividad y el dinamismo del sector a futuro.

© 2015, Fundación Universitaria Konrad Lorenz. Publicado por Elsevier España, S.L.U. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la Licencia Creative Commons CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

Colombian receptive tourism policy

A B S T R A C T

This paper aims to provide the key elements of the Colombian tourism policy over the last decade. This policy was initiated at the same time as the policy of democratic security, where through a stronger presence of the security institutions it was intended to create a favorable environment for investment and tourism. In this sense, receptive tourism policy in Colombia is directed at improving competitiveness indicators based on use of the advantages of opportunity of the country. This paper focuses on instruments of tourism policy, particularly in regard to the Colombian receptive tourism services, exploring its impact on the competitiveness of the sector and its future impact.

© 2015, Konrad Lorenz University Foundation. Published by Elsevier España, S.L.U. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons CC BY-NC ND Licence (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

*Autor para correspondencia.

Correo electrónico: giovanny.benavides@utadeo.edu.co (G.F. Benavides).

Para Colombia el turismo ha venido tomando fuerza como alternativa de negocios, consecuencia de planeación estratégica, presencia institucional en el sector, generación de marco regulador, mecanismos de incentivos y atracción de inversión extranjera directa (IED), que ha llevado al sector hacia una evolución demostrada por un aumento significativo en los ingresos por concepto de viajes y turismo en la balanza de pagos.

Hablar de turismo implica, de una parte, referirnos realmente a un paquete de servicios complejo que, en última instancia, hacen del turismo una experiencia que requiere que varias condiciones sean satisfechas simultáneamente. Pero de otro, sus propias características hacen del servicio turístico una potencial fuente de ingresos, empleo y nuevas posibilidades en el campo de la innovación de los servicios, si se tiene en cuenta que es una experiencia que puede ser recreada continuamente con la gestión del conocimiento y la tecnología.

En este sentido, el presente documento pretende ofrecer una aproximación general al tema de los servicios, particularmente en lo que se refiere al servicio turístico receptivo colombiano, explorando las políticas públicas que lo regulan actualmente y que marcarán la senda de su futuro próximo, aportando nuevos elementos de análisis que pueden ayudar en la construcción de una visión más enriquecida de la cuestión turística.

No obstante, el documento tiene la intención de analizar la política del sector en el contexto colombiano, cuya comprensión requiere establecer un marco de análisis comparativo que sirva de patrón de referencia. Para ello, se ha investigado y descrito las tendencias de la actividad turística, así como la situación del sector dentro del marco de políticas de regulación sectorial que rigen el comercio de los servicios turísticos.

Política turística

El turismo como actividad económica involucra la participación del gobierno como institución encargada de regular todo el desarrollo del sector, y es ahí donde aparece la política pública como herramienta de intervención del Estado. La definición de política pública la han abordado diversos autores desde diferentes perspectivas; para Roth (2009, p. 27), desde una visión netamente política, una política pública por definición implica la participación de un gobierno ante un posible problema, donde se plantean unos objetivos con su respectivo plan de acción.

Por otro lado, Torres (2004, p. 53) analiza la política pública desde un punto de vista económico, cuyo fin es la estabilidad interna y externa del país. La estabilidad interna se lograría a través del crecimiento económico, la estabilidad de los precios y el pleno empleo, mientras que la externa sería la búsqueda de una balanza de pagos equilibrada.

Como primer paso, el gobierno es quien debe estimular el comienzo del sector turístico dando lugar a la creación de la oferta turística y suministrando la infraestructura que se requiera para iniciarla; a su vez, es quien debe promover el país como destino turístico tanto interna como externamente (figura 1).

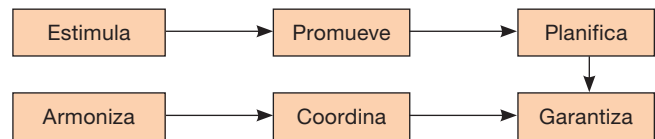


Figura 1 – Funciones de la política pública del turismo.

Fuente: elaboración propia con base en Velasco (2004).

En cuanto a la planificación, el Estado debe actuar como una institución que busca y proyecta el desarrollo turístico no solo de los destinos que ya se han promovido o están posicionados, sino que debe aparecer en la creación de nuevos destinos en lugares de poco progreso económico, para ayudar a mejorar la distribución de los ingresos que genera el sector.

Una vez se haya fortalecido lo suficiente la actividad turística dentro de un país, el gobierno debe ejercer su papel de garante, es decir, debe asegurar el buen funcionamiento de todas las ramas que se desprenden del turismo en general y al mismo tiempo debe velar por la protección del turista.

Según Velasco (2004, p. 173), una vez se está consolidando el sector, se empieza a ver las consecuencias del turismo de masas, pues no todo el tiempo el sector genera solo beneficios; entonces el Gobierno debe coordinar, junto con todos los agentes involucrados, programas cuyo objetivo sea la mejora del proceso empresarial, así como la internacionalización de las empresas que prestan algún servicio turístico o nuevos destinos o productos turísticos que lleven a la segmentación de mercados.

Por último, el gobierno armoniza en el sentido en que este, junto con todas las partes involucradas, busca la calidad y la competitividad del sector, pues sabe que los consumidores son cada vez más exigentes y toda la industria nacional debe estar centrada en la completa satisfacción de sus usuarios.

Cabe resaltar que en el texto la autora ubica primero entre las funciones del gobierno la estimulación y la promoción; lo cierto es que, así como en el proceso organizacional, lo primero que se hace es la planeación, pues sin ella en principio no habría nada que promover. Por eso se puede concluir que el Estado puede y debe funcionar como lo plantea la teoría de la organización, en la que se divide el proceso administrativo en planeación, organización, dirección y control.

La participación del Estado en el desarrollo del sector turístico es fundamental, debido a que gran parte de este incorpora considerables inversiones en infraestructura o requiere dominio o creación de tecnología. Al respecto, Molina (2007, p. 17) reconoce cuatro situaciones, además de sus funciones tradicionales, en que la iniciativa privada puede no estar en capacidad o interesada en realizar inversiones que impulsarían el turismo: preparación del capital humano, conservación del medio ambiente, rescate de la cultura y elaboración de estadísticas y estudios.

Dado que el uso de la tecnología abre las posibilidades para crear nuevos mercados turísticos, el Estado debe apuntar en sus políticas al desarrollo del post-turismo, dado que este otorga un importante papel a la creatividad, la innovación y

la gestión del conocimiento y supera los modelos de competencia basados en el precio (Molina, 2007, p. 20).

Otro elemento crítico a la hora de hacer política tiene que ver con los impactos del turismo en la economía y especialmente el desarrollo. Se aduce que el sector turístico promueve el desarrollo, al desencadenar procesos de empleo, construcción de redes de servicios públicos y proyectos de infraestructura, entre otros. Sin embargo, se observa que los lugares turísticos de la región se caracterizan por estar rodeados de personas de escasos ingresos, carecer servicios públicos y tender a un aumento de la contaminación y un crecimiento urbano sin planificación y ordenamiento. Además, la incorporación de mano de obra es estacional y en muchos casos mal remunerada. Esto obedece en gran medida a la falta de articulación del sector con otras políticas económicas, sociales y territoriales (Molina, 2007, pp. 21-22).

Probablemente la falta de eficacia de las políticas públicas del turismo se deba no solo a la falta de diálogo con las otras políticas públicas, sino también a obstáculos dentro del propio sector durante todo el proceso de construcción de aquellas. Dichas barreras pueden resumirse así:

1. La ausencia de representación de los intereses de todos los actores y no solo de unos pocos, así como la participación de estos en los ingresos generados por la actividad turística.
2. La ausencia de políticas de tipo efectivo, es decir, con definición de tiempos, responsables y presupuestos, y no solo de un discurso coherente, que pareciera apoyarse en la mano invisible del mercado.
3. La falta de garantías que obliguen a la continuidad de los proyectos; el poco diagnóstico de las diferentes regiones, que hace que las políticas se superpongan por encima de las realidades de las poblaciones y no se explote económicamente el potencial turístico existente (haciendo que se ponga a competir turísticamente a las regiones, perdiendo de vista la competitividad nacional).
4. La poca visión para dar valor agregado a la oferta turística con un servicio diferenciado, lo que limita la competencia al centrarla, como ya se anotó, en la variable precio. Esto hace que el turismo se enfrasque y destine sus esfuerzos a una forma muy estrecha de entrar o permanecer en los mercados, anquilosándose en las fases maduras del ciclo del servicio (este punto reviste vital importancia, si se tiene en cuenta que los países menos desarrollados muchas veces no cuentan con la experiencia, la estructura de costos, la economía de escala y la calidad de otras economías avanzadas, con una oferta internacional avasallante y globalizante)¹.
5. La estrechez para no reconocer que el atractivo turístico como tal, sin una gestión del capital, la tierra, el

trabajo, la tecnología y el conocimiento, no es rentable. Se requiere encauzar y dirigir las inversiones y hacer una regulación atada a objetivos concretos, disponer de un personal educado, entrenado, organizado y creativo, de una valoración de las tierras y sus posibilidades de transformación a pesar de sus condiciones naturales, de las condiciones sociales y de seguridad (entendida como no violencia y como garantías sanitarias) que permitan, si no la integración del turista con la población, por lo menos la ausencia de externalidades negativas para el visitante, de una monitorización permanente y uso de tecnologías y de información y, finalmente, de la logística y gestión que garanticen la movilidad de estos factores y del turista hacia el servicio o del servicio hacia el turista.

6. Otro aspecto relevante y transversal a los anteriores es el de los indicadores. En este sentido, no se puede negar la importancia y la utilidad que un buen sistema de indicadores y estadísticas, entre los que cabe resaltar los esfuerzos que se viene adelantando, por ejemplo, con la implementación de la cuenta satélite del turismo² como parte de las cuentas nacionales de los diferentes países, y el apoyo que brinda para el seguimiento y la reformulación de las políticas. Sin embargo, al mismo tiempo que se debe propender al mejoramiento de estos no solo en términos metodológicos, sino de resultados, también es necesario que sea el propio ente público regulador el que, con una visión amplia y participativa, no permanezca limitado en esos indicadores³, sino que trate continuamente de ofrecer servicios nuevos o modificados, que lógicamente necesitarán nuevas medidas de control. Es decir, así como las empresas deben ser ellas mismas las que compitan y superen sus propios productos con nuevas propuestas y ofertas, en el tema de los servicios y las políticas, el propio regulador debe ser asimismo su más fuerte competencia. De lo contrario, otros asumirán esa posición y quizá lo desplacen

²Debido a que el turismo es un sector transversal a los otros sectores económicos, pues depende de y afecta a diferentes actividades de un país, no solo a nivel microeconómico (como hoteles, restaurantes o alquiler de vehículos), sino a nivel macroeconómico (empleo, balanza de pagos, ingresos y participación en el PIB), la Comisión de Estadística de Naciones Unidas creó un instrumento para medir el turismo desde un punto de vista económico: las Cuentas Satélites del Turismo. La Cuenta Satélite de Turismo (Organización de las Naciones Unidas, 2008) es, después de las "Recomendaciones internacionales para las estadísticas de turismo 2008", la segunda recomendación internacional sobre estadísticas de turismo que se ha desarrollado en un marco de coherencia con el Sistema de Cuentas Nacionales. Ambas recomendaciones son coherentes entre sí y constituyen el marco conceptual para medir y analizar el turismo como una actividad económica.

³Generalmente las llegadas, las divisas por turismo internacional y el gasto en turismo internacional son los indicadores más usados y por los cuales se valora un destino, al colocarlo dentro de un puesto dentro del *ranking* elaborado por la OMT. Sin embargo, el *ranking* del Foro Económico Mundial reconoce un espectro de variables más amplio al incluir otras agrupadas en tres grandes categorías: marco regulador, ambiente de negocios e infraestructura y recursos humanos, culturales y naturales.

¹Actualmente, el cliente ha ampliado las variables que tiene en cuenta a la hora de decidir sus compras, modificando además las ponderaciones y los pesos que otorga a cada una de ellas. Aspectos como el impacto ambiental, las políticas laborales de las empresas y compañías oferentes o la participación e interactividad del cliente con la empresa están siendo valoradas a la hora de decidir qué bien o servicio adquirir.

Tabla 1 – Retos y compromisos en materia de turismo en Sudamérica

Argentina	Desarrollo de una política de mercado para orientar y coordinar los factores dispersos y disociados para avanzar en términos de calidad y eficiencia que requiere un entorno global altamente competitivo en un escenario interno limitado por grandes lagunas
Brasil	Acoger la Copa Mundial en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016, lo que representa un hito importante en el desarrollo del turismo en el país y un gran reto para atender la gran demanda turística generada por estos megaeventos y, además, fortalecer su imagen y su posición como destino turístico mundial, valorizando la cultura, la hospitalidad y la naturaleza. Como desafíos pendientes, se citó también la informalidad empresarial del sector del turismo, la baja profesionalidad, los altos impuestos, la falta de flexibilidad en la emisión de los visados para los grandes países emisores y el fuerte valor de la moneda local. Se necesitan inversiones en infraestructura aeroportuaria, hospitalidad y formación.
Chile	La alta estacionalidad que reduce la temporada turística a solo 7 meses al año. Este escenario se ve agravado por el alto costo de las tarifas aéreas en las largas distancias de los principales emisores de Europa, Asia y Estados Unidos. También un factor que se centra en el desarrollo del turismo en Chile, según estas fuentes, es la baja densidad de población, que no crea un mercado interno nacional de entidad suficiente para el desarrollo de una industria local fuerte Aplicación de la nueva Ley de Turismo. Según los miembros afiliados de Chile, el gobierno ha estado reaccionando en respuesta a las pérdidas de la industria de cruceros con la reducción de impuestos y tasas relacionadas con esta actividad, así como tratando de resolver la ley para el uso de los casinos en aguas territoriales chilenas
Perú	Falta de una fuerte política de Estado como un obstáculo para el desarrollo del turismo en el país. Según su opinión, Perú tiene que evaluar su turismo con el objetivo de definir los nichos de mercado que pueden funcionar y cuáles son sus ventajas competitivas. El país tiene una posición fuerte en el turismo de historia y cultural, pero entienden que es posible desarrollar otros nichos como el ecoturismo, rural o el místico La economía de Perú vive un momento de crecimiento y consolidación en el mercado internacional, sobre todo gracias a las inversiones programadas de los sectores privado y estatal. El sector de turismo peruano espera que se incentive el turismo interno, especialmente las rutas microturísticas. Al impulsar el microturismo (rutas cortas) que son de muy bajo costo, se estará generando e incentivando la conciencia turística
Temas transversales	Muchos de los destinos turísticos de América Latina se posicionan como turismo de naturaleza; la cuestión del turismo sostenible y responsable es uno de los puntos críticos por resolver y un gran obstáculo para el desarrollo del turismo en el medio y largo plazo Barreras existentes en las fronteras entre países vecinos, que impiden la libre circulación, el flujo de tráfico turístico en la región y también el establecimiento de itinerarios integrados

Fuente: Organización Mundial del Turismo (OMT) (2011).

de posiciones ya conquistadas o tomen la delantera y capten nuevos mercados o amplíen los propios.

En otras palabras, es apenas consecuente que la política no sea efectiva en el grado en que se esperaría si de entrada los sistemas de medición no están articulados y no miden los costos y beneficios que trae el comercio para cada uno de los agentes⁴ que participan en el proceso turístico. Molina (2007, p. 32) sostiene que la OMT debiera estar midiendo el cumplimiento de los diez artículos de la reglamentación del Código Ético Mundial para el Turismo, cuyo autor es la misma OMT.

Otros temas estructurales que superar, según la OMT, tienen que ver con que hoy los países de Sudamérica están buscando un mejor posicionamiento de sus marcas estableciendo nichos de mercado. Para lograrlo, una de las transformaciones más importantes recae en la infraestructura. Seguridad, capacitación del recurso humano, telecomunicaciones, carreteras, hotelería y transporte aéreo serían los frentes más urgentes de abordar (OMT, 2011).

En la tabla 1 se muestran los compromisos y temas de discusión en materia de turismo de algunos países de la región, que en conjunto suman el 65% del turismo receptivo de Sudamérica.

⁴Aquí también se está haciendo referencia a los impactos en el medio ambiente, las empresas, las instituciones y demás participantes del mercado del turismo.

Antecedentes de la política de competitividad turística en Colombia

La legislación colombiana que regula toda la industria turística en el país la encabeza la Ley 300 de 1996 como ley general de Turismo, en la que se le atribuye la formulación de la Política y Planeación de Turismo al Ministerio de Desarrollo Económico (Art. 12), que más adelante pasó a formar parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, evidenciándose en la publicación del CONPES 3397 de 2005; y es la misma ley marco la que crea el Plan Sectorial de Turismo dentro del Plan Nacional de Desarrollo que debe presentar cada presidente en su primer año de gobierno.

En la ley marco de Turismo (Ley 300 de 1996), se establecen los principios básicos por los que se rige la industria turística; se crea además el Viceministerio de Turismo, así como la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción. A su vez se crea el Plan Sectorial de Turismo (PST) y se otorga la responsabilidad de la promoción turística del país al Ministerio encargado. Se crean los diferentes instrumentos de apoyo al sector, como por ejemplo: incentivos tributarios para el fomento de la actividad, la contribución parafiscal; el Fondo de Promoción Turística para el manejo de los recursos recaudados por la contribución, y el Registro Nacional de Turismo, entre otros, y por último, se describen las diferentes clases de prestadores de servicios turísticos, se estipulan sus derechos

y deberes, así como sus sanciones, y se reglamenta la creación de la Policía de Turismo.

Por otro lado, el Documento CONPES 3397 de 2005 establece la Política Sectorial de Turismo a través de unos lineamientos para el desarrollo del sector y las estrategias necesarias para lograrlo. En él se exploran los principales problemas para el desarrollo del turismo como uno de los motores de la economía colombiana, entre otros la deficiencia en infraestructura, servicios públicos y capacidad turística instalada, el difícil acceso a financiación, la falta de seguridad, orden público, paquetes turísticos, marca país y promoción turística, la descoordinación entre el ente regulador y las regiones: ausencia de políticas públicas, carencia en el control de calidad del servicio, prestadores de servicios turísticos con mano de obra no calificada, deficiencia en las estadísticas específicas del sector y la falta de utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el desarrollo de la actividad turística (CONPES 3397, p. 8).

El PST es el documento que especifica el plan de acción del gobierno en el sector; en el plan 2011-2014 se identifica primero el gran desafío para mejorar la calidad de los servicios turísticos en Colombia, el cual es la infraestructura adecuada para el desarrollo eficiente de la actividad. El objetivo primordial del PST es una mejora de la competitividad del sector que permita al país un desarrollo sostenible generando empleo y “prosperidad en las regiones”. Como objetivos específicos se encuentran el fortalecimiento de las instituciones y el papel de las regiones, el mejoramiento de la calidad de los servicios y destinos, así como la promoción de la formalidad entre los prestadores; la mejora en las competencias de los recursos humanos, el mejoramiento de la infraestructura turística, la promoción de la inversión con valor agregado, el fortalecimiento del desarrollo de productos turísticos especializados y, por último, la promoción turística segmentada.

En 2009, el Ministerio de Industria Comercio y Turismo publicó un documento sobre la política de competitividad turística de Colombia, en el que se establece un marco histórico de diferentes instrumentos que llevaron a redactarlo. A continuación se hace un breve resumen de su contenido.

Creación de la ventaja competitiva de Colombia. Michael Porter

Según el Ministerio, en el documento de Porter el turismo es un sector de potencialidad nacional; sin embargo, el autor realiza un análisis exhaustivo de seis sectores potenciales de la economía, a saber, los bienes de capital, los jugos de frutas, las flores, las artes gráficas, el cuero y los textiles.

Ley General de Turismo (Ley 300 de 1996)

En la Ley Marco de Turismo, se establecen los principios básicos por los que se rige la industria turística, se crea además el Viceministerio de Turismo, así como la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción.

A su vez se crea el PST y se otorga la responsabilidad de la promoción turística del país al ministerio encargado. Se

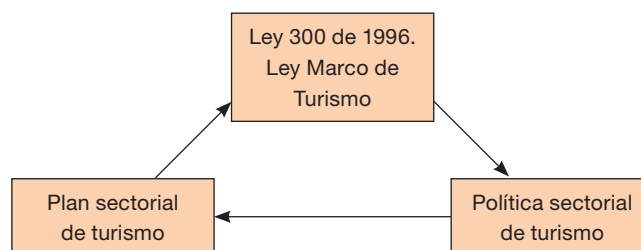


Figura 2 – Marco jurídico turístico colombiano.

Fuente: elaboración propia.

crean los diferentes instrumentos de apoyo al sector, como por ejemplo: incentivos tributarios para el fomento de la actividad, la contribución parafiscal; el Fondo de Promoción Turística para el manejo de los recursos recaudados por la contribución y el Registro Nacional de Turismo, entre otros. Por último, se describen las diferentes clases de prestadores de servicios turísticos, se estipulan sus derechos y deberes, así como sus sanciones, y se reglamenta la creación de la Policía de Turismo.

Estudio de competitividad del sector turismo

El Ministerio de Desarrollo Económico publicó en 1996 el Estudio de Competitividad del Sector Turismo. Este estudio fue consignado en una serie de tres volúmenes, en los cuales se desarrolla una investigación exhaustiva de todo el sector turístico colombiano.

En primer lugar ubica al lector en la situación turística de Colombia, mostrando el perfil del turismo receptivo colombiano e identificando los clusters regionales del país, dividiéndolos en tres grandes grupos:

- Turístico-vacacionales (Costa Caribe y Pacífica). Se refiere el tradicional tipo de turismo de sol y playa.
- Difusos, es decir, que tienen un desarrollo turístico primario o naciente, como por ejemplo: Boyacá, Eje Cafetero, el cluster de Ecoturismo o Parques Naturales, y San Agustín y Tierradentro.
- Las Grandes Ciudades, que están más relacionadas con el turismo de negocios, eventos y convenciones, entre otros. Entre ellas: Bogotá, Antioquía, el suroccidente y los Santanderes.

Luego el estudio realiza un análisis general de la situación, las tendencias, y la percepción de Sudamérica y Colombia en Europa, el Cono Sur de América, de Estados Unidos y de la región Asia-Pacífico, para finalizar con un Plan de Acción Estratégico.

Este plan empieza con la identificación y reconocimiento de los dos problemas fundamentales para el desarrollo de la industria en el país, a saber: la seguridad y la imagen del país y su inestabilidad macroeconómica, reflejada en altas tasas de cambio, de interés y fiscales, lo que desincentiva la inversión y aumenta los precios de los productos nacionales por encima de otros destinos.

Se identifican a su vez otros siete problemas un poco más específicos, como la falta de infraestructura, conservación ambiental, información y calidad de los productos, los precios tan altos y la poca voluntad del sector privado por el mercado externo. Por esto, la estrategia en general busca mejorar las condiciones del sector para atraer un mayor número de turistas extranjeros al país, dividiendo el plan en cuatro grandes partes que mejorar:

- La estructura del sector (imagen, seguridad, trato fiscal, recepción y movilización, adecuación de sitios turísticos, comunicación).
- La operación del sector (información, apoyo institucional, inversión, productividad, costos competitivos y calidad de los servicios, entre otros).
- El mercadeo (segmentación geográfica).
- Cluster (estrategias específicas de cada uno).

Instrumentos de política turística

Teniendo en cuenta que las políticas públicas de turismo no solo se conforman de sus objetivos y sus funciones, sino que necesitan unas herramientas o acciones encaminadas a la ejecución y el cumplimiento de dichas políticas, Velasco (2004) clasifica en seis los instrumentos de la política turística: instrumentos organizativos, planes generales, programas, instrumentos normativos y financieros y acciones de comunicación.

Los instrumentos organizativos son todas las entidades, instituciones u organizaciones, ya sean públicas, privadas o mixtas, encargadas de la estructuración del turismo dentro del territorio nacional.

Los planes generales son los documentos establecidos por el gobierno como hoja de ruta que seguir y cumplir para el desarrollo de unos objetivos planteados en ellos que, junto con diferentes programas y acciones específicas, buscarán el progreso y el fortalecimiento de la industria.

Los programas son acciones establecidas por el gobierno dentro del plan general, pero que buscan el cumplimiento de unos objetivos en un subsector específico, son concretos y se desarrollan dentro de un plazo delimitado.

Cualesquiera ley, decreto, resolución y norma hacen parte del marco jurídico establecido por el gobierno que reglamenta la estructura legal en que se basa el progreso de la industria; lo que se conoce como instrumentos normativos.

Los instrumentos financieros son todas las herramientas que utiliza el Estado para la estimulación y fomento de la actividad turística, como por ejemplo créditos, subvenciones y créditos condonables, entre otros.

Todas las herramientas que utilice el Estado como promoción tanto de su oferta como de sus diferentes productos turísticos, así como las que busquen propiciar el espacio para la investigación y la reflexión sobre el turismo, son consideradas como acciones de comunicación.

La Ley 300 de 1996 incluyó como instrumento la división del turismo por tipo de actividad (Título IV, Art. 26) objeto de una modificación en hábitos de consumo del turista elevando los estándares de exigencia, encaminándolo a su vez hacia la

personalización de los productos turísticos, a expensas de su masificación. La industria, en consecuencia, se ve abocada al desarrollo de nuevos productos turísticos (Rodríguez & Alonso, 2009, p. 148). Esta división procede de la siguiente manera:

1. El ecoturismo, que es el desarrollado en zonas con un atractivo natural donde se busca el esparcimiento y la recreación generando el mínimo impacto en los ecosistemas.
2. El etnoturismo es la segunda clase, descrita como la actividad turística realizada en territorios de grupos étnicos buscando conocer su forma de vida, sus costumbres y su historia.
3. El agroturismo es aquel en que el turista se involucra con el campesino en las labores agrícolas.
4. El acuaturismo, cuya motivación principal para el turista es los servicios de alojamiento y recreación prestados en el desplazamiento fluvial o marítimo.
5. El turismo metropolitano, actividad realizada en las grandes urbes con fines culturales, educativos y recreativos.
6. El turismo de interés social, como un servicio público para que personas de escasos recursos puedan ejercer su derecho al descanso y aprovechamiento del tiempo libre.

Sin embargo, Rodríguez y Alonso utilizan una clasificación diferente para los nuevos productos turísticos, al clasificarlos en turismo activo y de aventura, turismo cultural, turismo rural, turismo de salud, turismo de negocios, turismo solidario y turismo virtual.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, adaptando estos elementos como factores de desarrollo de la política turística y mejoramiento de la competitividad, define seis temas en los que se centra la presente política de competitividad en turismo en Colombia. Se puede percibir que corresponden a las tareas fundamentales para garantizar el debido funcionamiento del sector, pero al mismo tiempo se evidencia el incipiente estadio en que se encuentra el desarrollo del turismo, a juzgar por el desarrollo de las políticas del sector y la información disponible.

Gestión. En este aspecto el gobierno, en cabeza del Ministerio, coordina y hace seguimiento a la planificación, el mercadeo y promoción, la señalización, la evaluación o *ranking* y el seguimiento de los indicadores. Sobre este último, en la actualidad se cuenta con el Sistema de Indicadores Turísticos para Medellín y el Departamento de Antioquia (SITUR).

Calidad. La forma de garantizar que los servicios turísticos sean ofrecidos con los requisitos adecuados pasa por el otorgamiento de incentivos a empresas y destinos, capacitación y aseguramiento de las buenas prácticas, ofrecimiento de apoyo técnico y facilidades financieras, certificación de competencias laborales y búsqueda de homologación internacional, coperación entre Ministerio y sector educativo, y promoción del destino turístico.

Seguridad, higiene y salubridad. La política de competitividad en este tema ha implicado la gestión con el Ministerio

de Defensa, las Fuerzas Armadas y la Policía de Turismo. Sus objetivos se dirigen a dar protección e información al turista, vigilancia a los atractivos y servicios, fortalecer la Policía de Turismo, identificar y prevenir los riesgos, prevenir e informar sobre enfermedades endémicas, y definir procedimientos de actuación frente a atentados terroristas, catástrofes naturales y sanitarias.

Educación y formación del talento humano. Las principales actividades que desde el gobierno promueven un recurso humano idóneo frente al turismo consisten en el análisis y la evaluación de los programas académicos frente a las necesidades del turista, el impulso del inglés, el establecimiento de programas de sensibilización con apoyo de alianzas público-privadas, el fomento de la cultura del empleo digno (calidad y mejor remuneración), la utilización de TIC, el diseño del producto turístico y las relacionadas con la preservación del patrimonio, así como las de protocolo y atención.

Desarrollo de infraestructura estratégica. Los esfuerzos por crear reportes regionales de infraestructura turística, las acciones de mejoramiento de las instalaciones que requieren mayor atención, la adecuación y construcción de carreteras, aeropuertos y terminales de transporte, puertos, museos, puntos de información, señalización y paradores turísticos, la realización de inventarios de medios de transporte, la labor de gestión de medios de comunicación hacia sitios de difícil acceso, la creación de redes de inversionistas para ejecutar proyectos de infraestructura con créditos financieros, el montaje de zonas francas de servicios turísticos, y la elaboración de planes para el mantenimiento de hoteles y puertos en propiedad del Estado, son las principales acciones que se llevan a cabo por parte de los hacedores de políticas públicas.

Facilitación turística. Esta política busca fundamentalmente la promoción y la elaboración de análisis sectoriales para identificar barreras al turismo y estrategias de solución. Para ello se ofrece al turista información sobre documentación, visados, pago de impuestos y requisitos de llegada al país, así como planes para la simplificación y eliminación de trámites de la prestación de los servicios turísticos.

Desafíos del turismo. Una síntesis

Se debe tener en cuenta que existen múltiples variables que influyen en la demanda y la oferta del turismo: el ingreso, la inflación del lugar de origen y de destino, la financiación del producto turístico, el tamaño y la estructura del mercado, el grado de competencia de la oferta, las barreras de entrada a la actividad turística, los precios de los factores productivos, la tecnología, la calidad de los productos turísticos, la regulación sobre turistas, los bienes sustitutos y complementarios (sus cantidades y precios), los gustos y las preferencias, las expectativas y otros como el clima o el urbanismo, la temporada y su duración y temporada de los días de tiempo libre, la moda, política fiscal, la legislación ambiental y sanitaria y controles del gasto en turismo, la promoción del destino turístico, el tipo de cambio, el tiempo de viaje, los costos directos del producto turístico y los costos de transacción que implica el acceso, entre otros (Dieckow, pp. 20-23).

Dada la complejidad del turismo, algunos de los retos que afronta actualmente su industria, sin pretender ser exhaustivos, se señalan a continuación:

- Un desafío consiste en mediar la elasticidad del precio a la demanda, sobre todo cuando se quiere cuantificar si Colombia debería encarecer sus productos turísticos o implementar una estrategia de turismo barato. Al respecto se debe tener en cuenta que, dado el bajo número de visitantes extranjeros respecto a las naciones desarrolladas, en principio el potencial de crecimiento de Colombia está abierto tanto para aumentar los ingresos por el crecimiento en las tasas absolutas de visitantes, como por el crecimiento en el volumen de gastos por turista.
- El desafío tecnológico. ¿Cuál es la política tecnológica para desarrollo o importación de tecnología que permita tanto la transformación del destino turístico como su preservación?
- El reto del estudio de las economías de escala y su potencial. Bien sea por especialización, tecnología, acumulación de materias primas, celeridad en el acceso al mercado financiero, las exenciones impositivas o los descuentos por grandes volúmenes de compras.
- El desafío de desarrollar cadenas de valor alrededor de los atractivos turísticos, de manera que puedan establecerse aumentos en los ingresos derivados de las actividades que mantienen y complementan el atractivo, y no tanto por el encarecimiento de su precio.
- El estudio de la forma en que los agentes toman las decisiones. Esto implica: la decisión sobre la elección del tipo de turismo, la elección del destino turístico, la forma de desplazamiento (teniendo en cuenta variables como el precio, los horarios, la seguridad), el alojamiento y la forma y la facilidad en la compra de los atractivos turísticos.
- Los desafíos en relación con la OMC, que tienen que ver con el bajo interés de los países desarrollados por liberalizar los acuerdos comerciales en el tema de los servicios. El tema de la sustitución de los destinos turísticos europeos y de Norteamérica por destinos asiáticos y sudamericanos y la necesidad de establecer modificaciones en los regímenes de movilidad de personas entre países y regiones representan escollos para estos países de altos ingresos, que podrían no verse tan beneficiados en una relación costo-beneficio.
- Se debe superar la oferta turística de sol y playa, debido a que se considera que es un segmento muy competido y con estructuras bastante oligopólicas, que generalmente ofrecen salarios bajos e impiden el concurso de nuevos actores en las ganancias y posibilidades de crecimiento y explotación del sector (Molina, 2007, p. 37).
- Se debe invertir en investigación y desarrollo para ofrecer mejores productos, servicios y canales de distribución. Para esto no solamente es necesaria la capacitación técnica y articulada con el sector empresarial y productivo, sino el fortalecimiento teórico, histórico y analítico de los estudiantes que les permita obtener una visión amplia y crítica de sus propios recursos para

poder transformarlos en nuevos mercados. Además, los esfuerzos en investigación y desarrollo deben producirse en toda la cadena productiva (Molina, 2007, p. 85).

- El prestador de servicios turísticos debe ser parte de la empresa o institución oferente, para lo cual debe estar motivado desde el punto de vista del clima y el ambiente organizacional hacia la innovación y la eficiencia, a la vez que incentivado salarialmente (Molina, 2007, p. 71).
- Cambiar la concepción en cuanto a la innovación. La innovación no implica exclusivamente su producción, sino su gestión y las estrategias para acceder a ella. Por eso es fundamental que parte de las estrategias se dirijan hacia el abaratamiento de la difusión, el procesamiento y el uso de la tecnología, y no solamente a conformarse con su existencia o producción desde un plano exclusivamente científico. Superar las barreras de los mercados y las restricciones que imponen las dotaciones iniciales con que cuenta un agente, sector, empresa, institución, país o región depende en gran medida de la reducción en los costos financieros y económicos que se logre en las herramientas que intervienen en la producción de novedosas propuestas cuyos elementos son productos, servicios y experiencias relacionadas con el turismo y el ocio. Al respecto, ya internet se constituye, a pesar de sus imperfecciones y sus limitaciones de información, en una de las herramientas de más bajo costo y más democráticas para el acceso a la información.

Financiación

Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación "Las políticas públicas del turismo internacional: Análisis y estado actual" perteneciente al Programa de Comercio Internacional de la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá. Proyecto financiado en su totalidad por la Universidad, ejecu-

tado durante 2010-2011, con el apoyo y la colaboración de los estudiantes del Programa de Comercio Internacional: Laura Catalina Niño C., Nicolás De la Peña C., María Alejandra Muñoz P. y Narda Lorena Hurtado A., y la profesora Stella Venegas.

REFERENCIAS

- Departamento Nacional de Planeación (2005). *Política sectorial del turismo*. CONPES 3397.
- Dieckow, L.M. (2010). *Turismo. Un abordaje micro y macroeconómico*. Ley 300 (1996, 26 de julio) por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 42.845.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2011). *Plan Sectorial de Turismo. "Turismo: factor de prosperidad para Colombia"*. Bogotá: autor.
- Molina, S.E. (2007). *Fundamentos del nuevo turismo*. 1.^a ed. Editorial Trillas.
- Molina, S.E. (2006). *El postturismo: Turismo y Posmodernidad*. Editorial Trillas.
- Organización de las Naciones Unidas (2008). *Cuenta Satélite de Turismo: Recomendaciones sobre el marco conceptual*.
- Organización Mundial del Turismo (OMT) (2001). *Policy and practice global tourism*. Madrid: autor.
- Organización Mundial del Turismo (OMT) (2011). *Informe sobre la situación, perspectivas y oportunidades del turismo en América del Sur*.
- Rodríguez, J., & Alonso, M. (2009). *Nuevas tendencias y retos en el Sector Turismo: un enfoque multidisciplinar*. Madrid: Delta Ediciones.
- Roth, A.N. (2009). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Torres Bernier, E. (2004). Del turismo en la política económica a la política económica del turismo. *Quaderns de Política Econòmica. Revista electrònica*, 7, 49-71.
- Velasco González, M. (2005). ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). *Política y Sociedad*, 42, 169-195.