



Vol 3, Nº 8 (septiembre/setembro 2010)

POLÍTICA TURÍSTICA DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Claudia María Giraldo Velásquez¹

Sandra Zapata Aguirre²

Resumen

Las políticas son un elemento vital para el adecuado desarrollo del sector turístico; de ahí que éstas y las autoridades regionales y locales desempeñen un papel fundamental. En el presente trabajo se describen las políticas, acciones y decisiones del sector público que han afectado de manera relevante el sector turístico del departamento de Antioquia, para poder tener una mirada evaluativa de la contribución de dichas políticas al desarrollo organizado y coherente de éste; también se pretende entender la naturaleza de los vínculos entre el turismo y la política regional para generar reflexiones con relación a la conexión de las políticas y los procesos vigentes. Este trabajo se realizó mediante un enfoque cualitativo a través de la recolección de datos a partir de

1

Licenciada en Matemática, Especialista en Estadística- Universidad Nacional de Colombia; Magíster en Educación- Pontificia Universidad Javeriana. Es Profesora Asociada de la Escuela de Turismo de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Directora del Grupo de Investigación Empresarial y de Turismo (GIET). Dirección: Cra 78, 65-46 Medellín- Colombia. Correo electrónico: cgiraldo@colmayor.edu.co

2

Licenciada en Administración de Empresas Turísticas de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Es docente investigadora de la misma institución. Integrante del Grupo de Investigación Empresarial y de Turismo (GIET). Dirección: Cra 78, 65-46 Medellín- Colombia. Correo electrónico: sandra.zapata@colmayor.edu.co

entrevistas y fuentes bibliográficas. Los resultados del análisis muestran que, aunque el turismo en Antioquia tiene como lineamientos políticas nacionales de turismo y planes de gobierno, no existe un desarrollo organizado que realmente impacte al sector; teniendo como causa principal el desarrollo de proyectos puntuales que no provienen de una planeación o visión integral de los destinos y la discontinuidad de los procesos.

Abstract

Policies are an important element in the process of tourism development. That is the reason why regional and local governments play a decisive role. The present paper describes the policies, actions and decisions of the public sector that have influenced the department of Antioquia's tourist sector, in order to analyze their contribution to the region's development; the paper also pretends to make some reflections about the relation between policies and the in force processes. The work was carried out from a qualitative approach by collecting data through some interviews and bibliographic resources. Results showed that, despite of tourism sector in Antioquia is supported by national guidelines and government plans, it does not exist an organized development that generates a real impact on the sector, having as a main cause, the execution of projects lacking of a conscious planning in destinations and the discontinuity of processes.

1. Introducción

La importancia de la políticas para el adecuado desarrollo de la actividad turística es mayor de lo que normalmente se considera (Torres, 2004). Las autoridades regionales y locales desempeñan un papel fundamental en la formulación de políticas y en la organización y desarrollo del turismo. Esto ha sido durante mucho tiempo el caso de países como Alemania, Estados Unidos o Bélgica; y es cada vez más cierto en otros países (Francia, España e Italia). Igualmente, su rol es clave para el logro de una mayor competitividad del sector turístico. Es de anotar que cuando se habla de Política Turística no se menciona un simple listado de acciones sino que se hace referencia al plan para el sector y como éste ha sido formulado; a la estructura desde la que se lo piensa implementar; los recursos; y finalmente las normas generales y jurídicas que han de dar andamiaje al mismo.

Además es importante resaltar que el turismo afecta directa o indirectamente a todos los aspectos de la economía de un país y por eso se ha calificado de 'fenómeno totalizador' (Smith, 1992; Santana, 1997). Dwyer et al (2003) asume igualmente esta realidad, afirmando que el efecto mayor de un incremento en el turismo es alterar la composición de la actividad económica, por lo que los agentes, involucrados en la elaboración de las políticas turísticas, necesitan adoptar una visión más amplia para sostener el desarrollo del turismo a nivel regional.

La vinculación entre la Política y el Turismo padece de los avatares propios de toda confluencia científica actual. A saber: el encuentro de una vieja conocida;

la Ciencia Política, con su bagaje de conceptos, valores, recursos, etc., y un nuevo saber; el del Turismo (Casanova, s/f).

En países como España, reconocido por su trayectoria en materia de gestión del sector turístico, la literatura científica sobre política turística es escasa (Pulido, 2004; Torres, 2004); esto ocurre igualmente en Colombia. De ahí la importancia del trabajo que aquí se presenta, cuya pertinencia se espera que se constituya en una herramienta más en el estudio de las políticas que en materia de turismo se formulan en el departamento de Antioquia. En este sentido, este artículo pretende evaluar las políticas de 2003 a 2009 que afectan el sector turístico del departamento de Antioquia.

En la siguiente sección, se presentan elementos conceptuales de política turística. Seguidamente, se hace un breve recuento de la política turística en Colombia, para luego presentar, en la sección cuatro, una caracterización del departamento, algunos datos del sector turístico en la región y una descripción de la política turística para Antioquia. En la quinta sección se hace un análisis de la implementación de las políticas turísticas en Antioquia y su impacto en opinión de actores relevantes. Las conclusiones hacen parte final de este artículo.

2. POLÍTICA TURÍSTICA Y SUS PRINCIPALES ELEMENTOS

Antes de abordar el estudio de las políticas turísticas para Antioquia se presenta una conceptualización del tema, lo cual ayudará a abordar el estudio desde elementos teóricos.

2.1 POLÍTICA TURÍSTICA

Las políticas turísticas son el conjunto de acciones que desarrolla el sector público desde las administraciones e instituciones que lo componen que afectan de manera relevante a la actividad pública (OMT). Estas políticas son entonces los lineamientos que determinan las responsabilidades que debe asumir el sector turístico con los ciudadanos de dichas localidades, pero también se convierten en una serie de oportunidades que el sector público enmarca en forma de beneficios para aquellas empresas del sector que contribuyan al desarrollo de la actividad turística.

2.2 FORMULACIÓN

La política turística quizás pueda y deba implementarse desde el Estado pero se construye desde las bases, los proyectos exitosos de destinos turísticos se han basado en la formación de una conciencia turística de la cual se hace cargo la comunidad entera. Esta concientización deberá estar acompañada por un sector privado en permanente capacitación (Casanova, s/f). A su vez, la política turística debería enmarcarse en la filosofía política del Gobierno Nacional más allá de las coyunturas gubernamentales.

De acuerdo con Mill y Morrison (en Monfort, 2000) se identifican como los pasos básicos a seguir en la formulación de la política turística los siguientes:

- Identificar las necesidades que se precisa atender.

- Establecer las metas que reflejan esas necesidades generales en concordancia con los objetivos principales en el área social, económica, cultural y medioambiental.

También, la formulación de políticas turísticas debe ser vista como soporte a las mejoras de los procesos regionales y empresariales de la actividad turística, ya que pueden generar avances en materia de seguridad, mejora en los procesos de medición de la competitividad, permite la implantación de normas de calidad a través de la certificación de calidad turística, diversificación del producto, permite además la consecución de importantes recursos para la promoción turística, y además facilita la labor de coordinación que debe ser llevada a cabo por las distintas instancias públicas nacionales, regionales y locales para crear un escenario favorable al desarrollo.

2.3 OBJETIVOS

Entre los objetivos que se pueden fijar como esenciales en toda política turística están: propiciar el crecimiento de la renta nacional, generar empleo, aumentar los ingresos en divisas, dinamizar sectores complementarios. Otros objetivos están encaminados a canalizar los flujos turísticos hacia las zonas más pobres del país o hacia regiones en las que el turismo puede mitigar el declive de otra actividad económica (Velasco, 2005). Estos objetivos deben traducirse en mejora de la calidad de vida y del bienestar de los ciudadanos residentes en los espacios distinguidos por la consideración prestada al turismo (Monfort, 2000)

2.4 EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS EN LA POLÍTICA TURÍSTICA

La actitud de un Gobierno en la instrumentación de la política turística puede ser pasiva, en tanto responde a acciones básicas que afecten la actividad sin obedecer a acciones que influyan en el desarrollo. De otra parte, tenemos el papel de agente activo que se manifiesta en acciones cuya reflexión crítica favorecen de manera integral el desarrollo turístico. Esto implica el reconocimiento de necesidades específicas como dotación de alojamiento en zonas de potencial atractivo, habilitación turística de espacios protegidos, etc., los cuales han sido previamente fijados como objetivos (Monfort, 2000).

En esta actitud activa, la intervención del Gobierno en las decisiones de política turística adopta diferentes roles según el grado de desarrollo en que se encuentre el destino. En este sentido, Velasco (2005) refiere que en la etapa inicial de desarrollo turístico el gobierno asume el rol de *estimulador* de la actividad turística, esto es, por un lado, desarrollar toda la infraestructura pública necesaria (carreteras, aeropuertos, puertos), de otra parte, estimula también la creación de nueva oferta turística. Este rol va de la mano del papel de *promotor* donde se desarrollen diferentes estrategias de promoción interna y externa. El rol de planificador se adopta en la medida que la actividad empieza a generar aumentos del flujo turístico que requieren acciones que eviten la saturación y deterioro del destino. Como garante, los gobiernos adoptan medidas que regulan la actividad (prestadores de servicios turísticos) para articular los diferentes intereses y evitar los distintos impactos negativos que trae el desarrollo turístico, así los gobiernos adoptan el papel de coordinadores. Por último, el cuestionamiento sobre su nivel de involucramiento en el

desarrollo turístico, los lleva a adoptar una postura armonizadora en la que tendrán que valorar las consecuencias de que un Gobierno apoye en menor o mayor medida el desarrollo turístico y otros no.

2.5 INSTRUMENTOS

Para poder ordenar una amalgama de acciones con fines muy diversos que aparecen cuando se investiga la política turística, se recurre al concepto de «instrumentos de política turística» (Velasco, 2004). Los instrumentos son categorías ideales que permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos decisores. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política.

Instrumentos organizativos: cualquier estructura pública o de naturaleza mixta que es creada —o modificada— para la acción política en el ámbito del turismo.

Planes generales: es el conjunto ordenado de acciones y programas que contienen el proyecto político que para el sector tiene un gobierno determinado. Se convierte en el instrumento político básico que guía la actuación de la Administración en un periodo determinado. Un plan se dirige a la totalidad del sector turístico y conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento.

Programas: serie de actuaciones relacionadas entre sí y diseñadas por el Gobierno con el fin de generar un efecto en una faceta concreta del sistema turístico. Es decir, en subsector turístico concreto (alojamientos, intermediación...), en un producto turístico específico (turismo cultural, turismo de congresos...), en un perfil de turistas determinado (turismo de tercera edad, turismo joven, turismo social...), en un destino delimitado (dinamización, excelencia...) o en una cuestión concreta del turismo (sostenibilidad, formación, promoción...): Al igual que un plan, conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento, pero se diferencia en que se centra en algunos de los aspectos mencionados, sus objetivos son concretos y, por lo general, tiene carácter voluntario y precisa de la acción de los destinatarios a los que se dirige para que sea de aplicación en situaciones concretas.

Instrumentos normativos: cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa. Puede dirigirse a la totalidad del sector, a la ordenación de un subsector concreto o a la regulación de cualquiera de los componentes de la actividad turística.

Instrumentos financieros: distintos estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a la iniciativa privada del sector turístico sin distinciones (el crédito turístico), a un subsector turístico concreto (el crédito hotelero), o a parte de la iniciativa privada (turismo idiomático): en cualquier caso, el instrumento financiero suele estar vinculado a un plan o a un programa y, desde una perspectiva más general, a los objetivos generales de la política

turística. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones, etc.

Acciones de comunicación: diversas acciones promovidas por la Administración para difundir la actividad turística entre el conjunto de la sociedad, generar espacios de comunicación entre los profesionales del turismo o favorecer la creación de una tribuna de reflexión sobre el turismo

3. POLÍTICA TURÍSTICA EN COLOMBIA

La Ley General de Turismo (Ley 300 de 1996) es la que destaca la importancia del sector como una industria esencial para el desarrollo del país y, en especial, para las diferentes entidades territoriales. Dentro de los temas que introduce dicha ley se destacan: disposiciones y principios generales; descentralización de las funciones; planeación del sector turístico; ecoturismo-etnoturismo-agroturismo-acuaturismo-turismo metropolitano; turismo de interés social; el mercadeo, la promoción turística y la cooperación turística internacional; corporación nacional de turismo; aspectos operativos del turismo; los prestadores de servicios turísticos; disposiciones finales.

La Ley 300 fue reformada a través de la Ley 1101 de 2006, en lo relacionado con el fondo de promoción turística, en el aspecto de los parafiscales. Esta reforma tuvo por objeto obtener mayores recursos para la promoción y competitividad del sector, buscando la ampliación de los recursos por medio de dos disposiciones: por una parte, un impuesto a los extranjeros que entran al país y por la otra, el aumento de la base de contribuyentes y de sectores que se benefician de la actividad turística (pasando de tres a 21 contribuyentes). Entre estos sectores se encuentran el hotelero y el de restaurantes, que, aunque en algunos casos ya tenían que pagar el aporte parafiscal, ahora se extiende a un número mayor de establecimientos.

En materia de política para el turismo, en el Documento Conpes 3397 se proponen los lineamientos para el desarrollo del sector, así como también las estrategias que son necesarias implementar para lograr este fin; entre éstos están el fortalecimiento institucional necesario para el desarrollo del sector; el mejoramiento de las condiciones de seguridad para los viajeros; el establecimiento de una campaña agresiva y sostenida de promoción y mercadeo; la preparación de la oferta turística; la formación del recurso humano; la sensibilización turística; la consolidación de un sistema de información turística, que permita formular políticas de gobierno y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Esta política macro está apoyada por unas políticas más específicas, como son: "la Política de Ecoturismo"; la política de Turismo Cultural 2007; la "Política de Mercadeo y Promoción Turística; Política de Seguridad Turística 2000; Política de Turismo y Artesanías 2009; política de turismo social "hacia un turismo incluyente para todos los colombianos" 2007.

También se cuenta con el plan de desarrollo nacional 2006-2010, en el cual se determina que la base para el desarrollo del turismo serán los elementos

consignados en el plan sectorial de turismo “Colombia Destino turístico de clase mundial” 2008-2010

Es de anotar que en el período comprendido entre 2003 y 2006 estuvo vigente el PLAN SECTORIAL “Turismo para un nuevo país”. Documento que incluía los lineamientos generales que orientarían al sector en este período. Su objetivo rector estaba concentrado en 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 lograr lo anterior se establecieron como metas específicas: fortalecer la gestión turística de las entidades territoriales; mejorar la infraestructura de apoyo al sector turístico; trabajar en programas de seguridad en todos los destinos, estructurar programas de sensibilización orientados a fortalecer la unidad gremial; identificar y analizar perfiles de consumidores turísticos; fortalecer los programas de promoción, generar sistemas de información para el turismo.

Este plan estuvo estructurado en nueve ejes, a saber: destinos turísticos competitivos; infraestructura de buena calidad, seguridad para los viajeros, fuerza empresarial eficiente; conocimiento de los mercados y promoción en torno a productos prioritarios; servicio excelente y cultura del turismo; información oportuna para la toma de decisiones; cooperación internacional y financiación. Igualmente se definieron siete productos básicos en los que el país recogerá toda su oferta turística nacional: sol y playa; historia y cultura; agroturismo; ecoturismo; deportes y aventura; ferias y fiestas y ciudades capitales (incluidos los subproductos compras, salud, congresos, convenciones e incentivos).

El mencionado plan sectorial de turismo “Colombia Destino turístico de clase mundial” 2008-2010 tiene como objetivo general consolidar los procesos regionales de turismo, de tal manera que se disponga de una oferta de productos y destinos altamente competitivos (de clase mundial) para los mercados nacionales e internacionales. En ésta se plantea que el país debe orientarse hacia sectores estratégicos, que jalonen el desarrollo y contribuyan eficientemente a superar los altos niveles de pobreza que persisten en las diversas regiones. En consecuencia, se propuso que el país debía ser competitivo en tres productos: ecoturismo; turismo cultural; servicios de salud-estética. Las estrategias contempladas en la política tienen en cuenta: el mejoramiento y consolidación de la competitividad, incluyendo la calidad de los prestadores, de los destinos y de los productos turísticos; mejoramiento de la infraestructura turística, incluyendo una mejor conexión de los destinos turísticos por vía aérea; fortalecimiento del mercado, la promoción y la comercialización de destinos y productos turísticos; creación de un sistema de información turística; implementación de estímulos a la demanda y a la oferta; apropiación de recursos para apoyar iniciativas productivas de las comunidades; educación para cimentar una cultura turística.

También es importante anotar que a nivel nacional existe el Fondo de Promoción turística; éste es una cuenta creada con la Ley 300 de 1996 – Ley

General de Turismo – modificada con la Ley 1101 de 2006, para manejar los recursos de la contribución parafiscal y el impuesto al turismo. Los recursos del fondo de promoción turística se destinarán a la ejecución de los planes de promoción y mercadeo turístico y a fortalecer y mejorar la competitividad del sector, con el fin de incrementar el turismo receptivo y el turismo doméstico con base en los programas y planes que para el efecto presente la entidad administradora al comité directivo del fondo. Tales recursos provienen de la contribución parafiscal; de los rendimientos financieros que se derivan del manejo de esta partida; las multas que imponga el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; así como los activos adquiridos con sus recursos, donaciones y demás activos recibidos para el desarrollo de sus funciones.

El objetivo principal del Fondo de Promoción Turística es administrar los recursos provenientes de la contribución parafiscal, los cuales se destinarán exclusivamente a los planes de promoción y mercadeo turístico, y a fortalecer y mejorar la competitividad del sector turístico, de acuerdo con los lineamientos de la “Política Turística” definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

4. CASO DE ESTUDIO: “ANTIOQUIA”

4.1 CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO

Antioquia es uno de los departamentos más extensos de Colombia y con el mayor número de municipios –125–. Su desarrollo urbano e industrial se concentra en el Valle de Aburrá, donde se ha consolidado un área metropolitana que tiene como centro Medellín, la segunda ciudad del país– y cubre en términos amplios cerca de diez municipios (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2007a). El departamento ha adoptado el modelo de desarrollo subregional como alternativa para afrontar sus diferentes dificultades estructurales. Una subregión es la unidad administrativa básica del nivel supramunicipal instaurada por el departamento para la planificación y administración del territorio; como agrupación de municipios configura un subsistema para la organización y el manejo del territorio departamental.

Antioquia cuenta con 9 subregiones: Valle de Aburrá, la cual está conformada por 10 municipios, ubicada en el centro de Antioquia, catalogada como la subregión de más progreso económico y social. Oriente, conformada por 23 municipios, denominada la ruta verde de Antioquia. Suroeste, conformada por 24 municipios, denominada la ruta del café, carbón y arriería. Occidente, conformada por 18 municipios, denominada la ruta del sol y de la fruta. Norte, conformada por 17 municipios, denominada la ruta de la leche. Nordeste, conformada por 10 municipios, denominada un tren cargado de oro y caña. Magdalena medio, conformada por seis municipios, denominada una leyenda de agua, bosque tropical y cemento. Urabá, conformada por 11 municipios, denominada un mar de alegrías riquezas y placeres. Bajo Cauca, conformada por seis municipios, denominada la ruta del oro el ganado y la pesca.

Paradójicamente, Antioquia, pese a contar con importantes recursos de toda índole, susceptibles de ser aprovechados turísticamente, es un departamento con un desarrollo turístico incipiente, básicamente a causa de factores como son un desarrollo institucional y organizacional débil desde lo público,

acompañado de un sector privado con bajos resultados en productividad y competitividad; un alto desconocimiento de la normatividad turística de los actores que intervienen en el sector; un pobre enfoque en empresarismo en las instituciones que tienen la responsabilidad de formar capital humano; por último, una baja inversión en asuntos de conectividad y tecnologías de información (Gobernación de Antioquia, 2008).

4.2 ALGUNOS DATOS DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

En Antioquia, entre 1999-2005, la actividad turística participó en promedio con 1,64% del PIB. Este valor puede ser explicado por la política de Seguridad Democrática del gobierno nacional y la campaña de las caravanas turísticas, que generaron la confianza necesaria para lograr una movilización masiva del turista colombiano.

Entre octubre de 2002 y enero de 2005 se realizaron 454 caravanas y 973 rutas seguras en todo el territorio nacional (DNP, 2007b). En Antioquia el paso de vehículos por peajes pasó de 403.664 en 2002 a 1.614.652 en 2005, lo que supuso un incremento de 300%; entre tanto, el número de pasajeros movilizados por vía terrestre pasó de 7.325.540 a 29.302.160 en el mismo periodo y significó un incremento de 400% (Situr). Estas cifras indican que hubo mayor seguridad vial, promoción turística y demás estrategias implementadas por el gobierno central a través de los entes regionales.

Gracias a los incentivos tributarios otorgados por el Gobierno para la construcción o remodelación de habitaciones, algunas regiones empezaron a mejorar su oferta de alojamiento.

Una característica importante de la industria del turismo en Colombia es la prevalencia de las mipymes como principales prestadoras de los servicios del sector. De acuerdo con datos del Registro Nacional de Turismo, en 2003, 59% de las empresas inscritas eran microempresas, seguidas por las pequeñas empresas. Del total de prestadores de servicios turísticos inscritos, 8% están ubicados en Antioquia.

Respecto a la formación del recurso humano, en 2003, del total de prestadores turísticos a nivel nacional, 26,7% contaban con personal bilingüe. Regionalmente, Antioquia está entre los departamentos con mayor porcentaje de empresas de servicios turísticos con personal bilingüe, con un 32% (SENA, 2006).

En el 2007, Antioquia tenía firmados 89 convenios de competitividad turística, con un porcentaje de cumplimiento del 44.62 %, correspondiendo a la posición 26 en cumplimiento en todo el país

De un total de 26.910 millones de pesos invertidos en proyectos de impacto nacional, se han invertido en Antioquia 566 millones, lo que corresponde al 2.01%.

Para 2008 la operación hotelera reportó que la oferta de Antioquia en esta materia se compone de 125 hoteles que agrupan cerca de 5.309 habitaciones. La tasa de ocupación registrada en el departamento para ese mismo año ascendió a 51,1% (Proexport).

Lo anterior ha sido el resultado de un esfuerzo conjunto, donde sector público y privado hicieron conciencia de la importancia de unirse para identificar debilidades y potencialidades, que al día de hoy le han permitido a la región empezar a recoger frutos

4.3 POLÍTICA TURÍSTICA PARA ANTIOQUIA

4.3.1 PLANES DE DESARROLLO: Antioquia está regida y direccionada en materia de turismo por las políticas y planes determinados a nivel nacional, ya mencionados anteriormente. También cuenta con el plan de desarrollo departamental 2008-2011, el cual, en la línea de turismo, contempla cuatro programas que tienen que ver con aspectos como el desarrollo institucional y organizacional para el fortalecimiento de la productividad y competitividad del sector turístico; la integración y aprobación de las políticas turísticas departamentales; inversión en infraestructura y conectividad para dinamizar el sector; la pertinencia de la educación turística frente a los niveles de desarrollo territoriales. Adicionalmente, este plan definió entre las principales líneas de trabajo para complementar el desarrollo turístico en Antioquia (1) Capacitación del recurso humano, (2) Implementación de los sistemas de gestión de la calidad, (3) Puesta en marcha y ejecución del plan de desarrollo turístico y el plan de mercadeo turístico del Departamento, (4) Concertación con el sector privado en planes de desarrollo de infraestructura y acompañamiento en programas interinstitucionales, (5) Asignación de recursos para el adecuado desarrollo de la política turística del departamento de Antioquia.

Entre los años 2003 y 2009 en Antioquia estuvo vigente un plan de desarrollo turístico, el cual realizó convenios de competitividad para solucionar problemas como la inseguridad por presencia de grupos al margen de la ley, la inadecuada infraestructura vial y de servicios, la inexistencia de planificación turística en la región, la deficiente capacitación en temas ambientales y de prestación de servicios, la inadecuada e ineficiente planta turística y la deficiencia de producto turístico.

4.3.2 INSTRUMENTOS ORGANIZATIVOS: las estructuras de naturaleza pública o mixta que tiene el departamento creadas para la acción política en el ámbito del turismo son:

4.3.2.1 La Secretaría de Productividad y Competitividad de la Gobernación de Antioquia. Esta dependencia nace en medio de diferentes cambios administrativos que en su momento vivía el Departamento y como respuesta a la necesidad de una instancia que sirviera como interlocutor entre el sector privado y público. Adicionalmente, a nivel nacional se venía apostándole al mejoramiento de las regiones en términos de productividad y competitividad. Es en el período 2001-2002 que se incluye el turismo como sector a fortalecer por la nueva instancia. Las funciones iniciales de la Secretaría de Productividad y Competitividad estuvieron concentradas en el fomento minero, económico y turístico. El área encargada de la actividad turística para entonces tenía como finalidad actuar como ente promotor, coordinador y planificador de la actividad turística en la región, encargado de ejecutar y hacer seguimiento de la política de turismo regional, establecer prioridades, prestar la asesoría a los entes territoriales y a los acuerdos de competitividad subregionales, promover el desarrollo tecnológico y coordinar acciones de seguridad turística, buscando

mejorar la participación de la actividad dentro de la economía regional (Gobernación de Antioquia, 2007).

Hoy la Secretaría de Productividad y Competitividad cuenta con la Dirección de Fomento Turístico, cuyo objetivo es fortalecer el desarrollo del sector turístico en el Departamento.

Su finalidad es promover el turismo en las subregiones de Antioquia, con el propósito de mejorar la participación de esta actividad dentro de la economía del Departamento y así contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio. Actualmente desde la Dirección se adelantan los siguientes procesos:

- Desarrollo institucional y organizacional del sector turístico.
- Promoción y fomento turístico Departamental a través de la Campaña *Antioquia Un Tesoro por Descubrir*.
- Gestión de recursos ante el Fondo de Promoción Turística.
- Integración y aprobación de las políticas turísticas departamentales.
- Implementación de programas de capacitación y formación del capital humano de las diferentes áreas de la industria turística.
- Identificación de las zonas del Departamento con grandes potencialidades turísticas para su desarrollo y la actualización de inventarios turísticos.
- Participación activa en el Consejo Regional y Clúster de Turismo.

Esta dependencia adelanta actualmente el programa “**Fortalecimiento Turístico**”, cuyo objetivo es lograr un sector más motivado, y con la visión de hacer el cambio, entendiendo que trabajar con la naturaleza, las comunidades, bajo principios de sostenibilidad, es más efectivo y rentable y así mismo lograr la promoción de la necesidad de fortalecer el trabajo conjunto para mejorar el destino. Las siguientes son las actividades que se desarrollan dentro del programa:

- **Sensibilización para el cumplimiento de la normatividad y formalización de los prestadores de servicios hoteleros en las subregiones de Antioquia.**

Objetivo: brindar capacitación y asesoría en normatividad y formalización en la prestación del servicio a los prestadores de servicios hoteleros de las diferentes subregiones de Antioquia.

- **Formación para el diseño, producción y promoción de productos turísticos en las diferentes subregiones de Antioquia.**

Objetivo: contribuir con la competitividad del turismo en el Departamento, a través del diseño de productos acordes con los diferentes entornos y fortalezas turísticas que poseen.

- **Promoción de destinos turísticos de las regiones del Departamento y la Ciudad.**

Objetivo: promocionar el destino de las diferentes regiones del departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín a través de los prestadores de Servicios Hoteleros de dichas regiones.

- **Asesoría, transferencia de buenas prácticas de calidad del servicio mediante el apadrinamiento a los hoteles subregionales.**

Objetivo: facilitar la transferencia de conocimiento, tecnología, mejores prácticas y experiencias de Hoteles que llevan mucha trayectoria, experiencia y han adquirido prácticas que les han favorecido para el desempeño de su operación, a hoteles que estén interesados en mejorar o que apenas estén incursionando en el medio de las diferentes regiones del departamento de Antioquia y la Ciudad.

4.3.2.2 Consejo Regional de Turismo de Antioquia. Su objetivo principal es propiciar un desarrollo renovado, continuo y competitivo de la actividad turística en la región, mediante el ejercicio del liderazgo, la concertación y la convergencia institucional, empresarial y de las subregiones.

El Consejo ha concentrado su trabajo en los siguientes objetivos específicos: orientar una política turística para Antioquia acorde con la Ley 300, con el Plan Nacional de Desarrollo, con la política turística nacional y con el estudio de competitividad que propende por un entorno estable para el sector; establecer mecanismos que generen y aseguren la continuidad de proyectos y programas para el fomento y promoción del turismo en Antioquia; diseñar estrategias para atender las necesidades de la actividad turística y aprovechar las potencialidades de cada subregión.

El Consejo está integrado por la Gobernación de Antioquia quién lo preside, el Municipio de Medellín que ejerce la vicepresidencia, una Secretaría Técnica y los gremios y entidades públicas y privadas que firmaron el acta de constitución. El compromiso del Consejo Regional de Turismo y el propósito de la Secretaría General es formular y poner en funcionamiento el Plan de Desarrollo Turístico para Antioquia y brindar acompañamiento a la elaboración y ejecución de los planes sectoriales en las distintas subregiones y localidades del Departamento.

El Consejo Regional de Turismo es hoy el espacio de convergencia institucional que ha permitido el aglutinamiento de todos los actores relacionados con el sector turístico antioqueño en sus diferentes ámbitos y ha posibilitado la ordenación de los destinos. Dentro de sus logros se destacan los siguientes: formalización del Consejo Regional; nombramiento de nueva junta directiva; definición de ejes de trabajo; conformación del Comité de subregiones.

4.3.2.3 Consejos Subregionales de Turismo y los Comités Turísticos Municipales.

A partir de la Carta Política de 1991 se ha buscado que sean las gobernaciones y las alcaldías las que tomen la iniciativa de establecer entidades o mecanismos que permitan al turismo hacer presencia regional, formular propuestas y coordinar acciones con las instancias nacionales e internacionales (Mincomercio). Es así como La ley 300 de 1996, en su artículo dos, numeral tres (descentralización) establece que es responsabilidad de los diferentes niveles del Estado en sus áreas de competencia y se desarrolla por

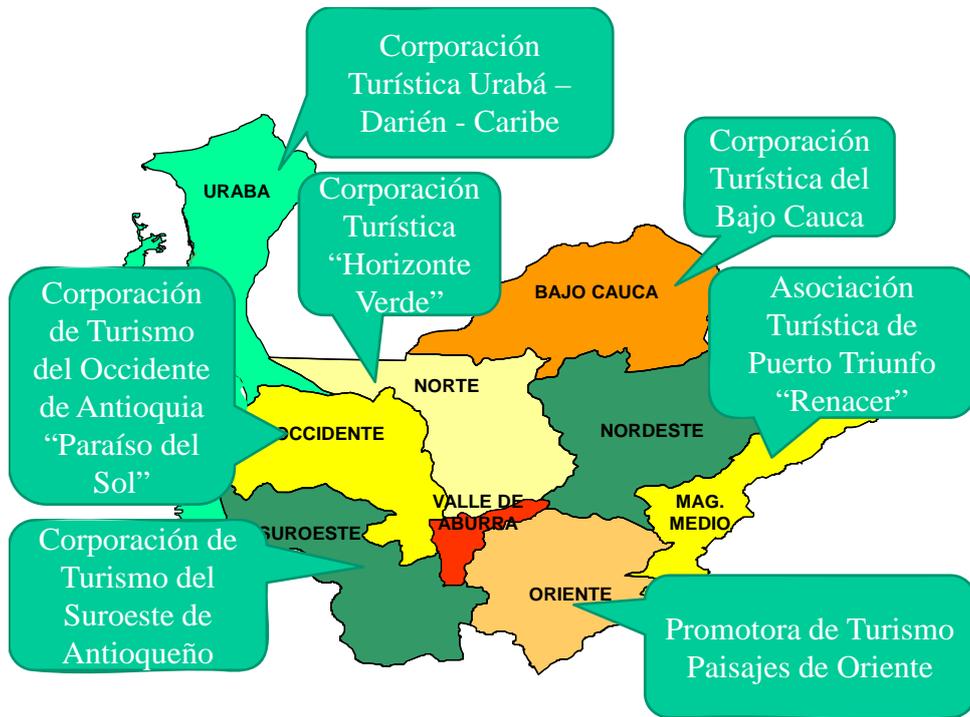
las empresas privadas y estatales, según sus respectivos ámbitos de acción. De esta manera nacen los Consejos Subregionales de Turismo y los Comités Turísticos Municipales como los instrumentos para regionalizar la Política Nacional de Turismo, conformados por el sector público y/o privado que mediante asociación voluntaria, desarrollan estrategias para el sector turístico de la subregión. Se han establecido los Consejos del Suroeste, del Norte, del Occidente y el Consejo de Urabá–Darién y el Consejo del Bajo Cauca. Es de aclarar que éste es el único vigente en la actualidad.

Dado que los Consejos Subregionales fueron iniciativas voluntarias, surge la necesidad de establecer un organismo representativo con una estructura jurídica, que preferiblemente de carácter mixta, que permitieran agrupar de manera ordenada al sector privado y al sector público en una unidad que posibilitara el desarrollo del turismo en las regiones. Esto dio origen a las Corporaciones y Promotoras Turísticas.

4.3.2.4 Corporaciones y promotoras turísticas

Son entes jurídicos encargados de promover y fortalecer las actividades turísticas regionales, mediante acta de constitución; se enmarcan dentro de la Ley 300 del 1996, el código civil colombiano y demás normas que regulan este tipo de actividades. La necesidad de potenciar la actividad turística en las regiones de manera asociada conlleva a la conformación de estos entes que actúan como reguladores y promotores de destino entre los diferentes actores locales del sector turístico. El objetivo que plantea esta conformación conlleva a la estructuración de corporaciones de turismo regional, como mecanismo idóneo para la estructuración adecuada de la actividad turística regional. La figura 1 muestra las corporaciones turísticas con su respectiva ubicación geográfica. En la figura 2 se presenta la estructura regional del turismo en Antioquia.

Figura 1. Mapa regional – Corporaciones



Fuente: Gobernación de Antioquia

Figura 2. Estructura regional del turismo en Antioquia.



Fuente: Elaboración propia a partir de Gobernación de Antioquia

4.3.3 LOS CONVENIOS DE COMPETITIVAD

Básicamente a nivel regional los esfuerzos se hacen en materia de competitividad. Para esto se han adoptado los llamados convenios de competitividad turística. Éstos son la principal herramienta de política y de coordinación que existe actualmente para apoyar el desarrollo del turismo en las regiones. El proceso de formulación de los convenios parte de la convocatoria que se realiza a los representantes en cada una de las instancias del destino turístico. Así, se convoca al sector privado, al gobierno y a las autoridades regionales y nacionales, y, en conjunto, se identifican los problemas, se plantean estrategias y se establecen acciones concretas con responsables definidos (DNP, 2005).

Los convenios de competitividad le han permitido al Departamento identificar y priorizar las siguientes carencias:

- Inexistencia o discontinuidad de planes turísticos
- Capacitación y diseño de producto
- Poca promoción y mercadeo
- Problemas de infraestructura

A partir de tales convenios se identificaron unos productos de acuerdo a la vocación turística de las subregiones que conforman el Departamento, como se ilustra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Productos turísticos por subregiones

| Subregión | Tipo de Producto | Tipo de desarrollo |
|----------------------------------|------------------------------------|----------------------|
| Urabá y Darién Caribe | Ecoturismo y agroturismo | Potencial desarrollo |
| Norte | Agroturismo | Mediano desarrollo |
| Occidente | Histórico y cultural | Alto desarrollo |
| Oriente | Ecoturismo | Alto desarrollo |
| Suroeste | Agroturismo | Mediano desarrollo |
| Medellín y su Área Metropolitana | Turismo de negocios y convenciones | Alto desarrollo |

Fuente: Plan Sectorial de Turismo

4.3. 4 INSTRUMENTOS FINANCIEROS

La reforma tributaria, aprobada mediante la Ley 788 de 2002, estableció unos incentivos para la inversión en el sector turístico, así:

Se estableció una tarifa del Impuesto al Valor Agregado, IVA, del 7%, diferencial para los servicios de alojamiento y hospedaje, menor a la de los demás servicios.

Se declararon exentas del impuesto de renta por un término de 30 años las nuevas inversiones para la prestación de servicios de alojamiento y hospedaje y de 15 años para remodelaciones o ampliaciones.

El servicio de ecoturismo, certificado por el Ministerio del Medio Ambiente, estará exento del impuesto de renta por un término de 20 años.

Además, se crearon programas para financiar proyectos turísticos desde: FINDETER, BANCOLDEX, FINAGRO y Banca de Oportunidades

5. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS EN ANTIOQUIA Y SU IMPACTO EN OPINION DE ACTORES RELEVANTES

En esta sección se presentan las opiniones de expertos que han estado vinculados a diferentes entidades públicas y privadas del sector turístico, con relación a la implementación de las políticas y a su impacto en el desarrollo del sector.

En palabras del ex director de la Ditur (Dirección Nacional de Turismo), el turismo en Colombia no ha llegado aún al nivel de ser considerado como una preocupación social. “No hay en nuestra sociedad conciencia acerca de la importancia del turismo como actividad generadora de empleo, ingresos y de impactos, tanto positivos como negativos, en la comunidad. Al no existir esta

conciencia, no existe presión para que el gobernante se ocupe seriamente de este aspecto” (Toro, 2003)

El desarrollo del turismo en el departamento de Antioquia está sustentado en políticas nacionales, y dado que no se cuenta con políticas específicas para el Departamento, se ha trabajado con base en unos lineamientos consignados en el plan de desarrollo turístico para Antioquia 2003-2009 y en el plan Departamental: Antioquia para todos, manos a la obra 2008-2011, en su Línea de Turismo. Es importante resaltar que en la actualidad no hay un plan de desarrollo turístico para Antioquia, el cual perdió su vigencia en el año 2009. En el momento existen convenios de competitividad, los cuales están en ejecución.

El Consejo Regional de Turismo ha estado muy interesado en que el Departamento cuente con una política específica. Se han realizado esfuerzos puntuales para establecerla, pero el trabajo no ha fructificado según lo esperado, porque no ha existido continuidad en las acciones cuando se inicia una nueva administración. Esta falta de continuidad hace que se pierdan muchos esfuerzos y que muchos proyectos importantes no encuentren eco o queden inconclusos.

Manifiestan también los actores del sector una falta de articulación y coordinación de intereses, un desarrollo de iniciativas aisladas donde no se establecen prioridades, lo que conlleva a la obtención de resultados, pero no ordenadamente. Por ejemplo, se invierten los mismos recursos del turismo para todas las subregiones de Antioquia, desconociendo que cada una tiene su potencialidad y no necesariamente turística, generando falsas promesas en destinos que no tienen fortalezas turísticas.

Es importante identificar los destinos que tienen fortalezas turísticas y definir medidas distintas para trabajar en cada uno de estos diferentes destinos y, por lo tanto, es urgente contar con políticas para el turismo en Antioquia.

El nivel de participación de la región en el desarrollo del turismo es una participación pasiva en su gran mayoría. La naturaleza de los vínculos entre el turismo y la política regional es casi inexistente, y por tanto se deben mejorar las prácticas vigentes con un manejo integrado e integral del tema y una consolidación del proceso de descentralización a nivel departamental y de subregión.

En competitividad se trabaja poco, es un tema que se ha centrado más en resolver problemas de los subsectores hotelero y de congresos y convenciones, dejando de lado otros. La investigación para evaluar la calidad y la competitividad es muy poca y de deficiente calidad. No existe un producto turístico de clase mundial.

El turismo cuenta con instrumentos organizativos a nivel nacional, como el Fondo de Promoción Turístico, y a nivel departamental con los entes citados en el capítulo cuatro. Sin embargo, los actores relevantes expresan algunos cuestionamientos con relación al papel y al impacto que generan estos organismos en el desarrollo del turismo en el departamento de Antioquia, los cuales se mencionan a continuación:

Fondo de promoción turística (FPT): el Fondo cuenta con un presupuesto importante para financiar proyectos de entes territoriales, pero esto depende mucho de la iniciativa y el apoyo que tengan los alcaldes con los miembros del Fondo y además son proyectos específicos que no provienen de una visión integral de los destinos y, por tanto, los fondos se invierten pero en forma desordenada, no correspondiendo a una política clara.

También es importante tener en cuenta que ante el Fondo pueden presentar proyectos grupos de empresarios que sean contribuyentes. Pero en este caso, es muy difícil que se reúna el número de éstos requerido para acceder a los recursos del Fondo, teniendo en cuenta, además, que se presentan dificultades en la elaboración de los proyectos.

Se han brindado capacitaciones para la elaboración de los proyectos, pero falta empoderamiento de los empresarios del turismo y, por tanto, se han perdido recursos para el Departamento y también ha sucedido que algunas veces se obtienen los recursos pero hay problemas con los alcaldes, que no dan los permisos para la realización de los proyectos.

Corporaciones turísticas regionales: las corporaciones son un modelo muy interesante, éstas deben ayudar a viabilizar las políticas de una región, además deben funcionar como promotoras y comercializadoras del turismo regional, y también deben presentar proyectos ante el FPT. La falencia ha radicado en el poco apoyo que reciben de los gobiernos. Sin embargo, desde 2009 existe un interés en la reactivación de éstas por parte del Gobierno Departamental y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

INSTRUMENTOS FINANCIEROS: existen instrumentos financieros como son las exenciones de impuesto al alojamiento y al ecoturismo; sin embargo, se plantea que la **exención** de impuestos para los hoteles favoreció porque se mejoró la planta turística, pero para el sector hotelero tradicional desfavorece porque afecta la economía y se construyen empresas que no tienen vocación hotelera; este asunto terminó convertido en un tema de inversión, el negocio hotelero se convierte como de bienes raíces. Al construirse tantos hoteles se afectó la rentabilidad de los verdaderos hoteleros. Al haber más hoteles se reducen los precios, se cobra barato pero se capta poco; se genera una guerra de precios, lo cual le conviene a los organizadores de eventos por el aumento de oferta, pero no a los hoteles viejos porque hay poca demanda, por la construcción de nuevos hoteles.

5. CONCLUSIONES

El turismo puede transformarse en un importante y dinámico promotor del desarrollo, pero al mismo tiempo representa un desafío para todos los actores implicados en la búsqueda de soluciones a los problemas que se pueden generar y orientar el desarrollo del turismo hacia la sostenibilidad. En este sentido la Administración pública juega un papel importante, pero el sector privado y las comunidades locales también han de prestarle la debida atención, por lo que tiene que ser una acción concertada. Para ello es preciso contar con estructuras administrativas apropiadas, así como lineamientos de planificación adecuados, que finalmente satisfagan las necesidades tanto de anfitriones como de visitantes.

El sector turístico del Departamento es el reflejo de nuestro sistema político que, al igual que otras regiones de América Latina, se tiende a “la urgencia intuitiva por reformular un sistema turístico que se presume insuficiente (y que tal vez lo sea) pero sin agotar el mínimo de reflexión crítica sobre el mismo. Es decir; cambiar aunque no se sepa bien por qué, cómo, ni hacia dónde y en consecuencia padecer los ajustes que terminan duplicando fatalmente el esfuerzo político y social” (Casanova, s/f). En Antioquia (tanto en el ámbito departamental como municipal) se observa la ausencia de agendas de políticas públicas en materia de turismo. En los casos que esto se da, básicamente lo que se encuentra son acciones cortoplacistas que obedecen más a atender una demanda específica sin la reflexión y visión de desarrollo necesarias.

Las siguientes situaciones planteadas en Monfort (2000) se observan en Antioquia: 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 el diagnóstico de determinada situación, y la efectiva decisión de actuación.

Tanto en las instituciones públicas como privadas el compromiso con las políticas y la planeación turística es débil, entre otras razones, por la escasa participación de la comunidad en los procesos o la baja gobernabilidad de los actores sobre las estrategias planteadas, reduciendo así los planes a un documento que pierde su dimensión y alcance como proceso (Quintero et al., 2005).

Entre los objetivos de la política turística está dar respuesta a los «fallos» que se producen en el mercado turístico y que exigen la intervención de los gobiernos para responder a carencias detectadas o priorizar intervenciones (Monfort, 2000). 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

La actuación de los diversos agentes – Gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, empresarios, comunidad organizada– y su corresponsabilidad en la asunción de compromisos es fundamental para obtener resultados tangibles en materia de turismo. Sin embargo, es importante que el papel del Departamento no se restrinja solamente a la administración u operación de las políticas y programas del ámbito nacional sino que deben participar activamente en la toma de decisiones.

El análisis presentado pone en evidencia la necesidad de que Departamento y Municipios sean dotados de mayores recursos, facultades que les proporcionen lo necesario para convertirse en verdaderos gestores estratégicos del desarrollo o potencial turístico con que cuentan respectivamente.

REFERENCIAS

Cabrero, E. y Mejía, L. (2003). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria, en Enrique Cabrero Mendoza. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Cadena, C. y Cruz, G. (2006). Políticas Públicas municipales, relación de actores y desarrollo turístico en dos localidades del Estado de México. Documentos de Investigación, El Colegio Mexiquense.

Pulido, J. (2004). Referencias básicas para el análisis de la política turística en España. Quaderns de Política Económica Universidad de Valencia, revista electrónica, 2da época, Vol. 7, pp. 50-71.

Quintero, P., Bernal, C. y López, H. (2005). *La competitividad turística de Cartagena de Indias: análisis del destino y posicionamiento en el mercado*. Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena, N°4

Toro, G. (2003). La política pública de turismo en Colombia. Anuario Turismo y Sociedad, Vol. 2 (2): 9-15

Torres, E. (2004). Del turismo en la política económica a la política económica del turismo. Quaderns de Política Económica Universidad de Valencia, Revista electrónica, 2da época, Vol. 7, pp. 2-8.

Velasco González, M. (2005). ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). Política y Sociedad. Vol. 42 (1): 169-195

Monfort, V.M. (2000) La Política Turística: Una Aproximación. Cuadernos de Turismo, N° 6, pp. 7-27

Cibergrafía:

Casanova Ferro, Gonzalo. Temas de Política Turística Argentina. En http://www.atodoturismo.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=53&Itemid=29. [Consultado en mayo de 2009]

Gobernación de Antioquia, Secretaria de Productividad y Competitividad. (2007). "Antioquia avanza en la perspectiva de la competitividad: evolución institucional y aproximación a sus potencialidades exportadoras". En www.gobant.gov.co. [Consultado en febrero de 2010]

Mincomercio- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. En <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=5600&IDCompanya=14>. [Consultado en mayo de 2009]