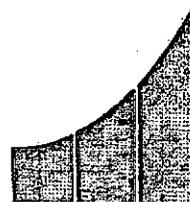


FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



UNA POLÍTICA DE TURISMO PARA COLOMBIA

Por: Miguel Urrutia
Stefano Farné

BOGOTÁ, MAYO 1990

INDICE

1. La importancia del Sector Turismo
2. Evolución del Turismo Internacional en Colombia: 1970-1988
 - 2.1 Introducción
 - 2.2 Número de turistas
 - 2.3 Ingreso de divisas y balanza turística
 - 2.4 Causas de la crisis del Turismo Receptivo
3. Una política de Fomento al Turismo
 - 3.1 El turismo doméstico
 - 3.2 El turismo internacional

1. LA IMPORTANCIA DEL SECTOR TURISMO

Sin duda el sector turismo tiene una importante incidencia sobre la actividad económica. Desafortunadamente, y en parte debido a las características mismas de la oferta y demanda que bajo muchos aspectos son heterogéneas y no exclusivamente de servicios turísticos ^{1/}, falta la necesaria información básica para poder cuantificar con exactitud su importancia.

Las actividades turísticas formales representaron para Colombia más de 120.000 empleos directos ^{2/} en 1988. Es muy probable, sin embargo, que esta cifra subestime el verdadero impacto ocupacional del sector, en cuanto existe un extenso segmento de hoteles y actividades turísticas que nunca se ha incorporado a los sistemas de inspección y vigilancia. Por ejemplo, en Cartagena y Santa Marta la oferta de alojamiento fuera del control de la Corporación Nacional de Turismo (CNT) se

^{1/} Evidentemente no podemos distinguir cuantos de los visitantes del Museo del Oro son turistas y cuantos no. Tampoco podemos separar la oferta de servicios de un banco en Cartagena entre residentes y vacacionistas. De la misma forma es difícil saber que parte de la actividad de restaurantes es un servicio turístico.

^{2/} Este dato debe considerarse como indicativo y comprende los ocupados del sector alojamiento controlado por la CNT, de los principales museos y alquileres de carro con sede en Bogotá, de las agencias de viajes, de la CNT, de las aerolíneas y de los afiliados a Acodres.

estima en más de tres veces la capacidad de la hotelería oficial ^{3/}. Al mismo tiempo, los empleos indirectos que el turismo induce en otros sectores económicos, sobre todo el Terciario, han sido estimados por la Organización Mundial del Turismo (OMT) en una proporción de dos puestos de trabajo indirectos por cada uno de los directos.

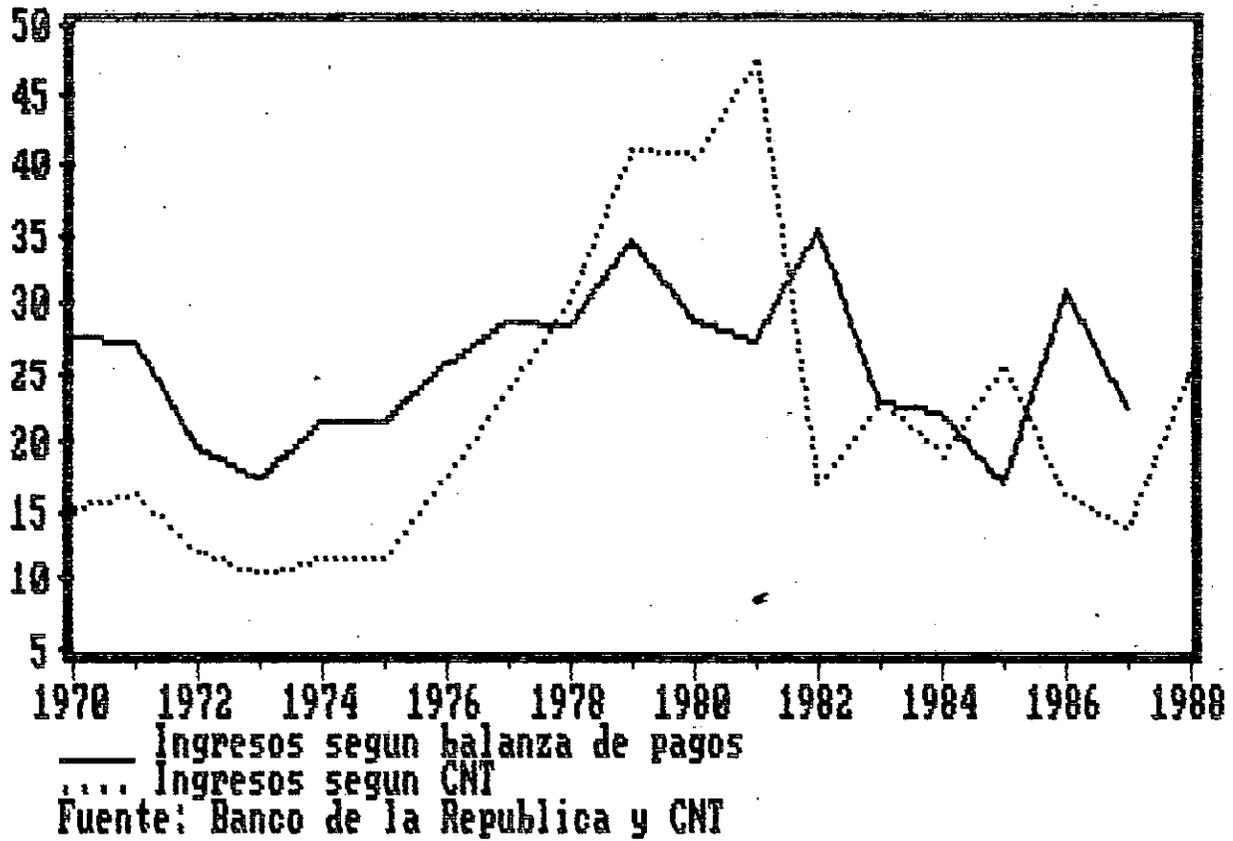
La actividad turística internacional siempre ha constituido una de las principales fuentes de divisas para el país (Gráfico 1). En 1988 el turismo contribuyó con una cifra de 461 millones de dólares, valor muy por encima de las exportaciones de carbón (304 millones de US\$) y de muchas exportaciones no tradicionales (por ejemplo las flores, que generaron 188 millones de US\$). En el mismo año los ingresos por turismo internacional constituyeron aproximadamente 1/4 de las exportaciones menores y más de un 8% de las totales.

No cabe duda, entonces, que la prosperidad del sector de turismo es importante para el país y por lo tanto debe tenerse muy en cuenta cuando se toman decisiones de política económica.

^{3/} Jaramillo R. (1989), p.3.

Gráfico 1

**PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DE TURISMO EN LAS EXPORTACIONES MENORES
1970-1988**



2. EVOLUCION DEL TURISMO INTERNACIONAL EN COLOMBIA: 1970-1988

2.1. Introducción

Según la Organización Mundial del Turismo, cuyas directrices siguen las instituciones encargadas de la compilación de la información turística en Colombia, un turista se define como un visitante que permanece como mínimo 24 horas y hasta 90 días en el lugar que visite y cuyo motivo de viaje puede ser recreación, vacaciones, visita a familiares, estudio, religión, deporte, negocios, convenciones y reuniones y hasta salud.

La anterior definición coincide solo en parte con la idea que comunmente se tiene de un turista, vale decir, de una persona que se desplaza de su lugar de residencia permanente con motivo de recreación y vacaciones.

Según el origen y destino geográfico de la demanda de servicios turísticos el turismo puede, a su vez, ser clasificado como receptivo, egresivo y doméstico. El turismo receptivo es el de los viajeros que ingresan al país; el egresivo, de los colombianos que salen del país y el doméstico el de los residentes en Colombia que se desplazan dentro del Territorio Nacional.

Adicionalmente, con el Plan de Desarrollo "Cambio con equidad" se enfatizó la importancia y se trató de impulsar el denominado turismo social. Este consiste en la prestación por parte de instituciones sin ánimo de lucro de servicios de turismo doméstico hacia los sectores de menores ingresos económicos.

Por razones que se aclaran en sucesivos capítulos ^{4/} y sin la intención de restarle importancia al turismo doméstico en todas sus formas, el siguiente análisis se concentrará en los aspectos más sobresalientes del turismo internacional colombiano -receptivo y egresivo-, entendido en su acepción más amplia.

2.2. Número de Turistas

Las cifras anuales relativas al número total de visitantes entrados a Colombia muestran un vertiginoso incremento hasta 1980 (ver Cuadro 1). En tan solo quince años los turistas extranjeros aumentaron en un 1450%, pasando de 79196 en 1965 a 1'227666 en 1980. El primer shock petrolero de los años setenta, sin embargo, marcó un importante cambio en la naturaleza del turismo receptivo colombiano: mientras los años anteriores a 1974 fueron caracterizados por un sostenido crecimiento de los turistas de todas las nacionalidades, después de 1975 el turismo internacional hacia Colombia ha evolucionado como consecuencia de

^{4/} Ver capítulo 3.

TURISTAS

CUADRO 1

TURISTAS EXTRANJEROS ENTRADOS A COLOMBIA Y COLOMBIANOS SALIDOS AL EXTERIOR, 1970-1988

	TOTAL TURISTAS EXTRANJ. (1)	TOTAL SIN EQUADOR Y VENEZUELA	NORTE AMERICA	EUROPA	CENTRO AMERICA Y CARIBE	SUD AMERICA	ECUADOR Y VENEZUELA (a)	(b)	OTROS PAISES	TOTAL TURISTAS COLOMBIANOS (2)
1965	79196									
1966	93744									
1967	106095									
1968	139429									
1969	142585									58428
1970	161668	120119	54806	22795	19238	62242	41549	25617	2587	69921
1971	197503	143875	64710	27237	24915	76217	53628	40550	4424	93676
1972	229111	168799	77577	32369	29917	84178	60312	45109	5070	122050
1973	274846	213904	97713	39769	42535	88585	60942	41936	6244	146814
1974	362917	257631	117250	47473	51340	139414	105286	83697	7440	163389
1975	443264	270758	116767	51271	54102	212557	172506	147389	8567	209902
1976	522135	268942	120387	49902	57217	285560	253193	222983	9069	226514
1977	708618	296417	118344	63964	63796	452943	412201	373167	9571	274826
1978	826276	302154	118442	72776	59142	565021	524122	480621	10895	353471
1979	1116777	291819	114856	74141	49150	866705	824958	782489	11925	414874
1980	1227666	242015	91880	66467	33286	1025673	985651	945827	10360	781101
1981	1059630	235444	92008	64993	29367	862241	824186	786740	11021	860923
1982	1083442	201989	79147	58062	21748	913351	881453	848785	11134	942571
1983	506833	202879	83269	58334	21038	334715	303954	279671	9477	671505
1984	715277	205848	84849	58048	22339	540357	509429	492764	9684	652624
1985	784028	264470	79293	61552	21680	610973	579558	559849	10530	652672
1986	732200	220126	86142	62542	27917	545488	512074	494835	10111	613960
1987	541268	225765	97484	61743	24648	346601	315503	300298	10792	567599
1988	677473	279399	155842	48869	33949	582787	549504	513668	7456	722965

(1) El dato de 1988 no comprende los colombianos residentes en el exterior

(2) El dato de 1988 no comprende los extranjeros residentes en Colombia

(a) Total turistas ecuatorianos y venezolanos

(b) Turistas ecuatorianos y venezolanos entrados por Ipiales, Cúcuta y Maicao

Fuente: CNT, Boletines de Estadística Turística

las entradas de turistas ecuatorianos y venezolanos, sobre todo de las fronteras terrestres.

Desde 1977-78 el mercado colombiano se ha vuelto muy poco atractivo para el turista de ultramar. En diez años las llegadas desde Europa, Centroamérica y los otros países del mundo han mermado respectivamente en un 32.9%, 42.6% y 31.6%. Las llegadas de turistas norteamericanos ^{5/} han alcanzado en 1988 su máximo histórico. Sin embargo, el incremento experimentado en los últimos tres años por el turismo de Norteamérica se debe sobre todo a la implementación de vuelos charter y paquetes turísticos que han estimulado grandemente la afluencia de viajeros canadienses y en parte también se debe al cambio introducido en 1988 en la metodología utilizada por la Corporación Nacional de Turismo ^{6/}.

Como consecuencia de la caída general en el turismo de ultramar y de la expedición de normas que facilitaron la afluencia de vacacionistas ecuatorianos y venezolanos ^{7/}, Colombia se ha vuelto fuertemente dependiente del turismo de los

^{5/} Estadounidenses, canadienses y mexicanos.

^{6/} En el conteo del turismo internacional la CNT utilizó hasta 1987 la variable nacionalidad; a partir de 1988 fue sustituida por la variable país de residencia. Este cambio metodológico puede explicar también parte del fuerte incremento en 1988 en las llegadas desde Centroamérica y el Caribe.

^{7/} Decreto n. 747 de 1975.

países limítrofes. Tan solo las entradas de turistas de Ecuador y Venezuela han representado durante los últimos diez años un porcentaje entre el 58.3% (en 1987) y el 81.4% (en 1982) del total de las llegadas internacionales.

Así, desde 1979-80 la característica predominante del turismo receptivo colombiano ha sido su inestabilidad: las decisiones de política económica y particularmente de política cambiaria tomadas por Venezuela y Ecuador han marcado sus altos y bajos. Las devaluaciones en los años 1983 y 1986-87 en Venezuela y Ecuador han provocado fuertes caídas en el número total de visitantes extranjeros, que solo en parte se han compensado en los períodos inmediatamente sucesivos.

El turismo receptivo en Colombia sufre de una evidente debilidad estructural: es demasiado dependiente de tan solo dos países, que entre otras se clasifican a nivel mundial como de ingresos medios, y de un turismo de tipo prevalentemente fronterizo, caracterizado por una menor estadia y gasto promedio. A lo anterior debemos añadir que los resultados de recientes encuestas señalan a Colombia como una meta siempre menos turística de los viajeros internacionales. Esto se puede apreciar de los datos del Cuadro 2. En 1977 y 1978 alrededor del 65% de los visitantes entrados a Colombia se declararon como turistas en sentido estricto, siendo el motivo principal de su viaje la

Cuadro 2

MOTIVO
 MOTIVO PRINCIPAL DE VIAJE DE LOS TURISTAS INTERNACIONALES ENTRADOS A COLOMBIA
 (valores porcentuales)

	RECREACION	VISITA A FAMILIARES	NEGOCIOS	CONGRESOS Y CONVENCIONES	SALUD	OTROS	TOTAL
1977	65.1	10.7	12.3	2.7	4.1	5.1	100.0
1978	64.6	10.9	12.4	2.9	4.1	5.1	100.0
1988 (a)	46.8	19.9				33.3	100.0
1988 (b)	46.4	25.3	17.8	2.0	1.8	6.6	100.0

Fuente: 1977 y 1978, Corporacion Nacional de Turismo (1980)
 1988(a), Tecniberia (1988)
 1988(b), Corporacion Nacional de Turismo, Boletin de Estadistica Turistica, 1988. El dato se refiere exclusivamente a los turistas entrados por puertos aereos

recreación o vacaciones. En 1988 este porcentaje habría bajado a poco más del 46%.

Una comparación con otros países latinoamericanos (cfr. Cuadro 3) confirma plenamente la crisis y fragilidad del turismo receptivo colombiano.

Entre 1980 y 1987 casi todos los países caribeños y sudamericanos han visto aumentar la importancia de su turismo receptivo, o cuanto menos han logrado mantener el número de las llegadas internacionales.

Las islas Bahamas han sufrido una dramática contracción en 1987, pero Colombia es el único país que presenta una vertiginosa tendencia depresiva a lo largo de todo el período de análisis.

La participación colombiana en el turismo receptivo de la zona del Caribe ha pasado de 9.8% a 3.3%; con respecto a Sudamérica la pérdida ha sido aún mayor: de 19.2% a 7.1% en tan solo ocho años.

En cuanto al turismo egresivo, podemos individualizar una sostenida tendencia a crecer hasta el año 1982, particularmente acelerada a partir de 1977-78. Con todo, durante este período el número de nacionales que han salido nunca alcanza el número de turistas extranjeros que han entrado a Colombia.

Cuadro 3

TURINT

TURISMO RECPTIVO EN SUDAMERICA Y CARIBE. 1980-1987. (MILES DE TURISTAS)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
MEXICO	4144	4038	3767	4749	4655	4207	4625	5407
PANAMA	335	363	353	327	326	454	467	272
COSTA RICA	345	333	372	326	326	262	261	278
GUATEMALA	466	329	234	235	192	252	287	353
PUERTO RICO	1627	1573	1564	1530	1496	1532	1573	1872
BAHAMAS	1181	1031	1101	1200	1278	1368	1375	397
REP. DOMINICANA	566	613	556	668	697	723	792	902
BERMUDAS	492	430	420	447	417	406	460	478
OTROS	3394	3376	3533	3705	3984	4100	4426	6203
TOTAL ZONA CARIBE	12550	12086	12000	13187	13371	13304	14266	16162
BRASIL	1271	1358	1147	1420	1596	1736	1934	1929
ARGENTINA	1120	1145	1040	1313	1398	1500	1600	1763
COLOMBIA	1228	1060	1083	507	715	784	732	541
URUGUAY	1067	928	622	622	855	1031	1168	1047
PERU	373	335	317	273	279	300	303	330
BOLIVIA	155	155	150	176	184	127	133	147
OTROS	1180	1117	904	1503	1097	1525	1561	1834
TOTAL SUDAMERICA	6394	6098	5263	5814	6124	7003	7431	7591
TOTAL ZONA CARIBE Y SUDAMERICA	18944	18184	17263	19001	19495	20307	21697	23753
PARTICIPACION COLOMBIANA EN:								
ZONA CARIBE	9.8	8.8	9.0	3.8	5.3	5.9	5.1	3.3
SUDAMERICA	19.2	17.4	20.6	8.7	11.7	11.2	9.9	7.1
TOTAL	6.5	5.8	6.3	2.7	3.7	3.9	3.4	2.3

Fuente: Corporacion Nacional de Turismo, Boletin de Estadistica Turistica, 1988

La balanza turística se vuelve negativa en 1983, cuando tanto el turismo receptivo como el egresivo sufren una fuerte caída, mucho más pronunciada para el primero.

En los tres siguientes años las salidas internacionales se mantienen bastante estables y siempre inferiores a las llegadas.

Finalmente, el último bienio de nuestro análisis registra nuevamente un saldo negativo en la balanza turística, debido a causas diferentes en los dos años: en 1987 a una sustancial reducción del turismo receptivo y en 1988 a un más dinámico repunte del número de nacionales que salieron al exterior. El saldo negativo pasó de 26331 en 1987 a 45492 en 1988 ^{a/}.

Por último, hay que resaltar que, al igual que en el turismo receptivo, las fronteras son las que mayor número de turistas ven salir al exterior.

2.3. Ingreso de divisas y balanza turística

En la actualidad son disponibles tres fuentes estadísticas de los ingresos por concepto de turismo en Colombia: la balanza

^{a/} El dato de 1988 se ha obtenido excluyendo del cálculo los colombianos residentes en el exterior y los extranjeros residentes en Colombia.

turistas) provocan variaciones en la variable dependiente (los ingresos de balanza cambiaria). Así, un aumento del 1% en el diferencial cambiario provocaría una disminución de casi un 10% (más precisamente de 9.86%) en los ingresos de divisas y viceversa ^{10/}

Los cálculos de la CNT se basan en cuatro encuestas anuales de Estado y Gasto, llevadas a cabo en los puertos internacionales. En estas encuestas los turistas informan su gasto total y permanencia en el país, de los cuales se deriva un promedio que sirve para el cálculo de los ingresos totales. De forma análoga, los turistas colombianos son entrevistados a su regreso al país y esto permite la estimación de los egresos de divisas por motivo de turismo.

Las encuestas de la CNT tuvieron un carácter definitivo solo a partir de 1977. En 1976 se llevó a cabo una pre-encuesta y anterior a tal año los datos publicados se basan en una encuesta realizada en 1971.

Los ingresos y egresos de balanza de pagos se estiman con base en los resultados de las encuestas de Estado y Gasto de la CNT. Estos, sin embargo, son sujetos a "una razonable revisión" por parte de los funcionarios del Banco. Adicionalmente, el Ente

^{10/} Elasticidades de orden muy similar encuentra también Correa P. (1984).

emisor lleva a cabo una vez al año una encuesta sobre turismo fronterizo con la cual se trata de captar el gasto no solo de los turistas sino también el de los visitantes ^{11/}.

El Cuadro 4 reporta las cifras de ingresos, egresos y balanza turística para el periodo 1970-1988.

La primera impresión que se deriva de su inspección es la diferencia, sustancial en unos años, entre las distintas fuentes.

En general los ingresos presentan una significativa tendencia al alza hasta los primeros años ochenta: hasta 1979 según la balanza cambiaria, 1981 según datos de la CNT y 1982 según la balanza de pagos.

Las entradas de divisas a través de la oficina de cambio del Banco de la República resultan ser decididamente superiores a las demás fuentes de ingresos entre 1977 y 1978, cuando el diferencial cambiario fue muy bajo; disminuyen rápidamente en los años siguientes hasta alcanzar valores muy por debajo de los de la balanza de pagos y de la CNT en 1983 y 1984, cuando el dólar negro se cotizó por encima del oficial. Desde 1985, al disminuir el diferencial cambiario, muestran síntomas de recuperación, pero

^{11/} Por visitante la OMT entiende una persona que permanece menos de 24 horas en el lugar que visita.

COLOMBIA: INGRESOS Y EGRESOS POR CONCEPTO DE TURISMO. 1970-1988

	INGRESOS DE DIVISAS EN US\$			EGRESOS DE DIVISAS EN US\$		BALANCE	BALANCE		
	TOTALES	TURISMO FRONTERIZO	VIAJES INTERNAC.	TOTALES	TOTALES	TOTALES	TOTALES		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)		
							(4)-(6)	(5)-(7)	
1970		12,400,000	50,000,000	62,400,000	33,950,280	57,800,000	22,926,900	4,600,000	11,023,380
1971		9,700,000	61,000,000	70,700,000	41,475,630	69,100,000	28,666,260	1,600,000	12,809,370
1972		20,200,000	59,400,000	79,600,000	48,113,310	74,800,000	38,317,320	4,800,000	9,795,990
1973		27,000,000	71,600,000	98,600,000	57,717,660	92,900,000	47,207,040	5,700,000	10,510,620
1974	48,135,000	39,100,000	105,100,000	144,200,000	76,212,570	136,800,000	50,251,980	7,400,000	25,960,590
1975	108,806,000	34,100,000	141,300,000	175,400,000	93,085,440	145,300,000	66,611,640	30,100,000	26,473,800
1976	254,174,000	40,500,000	175,100,000	215,600,000	146,197,800	162,400,000	78,981,704	53,200,000	67,216,096
1977	463,573,000	52,600,000	231,000,000	283,600,000	234,318,879	183,800,000	82,396,419	99,800,000	151,922,460
1978	474,132,000	51,000,000	259,400,000	310,400,000	328,465,187	217,800,000	111,971,462	92,600,000	216,493,725
1979	689,905,000	65,900,000	357,100,000	423,000,000	500,998,922	254,400,000	153,357,354	168,600,000	347,641,568
1980	665,862,000	76,900,000	402,400,000	478,400,000	672,862,782	240,000,000	355,008,592	238,400,000	317,854,190
1981	491,824,000	61,200,000	375,600,000	436,800,000	760,262,932	286,100,000	391,200,000	150,700,000	369,062,932
1982	214,262,000	102,000,000	382,400,000	484,400,000	231,092,526	259,900,000	424,657,949	224,500,000	(193,565,423)
1983	91,631,000	38,000,000	197,000,000	235,000,000	234,981,460	314,500,000	444,696,868	(79,500,000)	(209,715,408)
1984	46,171,000	34,600,000	210,500,000	245,100,000	209,135,334	328,900,000	307,622,840	(83,800,000)	(98,487,506)
1985	116,019,000	53,000,000	139,000,000	192,000,000	286,457,180	313,000,000	168,736,913	(121,000,000)	117,720,267
1986	138,852,000	150,000,000	268,000,000	418,000,000	220,674,967	611,000,000	340,565,153	(193,000,000)	(119,890,186)
1987	163,177,000	150,600,000	198,000,000	348,600,000	212,775,113	665,800,000	454,664,733	(317,200,000)	(241,889,620)
1988	139,006,000	NA	NA	NA	461,141,460	NA	535,766,416	NA	(74,624,956)

(1) Fuente: Banco de la Republica, Balanza Cambiaria

(2) Fuente: Banco de la Republica, Balanza de Pagos

(3) Fuente: Banco de la Republica, Balanza de Pagos

(4) Fuente: Banco de la Republica, Balanza de Pagos

(5) Fuente: Corporacion Nacional de Turismo, Boletines de Estadistica Turistica

(6) Fuente: Banco de la Republica, Balanza de Pagos

(7) Fuente: Corporacion Nacional de Turismo, Boletines de Estadistica Turistica

siempre constituyen montos inferiores a los de las otras dos fuentes.

Los ingresos estimados por la CNT y la balanza de pagos, aunque en valor total bastantes diferentes en algunos años, muestran una tendencia similar hasta 1981; pero a partir de 1982 pierden también esta similitud de comportamiento ^{12/}. Las diferencias radican evidentemente en la estimación del turismo fronterizo, dado que parece darse una sustitución entre turistas y visitantes ^{13/} en las zonas fronterizas como consecuencia de las medidas de política económica adoptadas por los distintos países.

Dependiendo de la fuente considerada, los años 1982 y 1983 fueron testigos de una caída dramática de los ingresos por concepto de turismo: -68.6%, entre 1981 y 1982 según la CNT, -51.5%, entre 1982 y 1983 según el Banco de la República.

Si bien los valores máximos registrados a principio de la década de los ochenta no se alcanzan nuevamente en los años siguientes, el Banco de la República estima un fuerte repunte de

^{12/} En 1985, sin embargo, las dos fuentes arrojan resultados prácticamente idénticos.

^{13/} Recordemos que los visitantes no son considerados por las encuestas de la CNT, mientras que su gasto se contabiliza en los ingresos de balanza de pagos.

los ingresos a partir de 1986; para la CNT esto se da solo a partir de 1988.

La pérdida de dinamismo de las entradas de divisas por concepto de turismo en los últimos años resulta evidente en la Gráfica 2 ^{14/}, en la cual se comparan los ingresos generados por el turismo internacional y las exportaciones menores. Es incontrovertible que la brecha entre divisas generadas por exportaciones menores y turismo, que tendía a disminuir o a mantenerse constante hasta principio de los ochenta, en los últimos seis años se ha ido ampliando.

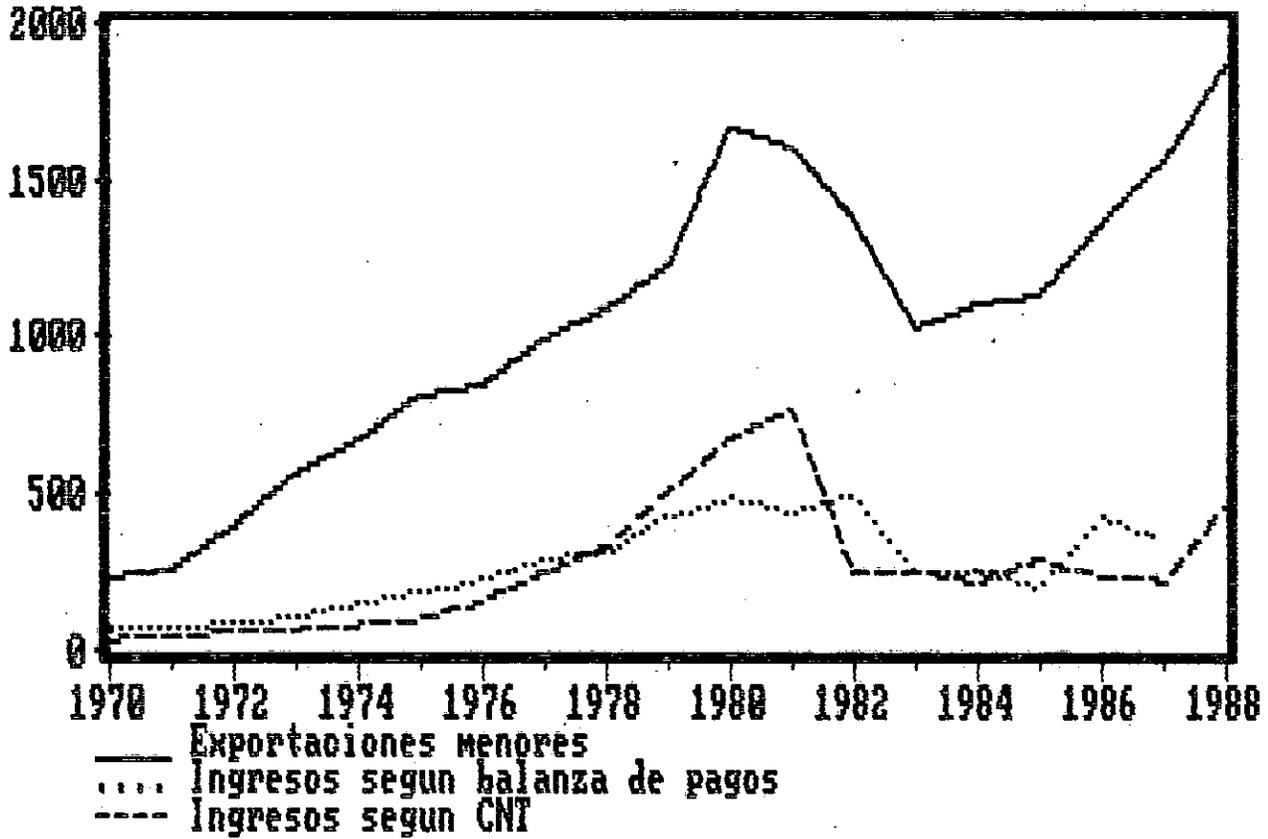
En resumen, aunque las diferentes fuentes disponibles de ingresos exhiben unas tendencias más o menos similares a lo largo del periodo de análisis, queda la duda acerca de cual de las tres atenerse.

Por esta razón hemos llevado a cabo dos estimaciones adicionales de las entradas de divisas por motivo de turismo: la primera se basa en los resultados de la ecuación de ingresos de balanza cambiaria anteriormente presentados ^{15/}; con la segunda los ingresos turísticos totales se han estimados suponiendo un gasto diario promedio de 60 US\$ en 1987 y aplicando una tasa de

^{14/} Véase también la Gráfica 1.

^{15/} Ver página n.7.

GRAFICO 2
EXPORTACIONES MENORES E INGRESOS POR TURISMO. 1970-1988.



crecimiento anual del gasto igual a la observada en Mexico durante el periodo 1970-1988. Los resultados se exponen en la Gráfica 3.

Como se puede apreciar, hasta 1982 los datos estimados con base en la experiencia mexicana presentan una extraordinaria similitud con los divulgados por la CNT; desde 1983 las dos curvas se distancian pero, con la sola excepción del año 1985, muestran una tendencia bastante parecida.

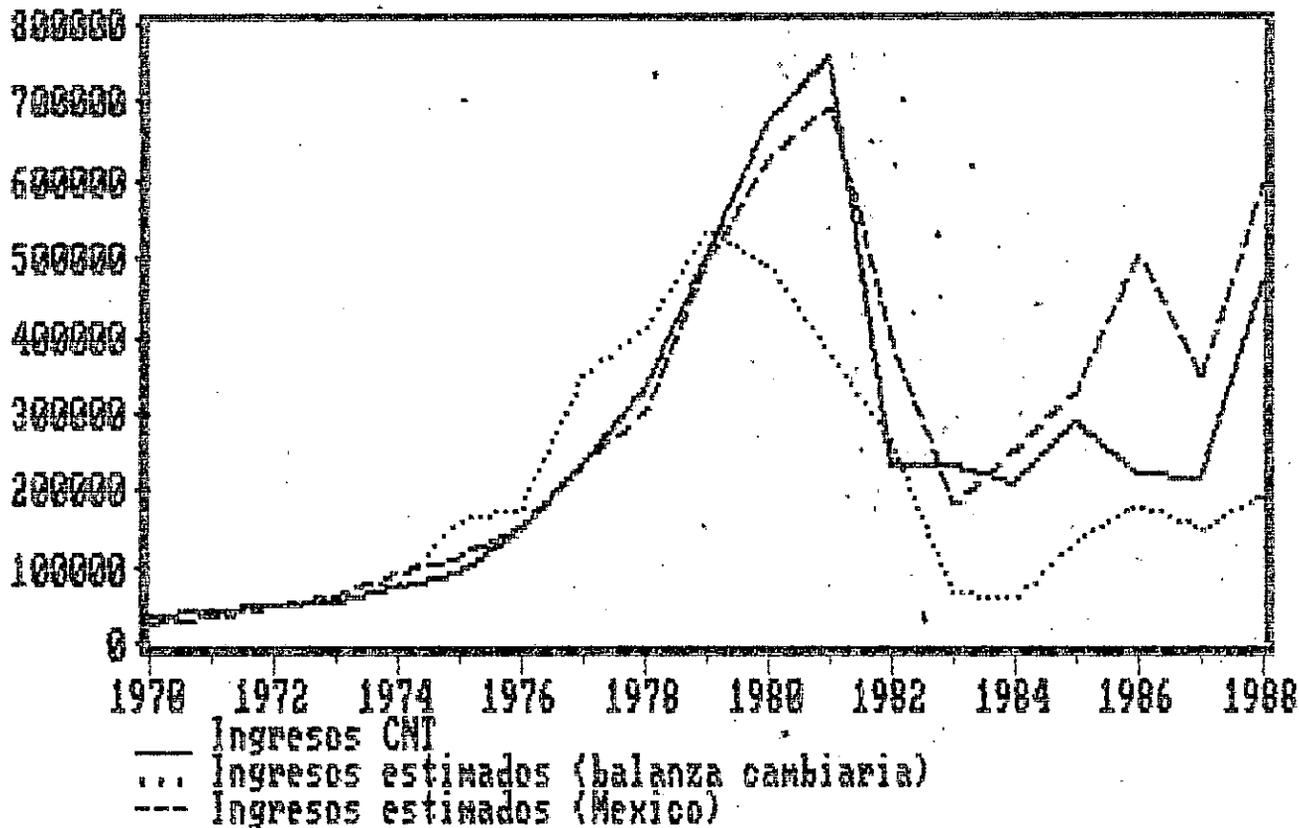
Lo anterior nos hace pensar que la información de la CNT constituye probablemente la fuente más confiable para el análisis.

La situación apenas descrita en cuanto a ingresos del turismo receptivo se agrava por el comportamiento del gasto de los turistas colombianos al exterior (ver Cuadro 4) que presenta una clara tendencia al alza, con solo esporádicas interrupciones en la primera mitad de los ochenta. Lo anterior resulta tanto de las cifras de la CNT como de las de la balanza de pagos.

Según información de la misma Corporación la balanza turística arroja saldos positivos desde 1970 hasta 1981, año en que se registra un superávit record de 369 millones de dólares.; posterior a tal fecha, sin embargo, los saldos se vuelven

Gráfico 3

COLOMBIA: INGRESOS POR CONCEPTO DE TURISMO, 1970-1988.



negativos ^{18/}. Es de resaltar que, aún permaneciendo negativo, en 1988 el balance turístico muestra cierta mejora.

Sobre todo a partir de los años ochenta cuando, como hemos ya comentado, se empieza a disponer de mejores estadísticas turísticas y el turismo receptivo se convierte fuertemente dependiente de las fronteras terrestres, ingresos, egresos y por ende los saldos de la balanza turística de la CNT parecen depender más de los cambios en el gasto promedio de los turistas que de las variaciones en el número de viajeros.

Un análisis comparativo de los Cuadros 1, 4 y 5 nos permite constatar, por ejemplo, que el saldo negativo registrado en 1982 se debe sustancialmente a una caída vertical del gasto medio de los turistas extranjeros: -504 US\$ con respecto a 1981; al contrario, el superávit en 1985 parece derivar en buena medida de la contracción del gasto de los colombianos en el exterior. A su turno, los déficits de 1986 a 1988 son caracterizados por un gasto promedio del turismo egresivo notablemente superior al del turismo receptivo.

En general de los datos del Cuadro 5 podemos derivar que, tanto por la CNT como por el Banco de la República, en promedio

^{18/} En 1985, debido a una drástica reducción de los egresos, la balanza resulta ser provisionalmente superavitaria.

GASTOS

CUADRO 5

COLOMBIA: GASTO PROMEDIO DEL TURISMO INTERNACIONAL. 1970-1988

	TURISMO EGRESIVO		TURISMO RECEPTIVO							
	GASTO PROMEDIO EN US\$		GASTO PROMEDIO EN US\$			ESTADA PROMEDIO	GASTO PROMEDIO DIARIO EN US\$			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(3)/(6)	(4)/(6)	(5)/(6)	
1970	826.6	327.9		386.0	210.0	7.0		55.1	30.0	
1971	737.6	306.0		358.0	210.0	7.0		51.1	30.0	
1972	612.9	313.9		347.4	210.0	7.0		49.6	30.0	
1973	632.8	321.5		358.7	210.0	7.0		51.2	30.0	
1974	837.3	307.6	132.6	397.3	210.0	7.0	18.9	56.8	30.0	
1975	692.2	317.3	245.5	395.7	210.0	7.0	35.1	56.5	30.0	
1976	717.0	348.7	486.8	412.9	280.0	8.0	60.8	51.6	35.0	
1977	668.8	299.8	654.2	400.2	330.7	8.5	77.0	47.1	38.9	
1978	616.2	316.8	573.8	375.7	397.5	8.4	68.3	44.7	47.3	
1979	613.2	369.6	617.8	378.8	448.6	8.4	73.5	45.1	53.4	
1980	307.3	454.5	542.4	389.7	548.1	8.4	64.6	46.4	65.2	
1981	332.3	454.4	464.1	412.2	717.5	10.2	45.5	40.4	70.3	
1982	275.7	450.5	197.8	447.1	213.3	6.5	30.4	68.8	32.8	
1983	468.4	662.2	180.8	463.6	463.6	6.2	29.2	74.8	74.8	
1984	504.0	471.4	64.5	342.7	292.4	5.2	12.4	65.9	56.2	
1985	479.6	258.5	148.0	244.9	365.4	6.1	24.3	40.1	59.9	
1986	995.2	554.7	189.6	570.9	301.4	11.5	16.5	49.6	26.2	
1987	1173.0	801.0	301.5	644.0	393.1	10.5	28.7	61.3	37.4	
1988	NA	741.1	167.7	NA	556.3	12.2	13.7	NA	45.6	

(1) Fuente: Balanza de Pagos

(2) Fuente: Corporación Nacional de Turismo, Boletines de Estadística Turística

(3) Fuente: Balanza Cambiaria

(4) Fuente: Balanza de Pagos

(5) Fuente: Corporación Nacional de Turismo, Boletines de Estadística Turística

(6) Fuente: Corporación Nacional de Turismo, Boletines de Estadística Turística

los colombianos que van al exterior gastan más que los extranjeros que visitan el país.

2.4. Causas de la crisis del turismo receptivo

De las secciones anteriores se desprende un panorama del turismo receptivo nada alentador. Las estadísticas provisionales del año 1989 son aún más alarmantes. Según palabras del presidente de la ANATO, como consecuencia del asesinato del senador Galán y de la ola de atentados terroristas que hasta hace poco han azotado al país y provocado el veto norteamericano, Colombia ha visto cancelados 35 eventos internacionales, 16 grupos europeos de viajes de incentivo, 30 cruceros. Además, 25.000 canadienses han cambiado a Colombia por otro destino y se estima una pérdida de ingresos de divisas del orden de 80 millones de US\$.

Cuáles son, entonces, las causas de la actual crisis del turismo internacional ?.

A priori podemos excluir la hipótesis de que Colombia es una mala destinación turística. Por el contrario la industria turística colombiana en su conjunto es juzgada positivamente por los vacacionistas extranjeros.

Según una reciente encuesta (Tecniberia (1988)) los turistas encuentran un buen nivel de hospitalidad durante su permanencia; la atención recibida se califica como rápida y eficiente y el nivel del personal turístico existente como suficiente.

La artesanía, los servicios hoteleros y de restaurante son considerados de buena calidad y existe una opinión generalizada por parte del turista aéreo de que hay un buen nivel de precios turísticos en Colombia, país que se considera barato en términos generales.

Como aspectos negativos de los servicios turísticos los viajeros internacionales destacan la infraestructura (carreteras y transporte interno) y el aseo ^{17/}. Otros motivos de desagrado de los turistas son la inseguridad, el clima de violencia y el tráfico.

Una encuesta dirigida al segmento canadiense ^{18/} confirma la alta satisfacción de los turistas en aspectos de costos, hospitalidad, sitios culturales e históricos, alojamiento y restaurantes en la oferta turística del Caribe colombiano. Al contrario, significativamente inferiores a las expectativas

^{17/} Interesante es resaltar que, según la misma encuesta, Colombia es un país costoso para el turista terrestre, el cual, además, tiene una opinión positiva de la infraestructura existente.

^{18/} Universidad Externado de Colombia (1987).

resultan ser, según los entrevistados, las facilidades recreativas, las playas y el aseo.

Igualmente es de destacar la baja asistencia por parte de los turistas internacionales a programas recreativos y de entretenimiento y la escasa utilización de los servicios de las oficinas de turismo.

Así, en términos generales los turistas extranjeros salen contentos del país; en su mayoría manifiestan la intención de volver a Colombia (Tecniberia (1988), p.53) y un buen número de ellos recomendaría a Colombia como destino turístico (Universidad Externado de Colombia (1987), p. 147).

Más bien las causas de la actual crisis del turismo receptivo colombiano deben ser individualizadas en dos puntos principales:

1. La inseguridad e inestabilidad inducida por el narcotráfico y el impacto de estos hechos en la opinión pública internacional. Un factor negativo son los "vetos" norteamericanos, o mejor, las declaraciones de país "peligroso" para la comunidad extranjera, que afectan grandemente el turismo hacia Colombia.

2. La falta o escasa promoción y comercialización del producto turístico colombiano en el exterior.

Una idea de la insuficiente promoción y comercialización de Colombia en el exterior nos la da el porcentaje de turistas que utilizan los servicios de las agencias de viajes en la organización del mismo: según una encuesta de 1988 ^{19/} tan solo el 17.2% de los viajeros que entraron a Colombia por vía aérea había acudido a una agencia de viaje. La misma fuente evidencia como "el 28% de los norteamericanos, el 29% de los europeos, el 33% de los sudamericanos y el 41% de los asiáticos consultados han llegado al país sin haber recibido ninguna información previa del mismo ^{20/}".

Además, lo poco que se hace es también poco apropiado. Según la firma inglesa consultora Horwath y Horwath los folletos actuales y los otros artículos colaterales producidos por la CNT son inadecuados para su función en términos de la versión del lenguaje, peso, contenido del diseño y concepto.

Tampoco se puede dejar de cuestionar la política de la CNT que en los últimos años ha ido reduciendo sus oficinas de representación en el exterior. Actualmente operan solo tres, con poco personal: una en Madrid y una en Nueva York; la de Caracas no ha sido cerrada, pero solo por motivos de carácter laboral.

Se podría pensar que esta crisis del turismo internacional fue compensada por un crecimiento del turismo doméstico.

^{19/} Tecniberia (1988).

^{20/} Tecniberia (1988), p. 101.

En efecto ésto sucedió en parte. El número de turistas nacionales alojados en establecimientos controlados por la CNT aumentó de poco más de 2 millones en 1976 a 11 millones y medio en 1988; durante el mismo lapso de tiempo el número de vacacionistas extranjeros se incrementó en sólo 235.000. Así, la composición de la demanda total de alojamiento entre nacional y extranjera se modificó de 69.1% y 30.9% en 1976 a 90.4% y 9.6% en 1988 ^{21/}.

No obstante lo anterior, la demanda turística doméstica se enfrenta todavía a una casi insuperable restricción presupuestal.

El Cuadro 6 nos permite constatar cómo solamente el 27.6% de las personas entre 12 y más años en los 10 principales centros urbanos viajó al interior del país durante los meses de junio de 1988 y 1989. Se trata de un reducido número de individuos que salieron repetidas veces de su ciudad de residencia habitual y solo en parte (47.8%) lo hicieron por motivos prevalentemente turísticos.

La restante mayoría de la población colombiana que no viajó, no lo hizo sustancialmente por la falta de recursos (de dinero o de crédito). Así lo declararon el 71.5% de los ocupados que durante el mismo período de referencia no viajaron al interior del territorio nacional.

^{21/} Cfr. Valencia J. (1989a), Cuadro 5.6.

DOMEST.

Cuadro 6

DIEZ PRINCIPALES CIUDADES COLOMBIANAS(*): POBLACION TOTAL DE 12 Y MAS AÑOS Y PERSONAS QUE VIAJARON DENTRO DEL PAIS DURANTE EL ÚLTIMO AÑO, SEGUN MOTIVO DEL VIAJE. PERIODO DE REFERENCIA: JUNIO 1988-JUNIO 1989.

MOTIVO	VALORES ABSOLUTOS			VALORES PORCENTUALES				
	POBLACION DE 12 Y MAS AÑOS	NO VIAJARON	NO VIAJARON	POBLACION DE 12 Y MAS AÑOS	NO VIAJARON	NO VIAJARON		
DEL VIAJE:	8654910	2391663	6261020	2227	100.0	27.6	72.3	0.0
TURISMO		1142550				47.8		
NEGOCIOS		304143				12.7		
VISITA A FAMILIARES		815454				34.1		
SALUD		34040				1.4		
CONGRESOS		10442				0.4		
ESTUDIO		17286				0.7		
OTRO		67522				2.8		
NO INFORMA!		226				0.0		

DIEZ PRINCIPALES CIUDADES COLOMBIANAS(*): POBLACION OCUPADA QUE NO VIAJO DENTRO DEL PAIS DURANTE EL ÚLTIMO AÑO, POR MOTIVO POR EL CUAL NO VIAJO. PERIODO DE REFERENCIA: JUNIO 1988-JUNIO 1989.

TOTAL OCUPADOS QUE NO VIAJARON	VALORES ABSOLUTOS			VALORES PORCENTUALES				
	MOTIVO POR EL CUAL NO VIAJO	FALTA DE RECURSOS	INSEGURIDAD	OTRO	MOTIVO POR EL CUAL NO VIAJO	FALTA DE RECURSOS	INSEGURIDAD	OTRO
	(a)	(b)			(a)	(b)		
3108162	2223136	50426	834600	100.0	71.5	1.6	26.9	

(a) Falta de dinero o de credito

(b) Prefiere otra actividad, no sabe a donde ir, otro motivo

(*): Bogotá, Pasto, Villavicencio y area metropolitana de Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales, Pereira y Cucuta.

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares n.64, junio 1989

Igualmente, es interesante constatar que el 1.6% de los entrevistados no dejó su residencia por motivo de seguridad.

3. UNA POLITICA DE FOMENTO AL TURISMO

3.1 El turismo doméstico

La mayoría del sector turismo en Colombia sirve al mercado interno, y su desarrollo beneficia a la sociedad, tanto por los beneficios que le brinda el turismo a las familias, como a través del empleo y los ingresos que genera. Sin embargo, por sus características, consideramos que el sector debe ser desarrollado primordialmente por el sector privado, y que la intervención del Estado debe ser limitada.

El sector turístico tiene características muy atractivas. Al no tener la producción de servicios turísticos grandes economías de escala, es un sector con mucha competencia. Esa característica hace innecesaria la intervención del Estado para controlar precios o calidades, pues la competencia asegura que los precios se igualarán a los costos, y las empresas que dan mala calidad de servicio desaparecerán. Se recomienda por lo tanto que la mejor política que puede seguir el gobierno para promover el desarrollo del sector es asegurar que existan el mínimo de controles y trabas al desarrollo de la actividad. Es fundamental entonces emprender un esfuerzo serio de desregulación del sector.

Al mismo tiempo recomendamos que el sector privado se encargue de la labor de información sobre la calidad de los

servicios turísticos en el país. Los gremios del sector deben auspiciar la elaboración de guías hoteleras y gastronómicas por entidades independientes, en las cuales se describan los servicios turísticos, su calidad y su precio. El Estado no tiene la flexibilidad y autonomía para proveer esa información. En Europa la organización Michelin es tal vez la más conocida, y en Estados Unidos parte de esa labor la hace el Automovil Club y empresas privadas que elaboran guías turísticas especializadas. En este esquema, el gobierno no tiene necesidad de intervenir en el control de calidad, excepto en aquellos que tienen que ver con las Secretarías de Salud.

Como el sector turístico para nacionales no tiene economías externas especiales y puede ser rentable, puede y debe ser tratado como otros sectores de la economía. Debe recibir crédito en las mismas condiciones de la industria, y no debe tener exenciones de impuestos especiales. Esto implica que se debe eliminar la exención del impuesto de turismo y del IVA para las facilidades turísticas de las Cajas de Compensación. Si los clubes sociales pagan IVA, no se ve por qué los afiliados a las Cajas no lo hagan.

Hay quienes consideran que las Cajas no deben operar facilidades turísticas, pues se benefician de ellas primordialmente las familias de clase media y media alta, pero nosotros consideramos que ésta es una decisión autónoma que deben

tomar las Cajas. Lo que si no vemos es la justificación para un tratamiento fiscal especial.

De la misma forma, no deben ahorrarse esfuerzos para reducir la competencia desleal de la hotelería no registrada que tampoco paga los impuestos establecidos por la ley.

En resumen, consideramos que sólo el turismo internacional tiene externalidades que justifican la intervención del Estado. Por esa razón, consideramos que la política oficial en materia de turismo debe consistir en la desregulación del turismo para nacionales, más una serie de políticas para promover el turismo internacional.

3.2. El Turismo Internacional

Las estadísticas sobre turismo internacional en la década de los ochenta hacen pensar que Colombia ha tenido una estrategia equivocada en materia de políticas de turismo, pues es impresionante el descenso en los viajeros internacionales y la disminución en la participación del país en el mercado turístico del Caribe y Sudamericano.

Para diseñar una política oficial que fomente el turismo internacional, es necesario aclarar qué funciones puede y debe tener el Estado en esta actividad. Para definir esas funciones

vale la pena aclarar que parte de la actividad turística involucra bienes públicos o actividades con economías externas.

1. La imagen del país en el exterior es un bien público, pues sólo puede invertir en mejorarla el Estado. Para ningún operador turístico particular, por grande que sea, le es rentable hacerle propaganda al país como destino turístico. La imagen del país es un bien público, y ese bien debe de producirlo el Estado. (La Federación de Cafeteros ha invertido en crearle una imagen al café colombiano en base a un impuesto que pagan todos los cafeteros).

2. La regulación del espacio aéreo le compete al Estado, y esas regulaciones determinan en una proporción importante la competitividad de la industria turística nacional a nivel internacional.

3. Debido al subdesarrollo del mercado de capitales, el crédito de largo plazo no existe. Se requiere la intervención del Estado para darle acceso a la industria turística al crédito de largo plazo.

4. El Estado es responsable de proveer la infraestructura básica de servicios públicos en el país, y por lo tanto a los centros turísticos.

5. El Estado debe compensarle a los exportadores los impuestos indirectos que pagan en el país para hacerlos competitivos internacionalmente.

Estas cinco funciones del Estado sugieren cual debe ser un plan oficial de promoción del turismo internacional que tenga un costo razonable en un país que requiere muchos fondos públicos para actividades como la administración de justicia y la garantía de salud básica para todos los colombianos.

Promoción de Colombia en el Exterior

Sin duda Colombia tiene un problema de imagen en el exterior, y es necesario cambiar esa imagen para el potencial comprador de servicios turísticos. Tal vez una de las principales funciones de la Corporación Nacional de Turismo debe ser entonces la de promoción.

Colombia debe tener más oficinas de la Corporación en los principales mercados turísticos de Europa y Norteamérica, y tener contratos de promoción con firmas privadas especializadas en algunos de los mercados exportadores ^{1/}

^{1/} El Asesor de la EEC, Sr. Patrick J. Long, ha hecho recomendaciones concretas sobre como deben organizarse las oficinas de promoción de la Corporación de Turismo, y como se pueden subcontratar algunos de estos servicios de promoción. Como mínimo recomienda oficinas de promoción de Colombia, con mayoría de personal local, en Alemania, España, e Inglaterra. También sería

Las estadísticas muestran que muy pocos viajeros a Colombia, vienen gracias a recomendaciones de las agencias turísticas, siendo que éste es en general el punto de venta más efectivo. Obviamente hay un potencial grande de ampliación de mercado a través de programas de promoción dirigidos a los profesionales del negocio en los países industrializados.

Una iniciativa interesante, y digna de apoyo, es la creación de una comercializadora mixta (Pública y Privada) para llevar a cabo programas específicos de promoción turística, en los cuales la Corporación de Turismo podría otorgarle contrapartidas a los empresarios privados que inviertan en promoción.

La idea es que el sector privado tiene mucha más flexibilidad en la contratación de programas de promoción que el sector público, y que un esquema de contrapartidas oficiales garantizaría la participación del sector privado en programas específicos de promoción turística. Esa promoción la harían esencialmente los dueños de cadenas hoteleras y planes turísticos especializados, las agencias de turismo, las aerolíneas y los centros de convenciones.

La concentración de la Corporación Nacional de Turismo en Promoción no requeriría un cambio legislativo, pues esa actividad se puede considerar como inversión. Nuevamente, el precedente

lógico mantener una oficina en New York y California.

del uso del impuesto cafetero para crearle imagen al café colombiano es un antecedente interesante.

En las actuales circunstancias Colombia obviamente tiene un grave problema de imagen por la violencia y el narcotráfico, y por lo tanto se podría arguir que no es una buena época para invertir en promoción del turismo en el extranjero.

Consideramos que por el contrario esa inversión se hace más urgente que nunca. El país ha estado en las noticias, y ese hecho debe aprovecharse. Se debe crear una campaña que ponga énfasis en el hecho de que Colombia en general es un país amable y apacible. El mensaje podría ser del tipo "Usted recientemente ha visto a Colombia en la televisión, pero no la Colombia que conocemos nosotros. (Imágenes de turistas caminando por las veredas de Boyacá, o en las playas de Santa Marta)"

El Costo del Transporte Aéreo

La demanda por servicios turísticos es como la demanda por cualquier bien que tiene una alta elasticidad precio: una disminución en precio aumenta la demanda más que proporcionalmente. Cualquier política de Fomento al Turismo Internacional debe por lo tanto garantizar que los precios de viajes aéreos a Colombia no sean mayores de los vigentes en los mercados competitivos del Caribe.

La situación actual es la contraria. Los costos de viaje de Estados Unidos (un mercado desregulado) a Colombia son muy superiores a los costos a destinos turísticos competitivos como República Dominicana, Costa Rica, y Las Islas Virgenes. Aunque hay muchos planes, y las comparaciones son difíciles, el Cuadro 7 sugiere que los viajes a Colombia pueden costar entre dos y tres veces lo que cuestan a los destinos alternativos.

La diferencia en costos en viajes de Europa a Colombia son menores. Los viajes Apex a República Dominicana desde Frankfurt son sólo un poco menos costosos que ha Bogotá. Parecería entonces que las tarifas aéreas con Europa son competitivas. Esto se debe a que en Europa todavía las tarifas están cartelizadas, pero esto va a cambiar cuando en 1992 se lleve a cabo la desregulación de la industria aérea en la CEE. Se requiere por lo tanto planear la transición hacia tarifas más competitivas con Europa.

El tema de la política de tarifas y permisos para las aerolíneas internacionales que desean venir a Colombia es complejo. El esquema que produce los costos de viaje más bajos sería la desregulación, o sea una política de cielos abiertos. Sin embargo, esa política disminuiría los precios de los pasajes del exterior a Colombia pero también de Colombia hacia el exterior. En la situación actual, esto podría llevar a aumentar el déficit cambiario del sector turístico, pues los colombianos responderían más a la reducción de precios que los extranjeros.

Cuadro 7

ALGUNAS TARIFAS INTERNACIONALES

Miami-Cartagena o su equivalente

Avianca	(a)	Miami-Cartagena-Santo Domingo-Miami	\$380.00
	(b)	Miami-Cartagena-Miami	\$514.00
		Miami-Cartagena-Miami:(Tarifa regular)	\$616.00
Eastern	(c)	Miami-St Thomas-Miami	\$236.00
Panam	(c)	Miami-Rep.Dominicana-Miami	\$199.00
	(d)	Miami-Rep.Dominicana-Miami	\$218.00

(a) Mínimo 5 días máximo 17 días

(b) Mínimo 7 días máximo 30 días

(c) Compra con 7 días de antelación, mínimo 3 días

(d) Sin compra con 7 días de antelación.

Francia-Colombia o su equivalente - baja temporada- tarifas promocionales (Francia)

	Tarifa permanente	Tarifa especial
Paris-Caracas-Paris	4.655	4.100
Paris-Bogotá-Paris	4.925	4.100
Paris-San José-Paris	5.415	

Inglaterra-Colombia o su equivalente - baja temporada-(US\$)

Londres-Mexico-Londres	927
Londres-Bogotá-Londres	620
Londres-Santo Domingo-Londres	596

Frankfurt-Bogotá-Frankfurt (Tarifa turística) Marcos

Frankfurt-Bogotá-Frankfurt	1.500
Frankfurt-Santo Domingo-Frankfur	1.300
Frankfurt-Cartagena-Frankfurt	1.300

El otro problema de la política de cielo abierto sería el impacto de ésta sobre las compañías nacionales. Mientras el turismo internacional a Colombia no esté creciendo, la introducción de nuevas aerolíneas extranjeras al país disminuiría los ingresos de las aerolíneas nacionales. Como la existencia de compañías nacionales puede evitar la explotación monopsónica de nuestro mercado es interesante mantener su presencia en el mercado internacional, siempre y cuando el costo de lograr ese objetivo no sea excesivo.

Dados los actuales limitantes en la oferta hotelera internacional en Colombia, lo lógico sería hacer una apertura gradual en el área de transporte aéreo. La primera medida sería la autorización de vuelos charter a todos los aeropuertos nacionales. A los charters extranjeros se les pueden poner límites respecto al número de Colombianos que pueden llevar, y por lo tanto esa política abarataría los costos de transporte para los turistas que compran paquetes de vacaciones, y no estimularía el turismo nacional hacia el extranjero.

Al mismo tiempo, la aeronáutica debería de autorizar la competencia en las tarifas de promoción en tiquetes comprados en el extranjero (Tarifas APEX, planes especiales, paquetes turísticos). Esto estimularía el turismo a Colombia, sin aumentar

el turismo colombiano al exterior, y sin disminuir los ingresos totales de las aerolíneas

En una segunda etapa, hacia 1992, será necesario dejar venir más aerolíneas europeas al país. El Mercado Común hará difícil discriminar en contra de ciertos países europeos, y es inevitable dejar entrar líneas de países de la Comunidad que hoy en día no tienen derecho de aterrizaje en Colombia. Esto es inevitable, y por lo tanto el país debe negociar desde ahora con las líneas de esos países.

Fuera de inevitable, la entrada de nuevas líneas es deseable, pues la multiplicación de vuelos directos Europa-Colombia aumentaría el flujo de visitantes. El turismo tiene una clara preferencia por los vuelos directos y por un mínimo de cambios de avión en países extraños. En un principio no será necesario que los nuevos destinos tuvieran altas frecuencias.

La última etapa sería la desregulación. Pasada una etapa de transición, en que las empresas nacionales tuvieran tiempo de adaptarse, parecería atractivo para Colombia bajar costos de viaje a través de desregulación. Parecería lógico darle a las aerovías nacionales tres años para reestructurarse para competir eficientemente en un mercado más abierto. Lo importante es proveerle a esas empresas un marco de acción seguro para 1993 y años subsiguientes.

Se recomienda por lo tanto repensar la política aeronáutica del país debido a que el viaje aéreo con tarifa común y corriente a Colombia hoy en día es el más caro de la región. Ese sobre costo se debe primordialmente a la actual política de la aeronáutica civil.

1. La aeronáutica ha limitado el desarrollo de los vuelos charter, y ahora sólo los autoriza a Cartagena y Santa Marta. Eso limita grandemente el acceso del turista a otros destinos, pues los vuelos charter, fuera de ser baratos, son la base de los paquetes turísticos.

2. En la actualidad la aeronáutica prohíbe la competencia de precios en el transporte aéreo internacional, y requiere que todas las aerolíneas cobren las tarifas IATA, las cuales son establecidas por el pequeño número de compañías que sirven a Colombia. La aeronáutica por lo tanto apoya un cartel que encarece costos.

Como la política de uso del espacio aéreo es una pieza fundamental en el proceso de internacionalización de la economía, proceso liderado por el Ministerio de Desarrollo, y vinculado estrechamente a la promoción de las exportaciones de bienes y servicios (Turismo), se recomienda trasladar a la aeronáutica civil de la Presidencia, donde se ha convertido en una rueda

suelta, al Ministerio de Desarrollo. La transformación de Departamento Administrativo a Instituto Descentralizado adscrito al Ministerio de Desarrollo obviamente requiere un cambio legislativo

Fuera de las ventajas en materia de coordinación, talvez la institución también ganaría flexibilidad en materia laboral al volverse un Instituto Descentralizado.

El Instituto tendría una junta directiva presidida por el Ministerio de Desarrollo, y con participación del Ministerio de Obras, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Proexpo, y la Corporación Nacional de Turismo. Esto garantizaría la coordinación de las políticas de la aeronáutica con la política general de promoción de exportaciones.

Finalmente, vale la pena aclarar que si el país considera que las aerolíneas nacionales requieren un subsidio para mantenerse, y su participación en el mercado internacional se considera importante por razones de seguridad nacional y capacidad negociadora en la IATA, el desmonte de la protección a través de las tarifas cartelizadas debe hacerse gradualmente y podría ser compensado con ciertos subsidios del presupuesto.

Por ejemplo, la nación podría subsidiar la promoción y propaganda que las compañías nacionales hagan en el extranjero.

(Ver recomendación 1). También debería darle tratamiento de Plan Vallejo a las compras de equipo de las aerolíneas para uso en sus rutas internacionales. Se podría también crear el equivalente de un CERT, calculado sobre el número de pasajeros internacionales que traigan al país.

El crédito de largo plazo

En Colombia todavía no existe crédito de largo plazo, y la actividad hotelera lo requiere para su desarrollo. El problema afortunadamente no es insoluble para los hoteles enfocados hacia una clientela internacional, pues el país tiene acceso a crédito internacional de largo plazo para turismo en el Banco Interamericano.

Uno de los problemas con el crédito de largo plazo en divisas es que la inestabilidad cambiaria (devaluaciones abruptas) puede crearle serios problemas a las empresas que se endeudan en dólares. Ese riesgo no existe para la inversión turística, pues los ingresos también son en divisas. Se recomienda por lo tanto que el gobierno gestione un crédito de por lo menos US\$150 millones en el Banco Interamericano para desarrollo turístico que podría tener dos componentes. Una parte se destinaría al FIP, para redescantar proyectos turísticos hoteleros tramitados a través de Corporaciones Financieras y Bancos. La segunda parte se podría dedicar a inversiones en

infraestructura turística. La nación debería financiarle a las autoridades y empresas locales la expansión de los servicios públicos esenciales en las áreas de desarrollo turístico internacional, con el compromiso de amortizar la deuda externa. Si no lo hace así, las autoridades locales no invertirían en los servicios públicos de esas zonas (por ejemplo en Baru). Esta segunda parte del crédito internacional está relacionada con el desarrollo de centros turísticos, tema que se trata en el siguiente punto.

También recomendamos que se otorgue crédito de Proexpo para la construcción de facilidades que expandan la oferta hotelera para turismo internacional. Si Proexpo financia inversiones de capital para expandir la oferta exportable de la industria, no se ve por qué no haría lo mismo para el sector turismo.

El programa de crédito aquí propuesto es muy importante, pues si las políticas de promoción y de disminución de costos de transporte tienen éxito y aumentan la demanda, se puede copar rápidamente la capacidad instalada de hotelería. Es necesario por lo tanto asegurar que la oferta de cuartos hoteleros aumente en respuesta a incrementos en la demanda. Por eso hay que establecer mecanismos de crédito de largo plazo que faciliten la inversión una vez que la demanda lo justifique.

La creación de centros para el turismo internacional

El desarrollo turístico requiere la creación de centros turísticos con toda la infraestructura necesaria: aeropuerto internacional, servicios confiables de energía y agua, y sitios de interés turístico. En la década de los setenta el estudio de Arthur D. Little identificó las zonas de influencia de Cartagena y Santa Marta como las más promisorias, y esa situación no ha cambiado.

Se propone por lo tanto que la Corporación de Turismo venda o arriende a 99 años los terrenos que tiene en Pozos Colorados cerca al aeropuerto de Santa Marta y los terrenos de que es propietaria en Baru ^{2/}.

En el caso de venta, ésta se haría sólo para planes de desarrollo turístico y los interesados tendrían que presentar proyectos específicos y tendrían que comprometerse a llevarlos a cabo en un plazo determinado. Parte del producto de la venta se dedicaría a construir la infraestructura básica necesaria para el proyecto.

Si se considera que la venta hace difícil asegurar el uso adecuado de la tierra para fines turísticos, se podría explorar

^{2/} La Corporación tiene 240 ha. en Baru y 65 ha. en Pozos Colorados. Estas propiedades podrían servir de núcleo para los dos principales centros turísticos del país.

la posibilidad de hacer un arriendo a 99 años, con condiciones de reversión en caso de usos no autorizados del terreno.

Dado el creciente interés en el turismo ecológico y arqueológico, también se deben desarrollar planes para hacer grata la visita a los parques nacionales y zonas arqueológicas. Se tiene que facilitar dicho acceso, y eso puede requerir algunas obras de infraestructura básica. Parte de la inversión en esas obras se puede recuperar cobrándole a los turistas el acceso a los parques y zonas arqueológicas, pero parte debe hacerse con recursos del presupuesto nacional, pues su carácter de bienes públicos lo justifica.

Cómo el turismo ecológico puede contribuir a la preservación de los parques al crear empleo para los habitantes de la zona, que en ausencia de esa oportunidad de empleo alternativo podrían hacerle daño al parque dedicándose a actividades agropecuarias destructivas o a la caza y tala de bosques, la inversión estatal para el fomento turístico en estas áreas se justifica. Obviamente esta actividad debería coordinarse con el Inderena, o la entidad que lo reemplace.

Dada la importancia del turismo fronterizo, el Estado también debe invertir en mejorar las carreteras a Ecuador y Venezuela, y cambiar los reglamentos del INTRA que hace tan difícil para nuestros vecinos hacer turismo en automóviles con

placas venezolanas o ecuatorianas. Con la apertura económica ya no hay tanto peligro de contrabando de automotores, y deben disminuir las trabas al tránsito de turismo fronterizo.

En la misma perspectiva, en las oficinas del Banco de la República del interior del país debería facilitarse el cambio directo de sucres y bolívares a pesos colombianos, que en la actualidad es imposible a través del mercado cambiario oficial.

Compensación de impuestos y protección al sector turístico

La política de fomento a las exportaciones en Colombia ha tenido el propósito de compensarle a los exportadores los sobrecostos que tienen que sufrir por ineficiencias importantes en el mercado nacional, impuestos indirectos pagados, y sobrecostos por protección a la producción nacional.

El actual impuesto turístico en cierto sentido reemplaza el impuesto a las ventas en el sector. Si el impuesto turístico se invierte exclusivamente en la promoción del turismo internacional, eso equivale a devolverle parte del impuesto a las ventas a quienes sirven el turismo internacional. El impuesto por lo tanto es una renta de destinación específica racional.

Sin embargo, podría ser más eficiente que el Ministerio de

Hacienda recaudara el impuesto, con todos los mecanismos del IVA, y le trasladara el producto a la Corporación.

La compensación de los sobrecostos de la protección se logra en las exportaciones industriales a través del sistema de Plan Vallejo. Se recomienda que ese sistema se extienda a los hoteles destinados a la clientela internacional. Aunque no todas las ventas de dichos hoteles son a extranjeros, no se causa mucha distorsión al aceptar el uso de Plan Vallejo para las importaciones de bienes de capital y bienes durables. (Se excluirían de los contratos de Plan Vallejo las importaciones de licor y bienes semidurables como sábanas, toallas, etc., por las dificultades de control de prácticas que lleven al contrabando y la evasión de impuestos).

Finalmente, el diseño del CDT es una buena manera de darle las ventajas que tiene el sector industrial con el CERT al sector turístico. Hay que cambiar, sin embargo, la actual reglamentación, la cual discrimina en contra de los hoteles diseñados para el turismo internacional. El CDT debe darse exclusivamente a los hoteles que exportan servicios turísticos, y debería darse durante un período en relación al reintegro de divisas. Los hoteles que reintegren muchas divisas en el primer año podrían obtener todo el CDT en ese año.

El tamaño del CDT debería variar según el tamaño promedio del CERT. Si las condiciones cambiarias hacen posible eliminar el CERT, probablemente también se justificaría eliminar el CDT.

Conclusión

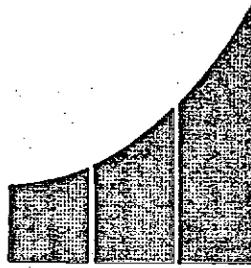
En resumen, se han analizado cinco razones por las cuales el Estado debe promover el turismo internacional, y se han diseñado cinco conjuntos de medidas que constituirían la política gubernamental hacia el sector.

BIBLIOGRAFIA

- ANATO (1990) "Palabras del Presidente de Anato en la ceremonia de inauguración de la IX Vitrina Turística" Mimeo, Marzo.
- Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles (1988). "Compendio Estadístico sobre Hotelería y Turismo", Junio.
- Corporación Nacional de Turismo (1980), "Gasto y Estado del Turismo Receptivo en Colombia 1977-78", Bogotá, Junio.
- Corporación Nacional de Turismo (1979), "Plan Trienal de Desarrollo Turístico 1980 - 1982", Bogotá, Diciembre.
- Corporación Nacional de Turismo, "Boletín de Estadística Turística", varios años.
- Corporación Nacional de Turismo, "Industria de Alojamiento en Colombia", varios años.
- Correa, P. (1984), "Determinantes de la cuenta de servicios de la balanza comercial". Ensayos sobre Política Económica, No. 6, diciembre.
- DANE (1989) Encuesta Nacional de Hogares NO. 64, Junio.
- Departamento Nacional de Planeación (1983), "Cambio con Equidad-Plan de Desarrollo 1983-1986", Bogotá, Julio.
- GRINDES (1989) "Análisis y fortalecimiento financiero de la Corporación Nacional de Turismo", Mimeo, Febrero.
- Horwath y Horwath LTA (1988), "República de Colombia. Asistencia Técnica del Sector Turístico", Mimeo, Julio.
- Jaramillo R. (1989) "Política Turística", Fonade, Noviembre.
- Nueva Frontera (1984), "Turismo", Documento No. 80, Agosto.
- Nueva Frontera (1986), "Turismo, la realidad de una política", Documento No. 81, Mayo-Junio.
- Secretaría de Turismo de México (1987), "Estadísticas Básicas de la Actividad Turística, 1986", México, Abril.
- Tecniberia (1988), "Plan Director de Turismo de Colombia", Madrid, Mimeo, Diciembre.
- Universidad Externado de Colombia (1987), "Seguimiento del mercado Canadiense hacia la Costa Atlántica Colombiana", Mimeo.

Valencia, J. (1989a), "Compendio de estadísticas básicas turísticas de Colombia", Mimeo.

Valencia, J. (1989), "Política Turística Colombiana", Mimeo.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.