

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

# POLÍTICA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA

Propendiendo por la articulación eficiente para el fomento de la infraestructura  
turística estratégica para Colombia

6 de octubre de 2020

BORRADOR

## Tabla de contenido

1	Presentación.....	5
2	Antecedentes .....	6
2.1	Normativos.....	6
2.2	Estudios técnicos.....	9
2.3	Planes sectoriales de turismo.....	10
2.4	Presentación y financiación de proyectos en el sector turismo .....	12
3	Marco Conceptual .....	14
3.1	Objetivos de Desarrollo Sostenible:.....	14
3.2	Índice de Competitividad de Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial.....	16
3.3	Índice de Competitividad Turística Regional de Colombia (ICTRC).....	22
3.4	Infraestructura desarrollada a través de FONTUR.....	23
3.5	Aspectos Conceptuales proyectos de infraestructura .....	24
3.6	Coyuntura del Covid-19.....	27
4	Diagnóstico.....	29
4.1	Deficiente capacidad técnica especializada para la gestión de proyectos de Infraestructura turística.....	29
4.2	Insuficiente planeación estratégica de las inversiones en infraestructura turística de acuerdo con las vocaciones territoriales.....	30
4.3	Desconocimiento y bajo uso de mecanismos de financiación para la inversión en infraestructura turística.....	31
4.4	Baja articulación en la gestión y desarrollo de infraestructura de soporte para el turismo a nivel nacional. ....	33
4.5	Baja implementación de mecanismos innovadores en el desarrollo de infraestructura turística inteligente .....	34
4.6	Ausencia de acciones que promuevan la infraestructura turística sostenible armonizada.....	36
5	Estructura de la política.....	37
5.1	Objetivo general .....	37
5.2	Objetivos específicos.....	37
5.3	Matriz de marco lógico.....	38
5.4	Estrategias .....	43
5.4.1	<b>Capacidad técnica</b> .....	43
5.4.2	<b>Planeación estratégica</b> .....	43
5.4.3	<b>Financiación e inversión</b> .....	44

5.4.4	Gobernanza.....	45
5.4.5	Innovación.....	46
5.4.6	Infraestructura turística sostenible:.....	46
5.5	Glosario.....	48
6	Principios rectores.....	50
6.1	Concertación .....	50
6.2	Coordinación .....	50
6.3	Planeación .....	50
7	Entidades que participarán en la ejecución de la política.....	51
8	Resumen ejecutivo .....	53
9	Bibliografía.....	60

BORRADOR

## 1 Presentación

Considerando el desempeño de Colombia, junto al de otras economías emergentes, evaluado en el índice de Competitividad de Viajes y Turismo 2019 (ICVT) del Foro Económico Mundial (FEM) el país tiene una oferta creciente del turismo, dada su riqueza natural y cultural, enfrentando importantes retos en tendencias de infraestructura, competitividad y sostenibilidad turística.

Dentro del esfuerzo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por fortalecer el turismo en el país, se hace necesario considerar las dinámicas actuales del sector, a través de una Política Pública que de tratamiento interinstitucional a problemáticas propias de la infraestructura turística del país. La política de infraestructura turística, liderada por el Viceministerio de Turismo con la participación de las diferentes instituciones que intervienen en este subsector de la economía, focalizará las debilidades recogidas y buscará fortalecer los lazos interinstitucionales direccionados a la exitosa ejecución de la misma.

El presente documento es el resultado del trabajo conjunto realizado por el Viceministerio de Turismo y la mesa técnica, conformada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Parques Nacionales Naturales (PNN), Asociación Hotelera y Turística de Colombia (COTELCO), Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica (ACODRES), Universidad Externado de Colombia, Procolombia y el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR). Esto, con el fin de diseñar lineamientos para el desarrollo y fomento de la infraestructura turística estratégica del país, en línea con lo establecido en el procedimiento de gestión de calidad para el “diseño, formulación e implementación de políticas” del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Así mismo, la presente política atiende lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* y en el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, *Turismo, el propósito que nos une*. Este último plantea, en su tercera línea estratégica denominada *Más inversión, mejor infraestructura y conectividad para el turismo*, el objetivo de

*“generar herramientas de gestión y coordinación interinstitucional público-privada para articular los requerimientos y necesidades del sector turístico en el desarrollo de la infraestructura turística del país; para dinamizar la inversión extranjera y nacional en el desarrollo de planta y servicios turísticos de talla mundial; así como para optimizar la conectividad integral asociada a este sector en los destinos”* (MinCIT, 2018).

Para dar cumplimiento a este objetivo, el Viceministerio de Turismo planteó seis estrategias, a saber: (i) Capacidad técnica; (ii) Planeación estratégica; (iii) Financiación e inversión; (iv) Gobernanza; (v) Innovación; y (vi) infraestructura turística sostenible. Estas estrategias se abordan en la presente política pública que busca fortalecer los procesos de formulación, planeación, gestión y seguimiento de proyectos para el desarrollo sostenible de la infraestructura turística del país, propendiendo por la articulación eficiente con otras instituciones que fomentan infraestructuras estratégicas para el país.

## 2 Antecedentes

Dentro del esfuerzo por fortalecer la industria turística y consolidar a Colombia como un destino competitivo a nivel internacional, es importante mencionar algunos de los referentes que han permitido establecer la ruta hacia el fomento y la consolidación de la infraestructura turística estratégica del país.

### 2.1 Normativos

En 1968 se creó la Corporación Nacional de Turismo de Colombia (CNT) por medio del Decreto 2700 de 1968<sup>1</sup> y entre sus diez funciones establecidas, cuatro corresponden a infraestructura<sup>2</sup>, en una clara apuesta por su desarrollo en el país. La Corporación Nacional de Turismo de Colombia se creó con el fin de preparar los programas de desarrollo turístico, estudiar las necesidades de infraestructura con fines turísticos; promover y otorgar créditos para fomento turístico; promover la creación de establecimientos destinados al turismo económico; crear, mantener, subvencionar y fiscalizar escuelas para la formación de técnicos y personal idóneo en las actividades relacionadas con el turismo, fomentar y promover consorcios económicos para la promoción del turismo colombiano; y administrar las partidas asignadas en el presupuesto nacional para hoteles, hosterías, balnearios, parques u obras regionales similares de fomento y desarrollo turístico. Adicional a esto, se le otorgó la función de construir obras de interés turístico en aquellos sitios y casos en que la actividad privada no lo hiciera.

Así mismo, la Ley 60 de 1968 por la cual se establecieron estímulos a la industria del turismo, se refiere a los apoyos que la CNT entregaría a inversionistas a través de “*certificados de desarrollo turístico*” (artículo 7)<sup>3</sup> para nuevos hoteles u hosterías a quienes decidieran ampliar o mejoren sustancialmente los actuales” (artículo 8)<sup>4</sup>. Esta Ley hace referencia a la infraestructura en términos de planta turística, entendida como “*El conjunto de instalaciones, equipos, empresas y personas que prestan servicio al turismo y fueron creados para este fin, clasificados en alojamiento y restaurantes*”<sup>5</sup>. Por otro lado, esta Ley determina que “*La inversión de las partidas que se asignen en el presupuesto nacional con destino a hoteles, hosterías,*

---

<sup>1</sup> Anteriormente, el decreto 272 de 1957 autorizó “la organización de la Empresa Colombiana de Turismo, S. A”. El artículo 6 de este decreto hace referencia a infraestructura en el sentido de planta turística: “Autorízase al Gobierno Nacional para traspasar a título de aporte de capital a la Empresa Colombiana de Turismo, S. A., los hoteles construidos o en construcción que posea la Nación, los bienes muebles o inmuebles para la construcción de hoteles (...)”

<sup>2</sup> Las funciones relacionadas con infraestructura son las siguientes numerales de esta Ley: “b) Estudiar, por áreas, las necesidades de infraestructura con fines turísticos y las medidas tendientes a satisfacerlas, coordinando sus planes y proyectos con: 1. Entidades públicas responsables del planeamiento o ejecución de tales obras o servicios; 2. Entidades regionales de turismo, que existan actualmente o que se creen bajo su dirección o dependencia; 3. Entidades particulares interesadas en la promoción o ejecución de proyectos turísticos; 4. Entidades oficiales de turismo de otros países. c) Promover y otorgar créditos para fomento turístico; asesorar a los inversionistas privados interesados en acometer empresas que impulsen el turismo en el país y adelantar directamente obras de interés turístico en aquellos sitios y casos en que la actividad privada no lo haga. d) Promover la creación de colonias, de vacaciones, balnearios, campos deportivos y de recreación, y en general, de toda clase de establecimientos destinados al turismo económico y e) Construir, promover o administrar, por sí o por medio de concesionarios obras relacionadas con el turismo”.

<sup>3</sup> Artículo 7° Créase el certificado de desarrollo turístico que emitirá el Gobierno Nacional con el fin de incrementar el turismo. Los certificados de desarrollo turístico servirán para pagar, por su valor nominal, toda clase de impuestos nacionales, se emitirán al portador, serán libremente negociables, no devengarán intereses ni gozarán de exenciones tributarias y constituirán renta gravable para sus beneficiarios directos.

<sup>4</sup> Artículo 8º Previos los requisitos establecidos en los artículos siguientes, el Gobierno entregará a los inversionistas en nuevos hoteles u hosterías o a quienes amplíen o mejoren sustancialmente los actuales, certificados de desarrollo turístico en cuantía hasta de quince por ciento (15%) del costo de la nueva inversión, por una sola vez y al concluirse las obras correspondientes.

<sup>5</sup> La Universidad para la Cooperación Internacional, determinó en Conceptos fundamentales del turismo <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-07/semana3/LS3.2.pdf> .

*balnearios, parques y obras regionales similares de fomento y desarrollo de turismo será administrada por la Corporación Nacional de Turismo de Colombia” (artículo 17)<sup>6</sup>.*

La Ley 300 de 1996 en su artículo 40 modificado por el artículo 1 de la Ley 1101 de 2006, crea la contribución parafiscal para la promoción del turismo y define los 21 aportantes previstos para dicha contribución destinada a la promoción del turismo.

Creada la contribución parafiscal, La misma Ley en su artículo 42 modificado por el artículo 40 de la Ley 1450 de 2011, crea el Fondo de Promoción Turística *“como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, el cual se ceñirá a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Para todos los efectos, los procesos de contratación que lleve a cabo la Entidad administradora del Fondo de Promoción Turística se adelantarán de conformidad con el derecho privado”* (Ley 1450, Art 42, 2011).

Para la destinación de la contribución parafiscal, el artículo 43 de la Ley 300 de 1996 modificado por el artículo 10 de la Ley 1101 de 2006, establece que los recursos del Fondo de Promoción Turística *“se destinarán a la ejecución de proyectos de competitividad, promoción y mercadeo con el fin de incrementar el turismo interno y receptivo, de acuerdo con la Política de Turismo que presente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, la cual tendrá en cuenta los proyectos previamente incluidos en el Banco de Proyectos creado en la presente ley.*

*El Fondo también tendrá por objeto financiar la ejecución de políticas de prevención y campañas para la erradicación del turismo asociado a prácticas sexuales con menores de edad, las cuales serán trazadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Un porcentaje de los recursos del Fondo de Promoción Turística que será definido anualmente por el Consejo Directivo y el monto total de las multas que se imponga a los prestadores de servicios turísticos en ejecución de la Ley 679 de 2001, se destinarán a este propósito. El gobierno reglamentará la materia en lo que sea necesario”.* (Ley 1101, Art 10, 2006).

El Decreto 210 de 2003 modificado posteriormente por el Decreto 2785 de 2006 y en concordancia con lo establecido en la Ley 300 de 1996, establece como líneas de trabajo del Viceministerio de Turismo, la planificación, investigación de mercados, diseño de producto, promoción, calidad e inversión. Estos ejes son una primera visión para el sector turismo a 2020.

Prontamente, la Ley 1101 de 2006 en su artículo 4 crea el impuesto con destino al turismo como inversión social *“mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turística. El hecho generador del impuesto con destino al turismo es la compra de tiquetes aéreos de pasajeros, en transporte aéreo de tráfico internacional, cuyo viaje incluya el territorio colombiano y su origen sea el exterior”.*

En 2012 la Ley 1558 en su artículo 20, modificó el literal e), incluyendo un nuevo literal g), al artículo 11 de la ley 1101 de 2006, en donde el Fondo de Promoción Turística deja de llevar su nombre y nace el Fondo Nacional de Turismo FONTUR, junto con nuevas disposiciones.

---

<sup>6</sup> Artículo 17. Impuesto de timbre para inversión social. El Gobierno Nacional podrá destinar anualmente el recaudo del impuesto de timbre creado por el numeral 2 literal d) último inciso del artículo 14 de la Ley 2a de 1976; para que a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollen programas de inversión social a través de proyectos de competitividad turística, para las comunidades en condición de vulnerabilidad, los cuales incluyen infraestructura turística, debiendo hacer para el efecto las apropiaciones presupuestales correspondientes (subrayado por fuera del texto)

Posteriormente, la Ley 1558 de 2012<sup>7</sup>, en su artículo 17, establece la destinación de recursos para infraestructura turística provenientes del impuesto de timbre para inversión social, *“creado por el numeral 2 literal d) último inciso del artículo 14 de la Ley 2a de 1976; para que a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollen programas de inversión social a través de proyectos de competitividad turística, para las comunidades en condición de vulnerabilidad, los cuales incluyen infraestructura turística, debiendo hacer para el efecto las apropiaciones presupuestales correspondientes”*.

Así mismo, la Ley 1558 en su artículo 19,<sup>8</sup> establece el *“Procedimiento para acceder a los recursos del Programa Nacional de Inversiones Turísticas”*. Este procedimiento definió que las entidades territoriales que quisieran poner a consideración proyectos de infraestructura turística, debían inscribirlos *“en el banco de proyectos de infraestructura turística a más tardar el 30 de junio de cada año”*. Sin embargo, en 2019 por medio del Decreto 2106<sup>9</sup>, se derogó el artículo 19 de la Ley 1558<sup>10</sup> y se aumentó el tiempo de presentación de proyectos para entidades territoriales, habilitando los 12 meses del año para la recepción de iniciativas de infraestructura turística.

La misma Ley, también define en su artículo 21 que los recursos señalados en el artículo 40 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 1 de la Ley 1101 de 2006 (contribución parafiscal) y en el artículo 8 de la Ley 1101 de 2006 (recursos del Fondo de Promoción Turística) y los asignados en, *“el Presupuesto Nacional para la infraestructura turística, promoción y la competitividad Turística, y el recaudo del Impuesto al Turismo, formarán parte de los recursos del Fondo de Promoción Turística, que en adelante llevará el nombre de Fondo Nacional de Turismo”*. Así, esta Ley menciona la destinación de recursos públicos del orden nacional para la infraestructura turística.

Con el fin de definir un beneficio tributario para esta actividad, el Decreto 2755 de 2003 reglamentó la renta exenta en servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles cuya construcción iniciara a partir del 1 de enero de 2003, por un término de 30 años contados a partir del año gravable. Posteriormente, se expidió el Decreto 920 de 2009, que modifica el Decreto 2755 de 2003, limitando este beneficio únicamente para los hoteles construidos entre enero de 2003 y diciembre de 2017. Finalmente, el Decreto 463 de 2016 amplía el beneficio tributario a hoteles construidos que demuestren un avance en construcción de infraestructura como mínimo del 61 % entre enero de 2003 y diciembre de 2017.

El sector del turismo fue beneficiado con la Ley 2010 de 2019<sup>11</sup>, la cual, dentro de sus múltiples aspectos, establece en su Artículo 92 una tarifa preferencial de renta (9%) para hoteles nuevos y remodelados, parques temáticos, de agroturismo y ecoturismo y muelles náuticos.

---

<sup>7</sup> Ley 1558 de 2012 *“Por la cual se modifica la ley 300 de 1996-ley general de turismo, la ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones”*

<sup>8</sup> Artículo 19. Procedimiento para acceder a los recursos del Programa Nacional de Inversiones Turísticas. Todos los proyectos de infraestructura turística presentados por los entes territoriales, para que puedan ser considerados, deben ser inscritos en el banco de proyectos de infraestructura turística a más tardar el 30 de junio de cada año. Los proyectos seleccionados integrarán el Programa Nacional de Inversiones Turísticas.

<sup>9</sup> Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública

<sup>10</sup> Artículo 158. Vigencias y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Se derogan expresamente el artículo 138 de Ley 9 de 1979, el artículo 90 del Decreto Ley 2324 de 1984, el literal a) del numeral 2 del artículo 326 del Decreto Ley 633 de 1993, el artículo 57 de la Ley 643 de 2001, los artículos 16 y 22 de la Ley 730 de 2001, el parágrafo 3° del artículo 15 del Decreto Ley 2245 de 2011, el parágrafo 3 del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011 modificado por el artículo 159 de la Ley 1753 de 2015, el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, los artículos 40,47,48, 101 Y 122 del Decreto Ley 019 de 2012, el artículo 26 de la Ley 1816 de 2016 y el artículo 19 de la Ley 1558 de 2012. (subrayado por fuera del texto).

<sup>11</sup> Ley 2010 de 2019 *“Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”*.

Por último el Decreto 1155<sup>12</sup> de 2020 reglamenta el artículo 264 de la Ley 1955 de 2019, en relación con la infraestructura para proyectos turísticos especiales (PTE), que busca posicionar al turismo como un promotor del crecimiento económico nacional. Estos proyectos que contarán con Planes Maestros para su diseño, planificación y ejecución, buscan incentivar el desarrollo de proyectos turísticos de gran escala en el territorio nacional que, teniendo en cuenta su ubicación geográfica, valores culturales y/o ambientales y/o sociales, así como la factibilidad de conectividad, se convierten en proyectos de alta importancia estratégica para el desarrollo o mejoramiento del potencial turístico de los sitios en que se desarrollen. Asimismo, permitirán incentivar la inversión pública y privada en infraestructura turística en el país.

## 2.2 Estudios técnicos

El *Estudio de Competitividad del Sector Turismo* (1997) construyó una estrategia marco de desarrollo regional para el turismo a partir de la definición de clústeres o conglomerados de oferta y productos. El estudio definió como ejes de trabajo la planificación, investigación de mercados, diseño de producto, promoción, calidad e inversión, evolucionando la visión de intervenciones en un destino a un escenario generalizado de conectividad en el país.

Con relación al tema de infraestructura, este estudio en el análisis de los clústeres<sup>13</sup> identifica lo que denomina “*infraestructura de funcionamiento urbano*” como plazas, parques, señalización, parqueaderos, servicios de seguridad y vigilancia, hace una breve descripción del estado de esta oferta por clúster, y menciona iniciativas de infraestructura turística por cada uno de ellos. Por otro lado, bajo el título “*infraestructura general del clúster*”, el estudio analiza la calidad del sistema vial y de transporte y, cuando aplica, describe la conectividad área y la capacidad de los aeropuertos. En el capítulo “*Estrategias relativas a la estructura del sector*” (Tomo III – Capítulo I), el estudio dedica un aparte a la “*Estrategia de mejora en la recepción y movilización*” desde las intervenciones que considera deben hacerse en materia de adecuación de vías y equipamiento de rutas (paradores, talleres) de adecuación y atención aeroportuaria y de construcción de marinas, muelles y puertos deportivos. También hace referencia al transporte turístico vial y la importancia que para el país tiene su fortalecimiento.

En este estudio hay una visión más amplia de la infraestructura en sus diferentes componentes, incluyendo la conectividad aérea y vial, entre otras, como elementos relevantes para la competitividad del sector.

Por otra parte, el libro “*30 años del turismo colombiano*” (CNT, 1998) menciona las restauraciones<sup>14</sup> llevadas a cabo por la CNT, así como los activos<sup>15</sup> de esa corporación en el momento de su liquidación. Este libro da cuenta de la importancia y de los recursos que la CNT invirtió en lo que denominaban “planta turística”.

De esta manera, al recapitular las diferentes aproximaciones a la infraestructura, se pueden establecer las siguientes categorías de lo que se ha considerado relevante para el desarrollo de la actividad turística: Planta turística: centros vacacionales, campos deportivos, hoteles, hostales, Infraestructura de conectividad: aérea y vial, Servicios (transporte), Bienes de Interés Cultural<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Decreto 1155 de 2020 "Por el cual se adiciona el Capítulo 10 al Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, y se reglamenta el artículo 264 de la Ley 1955 de 2019, en relación con la infraestructura para proyectos turísticos especiales (PTE)"

<sup>13</sup> Boyacá, Eje Cafetero, San Agustín y Tierradentro, Ecoturismo, Santafé de Bogotá y zona de influencia, Antioquia y frontera con Panamá, Suroccidente y Santanderes.

<sup>14</sup> La CNT restauró iglesias (San Ignacio y San Francisco), la Casa del Fundador de Tunja (Don Gonzalo Suárez Rendón), la casa del Marqués de Valdehoyos y el Cuartel y Plaza de las Bóvedas, en Cartagena; el Hostal Doña Manuela y la Casa Museo Bolívariano, en Mompox; y la Casa de Mademe Agustine, en Santa Marta (CNT, 1998 p. 65).

<sup>15</sup> La CNT contaba con 34 activos en 12 departamentos y Bogotá entre los cuales había bienes inmuebles (pisos en edificios, lotes, hoteles, entre otros) y muebles (obras de arte, precolombinos y elementos antiguos) (CNT, 1998 p. 65-67)

<sup>16</sup> Lista de bienes declarados bien de interés cultural del ámbito nacional (MinCultura, 2019)

Finalmente, de acuerdo con el documento técnico elaborado por el Ministerio de Desarrollo Económico (2000), la visión del sector a 2020 era: “Para el año 2020 Colombia habrá posicionado la actividad turística como una de las de mayor importancia para el desarrollo económico del país; por consiguiente, será un país que habrá fortalecido la competitividad de sus productos y destinos en un trabajo que permitirá una relación armónica nación región, donde los sectores públicos nacional y local jugarán un papel determinante en la generación de condiciones óptimas para el desempeño empresarial”.

En la visión para 2020 se definieron los principales ejes para la consolidación del sector, a saber: definición de productos básicos en los que recogerá toda la oferta turística nacional; especialización regional en ofertas diferenciadas, con programas de mejoramiento basadas en la competitividad del producto turístico; atracción de turistas de altos ingresos; trabajo mancomunado entre el sector público y privado y los diferentes prestadores de servicios turísticos se identificarán como parte de una cadena de valor del turismo; competitividad del producto y del destino; calidad y la diferenciación del producto; recurso humano vinculado al sector tendrá altos niveles de calidad; consolidación de una cultura turística en la sociedad; e investigación y desarrollo tecnológico en turismo.

### 2.3 Planes sectoriales de turismo

El Plan Sectorial de Turismo, *Turismo: factor de prosperidad 2011-2014*”, hace referencia a los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para todos*, que dedica un capítulo al sector turístico. En relación con la infraestructura, se incluye un lineamiento estratégico denominado “*Mejorar la gestión en infraestructura de soporte y conectividad para el turismo*”, que contempla a su vez seis estrategias con sus respectivos programas y proyectos. Estos se enfocan principalmente en la financiación de la infraestructura turística y se enfatiza que se debe “*continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en lo referente a incentivos para la construcción, remodelación y ampliación*” (MinCIT, 2011 p.11) por parte de los empresarios del sector. Lo anterior, para lograr subir en el escalafón de la clasificación que el Foro Económico Mundial (FEM) hace de los países con respecto a su competitividad en turismo.

De igual manera, en este plan sectorial se estableció la posibilidad de que las entidades territoriales celebren contratos con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística (FONTUR) para que se puedan cofinanciar proyectos de infraestructura turística e indica la importancia de buscar financiación para este tipo de proyectos con entidades como la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Cultura. Cabe anotar que en esta estrategia se aborda la infraestructura desde una mirada amplia que, por un lado incluye acciones sobre infraestructura en playas, paradores turísticos y posadas turísticas y, por otro, se refirió a la competitividad de los aeropuertos, a programas de tecnologías de la información, a la comunicación para la comercialización y operación del turismo, al programa de integración aérea y a las advertencias para viajar a Colombia. (MinCIT, 2011 p. 11).

En 2014 se elaboró el nuevo Plan Sectorial de Turismo 2014-2018, *Turismo para la construcción de la paz*, con cuatro objetivos estratégicos que incluía los temas de infraestructura en la primera estrategia, llamada “*Competitividad para el desarrollo turístico regional y territorial*”, y en la segunda, denominada “*Conectividad competitiva*”. La implementación de la primera estrategia se realizó a través del programa “*Infraestructura para el turismo*”, que enfatizó la importancia de la sostenibilidad y accesibilidad de la infraestructura que debe responder a las necesidades de las regiones. Allí, se menciona, pero no se define, la infraestructura de soporte para el turismo como un elemento que apoya el desarrollo turístico de las regiones (MinCIT, 2014 p. 44).

Este plan, además, propuso acciones en materia de señalización turística y el restablecimiento del Programa de Posadas Turísticas, el cual estaba dirigido a poblaciones de áreas rurales con alto valor turístico y buscaba apoyar el fortalecimiento de la calidad de vida de estas comunidades por medio del mejoramiento de infraestructura de vivienda y del desarrollo de turismo comunitario sostenible. Así mismo, se fijó como

propósito crear condiciones para alojar turistas en las viviendas de los residentes en los destinos con vocación y atractivos turísticos especiales, principalmente en aquellas regiones que no disponían de planta turística de alojamiento desarrollada. El plan también estableció la necesidad de contar con criterios de pertinencia en relación con los proyectos que debían ser financiados por regalías y contaban con componentes de turismo en general.

Por otro lado, el segundo lineamiento del plan sectorial de turismo 2014-2018, en su objetivo estratégico apuntó a “Impulsar la conectividad competitiva para el turismo del país a nivel regional, nacional e internacional” (MinCIT, 2014 p.32). Allí se mencionan las necesidades en transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial a las que debe responder la infraestructura para mejorar los factores priorizados en el desarrollo turístico del país, detectado en carreteras para el turismo, calidad de la infraestructura aeroportuarias y embarcaderos o muelles dispuestos para grandes y pequeñas embarcaciones. Su implementación se enmarcaba en la realización de estudios de conectividad aérea, terrestre, marítima y fluvial, en la promoción del mejoramiento de los servicios en terminales aéreas, terrestres, marítimos y fluviales, así como en temas relacionados con cruceros (promoción de rutas y frecuencias).

Por su parte, el actual Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, *Turismo, el propósito que nos une*, aborda desafíos en materia de atracción para la inversión. Según el Foro Económico Mundial (FEM), la carga tributaria, los trámites excesivos y altos costos de los insumos, los cuales son algunos cuellos de botella que deben afrontar los empresarios cuando deciden emprender proyectos de infraestructura y planta turística en el país<sup>17</sup>. Por consiguiente, en el actual plan sectorial de turismo, como lo indica la Gráfica 1, se plantearon seis estrategias que buscan fortalecer la institucionalidad para el turismo y la gestión de sus recursos, como herramientas para mejorar la coordinación, cooperación, responsabilidad, gobernanza y sostenibilidad de la actividad a nivel nacional y regional. (MinCIT, 2018).

Gráfica 1. Líneas estratégicas del Plan Sectorial de Turismo 2018-2022: *Turismo, el propósito que nos une*



Fuente: MinCit, 2018

Por su parte, la línea estratégica 3, indica que el Gobierno Nacional debe diseñar proyectos de infraestructura y conectividad con un enfoque integral que consideren las necesidades del sector turístico y que estén coordinados con los procesos de planificación turística de las entidades territoriales. Esto, para atender las necesidades de cada destino según su vocación.

También hace énfasis en la necesidad de aumentar la inversión extranjera directa para el turismo en Colombia, diversificar las fuentes de financiamiento para la construcción de obras en el sector, brindar

<sup>17</sup>.Foro Económico Mundial, Índice de competitividad de viajes y turismo, 2017  
[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TTCR\\_2017\\_web\\_0401.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf)

apoyo financiero a los estudios de prefactibilidad y factibilidad requeridos, promover el desarrollo de infraestructura turística y de apoyo a la actividad con criterios sostenibles, aumentar la infraestructura requerida para el impulso del turismo de alto valor, así como desarrollar megaproyectos mediante la creación de incentivos específicos.

Adicionalmente, establece la importancia de apoyar la mejora de capacidad e infraestructura de aeropuertos regionales en destinos turísticos estratégicos, con las entidades competentes, promover la creación de nuevos nodos o centros de conexión y distribución de vuelos internacionales (hub)<sup>18</sup> en aeropuertos diferentes a Bogotá, así como promover las inversiones en los aeropuertos troncales para desarrollar infraestructuras aeroportuarias que faciliten la operación a bajo costo, mejoren el acceso, el potencial turístico de las regiones y desarrollen su infraestructura para atender mínimo aeronaves clase C.

Así como fortalecer la gestión interinstitucional para continuar el mejoramiento de las vías, carreteras, caminos, senderos y de la infraestructura de transporte al servicio del turismo (aeropuertos, aeródromos, terminales de transporte terrestre, infraestructura fluvial, marítima y náutica, entre otros), también el desarrollo de la navegabilidad y transporte fluvial para actividades turísticas en destinos priorizados. Implementar, con las entidades competentes a nivel nacional y territorial, las estrategias del Plan Nacional de Turismo Náutico del país, en especial las referentes a la organización de la oferta de instalaciones y actividades en torno a una Red Nacional de Bases Náuticas.

De otra parte, la puesta en marcha del Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP) en Colombia es un gran paso para lograr conectar al país mediante la realización de obras de infraestructura, tales como vías y carreteras. De igual manera, el desarrollo de proyectos de alianzas público-privadas (APP) en el sector turismo también debe incluir el mejoramiento de la infraestructura y planta turística como hoteles, centros de convenciones y parques temáticos, entre otros.

#### **2.4 Presentación y financiación de proyectos en el sector turismo**

El artículo 42 de la Ley 300 de 1996 creó el Fondo de Promoción Turística como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo. Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 1558 de 2012, la denominación del Fondo de Promoción Turística cambió por la del Fondo Nacional de Turismo - FONTUR, y se ordenó su constitución como un patrimonio autónomo, por lo que su administración y vocería fue asumida por la sociedad Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – FIDUCOLDEX S.A., para lo cual se suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil No. 137 de 2013, entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la mencionada fiduciaria, quien asumió la administración y vocería del Fondo a partir del 1 de septiembre de 2013.<sup>19</sup>

El acceso a estos recursos es a través de la presentación de proyectos que se adecuen a las líneas de promoción, mercadeo, competitividad, bienes e infraestructura turística previstas en el Manual para la destinación de recursos y presentación de proyectos del Fondo; los cuales surten un proceso de formulación, evaluación, aprobación y ejecución.

En 2018 se publicó el *Manual para la destinación de recursos y presentación de proyectos* del Fondo Nacional del Turismo (FONTUR), que fue modificado en febrero de 2020, donde se establecieron los lineamientos para financiar los proyectos del sector. Este manual estableció las siguientes 6 líneas estratégicas para la asignación de recursos:

1. Mejoramiento de la competitividad turística
2. Infraestructura turística

---

<sup>18</sup> Según la Asociación de Compañías Españolas de Transporte Aéreo (2015) un hub es un aeropuerto en el que una o varias compañías aéreas tienen establecido un centro de conexión o distribución de vuelos.

<sup>19</sup> <https://fontur.com.co/corporativo/quienes-somos/9>

3. Fortalecimiento de la promoción y mercadeo turístico
4. Turismo responsable
5. Banco de proyectos
6. Administración y venta de bienes a cargo de Fontur

La línea 2 de infraestructura turística, plantea los tres programas para los cuales se destinará la inversión a través del Fontur: (i) estudios de prefactibilidad y factibilidad para proyectos de infraestructura turística, los que solo pueden ser presentados por el Ministerio como proponente; (ii) la realización de estudios y diseños de infraestructura turística y; (iii) ejecución de obras de infraestructura turística. Estos dos últimos también podían ser presentados por las entidades territoriales, cumpliendo las condiciones estipuladas en el Manual, destacándose que una de las condiciones establecidas es que el plazo máximo para la presentación de proyectos ante el Viceministerio de Turismo era el 30 de junio de cada vigencia.

Ahora bien, el *Manual para la destinación de recursos y presentación de proyectos* de FONTUR, vigente desde el 1 de febrero de 2020, modificó el plazo para la presentación de proyectos de infraestructura permitiendo a las entidades territoriales hacerlo hasta el 31 de diciembre de cada vigencia. Así mismo, y para todas las líneas estratégicas, se definió que los proyectos deben ser radicados ante FONTUR y no ante el Viceministerio de Turismo. Y finalmente, se incluyó un anexo con los requisitos que deben cumplir las entidades territoriales para la presentación de proyectos de Infraestructura.

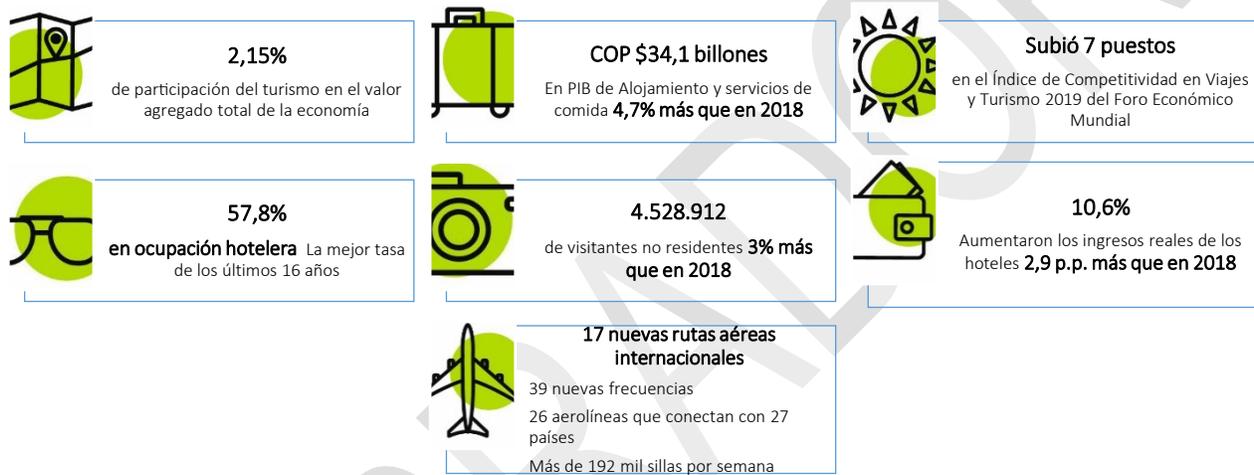
Por último, el 20 de abril de 2020 se expidió nuevamente el *Manual para la destinación de recursos y presentación de proyectos* de FONTUR, donde se creó la línea estratégica 7: “*Apoyo a la cadena de valor del sector turismo en situación de emergencia*”, con el propósito de atender al sector frente a la emergencia económica derivada de la pandemia mundial por el Covid-19. Para este manual, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo estableció la Circular 017 del 2020, en la que definieron los roles y procedimientos para el trámite de proyectos a ser apoyados con recursos de FONTUR, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1558 de 2012. Este manual en mención no modifica el contenido para la línea estratégica de Infraestructura Turística.

### 3 Marco Conceptual

El turismo es una actividad que sobresale por su comportamiento económico. Una actividad que por más de siete años consecutivos ha registrado un crecimiento más acelerado que las exportaciones de mercancías a nivel mundial<sup>20</sup>. En 2019, La Organización Mundial de Turismo (OMT), registró la llegada de 1.500 millones de turistas internacionales en todo el mundo, un incremento del 4% con respecto al año anterior. La OMT pronosticó que esta cifra sería similar para el año 2020, esto es, un aumento entre 3 y 4 %, debido a la desaceleración económica, la quiebra de grandes multinacionales de turismo y la incertidumbre por temas geopolíticos (Organización Mundial del Turismo, Madrid, Enero de 2020).

El comportamiento del sector turismo fue parecido en Colombia:

Gráfica 2. Comportamiento del sector turismo en Colombia - 2019



Fuente: MinCit, 2019

El crecimiento de esta industria es consecuencia de varios factores, destacándose la apuesta del Gobierno Nacional por consolidar los productos o segmentos del turismo de alto valor, los cuales propenden por ser sostenibles, responsables y de calidad.

#### 3.1 Objetivos de Desarrollo Sostenible:

La Organización de Naciones Unidas, estableció la agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible como “*una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejore la vida de todos, sin dejar a nadie atrás*”. (Organización de Naciones Unidas, 2015). Esta agenda se compone de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que abordan desde la eliminación de la pobreza, hasta el combate al cambio climático, la producción y el consumo responsable, el avance en la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente, el diseño de nuestras ciudades o industrias y la innovación e infraestructura.

Esta política de infraestructura turística, pretende corresponder a la totalidad de estos objetivos con visión a 2030, sin embargo, según las necesidades identificadas, se puede detectar fácilmente una interacción directa con los siguientes ODS:

- **Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura**

<sup>20</sup>Según (OMT – OMC) Por séptimo año consecutivo, el total de los ingresos de exportación por turismo internacional creció más deprisa que las exportaciones de mercancías

*“La inversión en infraestructura y la innovación son motores fundamentales del crecimiento y el desarrollo económico. Con más de la mitad de la población mundial viviendo en ciudades, el transporte masivo y la energía renovable son cada vez más importantes, así como también el crecimiento de nuevas industrias y de las tecnologías de la información y las comunicaciones”.* (Organización de Naciones Unidas, 2015)

- **Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles**

*“Más de la mitad de la población mundial vive hoy en zonas urbanas. En 2050, esa cifra habrá aumentado a 6.500 millones de personas, dos tercios de la humanidad. No es posible lograr un desarrollo sostenible sin transformar radicalmente la forma en que construimos y administramos los espacios urbanos.*

*El rápido crecimiento de las urbes en el mundo en desarrollo -como resultado de la creciente población y del incremento en la migración- ha provocado un incremento explosivo de las mega urbes, especialmente en el mundo desarrollado, y los barrios marginales se están convirtiendo en una característica más significativa de la vida urbana”.* (Organización de Naciones Unidas, 2015)

- **Objetivo 12: Producción y consumo responsable**

*“Para lograr crecimiento económico y desarrollo sostenible, es urgente reducir la huella ecológica mediante un cambio en los métodos de producción y consumo de bienes y recursos. La agricultura es el principal consumidor de agua en el mundo y el riego representa hoy casi el 70% de toda el agua dulce disponible para el consumo humano.*

*La gestión eficiente de los recursos naturales compartidos y la forma en que se eliminan los desechos tóxicos y los contaminantes son vitales para lograr este objetivo. También es importante instar a las industrias, los negocios y los consumidores a reciclar y reducir los desechos, como asimismo apoyar a los países en desarrollo a avanzar hacia patrones sostenibles de consumo para 2030”* (Organización de Naciones Unidas, 2015)

- **Objetivo 13: Acción por el clima**

*“No hay país en el mundo que no haya experimentado los dramáticos efectos del cambio climático. Las emisiones de gases de efecto invernadero continúan aumentando y hoy son un 50% superior al nivel de 1990. Además, el calentamiento global está provocando cambios permanentes en el sistema climático, cuyas consecuencias pueden ser irreversibles si no se toman medidas urgentes ahora.*

*Las pérdidas anuales promedio causadas solo por catástrofes relacionadas al clima alcanzan los cientos de miles de millones de dólares, sin mencionar el impacto humano de las catástrofes geofísicas, el 91 por ciento de las cuales son relacionadas al clima, y que entre 1998 y 2017 tomaron la vida de 1,3 millones de personas, y dejaron a 4.400 millones heridas. El objetivo busca movilizar US\$ 100.000 millones anualmente hasta 2020, con el fin de abordar las necesidades de los países en desarrollo en cuanto a adaptación al cambio climático e inversión en el desarrollo bajo en carbono.*

*Apoyar a las regiones más vulnerables contribuirá directamente no solo al Objetivo 13 sino también a otros Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estas acciones deben ir de la mano con los esfuerzos destinados a integrar las medidas de reducción del riesgo de desastres en las políticas y estrategias nacionales. Con voluntad política y un amplio abanico de medidas tecnológicas, aún es posible*

*limitar el aumento de la temperatura media global a dos grados Celsius por encima de los niveles pre-industriales, apuntando a 1,5°C. Para lograrlo, se requieren acciones colectivas urgentes.*

*Mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades implica garantizar el acceso a viviendas seguras y asequibles y el mejoramiento de los asentamientos marginales. También incluye realizar inversiones en transporte público, crear áreas públicas verdes y mejorar la planificación y gestión urbana de manera que sea participativa e inclusiva". (Organización de Naciones Unidas, 2015)*

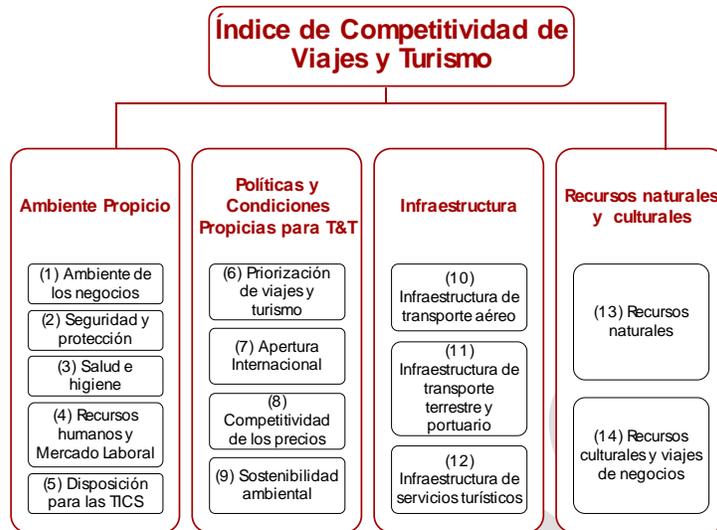
### **3.2 Índice de Competitividad de Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial**

Con el objetivo de medir los factores y políticas que permiten el desarrollo competitivo del sector turismo y generar mediciones comparables entre diferentes países, el FEM en 2007 publicó por primera vez el Índice de Competitividad de Viajes y Turismo (ICVT). Este índice evaluaba 124 países con respecto a 13 pilares organizados en tres subíndices o categorías de pilares afines: (i) Políticas y condiciones propicias para viajes y turismo; (ii) Ambiente de negocios e infraestructura; y (iii) Recursos humanos, culturales y naturales. Por su parte, los pilares del ICVT eran:

1. Reglas y regulaciones de la política
2. Regulación ambiental
3. Seguridad y protección
4. Salud e higiene
5. Priorización de viajes y turismo
6. Infraestructura de transporte aéreo
7. Infraestructura de transporte terrestre
8. Infraestructura turística
9. Infraestructura de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICS)
10. Competitividad de precios en la industria de viajes y turismo (T&T por sus siglas en inglés)
11. Recursos humanos
12. Percepción nacional del turismo
13. Recursos naturales y culturales.

En 2015 se realizó un cambio metodológico significativo al ICVT que consistió en la creación de un nuevo subíndice, llamado infraestructura. Este subíndice se construyó a partir de los pilares que miden la infraestructura turística que anteriormente hacían parte del subíndice de 'Ambiente para los negocios e infraestructura'. De esta forma, como se evidencia en la Gráfica 3, en las mediciones de 2015, 2017 y 2019 el ICVT ha sido conformado por 4 subíndices y 14 pilares. La principal consecuencia de este cambio metodológico en 2015 es la pérdida de comparabilidad entre los índices de 2015, 2017 y 2019, con los resultados anteriores a 2015.

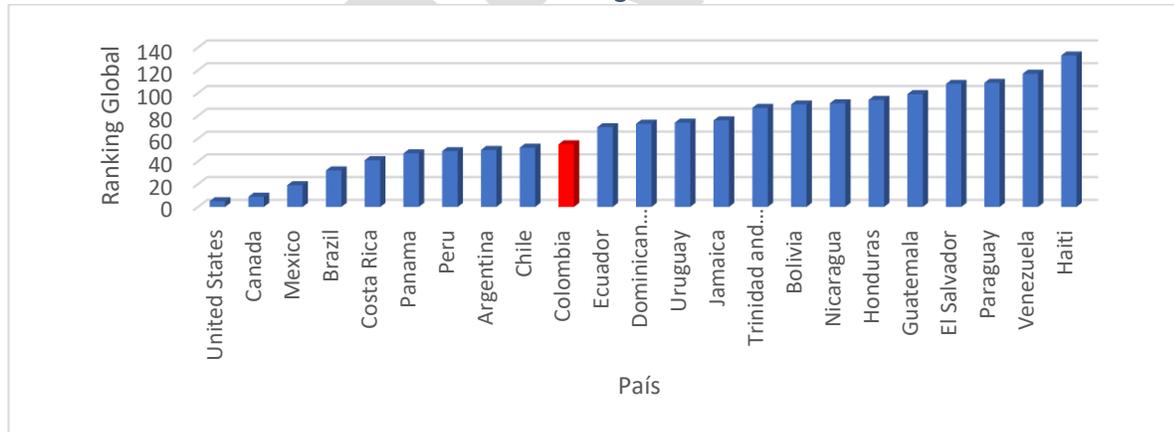
**Gráfica 3. ICVT: Subíndices y pilares**



Fuente: FEM.

Entre 2015 y 2017 Colombia subió 6 puestos a nivel global, al pasar del puesto 68 al 62 del ICVT, superando al 54,4% de los países incluidos en la medición. Se destaca la mejora en los subíndices de ‘Infraestructura’, en el cual el país pasó del puesto 95 al 86. Entre 2017 y 2019, Colombia subió 7 puestos en la medición del ICVT, ubicándose en el puesto 55 sobre un total 140 países; en el puesto 10 en la medición de las Américas y el puesto 5 en Suramérica. Es necesario aclarar que, en el ranking del ICVT de 2017 se medían 136 países, mientras que en 2019 se midieron 140 países.

Gráfica 4. Ranking TTCI 2019 América



Fuente: Elaboración MinCIT con información del WEF 2019

En cuanto al subíndice de infraestructura, el país se ubicó en el puesto 85, subiendo una posición frente a la medición del 2017. Uno de los puntos en los cuales Colombia debe mejorar es en infraestructura en sus tres componentes: (i) Infraestructura de transporte aéreo<sup>21</sup>; (ii) Infraestructura terrestre y portuaria<sup>22</sup>; y (iii)

<sup>21</sup> Este pilar mide hasta qué punto un país ofrece suficiente conectividad aérea para el acceso de los viajeros hacia y desde los países, así como el movimiento dentro de muchos países

<sup>22</sup> Este pilar mide la disponibilidad de un transporte eficiente y accesible a los principales centros de negocios y atracciones turísticas.

Infraestructura de servicios turísticos<sup>23</sup>. En estos componentes Colombia se localiza en la posición 65, 109 y 82 respectivamente.

**Cuadro 1. Desempeño de Colombia en el índice de competitividad de viajes y turismo: Ranking 2017 y 2019**

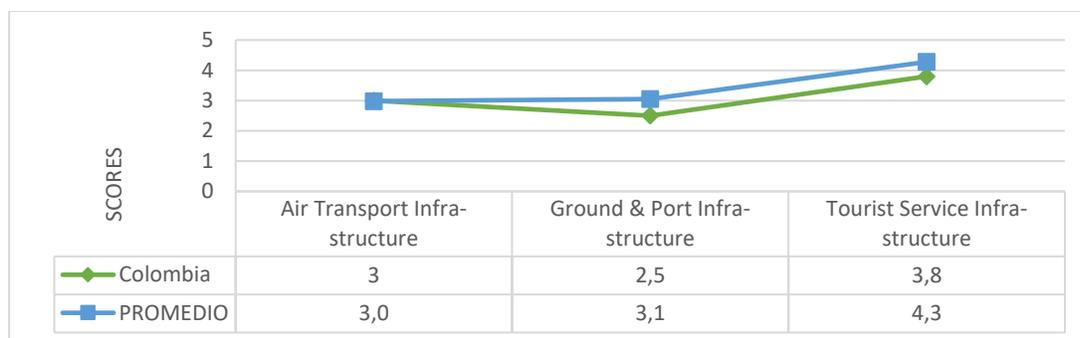
Subíndice	Pilar	Ranking de Colombia 2019 55/140 países	Ranking de Colombia 2017 62/136 países	Diferencia de puestos
Ambiente propicio	Ambiente de negocios	124	111	-13
	Seguridad	133	136	3
	Salud e higiene	77	86	9
	Recursos humanos y mercado laboral	71	66	-5
	Alistamiento TIC	73	69	-4
Políticas y condiciones propicias para T&T	Priorización de viajes y turismo	103	97	-6
	Apertura internacional	5	4	-1
	Competitividad de precios	29	103	74
	Sostenibilidad ambiental	52	62	10
Infraestructura	Infraestructura de transporte aéreo	65	60	5
	Infraestructura vial y portuaria	109	116	7
	Infraestructura de servicios turísticos	82	82	0
Recursos naturales y culturales	Recursos naturales	19	22	3
	Recursos culturales y turismo de negocios	25	20	-5

Fuente: Elaboración MinCIT con información del WEF 2017-2019.

Si se compara a Colombia con el promedio de los puntajes a nivel de América se puede evidenciar que en términos de infraestructura aeroportuaria se encuentra al mismo nivel que el promedio. No obstante, en cuanto los otros dos pilares, es decir infraestructura vial y portuaria, Colombia se encuentra por debajo del promedio, esto demuestra el esfuerzo que se debe realizar para enfocarse en estos pilares en particular, con el fin de mejorar las ventajas comparativas del país tal como se ilustra en la siguiente gráfica.

**Gráfica 5. Comparación puntaje Colombia Vs. Promedio América**

<sup>23</sup> Este pilar mide la disponibilidad y la calidad de servicios turísticos clave como el alojamiento de calidad y el alquiler de carros.



Fuente: Elaboración MinCIT con información del WEF 2019

Ahora bien, si se realiza un análisis de los indicadores que se tiene en cuenta para la medición de cada uno de los pilares, a nivel global el análisis es el siguiente:

- a) Infraestructura de transporte aéreo (Puesto 65 / 140 – Calificación 3,0 / 7,0): En este pilar se evalúan los siguientes indicadores:

**Cuadro 2. Infraestructura de transporte aéreo**

INDICADOR	PUESTO #
Calidad de la infraestructura de transporte aéreo	76
Kilómetros de asientos disponibles, nacionales	24
Kilómetros de asientos disponibles, internacionales	46
Salidas de aeronaves	44
Densidad aeroportuaria	46
Número de aerolíneas operativas	62

Fuente: Elaboración MinCIT con información del WEF 2019

- b) Infraestructura terrestre y portuaria (Puesto 109 / 140 – Calificación 2,5 / 7,0): En este pilar se evalúan los siguientes indicadores:

**Cuadro 3. Infraestructura terrestre y portuaria**

INDICADOR	PUESTO #
Calidad de las carreteras	102
Densidad de carreteras	86
Densidad de caminos pavimentados	n/a
Calidad de la infraestructura ferroviaria	99
Densidad ferroviaria	90
Calidad de la infraestructura portuaria	74
Eficiencia del transporte terrestre	113

Fuente: Elaboración MinCIT con información del WEF 2019

- c) Infraestructura de servicios turísticos (Puesto 82 / 140 – Calificación 3,8 / 7,0): En este pilar se evalúan los siguientes indicadores:

**Cuadro 4. Infraestructura de servicios turísticos**

INDICADOR	PUESTO #
Habitaciones de hotel	70
Calidad de la infraestructura turística	90
Presencia de las principales empresas de alquiler de vehículos	70
Cajeros automáticos por población adulta	76

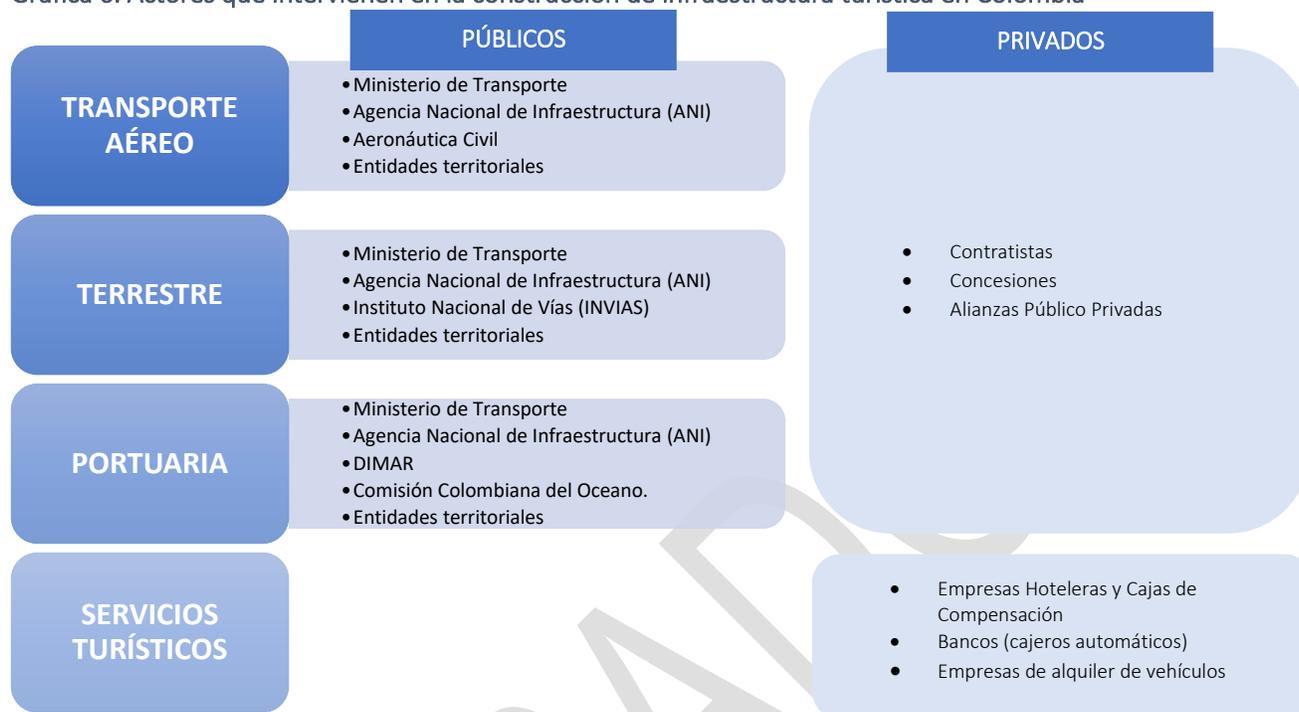
Fuente: Elaboración MinCIT con información del WEF 2019

Se evidencia que los indicadores que ocupan los puestos más bajos con relación a los indicadores de su mismo pilar, son los de calidad de infraestructura de transporte aéreo, calidad de la infraestructura terrestre y calidad de infraestructura turística. Con base en lo anterior, es necesario que el gobierno nacional siga direccionando sus esfuerzos al fortalecimiento de acciones que permitan ganar posiciones en las futuras mediciones del ICVT.

Por otro lado, es necesario precisar que algunos indicadores allí contemplados, son ajenos a las líneas de destinación de recursos para el turismo, del Viceministerio de Turismo, ejecutados a través del Patrimonio Autónomo de FONTUR y en algunos casos son competencia de otras Carteras. La eficacia del trabajo interinstitucional coordinado, aportará a la valoración futura de indicadores por mejorar como por ejemplo la eficiencia del transporte terrestre, la calidad en las carreteras y la calidad de la infraestructura ferroviaria entre otros.

De acuerdo con el análisis desarrollado, las entidades del nivel nacional y territorial que intervienen en la construcción de la infraestructura turística que se tiene en cuenta en la medición de este Índice, son las siguientes:

Gráfica 6. Actores que intervienen en la construcción de infraestructura turística en Colombia



Fuente: Elaboración MinCIT

Dado el comportamiento de los indicadores de infraestructura en Colombia en el ICVT, hay enormes retos de articulación interinstitucional y de gobernanza, también identificados a través del *Pacto por la descentralización* del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia*<sup>24</sup>. En efecto, la responsabilidad de los elementos que miden estos indicadores, recae en diversos actores del sector público de diferentes niveles, así como del sector privado.

La Organización de Naciones Unidas, identificó las brechas de infraestructura a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sistematizando desafíos que requieren de un desarrollo sostenido como:

- “Alta dispersión y multiplicidad de visiones públicas respecto a la infraestructura y los servicios, y la consecuente falta de integralidad en el abordaje de las políticas en sus diferentes procesos (concepción, diseño, implementación y seguimiento, fiscalización y evaluación).
- Fallas u obstáculos institucionales y regulatorios tanto en la conducción de las políticas como en la organización de los mercados” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010).

En efecto, la infraestructura turística del país comparte las brechas expuestas. Si se quiere lograr un ascenso en estos indicadores que redunde en un aumento en la calificación del criterio de infraestructura, es necesario que el Viceministerio de Turismo tenga un liderazgo en facilitar la articulación en las gestiones de cada una de las entidades responsables, públicos y privados, dando lineamientos estratégicos sobre las necesidades que tiene el turismo en todos estos tipos de infraestructura aérea, terrestre y fluvial.

<sup>24</sup> a) Baja coordinación en la planeación e inversión para el desarrollo territorial. b) Deficiente armonización entre la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial. c) Escasa consolidación del nivel regional (intermedio) de planeación y gestión, y bajos incentivos a la asociatividad territorial.

### 3.3 Índice de Competitividad Turística Regional de Colombia (ICTRC)

El índice de Competitividad Turística Regional de Colombia, realizado por el Centro de Pensamiento Turístico de Colombia, nace como iniciativa de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (COTELCO) y la Fundación Universitaria Cafam, con el fin medir la competitividad en la actividad turística para que las autoridades locales y los actores del sector turístico prioricen el desarrollo de las políticas y proyectos encaminados a mejorar la capacidad de las regiones frente a los desafíos del desarrollo sostenible. El ICTRC define la competitividad como:

*“La capacidad que tiene un destino para insertarse en los mercados de manera sostenible, mediante la articulación de los actores públicos y privados y la creación de productos diferenciados de alta calidad, innovadores y atractivos, que generen experiencias positivas y alto valor agregado al turista y visitante. Por tanto, la competitividad del destino se construye a partir de la planificación y gestión estratégica de las ventajas comparativas y competitivas, de tal forma que se potencie el desarrollo socioeconómico y se conserven tanto los recursos culturales y sociales, como los servicios ecosistémicos del destino”* (Centro de Pensamiento Turístico - Colombia, 2019, p. 17).

Esta medición se lleva a cabo en 30 departamentos de país, más el Distrito Capital, por medio de 8 criterios de medición compuestos por 105 factores. Los criterios de medición y los resultados de la calificación sobre 10 son: cultural: 5,45; ambiental: 4,80; gestión de destino: 4,68; económico: 4,82; empresarial: 2,54; estrategia de mercadeo: 5,44; social: 3,97; e infraestructura: 5,40, como se observa, la infraestructura tiene la tercera mejor calificación después de los criterios cultura y estrategia de mercadeo, el cual se define como:

*“parte de la oferta de un territorio turístico, soporta el desarrollo productivo y social, permitiendo las experiencias en el destino. Los servicios públicos, de comunicaciones, salud, terminales de transporte aéreo y terrestre y la accesibilidad de personas en condición de discapacidad, entre otros”* (Centro de Pensamiento Turístico - Colombia, 2019, p. 19).

En este contexto la infraestructura es evaluada a partir de 22 indicadores que se pueden clasificar en las siguientes categorías:

- Conectividad de red (Índice de penetración del servicio de internet banda ancha, velocidad de conexión a internet por banda ancha y llamadas caídas en la red de telefonía móvil)
- Servicios de salud (Instituciones prestadoras de servicios de salud, instituciones prestadoras de servicios de salud de alto nivel, disponibilidad de camas hospitalarias y disponibilidad de ambulancias)
- Accesibilidad financiera (cajeros electrónicos y disponibilidad de datafonos)
- Servicios públicos domiciliarios (cobertura del servicio de acueducto, cobertura del servicio de alcantarillado, cobertura del servicio de aseo y cobertura del servicio de energía eléctrica y cobertura del servicio de gas natural)
- Conectividad aérea y vial (operaciones aéreas por aeropuerto, terminales de transporte terrestre, vías pavimentadas en buen estado, conectividad aérea nacional, conectividad aérea internacional, sillas ofertadas en vuelos comerciales nacionales, y sillas ofertadas en vuelos comerciales internacionales)
- Accesibilidad para personas en condición de discapacidad (planes de accesibilidad para personas en condición de discapacidad).

EL ICTRC identificó oportunidades de mejora del criterio de infraestructura, señalando insuficiencias en donde las ciudades capitales pueden mejorar sus indicadores con respecto a la conectividad aérea nacional

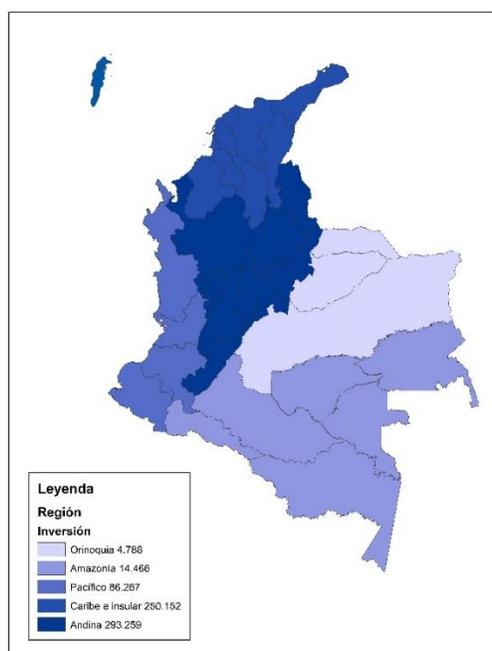


de proyectos como: señalización turística, parques, senderos, restauración, parques temáticos, muelles, embarcaderos y malecones, centros de convenciones y otras iniciativas.<sup>27</sup>

En el periodo 2010-2020, se invirtieron \$ 1.216 billones de pesos en 185 proyectos de infraestructura turística en todo el país (en estudios, diseños, obra y dotación), de esta cifra, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de FONTUR, ha invertido \$ 658.219 millones de pesos y los entes regionales y otros han aportado en contrapartidas 558.041 millones de pesos.

A Septiembre de 2020, la inversión por regiones se distribuye de la siguiente manera: Región Andina: \$ 293.259 millones de pesos; región Caribe e Insular: \$ 250.152 millones de pesos; región Pacífico: \$ 86.267 millones de pesos; región Amazonía: 14.466 millones de pesos; y región Orinoquia: 4.788 millones de pesos. Además, la inversión a nivel nacional fue de 12.783 millones de pesos. Las regiones Andina y Caribe e Insular son las que más han gestionado recursos, que corresponden a un 84% del total, mientras que las regiones Pacífico, Amazonía, Orinoquia y lo correspondiente a lo nacional, suman el 16%. La Gráfica 8 presenta detalladamente la ejecución de esos recursos.

Gráfica 8. Inversión por regiones



Fuente: Elaboración MinCIT

En este sentido, la infraestructura sobre la que interviene el Viceministerio de Turismo a través FONTUR, se diferencia de la que contribuye al cálculo de los indicadores mencionados anteriormente, debido a que estos evalúan otros pilares. Por lo anterior, la adopción de una visión estratégica garantizará que los recursos destinados por esta Cartera Ministerial y ejecutados por el FONTUR, sean invertidos en infraestructura que impacte de manera positiva a este importante renglón de la economía

### 3.5 Aspectos Conceptuales proyectos de infraestructura<sup>28</sup>

De acuerdo con el Documento guía del módulo de capacitación en teoría de proyectos, el ciclo de vida de un proyecto incluye las etapas que este debe surtir desde el momento de su concepción, cuando es

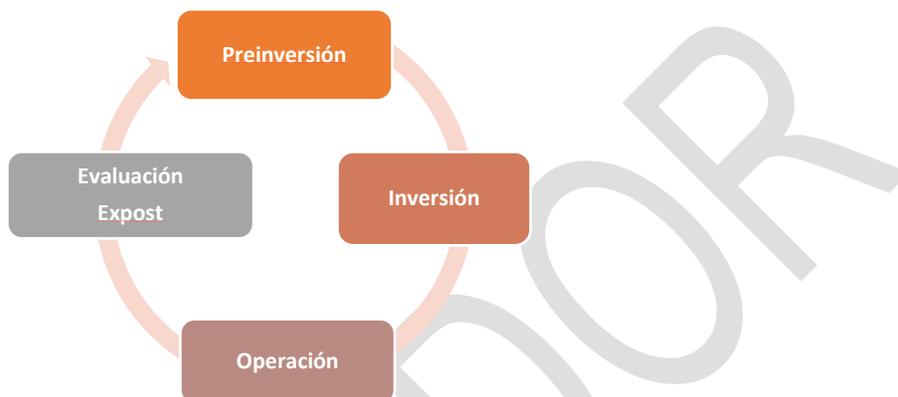
<sup>27</sup> <https://fontur.com.co/consulta-de-proyectos/infraestructura/25/2>

<sup>28</sup> DNP, Documento guía del módulo de capacitación en teoría de proyectos, 2014

identificado el problema central y las características de la situación actual hasta la evaluación del cumplimiento de sus objetivos y metas, que deben dar cuenta de la solución total o parcial del problema identificado.

Cuatro etapas contemplan este ciclo de un proyecto de inversión pública, las cuales se presentan de forma secuencial como se muestra en la siguiente gráfica:

**Gráfica 9. Ciclo de vida del proyecto: articulación de etapas y fases**



A continuación se presenta la definición dada por parte del Departamento Nacional de Planeación, a cada una de las etapas identificadas en la gráfica 9, mediante el Documento guía del módulo de capacitación en teoría de proyectos.

#### **Etapas de Preinversión**

La etapa de preinversión es aquella donde se realizan todos los análisis y estudios requeridos para definir la problemática e identificar la mejor alternativa de solución, luego de haber concluido un proceso de evaluación del conjunto de opciones disponibles.

Dentro de esta etapa se presentan tres fases denominadas perfil, prefactibilidad y factibilidad, las cuales pueden ser aplicables según el grado de complejidad del problema y se diferencian entre sí por la reducción en el nivel de incertidumbre. Esto se logra gracias a la información adicional que brinda cada una de ellas para la ejecución del proyecto.

#### **Fase de perfil**

En esta fase se realiza la formulación y la estructuración de la(s) alternativa(s) de solución seleccionada(s), partiendo de la problemática identificada, por lo que se hace necesario adelantar el análisis y la evaluación de la conveniencia de cada una de éstas, empleando información proveniente de fuentes secundarias. Como resultado de los estudios provenientes de la fase de perfil, se pueden tomar las siguientes decisiones: reformular el proyecto, postergar el proyecto, descartar el proyecto o continuar con las fases siguientes de prefactibilidad o de factibilidad.

#### **Fase de prefactibilidad:**

En la fase de prefactibilidad, se profundiza en el análisis de la conveniencia de la(s) alternativa(s), según la disponibilidad de información y el nivel de precisión requerido de acuerdo con el tipo de proyecto. Se deben realizar estudios más exhaustivos que pueden demandar la utilización de fuentes de información primaria para complementar las existentes. Como resultado de la fase de prefactibilidad, se pueden tomar las siguientes decisiones: reformular el proyecto, postergar el proyecto, descartar el proyecto o continuar con la fase de factibilidad una vez se haya seleccionado

la alternativa, que por sus características resulte ser la mejor, es decir aquella que aporte los mayores beneficios netos para el conjunto de la sociedad.

### **Fase de factibilidad**

En la fase de factibilidad se profundiza en el nivel de detalle en los estudios requeridos para la alternativa seleccionada. De esta forma es que se logra establecer la conveniencia de invertir o no en el proyecto, de acuerdo con los criterios de evaluación ex ante utilizados para evaluarla.

Es entonces en esta fase en la que se profundizan los estudios adelantados previamente, en especial aquellos de carácter técnico relacionados con estudios a nivel de ingeniería de detalle, así como otros que abordan aspectos legales e institucionales relacionados con la coordinación de acciones, la asignación de responsabilidades, la administración de riesgos, los aspectos financieros y la determinación de las fuentes de financiación. Así como la definición de las condiciones de la obra, las características del ejecutor, y garantizar las fuentes de financiación de la ejecución.

La evaluación de esta fase establece la conclusión de la etapa de preinversión, ya sea porque demuestra resultados positivos que recomiendan avanzar a la siguiente etapa y programar su ejecución, o porque presenta resultados negativos que indican la conveniencia de rechazar o postergar la decisión de desarrollar el proyecto.

Previo a iniciar la etapa de inversión, se espera realizar los trámites pertinentes que permitan la ejecución del proyecto, entre los que se encuentran permisos y/o licencias ambientales, licencias urbanísticas, entre otros.

Es importante indicar que la preinversión se configura como uno de los puntos principales en el ciclo de vida de un proyecto, dado que de esta etapa depende una acertada valoración y dimensionamiento de los recursos requeridos para su implementación. Esto, permite minimizar los riesgos asociados a la ejecución. Por ello, la correcta formulación y estructuración de proyectos constituye uno de los componentes más importantes para una gestión eficiente y eficaz del gasto.

### **Etapas de Inversión.**

Posterior a la etapa de preinversión, se continúa con el ciclo de vida del proyecto dando paso a las etapas de inversión y operación. Estas dos etapas se caracterizan porque se ejecutan las actividades propias del proyecto y se produce la entrega de los bienes y/o servicios contemplados para atender las necesidades sociales que le dieron origen.

En la etapa de inversión se ejecutan todas las actividades que fueron planeadas para cumplir con el alcance y los objetivos propuestos en la formulación del proyecto, las cuales comprenden entre otros aspectos: la ejecución de las obras planteadas, la realización de trámites y la obtención de permisos requeridos, la contratación de proveedores para el suministro de los insumos, la administración de personal, equipos y materiales, la coordinación con los diferentes actores vinculados al proyecto, el control del presupuesto, el cronograma, la supervisión e interventoría y otras acciones de gerencia como monitoreo, seguimiento y control.

### **Etapas de Operación**

La etapa de operación comprende el período de tiempo en que el proyecto entra en funcionamiento y por ende se generan los beneficios estimados en la población, según los objetivos establecidos.

Dentro del horizonte de evaluación del proyecto definido en la etapa de preinversión, es fundamental contemplar la operación y el mantenimiento de la infraestructura, con el fin que los resultados obtenidos en el proceso de evaluación ex ante, incluyan los costos asociados con las actividades requeridas para

cumplir con este propósito, y evitar poner en riesgo el cierre financiero del proyecto y por lo tanto el cumplimiento de sus objetivos.

### **Etapa de evaluación ex post**

La última etapa del ciclo de vida del proyecto tiene que ver con el seguimiento, monitoreo y la evaluación (económica, social y/o financiera) que se realiza para ver el cumplimiento de las proyecciones realizadas en la etapa de preinversión y que se representan en los objetivos previstos, la generación de los productos y los beneficios estimados. Lo anterior con el ánimo de determinar logros obtenidos y desviaciones que permitan retroalimentar la formulación, ejecución y operación de otros proyectos.

### **3.6 Coyuntura del Covid-19**

Con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional a partir del 17 de marzo de 2020, a causa del Covid-19, el desarrollo de la actividad turística se ha visto fuertemente afectado, debido a las restricciones de movilidad e ingreso al país implementadas para mitigar el contagio del virus.

De acuerdo con cifras reportadas por la Aerocivil, como consecuencia de las medidas de restricción de viajes aéreos y el cierre de los aeropuertos en el país, en el mes de marzo se empezó a evidenciar una reducción en el transporte aéreo de pasajeros, que llegó a ser del 47,6% para el tráfico internacional y del 37,11% para el nacional. En los meses de abril, mayo y junio estas medidas continuaron vigentes, y el tráfico aéreo de pasajeros registrado por la Aerocivil durante estos meses fue de cero (0). Situación similar se prevé para los meses de julio y agosto, periodo en el que se mantuvo la restricción.

Así mismo, las medidas de mitigación del Covid-19, relacionadas con la restricción de movilidad e ingreso al país, el número preliminar de visitantes durante el mes de marzo fue de 211.295, representando una caída del 48% frente al mismo mes de 2019. Esta caída alcanzó un nivel histórico en el mes de abril, registrando, de manera preliminar, la llegada de 551 visitantes no residentes, es decir, un 99,8% menos respecto de abril de 2019. En mayo, junio y julio se mantuvo la proporcionalidad de la caída, para estos meses de la vigencia 2020 se registró la llegada de 1.299, 2.952 y 3.088 visitantes no residentes, representando un 99,6%, 99,1% y 99,2% menos de los registrados en el mismo mes de 2019, respectivamente.<sup>29</sup>

La reducción en el número de visitantes no residentes al país que tiene como consecuencia directa la reducción en el nivel de ingresos, no sólo pone en riesgo la supervivencia de las empresas del sector, sino que evidencia una alta probabilidad de una masiva pérdida de empleos. Datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, muestran que en el mes de agosto de 2020 las actividades relacionadas con turismo (alojamiento y servicios de comida) tuvieron Trescientos cincuenta y seis mil (356.000) ocupados menos que en agosto de 2019, lo que representa una reducción del 22,5%.

Esto conlleva a una disminución importante, en el recaudo del impuesto del timbre, que afecta directamente el desarrollo de proyectos de infraestructura turística a través del Fondo Nacional de Turismo. Por ello la importancia aumentar la inversión extranjera directa para el turismo en Colombia y diversificar las fuentes de financiamiento para la construcción de obras en el sector.

En línea con lo planteado por el Secretario General de la OMT, la coyuntura generada por la pandemia del COVID-19 también representa una oportunidad para que el sector se transforme, integrando la sostenibilidad a las estrategias y políticas turísticas locales, nacionales e internacionales. Esta coyuntura demostró que la reducción de turistas generó efectos positivos en la recuperación de ecosistemas pero a su vez puso de manifiesto que el sector turístico paralizado pone millones de empleos en riesgo, especialmente aquellos de jóvenes, mujeres y comunidades locales que dependen de la industria para obtener un ingreso.

---

<sup>29</sup> Cálculos Oficina de Estudios Económicos, MinCIT,2020, con base en datos de Migración Colombia.1

Con la Política de Turismo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) reconoce ambas situaciones en sus esfuerzos de reactivación y busca sentar las bases para que el turismo se vuelva a consolidar como parte esencial de la economía nacional y se enmarque en la agenda más amplia del desarrollo sostenible.

BORRADOR

## 4 Diagnóstico

En la última década, el sector turismo ha presentado una expansión importante que ha contribuido al crecimiento económico del país, en el año 2010, la nación recibió por concepto de viajes y transporte, según cifras de la balanza de pagos, alrededor de USD 2.800<sup>30</sup> millones en divisas, y para el año 2019, Colombia recibió un aproximado de USD 6.751<sup>31</sup> millones en divisas, por el mismo concepto. El crecimiento de esta industria puede ser consecuencia de varios factores.

Uno de los principales, ha sido la apuesta del Gobierno Nacional para consolidar los productos o segmentos del turismo de alto impacto económico de forma sostenible, responsable y de calidad. El Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, *Turismo, el propósito que nos une*, aborda la estrategia de “desarrollo de la oferta turística del país de forma diferencial e innovadora, a partir de la consolidación de las vocaciones de los destinos y de las ventajas competitivas de sus atractivos, servicios, actividades y productos, enfocada en segmentos de demanda turística especializados y de alto gasto a nivel nacional e internacional, con énfasis a las tipologías de naturaleza, turismo cultural, turismo de reuniones, turismo de salud y bienestar”. (Plan Sectorial de Turismo 2018 - 2022, MinCIT, p.21).

Otro factor relevante es el desarrollo, fortalecimiento y aumento de “la infraestructura requerida para el impulso del turismo de alto valor y productos especializados, teniendo en cuenta el manejo y prevención de impactos, de manera que no se afecten los ecosistemas, el patrimonio y el capital con el que cuentan los territorios para desarrollar la actividad turística”. (Plan Sectorial de Turismo 2018 - 2022, MinCIT, p.35).

No obstante, se han identificado importantes brechas que impiden la consolidación del turismo como gran aportante al Producto Interno Bruto (PIB) del país. Los siguientes son los principales obstáculos: (i) deficiente capacidad técnica especializada para la gestión de proyectos de Infraestructura turística; (ii) insuficiente planeación estratégica de las inversiones en infraestructura turística; (iii) bajo uso de mecanismos de financiación para la inversión en infraestructura turística; (iv) baja articulación en la gestión y desarrollo de infraestructura de soporte para el turismo a nivel nacional; (v) baja implementación de mecanismos innovadores en el desarrollo de infraestructura turística inteligente; (vi) ausencia de acciones que promuevan la infraestructura turística sostenible armonizada. A continuación, se describen las principales falencias con respecto a la infraestructura turística en el país, por las cuales se evidencia la necesidad de elaborar una política de infraestructura turística.

### 4.1 Deficiente capacidad técnica especializada para la gestión de proyectos de Infraestructura turística

Colombia tiene importantes debilidades en la estructuración de proyectos, las cuales se constatan a lo largo del ciclo de inversión. (Documento CONPES 3856, p.7). Por ejemplo, la falta de proyectos para ser presentados a las instancias de aprobación; la devolución de las iniciativas por parte de las instancias viabilizadoras debido a deficiencias en la calidad de la formulación; o las debilidades existentes en los estudios y diseños. Esta realidad genera dificultades adicionales, como la necesidad de introducir ajustes a los estudios y diseños, lo que a su vez genera costos adicionales; retrasos en los procesos de contratación; y problemas en la ejecución que alargan los cronogramas iniciales, así como los niveles de terminación de obras, y los costos inicialmente estimados. (Documento CONPES 3856, p.7).

En el Sector turismo también se presentan bajas capacidades para la formulación, ejecución y operación de proyectos de infraestructura turística, lo que dificulta la gestión y el buen desarrollo de estas iniciativas. Así las cosas, es necesario fortalecer esas capacidades a través de estrategias de asistencia técnica, capacitaciones y talleres, dirigidos a los proponentes de los proyectos.

---

<sup>30</sup> Investigación Internacional de Mercados para la Región de América, 2012, p.17)

<sup>31</sup> El turismo en cifras febrero 2020, Oficina de Estudios Económicos MinCIT

Sumado a lo anterior, la radicación de proyectos de infraestructura exige el diligenciamiento de la “*Ficha de Presentación de Proyectos P.A FONTUR*”<sup>32</sup> junto con el anexo “*Requisitos para presentación de proyectos de Infraestructura 2020*”<sup>33</sup>, usando metodologías diferentes a las sugeridas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como la Metodología General Ajustada (MGA) para la formulación y estructuración de proyectos de inversión pública. Estas técnicas contemplan los principales elementos de la teoría de proyectos en la etapa de preinversión, correspondiente a la identificación, preparación, evaluación y programación de proyectos.

Adicionalmente, para la presentación de proyectos ante FONTUR no se ha dado relevancia a la operación y mantenimiento de los proyectos, ni a la evaluación de estos, aspectos que son fundamentales contemplar para la evaluación de los proyectos definidos en la etapa de pre inversión. Lo anterior, con el fin de determinar los costos asociados a la operación y mantenimiento de los bienes o servicios entregados por el proyecto, y evitar poner en riesgo el cierre financiero y, por tanto, el cumplimiento de sus objetivos. (Documento guía del módulo de capacitación en teoría de proyectos – DNP, 2014).

A su vez, la ficha para la *presentación de proyectos P.A FONTUR Versión 0.8*, establece unos indicadores de gestión, de impacto y de producto que no se encuentran en línea con las herramientas conceptuales y prácticas para la definición y uso de los indicadores en la gestión pública establecida por el DNP, las cuales se encuentran enmarcadas en la cadena de valor, que es una de las principales herramientas de planificación en la gestión pública por su esquema y procedimiento práctico que simplifica el análisis y entendimiento de las políticas públicas. Los indicadores establecidos por el DNP corresponden a indicadores de gestión, de producto y de resultado. A continuación se detalla que recoge cada uno:

- “Gestión: cuantifica los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones; y mide la cantidad de acciones, procesos, procedimientos y operaciones realizadas durante de la etapa de implementación.
- Producto: cuantifica los bienes y servicios (intermedios o finales) producidos y/o provisionados a partir de una determinada intervención, así como los cambios generados por ésta que son pertinentes para el logro de los efectos directos.
- Efecto: mide los cambios resultantes en el bienestar de la población objetivo de la intervención como consecuencia (directa o indirecta) de la entrega de los productos”. (Guía para la construcción y análisis de indicadores – DNP p. 12).

De igual manera, aunque el *Manual para la destinación de recursos y presentación de proyectos* de FONTUR establece la línea estratégica para la infraestructura turística, allí no se define específicamente los programas que se pueden financiar a través de esta línea. Así mismo, es necesario diseñar estos programas de acuerdo con las fases de proyectos, establecidas por el DNP en la guía del módulo de capacitación en teoría de proyectos.

#### **4.2 Insuficiente planeación estratégica de las inversiones en infraestructura turística de acuerdo con las vocaciones territoriales.**

La gestión exitosa de los recursos de inversión pública es el resultado de un adecuado ciclo de gestión presupuestal, esto es: (i) la programación; (ii) la presentación; (iii) el estudio; (iv) la aprobación; (v) la liquidación; (vi) la ejecución; y (vii) el control, seguimiento y evaluación<sup>34</sup>. Una adecuada planeación de la inversión pública permite disminuir los riesgos presupuestales y contractuales, aumentar la probabilidad de éxito de los proyectos, y mejorar la provisión de bienes y servicios públicos en concordancia con las necesidades de las regiones. Facilita, en últimas, una mejor asignación y un uso más eficiente de las

<sup>32</sup> <https://fontur.com.co/consulta-de-proyectos/formatos-y-documentos/31/1>

<sup>33</sup> [https://fontur.com.co/aym\\_image/files/Requisitos%20Infraestructura.pdf](https://fontur.com.co/aym_image/files/Requisitos%20Infraestructura.pdf)

<sup>34</sup> Documento Guía del módulo de capacitación virtual en Gestión Presupuestal de la inversión pública - DNP

inversiones, todo lo cual es importante para lograr una inversión pública de mayor calidad que incremente su contribución al desarrollo del país.

La planeación en la inversión pública permite la orientación adecuada de los recursos públicos, procurando el cumplimiento de objetivos de desarrollo económico y social en los territorios, teniendo en cuenta los usos del suelo para prevenir riesgos, conservar patrimonio cultural y natural y prevenir conflictos. De allí su importancia en la definición de los proyectos de infraestructura turística, que deben responder a las necesidades de la población, la vocación del territorio y a la prospección como destino turístico.

En este sentido, actualmente el Viceministerio de Turismo no cuenta con un instrumento que permita identificar las necesidades de inversión en infraestructura turística de los territorios, y tampoco tiene una herramienta para la priorización de las inversiones para lograr una mejor asignación de los recursos que potencialice la vocación de los territorios. Por ello, se requiere la implementación de un 'Banco de Programas y Proyectos de infraestructura Turística', con el fin de contar con información oportuna y detallada de los requerimientos de inversión, de los proyectos que requieren financiación, así como del estado de ejecución en que se encuentra cada uno de ellos.

Así, por ejemplo, al analizar los antecedentes de financiación de la infraestructura turística de FONTUR se evidencia que los proyectos se han desarrollado por demanda de los territorios, pero en ocasiones estas iniciativas no responden a las Políticas Sectoriales de Turismo estructuradas por el gobierno nacional.

Por esta razón, además, se dificulta medir el impacto de los proyectos de infraestructura turística con respecto al aumento de la competitividad del sector.

En esa misma línea, es necesario fortalecer el análisis sobre si los proyectos financiados son acordes con el desarrollo turístico del territorio o están alineados a la vocación del mismo.

Por otra parte, a pesar de que el *Manual para la destinación de recursos y presentación de proyectos* de FONTUR consagra una línea estratégica para la infraestructura turística, allí no se definen con claridad los lineamientos para la inversión en estos proyectos. Así, por ejemplo, no se limita la tipología de obras que pueden considerarse como infraestructura turística. (FONTUR, 2020, p.30). A junio de 2020, FONTUR invirtió en más de 46 proyectos de construcción en categoría de "otros", que correspondían a obras como aldeas, faros, miradores, plazoletas, teleféricos, paradores turísticos, entre otros. Esto evidencia la necesidad de establecer unos lineamientos que definan de forma clara las categorías y los productos turísticos que se pretenden fortalecer con el desarrollo de los proyectos de infraestructura.

#### **4.3 Desconocimiento y bajo uso de mecanismos de financiación para la inversión en infraestructura turística**

En los últimos 8 años en Colombia se ha invertido más de 1 billón de pesos en proyectos de infraestructura turística alcanzando un estimado de 185 proyectos aprobados a través de FONTUR. De esta cifra, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de FONTUR, ha invertido cerca de 658 mil millones de pesos y los entes territoriales han aportado en contrapartidas lo restante. Además, el principal componente de las inversiones en turismo en Colombia lo representa la inversión en promoción, mercadeo e infraestructura en las regiones Andina y Caribe, las cuales concentran el 82,5% de inversiones; en el resto de regiones, incluida la Insular, se ha ejecutado el 17.5% de esas inversiones.

Por otra parte, de los 18.240 proyectos aprobados a través del Sistema General de Regalías (SGR) entre 2012 y 2019, solo 135 proyectos han sido para el sector de Comercio, Industria y Turismo, de los cuales 59 han correspondido al subsector turismo, lo que denota un bajo índice de aprovechamiento de esta fuente de financiación. Por esta razón, se deben buscar mecanismo para que los recursos del SGR sean una fuente importante para los proyectos de infraestructura turística en el país.

Además, como se ha evidenciado, la mayor fuente de financiación de los proyectos de infraestructura turística es FONTUR, por lo que no se han explorado y aprovechado otros mecanismos de participación de actores privados o el diseño de modelos innovadores para la estructuración de proyectos que permitan su financiación y desarrollo con recursos que no sean los ejecutados por el Fondo Nacional de Turismo, como por ejemplo las Alianzas Público Privadas (APP) o los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (para proyectos de investigación e innovación en temas turísticos, además de impulsar la búsqueda de recursos y asistencia técnica de cooperación internacional para mejorar la competitividad del sector).

Así mismo, las obras públicas destinadas a fortalecer el turismo como industria (apoyadas por el Viceministerio de Turismo), no se integran con las otras obras públicas del país, lo que evidencia la necesidad de buscar una transición hacia otros modelos que posibiliten la convergencia de diferentes actores y la implementación de nuevos modelos de financiación.

Por ejemplo, la inversión extranjera es una de las fuentes potenciales de financiación menos exploradas en temas de infraestructura turística en Colombia. Por lo anterior, es de vital importancia generar estrategias para atraer a estos inversionistas con el fin de potencializar el desarrollo de proyectos de gran impacto, como los proyectos Turísticos Especiales, los cuales buscan contribuir significativamente al cumplimiento de las metas de turismo previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, y en los Planes Sectoriales de Turismo y generar beneficios directos o indirectos, en el fortalecimiento institucional de la oferta turística, en la atracción de inversión para infraestructura y conectividad para el turismo, en el aumento significativo de la productividad y competitividad del sector en el ámbito nacional o regional, en la innovación y desarrollo empresarial en el sector turismo y en el fortalecimiento del capital humano para la competitividad del turismo.

Así mismo, se debe potenciar el desarrollo iniciativas de Turismo Náutico. La apuesta de Colombia por el plan de turismo náutico ha sido un acierto pues ha promovido el desarrollo socioeconómico de las regiones litorales, el ordenamiento de las instalaciones y los frentes litorales, y contribuido con la creación de hasta 12.000 empleos, generando un aumento del turismo en áreas litorales y desarrollando la Cultura Náutica en un país que ha vivido de espaldas al mar y los ríos<sup>35</sup>. En este sentido, el desarrollo y consolidación del turismo y de las actividades náuticas en la Costa Caribe y la Costa Pacífica colombiana deberán partir del diseño de una serie de iniciativas, basadas en la sostenibilidad y la innovación, para favorecer el desarrollo de este tipo de turismo, tanto para la demanda exterior como para potenciar las actividades náuticas entre la población local. Además, es importante anotar que para lograr el crecimiento esperado a nivel nacional e internacional de este tipo de turismo, se requiere de una adecuada infraestructura aeronáutica que pueda absorber la nueva demanda.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que la estructuración y formulación de proyectos constituye uno de los ejes fundamentales en el ciclo de vida de los mismos. De una adecuada estructuración depende no solo la correcta valoración y dimensionamiento de los recursos requeridos para su desarrollo, sino también la adecuada ejecución de los proyectos, lo que determina la calidad y optimización final de las inversiones realizadas. Por ello, una estructuración integral, completa y sistemática reduce considerablemente los riesgos asociados a la ejecución, así como la incertidumbre en la triple restricción de los proyectos: el alcance, el tiempo y el costo. De esta manera, se debe dar especial importancia no solo a la ejecución de los proyectos sino también a la estructuración y formulación de las inversiones.

---

<sup>35</sup> Plan Nacional de Turismo Náutico, MinCIT, 2013.

Por último, cabe destacar que el aeropuerto internacional El Dorado, registró altos niveles de ocupación según las estadísticas de operaciones aéreas generadas en el último trimestre de 2019, con un total de 81.145<sup>36</sup> operaciones por concepto de aterrizajes y despegues, correspondientes al transporte aéreo de carga y de pasajeros, restringiendo las posibilidades para nuevos operadores aéreos. Según la Aeronáutica Civil, “Colombia podría alcanzar 94,3 millones de pasajeros anuales en el 2030”, esta situación obliga a pensar en una nueva mejora de la infraestructura actual de este aeropuerto, así como el fortalecimiento de las operaciones en otros aeropuertos troncales y regionales del país.

#### 4.4 Baja articulación en la gestión y desarrollo de infraestructura de soporte para el turismo a nivel nacional.

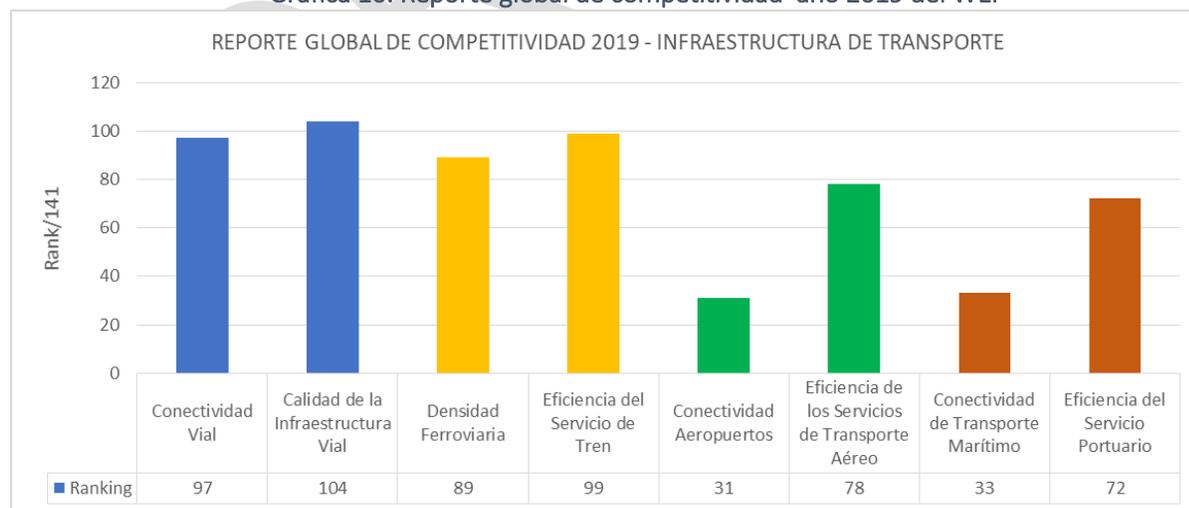
Existe baja articulación institucional entre los diferentes niveles de gobierno como el nacional, departamental y municipal, así como entre entidades del mismo nivel de gobierno, lo que no ha permitido la fluidez efectiva para la gestión del turismo desde la gobernanza<sup>37</sup> y lo misional.

Por su parte, el desarrollo de infraestructura como soporte de turismo, que se tiene en cuenta en la ponderación del índice ICVT y del ICTRC, está a cargo de diferentes entidades del nivel nacional y territorial identificadas en la gráfica 6. En este sentido, la responsabilidad del desarrollo de los componentes e indicadores medidos en los índices mencionados recae en diversos actores del sector público en sus distintos niveles de gobierno, e incluso en actores del sector privado.

De lo anterior, resulta el desafío de articulación del Viceministerio de Turismo con los actores locales, departamentales y nacionales para la gestión de la infraestructura de soporte para el turismo, cuyo papel es crucial en el desarrollo de destinos turísticos en términos de productividad y competitividad.

Es de anotar que Colombia ocupa el puesto 81 de 141 en el Pilar 2. Infraestructura según el reporte global de competitividad del año 2019 del WEF, ranking obtenido teniendo en cuenta la evaluación de los siguientes componentes:

Gráfica 10. Reporte global de competitividad año 2019 del WEF



<sup>36</sup> Estadísticas Aeropuerto Internacional el Dorado – cuarto trimestre 2019 <https://opain-storage.nyc3.digitaloceanspaces.com/docs/estadisticas-aeropuerto/2019/Consolidado-4-Trimestre-de-2019.pdf>

<sup>37</sup> Es el proceso en el que se define la dirección y la forma de organización para cumplir los objetivos de la política. Es resultado de la deliberación conjunta entre el gobierno y los distintos actores sociales, privados y políticos que se encuentran en el espacio de la política pública (Aguilar, 2007, p. 8).

Fuente: Reporte Global de Competitividad 2019 - WEF

De lo anterior se analiza que Colombia debe direccionar sus esfuerzos a las mejoras en la calidad de la infraestructura vial, en la eficiencia del servicio ferroviario, de transporte aéreo y portuario.

La infraestructura férrea y fluvial se ha rezagado durante las últimas décadas. Con más de 3.300 km de red, el modo férreo no ha contado con recursos suficientes para la reactivación integral de los corredores existentes y contando con 18.225 km de red fluvial navegable, que no se aprovecha por la baja inversión pública. La operación, aun cuando es privada, tiene bajos niveles de servicio, es insegura y se concentra en el río Magdalena, superando en su mayoría infraestructuras de más de 50 años y con flujos unidireccionales que aumentan los costos operacionales.

Más del 96 % del comercio exterior se realiza a través del modo marítimo, y en este segmento, entre 2010 y 2017 se han invertido más de \$ 5,4 billones en modernización de equipos, ampliación o construcción de infraestructura, lo que significó un aumento del 45 % de la capacidad portuaria, y mejoras en la señalización, control de tráfico, cartografía náutica, mantenimiento y profundizaciones de los canales de acceso de Buenaventura, Barranquilla y Cartagena. Así mismos el crecimiento acelerado de pasajeros y carga aérea en Colombia, y la dinámica mundial de este modo, demanda la constante evolución del sector aéreo en el país. El significativo momento del transporte aéreo en el crecimiento de la economía requiere inversiones en ampliación y mantenimiento de infraestructura.

Colombia se encuentra entre los 10 primeros países del mundo con mayor crecimiento proyectado (7,1 %) en el periodo 2016-2040, y los aeropuertos de Bogotá, Rio negro, Cali y Barranquilla movilizaron el 99 % de la carga aérea de comercio exterior.

La calidad de infraestructura de transporte terrestre ha ascendido 10 puestos en el ranking del Foro Económico Mundial 2017-2018. Sin embargo, persisten las dificultades con la gestión predial, social y ambiental, que impiden finalizar los proyectos en ejecución; así como la necesidad de identificar nuevas fuentes de pago e incentivos para la atracción de capital privado para los nuevos proyectos de infraestructura<sup>38</sup>.

Por su parte, en el plan sectorial de Turismo 2018-2022 se trazó el objetivo de implementar la gobernanza efectiva en el sector y en los territorios del país. Desde su publicación, allí se planteó la necesidad de poner en marcha un sistema de gobernanza turística para que todos los sectores del Gobierno, así como los diferentes actores del territorio nacional, unieran esfuerzos para mejorar la comunicación y la prosperidad del sector turismo en general. También, el plan sectorial de turismo fomenta la unión de esfuerzos para mejorar las agendas de trabajo, los canales de apoyo, control y seguimiento a proyectos de inversión, así como para mejorar el acceso a líneas de inversión para entidades territoriales. Aquí se abre una oportunidad para fortalecer el papel de la infraestructura de soporte integral y concertada, por medio de una gobernanza efectiva para los territorios y mejorar su desarrollo, competitividad y productividad<sup>39</sup>.

#### **4.5 Baja implementación de mecanismos innovadores en el desarrollo de infraestructura turística inteligente**

La innovación ha sido campo desconocido de aplicación para el desarrollo de Infraestructura pública en el país. A pesar de que la infraestructura turística continúa ceñida a modelos tradicionales se han logrado avances para el diseño de infraestructura accesible, por ejemplo, para población en condición de discapacidad. Dichos avances se ven reflejados en la norma técnica complementaria – NTC: 4139, 4141,

---

<sup>38</sup> PND, 2018 - 2022, p.600 - 602

<sup>39</sup> Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022, MinCIT, 2018, p. 11

4142, 4144 y 4695, a partir de las cuales son determinados los lineamientos para el diseño de infraestructura que asegure la accesibilidad de las personas con condición de discapacidad.

A pesar que se han hecho esfuerzos por mejorar la conectividad en los territorios<sup>40</sup> y el acceso a la información, el sector turístico sigue rezagado en impulsar mecanismos de innovación, específicamente en infraestructura, para brindar tecnología y acceso a los destinos turísticos. Para contrastar este panorama nacional, es necesario resaltar algunos avances internacionales respecto a la innovación en el desarrollo de infraestructura:

España, por ejemplo, a través del programa de Destino Turístico Inteligente unifica los conceptos de gobernanza, sostenibilidad, accesibilidad, conocimiento e innovación tecnológica en torno a los destinos turísticos, a través de la definición de estos como pilares para la implementación de un nuevo modelo turístico<sup>41</sup>. De esta forma, logran consolidar sitios turísticos integrales, caracterizados por el fácil acceso a estos, gracias a la infraestructura y el desarrollo de herramientas tecnológicas, y por un pilar de conciencia ambiental. Esta metodología no solo cambia la experiencia del turista, también incrementa la calidad de vida del residente, aumenta la competitividad y favorece la eficiencia de los procesos de producción y comercialización (Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A.M.P., 2018).

Así mismo, este país ha avanzado en una estrategia de revalorización del destino por medio de la innovación y la tecnología, a través de la mejora de la experiencia del usuario, por medio del uso de herramientas como sistemas de información geográfica e Infraestructura Móvil (Luaces, Pedreira, Place, & Seco, 2008).

Australia, un país caracterizado por impulsar la innovación, por medio del *Smart Tourism* se enfoca en mejorar la intervención del Estado y por ende la confianza de los ciudadanos en este, a través del acceso público a la información (Gretzel, Sigala, Xiang, & Koo, 2015). En los países occidentales, el *Smart Tourism* no es una estrategia central en las políticas dirigidas al desarrollo turístico, por el contrario, su contribución se ha concentrado en el desarrollo de otros elementos igualmente importantes como es el caso de la sostenibilidad y la relación entre turistas y destinos.

En relación con países vecinos, Perú, por ejemplo, cuenta con las herramientas como "*Beacons*", para la señalización turística inteligente, consisten en dispositivos electrónicos ubicados en equipamientos de señalización turística que brindan información al turista, permitiendo identificar sitios de interés y servicios que lo rodean, de esta forma hacen más amena su experiencia (Vásquez, 2018).

Además, en la actualidad se encuentra desarrollando Heroica Smart - proyecto de Ciudad Inteligente en Tacna y Ayacucho como próxima ciudad inteligente. Este proyecto busca consolidar un modelo de ciudad inteligente con el objetivo de mejorar cuatro componentes de la ciudad: el turismo, las incidencias ciudadanas, la ecología y la seguridad, a través de la recolección de información. Respecto al turismo, que corresponde al componente de nuestro interés, se consolida una plataforma con información de interés para los turistas, restaurantes, hospedajes, centros comerciales, sitios turísticos y demás (Liendo, 2020).

Analizando lo anterior, Colombia presenta grandes retos para la implementación de tecnología en la gestión de infraestructura turística, a pesar de los avances en esta materia.

---

<sup>40</sup> Incremento del número de conexiones a internet móvil 4G, llegando a 20.9 millones de conexiones, esto representa un aumento de 8.1 millones en los últimos dos años (MinTIC, 2020). De igual forma, MinTIC ha trabajado a partir de diferentes proyectos por mejorar la conectividad en zonas apartadas del país, por ejemplo, a inicios del presente año amplió la cobertura de telefonía e internet móvil en zonas rurales de los 32 departamentos del país (MinTIC, 2020).

#### 4.6 Ausencia de acciones que promuevan la infraestructura turística sostenible armonizada

En el Documento CONPES 3919 *Política Nacional de Edificaciones sostenibles 2018*, se presentan dentro del contexto nacional las principales problemáticas de las edificaciones públicas y privadas, nuevas y usadas, en el sector rural y urbano:

- “Débil implementación de instrumentos de política pública para la inclusión de criterios de sostenibilidad en todas las edificaciones y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones.
- Débil información sectorial para el seguimiento al mercado de edificaciones y a la implementación de la normativa existente con criterios de sostenibilidad.
- Carencia de incentivos para la implementación de iniciativas de construcción sostenible” (Documento CONPES 3919, 2018, p.42).

La infraestructura es considerada uno de los ejes fundamentales de la economía y el crecimiento de la competitividad de las regiones y territorios. Sin embargo, la infraestructura también puede impactar negativamente la sociedad y el ambiente si su diseño, construcción y operación no se articulan con las condiciones, cultura y su entorno. Se evidencia la necesidad de robustecer los programas y proyectos para incentivar el turismo sostenible<sup>42</sup> y por ende, infraestructuras verdes<sup>43</sup> en el país, articulando criterios técnicos de sostenibilidad<sup>44</sup> para que las edificaciones turísticas logren un enfoque integral.

Por lo anterior, se hace necesario implementar un sistema funcional donde se armonicen las actividades productivas y el uso sostenible del patrimonio en un territorio, para comunidades locales implicadas y no implicadas en el turismo que pueden verse impactadas por la infraestructura turística y posicionar así la infraestructura verde como un armonizador entre el ambiente, la economía y la sociedad, promoviendo así el crecimiento verde<sup>45</sup> y la economía circular<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Se entiende como aquel que toma en consideración las repercusiones económicas, socioculturales y ambientales, actuales y futuras, para desarrollar actividades que den respuesta a las necesidades de los visitantes, de los destinos, de las comunidades anfitrionas y de la industria turística y del entorno (UNWTO & EU, 2013; UNWTO, ITC & EIF, 2017).

<sup>43</sup> “El agua, la movilidad, el espacio público y la biodiversidad son los ejes a partir de los cuales podemos consolidar una infraestructura verde que permita mejorar nuestros entornos urbanos, conservar la biodiversidad local, beneficiar la salud física y mental de las personas, al mejorar la planificación e impulsar la eficacia administrativa, lo que redundará en mejor calidad de vida para los habitantes de nuestras ciudades”, Peñuela Pava, Ministerio de Ambiente, 2020.

<sup>44</sup> “Enfoque de desarrollo que se fundamenta en una visión de largo plazo y en la armonización entre crecimiento económico y conservación. Incluye las tres dimensiones, como son la ambiental, la sociocultural y la económica”. (NTS-TS 003, 2018, p.9).

<sup>45</sup> Trayectorias de crecimiento que garantizan en el largo plazo el desarrollo económico, la conservación del capital natural, el bienestar social y la seguridad climática. (Documento CONPES 3934, p.12).

<sup>46</sup> “Sistemas de producción y consumo que promuevan la eficiencia en el uso de materiales, agua y la energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas, el uso circular de los flujos de materiales y la extensión de la vida útil a través de la implementación de la innovación tecnológica, alianzas y colaboraciones entre actores y el impulso de modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible.” (Ellen MacArthur Foundation, 2014).

## 5 Estructura de la política

### 5.1 Objetivo general

Fortalecer los procesos de formulación, planeación, gestión, evaluación y seguimiento de proyectos para el desarrollo sostenible de una infraestructura turística que responda de manera coherente con las necesidades de los territorios y poblaciones locales, propendiendo por la articulación eficiente con otras instituciones que fomentan infraestructura estratégica para el país.

### 5.2 Objetivos específicos

- Aumentar la capacidad técnica para la gestión de proyectos de infraestructura turística.
- Implementar estrategias de planeación de infraestructura turística que respondan a la vocación turística de los territorios y a las necesidades del sector turismo.
- Facilitar los mecanismos de financiación para la inversión en infraestructura turística.
- Fortalecer la articulación interinstitucional para la gestión y desarrollo de la infraestructura de soporte para el turismo.
- Promover mecanismos innovadores en el desarrollo de la infraestructura turística inteligente.
- Poner en marcha acciones que consoliden la infraestructura turística sostenible integral.

### 5.3 Matriz de marco lógico

En el objetivo general y en los objetivos específicos se presentan en la siguiente matriz con causas, efectos, los problemas específicos y el problema general. Estos seis (6) objetivos específicos a su vez se derivan en seis (6) estrategias compuestas por quince (15) proyectos y cuarenta y ocho (48) acciones que se convierten en el pilar de este documento de política pública (ver cuadro 6 y anexo 1. Matriz de Marco Lógico para los programas, proyectos y acciones).

Cuadro 5. Resumen de la matriz de marco lógico de la política de infraestructura turística

CAUSAS	EFFECTO	PROBLEMAS ESPECIFICOS	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA
Falta herramientas para la formulación de proyectos de infraestructura turística	Baja presentación y financiación de proyectos estratégicos de infraestructura para el turismo.	Deficiente capacidad técnica especializada para la gestión de los proyectos de Infraestructura Turística.	Aumentar la capacidad técnica para la gestión de proyectos de infraestructura turística.	<b>1. CAPACIDAD TÉCNICA</b> Especialización de los conocimientos para fortalecer la eficiencia, efectividad y eficacia en la gestión y liderazgo de proyectos que adelanten las entidades territoriales y el Viceministerio de Turismo en materia de Infraestructura Turística.
Presentación de proyectos con elementos diferenciados entre las diferentes fuentes de financiación	Atrasos en la ejecución de los proyectos.			
Deficiencias en la medición de impacto de los proyectos de infraestructura turística desarrollados	Procesos lentos para llevar a cabo la contratación para la ejecución de la obra.			
Poca relevancia de los criterios de sostenibilidad en los proyectos de infraestructura turística	Obras inconclusas o con problemas de sostenibilidad			
Baja capacitación o				

CAUSAS	EFFECTO	PROBLEMAS ESPECIFICOS	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA
asistencia técnica para la formulación de proyectos				
<p>Deficiente conocimiento de las necesidades de infraestructura turística de los territorios</p> <p>Falta de herramientas para la priorización de proyectos</p> <p>Falta de claridad sobre las tipologías y categorías de proyectos financiados a través de FONTUR</p> <p>Falta de evaluación específica para que la infraestructura turística responda al proceso de desarrollo turístico y vocación del territorio.</p>	<p>Infraestructura no articulada con la vocación de los territorios</p> <p>Ineficiente distribución de recursos por falta de planeación en armonía con la vocación de los territorios.</p> <p>Las obras se hacen por demanda y no para responder a necesidades estratégicas</p> <p>Deficiente conocimiento de iniciativas para desarrollar a través de APP</p>	<p>Insuficiente planeación estratégica de las inversiones en infraestructura turística de acuerdo con las vocaciones territoriales.</p>	<p>Implementar estrategias de planeación de infraestructura turística que respondan a la vocación turística de los territorios y a las necesidades del sector turismo.</p>	<p><b>2. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA</b></p> <p>Planificación de la infraestructura turística a nivel nacional y local de acuerdo con las vocaciones y necesidades de los territorios para facilitar el desarrollo sostenible de la actividad turística.</p>
<p>Falta de gestión y desconocimiento de fuentes de financiación, recursos y herramientas potenciales para la construcción de infraestructura turística</p> <p>Desarticulación entre los diferentes actores (nación,</p>	<p>Baja inversión y desarrollo de proyectos de infraestructura turística necesaria para impulsar y mejorar la competitividad de los territorios</p> <p>Bajo aprovechamiento</p>	<p>Desconocimiento y bajo uso de mecanismos de financiación para la inversión en infraestructura turística</p>	<p>Facilitar los mecanismos de financiación para la inversión en infraestructura turística.</p>	<p><b>3. FINANCIACIÓN E INVERSIÓN</b></p> <p>Generación de oportunidades y nuevos mecanismos de financiación para la gestión de la inversión en infraestructura turística, reconociendo potenciales inversionistas,</p>

CAUSAS	EFFECTO	PROBLEMAS ESPECIFICOS	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA
<p>departamento, municipios, privados y cooperación), que impide que la competitividad de los territorios se desarrolle eficientemente.</p> <p>Ausencia de estrategias de atracción de inversionistas extranjeros</p> <p>Falta de gestión y creación de nuevos enfoques en la formulación y desarrollo de proyectos</p>	<p>del potencial turístico de las regiones</p> <p>Bajo interés de inversión de grandes inversionistas extranjeros</p> <p>presentación de proyectos en una misma línea, poco innovadores y sin generación de impacto</p>			<p>financiadores, y herramientas que generen competitividad turística de los territorios.</p>
<p>Falta de interés público sobre la infraestructura turística</p> <p>Bajo posicionamiento de la infraestructura en la agenda política del país.</p>	<p>Desarticulación de las entidades nacionales en la visión de posicionamiento y mejoramiento de la competitividad de los territorios por medio de la infraestructura turística</p> <p>Falta de medición de los impactos que generan las obras en materia turística.</p>	<p>Baja articulación en la gestión y desarrollo de infraestructura de soporte para el turismo a nivel nacional.</p>	<p>Fortalecer la articulación interinstitucional para la gestión y desarrollo de la infraestructura de soporte para el turismo.</p>	<p><b>4. GOBERNANZA</b></p> <p>Fortalecer la institucionalidad para el turismo, en búsqueda de la mejora de la calidad y condiciones de vida de las poblaciones locales en los destinos.</p>
<p>Ausencia de estrategias que impulsen la articulación de</p>	<p>Desarticulación de los conceptos de</p>	<p>Baja implementación de mecanismos innovadores</p>	<p>Promover mecanismos innovadores en el</p>	<p><b>5. INNOVACIÓN</b></p> <p>Promoción e</p>

CAUSAS	EFFECTO	PROBLEMAS ESPECIFICOS	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA
<p>conceptos de innovación e infraestructuras inteligentes</p> <p>Desconocimiento y falta de apropiación de mecanismos de gestión para el desarrollo competitivo de los territorios que impulsen la construcción de infraestructuras turísticas</p>	<p>sostenibilidad, accesibilidad, conocimiento e innovación tecnológica en torno a los destinos turísticos</p> <p>Deterioro del nivel de competitividad turística de los territorios que incide en la falta de innovación en la infraestructura turística</p> <p>Baja presentación de iniciativas que contemplen metodologías y componentes SMART</p>	<p>en el desarrollo de infraestructura turística inteligente</p>	<p>desarrollo de la infraestructura turística inteligente.</p>	<p>implementación de mecanismos TIC/SIG/SMART<sup>47</sup> de gestión para desarrollar y potenciar proyectos de infraestructura turística sostenible.</p>
<p>Carencia de una hoja de ruta para la inclusión de criterios de sostenibilidad de una forma integral dentro del ciclo de vida de las edificaciones</p> <p>Deficiencias en los procesos</p>	<p>Ausencia de lineamientos y criterios de sostenibilidad para la infraestructura turística</p> <p>Débil integración de criterios y lineamientos de sostenibilidad para las</p>	<p>Ausencia de acciones que promuevan la infraestructura turística sostenible armonizada</p>	<p>Poner en marcha acciones que consoliden la infraestructura turística sostenible integral.</p>	<p><b>6. SOSTENIBILIDAD</b> Más infraestructura turística verde y armonizada con el entorno</p>

<sup>47</sup> TIC: Tecnología de la información y la comunicación  
SIG: Sistema de Información Geográfica

CAUSAS	EFECTO	PROBLEMAS ESPECIFICOS	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA
<p>de innovación e incorporación de nuevas tecnologías de la construcción en las diferentes fases del proyecto, y en la baja aplicabilidad de la normativa existente.</p> <p>Desarticulación entre las visiones territoriales y nacionales en la importancia del turismo para el desarrollo sostenible, de la atención y respeto al turista</p> <p>Bajo desarrollo de diseños y edificaciones turísticas conscientes del clima y la ecología de los entornos del territorio, así como la desarticulación de las dimensiones ambiental, económica y social.</p>	<p>distintas fases del ciclo de vida de la infraestructura</p> <p>Inexistencia de mecanismos de seguimiento a proyectos y su cumplimiento con la normativa y alcance de inclusión de criterios de infraestructuras sostenibles</p> <p>Carencia de incentivos para infraestructuras que incluyan iniciativas de construcciones sostenibles</p> <p>Infraestructuras turísticas aisladas y sin sincronía con su entorno, impactando el confort, la armonización y el bienestar del ambiente, los turistas y la población.</p>			

## 5.4 Estrategias

Las estrategias definidas como ejes que estructuran la puesta en marcha de la política son las siguientes:

### 5.4.1 Capacidad técnica

Especialización de los conocimientos para fortalecer la eficiencia, efectividad y eficacia en la gestión y liderazgo de proyectos que adelanten las entidades territoriales y el Viceministerio de Turismo en materia de Infraestructura Turística.

Lo anterior, para atender la baja capacidad técnica por parte de las entidades territoriales para la formulación de proyectos de infraestructura para el turismo que respondan a las necesidades del proceso de desarrollo y consolidación del producto turístico en el destino y posteriormente establecer las inversiones de infraestructura.

Con estos propósitos, las líneas de política se orientarán a través de tres proyectos a saber:

- 5.4.1.1 **Caja de herramientas** para la gestión y formulación de proyectos de infraestructura turística
  - a. Parametrizar la formulación de proyectos de infraestructura turística, utilizando la metodología general ajustada (MGA) del DNP.
  - b. Parametrizar la fase de proyectos de infraestructura turística de FONTUR con las fases establecidas por el DNP
  - c. Elaboración de cartillas con lineamientos que orienten a las entidades territoriales en el desarrollo (formulación y sostenibilidad de proyectos, elementos de diferenciación en tipos de infraestructura turística).
- 5.4.1.2 **Asesoría técnica** en proyectos de Infraestructura turística
  - a. Realizar asesorías técnicas a las entidades territoriales y demás actores involucrados sobre el desarrollo de proyectos en infraestructura turística, de acuerdo con la vocación de los territorios.
  - b. Jornadas de asistencia técnica con el DNP, dirigidas a las entidades formuladoras de proyectos de infraestructura turística, sobre la metodología MGA.
  - c. Talleres técnicos de transferencia de conocimiento e intercambio de experiencias exitosas nacionales e internacionales en infraestructura turística (con actores de la academia, instituciones internacionales, entidades del orden nacional y territorial, y actores privados).
- 5.4.1.3 **Gestión de calidad** en el ciclo de desarrollo de proyectos de infraestructura turística ante FONTUR
  - a. Parametrización de procesos para la presentación, formulación, viabilización y contratación de los proyectos a través de FONTUR (fichas de viabilidad, pertinencia y de ajustes)

### 5.4.2 Planeación estratégica

Define los puntos de partida y las acciones necesarias para lograr la planificación de la infraestructura turística a nivel nacional y local, de acuerdo con las vocaciones y necesidades de los territorios para facilitar el desarrollo sostenible de la actividad turística. Esto, a través de la definición de una visión estratégica hacia dónde vamos y las necesidades de infraestructura turística que requiere el país para generar una distribución de recursos eficiente y armónica.

Lo anterior se enmarca en el desarrollo de los siguientes proyectos y acciones:

- 5.4.2.1 Desarrollo de un **diagnóstico de necesidades de infraestructura turística** que permita la posterior identificación de iniciativas territoriales, generación y priorización de oportunidades de inversión.
- Elaborar un inventario de necesidades de infraestructura que contribuya a la consolidación de los destinos turísticos nacionales con agendas regionales y territoriales.
  - Identificar las necesidades de infraestructura resultante de los estudios de consultoría contratados por el Ministerio a través de FONTUR, en temas tales como diseño de producto.
  - Identificar las necesidades de inversión para desarrollar su ejecución a través de Asociaciones Público-Privadas.
  - Identificación coordinada con las **Agencias de Promoción de Inversiones de Procolombia** sobre las oportunidades y destinos para la inversión extranjera (Portafolio de oportunidades de inversión ).
  - Identificar iniciativas de inversión priorizadas en los diferentes sectores que desarrollen infraestructura de soporte para el turismo a nivel nacional.
- 5.4.2.2 Creación del **Banco de proyectos de infraestructura turística** que permita tener una visión y trazabilidad de los proyectos desde su etapa de idea hasta la fase de ejecución e implementación, permitiendo un mejor control, seguimiento y monitoreo de las inversiones y sus impactos.
- Crear el banco de proyectos de infraestructura turística (Creación de herramientas institucionales, metodológicas, jurídicas y técnicas de financiamiento y de gestión para orientar el desarrollo de proyectos de infraestructura prioritarios para el desarrollo turístico territorial y nacional).
  - Metodología de la priorización de proyectos para la planeación de la inversión en los destinos turísticos (Vocación, productos turísticos y atractivos).
  - Metodología de seguimiento de la operación, mantenimiento y sostenibilidad de los proyectos de infraestructura turística desarrollados a través de FONTUR.
- 5.4.2.3 Definición de **Tipologías y Categorías de los proyectos de infraestructura turística que pueden ser presentados a FONTUR** para dar mayor claridad de qué se considera infraestructura turística y se generen sinergias entre los inversores y la vocación de los territorios.
- Definición de las tipologías y categorías de proyectos para ser considerados como infraestructura turística.
  - Revisión de la ficha de pertinencia para que las inversiones financiadas estén acordes con el proceso de desarrollo turístico del territorio o estén alineadas a la vocación del mismo.

### 5.4.3 Financiación e inversión

Generación de oportunidades y nuevos mecanismos de financiación para la gestión de la inversión en infraestructura turística, reconociendo potenciales inversionistas, financiadores, y herramientas que generen competitividad turística de los territorios.

Lo anterior se enmarca en el desarrollo de los siguientes proyectos y acciones:

- 5.4.3.1 **Fortalecimiento y mejora de los mecanismos para el fomento de la inversión** en infraestructura turística para incrementar la financiación de proyectos, incentivar la inversión y elevar las estadísticas de presentación y desarrollo de proyectos de infraestructura turística a nivel nacional.
- Desarrollar un diagnóstico de las potenciales fuentes de financiación nacionales, internacionales y privadas en infraestructura para turismo.
  - Generar articulación para la financiación de la estructuración de proyectos de infraestructura turística a través de la Banca de Desarrollo Territorial (FINDETER), Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTERRITORIO), Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), Banco Agrario de Colombia, BANCOLDEX, entre otros.

- c. Acompañamiento para la presentación de proyectos ante FONTUR
  - d. Incentivar y acompañar la presentación de proyectos a través del Sistema General de Regalías (Realización de E&D a través de FONTUR).
  - e. Elaboración de los modelos tipo de infraestructura turística para presentación por parte de las entidades territoriales.
  - f. Apalancar la inversión de proyectos de infraestructura para el turismo con fuentes de financiación como APP
  - g. Identificación de inversiones que se beneficien con el incentivo tributario de la ley de Crecimiento.
  - h. Participar en el evento más importante en Colombia en materia de atracción de inversión extranjera directa al país. COLOMBIA INVESTMENT SUMMIT para la identificación de proyectos de infraestructura turística que beneficien a los destinos.
  - i. Promover las inversiones en los aeropuertos troncales para desarrollar infraestructuras aeroportuarias (aeronaves clase C).
- 5.4.3.2 Desarrollo e implementación de la **Nueva generación de Proyectos de Infraestructura para el turismo** que incentiven la inversión extranjera y den una visión más amplia de las potencialidades regionales y nacionales en infraestructuras turísticas que impacten significativamente la competitividad y desarrollo de los territorios.
- a. Realizar un inventario de destinos turísticos con potencial de inversión extranjera.
  - b. Establecer los criterios para desarrollo, operación y seguimiento de Proyectos Turísticos Especiales (inversión extranjera).
  - c. Estructuración de Proyectos Turísticos Especiales.
  - d. Priorizar y estructurar proyectos del plan nacional de turismo náutico.
- 5.4.3.3 Desarrollo de una **Estrategia de seguimiento a la operación de los proyectos** financiados por FONTUR, mitigando el riesgo de abandono e insostenibilidad de la infraestructura.
- a. Realizar seguimiento a los proyectos de inversión terminados y que requieran operación por parte de las entidades territoriales.

#### 5.4.4 Gobernanza

Desde esta estrategia se pretende potenciar la funcionalidad del término en un trabajo articulado y armonizado por medio del proyecto *“Turismo como orientador del desarrollo competitivo de las regiones”* con una coordinación en los tres niveles de gobierno (Nacional, Departamental, Municipal) y la articulación entre pares de cada uno de los niveles, dando línea a las regiones en la búsqueda de la mejora de la calidad y condiciones de vida de las poblaciones locales en los destinos.

Dentro de la presente estrategia se encuentran el siguiente proyecto con sus acciones:

- 5.4.4.1 Turismo como orientador del **desarrollo competitivo de las regiones**. Desde la gobernanza vertical escalando desde lo local hasta lo nacional.
- a. Desarrollar canales de apoyo con entidades territoriales para la identificación de iniciativas de inversión.
  - b. Apoyar técnicamente a las entidades territoriales en el desarrollo de proyectos de infraestructura turística.
  - c. Construir agendas de trabajo con Regiones de Administración y Planificación, Gobernaciones y municipios para fortalecer el desarrollo y la gestión competitiva de los territorios.

5.4.4.2 Turismo como orientador del **desarrollo competitivo de la infraestructura para el turismo nacional**. Perspectiva desde una coordinación y gobernanza horizontal, entre sectores nacionales.

- a. Articulación de las inversiones con las líneas de inversión priorizadas en los diferentes sectores que desarrollen infraestructura de soporte para el turismo a nivel nacional.
- b. Articulación con las comisiones regionales de competitividad, sobre las necesidades de inversión en infraestructura turística detectadas en el territorio.

#### 5.4.5 Innovación

En la estrategia de innovación se plantean dos proyectos encaminados a potenciar la gestión de nuevas prácticas innovadoras en la infraestructura turística, lograr el mayor provecho interactivo de la experiencia del turista y del sector turístico en general.

A continuación, se presentan los siguientes proyectos y acciones:

5.4.5.1 Implementación de **mecanismos innovadores** que fortalezcan el desarrollo de Infraestructuras turísticas inteligentes.

- a. Desarrollar un manual de señalización turística inteligente para promover y elevar la experiencia del turista.
- b. Crear un sistema de información para la gestión de proyectos de infraestructura turística.
- c. Mantener la información de los proyectos de infraestructura turística actualizada y disponible en la página web.
- d. Realizar un diagnóstico de experiencias significativas internacionales en temas relacionados con innovación.

5.4.5.2 Posicionamiento de **destinos turísticos inteligentes** que incorporen elementos de innovación en la construcción y gestión de infraestructura turística.

- a. Apoyar la incorporación de los componentes de infraestructura en la estrategia de destinos turísticos inteligentes y de innovación social para el sector- Prestadores de Servicios Turísticos (PST).
- b. Promover incentivos para la incorporación de componentes de innovación en proyectos de infraestructura turística.
- c. Apoyar el desarrollo de proyectos de infraestructura que incorporen componentes de innovación y nuevas tecnologías que contribuyan a la mejora en la competitividad de los territorios.

#### 5.4.6 Infraestructura turística sostenible:

Desarrollar infraestructuras turísticas que armonicen dentro del ciclo de vida de los proyectos la interacción sostenible entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales para aumentar la calidad de vida de los ciudadanos, generando sintonía con las metas del PND 2019-2022, los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y las políticas públicas en la materia. Esto, a través de entornos prósperos y saludables que aporten a la conservación y cuidado del medio ambiente, los ecosistemas y la biodiversidad.

Lo anterior se enmarca en el desarrollo de los siguientes proyectos y acciones:

5.4.6.1 *Diseño y fortalecimiento de los **lineamientos y requisitos que definan el desarrollo de proyectos de infraestructura verde** para el turismo.*

- a. Definir criterios y lineamientos técnicos de impacto y manejo para los proyectos de infraestructura turística (infraestructura verde y armonización de la infraestructura con el entorno).

- b. Desarrollar programas para el fomento e inclusión de criterios de sostenibilidad, accesibilidad, conservación, protección y promoción de la infraestructura verde para prestar servicios turísticos.
- c. Generar articulaciones con entidades nacionales e internacionales para desarrollar proyectos de infraestructura turística verde, responsable y de calidad.

5.4.6.2 *Incentivar la ejecución de **proyectos de infraestructura verde para el turismo, armonizada con el entorno.***

- a. Generar incentivos para que los proyectos presentados a MinCIT (FONTUR) incorporen criterios y lineamientos de infraestructuras verdes, armonizados con el entorno y con las condiciones naturales de los territorios.
- b. Apoyar el desarrollo de proyectos de infraestructura verde por medio de los cuales se armonice e impacte positivamente los destinos turísticos del país, contribuyendo a la articulación de las dimensiones social, económica y ambiental.

BORRADOR

## 5.5 Glosario

- **Desarrollo:** se emplea en el marco del desarrollo sostenible entendido como *“el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”* (Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987).
- **Gobernanza:** Hace referencia a la forma ordenada y sistemática en que se toman decisiones por parte de los actores del sector turístico (prestadores de servicios turísticos, personas naturales y jurídicas como partes interesadas, personas que ocupan posiciones formales de poder como representantes de instituciones y entidades). Estas decisiones tienen un enorme impacto sobre las normas que se espera que observen y las estructuras institucionales y sociales, y determinan dónde y cómo se debe desarrollar el turismo. Para el Instituto de Gobernabilidad (2009), también se orienta a fortalecer el trabajo público y privado, junto con la sinergia desde lo local hacia lo nacional y viceversa.
- **Infraestructura de apoyo al turismo:** es aquella infraestructura pública que mejora o posibilita la experiencia del turista cuando llega al destino turístico y que convierte un recurso turístico en un atractivo.
- **Infraestructura Sostenible:** se refiere a *“proyectos de infraestructura que son planificados, diseñados, construidos, operados y desmantelados de manera que garanticen la sostenibilidad económica y financiera, social, ambiental (incluida la resiliencia climática) e institucional durante todo el ciclo de vida del proyecto”*. (BID, 2019).
- **Infraestructura turística:** Es parte de la oferta de un territorio turístico, soporta el desarrollo productivo y social, permitiendo las experiencias en el destino turístico. Los servicios públicos, de comunicaciones, salud, terminales de transporte aéreo y terrestre y la accesibilidad de personas en condición de discapacidad, entre otros” (Centro de Pensamiento Turístico - Colombia, 2019, p. 19).
- **Infraestructura verde:** *“red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos”* (EC, 2013:3).
- **Proceso de desarrollo turístico:** el proceso del desarrollo del turismo debe entenderse como una secuencia de etapas a través de las cuales las regiones pueden obtener los beneficios esperados de esta actividad. La infraestructura se identifica dentro de la etapa de planificación, y se debe gestionar para que apoye el desarrollo turístico de los destinos.

Gráfica 11. Proceso de Desarrollo Turístico Regional



Fuente: MinCIT, Asistencia técnica en planificación del turismo

- Estrategia de Gestión Integral de Destinos Turísticos – Corredores Turísticos:** la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo desarrolla la estrategia de articulación público-privada “*Gestión Integral de Destinos – Corredores Turísticos de Colombia*”, cuyos objetivos principales son: 1. Articular acciones público – privadas para aumentar la competitividad y la innovación del sector turismo en las regiones; y 2. Promoción y Comercialización estratégica de la oferta turística del país. Actualmente, existen 12 corredores turísticos que vinculan a los 32 departamentos del país.
- Competitividad:** la capacidad que tiene un destino turístico para insertarse en los mercados de manera sostenible, mediante la articulación de los actores públicos y privados y la creación de productos diferenciados de alta calidad, innovadores y atractivos, que generen experiencias positivas y alto valor agregado al turista y visitante. Por tanto, la competitividad del destino se construye a partir de la planificación y gestión estratégica de las ventajas comparativas y competitivas, de tal forma que se potencie el desarrollo socioeconómico y se conserven tanto los recursos culturales y sociales, como los servicios eco-sistémicos del destino” (Centro de Pensamiento Turístico - Colombia, 2019, p. 17).
- Gestión de proyectos:** proceso de formulación, planeación, gestión, evaluación y seguimiento de una acción.
- Sostenibilidad:** Enfoque de desarrollo que se fundamenta en una visión de largo plazo y en la armonización entre crecimiento económico y conservación. Incluye las tres dimensiones, como son la ambiental, la sociocultural y la económica”. (NTS-TS 003, 2018, p.9).

## 6 Principios rectores

Teniendo en cuenta el artículo 2 de la Ley General de Turismo, Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 3 de la Ley 1558 de 2012, donde se definen los principios generales que orientan el desarrollo de la industria turística, para el desarrollo de esta política se reconocerán los siguientes:

### 6.1 Concertación

En virtud del cual las decisiones y actividades del sector se socializarán en acuerdos para asumir responsabilidades, esfuerzos y recursos entre los diferentes agentes comprometidos, tanto del sector estatal como del sector privado nacional e internacional para el logro de los objetivos comunes que benefician el turismo. Para esta política y con el propósito de atender el lineamiento de articulación, es necesario generar mecanismos de concertación para el desarrollo conjunto de infraestructuras para el turismo, que sean resultado del proceso del desarrollo turístico y correspondan a la vocación turística de los destinos, priorizando los territorios con mayor vulnerabilidad.

### 6.2 Coordinación

En virtud del cual las entidades públicas que integran el sector turismo actuarán en forma coordinada en el ejercicio de sus funciones. Para el fomento de la competitividad turística del país se trabajará de forma coordinada con otras entidades del sector que tienen la misión de desarrollar infraestructura vial, aérea, portuaria y fluvial, así como con los gremios turísticos, sector privado, academia y otras instituciones que apoyen nuevas condiciones para generar infraestructuras sostenibles en el tiempo que respondan a las necesidades de las regiones.

### 6.3 Planeación

En virtud del cual las actividades turísticas serán desarrolladas de acuerdo con el Plan Sectorial de Turismo, el cual forma parte del Plan Nacional de Desarrollo. Además, se contemplará en la estrategia de planeación, de acuerdo con las vocaciones y necesidades de los territorios, para facilitar el desarrollo sostenible de la actividad turística, buscando siempre que los proyectos respondan a una visión estratégica del sector.

## 7 Entidades que participarán en la ejecución de la política

### Entidades nacionales

- **Viceministerio de Turismo**  
A través del despacho, junto con la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo, se juntarán esfuerzos para ejecutar los lineamientos y acciones de la política de infraestructura como entes rectores de la política nacional.
- **DNP – Departamento Nacional de Planeación**  
Apoyará las acciones de articulación interinstitucional en materia de nuevos conocimientos para el área de infraestructura turística, junto con acciones encaminadas a la capacidad técnica.
- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**  
Apoyará las acciones de articulación y las políticas nacionales pertinentes bajo el principio de sostenibilidad en la política de infraestructura.
- **Ministerio de Transporte**  
Apoyará la inclusión de la agenda del turismo en las acciones de transporte.
- **ANI – Agencia Nacional de Infraestructura**  
Apoyará la política de infraestructura, incluyendo la variable turística en proyectos de infraestructura nacional donde sea pertinente un potencial turístico, o fortalecer el turismo por intervenciones en los territorios que se tengan en la agenda nacional.
- **PNN – Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Apoyará la ejecución de la política de infraestructura respecto a elementos sostenibles en temas de capacidad técnica y articulación para proyectos a mediano plazo.
- **AEROCIVIL – Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil**  
Apoyará la política de infraestructura, incluyendo la variable turística, en proyectos de infraestructura nacional donde sea pertinente un potencial turístico o fortalecer el turismo por intervenciones en los territorios que se tengan en la agenda nacional.
- **INVIAS – Instituto Nacional de Vías**  
Apoyará la política de infraestructura, incluyendo la variable turística en proyectos de infraestructura nacional donde sea pertinente un potencial turístico o fortalecer el turismo por intervenciones en los territorios que se tengan en la agenda nacional.
- **CCO – Comisión Colombiana del Océano**  
Apoyará la política de infraestructura incluyendo la variable turística en proyectos de infraestructura nacional donde sea pertinente un potencial turístico o fortalecer el turismo por intervenciones en los territorios que se tengan en la agenda nacional
- **DIMAR – Dirección General Marítima**  
Apoyará la política de infraestructura incluyendo la variable turística en proyectos de infraestructura nacional donde sea pertinente un potencial turístico o fortalecer el turismo por intervenciones en los territorios que se tengan en la agenda nacional
- **FONTUR – Fondo Nacional de Turismo**  
Apoyará, desde la capacidad técnica y la articulación institucional, la gestión de proyectos enmarcados dentro de los lineamientos de la política de infraestructura turística junto con las pautas de seguimiento y evaluación de resultados para proyectos de infraestructura turística en el país.
- **Procolombia**  
Apoyará la política de infraestructura, desde los lineamientos de financiación e inversión internacional, para proyectos de infraestructura turística y nuevas formas de cooperación

internacional para potenciar proyectos de gran escala con inversión extranjera en el territorio nacional.

- **Consejo Superior de Turismo**

Apoyará la política de infraestructura poniendo sobre la agenda del sector turismo necesidades y oportunidades identificadas en la política con el fin de ejecutar procesos exitosos en el territorio nacional.

#### **Entidades Territoriales**

- **Entidades territoriales**

Entendidas como alcaldías, gobernaciones y regiones reconocidas por la Ley y la Constitución Política como entes territoriales, quienes serán los beneficiarios principales de la ejecución de la política de infraestructura.

#### **Otros actores**

- **Gremios**

Apoyarán la ejecución de la política de infraestructura desde las acciones encaminadas a la articulación interinstitucional y gremial con el fin de apoyar las necesidades de infraestructura turística en el sector turismo.

- **Academia**

Apoyarán la ejecución de la política de infraestructura desde la visión de laboratorios de conocimiento y nuevas prácticas en construcción de proyectos de infraestructura desde la arquitectura y el urbanismo.

Además de los anteriores, la política fue sometida a consulta pública a través de la página web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, durante el periodo comprendido entre el 7 de octubre al 21 de octubre de 2020, para recibir aportes de actores regionales y nacionales interesados en la adopción de una política de infraestructura turística.

Cuadro 6. Resumen Ejecutivo Plan de Acción

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA	PROYECTOS	ACCIONES
Fortalecer los procesos de gestión para el desarrollo sostenible de la infraestructura turística propendiendo por la articulación eficiente con las entidades que tengan	Aumentar la capacidad técnica para la gestión de proyectos de infraestructura turística	<b>1. CAPACIDAD TÉCNICA</b> Especialización de los conocimientos para fortalecer la eficiencia, efectividad y eficacia en la gestión y liderazgo de proyectos que adelanten las entidades territoriales y el Viceministerio de Turismo en materia de Infraestructura Turística.	1.1 Caja de herramientas para la gestión y formulación de proyectos de infraestructura turística	1.1.1. Parametrizar la formulación de proyectos de infraestructura turística, utilizando la Metodología General Ajustada (MGA) del Departamento Nacional de Planeación - DNP.
				1.1.2. Parametrizar la fase de proyectos de infraestructura turística de FONTUR con las fases establecidas por DNP
				1.1.3. Elaboración de cartillas con lineamientos que orienten a las entidades territoriales en el desarrollo (formulación y sostenibilidad de proyectos, elementos de diferenciación en tipos de infraestructura turística).
			1.2 Asesoría técnica en proyectos de Infraestructura turística	1.2.1 Realizar asesorías técnicas a las entidades territoriales y demás actores involucrados sobre el desarrollo de proyectos en infraestructura turística de acuerdo con la vocación de los territorios.
			1.2.2 Jornadas de asistencia técnica con el DNP dirigidas a las entidades formuladoras de proyectos de infraestructura turística sobre la metodología MGA.	

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA	PROYECTOS	ACCIONES
				1.2.3 Talleres técnicos de transferencia de conocimiento e intercambio de experiencias exitosas nacionales e internacionales en infraestructura turística. (con actores de la academia, instituciones internacionales, entidades del orden nacional y territorial y actores privados)
			1.3 Gestión de calidad en el ciclo de desarrollo de proyectos de Infraestructura turística ante FONTUR	1.3.1 Parametrización de procesos para la presentación, formulación, viabilización y contratación de los proyectos a través de FONTUR (fichas de viabilidad, pertinencia y de ajustes)
	Implementar estrategias de planeación de Infraestructura Turística que respondan a la vocación turística de los territorios y a las necesidades del sector turismo.	<b>2. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA</b> Planificación de la infraestructura turística a nivel nacional y local de acuerdo con las vocaciones y necesidades de los territorios para facilitar el desarrollo sostenible de la actividad turística.	2.1 Diagnóstico de necesidades de infraestructura turística	2.1.1 Elaboración del inventario de necesidades de infraestructura, que contribuya a consolidar los destinos turísticos nacionales con agendas regionales y territoriales. 2.1.2 Identificar las necesidades de infraestructura resultante de los estudios de consultoría contratados por el Ministerio a través de FONTUR, en temas tales como diseño de producto. 2.1.3. Identificar la necesidades de inversión para desarrollar a través de Asociaciones Público-Privadas 2.1.4. Identificación coordinada con las Agencias de Promoción de Inversiones de Procolombia sobre las oportunidades y destinos para la inversión extranjera (Portafolio de oportunidades de inversión ) 2.1.5 Identificar iniciativas de inversión priorizadas en los diferentes sectores que desarrollen infraestructura de soporte para el turismo a nivel nacional

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA	PROYECTOS	ACCIONES
			2.2 Banco de proyectos de infraestructura turística	<p>2.2.1 Crear el banco de proyectos de infraestructura turística. (Creación de herramientas institucionales, metodológicas, jurídicas, técnicas, de financiamiento y de gestión para orientar el desarrollo de proyectos de infraestructura prioritarios para el desarrollo turístico territorial y nacional.)</p> <p>2.2.2 Metodología de la priorización de proyectos para la planeación de la inversión en los destinos turísticos. (Vocación, productos turísticos y atractivos).</p> <p>2.2.3. Metodología de seguimiento de la operación, mantenimiento y sostenibilidad de los proyectos de infraestructura turística desarrollados a través de FONTUR.</p>
			2.3. Tipologías y Categorías de proyectos de infraestructura turística presentados a FONTUR	<p>2.3.1 Definición de las tipologías y categorías de proyectos para ser considerados como infraestructura turística</p> <p>2.3.2 Revisión de la ficha de pertinencia para que las inversiones financiadas estén acordes con proceso de desarrollo turístico del territorio o estén alineadas a la vocación del mismo</p>
	Facilitar los mecanismos de financiación para la inversión en infraestructura turística	<b>3. FINANCIACIÓN E INVERSIÓN</b> Generación de oportunidades y nuevos mecanismos de financiación para la gestión de la inversión en infraestructura	3.1 Fortalecimiento y mejora de los mecanismos para el fomento de la inversión en infraestructura turística	<p>3.1.1 Desarrollar un diagnóstico de las potenciales fuentes de financiación nacionales, internacionales y privadas en infraestructura para turismo.</p> <p>3.1.2 Generar articulación para la financiación de la estructuración de proyectos de infraestructura turística a través de la Banca de Desarrollo Territorial (FINDETER), Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTERRITORIO), Financiera de Desarrollo Nacional</p>

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA	PROYECTOS	ACCIONES
		turística, reconociendo potenciales inversionistas, financiadores, y herramientas que generen competitividad turística de los territorios.		<p>(FDN), Banco Agrario de Colombia, BANCOLDEX, entre otros.</p> <p>3.1.3 Acompañamiento para la presentación de proyectos ante FONTUR</p> <p>3.1.4 Incentivar y acompañar la presentación de proyectos a través del Sistema General de Regalías (Realización de E&amp;D a través de FONTUR)</p> <p>3.1.5 Elaboración de los modelos tipo de infraestructura turística para presentación por parte de las entidades territoriales.</p> <p>3.1.6 Apalancar la inversión de proyectos de infraestructura para el turismo con fuentes de financiación como APP</p> <p>3.1.7 Identificación de inversiones que se beneficien con el incentivo tributario de la ley de Crecimiento</p> <p>3.1.8 Participar en el evento más importante en Colombia en materia de atracción de inversión extranjera directa al país. COLOMBIA INVESTMENT SUMMIT para la identificación de proyectos de infraestructura turística que beneficien a los destinos.</p> <p>3.1.9 Promover las inversiones en los aeropuertos troncales y regionales para desarrollar infraestructuras aeroportuarias (aeronaves clase C)</p>
			3.2 Desarrollar e implementar la nueva	3.2.1 Realizar un inventario de destinos turísticos con potencial de inversión extranjera articulado

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA	PROYECTOS	ACCIONES
			generación de Proyectos de Infraestructura para el turismo	<p>con las Agencias Promoción Regional de Inversión - APRIS</p> <p>3.2.2 Establecer los criterios para desarrollo, operación y seguimiento de PTE (inversión extranjera)</p> <p>3.2.3 Estructuración de Proyectos Turísticos Especiales.</p> <p>3.2.4 Priorizar y estructurar proyectos del plan nacional de turismo náutico.</p>
			3.3 Estrategia de seguimiento a la operación de los proyectos	3.3.1. Realizar seguimiento a los proyectos de inversión terminados y que requieran operación por parte de las entidades territoriales.
	Fortalecer la articulación interinstitucional para la gestión y desarrollo de la infraestructura de soporte para el turismo.	<b>4. GOBERNANZA</b> Fortalecer la institucionalidad para el turismo, en la búsqueda de la mejora de la calidad y condiciones de vida de las poblaciones locales en los destinos.	4.1. Turismo como orientador del desarrollo competitivo de las regiones. (Coordinación Vertical)	<p>4.1.1 Desarrollar canales de apoyo con entidades territoriales para la identificación de iniciativas de inversión</p> <p>4.1.2 Apoyar técnicamente a las entidades territoriales en el desarrollo de proyectos de infraestructura turística</p> <p>4.1.3 Construir agendas de trabajo con Regiones de Administración y Planificación, Gobernaciones y Municipios para fortalecer el desarrollo y la gestión competitiva de los territorios</p>
			4.2 Turismo como orientador del desarrollo competitivo de la infraestructura para el turismo nacional (Coordinación Horizontal).	<p>4.2.1 Articulación de las inversiones con las líneas de inversión priorizadas en los diferentes sectores que desarrollen infraestructura de soporte para el turismo a nivel nacional</p> <p>4.2.2 Articulación con las comisiones regionales de competitividad sobre las necesidades de inversión</p>

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA	PROYECTOS	ACCIONES
				en infraestructura turística detectadas en el territorio.
	Promover mecanismos innovadores en el desarrollo de infraestructura turística inteligente	<b>5. INNOVACIÓN</b> Promoción e implementación de mecanismos <b>TIC/SIG/SMART</b> de gestión para desarrollar y potenciar proyectos de infraestructura turística sostenible.	5.1 Implementación de mecanismos innovadores que fortalezcan el desarrollo de Infraestructuras turísticas inteligentes	5.1.1 Desarrollar un manual de señalización turística inteligente para promover y elevar la experiencia del turista
5.1.2 Crear un sistema de información para la gestión de proyectos de infraestructura turística.				
5.1.3 Mantener la información de los proyectos de infraestructura actualizada y disponible en la página web				
5.1.4 Realizar un diagnóstico de experiencias significativas internacionales en temas relacionados con innovación				
			5.2 Posicionamiento de destinos turísticos inteligentes que incorporen elementos de innovación en la construcción y gestión de infraestructura turística	5.2.1 Apoyar la incorporación de los componentes de infraestructura en la estrategia de destinos turísticos inteligentes y de innovación social para el sector- PST
5.2.2 Promover incentivos para la incorporación de componentes de innovación en proyectos de infraestructura turística				
5.2.3 Apoyar el desarrollo de proyectos de infraestructura que incorporen componentes de innovación, nuevas tecnologías que contribuyan a la mejora en la competitividad de los territorios				
	Poner en marcha acciones que consoliden la infraestructura	<b>6. SOSTENIBILIDAD</b> Más infraestructura turística verde y	6.1 Fortalecer los lineamientos y requisitos que definan el desarrollo de proyectos de	6.1.1 Definir criterios y lineamientos técnicos de impacto y manejo para los proyectos de infraestructura turística (infraestructura verde y armonización de la infraestructura con el entorno)

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA	PROYECTOS	ACCIONES
	turística sostenible integral	armonizada con el entorno	infraestructura verde para el turismo	6.1.2 Desarrollar programas para el fomento e inclusión de criterios de sostenibilidad, accesibilidad, conservación, protección y promoción de la infraestructura verde para prestar servicios turísticos
6.1.3 Generar articulaciones con entidades nacionales e internacionales para desarrollar proyectos de infraestructura turística verde, responsable y de calidad.				
6.2 Incentivar la ejecución de proyectos de infraestructura verde para el turismo armonizada con el entorno			6.2.1 Generar incentivos para que los proyectos presentados a MinCIT (FONTUR) incorporen criterios y lineamientos de infraestructuras verdes armonizados con el entorno y las condiciones naturales de los territorios	
			6.2.2 Apoyar el desarrollo de proyectos de infraestructura verde que armonice e impacte positivamente los destinos turísticos del país, contribuyendo a la articulación de las dimensiones social, económica y ambiental.	

## 9 Bibliografía

- Índice de Competitividad Turística Regional de Colombia – ICTRC, 2019 <https://cptur.org/publicaciones/PfWPoywPSNTrbBR>
- Índice de Competitividad de Viajes y Turismo, 2019, capítulo Colombia <http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2019/country-profiles/#economy=COL> (acceso hecho el 15 enero de 2020)
- Corporación Nacional de Turismo, 1998. 30 años del turismo colombiano/Corporación Nacional de Turismo. – Santafé de Bogotá: La Corporación, Convenio Andrés Bello, 1998 172 p. ISBN: 958908948 – 8
- Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987. Bruntland Report <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (acceso hecho el 22 de enero de 2020)
- MinCIT, Asistencia técnica en planificación del turismo <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=99fd4bce-d9ea-45a8-8787-be554f7a8627>
- MinCIT, 2011. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo , Plan Sectorial de Turismo “Turismo: factor de prosperidad 2011 – 2014”
- MinCIT, 2014. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Plan Sectorial de Turismo “Turismo para la construcción de la paz 2014-2018”
- MinCIT, 2018. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Plan Sectorial de Turismo “Turismo, el propósito que nos une 2018-2022”
- FONTUR, 2018. Manual para la destinación de recursos y presentación de proyectos. [https://fontur.com.co/aym\\_image/files/Manual para la destinacion de recursos y presentacion de proyectos y anexo 29 junio 2018.pdf.pdf](https://fontur.com.co/aym_image/files/Manual_para_la_destinacion_de_recursos_y_presentacion_de_proyectos_y_anexo_29_junio_2018.pdf.pdf)
- WEF, 2019. World Economic Forum 2019 The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019 <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2019> (acceso hecho el 20 de enero de 2020)
- Centro de Pensamiento Turístico – Colombia, 2019. Índice de Competitividad Turística Regional de Colombia ISSN 2665 – 2250 <https://cptur.org/publicaciones/PfWPoywPSNTrbBR> (acceso hecho el 17 de enero de 2020)
- Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987. Bruntland Report <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (acceso hecho el 23 de enero de 2020)
- Organización mundial del Turismo - OMT, 2020. Sobre el comportamiento del sector en cifras <https://www.unwto.org/es/news/covid-19-las-cifras-de-turistas-internacionales-podrian-caer-un-60-80-en-2020>
- Gretzel, U., Sigala, M., Xiang, Z., & Koo, C. (1 de Agosto de 2015). Springer Link. Obtenido de Springer Link: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12525-015-0196-8>
- Liendo, M. (12 de Mayo de 2020). Comunidad IEBS. Obtenido de Comunidad IEBS: <https://comunidad.iebschool.com/smart/2020/05/12/proyecto-heroica-smart/>
- Luaces, M., Pedreira, O., Place, A., & Seco, D. (2008). Los Sistemas de Información Geográfica en Turismo. Revista Ocio y Turismo, 117 - 134. Obtenido de Revista Ocio y Turismo.

- Ministerio de Industria, Energía y Turismo. (2012). Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Obtenido de Ministerio de Industria, Energía y Turismo: <https://turismo.gob.es/es-es/servicios/Documents/Plan-Nacional-Integral-Turismo-2012-2015.pdf>
- MinTIC. (20 de Febrero de 2020). Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Obtenido de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/125966:MinTIC-expidio-las-resoluciones-que-asignan-los-permisos-de-uso-de-los-bloques-de-espectro>
- MinTIC. (29 de Abril de 2020). Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Obtenido de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/MinTIC-en-los-Medios/135821:Colombia-tiene-8-1-millones-de-nuevas-lineas-de-internet#:~:text=Colombia%20pas%C3%B3%20de%20tener%2012,%2C4%20millones%20por%20suscripci%C3%B3n>.
- Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A.M.P. (2018). Destino Turístico Inteligente . Obtenido de Destino Turístico Inteligente : <https://www.destinosinteligentes.es/metodologia/>
- Vásquez, F. (Septiembre de 2018). Smart Cities. Obtenido de Smart Cities: <https://smart-cities.pe/senalizacion-inteligente-destinos-turisticos/>