Turismo

A. Introducción

Como área de actividad económica, el turismo ha recibido muy poca atención seria en Colombia hasta hace corto tiempo. Menos aún, por lo tanto, se había intentado examinar detenidamente el potencial del sector como generador de divisas y de empleo. Consecuentemente, el turismo era tradicionalmente una de esas actividades con las cuales, para bien o para mal, el Estado no interfería sistemáticamente.

"Hasta 1968, el potencial turístico de Colombia fue pasado por alto en la planificación del desarrollo económico. Hay varias explicaciones, pero las principales parecen ser: apatía y escepticismo por parte del sector público acerca de los beneficios netos del turismo, particularmente por temor a los costos de infraestructura que exige el desarrollo turístico; falta de conocimiento de la demanda turística; y disponibilidad de oportunidades alternativas de desarrollo"[1].

La situación descrita es palpable si se tienen en cuenta los limitados logros de la antigua Empresa Colombiana de Turismo (ECT) durante sus diez años de existencia. La ECT fue fundada en 1957 con el objeto de promover el desarrollo y la industrialización del turismo en Colombia. Su capital inicial fue de $20 millones provenientes de varias fuentes públicas y privadas, si bien parece que la entidad se vio permanentemente plagada por dificultades para determinar prioridades y quizás también por escasez de fondos[2]. La consecuencia principal de esta falta de planificación fue una dispersión de los pocos dineros de la Empresa sin lograr mucho en materia de desarrollo turístico. Básicamente, la ECT se dedicó a organizar campañas publicitarias y a apoyar eventos regionales sin apelar a criterios adecuados para fijar prioridades. Las inversiones en infraestructura, por otra parte, no eran consideradas importantes, de manera que lo poco que se hizo en este campo no obedeció a la formulación de una política global para el sector. En consecuencia, se mantuvo la deficiente calidad y la escasez de servicios turísticos[3].

[1] World Bank, *Economic Growth of Colombia* (Baltimore, 1972), págs. 357—58. En adelante, esta obra se citará como *Estudio Banco Mundial.*

[2] *Estudio Banco Mundial,* pág. 372.

[3] Véase Departamento Nacional de Planeación, *Planes y programas de desarrollo, 1969—72,* Sección V, págs. 155—74.

A fines de 1968 se creó la Corporación Nacional de Turismo (CNT) para reemplazar a la ECT y con el objeto de corregir las deficiencias anotadas. La organización de la CNT debe entenderse como parte del esfuerzo que en los últimos años el país ha venido haciendo para diversificar la base de sus exportaciones, aunque quizás su creación fue consecuencia más inmediata de la impreparación en que se hallaba el país para celebrar en Bogotá el Congreso Eucarístico Internacional de agosto de 1968[4]. La CNT fue concebida como una entidad con funciones más específicas que su antecesora y, por lo tanto, con mucho más poder administrativo y económico para influír sobre el desarrollo del sector turismo[5].

B. Las estadísticas del turismo en Colombia

No se sabe a ciencia cierta (o, por lo menos, dentro de márgenes de error razonables) cuántos turistas extranjeros visitan anualmente a Colombia;[6] tampoco son fidedignos, por lo tanto, los cálculos disponibles sobre ingresos de divisas por concepto del turismo. Esto es desafortunado pues evidentemente cualquier intento de formular planes para el futuro depende crucialmente de la bondad de la información disponible[7].

El cuadro X–1 presenta las series sobre número de turistas extranjeros y dólares turísticos que recopilan la CNT y el Banco de la República. Los datos y las tasas de crecimiento muestran algunas discrepancias. Por ejemplo, según la CNT el número de turistas entrados a Colombia aumentó en casi 300% entre 1960 y 1970, mientras que, según el Banco de la República, el aumento fue de 100%. Según la CNT, por otra parte, los ingresos de dólares turísticos crecieron en 893% entre 1960 y 1970; según el Banco de la República, los ingresos aumentaron en 138% durante ese lapso. El cuadro X–1, por lo tanto, sólo ofrece rangos de valores amplios: en 1970, llegaron a Colombia entre 96.600

[4] Este evento, que tuvo mayor relieve en el exterior por la asistencia del Papa Paulo VI, constituyó el primer contacto de Colombia con el turismo internacional a gran escala. Son de recordar, por ejemplo, las campañas publicitarias de "reciba a un peregrino cuando golpée a su puerta", encaminadas a buscarles alojamiento en residencias particulares a los visitantes extranjeros. Muchos turistas fueron hospedados en sitios tan distantes de Bogotá como Medellín, estableciéndose un "puente aéreo" entre las dos ciudades para la comodidad de los peregrinos que debían pernoctar en la última de ellas.

[5] Básicamente, las funciones de la CNT son: preparación de planes de infraestructura para presentarlos al gobierno; promoción y autorización de crédito para desarrollo turístico; consecución de fondos en los mercados de capitales nacional y extranjero; formación de personal técnico para el turismo; promoción de consorcios turísticos de cualquier índole; administración de fondos para proyectos regionales y de superestructura; y supervisión de toda clase de proyectos turísticos. Además de los aportes directos del gobierno, la CNT tiene facilidades de redescuento en el Banco de la República y ha puesto recientemente en el mercado una emisión de bonos por $30 millones. Véase el Decreto 2.700 de 1968 y también CNT, *Informe General de Labores 1971*, (Bogotá, 1972).

[6] Según la definición de las Naciones Unidas y de la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT), un turista es toda persona que visita a un país por lo menos 24 horas. Este es el criterio utilizado en Colombia por la CNT, el Banco de la República y el DANE, los tres organismos que independientemente recopilan datos turísticos en el país.

[7] La CNT ha estado consciente del problema y, según su *Informe General de Labores 1971*, ha emprendido, con la colaboración del Departamento Nacional de Planeación, una investigación estadística "con el objeto de registrar con mayor precisión la estancia y gasto promedio de los turistas extranjeros". Por su parte, los autores del plan turístico de la Costa Atlántica y San Andrés prudentemente se abstienen de formular proyecciones turísticas con base en los datos históricos.

CUADRO X–1

COLOMBIA: TURISTAS EXTRANJEROS Y DOLARES TURISTICOS

Años	Turistas llegados		Dólares turísticos	
	CNT	Banco de la República	CNT	Banco de la República
			(US$ miles)	
1960	42,735	47,872	3,419	7,985
1961	54,329	51,772	3,346	8,580
1962	70,218	36,878	5,617	6,064
1963	78,936	45,462	6,315	7,546
1964	77,337	44,841	9,667	7,436
1965	79,196	53,437	9,900	8,889
1966	93,744	65,468	11,718	10,890
1967	106,095	71,555	22,280	11,882
1968	139,429	94,761	29,280	18,623
1969	142,585	90,100	29,943	17,670
1970	161,668	96,600	33,950	18,976
1971	197,503		41,476	

Fuentes: Corporación Nacional de Turismo; Banco de la República; *Estudio Banco Mundial,* Capítulo 21.

y 161, 668 turistas extranjeros que le dejaron al país entre US$18,976 y US$33,950 millones.

Evidentemente, la CNT tiene una concepción más generosa del número de visitantes extranjeros y de lo que debe contabilizarse como dólares turísticos. Varios factores hacen pensar que las cifras reales de ingresos son más parecidas a los cálculos del Banco de la República que a los de la CNT. En primer lugar, el Banco determina los días probables de estadía según la región de origen del turista; esto arroja un promedio de 5.8 días. La CNT, por su parte, ha modificado con el tiempo su cálculo de estadía promedio, pasando de 4 días entre 1960 y 1963, a 5 días entre 1964 y 1966 y a 7 días a partir de 1967[8]. Esto parece algo exagerado si se tiene en cuenta que hoy por hoy la mayor parte de los turistas que llegan a Colombia son viajeros en tránsito que permanecen en Bogotá muy pocos días,[9] y si se tienen en cuenta las limitaciones actuales de la Costa Atlántica en materia de planta turística. Por otro lado, no son evidentes los motivos que impulsaron a la CNT a elevar su cálculo del promedio de días de estadía. Presumiblemente, la revisión de 5 a 7 días en 1967 pudo obedecer a la iniciación en Colombia de una política de tasa de cambio flexible; esto, a su vez, habría hecho más atractiva para el turista una visita más prolongada a Colombia. El raciocinio puede ser correcto mientras los precios domésticos tengan alguna estabilidad y mientras la estructura del turismo sea diferente a la que se insinuó arriba.

Otro elemento que explica las diferencias de las dos series es el empleo de distintos estimativos de gastos promedios diarios por turistas. De nuevo, la CNT ha revisado su cálculo periódicamente, empleando una cifra de US$20 para 1960–63, una de US$25 para 1964–66 y de US$30 a partir de 1967. Por su parte, el Banco de la República utiliza estimativos diferenciales (según región de origen del turista) cuyo promedio desde 1960 ha oscilado alrededor de US$28.50. Tampoco es clara la lógica de uno u otro estimativo. Sin embargo, entre 1960 y 1970 la relación entre la tasa de cambio y el índice de precios domésticos aumentó ligeramente (6%)[10]. Esto implica que, en general, un mismo número de dólares tenía en Colombia igual poder de compra en 1960 y

[8] La UIOOT utiliza un promedio de 4 días, mientras que el Plan Turístico ofrece unos estimativos según región de origen del turista que discrepan con los utilizados por el Banco de la República.

[9] Véase *Estudio Banco Mundial.* capítulo 21.

[10] COYUNTURA ECONOMICA, Vol. II, No. 3, pág. 56.

1970[11]. En consecuencia, no parece lógico suponer que entre estas dos fechas el gasto diario del turista promedio saltó de US$20 a US$30, a menos que pueda comprobarse que durante ese período Colombia atrajo una creciente proporción de turismo de lujo y de primera clase, o que los ingresos per cápita en los países de origen aumentaran muy rápidamente. En principio, ninguna de estas dos posibilidades luce factible, de manera que lo más probable es que una cifra inferior a US$30 (y aún a US$28.50) sea la correcta[12].

Por otra parte, las cifras de ingresos de divisas de la CNT "no guardan ninguna relación con las del Banco de la República debido a que esa entidad trabaja con los Registros de Cambio de moneda efectuados en los puestos autorizados"[13]. Es decir, la CNT aumenta las cifras de registros de cambio en un porcentaje determinado para incorporar en sus cálculos a aquellas divisas que son negociadas ilegalmente por los turistas extranjeros. Según el *Plan de Desarrollo, 1971—73,* esta es la forma "más recurrida en la práctica" para obtener moneda nacional[14].

A pesar de estos problemas, las cifras de la CNT sobre turistas extranjeros llegados al país son probablemente correctas, pues se basan en la recopilación de tarjetas de turismo que efectúa el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Estas tarjetas son expedidas por los consulados colombianos en el exterior y deben ser obtenidas por todo turista extranjero que visite al país. Son válidas por 90 días. El Banco de la República, por su parte, basa sus estimativos en cifras que publica el DANE sobre el número de pasajeros llegados del exterior. A este dato, el Banco aplica un coeficiente de poco menos de 50% para obtener un cálculo del número de turistas extranjeros. El método es, en el mejor de los casos, rudimentario pues no hay razón para que el porcentaje de turistas extranjeros dentro del total de pasajeros llegados del exterior no fluctúe ampliamente de año en año. Además, parece que el Banco utiliza un cálculo "al ojo" para medir el turismo fronterizo[15].

Con base en lo expuesto, no sobra repetir la impresión de que los datos sobre el sector turismo en Colombia son deficientes. Parecería que el "verdadero" monto de nuestros ingresos de divisas por concepto de turismo en 1971 fue de US$25 millones, como máximo[16]. En

[11] Esta afirmación podría comprobarse más exactamente si se dispusiera de un índice de precios del sector turismo. Es posible que los precios en pesos de los servicios turísticos (hoteles, restaurantes, etc.), hayan aumentado más rápidamente que el índice nacional de precios al por mayor, que es el patrón utilizado aquí. En la medida que esto sea cierto, el turista necesita gastar más dólares por igual cantidad (y calidad) de servicios.

[12] Según el Plan Turístico, en 1970 había en toda la Costa Atlántica y San Andrés 145 habitaciones de cuatro estrellas, dentro de un total de 2.295 habitaciones de todas las categorías. (Vol. I, pág. III—14). No había alojamiento de cinco estrellas. El plan calcula que los turistas de cuatro estrellas gastaban diariamente en 1971 unos US$30 en promedio (Vol. I, pág. VI—6). Obviamente, la poca capacidad de absorber turismo de cuatro o cinco estrellas implica que el visitante "típico" se aloja en establecimientos de menor categoría y, presumiblemente, gasta menos también.

[13] Departamento Nacional de Planeación, *Plan de Desarrollo, 1971—73, Turismo,* págs. 32—33.

[14] *Ibid,* pág. 33.

[15] La información de este párrafo fue obtenida directamente por FEDESARROLLO en conversación con funcionarios de la CNT y del Banco de la República.

[16] Este cálculo se obtuvo suponiendo que en ese año llegaron a Colombia cerca de 200.000 turistas (como sostiene la CNT), que el promedio de permanencia en el país fue de 5 días y que el gasto promedio diario por turista fue US$25.

todo caso, sería útil que la CNT, el Banco de la República y el DANE acordaran criterios y metodologías comunes para obtener información turística.

C. ¿Tiene Colombia ventaja comparativa en la generación de servicios turísticos?

Desde hace algún tiempo se viene discutiendo en Colombia la posibilidad de emprender un programa masivo de adecuación de facilidades turísticas con el objeto de lograr una mayor participación en el pujante mercado turístico[17]. El análisis de la conveniencia o inconveniencia de inversiones masivas en el sector turismo puede hacerse desde tres puntos de referencia:

1. En primer lugar existe la opinión simplista de que es conveniente asignar recursos al sector porque el país ofrece condiciones naturales que atraerían más turismo internacional si existiera la planta turística indispensable.

2. El turismo es un producto de exportación, de manera que su potencial en el mercado externo debe medirse en términos de los costos de su producción interna y de las perspectivas de la demanda. Más exactamente, se trata de determinar si Colombia es competitiva en el mercado turístico internacional.

3. ¿Cómo se comparan los costos y los beneficios sociales de un plan de inversiones masivas para adecuar la planta turística colombiana a la demanda externa potencial? Este es el tema del estudio turístico de la *Costa Atlántica y de las Islas de San Andrés y Providencia.*

Los tres puntos anotados se complementan. Tener condiciones turísticas (riquezas históricas, culturales y geográficas), adecuadas para atraer una demanda externa es, en cierto modo, similar a tener reservas de petróleo u otro mineral; se trata de recursos con demanda favorable en los mercados mundiales. La viabilidad de explotar el recurso depende entonces fundamentalmente de la competividad de su precio con los precios del mercado mundial —a menos que el país tenga un monopolio del recurso. Otro problema es decidir si entre la gama de necesidades nacionales, al país le conviene asignar recursos (que, por definición, son escasos) a ese sector[18].

En lo que sigue, se examinarán brevemente los datos disponibles para decidir si los precios de los servicios turísticos en Colombia se comparan favorablemente con los precios en otros países que poseen recursos turísticos similares. Luego se resumirán las partes más importantes del plan turístico y finalmente se presentarán algunos comentarios sobre éste[19].

[17] Un buen resumen de las tendencias del turismo internacional en los últimos años se encuentra en el folleto del Banco Mundial, *Turismo — Documento de trabajo sobre el sector* (Washington, junio de 1972).

[18] El lector economista sin duda habrá notado que aquí se emplea el término "competitivo" como sinónimo de poseer ventaja comparativa. En rigor, esto no es completamente correcto pues ventaja comparativa se refiere a la mayor competitividad *relativa* externa de un producto frente a otro. Sin embargo ante la imposibilidad de emprender aquí un análisis minucioso, se ha optado por emplear un criterio de "competitividad" (o, si se quiere, de ventaja absoluta) para decidir si al país le es *posible* vender servicios turísticos en el exterior. El problema de si le *conviene* o no es cuestión del análisis beneficio-costo, como se detallará más adelante.

[19] Con referencia al primer punto mencionado anteriormente, es indudable que "la Costa Norte de Colombia y el Archipiélago de San Andrés tienen condiciones naturales aptas

Los datos que se presentan en el cuadro X–2 indican que los precios de los servicios turísticos básicos (de categoría similar) en Colombia se comparan favorablemente con los precios correspondientes a otros lugares del Caribe. Esta conclusión se deriva de comparar el monto de los viáticos diarios que las Naciones Unidas, por una parte, y el Departamento de Estado norteamericano, por otro, asignan a sus funcionarios que visitan diferentes lugares del área del Caribe. Como anota el estudio Banco Mundial, "la actual estructura de precios colombiana hace posible unas vacaciones, en un ambiente del Caribe, a un costo que oscila entre la mitad y dos tercios del costo en temporada en otros lugares del área[20]".

Una parte importante de los gastos del turista la constituye el costo de transporte. Este es un elemento crucial que influye decisivamente en la escogencia de un sitio a visitar por parte del turista. Tradicionalmente, Colombia se ha encontrado en desventaja en este sentido con relación a otros lugares del Caribe. Por ejemplo, si se compara el costo del transporte aéreo por kilómetro de recorrido entre Nueva York o Miami y la mayoría de los sitios turísticos del Caribe, es evidente que resulta comparativamente más costoso viajar a la Costa Atlántica colombiana y a Bogotá (cuadro X–3). No obstante, la reciente autorización por parte de la IATA de que se establezcan vuelos de grupos entre Nueva York y la Costa Atlántica ha reducido considerablemente el costo de transporte y por vez primera ha hecho a Colombia competitiva en viajes de grupos con otros puntos del Caribe (cuadro X–3)[21]. Las consecuencias de esto pueden ser benéficas.

En resumen, los precios de servicios turísticos en Colombia se comparan favorablemente con los precios en otras áreas del Caribe. Parecería que Colombia tiene una ventaja en el mercado. El costo del transporte, por otra parte, fue un elemento desfavorable para el país. Es de esperar que la CNT tenga en cuenta esto para su acción futura.

D. EL PLAN TURISTICO

A fines de 1971, la Corporación Nacional de Turismo recibió los primeros volúmenes del *Estudio Turístico de la Costa Atlántica y de las Islas de San Andrés,* elaborado por un grupo de consultores[22] y financiado por el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE) en cuantía superior a $20 millones. El propósito del estudio, previa definición de aquellos lugares en Colombia que tienen condiciones naturales adecuadas para un turismo internacional a gran escala, es evaluar la conveniencia de emprender un programa masivo de inversión para adecuar la planta turística del país a las proyecciones de demanda

para un desarrollo turístico de tipo internacional, que básicamente consisten en mares cristalinos, excelentes playas y características históricas particulares. . ." CNT, *Estudio Turístico de la Costa Atlántica y de las Islas de San Andrés y Providencia* (Bogotá, 1971–72), Vol. I, pág. II–1; en adelante citado como *Plan Turístico,* Nótese, por cierto, que si bien San Andrés tiene condiciones naturales aptas, el plan llega a la conclusión de que el desarrollo turístico de la isla produciría una pérdida neta para el país (Vol. I, pág. I–5).

[20] *Estudio Banco Mundial.* pág. 349. El comentario supone una comparación de servicios turísticos de categoría similar.

[21] El *Estudio Banco Mundial* (pág. 353) anota que se ha criticado la política que Colombia ha seguido en materia de tráfico aéreo internacional. Se sostiene que Bogotá, al menos, podría tener un tráfico aéreo más activo con el exterior si el país no se hubiera aferrado a aplicarle a otros países un principio de reciprocidad aérea.

[22] Arthur D. Little, Inc., Integral Ltda, Habitar Ltda., y Obregón y Valenzuela Ltda.

potencial. Sobre esta base, se plantea un plan de acción tanto para el gobierno como para los consultores, que consiste, por una parte, en la elaboración de estudios adicionales (mercadeo, etc.) y la preparación de solicitudes de crédito, y por otra, en la adopción por parte del gobierno de las medidas necesarias para ejecutar el plan.

Sin duda, la parte más interesante del Plan Turístico es la primera, que consiste en un análisis beneficio-costo de los proyectos escogidos y que presenta esti-

CUADRO X–2

INDICES DE LOS PRECIOS DE SERVICIOS TURISTICOS EN COLOMBIA Y EN OTROS LUGARES DEL CARIBE
(en US$)

País	Viáticos diarios[1]		Rango de precios de hoteles[2]	
	Naciones Unidas	Departamento de Estado	Plan Europeo	Plan americano
Colombia				
Bogotá	20	17	4–15	7–20
Resto del país	18		3–18	6–24
México				
Acapulco	18	19–24	3–50	6–65
Resto del país	16	17	2–22	5–35
Guadalupe	18–22			
Martinica	20			
Trinidad y Tobago	21–28	23	8–32	12–42
Barbados	18–23	20–30	10–45	15–75
Jamaica	20–23	23–27	10–45	18–75
Venezuela				
Caracas	25	25	12–30	18–40
Resto del país	21			
Islas Vírgenes	20	34–46	15–42	32–62
Aruba	26–32	30–36	10–36	15–55
Curacao	26–32	30–36	10–28	13–40
Puerto Rico	23–26	24–47	15–55	38–85
Bermudas	25–30	25–30	5–45	18–62
Bahamas	23–33	25–41	12–52	18–70
Antigua	18–25		15–30	25–55
Santa Lucía	18–26		12–27	25–42

[1] Cuando se indican dos cifras, la menor se aplica a visitas "fuera de temporada" y la mayor para visitas "en temporada" (generalmente entre diciembre 15 y abril 15).

[2] Estos precios son para una habitación sencilla, "en temporada". En el Plan Europeo el precio incluye alojamiento solamente; En el Plan Americano el precio incluye alojamiento, desayuno y cena. Un rango amplio de precios denota la existencia de una planta turística altamente desarrollada, que atiende a turistas de distintos niveles de ingreso.

Fuente: *Estudio Banco Mundial,* cuadro 21–2 pág. 351. Allí se detalla el origen de los datos.

CUADRO X–3

PRECIOS DEL TRANSPORTE AEREO: COMPARACION DE COLOMBIA CON OTROS LUGARES DEL CARIBE
(en US$)

DESTINO	Colectivas		Excursión	
	Desde Nueva York	Desde Miami	Desde Nueva York	Desde Miami
Jamaica	135		155	64
Dominica	152	125	173	145
Martinica	155	130	175	149
Santa Lucía	159	134	181	153
Barbados	165	135	189	161
Trinidad y Tobago	180	145	209	170
Guayana	210	180	247	210
Aruba	150	120	165	135
Curacao	150	120	165	135
Colombia				
Barranquilla				
Cartagena	190	115	255	135
Santa Marta				
Bogotá			270	160
Islas Vírgenes			152	126
México				
Acapulco			259	
Ciudad de México			227	

Fuente: *Estudio Banco Mundial,* cuadro 21–4, pág. 354. La información fue obtenida de varias aerolíneas.

[1] Las tarifas colectivas se refieren al costo de transporte (ida y regreso) cuando el turista forma parte de un grupo de excursionistas. Estos arreglos son controlados por la IATA y están sujetos a múltiples restricciones, inclusive la época del año en que son permitidos.

[2] Las tarifas de excursión (ida y regreso) exigen que el pasajero se someta a un máximo de días de viaje. Este máximo oscila entre 17 y 45 días; para Colombia es de 30 días.

mativos de las inversiones necesarias para realizar esos proyectos. La segunda parte, el plan de acción, es secuela de la primera; presumiblemente, no habría sido necesario un plan de acción si el análisis beneficio-costo hubiera arrojado resultados negativos. Consecuentemente, la descripción y los comentarios que siguen se refieren al análisis de beneficio-costo (Volumen I–IV).

La Costa Atlántica y el Archipiélago de San Andrés poseen condiciones aptas para atraer un turismo internacional a gran escala, del tipo "sol-mar-arena", que es el que recibe el área del Caribe. Además, la Costa presenta "características históricas particulares, así como también una población que por naturaleza recibe con hospitalidad a los extranjeros"[23]

El cuadro X–4 presenta las proyecciones de demanda turística potencial sobre las cuales el plan basa sus cálculos de necesidades de alojamiento. Entre 1975 y 1990, la Costa y San Andrés requerirían un aumento en el número de habitaciones hoteleras sencillas, de todas las categorías, de 7.670 a 26.260. Los alojamientos de 3 a 5 estrellas, que recibirán a la mayoría de los turistas extranjeros, deberían aumentar de 5.670 en 1975 a 17.395 en 1990[24]. Suponiendo gastos promedio diarios y duración de estadía diferenciales (según categoría del turista y región de origen)[25], se calcula que en 1980 Colombia recibiría unos US$65 millones (550.000 turistas extranjeros) por

[23] *Plan Turístico,* Vol. I, pág. II–1.

[24] *Ibid,* Vol. I, pág. II–12.

[25] Esto oscila entre US$20 diarios para un turista de crucero y US$38 diarios para un turista extranjero (no venezolano) de cinco estrellas. (Vol. I, pág. III–10), y, en cuanto a duración de la permanencia, desde 3 días para turistas de Latinoamérica en general, hasta 8 días para el caso particular de los turistas venezolanos (Vol. I, pág. III–7).

CUADRO X–4

PLAN TURISTICO:
PRONOSTICOS DE NUMERO DE TURISTAS A LA COSTA ATLANTICA
(en miles de turistas)

	1970	1975	1980	1990
Turistas extranjeros de ultramar				
Hoteles de 3 a 5 estrellas (*)	30	120	228	591
Pasajeros de cruceros		55	114	206
Total turistas extranjeros (ultramar)	**30**	**175**	**342**	**797**
Turistas venezolanos				
Hoteles de 3 a 5 estrellas	7	69	93	150
Hoteles de 1 a 2 estrellas	7	85	104	165
Total turistas venezolanos	**14**	**154**	**197**	**315**
Turistas colombianos				
Hoteles de 3 a 5 estrellas	77	105	166	326
Clase económica y 1 y 2 estrellas	212	321	489	935
Total de turistas colombianos	**289**	**426**	**656**	**1.261**
TOTAL DE TURISTAS	**333**	**755**	**1.195**	**2.373**
Turistas extranjeros que se alojarían en hoteles de 3 a 5 estrellas	37	189	321	741

Fuente: *Plan Turístico,* Vol. I, pág. III–2.

(*) Denota la calidad del hotel en una clasificación que va de 1 a 5 estrellas

NOTA: Los totales pueden no corresponder a la suma por aproximación de cifras.

concepto del turismo en la Costa y que, en 1990, esos ingresos ascenderían a US$150 millones (1.100.000 turistas extranjeros). Esto al menos, se afirma en una parte del plan (Vol. I, pág. I–1). Posteriormente (Vol. I, págs. III–8 y III–9) se hace un pronóstico de 60 millones de *pesos* para 1975, 102 millones de pesos para 1980 y 223 millones de pesos para 1990. Por otra parte, en un volumen que resume el análisis beneficio-costo se afirma (pág. 7–8) que los gastos totales que pueden esperarse en Colombia para toda clase de turistas ascenderían a US$18 millones en 1975, a US$65 millones en 1980 y a US$150 millones en 1990. No es claro cuál de los tres estimativos debe aceptarse, pero lo cierto es que cualquiera de los tres llama la atención por su reducido tamaño si se les compara con las perspectivas de otros rubros de exportación y si se tiene en cuenta el enorme esfuerzo de movilización de recursos que implica el plan. El plan identifica, con base en las características que exige el mercado internacional, tres polos de desarrollo turístico, dividido cada uno en subzonas apropiadas. Estas subzonas son de dos clases: aquellas que tienen gran potencial

y, por lo tanto, deben tener mucha prioridad, y aquellas consideradas como de prioridad secundaria. El cuadro X–5 presenta una descripción de los planes de alojamiento para zonas prioritarias y secundarias[26].

Finalmente, los cuadros X–6 y X–7 muestran las inversiones de capital necesarias para llevar a cabo el plan en las zonas prioritarias durante los períodos 1972–80 y 1981–90, respectivamente[27]. No es del todo claro (al menos en los tomos que contienen el análisis beneficio-costo) qué parte de las inversiones totales ejecutará el goiberno y que parte se dejará a la iniciativa privada. En principio, pa-

[26] Las zonas prioritarias son: en Cartagena, Barú y los Morros; en Santa Marta, Bahía Cinto, Bahía Concha Neguange, y Arrecifes — Cañaveral; y en San Andrés, Playa Norte. No son claros los criterios que se emplearon para escoger zonas prioritarias. Sorprende, además, que si bien se proyecta que la zona de Marbella, en Cartagena, sea tan grande como Barú en términos de su capacidad de alojamiento (véase cuadro X–5), aquella no sea considerada como zona prioritaria.

[27] Para una relación de inversiones necesarias de año en año para todos los proyectos (inclusive los secundarios), véase *Plan Turístico*, Vol. I, tablas V–21 y V–22.

CUADRO X–5

PLAN TURISTICO:
PLANES DE ALOJAMIENTO PARA LA COSTA ATLANTICA Y SAN ANDRES
(habitaciones de tres a cinco estrellas)

Area	1970 (exist.)	1980	1990
A. Polo Cartagena	**260**	**3.410**	**7.710**
1. Zona Barú	–	950	3.100
2. Zona los Morros	–	250	500
3. Bocagrande	260	1.060	1.060
4. Zona histórica	–	150	150
5. Marbella	–	1.000	2.900
B. Polo Santa Marta	**1.885**	**4.885**	**8.235**
1. Bahía Cinto	–	1.250	1.250
2. Bahía Concha	–	600	1.900
3. Nenguange	–	500	900
4. Arrecifes	–	–	1.100
5. Cañaveral	–	–	450
6. Sur del Rodadero	135	535	635
7. Apartamentos Rodadero	1.750	2.000	2.000
C. Polo San Andrés	**150**	**750**	**1.450**
1. Playa Norte	150	550	1,100
2. Playa San Luis	–	200	350
TOTAL Costa y San Andrés	**2.295**	**9.045**	**17.395**

Fuente: *Plan Turístico,* tabla III–B, Vol. I, pág. III–14.

CUADRO X–6

PLAN TURISTICO:
INVERSIONES EN CONSTRUCCION
1972 – 1980
(millones de pesos corrientes)

AREA	Obras de superestructura[1] (1)	Obras de infraestructura interna[2] (2)	Costo asignable al proyecto (1) + (2)	Obras de infraestructura externa[3]
A. Polo Cartagena	**712.0**	**204.3**	**916.3**	
1. Zona Barú	560.2	173.0	733.2	
2. Zona Los Morros	151.8	31.3	183.1	
B. Polo Santa Marta	**1.138.8**	**275.7**	**1.414.5**	
1. Bahía Concha	272.8	95.6	368.4	
2. Bahía Cinto	668.1	92.1	760.2	
3. Neguange	197.9	68.7	266.6	
4. Cañaveral - Arrecifes	–	19.3	19.3	
C. Polo San Andrés (Playa norte)	**186.0**	**132.6**	**318.6**	
TOTAL	**2.036.8**	**612.6**	**2.649.4**	**576.3**

Fuente: *Plan Turístico,* Vol. I, tablas V–21 a V–28.

[1] Se refiere a edificios, dotación y equipos de facilidades turísticas. Esto no sería financiado por el Estado sino que se dejaría en manos de la iniciativa privada.

[2] Estas son las obras de infraestructura física que se construyen para uso exclusivo del proyecto, o la parte de aquellos que, aunque requeridas por el proyecto, serían compartidas por otros sectores diferentes al turístico. Se incluyen aquí carreteras, aeropuertos, alcantarillados, etc.

[3] Estas son obras que requiere la comunidad por razones diferentes del proyecto turístico, pero de las cuales se servirá el proyecto mediante el pago de tarifas de servicios. Se incluyen aquí plantas generadoras de energía eléctrica, servicio de telecomunicaciones, etc.

exige a financiar obras de infraestructura[28].

Los beneficios nacionales de canalizar estos recursos hacia los proyectos escogidos son medidos en términos de cuatro criterios: generación de divisas, aumento del ingreso nacional, generación de empleo y aumento de los ingresos del gobierno –todo esto calculado en términos de costos y precios *reales* para la economía en general[29]. El cuadro X–8 resume los resultados del análisis.

Lo primero que llama la atención de

[28] Si se incluyen dentro del plan de inversiones aquellos proyectos considerados no prioritarios, el costo total se elevaría a $7,938.3 millones para el período 1972–1990. Véase *Plan Turístico*, Vol. I, tabla V–29.

[29] Es decir, en términos de costo alternativo o de oportunidad para la economía y de precios "sombra" que denotan la escasez o abundancia relativa real de un recurso, bien o servicio. En otras palabras, el estudio examina la rentabilidad social del programa, no la rentabilidad privada. Estos dos elementos generalmente no son equivalentes. Por ejemplo, para un productor el beneficio neto de contratar a un trabajador adicional está representado por el aumento en sus ganancias que le reporte la labor del trabajador. Para la

CUADRO X–7

PLAN TURISTICO:
INVERSIONES EN CONSTRUCCION
1981 – 1990
(millones de pesos corrientes)

AREA	Obras de superestructura (1)	Obras de infraestructura interna (2)	Costo asignable al proyecto (1) – (2)	Obras de infraestructura externa
A. Polo Cartagena	**1.112.8**	**125.9**	**1.238.7**	
1. Zona Barú	990.6	111.1	1.101.7	
2. Zona Los Morros	122.2	14.8	137.0	
B. Polo Santa Marta	**1.390.5**	**125.5**	**1.516.0**	
1. Bahía Concha	397.1	35.5	432.6	
2. Bahía Cinto	–	–	–	
3. Neguange	198.8	14.5	213.3	
4. Cañaveral - Arrecifes	794.6	57.5	870.1	
C. Polo San Andrés (Playa norte)	**237.7**	**47.2**	**284.9**	
TOTAL	**2.741.0**	**298.6**	**3.039.6**	**161.7**

Fuente: *Plan Turístico,* Vol. I, tablas V–21 a V–28.

estas cifras son los resultados obtenidos para San Andrés. En casi todas las medidas San Andrés se compara desfavorablemente con los demás proyectos[30], lo cual es explicable si se tienen en cuenta factores como la enorme fuga de divisas que implica la condición de puerto libre de que goza la isla y el hecho de que el programa de desarrollo contemplado exigiría una alta inversión en moneda extranjera para una planta desalinizadora[31]. Consecuentemente, "el desarrollo turístico de San Andrés, más que representar un *beneficio* económico para el país, constituye una fuerte pérdida por razón del escape de divisas[32]". Esta conclusión no implicaría un problema político de algún cuidado si San Andrés pudiera especializarse para su desarrollo en otras actividades productivas y, por lo tanto, pudieran canalizarse recursos hacia ellas. Sucede sin embargo, que la isla es

economía, sin embargo, el beneficio estaría representado no sólo por las ganancias netas del productor sino por esas ganancias más los salarios que obtiene el trabajador. Si hay desempleo en la economía, el "costo" para ésta es ínfimo ya que al emplear al trabajador no se está sacrificando producción en otro lugar. Es decir, el trabajador no tiene un costo alternativo o de oportunidad. En el caso del productor privado, los costos del nuevo empleo serían los salarios y prestaciones pagados al trabajador.

[30] San Andrés se compara favorablemente al emplear el criterio de ingresos del gobierno. Sin embargo, es obvio, como lo anota el plan (Vol. I, pág. VII–17) que los ingresos del gobierno no miden el beneficio nacional. Todo depende crucialmente de cómo gasta el gobierno esos ingresos.

[31] *Plan Turístico*, Vol. I, pág. VII–35. Según las tablas V–25 a V–28 del volumen I, la planta desalinizadora de San Andrés costaría unos $53 millones, de los cuales casi el 90% sería gastado en divisas. Dado el tamaño relativo de las inversiones planteadas para San Andrés, estas cifras elevan los costos enormemente.

[32] *Ibid.* pág. VII–35.

CUADRO X–8

PLAN TURISTICO:
RESUMEN DEL ANALISIS BENEFICIO – COSTO

	Tasa interna de retorno							
	Divisas [1] %	Divisas [2] %	Ingreso nacional %	(1) $	(2) $	(3)	(4) $	(5)
A. Polo Cartagena	27.92	24.08	20.9E	19.09	195.7	7.319	55 7	13.0
1. Zona Barú	28.03	24.11	21.32	18.89	141.0	6.121	55.6	14.3
2. Zona Los Morros	27.42	23.94	18.96	20.03	54.7	1.198	57.2	8.3
B. Polo Santa Marta	25.77	22.26	15.33	23.49	223.9	9.668	59.9	9.0
1. Bahía Cinto	24.17	20.77	12.41	27.74	55.3	2.435	75.4	10.6
2. Bahía Concha	30.84	26.44	18.90	21.19	117.7	2.830	76.1	8.3
3. Meguange	23.62	20.52	12.21	26.90	11.1	1.677	59.4	8.3
4. Arrecifes - Cañaveral	19.65	17.92	15.50	20.82	39.8	2.726	29.0	9.0
C. Polo San Andrés (Playa Norte)	8.10	6.31	–37.68	Produce fuga de divisas	117.1	965	188.5	6.7

Fuente: *Plan Turístico,* Vol. II.

[1] Sin variaciones en beneficios o costos
[2] Con beneficios disminuídos en 15% y costos aumentados en 15%

(1) Costo en pesos de generar un dólar turístico
(2) Valor presente (1971) neto de los ingresos del gobierno (millones de pesos)
(3) Empleos directos permanentes (empleos/año)
(4) Inversión en pesos para generar un empleo (miles de pesos)
(5) Empleo por millón de pesos de ventas

pobre en recursos naturales distintos a los propios del turismo y no posee un mercado lo suficientemente grande como para que se desarrolle allí alguna actividad económica de significación. El plan ofrece un principio de solución, enumerando varias alternativas de acción.

Metodológicamente, el análisis beneficio-costo es un ejercicio impecable. Es más, nunca antes se había estudiado en Colombia a algún sector de actividad económica, desde el punto de vista social, con tanta minuciosidad. Aquí encuentra, tanto el lector profesional como el lego en cuestiones económicas, una exposición rigurosa y fácil de entender a la vez. Y, evidentemente, dado el marco de referencia dentro del cual se ha llevado a cabo el análisis[33] al país le es benéfico desarrollar los proyectos de mayor rentabilidad entre los examinados.

No obstante, la perfección de los medios no justifica los fines. El Plan Turístico es criticable en dos aspectos importantes: por una parte, sus autores presumen estar teniendo en cuenta un criterio de redistribución del ingreso cuando, en rigor, esto no es cierto; por otra, el plan delata un sesgo valorativo protuberante que permite dudar de la bon-

33 El marco de referencia está constituído por los criterios escogidos para evaluar la conveniencia nacional de llevar a cabo los proyectos —es decir, generación de divisas, aumento del ingreso nacional, generación de empleo y, en menor grado, aumento de los ingresos del gobierno.

dad social de sus consecuencias finales[34].

El análisis beneficio-costo se inicia en el Plan Turístico con una razonable escogencia de objetivos:

"Una visión a los documentos más importantes del gobierno... permite determinar que la política de desarrollo está actualmente dirigida a conciliar tres objetivos básicos:

a) Generación de empleo
b) Crecimiento del producto
c) Distribución más equitativa del ingreso (personal y regional)".[35]

En otra parte se lee lo siguiente:

El turismo, orientado hacia el mercado receptivo internacional, por su naturaleza misma encuadra dentro de aquellas actividades que permiten alcanzar los objetivos del plan de desarrollo nacional y disminuír las limitantes que existen para lograrlo. Mediante el turismo, el país obtendría un ingreso apreciable de divisas que aumentaría el producto nacional y generaría nuevos empleos. Además, un desarrollo turístico en la Costa Atlántica contribuiría a una mejor distribución del ingreso personal y regional .[36]

Dentro de los criterios que el plan adopta para medir la rentabilidad social de los proyectos, la generación de empleo podría considerarse como el índice más directo del efecto sobre la distribución del ingreso personal[37]. Así, al menos, parece indicarlo el plan ante la carencia de un criterio específico de redistribución. No obstante, generar empleos no significa mejorar la distribución del ingreso personal, ya que este último depende también la productividad de los nuevos empleos y de la estructura del valor agregado en la actividad económica en cuestión. No existen bases claras para decidir qué tipo de relación capital/trabajo tiene el sector turismo en Colombia; sí parecería, por otra parte, que los efectos indirectos del turismo sobre la generación de empleo serían muy positivos ya que Colombia es prácticamente autosuficiente en la producción de alimentos, de manera que serían mínimas las importaciones de artículos alimenticios para el sector[38].

El plan, además, presenta el inverso de un índice de productividad de la mano de obra (empleo por millón de pesos de ventas) como índice del potencial del turismo como generador de empleo (véase el cuadro X–8). Es decir, el plan considera benéfico que haya un alto número de empleados por cada millón de pesos de ventas. Sin embargo, si se supone que hay una relación entre la productividad media del trabajador y el salario que recibe, el índice de empleo generado se convierte en arma de doble filo. Es decir, un mayor empleo por millón de pesos de ventas puede interpretarse también como disminución en la productividad media del factor trabajo, y por ende en su remuneración relativa.

Hay dos factores –marginales pero importantes– cuyos efectos adversos sobre la distribución del ingreso deben tenerse en cuenta. Por una parte, el plan recomienda al gobierno "definir y adoptar una política en relación con la tenencia de tierras en las zonas de desarrollo, para evitar y controlar acciones especulativas

[34] Aquí debe hacerse una aclaración. Todo "Plan" nacional o sectorial necesariamente involucra juicios de valor por parte de sus autores en la forma de objetivos que, *en su concepto*, el país debe o desea alcanzar. Aquí se arguye, en primer lugar, que el Plan Turístico dice tener en cuenta un criterio que en realidad no considera, y, en segundo término, que el plan tiene, por encima de sus objetivos explícitos, una preconcepción de lo que *debe* ser el orden social.

[35] *Plan Turístico*, Vol. I, pág. VII–3.

[36] *Ibid.*, pág. I–3.

[37] Si bien el plan tampoco somete a prueba esta hipótesis, aquí no se pone en duda que contribuirá a mejorar la distribución del ingreso regional.

[38] *Estudio Banco Mundial*, pág. 379.

por parte de particulares, que darían altas ganancias a unos pocos, en detrimento de la economía nacional".[39] Este es un problema que obstaculiza cualquier acción en algunas zonas prioritarias tales como Barú, y secciones del Parque Tayrona. El segundo factor es el referente a los subsidios que el plan considera necesarios para promover la iniciativa privada. Al respecto, se lee que el gobierno deberá "definir claramente el estatuto de capitales para las inversiones extranjeras y establecer exenciones e incentivos claros y atractivos para la industria turística, especialmente para la hotelera[40]". Indudablemente cualquier transferencia del gobierno tiene efectos sobre la distribución del ingreso. El plan no tiene esto en cuenta ni tampoco la posibilidad de que el sistema de "exenciones e incentivos claros y atractivos" produzca una mayor concentración del ingreso.

La segunda crítica que puede hacérsele al plan es su poco interés en las repercusiones del programa sobre el bienestar de los grupos de menores ingresos. No se trata ya de la posibilidad de que el plan afecte adversamente la distribución del ingreso sino del peligro de que genere una distorsión social de consecuencias imprevisibles. El problema radica en que el plan pretende eliminar —haciendo caso omiso del costo social— el estorbo que los grupos de menores ingresos puedan interponer al programa de inversiones masivas. La siguiente recomendación es ilustrativa:

> **"Reconociendo la importancia de que las clases populares puedan disponer de recreación local y no se sientan desplazadas por el turismo, es necesario que paralelamente con los proyectos considerados se habiliten áreas para las clases populares, en sitios no lejanos de sus residencias y que no interfieran con los desarrollos turísticos previstos"[41]**

[39] *Plan Turístico*, Vol. I, pág. I—8.

[40] *Ibid.*

[41] *Ibid.*, pág. IX—3.

Esta recomendación permite formular un interrogante acerca de la viabilidad o la conveniencia de intentar una separación física entre los visitantes extranjeros y determinados sectores de la población nacional.

Parecería que la concepción que ha inspirado a los autores del plan es la de una serie de enclaves turísticos, aislados del resto del país en donde florecerían pequeños emporios económicos subsidiados, cada uno con su propio "pueblo de servicio"[42]. La conveniencia económica y social de dicho esquema es discutible. No se aprecian claramente los beneficios que traería una organización como la propuesta para los grupos de menores ingresos de la población de la Costa Atlántica.

Dentro de este contexto merece tenerse en cuenta la experiencia reciente en diversos territorios turísticos del Caribe, en donde una insuficiente preocupación por el aspecto social del desarrollo y una subestimación del posible impacto de la actividad turística sobre la comunidad ha conducido a situaciones de creciente malestar social. El plan turístico contempla una inversión cuantiosa, en un sector que presumiblemente irá adquiriendo importancia creciente dentro de la economía nacional. Los resultados del mismo se reflejarán con particular intensidad sobre la Costa Atlántica del país, región que merece atención preferencial dentro de los programas de desarrollo nacionales en el futuro inmediato.

Precisamente por esas razones resulta aconsejable orientar el esfuerzo nacional en este sector en tal forma que se in-

[42] El plan considera a las inversiones de capital en "pueblos de servicio", en donde habitaría la población de bajos ingresos empleada en cada proyecto, como un costo que no genera beneficios directos. Véase *Plan Turístico*, Vol. I, pág. II—2.

crementen al máximo los beneficios sociales resultantes para los grupos de menores ingresos en la región. El hecho de haber llegado a incorporarse relativamente tarde dentro de las corrientes del turismo internacional debería permitirle al país beneficiarse de la experiencia acumulada en otras partes con el fin de que el desarrollo sectorial deseado resulte compatible con los objetivos económicos y sociales globales.