



MinDesarrollo
Ministerio de Desarrollo Económico

República de Colombia
Ministerio de Desarrollo Económico
Dirección General de Turismo

Ordenamiento Territorial:

BASES PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO MUNICIPAL

Andrés Pastrana Arango
Presidente de la República

Augusto Ramírez Ocampo
Ministro de Desarrollo Económico

Juan Alfredo Pinto Saavedra
Viceministro de Desarrollo Económico

Gustavo Adolfo Toro Velásquez
Director General de Turismo

Rodolfo Rodríguez Suárez
Asesor Dirección General de Turismo

Víctor Rafael Fernández Ávila
Asesor Grupo de Descentralización

María Elvira Riveros Reina
Asesor Grupo de Estudios Especiales

Carlos Alberto Vives Pacheco
Asesor Grupo de Calidad y Seguridad

Alejandro Torres Jaimes
Asesor Grupo de Investigaciones

ORDENAMIENTO TERRITORIAL:
Bases para el Desarrollo Turístico Municipal*

Ministerio de Desarrollo Económico

Santafé de Bogotá D.C., 2000

Textos:

Arturo Bravo
Fanny Amparo Ovalle Galvis

Con la especial colaboración de:
Víctor Rafael Fernández Ávila

Proyecto adelantado durante la administración de la doctora
Adriana Margarita Rodríguez Covo,
Directora de Estrategia Turística del Viceministerio de Turismo,
1999

Contenidos Generales

1. ENFOQUE GENERAL DEL TURISMO EN EL PROCESO DE ORDENAMIENTO

- 1.1. Antecedentes Normativos
- 1.2. Normatividad General
- 1.3. Normatividad Específica
- 1.4. El proceso de ordenamiento territorial
 - 1.4.1. Concepto de Ordenamiento Territorial
 - 1.4.2. Objetivos
 - 1.4.3. Vigencia y Componentes
 - 1.4.4. Tipos de Planes
 - 1.4.5. Relación del Plan con los Planes Sectoriales
 - 1.4.6. Relación con los planes Turísticos
 - 1.4.7. Se requiere de un ordenamiento autónomo para turismo?
 - 1.4.8. Actores del proceso: Estado, Sociedad Civil y Empresarios
- 1.5. Inserción del turismo en el proceso general de ordenamiento territorial

2. APLICACIÓN METODOLÓGICA DE LA LEY 388 DE 1997: CONTENIDOS TURÍSTICOS

- 2.1. **Análisis de la Visión Urbano – Regional del Municipio o Distrito**
 - 2.1.1. Configuración de factores para la competitividad turística
 - 2.1.2. Impactos y beneficios del turismo
 - 2.1.3. Concepto y propuesta de regiones turísticas

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

2.1.4. El desarrollo turístico en el contexto de la región

2.1.5. El cluster de turismo

2.1.6. Definición de la estructura espacial turística

2.1.7. Clasificación de centros turísticos y su impacto en la visión municipal turística.

2.2. Dimensiones del Desarrollo Turístico

2.2.1. Interrelación del turismo como actividad económica con las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales, tecnológicas y los componentes y procesos biofísicos del territorio municipal.

2.2.2. Tratamientos para el Turismo

- Estrategia de Mejoramiento y Consolidación
- Estrategia de Renovación
- Estrategia de Desarrollo
- Estrategia de Mantenimiento Competitivo

2.3. Atributos

2.3.1. Espacio público

2.3.2. Transporte

2.3.3. Equipamiento

2.3.4. Vivienda

2.3.5. Infraestructura

2.3.6. Suelo

2.4. Usos de Suelo

2.4.1. Uso de suelo urbano

2.4.2. Uso de suelo rural

2.5. Conceptualización sobre el uso del suelo para turismo

2.6. Las figuras de la ley 300 que tienen incidencia en el uso turístico del suelo

- 2.6.1. Zona de Desarrollo Turístico Prioritario
- 2.6.2. Declaratoria de Recurso Turístico
- 2.6.3. Zona Franca Turística.

2.7. Usos de suelo para turismo, en función de las figuras de la ley 300 de 1996.

- 2.7.1. Relación entre las diversas figuras
- 2.7.2. Propuesta de usos de suelo para turismo

BIBLIOGRAFÍA BASICA

PRESENTACIÓN

La competitividad en su carácter sistémico, tiene como escenario geográfico a la región, contexto en el que se localizan todas sus potencialidades y factores avanzados. Su consolidación requiere una estrategia del ámbito territorial a través de la cual se fortalezca el Estado nacional, se consoliden los procesos de descentralización, y se aprovechen al máximo las ventajas comparativas geográficas de las diversas regiones acorde con los diferentes grados de desarrollo de la actividad turística.

Así lo ha entendido el Ministerio de Desarrollo Económico, que a través del liderazgo ejercido en la aplicación de la ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, ha contribuido a que este proceso sea la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de una región, brindando los mecanismos para orientar y regular la utilización y ocupación del espacio y definiendo alternativas referentes al uso óptimo de la tierra.

La incorporación del turismo en el proceso de ordenamiento territorial es un imperativo para aquellos municipios que lo hayan elegido como alternativa para el desarrollo de su comunidad. Es una actividad que por su dinámica y complejidad, posee un alto poder de transformación del territorio, genera espacios de interacción entre los diversos grupos de la población y establece una relación dinámica entre éstos y su entorno.

El Ministerio de Desarrollo Económico, consciente de la importancia del turismo como sector estratégico nacional, de su capacidad dinamizadora ha venido trabajando, desde la gestión del Viceministerio de Turismo y actualmente a través de la Dirección General de Turismo, para vincularlo en el ordenamiento territorial estableciendo acciones tendientes a adelantar una adecuada gestión de este proceso, de forma coordinada y equilibrada con los otros sectores productivos y sociales.

Ministerio de Desarrollo Económico

Esta orientación integral responde al criterio de la Política Turística para Una Sociedad que Construye la Paz, al establecer que se debe proponer el ordenamiento territorial con base en la competitividad de los productos turísticos, impulsando las herramientas sobre el tema propuestas por la Ley General de Turismo, Ley 300 de 1996.

Este documento presenta los planteamientos básicos para el desarrollo del turismo como actividad económica y sustentable, de acuerdo con los lineamientos propuestos por el esquema metodológico de la Ley 388 de 1997, incorporando nuevos planteamientos que amplían la dimensión de la actividad frente a la ordenación del territorio, así como justifica la necesidad de analizar y valorar una serie de factores que contribuyen a explicar los procesos de planificación del espacio hacia el futuro.

En este proceso se constata que el turismo no requiere un ordenamiento autónomo sino que debe interrelacionarse con las demás actividades de la sociedad, generando aportes definitivos a la construcción de la realidad territorial.

Encuadrándose en un enfoque competitivo, se explora la visión urbano regional en la cual el turismo está ligado en su desenvolvimiento al concepto de cluster, se analizan las dimensiones y los atributos generales a través de los cuales el turismo se integra al desarrollo regional, se precisa el uso de suelo para esta actividad, se exploran las figuras de la ley 300 de 1996 – zona de desarrollo turístico prioritario, declaratoria de recurso turístico y zona franca turística – que tienen incidencia directa en el uso de suelos.

Queda en manos de la comunidad este instrumento como invitación a construir territorios competitivos a través del turismo y a conseguir grandes objetivos de desarrollo para esta actividad, que permitan redimensionar el contexto de los ámbitos municipales.

*AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO
Ministro de Desarrollo Económico*

Ordenamiento Territorial: Ordenamiento Territorial:

Bases para el desarrollo turístico municipal

1. ENFOQUE GENERAL DEL TURISMO EN EL PROCESO DE ORDENAMIENTO

El ordenamiento territorial expresa espacialmente la política económica, social, cultural y ecológica de una región. Este proceso debe brindar los mecanismos para orientar y regular los mecanismos de utilización y ocupación del espacio, definiendo alternativas referentes al *uso óptimo* de la tierra. Este uso que se proponga para las unidades territoriales deberá ser ecológicamente viable, social, cultural y políticamente aceptable.¹

El turismo es una actividad que por su dinámica y complejidad posee un alto poder de transformación del territorio, y por lo tanto, su incorporación en el ordenamiento territorial es un eficaz instrumento para la preservación del medio ambiente y del patrimonio cultural de los municipios.

La Dirección General de Turismo, consciente de esta situación así como de la importancia de esta actividad dentro de la

¹ INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. *Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal*. Bogotá: IGAC, 1998

Ministerio de Desarrollo Económico

economía colombiana y de su capacidad potencial como sector estratégico de desarrollo, debe contribuir en el establecimiento de acciones acordes con las directrices y objetivos del ordenamiento territorial para adelantar, de forma coordinada y equilibrada con los otros sectores productivos y sociales, una adecuada gestión de este proceso.

De la vinculación del turismo en el ordenamiento territorial, depende que los procesos de planificación de la actividad consoliden su visión económica y se integren a la base territorial, interactuando con las dimensiones social, cultural y ambiental. Esta orientación integral responde al criterio de la Política Turística para una sociedad que construye la Paz, que establece que se debe proponer el ordenamiento territorial con base en la competitividad de los productos turísticos, generando, así mismo, el compromiso del sector frente a la ordenación en sus diferentes niveles, siendo un proceso que se debe estructurar de manera concertada y participativa entre todos los actores de la comunidad, la empresa, el gobierno y los organismos turísticos de los municipios, en los diferentes niveles de decisión.

Es, entonces, el *criterio competitivo* el que impera en el ordenamiento territorial con contenidos turísticos y su estructuración debe ser el reto de todo municipio que vislumbre en esta actividad un potencial de desarrollo.

La competitividad es entendida como la capacidad de una industria para alcanzar, en relación con sus competidores, una rentabilidad de sus inversiones superior al promedio, de tal forma que sea sostenible en el tiempo.² La creación de estas aptitudes por parte de un sector industrial tiene otras implicaciones de tipo integral, ya que la aplicación de un modelo competitivo busca generar estrategias de desarrollo y crecimiento que beneficien sosteniblemente a la sociedad.

² MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Ley General de Turismo*. Bogotá: Corporación Nacional de Turismo, 1996.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Igualmente la competitividad se caracteriza por una marcada localización de las actividades productivas en ámbitos regionales específicos, por tal motivo el esquema de competencia en los mercados internacionales se da entre estos espacios locales y no entre los países.

Este esquema genera un cambio en las estructuras mentales económicas. El sector Turístico debe tener como *imperativo* estructurar la competitividad como uno de sus principios fundamentales, ya que esta situación ha generado un nuevo panorama para la actividad en el ámbito mundial.

La incorporación de la motivación turística como necesidad básica en función de preferencias de las economías domésticas ha provocado la aparición y desarrollo en determinadas zonas geográficas del fenómeno conocido como turismo de masas. De igual manera, el incremento de la actividad turística durante las últimas décadas ha impulsado el movimiento nacional e internacional de viajeros hasta niveles desconocidos en cualquier período histórico precedente.

El mayor atractivo económico de la actividad turística está propiciando un creciente interés para desarrollar aquellas zonas con potencial, dando lugar a la aparición de nuevos destinos y a un crecimiento de la competencia entre las diferentes zonas turísticas en el nivel internacional y entre los diferentes destinos existentes en cada uno de los países.

Este incremento de la competencia unido a los cambios que se están produciendo en la demanda exigen una fuerte adaptación de los destinos y empresas turísticas a un nuevo marco de competitividad y a los factores que dicho marco plantea.

En el estadio actual de evolución de la actividad turística, la competitividad se fundamenta en la segmentación de los mercados, en la flexibilidad empresarial y en la explotación de sinergias y economías de profundización, que permitan a las empresas y a los destinos turísticos la adaptación constante a

las necesidades de la demanda y el logro del máximo nivel de eficacia en la aproximación del producto al consumidor. ³

1.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El territorio es uno de los elementos integrantes del Estado y es el factor fundamental donde se expresan las demás estructuras del mismo tales como la población y la organización jurídico - política. Por tal motivo, la Constitución política establece los principios para su organización y su mutua interacción.

“El Ordenamiento Territorial en la Constitución está concebido desde una perspectiva múltiple, y establece sus fundamentos permeando temas tales como:

1. Régimen Territorial:

Organización y división territorial (Art. 285), competencias de las entidades territoriales (Art. 288), tipos de entidades territoriales (Art. 286), creación de municipios (Art. 300), ley orgánica de ordenamiento territorial (Art. 288), categorización de municipios (Art. 320), áreas metropolitanas (Art. 319), región administrativa y de planificación (Art. 306), provincias (Art. 321), comunas y corregimientos (Art. 318).

2. Patrimonio Cultural, Étnico y Natural:

Protección de la diversidad étnica y cultural (Art. 7), protección de la riqueza cultural y natural (Arts. 8 y 72), derecho a gozar de un ambiente sano (Art. 79).

³ ORGANIZACION MUNDIAL DEL TURISMO. *Educando Educadores en Turismo*. Valencia, España: OMT, 1995.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

3. Desarrollo Territorial Equilibrado:

Planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (Art. 80), competencias municipales para ordenar el desarrollo de su territorio (Art. 311), protección del espacio público (Art. 82), reglamentación del uso del suelo (Arts. 7 y 313), función de la propiedad (Art. 58), explotación de recursos naturales, usos del suelo e intervención del Estado en la economía y el ordenamiento territorial (Art. 334).

4. Participación Social:

Mecanismos de participación ciudadana (Arts. 103 a 106)⁴

Acorde con la Carta Magna, y con la necesidad que se ha venido presentando a través de la historia en cuanto a la adecuada distribución de tierras, tanto urbanas o rurales, el Estado ha estructurado una serie de leyes, decretos y resoluciones que hacen parte fundamental del proceso, con la finalidad de realizar una buena distribución y pertenencia del territorio. Estas normas pretenden maximizar las acciones legales con el fin de regular la explotación que sustenta el beneficio económico de las entidades territoriales.

1.2. NORMATIVIDAD GENERAL

Ley 200 de 1936

Reguló la tenencia de tierra, sustentada en el principio de la función social de la propiedad que nació de la reforma de ese año a la constitución. Determinaba que el trabajo que se le hiciera a la tierra era el factor determinante para justificar la propiedad sobre la misma. Se buscaba así que las tierras improductivas volvieran a la propiedad del Estado.

⁴ INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Obra Citada. Bogotá: IGAC, 1998.

Ministerio de Desarrollo Económico

Ley 100 de 1944

Estableció que era de conveniencia pública el incremento en la producción agrícola mediante los sistemas de arrendamiento.

Toda esta legislación, cambió el 14 de diciembre de 1961, cuando el entonces Presidente de la República, Alberto Lleras Camargo, sancionó la primera ley de reforma agraria en la historia republicana. El instrumento para poner en marcha la reforma fue la creación del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, cuyas funciones eran la adquisición y adjudicación de tierras a campesinos y comunidades indígenas, convertir en propietarios a los pequeños arrendatarios y aparceros y adecuación de tierras para el cultivo.

Ley 1 de 1968

En 1968, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo dictó la ley 1 de ese año, mediante la cual se crearon los instrumentos legales para convertir en propietarios a los pequeños arrendatarios y aparceros.

Ley 4 de 1973

Durante el gobierno de Misael Pastrana se creó el comité Evaluador de la Reforma Agraria. Esta ley contempló la posibilidad de expropiador incluso tierras adecuadamente explotadas.

Ley 160 de 1994

Esta ley promulgó la decisión de reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la equitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Adicional a lo anterior, se puede decir que en los últimos años se han promulgado leyes que marcan la pauta en cuanto a la reforma de suelo urbano estas, son:

- Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental.
- Ley 9 de 1989, de Reforma Urbana.
- Ley 70 de 1993, de Identidad Cultural, Propiedad Colectiva y otros derechos de las comunidades negras.
- Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- Ley 128 de 1994, Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.
- Ley 134 de 1994, mecanismos de participación ciudadana.
- Ley 141 de 1994, Fondo Nacional de Regalías.
- Ley 160 de 1994, Sistema Nacional de Reforma Agraria
- Ley 136 de 1994, de Régimen Municipal.
- Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial.
- Decretos Reglamentarios de la Ley 388.

1.3. NORMATIVIDAD ESPECÍFICA

La Corporación Nacional de Turismo, ente orientador y coordinador de las políticas de desarrollo turístico desde 1968 hasta 1988, se preocupó por tratar un tema de gran relevancia como es el componente geográfico del turismo y su incidencia en el desarrollo regional. Trabajó básicamente tres figuras:

- *Zonas Francas Turísticas, reglamentadas en su estructura y funcionamiento por el Decreto 2131 de 1991.*
- *Recursos Turísticos, creados por el Decreto 757 de 1972, en el artículo 1º.*
- *Zonas Turísticas, creadas por el Decreto 757 de 1972, en el artículo 4º.*

Ministerio de Desarrollo Económico

Estos elementos respondieron a la necesidad de orientar el desarrollo territorial en función del turismo e identificar zonas con gran potencial que sirvieran de polo de desarrollo.⁵

En el nuevo orden institucional, la Ley General de Turismo, ley 300 de 1996, en el Artículo 6, numeral 2.6, retomó el tema asignándolo como función al Viceministerio de Turismo, a través de la Dirección de Estrategia Turística, División de Descentralización, Planificación e Infraestructura a la cual corresponde “proponer el Ordenamiento Territorial con base en la competitividad de los productos turísticos”. De igual forma, la Ley presenta una serie de mecanismos para el desarrollo regional y el impulso a la descentralización mediante 3 figuras: *Zonas Francas Turísticas* conservando el régimen del Decreto 2131 de 1991; *Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario*, y la *declaratoria de Recurso Turístico Nacional*.

Con el Decreto 219 de 2000, se conservaron las herramientas mencionadas a través de declaratorias, pero la función se circunscribió a la responsabilidad de “asesorar técnicamente a las entidades territoriales en materia de planificación y desarrollo turístico”, dada la trascendencia del tema para dichos procesos.

De igual forma, la política turística para una sociedad que construye la paz, retoma la prioridad y la trascendencia del tema para el turismo, asignando como prioridad a la Dirección General de Turismo la articulación del mismo, para promover el desarrollo territorial de los espacios turísticos.

Este documento pretende analizar a la luz de las nuevas acciones de ordenación sectorial y de descentralización turística, esta función legal y el alcance de las figuras que vinculan el manejo espacial de la actividad turística, haciéndolos acorde con los planteamientos y la filosofía de la Ley de Desarrollo Territorial, ley 388 de 1997, así como

⁵ CORPORACION NACIONAL DE TURISMO. *30 años de historia del turismo colombiano*. Bogotá: CNT, 1998.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

coordinar con los objetivos de desarrollo regional de la actividad turística que han planteado los municipios con los procesos de ocupación y uso del territorio.

1.4. EL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1.4.1. Concepto del Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial se entiende como una "Política de Estado y un instrumento de Planificación que permite una apropiada organización político - administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente".⁶

1.4.2. Objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial

La Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997, establece que el ordenamiento territorial deberá dar a los municipios, distritos y áreas metropolitanas, los lineamientos generales para "orientar el desarrollo del territorio para regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente, las tradiciones históricas y culturales."⁷

En torno a este fin, se han definido de manera clara y concisa, los objetivos específicos del Ordenamiento Territorial, precisándolos de la siguiente manera:⁸

⁶ INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Obra Citada. Bogotá: IGAC, 1998.

⁷ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997*. Bogotá: El Ministerio, 1998.

⁸ INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Obra Citada. Bogotá: IGAC, 1998.

Ministerio de Desarrollo Económico

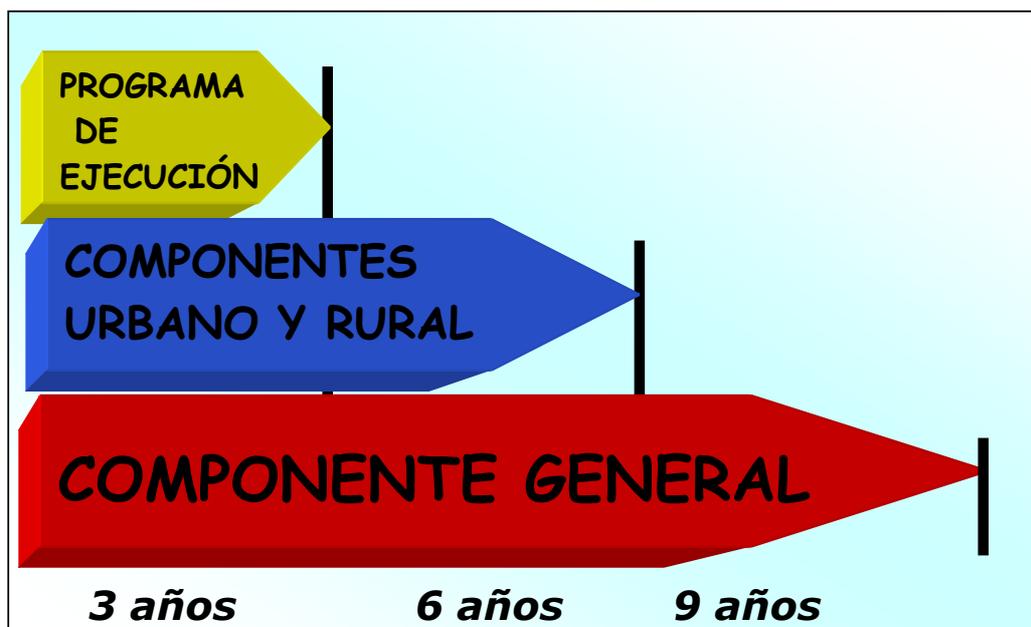
1. Formular una política municipal de uso y ocupación del territorio de conformidad con los objetivos estratégicos y las metas del plan de desarrollo y los planes sectoriales.
2. Proponer e implementar las medidas necesarias para la solución de los conflictos relativos al uso del territorio Municipal en su parte Urbana – Rural.
3. Establecer un marco normativo para el control y regulación de las acciones y usos previstos en el plan, así como la determinación de mecanismos de gestión, que le permitan a la administración ajustar periódicamente las metas y actuaciones programadas.
4. Prever el futuro del Municipio mediante el diseño de escenarios alternativos de desarrollo, que fortalezcan las relaciones y vínculos funcionales entre el sistema de asentamientos, los usos y actividades actuales y previstas.
5. Determinar la asignación de usos de la tierra bajo los principios de equidad, sostenibilidad y competitividad.
6. Elaborar una propuesta concertada para la regulación de los usos del suelo y la localización funcional de las actividades e infraestructuras, de forma que se garantice el aprovechamiento de las potencialidades y se mitiguen los conflictos e impactos ambientales.
7. Contribuir a la distribución equilibrada y equitativa de la inversión pública, según los requerimientos actuales y futuros en espacio público, infraestructura física, red vial, equipamientos, cobertura de servicios públicos y sociales básicos.

1.4.3. Vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial

Según la Ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento se ha estructurado para una Vigencia de tres períodos Gubernamentales equivalentes a 9 años; con acciones

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

representativas a corto (1-3 años), mediano (3 a 6 años), y largo plazo (6-9 años) aproximadamente.



La estructuración de las acciones según estos plazos de tiempo, garantiza la obtención de las proyecciones del Plan de Ordenamiento a largo plazo; siendo posible que este tenga modificaciones no estructurales, cada 3 años, básicamente para ajustar las metas de los planes de desarrollo y los planes programáticos.⁹

Los planes de ordenamiento Territorial son de **aplicación obligatoria**. En la actualidad, los municipios están avanzando en los procesos reglamentarios que esbozarán su implementación.

⁹ INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Obra Citada. Bogotá: IGAC, 1998.

Ministerio de Desarrollo Económico

Dada la trascendencia que el proceso tiene para el futuro municipal, y especialmente para que en él se vinculen efectivamente los lineamientos de la política de vivienda de interés social, se prolongó el plazo para que los municipios distritos y la Isla de San Andrés adopten los Planes de Ordenamiento Territorial hasta el 30 de junio del 2000, a través de la Ley Marco de Vivienda, ley 546 del 23 de diciembre de 1999.

Sin embargo, muchos municipios no alcanzaron a elaborar y aprobar sus planes en el tiempo estipulado por la Ley, por razones presupuestales y de coordinación. Ante esta situación considerando que "el ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública y, por ello es indispensable que los organismos estatales logren la celeridad, eficacia y eficiencia para su pronto y cumplido ejercicio"¹⁰, se expidió el decreto

1.4.4. Tipos de Planes

Siguiendo el criterio del tamaño poblacional, los planes se estructuran metodológicamente de la siguiente manera:

- Los Municipios menores de 30.000 habitantes, deben elaborar el **ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**
- Los Municipios cuya población se ubique en el intervalo entre 30.000 y 100.000 habitantes debe estructurar el **PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**
- Los Municipios con población mayor a 100.000 habitantes debe elaborar el **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

¹⁰ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Decreto 1686 del 4 de septiembre de 2000.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

El esquema de trabajo para la actividad turística, entendida como una de las actividades económicas municipales, de amplias interacciones en los aspectos culturales, sociales, ambientales, institucionales, así como en la ocupación rural y urbana, es aplicable para las tres metodologías de Planes de Ordenamiento.

1.4.5. Relación del Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes Sectoriales

El Ordenamiento Territorial es un *instrumento de Planificación*, ya que en su estructura e implementación se definirán con un enfoque prospectivo; los escenarios, los lineamientos y las variables que de él se derivan, se constituirán en la base para los procesos de planeación estratégica territorial.

Por tal motivo, el plan de ordenamiento territorial es la directriz general y de largo plazo, para el desarrollo municipal. Sirve como referencia a los planes de desarrollo, posibilitando que en cada administración se realice de forma adecuada la localización de usos, la idónea ubicación y distribución de la inversión pública y en general la eficiente administración y gestión del territorio.¹¹

De igual manera, el Plan de Ordenamiento se constituye en la plataforma para la adecuada elaboración de los Planes Sectoriales, donde se desarrollan políticas y estrategias específicas, a través de la ejecución de programas y proyectos.

Relación con Otros Planes

Uno de los principales alcances del plan de ordenamiento territorial municipal, entendido como uno de sus productos prácticos, es la definición y estructuración del **Reglamento de Uso del Suelo**. Este es un instrumento normativo de la administración municipal para determinar la utilización del

¹¹ INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Obra Citada. Bogotá: IGAC, 1998.

Ministerio de Desarrollo Económico

suelo urbano, suburbano, rural, de expansión y de protección el cual tiene su fundamento y soporte técnico en el análisis y prospección del plan de ordenamiento territorial municipal.

Igualmente, dentro de la definición sectorial de la gestión ambiental, deben tomarse claramente los contenidos del ordenamiento ambiental. Este se entiende como una parte del proceso de ordenamiento territorial, que debe considerarse al momento de asignar los usos del territorio, de acuerdo con las potencialidades y restricciones del mismo, en la búsqueda del desarrollo sostenible, el cual se fundamenta en la utilización racional de los recursos y servicios ambientales en forma tal que se evite su deterioro o agotamiento, posibilitando el goce de los mismos para las generaciones futuras.

Según la Ley 99/93, el ordenamiento ambiental del territorio se entiende como una función atribuida al Estado, gracias a la cual se regula y orienta el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar la adecuada explotación y desarrollo sostenible.¹²

1.4.6. Relación con los Planes Turísticos

El turismo, por ser una actividad que involucra a todos los grupos de la comunidad del municipio, que tiene tantas implicaciones en la economía y en las relaciones sociales, es importante disponer de información detallada y abrir los espacios para que la labor de planificación sea participativa y genere el compromiso de todos los habitantes del lugar. Por tal motivo, el proceso de planificación debe ser flexible y adaptable a las circunstancias de cada entidad territorial.¹³

¹² INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Obra Citada. Bogotá: IGAC, 1998.

¹³ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Manual para la Planificación del Turismo*. Bogotá: El Ministerio, 1995.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Muchas de estas circunstancias, sobre todo en cuanto a la definición del entorno base para el turismo, se estructuran con visión prospectiva en el proceso de Ordenamiento Territorial; esta es la estrategia prioritaria y condicionante de los *planes sectoriales turísticos territoriales*.

En el nivel general, el documento Cambio para Construir la Paz, establece que el Ministerio de Desarrollo Económico brindará asistencia a las regiones y departamentos para utilizar los mecanismos previstos en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios en la ejecución de proyectos turísticos, la preservación del patrimonio cultural, natural, ambiental, histórico y arquitectónico.

Igualmente, se apoyará a las regiones, especialmente a los distritos turísticos, para que los planes de ordenamiento territorial, que se deben expedir en virtud de la Ley 388 de 1997, contemplen las medidas necesarias para la recuperación, preservación y buen manejo del espacio público¹⁴ y demás elementos estructurantes y de soporte de la actividad turística como base económica del Municipio.

Es así como el Turismo, considerado como industria prioritaria para el desarrollo de la nación y en especial de las entidades territoriales, se vinculará desde el proceso de ordenamiento territorial municipal para garantizar su sostenibilidad y su función social.

En el nivel territorial, el turismo debe responder a la dinámica de los Planes de Desarrollo Municipal: su inclusión en los mismos, los lineamientos estratégicos para su coordinación y ejecución, la participación de los sectores privado y público, deben estar garantizados.

La ordenación del municipio turístico debe tener como estrategia potenciar las oportunidades e identificar los problemas que la

¹⁴ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 "Cambio para construir la Paz"*. Bogotá: DNP, 1999.

localidad tenga en materia turística. De allí que gran parte de la información producida en los planes de ordenamiento sea vital para la estructuración de los planes sectoriales turísticos.

- Uso y Ocupación del suelo.
- Localización y dimensionamiento de los atributos o variables (infraestructura, espacio público, transporte, equipamiento, vivienda y suelo)
- Delimitación del suelo Urbano, Rural y de Expansión.
- Tratamiento de las diferentes áreas y estrategias para desarrollar la localización de las actividades económicas, entre otras.

1.4.7. Se requiere un ordenamiento autónomo para el turismo?

El Turismo como tal **no requiere de un ordenamiento independiente** sino que se vincula como una actividad económica que aporta a las estrategias de desarrollo que deben tenerse en cuenta dentro del Proceso.

De acuerdo con la noción de ordenamiento territorial y con la estructura del sector turístico, la dimensión espacial, como componente donde se organiza la oferta y las políticas básicas de desarrollo para un territorio, constituye un factor clave del éxito y uno de los componentes básicos de los productos turísticos.

Es importante analizar la relación entre la competitividad turística y la consolidación de la base geográfica-espacial en la cual se localiza la actividad; lo que implica la determinación de los mecanismos técnicos que definan las prioridades y estructura del ordenamiento territorial, en función de la política turística.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Por tal motivo y, de acuerdo con la Ley 388 de 1997, el proceso de Ordenamiento Territorial en el municipio con vocación turística, debe arrojar los siguientes productos:¹⁵

1. Esquema de **Regulación** en dos temas centrales:
 - *Calificación de terrenos para distintos usos*, tanto de protección del patrimonio cultural y ambiental, como en la localización de establecimientos turísticos, como en el diseño de sistemas de infraestructura general y turística.
 - *Reglamento estricto y claro sobre servicios e instalaciones turísticas* que pretendan establecerse en el municipio.
2. **Programa de Actuación Turística**, en el cual se concreten de forma muy clara y específica las acciones reales que se entiendan como indispensables para el desarrollo coordinado del plan turístico municipal. De igual forma el Ordenamiento debe dar una aproximación de la determinación de las responsabilidades públicas y privadas para el desarrollo del sector, especialmente en la ejecución de los proyectos.
3. Definición de los **Mecanismos de Financiación** del programa de actuación, que debe partir de los reducidos presupuestos municipales, o fundamentalmente de la colaboración con otras instancias administrativas o de una política imaginativa de colaboración con el sector privado.

¹⁵ Informe Introdutorio de Base sobre el Desarrollo Sostenible del Turismo: Papel del Municipio. En *Memorias del Seminario sobre Desarrollo Sostenible del Turismo: La Planificación Local*. La Habana, Cuba: Organización Mundial del Turismo - OMT, 1996.

1.4.8. Actores del Proceso de Ordenamiento Territorial

Como el proceso de ordenamiento territorial se constituye en la carta de navegación para construir el futuro próximo de la vida municipal, debe vincular a todos los actores del desarrollo, con el fin de garantizar su participación en el logro de los objetivos territoriales que el Plan establecerá y especialmente los lineamientos sectoriales que determinarán la regulación municipal de las actividades turísticas sostenibles, la negociación con los operadores e inversionistas turísticos y el compromiso de que el turismo favorezca el bienestar local.

Por tal motivo se sugiere que los municipios que identifiquen el turismo como una oportunidad para su desarrollo y establezcan que su visión prospectiva de futuro es referente de la producción turística, deben, como etapa inicial de la formulación del Plan, generar espacios convocatorias participativas¹⁶ entre la iniciativa privada y la administración local, que traten de materializar los compromisos necesarios para lograr los retos locales del turismo: encontrar mecanismos que conjuguen los intereses de sostenibilidad y negocio privado; y encontrar los mecanismos de desarrollo económico de la propia localidad. De igual forma, se debe sensibilizar a la comunidad local sobre los beneficios y las oportunidades del turismo, porque la ejecución y el logro de las metas para el territorio del futuro, son de fuerte responsabilidad local, así como su conformación como producto turístico.¹⁷

¹⁶ Si bien la participación ciudadana considera numerosas formas de ejercer tal derecho (información, fiscalización, gestión de obras), el principal mecanismo es la *veeduría ciudadana*, el cual da a la ciudadanía el control del funcionamiento del Estado y del gasto público. La participación en los cabildos abiertos, en juntas directivas de empresas de servicios públicos, en los consejos municipales de planeación; son otras instancias que tiene la sociedad civil para el seguimiento y control de la gestión pública, pero también para comprometerse con las propuestas y proyectos. IGAC, Obra Citada.

¹⁷ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO - OMT. *El Desarrollo Sostenible del Turismo: Papel del Municipio*. Obra Citada. La Habana, Cuba, 1996.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

En la etapa de seguimiento y control del Plan, la administración municipal debe ejecutar las sugerencias planteadas en la formulación.¹⁸ Por tal razón se deben establecer los mecanismos que posibiliten la conjugación de intereses en los procesos de desarrollo turístico que favorezcan el logro de la competitividad del destino, a través de la concertación y la participación.

La Dirección General de Turismo sugiere las siguientes entidades que pueden participar en el proceso de ordenamiento municipal aportando con diversidad de acciones, según su rol de actores del desarrollo turístico, así como pueden brindar apoyo en la coordinación y armonía de las políticas turísticas en el orden nacional, departamental o municipal:

- **ACTORES PUBLICOS** ¹⁹

- **Ministerio de Desarrollo Económico** a través de la **Dirección General de Turismo**, cuenta con programas de asistencia técnica, suministro de políticas y documentos pertinentes a la parte Turística.
- **Gobernaciones:** Deben realizar acciones como entes coordinadores y de apoyo técnico a los Municipios.
- **Corporaciones Autónomas Regionales (CAR):** El proyecto del plan se debe someter a consideración de éstas para su respectiva aprobación, en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales dentro del ámbito de su competencia; deberán ASESORAR a los

¹⁸ El seguimiento, control, evaluación y ajuste, tanto de la ejecución como de la gestión del plan, deben ser claramente establecidos en las Oficinas de Planeación Municipal. El seguimiento debe realizarse sobre los aspectos positivos y los negativos que la implementación del plan está produciendo a medida que avanza, lo cual permite ajustar el modelo por retroalimentación. IGAC, Obra Citada.

¹⁹ Organismos y/o entidades que representan al Estado en sus diferentes ámbitos y que por su función atienden las necesidades de interés general.

Ministerio de Desarrollo Económico

Municipios en la formulación del plan, apoyarlos con recursos humanos, tecnológicos y económicos.

- **Consejos Territoriales de Planeación Municipal:** Son los entes encargados de emitir conceptos acerca del Plan Territorial y formular las respectivas recomendaciones, generando instancias de participación comunitaria.
 - **Oficinas Departamentales y Municipales de Turismo:** Encargadas de prestar apoyo tecnológico específico.
 - **Oficinas de Planeación Departamental:** Con el apoyo de las entidades nacionales deberán prestar asistencia técnica a los Municipios con población inferior a treinta mil (30.000) habitantes en la elaboración del Plan y coordinan la finalización e implementación del proceso.
-
- **ACTORES PRIVADOS²⁰**
 - **Instituciones Educativas:** Hacen presencia dentro del proceso prestando asesorías o consultorías, implementando planes de acción dentro de los proyectos de grado aplicables a la realidad Municipal.
 - **Empresa Privada o Formas de asociación gremial:** Actúan como entes participativos para aspectos específicos en la fase de formulación y estructuración.

²⁰ Organismos con ánimo de lucro, cuyo fin es ejercer la actividad y producción económica turística con criterio de maximizar utilidad, de manera directa o como empresas relacionadas y de apoyo que conforman el *cluster* empresarial

- **ACTORES COMUNITARIOS** ²¹

Entes representativos de la sociedad, cuyo objetivo es canalizar intereses de carácter colectivo siendo participativo y resaltando las necesidades propias de la comunidad, mediante el aporte de información de potencialidades, limitantes y conflictos que puede tener el turismo, así como la jerarquización de problemas, planteando y priorizando soluciones para poder realizar el respectivo seguimiento y control al Plan.

1.5. Inserción del Turismo en el Proceso General del Ordenamiento Territorial

La Dirección General de Turismo, consciente de la necesidad de orientar a las entidades territoriales para maximizar el componente espacial de la actividad turística y garantizar que sus acciones sectoriales se consoliden competitivamente, ha generado la presente metodología con el fin de que el municipio haga una aplicación de la variable turística dentro del proceso de ordenamiento territorial.

Para este efecto, se aplicará el esquema metodológico general de los Planes de Ordenamiento Territorial, propuesto dentro de los alcances de la Ley 388 de 1997, por el Ministerio de Desarrollo Económico y hacer una aproximación directa de los aspectos, parámetros, interrelaciones y acciones que se deben tener en cuenta para vincular al turismo dentro del proceso de ordenación.

Dicho análisis se inicia desde la etapa de *formulación* de dichos planes, ya que allí se estructura una fase de diagnóstico que permita consolidar "la imagen actual del territorio para

²¹ Representación de los grupos que conforman la sociedad municipal y determinan en alto grado la identidad y conformación, soporte y del producto turístico local.

Ministerio de Desarrollo Económico

confrontarla con la imagen deseada del mismo de tal manera que permita formular adecuadamente el propósito general de desarrollo del municipio o distrito en términos espaciales.”²²

Desde allí se deben integrar los conceptos turísticos.

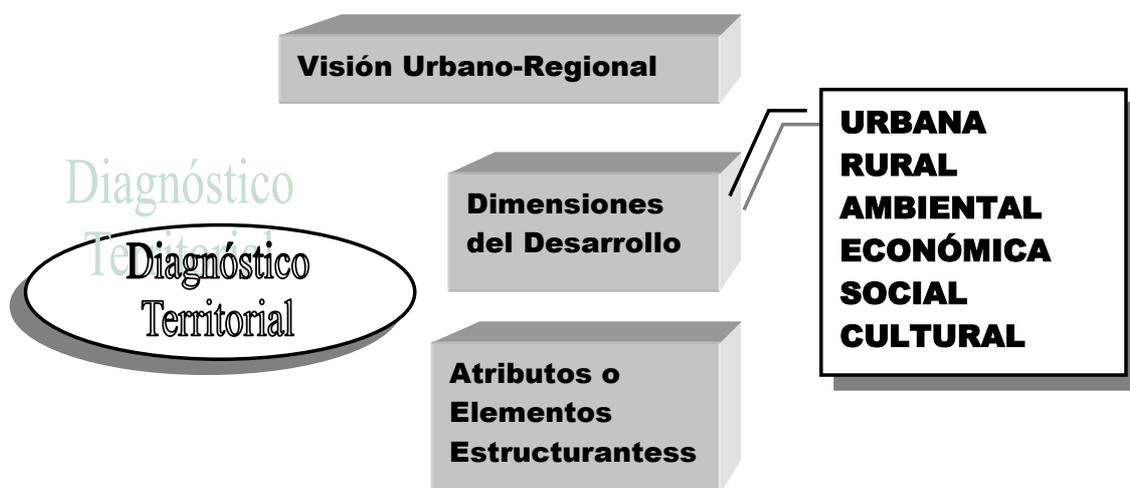
²² MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Decreto 879 de 1998*. Bogotá: El Ministerio, 1998.

2. APLICACIÓN DE LA LEY 388 DE 1997: CONTENIDOS TURÍSTICOS

2.1. ANÁLISIS DE LA VISIÓN URBANO –REGIONAL DEL MUNICIPIO O DISTRITO.

La Visión Urbano Regional, se entiende como el análisis de los factores y la definición de los lineamientos necesarios para lograr, acorde con los propósitos generales de desarrollo municipal, el **territorio deseado** por los actores sociales y generar los espacios posibles para una planeación coherente y acertada del territorio en escenarios regionales de futuro.

El mencionado Diagnóstico contempla las siguientes etapas:



Ministerio de Desarrollo Económico

La definición de la Visión Urbano Regional Turística es un proceso de construcción del futuro desde las posibilidades y limitantes que tiene el territorio actual, analizándola en el contexto de desarrollo de las regiones.

Como producto del estudio de la Visión, se determinará un escenario futuro concertado o imagen objetivo, asociado a una trayectoria de eventos o estrategias que permitan pasar de la situación actual a dicha situación futura.²³

Colombia tiene como objetivo consolidar el turismo como estrategia y oportunidad para su desarrollo, por tal motivo esta actividad es considerada esencial dentro de este proceso. El propósito nacional del presente Gobierno, es consolidar la competitividad del país en general, a través del fortalecimiento de sus regiones en el desarrollo de ventajas para aprovechar su potencial económico.

Por tal motivo, el objetivo general de la política turística es fortalecer los elementos de competitividad del sector, de tal forma que, tanto el turismo interno como el turismo receptivo, encuentren condiciones favorables para su desempeño e impulsen el desarrollo económico, con clara preservación de los valores sociales, culturales y ambientales del país, en el contexto de equidad y solidaridad que establece el modelo alternativo de desarrollo.

El anterior objetivo permitirá lograr la eficiencia de la actividad y el mejoramiento de la posición competitiva del turismo colombiano; facilitará, así mismo, la participación estatal, empresarial y de la sociedad civil en la ejecución de la política y maximizará el beneficio económico y social del turismo.²⁴

Por ser el turismo una actividad que hace uso de recursos muy propensos al deterioro y por involucrar a todos los sectores de la

²³ INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. *Obra Citada*. Bogotá: IGAC, 1998.

²⁴ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Política Turística 1995-1998*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

sociedad, debe regirse por unos principios generales claramente establecidos. Todos sus programas y acciones deberán orientarse por los principios de desarrollo sostenible, participación ciudadana, coordinación interinstitucional, concertación y fortalecimiento de la identidad nacional.

La consolidación de la estrategia de competitividad se ejecuta en su gran medida en el ámbito local. El municipio es el líder y el responsable de su desarrollo turístico, y es el que debe corregir las deficiencias y aprovechar las potencialidades de sus municipios. Con el proceso de ordenamiento es el momento preciso para que se haga toda la definición de dichos lineamientos para que se inicie de una vez por todas el desarrollo turístico.

La conformación de un destino turístico competitivo debe ser la meta municipal, pero se debe tener conciencia que la creación de este entorno se realiza a mediano y largo plazo, siendo conscientes que de los esfuerzos de la gestión turística dependerá el aumento de la participación en la captación de turismo.

2.1.1. Configuración de factores para la Competitividad

Muchos municipios se caracterizan por poseer atractivos turísticos de gran belleza, de gran calidad y de alta significación en el contexto nacional e internacional, que constituyen un acervo de ventajas comparativas. Este es un factor determinante para establecer una potencialidad para desarrollar actividades turísticas. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia histórica y de acuerdo con el nuevo modelo de Desarrollo, poseer estas ventajas no es suficiente.

El reto del turismo colombiano es posicionarse en el mercado internacional con una imagen y unos productos definidos; corrigiendo las serias deficiencias en la prestación del servicio, la escasez de información para tomar decisiones acertadas, el desconocimiento de los mercados emisores, la poca

Ministerio de Desarrollo Económico

coordinación entre todas las instancias involucradas en el turismo, los factores del entorno nada favorables, el desaprovechamiento de las tradicionales ventajas comparativas que hacen que el producto turístico colombiano, en general, no sea competitivo.²⁵

Estas condiciones hacen que cuando el municipio realice la identificación de la vocación turística, tenga la suficiente responsabilidad, para entender todas las implicaciones que requiere generar un esquema competitivo para el turismo. Es el compromiso local el que lidera la creación, consolidación o desarrollo de los *factores avanzados* y el que establece un enfoque preciso hacia el *mercado turístico*.

De igual forma, el ordenamiento territorial con una visión turística requiere pensar en la *conformación de un destino como producto* que pueda competir eficientemente en los mercados internacionales. La adaptación competitiva de los destinos turísticos requiere que la gestión actual y futura del sector turístico tenga presente los cambios en la demanda y el incremento de la competencia.

Ante esta situación, es necesario que dentro de la identificación de la Visión Urbano - Regional, que realiza el municipio como destino turístico, se tengan en cuenta algunos aspectos que caracterizan la oferta comercial turística y el nuevo escenario sectorial que requiere un proceso de transformación que se puede resumir en los siguientes lineamientos:

- **Especialización y Segmentación**
Los destinos turísticos deben especializar su oferta comercial, orientándola hacia segmentos de mercado concretos.

²⁵ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Estudio de Competitividad del Sector Turismo*. Bogotá: El Ministerio, 1998.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

- **Diversificación**

Los destinos turísticos deberán ir diversificando su oferta de manera que, paulatinamente, puedan ir atendiendo a las demandas de los segmentos de mercado a que se dirigen.

- **Diferenciación**

La diferenciación de los destinos turísticos será su principal arma competitiva. Si un destino no consigue destacar y obtener el reconocimiento de su demanda respecto a determinados aspectos relevantes, el elevado nivel de competencia existente diluirá sus potenciales atractivos.

- **Corporación**

El incremento del nivel de exigencia de la demanda requerirá una mayor colaboración y cooperación entre las empresas e instituciones que participan en la actividad turística de un destino. Este hecho no debe traducirse únicamente en las actividades de promoción y comercialización, sino que podrá llegar hasta la integración de los sistemas empresariales, a través del desarrollo y participación en sistemas de gestión comunes. Sólo de esta manera se asegura un elevado nivel de homogeneidad y coherencia en los productos turísticos y, consecuentemente, un elevado nivel de satisfacción de la demanda.

Indudablemente la competitividad de un destino en general y la competitividad de las empresas ubicadas en el mismo están íntimamente relacionadas. Por tal motivo la definición de la Visión Urbano - Regional y todo el proceso ordenamiento territorial del municipio turístico, deben emprenderse de común acuerdo con los actores sociales y previo análisis en

Ministerio de Desarrollo Económico

profundidad de la situación actual y definición de la estrategia de futuro municipal²⁶.

Por otra parte, también debe analizarse el efecto del desarrollo turístico en la vida municipal.

El Turismo es una actividad productiva de grandes repercusiones económicas, sociales, culturales, políticas y ecológicas; es generadora de transformaciones positivas o negativas en el entorno de las comunidades. La organización y la estructuración del turismo como oportunidad de desarrollo se logra desde la inclusión y estructuración del mismo en el Plan de Ordenamiento.

Si bien es cierto que muchos municipios consideran el fomento a la actividad turística como una gran oportunidad estratégica de desarrollo, es también importante analizar las implicaciones que esto conlleva, desde el ámbito de su **sostenibilidad**.

Este es un concepto que debe ser el marco orientador de las acciones del desarrollo económico, ya que sus criterios ideológicos buscan que se *piense globalmente y se actúe a nivel local*.

El desarrollo sustentable significa:²⁷

- Desarrollar, sin deteriorar el patrimonio cultural, los recursos naturales y el medio ambiente;
- Administrar el uso y la renovación simultáneos de los recursos;
- Explotar los recursos que se renueven y se regeneren más fácilmente;

²⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Educando educadores en Turismo*. Obra Citada. Valencia, España: OMT, 1995

²⁷ Traducción de la obra en Portugués ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO Y INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO – EMBRATUR: *Guía del Programa Nacional de Municipalización del Turismo: Planeación para el Desarrollo del Turismo Sustentable a Nivel Municipal*. Madrid, España: OMT, 1994.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

- Tener presente que es preciso satisfacer las necesidades del momento, sin comprometer la capacidad de atender las que tengan las generaciones futuras.

Los tres principios fundamentales del desarrollo sustentable son:

• **Sustentabilidad Ecológica:**

Asegura que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, tales como la diversidad biológica y los recursos naturales.

• **Sustentabilidad Sociocultural:**

Asegura que el desarrollo aumente el control de las personas sobre sus propias vidas, siendo compatible con la cultura y con los valores de la asociación, manteniendo y reforzando la identidad comunitaria.

• **Sustentabilidad Económica:**

Asegura que el desarrollo sea económicamente eficiente y que los recursos sean aprovechados de manera que se puedan mantener y disponer por las generaciones futuras.

El Plan de Ordenamiento Territorial, y especialmente el que vincule la actividad turística como pilar fundamental, debe respetar estos principios.

De esta forma se asegurará que haya **turismo sustentable**, entendido como una *estrategia de desarrollo económico* concebida para:

- Asegurar la calidad de vida de la comunidad

Ministerio de Desarrollo Económico

- Proporcionar satisfacción al turista, y
- Mantener la calidad del medio ambiente, de la cual dependen tanto la comunidad como el turista.

En este ámbito es imprescindible que “antes de que una entidad territorial decida acoger al turismo como una estrategia para su desarrollo, haga un análisis objetivo de los impactos y beneficios que trae consigo dicha actividad.”²⁸

Los efectos del turismo sobre el destino son de tres órdenes: **Económicos, Socioculturales y Ambientales**, tanto positivos como negativos. Sobre este aspecto se profundizará mas adelante cuando se analicen las dimensiones y las interacciones del fenómeno turístico.

Esto se debe tener en cuenta con el fin de hacer **rentable** el desarrollo del turismo en el Municipio, definiendo claramente, desde el punto de vista socioeconómico, quiénes son los que reciben los beneficios económicos de turismo y quiénes soportan los costos.

El municipio debe tender a una política clara de participación de la comunidad local en los beneficios, debe definir cuáles de estos costos y beneficios incidirán en el producto económico y cuáles en el bienestar social e individual de los ciudadanos del municipio. Este criterio es esencial , ya que puede existir un crecimiento basado en el turismo cuyos efectos multiplicadores para la localidad del destino sean nulos o escasos.

Desde luego, la capacitación turística y la formación profesional deben ser directrices indiscutibles del municipio en cualquier escenario de crecimiento o desarrollo turístico. *La clave de la rentabilización del turismo es que se retenga en la sociedad local la mayor parte de las inversiones en oferta y del efecto multiplicador del gasto de los turistas.*

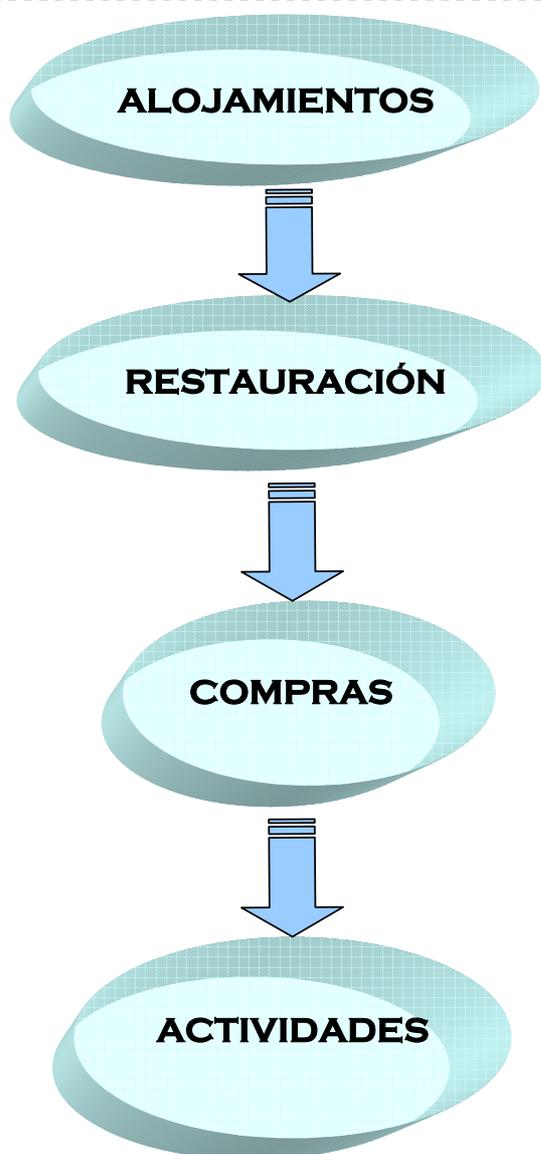
²⁸ FERNÁNDEZ, VÍCTOR Y PORRAS, OSWALDO. *La Planificación del Turismo en las Entidades Territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Para tal efecto el municipio debe crear un entorno competitivo favorable para el desarrollo del turismo, ubicando en su ámbito de influencia económica las empresas prestadoras de servicios turísticos y de apoyo a los mismos.

La propuesta debe apuntar a que en el ámbito de influencia económica, se ubiquen o se desarrollen **articulaciones económicas intersectoriales**, en una secuencia que permita retener en las redes locales el mayor porcentaje posible de utilidades turísticas:

Eliminado: <sp>



Ministerio de Desarrollo Económico

El Turismo debe hacer uso del mayor número posible de productos y servicios de origen local, y ello debe estimularse y defenderse desde las instancias municipales. Se hace referencia a la provisión de alimentos, materiales de construcción, decoración y muebles, servicios de operadores de turismo receptivo y agencias de viajes. De hecho, el empleo de bienes y servicios locales puede hacer del turismo en una zona una experiencia más interesante y educativa, dando un sentido diferencial y de marca a la imagen de la localidad.²⁹

2.1.2. Región Turística

La competitividad se caracteriza por presentarse en escenarios regionales. Es por tal motivo que el ámbito local empieza a ser más importante cada vez más, para configurar procesos de desarrollo. En el caso del turismo este es un lineamiento definitivo, ya que para esta actividad se observa claramente que, en términos de mercado, cada región consolida un producto turístico definido, de acuerdo con sus estrategias de oferta.

El proceso de ordenamiento territorial busca fortalecer la unidad y el desarrollo equilibrado de la nación a través del fomento de los componentes **político-administrativo, ambiental y geopolítico** de las regiones. Por tal razón una región se caracteriza por ser un espacio sociogeográfico con elementos físicos y humanos que le dan unidad y lo distinguen de otros: más que la homogeneidad, es la integración de dichos elementos lo que determina la existencia de una región.³⁰

Colombia tiene como imperativo de la organización de su territorio, la conformación de regiones acorde con la realidad

²⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Informe Introductorio de Base sobre el Desarrollo Sostenible del Turismo: Papel del Municipio*. Obra Citada. La Habana, Cuba, 1996.

³⁰ FALS BORDA, ORLANDO. *Región e Historia: Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Ed. Tercer Mundo. 1ª edición., 1996.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

sociogeográfica que “respondan adecuadamente a expectativas y urgencias reales de las comunidades, abran posibilidades de integración entre las entidades administrativas”³¹ y permitan aprovechar su más alta ventaja comparativa: *la pluralidad cultural, humana y ambiental*.

En el caso del turismo, estos factores conforman su **patrimonio**³² fundamental, constituyendo un potencial para la conformación de productos turísticos especializados. Por tal motivo el análisis de la región turística debe aproximarse a un concepto basado desde la oferta que constituye dicho patrimonio.

Los bienes turísticos son, entonces, la principal razón del desplazamiento del turista, donde puede el turista desarrollar actividades de aprovechamiento de su tiempo libre. Estos forman los *atractivos turísticos* que posee un espacio turístico.³³ Estos bienes son generalmente expresiones de la cultura³⁴ o elementos que conforman el paisaje natural y que no tienen transformación.

De acuerdo con estas consideraciones el concepto de región turística debe basarse en un enfoque de desarrollo competitivo que responda a un conglomerado socioeconómico que funciona en un determinado espacio, con “bases humanas y económicas y raigambres históricas firmes”³⁵ que constituyen en esencia su idiosincrasia y su valor desde el punto de vista turístico.

³¹ Ibidem.

³² *Patrimonio turístico* se entiende como el conjunto de bienes, libres por norma general y no apreciables en dinero, pertenecientes a una comunidad determinada, los cuales, por estar ubicados en un espacio concreto, logran producir utilidad económica, al ser empleados en las actividades turísticas. JIMÉNEZ GUZMAN, LUIS FERNANDO. *Teoría Turística*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia 1ª Edición, 1986.

³³ Ibidem.

³⁴ Se tiene en cuenta aquí el concepto *amplio* de cultura, que involucra todas las producciones humanas significativas pasadas o presentes, materiales e inmateriales, que conforman un acervo de amplia valoración por parte de una comunidad. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – VICEMINISTERIO DE TURISMO, *Metodología de Asistencia Técnica en Planificación del Turismo*. Bogotá: El Ministerio, 1998.

³⁵ FALS BORDA, ORLANDO. Obra Citada. Bogotá: Ed. Tercer Mundo. 1ª edición., 1996.

Ministerio de Desarrollo Económico

La estrategia de desarrollo regional del turismo debe responder a la consolidación de espacios que fortalezcan la oferta turística nacional y respondan a las "realidades sociogeográficas y económicas existentes, respetando a los pobladores y poblamientos por el mismo hecho de su ocupación espacial. Como estos procesos de ocupación del espacio son dinámicos y reflejan las cambiantes necesidades, logros y expresiones de los pueblos, no conviene sentar límites administrativos fijos, sino por períodos determinados; una nueva carretera, por ejemplo, puede cambiar la orientación de los habitantes"³⁶, los procesos de concentración socioeconómica y de desplazamiento de los flujos turísticos.

La propuesta de una regionalización turística del país, responde a los mencionados criterios y que a su vez acogen la estructuración del espacio nacional que planteó la Comisión Constitucional de Ordenamiento Territorial a través de territorios relativamente concretos, de acuerdo con la realidad histórico - cultural.

De tal forma, la región turística se puede entender como segmentos macro territoriales bien diferenciados entre sí, tanto por su localización geográfica, como por las características particulares de los ecosistemas a que pertenecen.³⁷ Estos territorios se caracterizan por haber desarrollado núcleos fuertes de identificación propia, focos o nodos donde se preservan la idiosincrasia de sus habitantes y el sabor raizal. Este fenómeno es dinámico y cambiante y las fronteras o límites regionales tienden a variar.

Por lo general, tales grupos idiosincráticos se han originado o han persistido en núcleos rurales o en nodos marginales de ciudades, donde han desarrollado lenguaje, comida, vestido y vivienda típicos, así como estereotipos diversos basados en

³⁶ *Ibidem*. Pág.22.

³⁷ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Plan de Ordenamiento Territorial Turístico de República Dominicana*. Comisión de la OMT para las Américas. Decimotercera Reunión. Santo Domingo, República Dominicana: OMT, 1984. Pág.42.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

costumbres propias, es decir, han creados culturas adaptadas a las especiales circunstancias de cada sitio, e inspiradas en él, así como generan movimientos sociales pertinentes.³⁸

Las ocho regiones turísticas definidas de acuerdo con estos criterios son:³⁹

Región Caribe: Conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre, Magdalena, Cesar, Guajira y el Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Región Pacífico Norte: Conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío y Chocó.

Región Pacífico Sur: Conformada por los departamentos de Valle, Cauca y Nariño.

Región Andina Norte: Conformada por los departamentos de Santander y Norte de Santander.

Región Andina Central: Conformada por el Distrito Capital de Bogotá, Cundinamarca y Boyacá.

Región Andina Sur: Conformada por los departamentos de Tolima y Huila.

Región Orinoquia: Conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada.

Región Amazonía: Conformada por los departamentos de Guaviare, Guainía, Caquetá, Amazonas, Putumayo y Vaupés.

³⁸ FALS BORDA ORLANDO. Obra Citada, Pág.39-40. Bogotá. Ed. Tercer Mundo. 1ª edición., 1996.

³⁹ El modelo propuesto se basa en el *Estudio de Regionalización* elaborado por la Comisión de Ordenamiento Territorial Constitucional.

2.1.3. El desarrollo turístico en el contexto de la Región

El imperativo de la competitividad requiere que el desarrollo del turismo se estructure a través de *productos regionales* que interactúen para proyectar la imagen turística nacional.

Esta estructuración territorial del turismo en espacios propicios para su desarrollo conforma el *cluster*, entendido como el conjunto de lugares de un cierto entorno geográfico que actúan coordinada o unificadamente en función de las estrategias de mejoramiento de la oferta para consolidar un producto competitivo.

En estos entornos de producción del servicio turístico se concentra el análisis de potencialidad, el planteamiento de estrategias de oferta y de equipamiento, así como de la coordinación y ejecución de las acciones de capacitación, calidad y otras que definen el perfil del producto, las estrategias de demanda y de mercadeo.⁴⁰

La visión de la región turística en el ámbito actual debe reflejar el interés común de las regiones por el turismo, expresado como un objetivo común que oriente a los territorios municipales al logro de *constituirse en puntos geográficos que en conjunto presenten unas características de localización o interacción, que se potencializan o generan efectos de sinergia al ser considerados en conjunto, buscando que la agrupación que se realice se defina como cluster y pueda alcanzar una ventaja competitiva en ello, a la luz de las diferentes estrategias de producto que el país y la región deseen llevar a cabo en el ámbito de la descentralización.*⁴¹

⁴⁰ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Estudio de Competitividad del Sector Turismo*. Obra Citada. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998. Tomo I. Pág.33

⁴¹ *Ibidem*. Pág. 35.

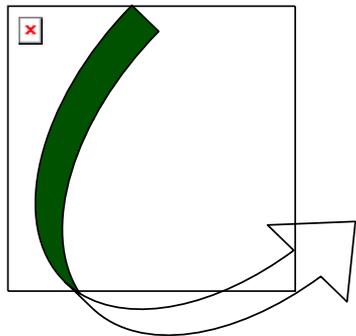
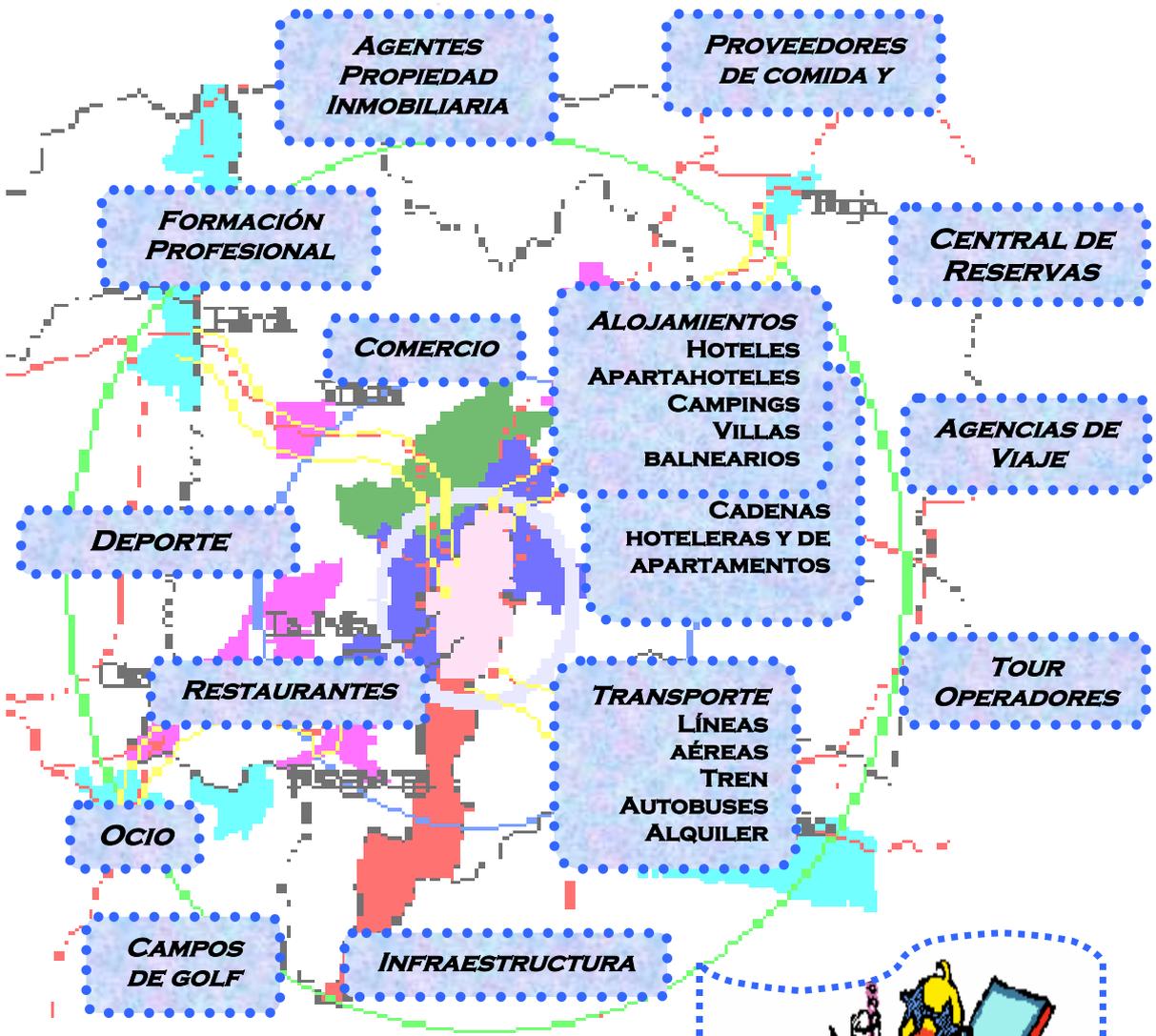
2.1.4. El cluster turístico

Aplicando los lineamientos anteriores, el cluster de turismo, debe ser la plataforma de sostenimiento de la actividad, como el espacio donde se estructuran ventajas comparativas y competitivas, así como factores básicos y avanzados en torno a la producción del servicio.

La constitución de dichos entornos es la siguiente:⁴²

⁴² Modelo propuesto por Monitor Inc. En *Informe Monitor de Turismo para el Seminario de la Competitividad en Turismo de Colombia*. Cartagena de Indias, 1993.

E
C
l
u
s
t
e
r
e
d
e
t
u
r
i
s
t
a
s
o



*Consumidores
Turistas*

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Cuando se analiza un cluster que se caracteriza por su delimitación y proximidad geográfica como región, se encontrará que en el área se genera un entorno competitivo en el cual se pueden identificar y evaluar diferentes factores y variables que inciden en el desempeño económico del cluster.

2.1.5.1. Entorno competitivo del cluster turístico

La metodología del diamante de la competitividad formulada por Michael Porter, permite que se tenga una visión más clara del entorno competitivo del cluster. Cuando el entorno es positivo y favorable, el cluster presenta fácilmente ventajas competitivas respecto a otros clusters u otros sectores geográficos.⁴³

El ordenamiento territorial que vincule contenidos turísticos debe orientarse al fomento y sostenibilidad de la competitividad del sector. El municipio debe tener en claro que en su visión territorial debe integrar los mecanismos que le permitan lograr una consolidación suficiente en la posición competitiva mediante un permanente mejoramiento de los principales elementos del entorno.

Dicho proceso de análisis se realiza según los elementos que constituyen el mencionado diamante:

⁴³ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Estudio de Competitividad del Sector Turismo*. Obra Citada. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998..



Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Como se describe en el anterior esquema, el desarrollo turístico requiere crear, reorientar, mantener o mejorar una serie de exigencias competitivas en diferentes ámbitos, que determinan su consolidación en la base productiva de la región y su integración en la vida municipal como hecho social.

El análisis competitivo propuesto para generar la prospectiva del territorio turístico debe, entonces:⁴⁴

- Ser factible, de acuerdo con el grado de desarrollo turístico de la región.
- Constituir una fuerte potencialidad frente a la dotación y disponibilidad de factores básicos y avanzados frente al desarrollo de otras visiones alternas del territorio.
- Tener la vinculación, así como la cobertura, gestión y ejecución con las prioridades del Plan de Ordenamiento.
- Coordinar el fomento de la actividad de manera eficiente con otras políticas sectoriales y su integración, tomando en consideración las relaciones de los factores influyentes en la organización espacial.
- Asegurar que el desarrollo turístico brindará beneficios desde el punto de vista sostenible y permitirá dinamizar la economía municipal.
- Favorecer la participación de toda la población municipal, a todos los niveles y en todas las etapas del proceso de desarrollo turístico, con el fin de construir estas iniciativas como objetivos territoriales.
- Estar sincronizado con las realidades políticas y legales.

⁴⁴ Adaptación del Marco Teórico de la Ordenación Territorial propuesto por LÓPEZ BANDERA, Héctor en *Ordenamiento del Espacio Físico para el Turismo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1987.

Ministerio de Desarrollo Económico

- Favorecer la socialización y la integración de regiones con valores culturales e intereses comunes en el turismo.

El turismo debe ser un mecanismo para facilitar y las decisiones de desarrollo del municipio, generando dinámicas en otras dimensiones del territorio y sus fenómenos económicos, sociales, culturales y ambientales.

2.1.5.2. Análisis Visión Urbano - Regional (aplicación de indicadores)

La *Guía Metodológica para la Elaboración del Expediente Urbano*, documento que compila los criterios y contenidos a desarrollar por los Planes de Ordenamiento Territorial que se elaboren por exigencia de la Ley 388 de 1997, propone para el análisis de la Visión Urbano Regional, recoger una diversidad de datos, a través de diferentes indicadores,

El contenido turístico de los Planes de Ordenamiento requiere que, de acuerdo con las características de la actividad y del espacio físico que la soporta, se enfoque la recolección de dicha información hacia los siguientes aspectos:

- **Ecosistemas Estratégicos y Cuencas Hidrográficas**
- **Amenazas Naturales**
- **Índice de Tamaño funcional**

2.1.5.3. Ecosistemas Estratégicos y Cuencas Hidrográficas

Los ecosistemas y cuencas hidrográficas como elementos del paisaje natural, constituyen la configuración del espacio geográfico desde el ámbito regional aportando de manera definitiva a la consolidación de su *identidad*, calificando el espacio como *continuo y homogéneo*. Por tal razón, no se presentan de manera exclusiva en el territorio municipal, sino

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

que se extienden a provincias o regiones, siendo compartidos por áreas de jurisdicción territorial diferentes. Tal es el caso específico de zonas de reserva, parques naturales o cuencas de ríos, que conforman unidades especiales para su manejo, aprovechamiento económico así como para su gestión. Esta situación exige que los diferentes municipios que poseen o manifiestan el atractivo turístico espacialmente, vinculen los contenidos turísticos para el desarrollo del mismo en el Plan de Ordenamiento, primordialmente en los aspectos referentes a su integración, visión del territorio de futuro y su interrelación regional.

De igual forma, se requiere un esfuerzo de coordinación entre los diferentes actores de los Municipios, para que se integren los aspectos turísticos y de desarrollo económico en general de dichas áreas compartidas y que son estratégicas para el futuro regional.

Con el fin de complementar la información específica de los ecosistemas y cuencas hidrográficas se debe tener en cuenta que desde estos dos indicadores, se pueden identificar las tipologías y las intervenciones en el espacio turístico natural.

El Ecosistema es una unidad funcional básica y estructural de tipo ecológico con componentes bióticos y abióticos que constituyen el soporte material del territorio, los cuales interactúan entre sí para formar diversas **unidades de paisaje**,⁴⁵ en las cuales puede dividirse el territorio, y que son diferentes entre sí lo que hace que se determinen características relevantes en el momento de considerar una forma de uso u ocupación del territorio.⁴⁶ Esta clasificación se emplea para identificar los ecosistemas en terrestres y

⁴⁵ Las Unidades de paisaje son porciones de territorio, que por sus características bióticas y abióticas son diferenciales de sus vecinas y son así mismo características que denotan potencialidades y limitantes de cada porción del territorio, al momento de determinar su forma de uso y ocupación. IGAG. Obra Citada.

⁴⁶ INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Obra Citada. Bogotá: IGAC, 1998.

Ministerio de Desarrollo Económico

acuáticos, estableciendo si son naturales o han sido resultado de la intervención del hombre.⁴⁷

El análisis debe aportar claridad sobre la mejor manera de integrar el desarrollo regional del turismo, a través de la identificación de las posibles zonas de ubicación de la actividad, su compatibilidad con otros usos del suelo y definir los criterios básicos para su sostenibilidad y protección en estos espacios naturales.

Como los recursos naturales son la base para la implantación y sostenimiento de la actividad turística en sus diferentes componentes, su importancia e incidencia determinante permite dos enfoques complementarios que deben tenerse en cuenta en el proceso de Ordenamiento:

- Los recursos naturales entendidos como factores de atracción que promueven los movimientos de personas con finalidades turísticas y de ocio, bien entendido que la valoración que se hace de estos atractivos está por encima de cualquier valoración objetiva y responde a gustos, modas o tendencias entre los consumidores.
- El papel de los recursos naturales en las actuaciones del hombre para la producción de servicios turísticos, es decir, la forma en que estos recursos intervienen en los desarrollos turísticos cuando se inicia la transformación de la vertiente espacial.⁴⁸

De acuerdo con estos parámetros, el análisis debe definir el estado de conservación de los atractivos y las posibles fuentes de amenaza para su sostenibilidad, originada por contaminantes⁴⁹ o por la acción depredadora del hombre.

⁴⁷ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Guía Metodológica para la Elaboración del Expediente Urbano: Serie Procesos de Aplicación*. Bogotá: El Ministerio, 1997. Pág. 23.

⁴⁸ VERA, FERNANDO y otros. *Análisis Territorial del Turismo*. Madrid, España: Ariel Geografía, 1997. Pág. 267.

⁴⁹ Los contaminantes se clasifican en:

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Los sitios naturales se clasifican para efectos del turismo, de acuerdo con sus características homogéneas dentro del paisaje.

El paisaje natural para efectos del turismo, es el lugar donde el turista acude con la motivación de apreciar la naturaleza en espacios de uso restringido o intermedio. Los elementos básicos del paisaje, se caracterizan en cuatro variables:⁵⁰

Elementos Básicos del Paisaje	
Topografía	<ul style="list-style-type: none">• Relieve del terreno• Morfología del terreno
Vegetación	<ul style="list-style-type: none">• Original• Plantada
Clima	<ul style="list-style-type: none">• Situaciones atmosféricas perceptibles
Hábitat	<ul style="list-style-type: none">• Efectos de la acción del hombre y condiciones de habitabilidad del mundo biótico.

En estos componentes es donde se puede evaluar la influencia del hombre en el paisaje, al efectuar un proceso de desarrollo, ya que "el medio ambiente humano no es un simple conjunto de condiciones naturales: es la imagen de la población que lo ha creado con base en sus creencias, mitos y aspiraciones."⁵¹

-
- *Contaminantes primarios*: Son los residuos generados en unidades ajenas o internas al recurso como residuos de petróleo, detergentes, plásticos, latas, restos orgánicos, residuos industriales, agrícolas, basuras etc.
 - *Contaminantes secundarios*: Como ruido, olores desagradables, obstrucción visual, basuras, entre otros.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – VICEMINISTERIO DE TURISMO, *Metodología de Asistencia Técnica en Planificación del Turismo*. Obra Citada.

⁵⁰ BOULLÓN, ROBERTO C. *Planificación del Espacio Turístico*. México: Trillas 1ª Edición, 1985. Cap.3.

⁵¹ Márquez, Enrique, citado por BOULLON, Roberto en *Planificación del Espacio Turístico*. México: Trillas 1ª Edición, 1985. Cap.3.

Ministerio de Desarrollo Económico

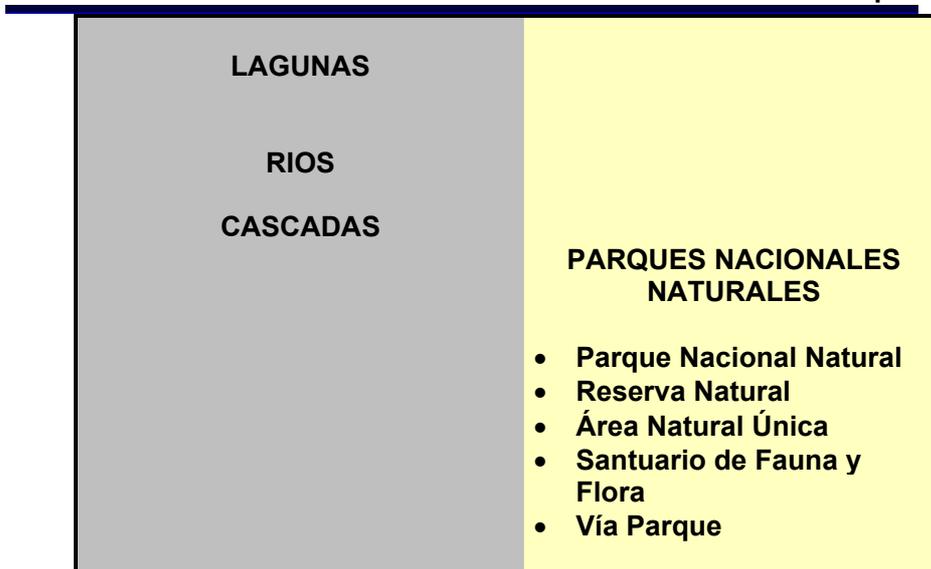
Los elementos naturales del paisaje son muy variados, conjugándose diversas características que los hace *homogéneos o heterogéneos*, desde el punto de vista de la apreciación visual que hace el turista.

La principales tipologías que caracterizan la diversa oferta natural de Colombia, se puede describir de la siguiente forma:⁵²

MONTAÑAS <ul style="list-style-type: none">• Nudo o macizo• Cordillera• Sierra• Serranía• Monte• Loma o colina• Nevado• Volcán	COSTAS O LITORALES <ul style="list-style-type: none">• Playa• Acantilado• Golfo• Bahía• Ensenada• Península• Istmo• Estrecho
ALTIPLANICIES <ul style="list-style-type: none">• Meseta• Valle• Depresión• Cañón	ISLAS <ul style="list-style-type: none">• Archipiélago• Islote• Cayo• Arrecife• Otro
LLANURAS <ul style="list-style-type: none">• Sabana o llano• Pradera• Llanura selvática• Desierto• Depresión	LUGARES DE CAZA Y PESCA LUGARES DE OBSERVACION DE FAUNA Y FLORA

⁵² Ibidem. Pág.41.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal



Cada uno de estos tipos y subtipos anotados tiene múltiples variantes en las que intervienen el tamaño, la vegetación, los cambios del relieve, las variantes atmosféricas, las variaciones estacionales y los efectos de la acción del hombre sobre el territorio.

2.1.5.4. Amenazas Naturales

El espacio municipal se distingue y caracteriza por esta otra variable que condiciona definitivamente el desarrollo de las actividades económicas, entre ellas el turismo. Este requiere que los espacios que sustentan su actividad libre estén libres de este tipo de eventos, ya que la seguridad es un factor decisivo para la demanda del producto turístico municipal.

No obstante, como el espacio turístico se define por la presencia de los atractivos que demanda el turista, existen casos en que son precisamente dichos lugares geográficos los que constituyen los atractivos turísticos o pueden constituir las potencialidades para el desarrollo de la actividad. Tal es el caso de volcanes, nevados, rondas de río, áreas paisajísticas únicas

Ministerio de Desarrollo Económico

con riesgo de inundaciones, movimientos en masa, incendios forestales, presencia de fallas geológicas o zonas costeras con posible afectación de huracanes o fenómenos atmosféricos.

Como factor a tener en cuenta en el ordenamiento del espacio turístico conviene insistir en que los hechos naturales extraordinarios generan catástrofes e incluso desastres en gran parte debido al comportamiento del hombre, ajeno a la dinámica del medio en que habita y desarrolla su actividad económica. Los episodios naturales de tipo extraordinario son eventos que forman parte de los caracteres físico de los espacios geográficos afectados. Pero adquieren categoría de riesgo en cuanto el hombre ha intentado modificar en su provecho el medio natural en donde se desenvuelve su labor, alterando así los efectos derivados del desarrollo de los episodios naturales.⁵³

En estos sectores vulnerables, por factores éticos y de sostenibilidad, se condiciona el desarrollo del turismo, impidiendo que se establezcan de manera permanente población e infraestructura. Se debe entonces suplir parcialmente esta amenaza configurando opciones especiales de aprovechamiento de las zonas por parte del turismo definiendo con claridad criterios de accesibilidad, estacionalidad y periodos de visita de acuerdo con el riesgo respectivo, así como los demás esquemas de valoración y significado del recurso, que justifiquen algún desarrollo.

Sin embargo esta restricción del atractivo es *decisiva* y el uso turístico sería una compatibilidad, siempre y cuando la evaluación de sus potencialidades defina de manera radical el desarrollo turístico regional o municipal y no constituya una inadecuada intervención humana sobre el espacio geográfico, animada por motivos de supervivencia.

⁵³ VERA, FERNANDO y otros. Obra citada. Pág. 276.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Asimismo, existen otros riesgos de índole global, relacionados con las condiciones atmosféricas generadas por la influencia del cambio climático, la contaminación y la deforestación en el sector turístico, situación que preocupa a la Organización Mundial del Turismo, ya que de hecho *el clima es el principal recurso turístico*. En efecto, el estudio de la posible subida del nivel del mar, el incremento de los temporales, la disminución de la capa de ozono y los posibles incrementos de la radiación ultravioleta son aspectos que interesan al comité medioambiental de dicha Organización, desde la que se están desarrollando actuaciones de cooperación con la Organización Meteorológica Mundial.

Como conclusión, a efectos de que el ordenamiento territorial garantice la calidad del espacio turístico, la prevención de amenazas naturales en dichas áreas debe contener:

- ◆ Análisis de los episodios naturales que ocasionan daños, en atención a las características físicas de cada territorio.
- ◆ Análisis de frecuencias de aparición de eventos extraordinarios y su relación con la ocupación del suelo, con determinación de grados y áreas de riesgo.
- ◆ Propuestas que tengan en cuenta los usos actuales y su capacidad de transformación, tema en el que tiene gran utilidad la elaboración de *cartografía de síntesis de riesgo*.⁵⁴

2.1.5.4. Mapa Departamental - Regional con los municipios según Índice de Tamaño Funcional

El Ministerio de Desarrollo Económico ha elaborado el índice de tamaño funcional que representa una manera de clasificar las ciudades y municipios, de acuerdo con sus características particulares y su conectividad a la red vial nacional,

⁵⁴ Ibidem. Pág. 277

Ministerio de Desarrollo Económico

expresando la talla de las funciones urbanas y la dependencia del municipio frente a otros.

Con el índice es posible definir de manera precisa la interacción y el rol del municipio en la región, lo cual es vital para la definición de la visión de territorio. En el caso del turismo, es un factor importante ya que permitirá aclarar el concepto de los escenarios de desarrollo futuro de la actividad, así como definirá de manera contundente la forma de actuación y de ejecución de las decisiones que debe tomar el municipio turístico en el Plan de Ordenamiento para el logro de ese panorama.

Según este indicador, los municipios se clasifican en los siguientes grupos:⁵⁵

- Metrópoli Nacional: Comprende a Bogotá D.C.
- Metrópolis Regionales: Considera a Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga.
- Centros Regionales mayores: Cúcuta, Cartagena, Manizales, Pereira, Ibagué, Pasto y Villavicencio.
- Centros Regionales Intermedios.
- Centros Subregionales y Mayores.
- Centros Subregionales intermedios.
- Centros Locales.

De acuerdo con esta clasificación, se puede llegar a comparar el desarrollo turístico **deseado** con el **posible**, para definir con precisión el alcance de la visión urbano - regional con contenidos turísticos, ya que generalmente el turismo tiene diferentes comportamientos y manifestaciones de su desarrollo según el tamaño funcional municipal y su interdependencia regional y departamental.

⁵⁵ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Guía Metodológica para la Elaboración del Expediente Urbano: Serie Procesos de Aplicación*. Obra Citada. Bogotá : El Ministerio, Pág.30.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Esta aplicación del indicador es la base para entender los vínculos regionales del turismo en el ámbito territorial, descrito en la *Estructura Espacial Turística* propuesta en el siguiente apartado.

De igual forma, se debe tener en cuenta en esta Estructura, el análisis los criterios de **oferta** (presencia de atractivos locales), de **demanda** (características, motivaciones y deseos del turista) y de **competitividad** (factores avanzados para la consolidación de la actividad descritos en el modelo del Cluster de Turismo) ya que estos son definitivos en el momento de orientar la estrategia territorial municipal para el turismo.

2.1.6. Estructura Espacial Turística para el Ordenamiento Territorial⁵⁶

Los elementos que definen la estructura espacial, base del análisis territorial, se generan al ubicar un desarrollo turístico en un punto del territorio, pudiéndose identificar los componentes que determinan la teoría regional: *centro y zonas de influencia*.

El objetivo es que dentro de la organización territorial, se busque con criterios de sostenibilidad, el aprovechamiento máximo de los atractivos turísticos en un sentido amplio, partiendo de un punto focal o atractivo principal reservado para la localización del *centro turístico* el cual queda definido por el perfil del turista en sus motivaciones y preferencias.

Los centros concentradores son los siguientes:

- Sitios turísticos
- Centros turísticos

Por otra parte, los espacios de zonas de influencia de estos centros son:

- Áreas elementales
- Áreas turísticas
- Corredor turístico

⁵⁶ Modelo propuesto por la Organización Mundial del Turismo para el *Plan de Ordenamiento Territorial Turístico de la República Dominicana*, en la Decimotercera reunión de la Comisión de la Organización para las Américas. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Plan de Ordenamiento Territorial Turístico de República Dominicana*. Obra Citada. Santo Domingo, República Dominicana: OMT, 1984.

Centros Concentradores

Sitio Turístico: Punto geográfico donde exista un atractivo turístico, con elementos que motiven el interés del viajero a dedicarle una parte de su tiempo y a la realización de alguna actividad en el mismo. Constituye el espacio focal del desarrollo turístico, puede complementarse con otros atractivos complementarios, que por efecto aglomerante, resultarán de un potencial turístico altamente significativo.

Centro Turístico: Se asocia al concepto de *municipio turístico*, entendido como conglomerado urbano que cuenta en su radio de influencia (1 hora de distancia-tiempo) con atractivos (mínimo 5, de óptima calidad y significado en el contexto regional, nacional o internacional), alojamiento, infraestructura y facilidades, creadas para el uso de turistas, cuyas características sean suficientes para generar un desplazamiento o flujo turístico tanto de origen nacional como extranjero.

Estos centros constituyen la base de la estructura territorial turística. Como criterios generales del desarrollo de los factores y facilidades que requiere el municipio desde el punto de vista espacial y de ordenación, para desarrollar la actividad turística se debe tener en cuenta:

- Disposición en el territorio de *equipamientos, atractivos y espacio público*: zonas e instalaciones deportivas, comerciales, cívico-sociales, verdes, estacionamientos, reservas, entre otras, unidad y/o enlazadas con el resto del país y con el exterior por una infraestructura vial, marítima o área de energía eléctrica, teléfonos, correos, télex, agua potable, disposición de aguas negras, basuras, entre otros factores.
- Tipología de los establecimientos de alojamiento y hospedaje según la clase de turismo y segmentos del

mercado que se ha proyectado capturar; estos podrán ser de tipo hotelero y/o extrahotelero, como apartahoteles, apartamentos, cabañas y villas, desarrollados según los parámetros de construcción arquitectónica del entorno.

Áreas de Influencia

Área Elemental: Es el entorno ligado a la localización de un sitio turístico.

Área Turística: Es la unidad territorial dentro de la estructura espacial, definida tomando como punto focal un centro turístico, y agrupando los sitios turísticos que se encuentren a una distancia tiempo de 1 hora, si los hay.

Corredor Turístico: Es la vía o ruta de comunicación que conecta diferentes áreas turísticas dentro de una región. La ruta turística deberá mantener características paisajísticas favorables y adecuadas al tránsito del turista, con un sistema coherente de señalización.

El municipio debe establecer con claridad desde el proceso de ordenamiento que *tipo de centro turístico* desea o es posible constituir. Este criterio es uno de los más importantes, ya que aquí se sintetiza de manera precisa la visión, estructura y las estrategias del turismo en los diferentes componentes del Plan y caracteriza de manera definitiva el ordenamiento del lugar así como su incidencia en el territorio.

De acuerdo con la función que desempeñan como plazas receptoras de turistas, los centros turísticos pueden ser de cuatro tipos:⁵⁷

⁵⁷ BOULLÓN, ROBERTO C. *Obra Citada*. México: Trillas, 1985.

- **Centros turísticos de distribución**
- **Centros turísticos de estadía**
- **Centros turísticos de escala**
- **Centros turísticos de excursión**
- **Centros de Recreación**

Esta clasificación de los centros turísticos debe ser acorde con la *jerarquía funcional* del municipio y su influencia en la región, definida según su *grado de conectividad* y especialmente por el *tipo* y *características* de la demanda turística.

Centros de Distribución:

Son los que desde el conglomerado urbano que les sirve de base, los turistas visitan los atractivos incluidos en su radio de influencia y regresan a dormir a dichos centros. En este caso, la totalidad del equipamiento de alojamiento debe ubicarse en la ciudad, pero parte del de alimentación, del de comercio turístico, del de servicio de guías, así como de ciertas instalaciones específicas, como estacionamientos, senderos, miradores y servicios sanitarios, deben estar ubicados en los atractivos turísticos. En estos centros, los turistas permanecen de uno a tres días a lo sumo, porque la finalidad del viaje es conocer la mayor parte de los atractivos que se operan desde el mismo. En estos atractivos, el tiempo de visita es corto y sólo en casos excepcionales se prolonga hasta el otro día. Es allí donde se deben ubicar las agencias de viajes de acción local, para instrumentar los productos turísticos regionales.

Centros de Estadía:

Se distinguen de los de distribución, de acuerdo con el tiempo de estadía del turista en el lugar. En estos centros el turismo se desarrolla por medio de la explotación de un único atractivo, como sucede con las playas, o centros especializados en la práctica de esquí sobre la nieve; el turista regresa todos los días al mismo

atractivo a practicar su deporte o sus actividades preferidas.

La diferencia señalada debe tenerse en cuenta para ajustar el diseño de la planta turística a las necesidades del consumidor. Los centros de estadía requieren un equipo de esparcimiento y animación mucho más diversificado, para ofrecer alternativas distintas durante todo el tiempo de la permanencia.

Dado que es común que un porcentaje de la demanda corresponda a personas que regresan todos los años, tanto el equipamiento comercial como el de la alimentación deben diseñarse y programarse de un modo flexible, pensando que pasado cierto tiempo, para conservar su clientela tradicional deberán redecorarse, actualizar las mercancías que venden, cambiar el tipo de espectáculo y revisar en general el servicio que prestan.

Centros de Escala:

Se presentan en coincidencia con los nodos de la red de transporte y con las etapas intermedias de los recorridos de larga distancia entre una plaza del mercado emisor y otra del mercado receptor, del mismo país o del extranjero. Pueden ser lugares de cambio del sistema de transporte terrestre al aéreo o fluvial, o viceversa.

Difícilmente la estadía en un centro de escala se prolonga por más de una noche, sobre todo en los centros de escala ubicados en las carreteras. También es común que en estos lugares el turista se detenga a comer, a abastecerse de gasolina o a realizar alguna reparación ligera en su automóvil sin llegar a pernoctar.

Es posible igualmente, que el centro no tenga atractivos, porque su función es la de servir a los pasajeros en una etapa intermedia del viaje. En cuanto al equipamiento, este se reduce a pequeños alojamientos y pensiones,

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

restaurantes y algunos establecimientos de esparcimiento, bares y comercios pequeños de souvenirs.

Centros de excursión:

Son los que reciben turistas procedentes de otros centros por menos de 24 horas. Son los que se han venido consolidando a partir de un atractivo, pero se encuentran en áreas de influencia de otros conglomerados urbanos, más importantes funcionalmente, o de mayor desarrollo turístico.

Centros de Recreación: ⁵⁸

Estos centros no son estrictamente turísticos por cuanto su demanda proviene de los habitantes de otros centros urbanos situados en sus cercanías, que concurren a ellos durante los fines de semana y periodos de vacaciones, y permanecen allí menos de 24 horas. La planta prestadora de servicios consiste en instalaciones para comidas, diversiones, práctica de deportes y para el uso de lagos, ríos, plazas, bosques y cualquier tipo de espacio natural que tenga atractivo para la población local.

Desde el punto de vista de las *características de la demanda de los centros turísticos*, estos presentan el siguiente comportamiento:

⁵⁸ BOULLÓN, ROBERTO C. *Los Municipios Turísticos*. México: Trillas, 1990.

Tipo de Centro	Repetición de la Visita	Estadía (en días)	Demanda Forma de alojamiento
Distribución	Escasa	2	Hoteles, pensiones, hostales, camping, entre otros.
Estadía	Mucha	5 a 30	Casas, apartamentos, hoteles, pensiones, hostales, apartahoteles, camping, entre otros.
Escala	Mucha, regular o escasa	Menos de 1 a 1	Hoteles, hostales, pensiones.
Excursión	Casi nula	Menos de 1 a 1	Hoteles, hostales, pensiones.
Recreación	Muy alta	Menos de 1 a 1	Casas, clubes

Es importante aclarar que no todos los centros turísticos de un mismo tipo tienen la misma jerarquía. Por lo general, en su comienzo el conglomerado urbano adquiere la jerarquía de atractivo de base, pero más adelante, cuando llega a su etapa de madurez, la calidad del equipamiento puede colaborar a que aumente el prestigio del conglomerado.

Por tal motivo, al efectuar el ordenamiento municipal *debe tenerse en cuenta el grado de desarrollo turístico, el tipo de centro turístico que el municipio es en la actualidad y especialmente, en el ámbito de la visión territorial, a cual tipología se quiere llegar o si se quiere especializar en la actual.*

Importancia y dependencia de los centros turísticos

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

En el ámbito regional, con la suma de los esfuerzos que cada municipio hace para construir el turismo según sus características particulares, es que se consolidan los espacios turísticos. Así mismo, dentro de la región se pueden definir modelos de competencia y de especialización de la producción del servicio.

La suma de los desplazamientos que realizan los turistas durante sus viajes al recorrer el espacio turístico de cualquier país, siempre culmina en un centro turístico, ya sea para descansar una sola noche, para pasar en ellos algunas horas o para permanecer durante varios días.

“Esta concentración de los turistas en esos puntos convierte a los municipios en microeconomías de especialización, consecuencia de la concentración de servicios específicos para atender las necesidades que generan los turistas durante su permanencia en ellos. Asimismo, son economías de aglomeración, pues en el reducido espacio que abarcan esos conglomerados urbanos, opera una gran cantidad de empresas prestadoras de servicios turísticos. También constituyen el lugar físico donde las empresas que participan en la elaboración de los productos turísticos locales, se combinan para aportar todos los insumos que lo integran.”⁵⁹

El ámbito de competitividad requiere de la integración regional como principio básico, con el fin de enfrentar de manera eficiente la competencia de otros destinos y para aumentar la capacidad productiva intrarregional. Se debe buscar la armonía en la funcionalidad de la región turística, con el fin de evitar que el desarrollo de algunos municipios no se lleve a cabo poniendo a otros en crisis.

El ordenamiento territorial es la herramienta propicia para este aspecto, potencializando los aspectos de la gestión turística en torno al desarrollo espacial y para vincular las estrategias comunes, evitando que “cada municipio afronte el futuro por

⁵⁹ Ibidem. Pág.51.

Ministerio de Desarrollo Económico

su cuenta, de una manera indiferente hasta con sus vecinos más próximos, o enfrentándose a ellos en una competencia irracional, cuyo resultado no beneficia a ninguna de las partes. Es lógico que se compita en cuanto a la calidad de los servicios o en lo que se refiere a la diversidad y tipo de programas de actividades turísticas, al igual que los precios, dentro de ciertos límites. Pero no es aceptable que dos municipios turísticos vecinos, que venden el mismo producto, se desgasten tratando de captar un mismo mercado, o que cada uno de ellos crezca sin tener en cuenta lo que sucede en el otro, hasta que la suma de todas esas iniciativas aisladas traiga como consecuencia un aumento desmedido de la oferta, con la inevitable caída de la rentabilidad, que este fenómeno tan común acarrea para los empresarios que operan en los municipios afectados. Menos lógico aún es que municipios con atractivos de distintos tipos y categorías no se unan para complementar su oferta y aumentar su penetración en el mercado.”⁶⁰

Para lograr la eficiencia en la conformación de la estructura espacial turística, que orienta la visión turística–regional del municipio, se debe hacer énfasis en los *vínculos de prestación de servicios turísticos* y especialmente en los factores que determinan la dependencia geográfica:⁶¹

Factores Externos

1. *Distancias Geográfica y económica de las plazas de mercado emisor*
2. *Sistema de Transporte externo que lo comunican con las plazas del mercado emisor*
3. *Formas de comercialización de los operadores mayoristas*
4. *Competencia con otros centros turísticos nacionales o internacionales*
5. *Posibilidad de complementación con otros centros turísticos*

⁶⁰ Ibidem. Pág.53.

⁶¹ Tomado de BOULLÓN, ROBERTO C. Obra citada. México: Trillas, 1990

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Factores Internos

1. *Importancia de los atractivos turísticos*
2. *Desarrollo de la Planta Turística*
3. *Dinamismo del empresariado local*
4. *Capacidad administrativa de las autoridades locales*

2.2. DIMENSIONES DEL DESARROLLO TURISTICO

La creación de los contextos apropiados para el futuro de un territorio requiere crear opciones de desarrollo, que vinculen todos los aspectos de la vida y el entorno global.

El ordenamiento territorial debe definir, de acuerdo con este principio, cuál es la estrategia a implementar y los escenarios del orden social, cultural, económico, ambiental y político de la acción municipal en los cuales enmarcará y orientará su desarrollo; así mismo debe identificar la manera como se vinculan estos como plataformas sustentables del mismo.

Por tales razones el desarrollo territorial tiene cuatro retos básicos que se constituyen en visiones complementarias y al mismo tiempo antagónicas entre si: **la Competitividad, la Sostenibilidad, la Gobernabilidad y la Equidad.**

El ordenamiento territorial recoge las dimensiones del desarrollo en los ámbitos **ambientales, económico, político y social**, condicionados según las estructuras espaciales a nivel nacional, regional, subregional y municipal. Es en este entorno donde se definen las estrategias del territorio en los escenarios de futuro.

Las líneas de actuación se deben orientar a la búsqueda de la armonía y la coordinación entre estas estructuras, controlando los impactos generados por los conflictos entre los ámbitos del desarrollo y las competencias de los diferentes niveles de organización política y territorial.

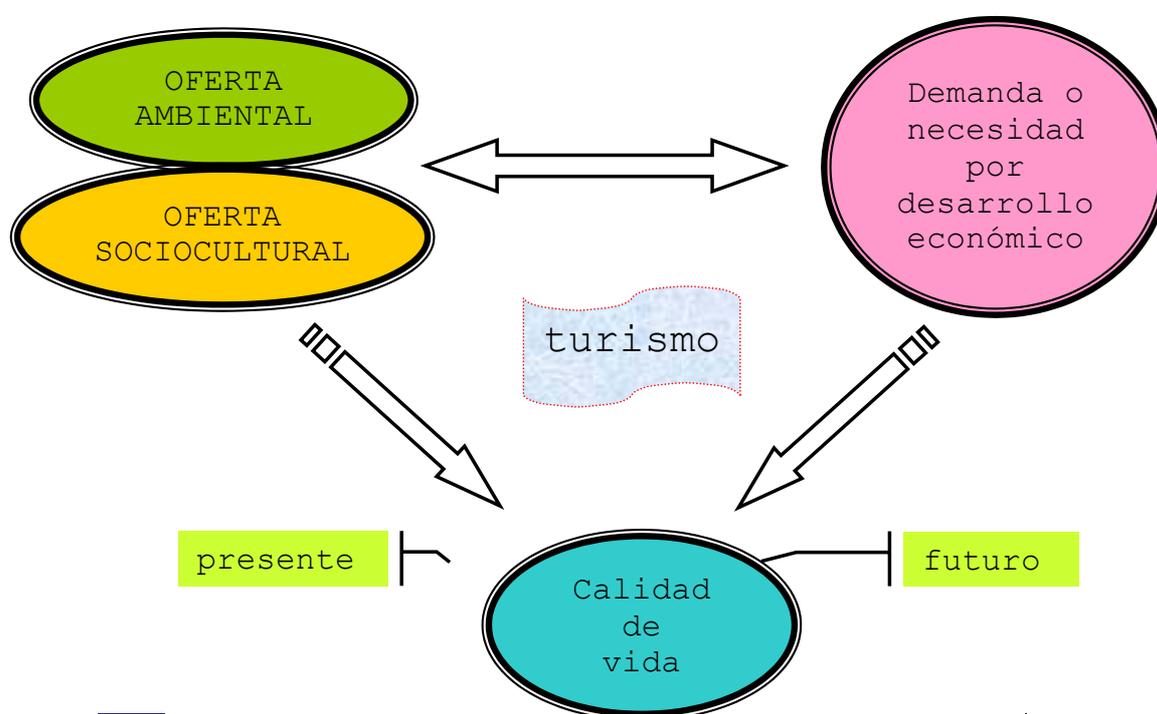
Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal



Ministerio de Desarrollo Económico

Una vez realizado el análisis completo del entorno municipal, será posible ubicar en los cuadrantes, la caracterización de los aspectos del desarrollo territorial. La estrategia para cada uno, se deberá contemplar y ser la base fundamental del Plan de Ordenamiento Territorial, acorde con el comportamiento de estos entornos en la situación actual, así como de la visión de futuro deseada y esperada.

Es primordial que las necesidades de la sociedad, especialmente las demandas por desarrollo económico, se estructuren sobre las plataformas de ventaja comparativa que brinda la oferta ambiental y sociocultural, de manera sostenible. De esta forma se asegura que los beneficios del desarrollo se orienten a mejorar y mantener la calidad de vida del futuro de la población.



Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

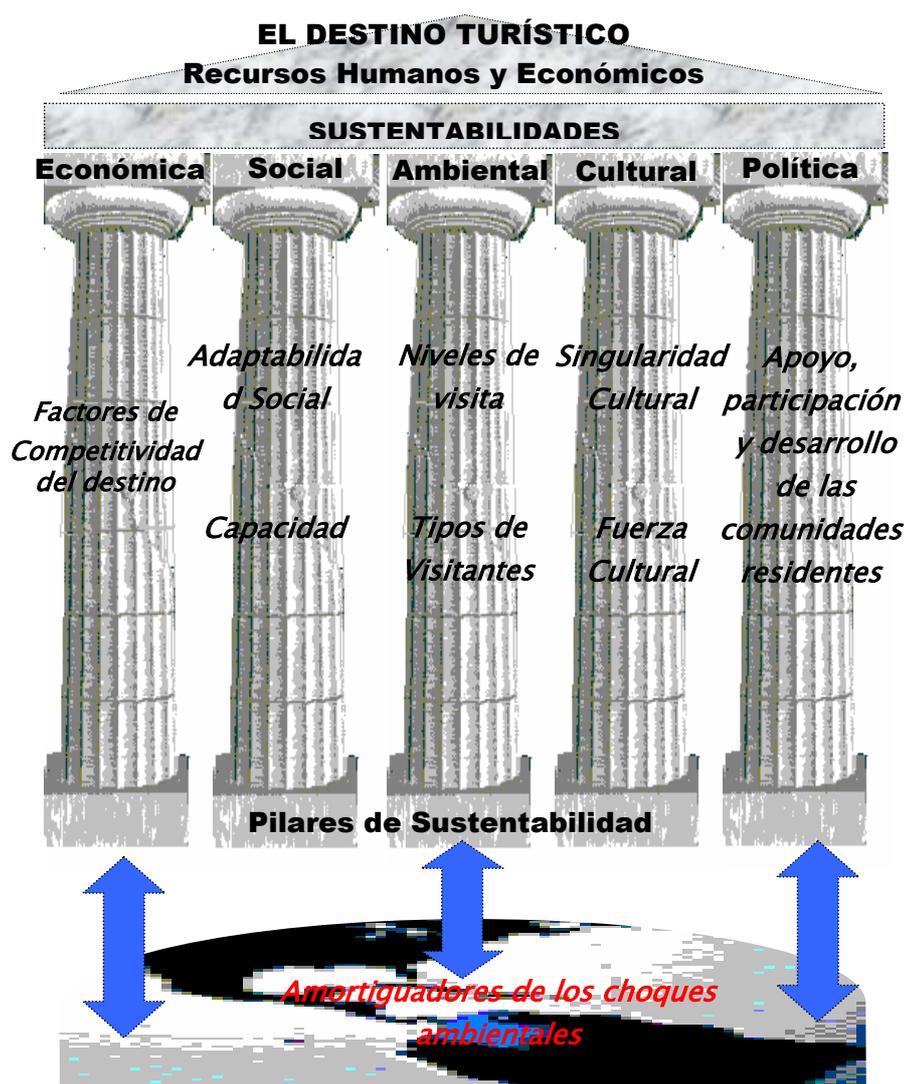
El desarrollo turístico se percibe y configura dentro de la dimensión económica, pero tiene hondas interrelaciones entre las dimensiones ambientales, cultural, social, entre otros aspectos de la vida comunitaria.

Por tales razones las estrategias a futuro sobre el desarrollo turístico deben expresar el equilibrio entre estos aspectos, para que la expresión territorial potencie el desarrollo económico en un marco espacial estructurado para tal fin, desde el contexto político, social y ambiental.

Este contexto es el que se conoce como los pilares de **Sustentabilidad** de la actividad turística.⁶²

⁶² Adaptado de ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO Y INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO – EMBRATUR. Obra Citada. Madrid, España: OMT, 1994.

El Desarrollo del Turismo Sustentable



Como el turismo es una actividad que se caracteriza por poseer diferentes factores que se interrelacionan entre si y se concentran en un entorno específico o destino, es necesario analizar como esta actividad repercute en los mencionados ámbitos presentando impactos o beneficios.

2.1.2. Impactos y beneficios del Turismo

Al adoptar la actividad turística como alternativa de desarrollo la región debe asumir los riesgos económicos, socio culturales y ambientales que esto conlleva.

2.1.2.1. Impactos

Impactos Económicos

- *Presión sobre el costo de vida*

El flujo de recursos económicos hacia la región y la mayor capacidad adquisitiva del turista con respecto al habitante del lugar, ejercen gran presión sobre el costo de vida (elevación constante de los precios). Es un proceso irreversible que afecta de manera sensible a los residentes del lugar.

- *Presión sobre los servicios públicos*

Cuando un destino turístico se destaca en el contexto regional, nacional o internacional, el flujo de visitantes ejerce una presión notoria sobre los servicios públicos (especialmente en las altas temporadas). Si la región no ha proyectado la ampliación de las redes de los diversos servicios, es posible que se generen conflictos, que afecten especialmente a los residentes y los llevan a asumir actitudes hostiles hacia el turista y hacia los empresarios del sector.

- *Transición brusca hacia el sector terciario*

El turismo puede genera un vuelco total de grandes núcleos de la población local y regional (mujeres, jóvenes) hacia sus proyectos. Los salarios, cierto status, el contacto con los turistas, hacen atractiva la vinculación a esta actividad.

Si existe una notoria dependencia del sector primario, la transición es particularmente brusca; se descuida la producción local de alimentos y materias primas y se crea una población flotante, presionando aún más el alza en el costo de vida.

Impactos socioculturales

- *Aceleración de los procesos migratorios*

Los proyectos turísticos pueden generar expectativas desbordadas especialmente en lo relacionado con la generación de empleo y redención de las economías regionales deprimidas.

Es inevitable que se aceleren los procesos migratorios, atrayendo mano de obra no calificada que espera la oportunidad de vinculación a cualquier costo. Se genera desorden en el mercado laboral y se pueden formar asentamientos subnormales en los alrededores de las áreas destinadas para el turismo con consecuencias colaterales: inseguridad, deterioro del entorno, mayor demanda de servicios.

- *Escasa participación comunitaria en la gestión turística*

Cuando se dan desarrollos tipo "enclave" que en poco o nada benefician a la población local, la participación de la comunidad es insignificante.

En estas circunstancias, el habitante del lugar empieza a generar conciencia antiturística que se manifiesta en permanentes conflictos. En algunos países se han dado verdaderas manifestaciones de xenofobia; aunque en Colombia no se registran casos extremos, ya en algunas regiones se busca detener la migración y la invasión de trabajadores foráneos en las empresas turísticas.

- *Pérdida de identidad regional*

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Si la identidad regional cultural regional no se encuentra bien afianzada, se corre el riesgo de que el incremento de la actividad turística la diluya. Mientras más diverso sea el patrimonio cultural, el atractivo turístico va a ser más relevante.

Colombia tiene en este aspecto un enorme potencial para su desarrollo. El Folklore en sus diversas manifestaciones, música, danza, literatura, gastronomía, artesanía, vivienda, ofrece una valiosa materia prima para crear productos turísticos variados y competitivos.

- *Conflictos de grupos primarios*

En las regiones donde el turismo se ha desarrollado por largo período se nota un incremento en los conflictos familiares, incremento del índice de divorcios, conflictos generacionales, tendencia al libertinaje y cambios bruscos de los valores, debido en alguna medida a la vinculación de la mujer y de los jóvenes a la fuerza laboral turística.

- *Presión sobre los grupos étnicos*

Algunos grupos étnicos pueden sentir que el visitante representa una amenaza para su supervivencia cultural. Esto se puede presentar cuando se desarrolla el turismo sin la aprobación de los grupos involucrados y que se pueden sentir como objetos o mercancías para la observación.

Impactos ambientales

- *Deterioro de los recursos naturales*

La actitud depredadora del visitante o la sobreexplotación de un recurso turístico pueden causar daños irreparables en el mismo. Nunca se debe promocionar un producto como el ECOTURISMO, o el agroturismo sin antes haber planificado el uso de los recursos naturales y realizado campañas permanentes de educación ambiental.

- *Presión sobre áreas protegidas*

El desarrollo de actividades recreativas en algunas áreas de reserva o parques naturales no debe generar en una violación de las normas de protección de los recursos (Ley 99 de 1993). Las actividades turísticas deben ser objeto de una estricta reglamentación.

2.1.2.2. Beneficios del Turismo

Beneficios Económicos

- *Generación de empleo*

Requiere bastante mano de obra en diferentes niveles de capacitación: Empleos técnico operativos, empleos que requieren una formación tecnológica, empleos para profesionales. A su vez se puede decir que cada empleo directo genera a su alrededor varios empleos indirectos.

- *Diversificación de la Economía*

El proceso de internacionalización de la economía exige una gran diversificación de la producción regional. El turismo permite que aquellas regiones que siguen vinculadas al sector primario encuentren una alternativa complementaria (agroturismo y turismo rural) sin descuidar sus actividades originales.

Las regiones que cuentan con diversidad en el desarrollo económico pueden ofrecer a sus habitantes alternativas para emplear creativamente su tiempo libre.

- *Fortalecimiento de las rentas territoriales*

Las entidades territoriales pueden percibir claros beneficios cuando se incrementa el flujo de visitantes a su región, que de hacerse en forma descontrolada ahuyenta la inversión.

Beneficios Culturales

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

La apreciación del patrimonio histórico cultural por parte de los turistas en algunas ocasiones logra que las autoridades del lugar y la misma comunidad tomen conciencia en la protección y conservación de los atractivos que poseen.

Beneficios Ambientales

El turismo es además, un generador de educación ambiental, que permite asumir actitudes positivas en la preservación de los recursos naturales por parte del visitante, la comunidad local y los entes responsables de su desarrollo.

Sintetizando los elementos que ya se han esbozado en este documento, es claro que:

- El turismo tiene amplias repercusiones económicas en la región. Si el municipio se prepara adecuadamente puede incorporar un número considerable de sus ciudadanos a la prestación de los servicios turísticos. Por ser un servicio complejo requiere mano de obra no calificada y con diversos niveles de calificación (técnico, tecnológico, profesional). Aunque se ubica en el sector servicios, tiene una estrecha conexión con los sectores primario y secundario de la economía. En general, es un dinamizador de toda la actividad económica local.
- En el aspecto ambiental, son estrechas las interrelaciones establecidas por la actividad turística. A la vez que la dotación de la naturaleza se convierte en soporte fundamental para la prestación de los servicios turísticos, éste es un vehículo muy eficiente de educación para el respeto a los recursos y para mejorar la conciencia de la población a cerca del desarrollo sostenible.
- Todos los actores sociales de una región deben involucrarse en la actividad turística. Nadie es ajeno a su influencia – positiva o negativa -. De allí que sea tan importante la sensibilización de todos los agentes comunitarios en torno a

Ministerio de Desarrollo Económico

su positiva participación en la gestión turística. Al lograrse este objetivo, la comunidad se convierte en la principal guardiana del patrimonio cultural de la región o la localidad.

Por esta razón, el ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento deben incorporar en su análisis la comprensión de estas transformaciones, lo cual solamente se podrá hacer si se entiende la manera como interactúan los factores sociales, económicos, políticos, culturales y tecnológicos, con los componentes y procesos biofísicos del territorio.⁶³

Este proceso requiere la construcción de un escenario turístico de futuro, que concrete con precisión la visión urbano regional. Este ejercicio debe permitir precisar cual es la estrategia turística a seguir en el transcurso de los nueve años de ejecución del Plan de ordenamiento Territorial.

Definición del Escenario Turístico de Futuro

Son informaciones que definirán en que tipo de destino turístico la comunidad desea ver su municipio o región transformada en un futuro.

Para la construcción de este escenario, se deben tener en cuenta los lineamientos propuestos en la visión urbano regional territorial del Destino turístico, el grado de desarrollo turístico actual y el que se espera lograr en cada uno de los componentes del P.O.T.

Así mismo se deben tener en cuenta los siguientes criterios específicos:⁶⁴

- Existencia del recurso turístico para la demanda nacional y/o internacional.

⁶³ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *Bases Ambientales para el Ordenamiento Territorial Municipal en el marco de la Ley 388 de 1997*. Bogotá: Litoartes. 1ª Edición, 1998.

⁶⁴ Adaptado de ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO – EMBRATUR y LÓPEZ, Hector. Obras Citadas.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

- Comportamiento histórico de su vocación turística.
- Existencia de la infraestructura básica necesaria o compromisos de acción para el desarrollo de la misma.
- Interés del sector privado nacional y/o internacional para invertir en el desarrollo turístico.
- Existencia de planes ya elaborados para el desarrollo del recurso y posibilidad de su implementación.
- Condiciones socioeconómicas de la población que estaría más directamente afectada por las acciones que se tomen para el desarrollo
- Las iniciativas que reflejen los valores, los estilos de vida y las fortalezas turísticas del destino.
- Los temas de importancia y las iniciativas que incidan de manera definitiva en la posición que el turismo debe ocupar en el desarrollo territorial.
- La necesidad de preservación de la cultura local y nativa
- La vocación natural del destino.
- Evaluación de la demanda actual y pronósticos de la futura demanda, por tipo de actividad turística
- Comparación de la demanda futura con la capacidad actual para determinar las deficiencias
- Programación de espacios con uso de suelo turístico adicionales y facilidades necesarias

De esta manera el escenario turístico debe conjugar las estrategias de futuro para el territorio, de manera posible teniendo en cuenta las fortalezas y las posibilidades de desarrollo competitivo que le permiten la demanda y la oferta turística del destino.

Como puede concretarse la relación entre la estrategia turística de futuro y el Plan de ordenamiento Territorial?⁶⁵

La relación entre competitividad de un destino turístico, que implica a las empresas que en él se ubican, y el plan de ordenamiento territorial es directa en dos sentidos:

- a. La existencia de los factores básicos y avanzados necesarios, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, es fundamental para que un destino pueda alcanzar los niveles de competitividad requeridos, tal como anteriormente se comentaba. Así pues, el Plan de Ordenamiento Territorial constituye una herramienta fundamental para asegurar la competitividad del destino.
- b. En las poblaciones donde se busque estructurar el desarrollo turístico, el Plan de Ordenamiento Territorial debe evaluar las potencialidades para las vocaciones económicas del Municipio, teniendo como prioridad satisfacer las necesidades prioritarias de la población, expresadas sobre el territorio, por lo que sus objetivos y prioridades deben responder a la situación actual y futura del sector turístico en el entorno en cuestión.

Con estos propósitos, el Plan de Ordenamiento Territorial debe contar con una caracterización del sector turístico desde los ámbitos de la oferta y la demanda, cuando se manifiesta como la actividad económica preponderante del municipio.

Seguidamente, se presenta un instrumento de análisis que será de utilidad al determinar la estrategia competitiva

⁶⁵ Adaptado de ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Educando Educadores en Turismo*. Obra citada.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

genérica que debe adoptar un destino turístico en una situación dada respecto a su futuro. La identificación de dicha estrategia permitirá fijar las prioridades a establecer al desarrollar los componentes del P.O.T.

En la realización de este análisis se consideran los siguientes parámetros fundamentales:

- **El nivel de competitividad del destino**
- **El ciclo de vida o el nivel de desarrollo de su industria turística en términos relativos respecto a los objetivos fijados para el futuro**

Nivel de competitividad de un Destino turístico

El nivel de competitividad de un determinado destino es el resultado de una función de valores alcanzados por dicho destino, medidos con respecto a diversos factores o condicionantes de competitividad. Dichos factores, así como la combinación de los mismos, variarán según el tipo de destino del que se trate y de las características del mercado que lo visita.

Puede resumirse este concepto como la agregación del nivel de atractivo del producto y de la capacidad de competir en un determinado mercado o segmento.

La definición de los factores o condiciones de competitividad requiere que se tenga en consideración la estructura productiva y comercializadora del destino turístico y de sus competidores y que ponga de los principales atributos que tienen en consideración los diferentes segmentos del mercado en el proceso de selección y consumo de un destino turístico.

Teniendo en cuenta estos criterios mencionados anteriormente en la *visión urbano-regional*, se debe determinar con precisión

Ministerio de Desarrollo Económico

las ventajas competitivas que diferencian al municipio turístico de otros destinos. Esta debe ser la orientación general del desarrollo turístico.

Esta diferenciación se debe identificar de manera precisa, calificándola si responde a una ventaja o desventaja para la competitividad del destino.⁶⁶

Variables	Ventajas	Desventajas
1. Factores Condicionantes <ul style="list-style-type: none">▪ Localización▪ Interdependencia con otros destinos▪ Seguridad▪ Costo		
2. Atracción Central o Atributos del producto <ul style="list-style-type: none">▪ Geografía▪ Cultura▪ Eventos▪ Actividades▪ Equipamientos▪ Nivel de diferenciación de la oferta		
3. Gerencia del Destino <ul style="list-style-type: none">▪ Administración▪ Mercadeo		

⁶⁶ Adaptado de ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO – EMBRATUR. *Programa Nacional de Municipalização do Turismo* y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, *Educando Educadores en Turismo*. Obras Citadas.

Variables	Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organización ▪ Información ▪ Servicio 		
<p>4. Factores de Apoyo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Infraestructura ▪ Acceso y conectividad ▪ Facilidades ▪ Capacidad Empresarial 		
<p>5. Estructura Empresarial y de Explotación</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Volumen de oferta ▪ Sistemas de gestión ▪ Cultura organizativa ▪ Tasa de ocupación ▪ Margen de explotación 		
<p>6. Posición en el mercado</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivel de precios ▪ Nivel de concentración de la demanda ▪ Cuota de mercado ▪ Canales de comercialización principales ▪ Nivel de satisfacción de la demanda ▪ Nivel de fidelidad de la demanda ▪ Nivel de notoriedad o posicionamiento en el mercado 		
<p>7. Factores de producción y tecnológicos</p>		

Variables	Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none">▪ Disponibilidad de mano de obra▪ Cualificación de los recursos humanos▪ Recursos tecnológicos disponibles▪ Costo de los factores		

La valoración de estos factores se debe hacer en términos relativos, no en términos absolutos. Por ejemplo no se debe valorar si los niveles de precios del destino son muy altos o muy bajos, sino si es mayor o menor que el de la competencia. Siguiendo con este mismo ejemplo, si el nivel de precios constituye una desventaja frente a la competencia, porque genera un cierto rechazo entre algunos segmentos de demanda, se debe valorar negativamente la posición del destino respecto de este factor de competitividad. La situación contraria podría ser que el nivel de precios, dados los restantes valores de oferta resultara enormemente atractivo para un segmento de mercado, dejando en posición de desventaja a los restantes competidores. En este caso nivel de precios en combinación con otros factores de oferta, constituye una ventaja competitiva que dicho destino intentará mantener. Ahora bien, dicho factor únicamente constituirá una ventaja competitiva mientras el consumidor lo valore como tal.

Nivel de desarrollo del sector turístico⁶⁷

Este parámetro de considerarse en función del nivel de competitividad del destino turístico, ya que este nivel varía según la etapa de desarrollo donde se encuentre el producto.

Las etapas de desarrollo turístico hacen referencia a la trayectoria que como producto turístico tiene un destino turístico. Implica cinco etapas:

- **Descubrimiento**
- **Desarrollo : Iniciativa y Respuesta Local**
- **Institucionalización y consolidación**
- **Estancamiento, Recuperación o Declinación**

Este criterio hace que se considere al destino como un conjunto de factores que tiene unas condiciones que son preferidas por un grupo o grupos de consumidores-turistas a lo largo del tiempo, las cuales sustentan el aseguramiento de beneficios o costos para la comunidad, los empresarios y los gobiernos, según la variación de las mismas y la aceptación en el mercado.

Cada una de las etapas tiene diferentes consecuencias, tanto para turistas, como para la población que receptora. Cada etapa afecta la naturaleza del encuentro entre el turista y el anfitrión e incluye estructuras organizativas diferentes.

Etapa I: Descubrimiento

Se inicia cuando se los turistas “encuentran” o descubren los atractivos, los cuales están su estado original o con poca intervención. Los visitantes se caracterizan por su carácter o motivación de exploración frente al destino,

⁶⁷NORONHA, Raymond. “Las Etapas del Desarrollo Turístico”. *Curso de Especialización Planeación y Desarrollo de los Servicios Turísticos*. Módulo II : Ordenamiento del Espacio Físico para el Turismo. Parte 1. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Mimeografiado, 1987.

con concepciones de viaje exótico, de descanso o por varios propósitos, que se dirigen a varios destinos.

La naturaleza y el alcance del impacto del turismo en esta etapa, depende, en gran medida, en la densidad de la población de la región destino y sus recursos. El turista percibe a la gente tal como la encuentra y se ajusta a los recursos limitados disponibles. Su ajuste a la población lugareña es mayor que el ajuste de ésta al turista. Los pobladores de la región generalmente, en esta etapa 1, reciben bien a los turistas; la población ve que el turismo es deseable y los intereses de los turistas en el país anfitrión, es más que superficial. La actitud de la población anfitriona es de "euforia" frente al descubrimiento de su potencial turístico.

Etapa II: Desarrollo : Iniciativa y Respuesta Local

En esta etapa la región destino ha ganado popularidad y atrae un gran número de turistas, basado en los atractivos "descubiertos" en la etapa I.

Desde el punto de vista de la gestión, esta etapa se caracteriza por un control local, tanto de las decisiones que inciden en los atractivos, como del turismo; los propietarios de las instalaciones son personas locales y no existe uniformidad en las instalaciones turísticas, y se utilizan principalmente recursos locales. El desarrollo del turismo continúa siendo espontáneo y generalmente carece de coordinación. Las necesidades de los turistas se satisfacen mediante una diferenciación o cambio de los equipamientos y facilidades existentes, donde la población del lugar introduce mejoras tecnológicas pequeñas para acomodar a los turistas. Sin embargo, los ajustes del turista a la cultura del país o región es casi tan grande como el ajuste de la población al turista.

Los contactos entre los turistas y la población anfitriona y los ajustes mutuos necesarios tienen sus efectos sobre la

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

población, especialmente de tipo sociocultural, sobre los valores locales que revalúa los medios para lograr los fines del desarrollo turístico.

Etapa III: Institucionalización y Consolidación

Al inicio de esta etapa, el contacto entre el turista y la población de la región se vuelve más impersonal y formal. Los ingresos por concepto de turismo, han crecido a medida de que el destino turístico crece. Esta tendencia ha hecho que el destino se establezca o posicione en el mercado como un lugar de vacaciones turístico, marcado por una demanda estacional en temporadas

Por dichas características, la administración local y organizacional, así como los recursos económicos tienden a no responder a los crecientes volúmenes de turistas, con el consecuente deterioro de los servicios.

Así mismo se empiezan a estandarizar los servicios y la forma de operación turística, a través de uniformidad de las instalaciones de la planta turística (de estilo occidental, programas de tours). Se presentan contactos formales entre el turista y la población anfitriona, pérdida de control local sobre el desarrollo turístico y se observa un aumento en la dependencia económica del desarrollo turístico por parte de individuos y grupos fuera del destino, que ubican sus inversiones en el área. Así mismo el destino empieza a ser considerado en las políticas nacionales de turismo, especialmente si tiene vocación para el turismo receptivo.

En esta etapa es donde se hace crucial la intervención estatal en el desarrollo de la región destino, donde se aplican herramientas de planificación y ordenamiento para fortalecer la competitividad del destino. Esta estrategia se justifica por la determinación que:

- *Los recursos locales son inadecuados para atender al número cada vez mayor de turistas o presentan deterioro de en sus características básicas o de entorno rural o urbano.*
- *Se hace necesario un control general en la planeación del desarrollo turístico.*
- *El lugar carece de los recursos financieros y el profesionalismo necesario para manejar un desarrollo turístico mayor.*
- *Las fuentes locales de suministros son incapaces de satisfacer la demanda turística.*

En esta etapa del desarrollo turístico el destino llega a su madurez, las características generales de la actividad turística, hacen que se considere al turismo como una industria poco deseable, pero demasiado bien establecida para ser eliminada, aún a nivel nacional.

Etapas IV: Estabilización, Recuperación o Declinación

En esta etapa , la sobreexplotación y congestión del destino da como resultado una pérdida de la atracción inicial de esa región periférica, así como la decadencia de su reputación y, consecuentemente una disminución de la demanda. Aunque se invierta en capital e infraestructura, no se conseguirá un aumento en los ingresos.

Existen tres maneras de asumir esta etapa:

- *Estabilización:* Si el turismo se estabiliza en los territorios, los impactos negativos de la actividad se hacen evidentes mientras el destino entra en una etapa de estancamiento. Para

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

contrarrestar esto, el destino decide reforzar los productos y servicios existentes, o atraer segmentos de mercado sustitutivos, que le permitan mantener la imagen y el posicionamiento

- *Recuperación:* Consiste en la acción que el destino emprende para reforzar los productos y servicios existentes y llevar a cabo las acciones necesarias para mantener a los segmentos de mercado existentes, o atraer segmentos sustitutivos. Entre estas opciones se busca generar mayor atracción de la inversión hacia la región y reconstruir la imagen del producto turístico.
- *Declinación:* Es cuando el destino entra en un deterioro continuado de su competitividad, derivado de la falta de decisiones oportunas para corregir la situación. Esto ocasiona la sobreutilización, destrucción y pérdida del atractivo del destino y de su producto turístico. La lógica del desarrollo se orienta a la obtención de la máxima utilidad en poco tiempo, con pocas inversiones.

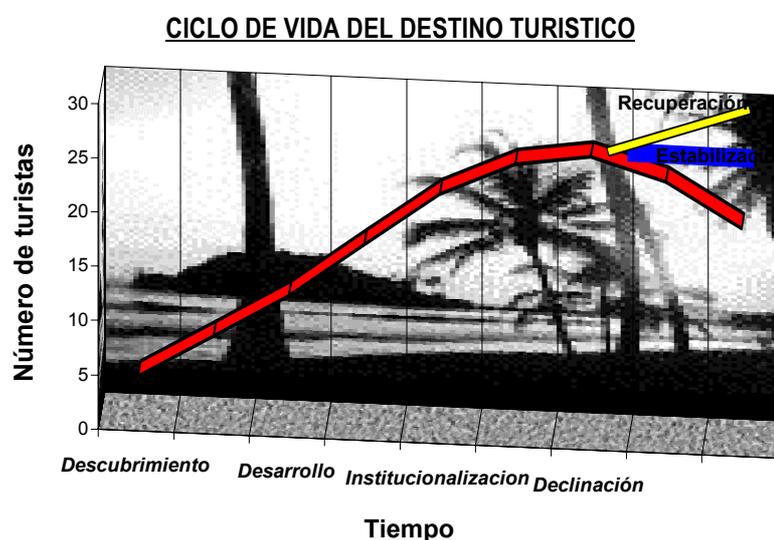
Los destinos deben estar alerta a cualquier signo que indique la entrada en la fase de declinamiento. Algunos de los síntomas que permiten detectar el declive de un destino son:⁶⁸

- Disminución de llegadas de visitantes de mercado tradicionales
- Reducción de la duración de la estancia
- Gasto por turista menor

⁶⁸ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO y SECRETARÍA DE TURISMO DE MÉXICO - SECTUR. *Cómo desarrollar productos turísticos competitivos: Manual para emprendedores, pequeños empresarios y responsables de la administración turística*. México: La Secretaría, 1998.

Ministerio de Desarrollo Económico

- Bajada en el ritmo de creación de nuevas empresas
- Disminución en el nivel de turistas que repiten vista
- Estacionalidad más marcada
- Aumento de los problemas con la seguridad de los turista y sus bienes
- Quiebra o cierre de empresas
- Actitudes negativas por parte de la población local
- Liderazgo basado en "arreglos" a corto plazo más que en soluciones a corto plazo



El Plan de Ordenamiento Territorial debe responder a esta dinámica, identificando en que etapa del desarrollo se encuentra el destino en la actualidad y cual es el escenario de futuro que quiere construir y desarrollar en el mediano y largo plazo.

De esta manera las estrategias pueden ser múltiples, ya que pueden buscar que el destino se adapte a los cambios del mercado y se mantenga en una fase de consolidación, u orientarse para desarrollar nuevos destinos y productos concebidos para atraer a nuevos mercados.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Aplicación de la matriz de Estrategia competitiva del Destino Turístico: *Tratamientos para el Turismo*

Aunque en los puntos anteriores se han dado orientaciones para facilitar la evaluación del nivel de competitividad de un destino y el nivel de desarrollo de la actividad turística, la evaluación final debe concebirse como un proceso dinámico guiado por la visión de futuro que se pueda establecer sobre el destino que se está analizando, sus competidores y el mercado. Efectivamente, el nivel de desarrollo de la actividad turística puede considerarse elevado por la imposibilidad de captar un mayor volumen de demanda en un momento determinado. Ahora bien, en un futuro, la puesta en marcha de determinadas actuaciones o determinados cambios en el mercado, pueden elevar dicho nivel de competitividad abriendo vías a un nuevo crecimiento cuantitativo o cualitativo de la actividad turística.⁶⁹

Una vez realizado el análisis completo, será posible ubicar el destino en alguno de los cuadrantes que ofrece la siguiente matriz:



⁶⁹ Adaptado de ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Educando Educadores en Turismo*. Obra citada.

Las líneas de actuación prioritarias en cada estrategia se deberán desarrollar en el P.O.T., dependiendo naturalmente, de la situación del destino ese momento.

De esta forma, el turismo puede ser desarrollado según su componente territorial, en estrategias responden a **tipos de tratamiento espacial** específicos:

- **Estrategia de Desarrollo:** Cuando el turismo presenta una potencialidad para la actividad económica del Municipio; sin embargo el nivel de competitividad es poco basado generalmente en ventajas comparativas, con atractivos de alta calidad pero poca significancia. Como tal, el producto turístico no está consolidado en todos su factores, requiriendo altas inversiones y esfuerzos de todos los actores del desarrollo. Esta situación es la que se presenta con mayor frecuencia en los municipios colombianos. El desarrollo turístico tiene el reto de **concentrar sus recursos en los segmentos de mercado**, generando conciencias de calidad y perfeccionamiento de métodos de operación del destino, conformación de producto turístico según la vocación y su divulgación al posible mercado meta.
- **Estrategia de Mejoramiento y Consolidación:** Cuando el turismo ha presentado un desarrollo espontáneo, sin impactos graves en el entorno. De igual forma, cuando el turismo se ha venido estructurando como base económica, o como fuente de diversificación de la economía local, pero requiere de mayor apoyo de todos los actores sociales para empezar a consolidarse como una posibilidad real de ingresos. El desarrollo turístico tiene como reto **garantizar el crecimiento sostenido** que ha venido adquiriendo el destino, creando y mejorando la calidad de las atracciones, utilizando eficientemente más recursos e inversiones y

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

profundizando la vocación turística desarrollando ventajas competitivas en los mercados.

- **Estrategia de aseguramiento de la competitividad:** Es el estadio ideal de la actividad frente al territorio, el destino se encuentra en los puntos óptimos de rentabilidad económica y social, generando y beneficios que dinamizan la vida local, con una imagen y unos mercados definidos. El destino debe **mantener sus ventajas competitivas**, haciendo que su gestión se afirme en los principios del desarrollo sostenible, controlando y proyectando la capacidad de carga de recursos físicos y humanos requeridos para el desarrollo; se requieren redefinir los procesos de planificación de la actividad para evitar la saturación del territorio, la sustitución del mercado por parte de destinos competidores, así como el deterioro de sus productos.
- **Estrategia de Renovación:** Cuando el desarrollo turístico se ha presupuestado de manera espontánea, pero a diferencia del anterior ha generado impactos negativos en el entorno derivado del alto grado de desarrollo y la saturación del destino y sus atractivos; cuando los beneficios de la actividad se han venido reduciendo sustancialmente, o cuando el destino, entendido como producto turístico, ha perdido participación en el mercado tradicionalmente considerado, es prioritario aplicar esta estrategia. En este caso el ordenamiento debe ser más agresivo, buscando mantener la capacidad de carga del destino, adaptando los recursos de oferta a las nuevas necesidades del sector, promoviendo esquemas de sensibilización sostenible y **redefinición de la estrategia turística** para recuperar los mercados perdidos y reconstruyendo de manera efectiva los impactos dejados por el desarrollo mal planificado y logrando la recuperación de los factores claves de éxito.

2.3. ATRIBUTOS

Son las variables que determinan el uso, manejo y ocupación del territorio de forma tal que se garanticen el aprovechamiento de las potencialidades y se mitiguen los conflictos e impactos de la actividad turística en el entorno.

El espacio turístico requiere una conjunción funcional de gran mayoría de estos atributos ya que por sus características y dinámica la actividad se manifiesta en áreas urbanas, rurales y suburbanas. Sin embargo como consideraciones generales, existen unas características específicas de los espacios turísticos, los cuales definen la disponibilidad, uso, cobertura y planeamiento de los atributos del Plan de ordenamiento Territorial:⁷⁰

- Las áreas de interés especial del municipio: históricas, culturales; naturales y ecológicas; de herencia étnica; temática, entre otras.
- La infraestructura urbana: telecomunicaciones, agua, energía, instalaciones sanitarias, manejo y disposición de residuos sólido y líquidos, salud y asistencia médica, transportes urbanos, señalización de orientación o localización de los atractivos y servicios.
- Accesos al municipio: vial, ferroviario, acuático, aéreo.
- Arquitectura predominante, control de las características de las construcciones y la apariencia visual del espacio y del paisaje, mejoría de la construcción y de los sistemas de restauración, planos paisajísticos y de topográficos.

⁷⁰ Adaptado de ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO – EMBRATUR. *Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Obra citada.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

- Zonificaciones, normas y procedimientos del uso del suelo, agrupamiento funcional de las instalaciones y las actividades turísticas por cobertura vegetal predominante y por períodos históricos.
- Capacidad de identificación de los límites físicos y de la capacidad de carga, teniendo en cuenta las épocas de estacionalidad, para que los atributos no sean insuficientes en picos de demanda y ociosos el resto del año. Este lineamiento es definitivo, ya que el planeamiento turístico requiere mantener una capacidad instalada a perpetuidad, tanto a nivel micro (empresarial) como a nivel macro (entorno y facilidades del destino).
- Identificar el **tipo de turismo** a implementar en el territorio, estableciendo los criterios generales y aspectos del uso de los espacios para que el desarrollo ocurra de forma equilibrada y con la racionalidad que le debe imprimir el producto turístico.

Con el fin de generar una planeación mas eficiente de la actividad turística, que genere un aprovechamiento de las ventajas existente o para la implementación de las mismas, se debe partir de una evaluación de los diferentes criterios que conforman los atributos del P.O.T. Para tal fin, los atributos se clasifican de la siguiente manera:

2.3.1. Espacio Público

Es el entorno paisajístico básico del espacio, generador de aspectos y valoraciones turísticas de gran relevancia para el municipio. "Se entiende como espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los intereses individuales de los habitantes.

Así el espacio público está constituido por las áreas requeridas para la circulación peatonal y vehicular; las áreas para la recreación pública –activa o pasiva-, para la seguridad y tranquilidad ciudadana; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías; fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las necesarias para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos; para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad; las necesarias para la preservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso y disfrute colectivo.”⁷¹

Desde el punto de vista turístico es fundamental la conservación ambiental y paisajística del espacio público porque se convierte en la variable prioritaria que armoniza el conjunto de atractivos del municipio; expresa las funciones de la vida urbana y de la cultura del residente y que invita a participar de su uso y disfrute para el turista; evidencia la calidad de vida del residente; así como se constituye en el entorno espacial de afinidad y comodidad de la oferta turística y soporte indispensable para la actividad recreativa del visitante.

De tal forma , el espacio público es una variable fundamental para el municipio turístico, ya que de su organización, defensa y mejoramiento se determina en gran parte la calidad del producto turístico y la percepción de calidad y de

⁷¹ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Guía Metodológica para la Elaboración del Expediente Urbano: Serie Procesos de Aplicación* . Obra Citada. Bogotá : El Ministerio, Pág.145.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

competitividad del destino. La administración municipal debe tener la interacción de esta variable con otros atributos del municipio, y muy especialmente si sus componentes se relacionan con la definición y creación de atractivos turísticos.

Para la complementación de las estrategias de organización del espacio público y su relación con el turismo, se recomienda recurrir a la identificación de atractivos que hace el inventario turístico, ya que algunos de sus elementos caracterizan y valoran plazas, iglesias, estadios, coliseos, parques, centros de convenciones y ferias entre otros.

De igual forma se debe analizar la capacidad de competencia con otros destinos y capacidad de carga de esta variable, interpretando el porcentaje del espacio público frente al área urbana consolidada, tomado del número y la extensión de cada uno de los elementos mencionados.

2.3.2. Transporte

Esta variable es vital para estructurar la conectividad del destino turístico con los centros emisores de turismo y garantiza a nivel del municipio que el turista ejerza su desplazamiento la actividad ejercida por el turista para desplazarse de un sitio a otro, a los espacios donde se encuentran los recursos y las actividades turísticas. Se debe darle calidad a este atributo, con el fin de facilitar la competitividad del destino y garantizarle al turista la optimización de su tiempo y facilitar su disfrute mediante seguridad, comodidad y recreación.

Según los medios de transporte, el atributo se clasifica en modos así:

- a. Terrestre
- b. Aéreo
- c. Acuático
- d. Férreo

Ministerio de Desarrollo Económico

“El transporte es una actividad de tipo económico, social, cultural. (...) En este sentido, al considerar las estrategias de desarrollo de los municipios, la relación transporte-usos de suelo tiene una importancia de primer orden.

(...) Bajo esta perspectiva, el transporte se concibe como la interrelación entre tres componentes básicos: la infraestructura de transporte, los vehículos y el servicio (operación)”.⁷²

Los entes territoriales deben generar diversas alternativas de transporte, teniendo en cuenta los requerimientos de los productos turísticos y la funcionalidad racional del sistema de transporte, atendiendo las necesidades de la población local y flotante bajo criterios de costo/beneficio, es una de las claves para que el turismo prospere.

Los recorridos turísticos que se diseñen en el municipio, deben tener en cuenta el las zonas y los criterios arquitectónicos, de espacio público, paisajísticos y urbanísticos más relevantes, con el fin de generar impacto visual en el turista y coordinar mejor los flujos turísticos en las áreas.

Esta variable debe igualmente contemplar aspectos tales como:

- Tipo de transporte
- Clasificación (por medio y modo)
- Cobertura
- Calidad
- Número de Empresas Prestatarias
- Estado de Conservación de los vehículos

2.3.3. Equipamiento

Está constituido por los diferentes componentes encargados de brindar un óptimo servicio al turista en general.

⁷² Ibidem. Pág.125

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Los elementos considerados para sostener la actividad turística son:

- **Planta turística:** Está integrada por los establecimientos que prestan los servicios turísticos tales como: alojamiento y medios de hospedaje en sus diferentes modalidades y categorías, establecimientos de gastronomía y servicios de alimentación y bebidas, servicios de organización de viajes, agencias de viajes y de turismo, transportadores turísticos, servicios de guianza, servicios de recreación, entretenimiento y diversiones, organización de eventos, alquiler de vehículos, comercio turístico, cambio de moneda e información turística entre otros aspectos.

En la planta turística se analizan los siguientes aspectos:

- Capacidad instalada
- Porcentaje de ocupación
- Clasificación
- Tarifas
- Saturación o escasez de los equipamientos
- Patrones de desempeño por medio de la funcionalidad y la estética de las instalaciones, de forma que los diseños aseguren o proyecten una iluminación adecuada, acceso fácil y seguridad
- Establecimiento de los límites de uso: número de usuarios, número de unidades de alojamiento, número de lugares de estacionamiento
- Determinación de la capacidad portante para evitar sobredimensionamientos o hacinamiento de multitudes
- Identificación precisa del ciclo de vida que afronta el destino con el fin de verificar si se cumplen las expectativas de la demanda y las nuevas necesidades
- Evaluaciones de la calidad de los servicios, considerar la concurrencia de las políticas organizacionales, adaptación a los mercados y los precios

Ministerio de Desarrollo Económico

Sin embargo como el turismo debe configurarse como una estrategia intrasectorial, se deben tener en cuenta otros servicios de apoyo de la actividad, complementarios a la planta turística, que permiten un mayor nivel de facilitación y competitividad al producto turístico.

Entre estos componentes están:

- Sistema Educativo
 - Salud
 - Servicios Financieros y bancarios
 - Justicia y Seguridad
 - Centros Comerciales
 - Servicios de carretera y paradores
 - Servicios de entretenimiento y diversiones
 - Informática y acceso a redes de información
-
- **Superestructura:** Está integrada por las instituciones (Públicas y Privadas) que se relacionan con la coordinación y toma de decisiones sobre los servicios turísticos, tales como el Ministerio de Desarrollo Económico, las Secretarías u oficinas de turismo, Secretarías de fomento o de Desarrollo Económico. Sus funciones deberán responder a la dinámica general del proceso de ordenamiento y buscarán formular las políticas de ejecución y seguimiento de la estrategia turística propuesta por el Plan de Ordenamiento Territorial, generando los espacios para que con su gestión se estructuren los planes sectoriales. planes parciales o maestros de turismo en los casos específicos.

2.3.4. Vivienda: En ésta variable se trata de la ubicación específica de los asentamientos humanos, de tal forma que siempre se busque el bienestar y la integridad del ser como tal. Como respuesta a esta necesidad básica del hombre, el espacio destinado para su uso es vital en la definición del futuro municipal y condicionará aspectos fundamentales del desarrollo social y económico.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Con base en los procesos de construcción de vivienda, se puede catalogar la configuración Municipal en relación directa con el crecimiento de la ciudad. Por tal motivo, el destino turístico debe considerar como responder a la dinámica que genera el turismo en el ámbito de la vivienda, tanto como función utilitaria para la población local, para la población flotante (turistas), sino también por el crecimiento de la migración hacia el lugar por parte de nuevos habitantes, que buscan los beneficios económicos del turismo. De igual forma, la plusvalía que genera el turismo, hace que los costos de la construcción y las formas de la misma se vean afectadas por el objetivo del desarrollo turístico. Este es el caso que se presenta en la vivienda vacacional.

Esta situación genera presión sobre el uso y demanda de la vivienda y conflicto con el uso turístico al demandar requerimientos de servicios, equipamientos comunales y suelo urbanizable. Por tales razones la vivienda debe ser analizada en relación con su entorno, su estatificación y el tipo de programa a adelantar.

El *Tipo de vivienda*, es uno de los aspectos primordiales de dicha variable, ya que la definición de la estratificación y el desarrollo que tiene en las proyecciones del Municipio, incidirá de manera decisiva en la definición y compatibilidades de los vecindarios con la zona turística.

2.3.5. Infraestructura: “Es el conjunto de elementos esenciales para la prestación de los servicios públicos, que al operar de manera simultánea, permiten el desarrollo adecuado de las ciudades, con miras a satisfacer las necesidades primarias de sus habitantes.” Su presencia es fundamental para la competitividad, derivada de la importancia que tiene en una doble condición: es generadora de suelo apto para la urbanización y para la conformación de actividades productivas eficientes; y determina el nivel de calidad de vida.

Ministerio de Desarrollo Económico

El turismo, para ser manejado con criterios sostenibles y de calidad, debe contar con el soporte de la red de infraestructura.

Al Trabajarse la infraestructura se deben medir las diferentes *capacidades portantes*, ya que es un indicativo para proyectar la llegada de turistas y la presión que esta población flotante ejerce en la demanda de servicios.

Clasificación de la Infraestructura ⁷³

Categoría	Tipo	Subtipo	
1. Transporte	1.1 Terrestre	▪ Red de Carreteras	
		▪ Servicios para el automotor	
		▪ Servicios para el turista (sanitarios, cafeterías, restaurantes)	
		▪ Señalización	
		▪ Servicios de Transporte	
		▪ Terminales autobuses	
	1.2 Aéreo	▪ Red Ferroviaria	
		▪ Terminales ferroviarias	
		▪ Red de calles	
		▪ Servicios aéreos	
		▪ Terminales	
		1.3 Acuático	▪ Marítimo
			▪ Servicios de Transporte
	▪ Terminales		
2. Comunicaciones	2.1 Postales		
	2.2 Telegráficas		
	2.3 Télex		
	2.4 Telefónicas		

⁷³ BOULLÓN, ROBERTO C. Obra Citada. México: Trillas, 1985.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Categoría	Tipo	Subtipo
3. Sanidad	3.1 Red de Agua	Aguas negras
	3.2 Red de Desagües	Pluvial
	3.3 Recolección de basura	
	3.4 Salud	Primeros Auxilios
		Hospitalización
4. Energía	4.1 Red Eléctrica	Alumbrado público
		Servicios domiciliarios
	4.2 Combustible	Gasolina
		Gas

Tipos de infraestructura

• ***Infraestructura Vial***

El peso de la infraestructura vial en el ámbito de la prestación de servicios puede considerarse sobresaliente, ya que están ligados al desplazamiento hacia, dentro de y desde los destinos turísticos.

La infraestructura vial debe considerar elementos como:

- Tipo
- Entidad Responsable
- Estado de Conservación
- Señalización Turística
- Acceso a los atractivos y distancias relativas en torno a la presencia y facilitación con otros recursos turísticos y servicios.
- Seguridad
- Servicios de carretera, apoyo al turista y de información

Por tal motivo, los turistas deben contar con variedad de alternativas en los trazos viales, como por ejemplo;

senderos de observación o rutas de interpretación, caminos de herradura para caminatas, entre otros. Se deben crear alternativas con gran variabilidad que permitan al turista escoger entre las diversas opciones que puede brindar el disfrute del atractivo, el tipo de turismo a desarrollar o el desplazamiento y retorno al centro emisor. El criterio de seguridad debe ser fundamental.

- ***Infraestructura de Servicios Públicos***

Este tipo de infraestructura se consolida como un componente insustituible del desarrollo en los Planes de Ordenamiento territorial. La Ley de Desarrollo Territorial establece que para que un terreno pueda incorporarse como suelo urbano al P.O.T. , debe tener el trazado de las redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado. Esta visión se debe complementar con las disposiciones contenidas en el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, Ley 142 de 1994, que le asigna al municipio la responsabilidad en su prestación, independientemente de la forma que se adopten y de la regulación que entre los entes del nivel central puedan ejercer.

Los servicios públicos se interrelacionan fuertemente con las condiciones de habitabilidad de las áreas municipales, y la consolidación y evolución de los otros atributos.

El análisis para el turismo debe considerar, al igual que en las demás variables los criterios de estacionalidad de la demanda, saturación y disponibilidad del servicio, capacidades instaladas y presión entre áreas. De igual forma se debe tener en cuenta la demanda de estos servicios por las poblaciones flotantes y residente, la cual determinará hacia el futuro, de acuerdo con los escenarios esperados del desarrollo turístico, la forma en que el municipio debe ordenar su territorio desde la perspectiva de los servicios públicos.

Algunos indicadores específicos pueden ser:

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

- Tipo
- Cubrimiento y extensión de redes
- Calidad
- Uso del servicio y áreas sin conexión o prestación
- Dotación y capacidad para la prestación del servicio y capacidad instalada
- Programa de Expansión de Cobertura
- Disponibilidad del servicio a los atractivos
- Entidad responsable de la recolección, prestación, distribución y comercialización

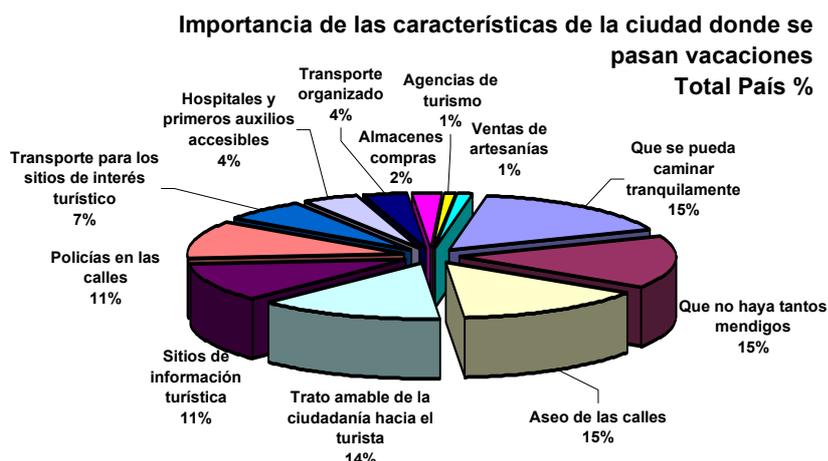
Atributos : Factores críticos para la satisfacción del turista

Como se ha analizado en la presente sección, los atributos son los factores físicos condicionantes de todo proceso de fomento económico. Pero de igual forma, como determinan las prioridades de acción en los territorios para potenciar sus aspectos de calidad de vida y desarrollo social, desde el punto de vista de la actividad turística son importantes satisfactores del turista y son los que definen en gran manera la decisión de viaje en algunos segmentos de la demanda turística.

El Ministerio de Desarrollo Económico, elaboró una encuesta en los principales destinos turísticos del país con el fin de determinar los factores que inciden en la satisfacción del turista. El estudio que recopiló esta información, denominado "*Brechas de Satisfacción en 14 destinos turísticos Colombianos*" (1997), evidenció que por encima de otros factores que condicionan el disfrute de la estadía en los destinos, **el entorno general de la ciudad**, es el prioritario.

Para los turistas que visitan los destinos colombianos más preponderantes, son doce los factores que condicionan las características de la ciudad donde pasan sus vacaciones.

La importancia de los componentes se evidencia en la siguiente gráfica:⁷⁴



Curiosamente los factores específicos de la operación del servicio turístico, -presencia de agencia de viajes, transporte organizado, almacenes para compras- *no son considerados tan importantes por los turistas*, como si lo son los del entorno urbano, espacio público, seguridad y los de la infraestructura cívica de la ciudad.

Esta circunstancia hace que el reto del destino turístico sea de mayor, al tener que consolidar una serie de prioridades en torno del espacio municipal para que este sea armónico, como insumo fundamental del disfrute del turista. En este aspecto influye notoriamente el grado de evolución, interacción, organización y disponibilidad de los atributos que considera el P.O.T.

2.3.6. SUELO

⁷⁴ Fuente : MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA . *Brechas de satisfacción en 14 destinos turísticos*. Bogotá: El Centro, 1997.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

El Plan de Ordenamiento Territorial se debe convertir en una oportunidad para orientar los procesos de ocupación en el territorio, en función de los asentamientos humanos y las actividades productivas y, en general, de las relaciones urbano-rural y urbano ambiental.

“Por tal motivo, la planificación del uso de la tierra es un elemento fundamental en el proceso de ordenamiento territorial municipal, en la medida que permite identificar y seleccionar las mejores formas de utilización de la tierra y de distribución y localización de las actividades en el territorio, considerando la realidad tanto biofísica como socioeconómica, cultural, tecnológica y política del territorio.

La clasificación del suelo a nivel municipal es una de las principales acciones urbanísticas para la orientación y organización del proceso de uso y ocupación del territorio. Para la definición y delimitación de las clases de suelo, se tendrán en cuenta criterios de tipo económico, social, ambiental, cultural y tecnológico y la integración entre las zonas, toda vez, que las acciones que se promuevan y realicen en cada una de ellas tendrá incidencia sobre las otras;⁷⁵ por ejemplo, elevar la productividad de las zonas destinadas a actividades turísticas, mediante la incorporación de avances técnicos que promuevan la sostenibilidad ambiental y económica, o solucionar problemas de tenencia de tierra, puede reducir la presión sobre los atractivos turísticos o áreas de importancia turística.

De esta manera el suelo es la variable base para el Ordenamiento Territorial, ya de la distribución, regulación y respectiva reglamentación del mismo, de acuerdo con la realidad y con las visiones del desarrollo sostenible municipal, se logran los mecanismos propicios para lograr el máximo aprovechamiento de la tierra.

⁷⁵ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Obra Citada. Bogotá, 1998.

Ministerio de Desarrollo Económico

El análisis del uso de suelo se centra básicamente en tres aspectos:

- Localización de las actividades Económicas: Considerada la primera etapa de análisis de usos de suelo ya que dependiendo de ésta se determina la visión económica del Ente Territorial, en la continua búsqueda del aprovechamiento de los recursos naturales sin afectar el medio que lo circunda.
- Distribución Espacial de la Población: hace referencia al volumen de la población y a su distribución de acuerdo a la ubicación de los Asentamientos Humanos, lo cual define y condiciona los tipos y criterios de uso del suelo.
- Infraestructura: Caracterizando su capacidad y expansión, debe abastecer cualquier tipo de asentamiento humano de los servicios básicos para su subsistencia, así como las actividades económicas del territorio, determinando en gran medida su competitividad, como se ha mencionado a lo largo del documento.

En términos turísticos, se perseguirá:

- La protección, conservación, y aprovechamiento sostenible de entornos que sostengan conjuntos de oferta turística de manera competitiva; el mantenimiento o creación de las áreas de importancia turística para el municipio;
- Que los turistas puedan realizar la satisfacción de sus necesidades y expectativas de viaje, en dichos espacios de manera lúdica, con el fin de crear un momento especial en la vida del visitante;
- Establecimiento de una serie de estrategias de minimización de impactos de la actividad: aumentar la capacidad, dispersar la presión, limitar el acceso a los

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

recursos y atractivos turísticos, según categoría, entre otros;

- Desarrollo de patrones y de regulaciones para la industria el comercio, los servicios y las formas de explotación minera, agrícola o pastoril, adecuándolos a las necesidades de sustentabilidad del desarrollo turístico.
- Optimización los sistemas de producción económica y asentamiento de comunidades, con miras a lograr mejores condiciones de vida para las presentes y futuras generaciones.

2.4. USOS DE SUELO

La Ley 388 de 1997 determina que los municipios en sus planes de ordenamiento deberán clasificar su suelo en urbano, rural y de expansión urbana y que al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección. Igualmente se vinculan los usos derivados de la actividad económica, institucional y de las demás dimensiones del desarrollo.

De acuerdo con dichos parámetros el suelo se divide en:

CLASIFICACIÓN DE USO DEL SUELO

URBANO	RURAL	DE EXPANSION URBANA
RESIDENCIAL	AGROPECUARIO	RESIDENCIAL
INSTITUCIONAL	FORESTAL	INSTITUCIONAL
COMERCIAL Y DE SERVICIOS	RESTRICCIÓN-AMENAZA POR RIESGOS	COMERCIAL
INDUSTRIAL	PROTECCIÓN	INDUSTRIAL
ESPACIO PÚBLICO	MINEROS	ESPACIO PÚBLICO
CONSERVACIÓN	PESQUERO	CONSERVACIÓN
PROTECCIÓN	CONSERVACIÓN	PROTECCIÓN
ACTIVIDAD MÚLTIPLE	OTROS	TRANSPORTE
USO RECREATIVO	ACTIVIDAD MIXTA	USO RECREATIVO
TRANSPORTE		EQUIPAMIENTO COLECTIVO (Interés público y social)
RESTRICCIÓN-AMENAZA POR RIESGOS		
EQUIPAMIENTO COLECTIVO (Interés público y social)		
REHABILITACIÓN		
OTROS		

2.4.1. USO DE SUELO URBANO

El uso de suelo urbano responde a los criterios de ocupación que "corresponden a la vida en comunidad, con alta densidad e intensa interacción y que responden a funciones caracterizadas por actividades productivas, generalmente diversificadas, y actividades sociales de naturaleza predominantemente colectivas."⁷⁶

La ciudad es un ambiente artificial inventado y construido por el hombre, cuyo fin práctico es habitar en sociedad. Comenzó a existir cuando el hombre así lo quiso y desde un principio fue uno de los testimonios más reveladores de los niveles que alcanzó la cultura a la que pertenecieron quienes iniciaron y continuaron su construcción.

Mientras la población del mundo empezó a crecer lentamente y su mayor parte habitaba en las áreas rurales, que eran su lugar de trabajo, las ciudades se mantuvieron en equilibrio y dentro de una dimensión humana, pero luego, con el crecimiento de los flujos comerciales y el cambio de los modos de producción que trajo la revolución industrial, se aceleró el crecimiento de las ciudades hasta adoptar los tamaños gigantescos que hoy día tienen grandes metrópolis.

En la actualidad, la mayor parte de la población del mundo es urbana y la mayoría de nosotros nacemos, crecemos y vivimos toda nuestra vida en alguna ciudad, no obstante, parece mentira que el hombre urbano tenga tantas dificultades para reconocer ese espacio artificial que él mismo ha creado.

Lo que preocupa al viajar dentro de una ciudad es saber dónde se va a tomar el medio de transporte y los lugares de hospedarse.⁷⁷

⁷⁶ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *Bases Ambientales para el Ordenamiento Territorial Municipal en el marco de la Ley 388 de 1997*. Obra Citada. Bogotá, 1998.

⁷⁷ BOULLÓN, ROBERTO C. Obra Citada. México: Trillas, 1985

El encanto y diversidad con que se encuentran las ciudades envuelven al turista, adicionándose la variedad climas y ambientes, por tal motivo se debe realizar su adecuación, y excelente distribución de una forma ordenada y segura.

La idea de vender al turista la Ciudad es no tener que obviar ningún sector y poder mostrarla tal como se presenta, como un todo más no como la franja hotelera y la distancia que los separan de los sitios más selectos.

2.4.1.1. Funciones Utilitarias

“Según Le Corbusier las funciones utilitarias en que se sostiene una ciudad son cuatro:

- Trabajar
- Circular
- Descansar
- Recrearse

Se trabaja y se descansa dentro de los edificios, se circula por las calles y plazas. Cuando entramos en un edificio, sea éste una casa, una oficina o una fábrica, estamos en la ciudad, pero encerrados en una partícula de ésta desde la cual no tenemos conciencia del resto, a menos que miremos hacia fuera desde una ventana y veamos otra partícula mayor que la que nos encierra. Pero sólo al circular por sus calles y situarnos en cualquiera de los espacios abiertos que dejan los volúmenes edificados, podemos decir que estamos viviendo en la ciudad.

El porcentaje de espacio abierto en una ciudad es muy variable, pues depende de su trazado y puede oscilar desde el 20% de la superficie total de un pueblo típico, hasta el 40% en ciudades muy extendidas que cuentan con un tramo vial de calles, avenidas y vías rápidas, así como grandes áreas abiertas destinadas a parques, plazas, aeropuertos, playas y

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

estacionamientos y jardines de los edificios y viviendas privadas.”⁷⁸

En cuanto a la recreación se refiere es la que brinda un esparcimiento con un carácter fundamental de servicio social, para uso permanente de la sociedad y como servicio complementario a necesidades básicas como el trabajo, la vivienda y la educación.

2.4.1.2. Creación del Espacio Urbano para la Recreación

“La recreación es una necesidad vital del habitante urbano. Es ella la que hace más amable la existencia y la que logra establecer el equilibrio biológico que el hombre moderno busca tan ansiosamente”⁷⁹.

Se ha observado a través del desarrollo del hombre en las ciudades que es indispensable la adecuación de diferentes espacios, en donde su fin utilitario sea de esparcimiento, de ésta forma se han adecuado plazas, estadios, teatros, plazoletas y coliseos entre otros.

De acuerdo a las necesidades mencionadas anteriormente se llegó a la clasificación de recursos en tres factores siendo estas naturales, humanos y de capital.

2.4.2. USO DE SUELO RURAL

Se hace necesaria la clasificación del suelo rural, ya que la presencia turística en los últimos años en este sector, ha sido sobresaliente; básicamente en el aprovechamiento de los recursos Naturales y la adecuación para generar nuevos atractivos como es el caso de centros vacacionales, parques

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ NIETO DÍAZ, MYRIAM Y ROZO SARMIENTO, NANCY ADRIANA. *Estudio sobre la posibilidad e una mayor utilización del espacio para la actividad recreacional en un sector de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, 1992.

recreativos, excursiones, caminatas y actividades de gran trascendencia consolidadas alrededor del Agroturismo y del Ecoturismo.

El Turismo desarrollado dentro de la actividad Rural se ha presentado de forma discreta, ya que se han generado mitos y tabúes a su alrededor, destacándose los aspectos negativos mas no los positivos.

Una de las características que se debe destacar cuando se decide implementar la actividad turística es el máximo goce del tiempo libre, convirtiéndose en un eficaz instrumento de bienestar para los usuarios.

2.4.2.1. Clasificación del Suelo Rural

La clasificación del suelo rural se determina por el destino y uso que se le puede dar a la tierra, catalogados de la siguiente forma:

- Uso Agropecuario
- Uso Forestal
- Uso Industrial
- Uso Recreativo
- Uso para Vivienda
- Uso en áreas suburbanas

La clasificación de usos del suelo se caracteriza al igual que el área urbana; teniéndose en cuenta:

- Uso Principal
- Uso Compatible
- Uso condicionado
- Uso Prohibido

2.4.2.2. Atributos Rurales

El tratamiento que se le da a la zona que se encuentra localizada por fuera del perímetro urbano, considerada de expansión o rural; es diferente ya que cuenta con diversos usos específicos, manejo, ocupación y dimensionamientos perimetrales muy grandes.

2.4.2.3. Infraestructura de Servicios Públicos

En cualquier lugar en donde exista la presencia del ser humano se hace indispensable el manejo de una adecuada infraestructura de servicios, de óptima calidad, ya que éste garantiza su bienestar, permitiendo el desarrollo de los "bien usuarios" con miras a satisfacer sus necesidades.

Por tal motivo se han clasificado de la siguiente forma:

- Acueducto y Alcantarillado
- Energía Eléctrica
- Vías
- Transporte
- Equipamiento Rural

2.5. CONCEPTUALIZACION SOBRE EL USO DEL SUELO PARA TURISMO

2.5.1. Se puede clasificar un Uso de Suelo Turístico?

SI, En la Ley 30 de 1996, Ley General de Turismo, en su artículo 18, se habla de la posibilidad de destinar un territorio para uso preponderantemente turístico apelando a la figura de declaratoria de Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario:

"Los Concejos Distritales o Municipales, en ejercicio de las facultades consignadas en el artículo 313 numeral 7 de la

Ministerio de Desarrollo Económico

Constitución Política, determinarán las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, que producirán los siguientes efectos :

- 1. Afectación del uso del suelo para garantizar el desarrollo prioritario de actividades turísticas. El uso turístico primará sobre cualquier otro uso que más adelante se decrete sobre tales áreas y que no sea compatible con la actividad turística.*
- 2. Apoyo local en la dotación a esas áreas de servicios públicos e infraestructura básica de acuerdo con los planes maestros Distritales o Municipales”.*

2.5.2. Qué es el Suelo Turístico?

Está constituido por aquellas áreas de terreno ubicados dentro del suelo rural, urbano, de expansión y suburbano, que poseen un desarrollo actual o que tienen potencial para implantar los elementos requeridos en la prestación de servicios turísticos, en el entorno económico, La zonificación de dichas franjas poseen variabilidad en su tamaño, sin llegar a tener algún tipo de restricción o de intervalos para catalogar su forma o área.

Es considerado como la unidad mayor de análisis y estructuración del universo espacial turístico del país. Su superficie es variable, ya que depende de la extensión total de cada territorio nacional sujeto a la distribución de los atractivos que son los elementos básicos de tener en cuenta para su delimitación.⁸⁰

El Inventario turístico es una herramienta para determinar las vocaciones del suelo a partir de la presencia de atractivos. Este consiste en un proceso en el que a través de observaciones mediciones y encuestas donde se obtienen los valores o formas

⁸⁰ BOULLÓN, ROBERTO C. Obra Citada. México: Trillas, 1985

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

particulares de las variables del grupo de atractivos turísticos que se identifican en el espacio turístico. De esta manera se conoce la base de la oferta turística, con la cual se consolidan las bases para definir los productos turísticos que se ofrecerán al turista durante su permanencia en el espacio turístico.

La demarcación de los atractivos se debe realizar espacialmente sobre la cartografía base, localizando los atractivos en forma puntual y a su alrededor el área de influencia. Se debe tener en cuenta la jerarquía del atractivo, así como las condiciones de las áreas de influencia determinando las necesidades, los impactos y los beneficios que puede recibir u ofrecer de las áreas circundantes.

Posterior a este aspecto, se realiza la localización de los atributos, donde se resuelve la deficiencia presente de los principales servicios que harían posible la maximización.

El resultado de este proceso es la elaboración de tareas que hacen realizables el buen desarrollo del espaciamiento.

El uso Turístico debe ser reglamentado dentro del plan de ordenamiento territorial, en una categoría igual al de los otros usos. Esta caracterización independiente se puede apoyar en las figuras establecidas por la Ley General de Turismo, Ley 300 de 1996, tales como las Zonas Francas, Recurso Turístico o Zona de Desarrollo Turístico Prioritario, sin embargo estas declaratorias no deben ser un factor limitante.

El desarrollo de la actividad turística, presenta variedad de opciones que, se estructuran de acuerdo a las diferentes alternativas generadas por la demanda turística.

Esto hace que el turismo tenga diferentes implicaciones sobre el suelo según la tipología turística que pretenda desarrollar el ente territorial.

2.5.3. Indicadores Generales del Uso de Suelo Turístico

Para la localización espacial del suelo turístico, es necesario partir de los base nacional de aquellas áreas que merecen o han merecido mayor atención para el desarrollo del turismo. Esta información se recopila en el Inventario Turístico Nacional y en las estrategias que el Gobierno nacional, ha definido para las diferentes regiones a lo largo del tiempo, especialmente en los recientes enfoques regionales de competitividad que ha liderado el Ministerio de Desarrollo Económico, citados a lo largo del Documento.

De esta manera, partiendo de un enfoque genérico al particular, y siguiendo los lineamientos de la oferta existente, se pueden determinar las mejores áreas para el uso turístico, siguiendo los siguientes conceptos de clasificación:

- **Análisis preliminar de las mejores áreas:** Consiste en determinar los atractivos base de la actividad y que consolidan la ventaja comparativa del microcluster. Partiendo del inventario turístico y los demás criterios descritos, las áreas se pueden clasificar, según el número y clase de atracciones presentes.

Es importante tener en cuenta, el tipo de turismo que se está presentando o que se pretende promover, para adelantar este proceso.

Siguiendo este concepto, se tiene la ventaja particular que se permite la diferenciación regional en cuanto al significado de los diferentes criterios físicos y competitivos. De igual forma, reflejarán la importancia regional de las unidades particulares del paisaje y servirá además para estrechar la búsqueda de áreas que requieren un análisis sobre el sitio.

- **Análisis del sitio turístico:** Este concepto busca determinar claramente:

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

1. Permitir la elaboración de límites fronterizos para cada sitio.
2. Permitir que se tomen decisiones con respecto al rechazo o a la selección para la utilización de diferentes tipos de turismo que se pueden presentar en el espacio.
3. Definir la estrategia de intervención, tanto para los sitios seleccionados como para el desarrollo o consolidación de los mismos, formulando y evaluando las posibles alternativas.

De esta manera la capacidad del suelo turístico debe determinarse con base en la intensidad de uso o de la cantidad de actividad turística que puede ser generada y mantenida por cada área unitaria por año, bajo condiciones de perfecto mercado.

“La cantidad puede ser medida por días/visitante, definida como cualquier porción razonable de un periodo de 24 horas en que una persona o individuo utiliza la unidad de terreno para recreación.

Las condiciones de mercado perfecto implica la uniforme y acceso a todas las áreas, lo que significa que la localización relativa a los centros de población y acceso actual la clasificación.”⁸¹

Las actividades intensas y dispersas se diferencian según la capacidad de carga del atractivo. Las actividades intensas son las que en un número relativamente grande de personas pueden ser acomodadas por unidad de área, mientras que las

⁸¹ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, ASSOCIATION OF CANADIAN COMMUNITY COLLEGES, REYERSON POLYTECHNICAL INSTITUTE. Curso de Especialización Planeación y Desarrollo de los Servicios Turísticos: Módulo II : Ordenamiento del espacio físico para el Turismo. La Universidad, 1986. Bogota D.C.

Ministerio de Desarrollo Económico

actividades dispersas son aquellas en las que normalmente se requiere un área mayor por persona.

De igual manera, se deben tener en cuenta las siguientes factores que determinan el uso del suelo turístico.

- Control del desarrollo turístico de acuerdo a la capacidad portante, medible acorde con la sostenibilidad del atractivo y las características que lo componen.
- La reglamentación de las normas de usos de suelo y los códigos permisibles para la construcción; mediante análisis de alturas límites para el desarrollo, junto con la caracterización de aislamientos.
- Armonización de los diferentes desarrollos de uso, con la caracterización de vivienda.
- Compromiso social para mejorar el ambiente urbano.
- Control de expansión de las construcciones, analizando las áreas que convendrían desarrollarse de una forma potencial.
- Ejercer controles de impacto ambiental, mediante:
 - Estudios de contaminación visual; teniendo en cuenta que la publicidad que se pudiere desarrollar sea en forma ordenada y armonizada.
 - Auditivo; mediante mediciones del nivel de ruido en decibeles
 - Polución Atmosférica; con el análisis de sólidos de suspensión en aire
 - Hidrológica mediante controles de sistemas de drenaje y suministro.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

- Disponibilidad de los servicios de acuerdo a las capacidades portantes.
- Facilidad de acceso a los centros de acopio, así las distancias sean grandes.
- Desarrollo de seguridad y bienestar social.

2.5.4. Consideraciones del Uso de Suelo Turístico

El uso turístico del suelo se puede considerar como principal, complementario y restringido.

Este modelo busca dar algunos lineamientos generales al respecto, sin embargo su aplicación específica debe ser definida acorde con las compatibilidades del uso de suelos determinadas por Planeación Municipal.⁸²

2.5.4.1. Uso Principal

Cuando la actividad turística es el uso deseable que coincide con la función específica de las zonas y que ofrece las mayores ventajas desde el punto de vista del desarrollo sostenible.

El turismo tendrá un uso principal, cuando las zonas delimitadas para tal efecto, desarrollen la visión urbano - regional del Municipio turístico y se garantice la funcionalidad.

Igualmente, la zona debe garantizar que posea una adecuada dotación de atributos o que exista el compromiso para su desarrollo o que posea un atractivo de alta categoría, según el inventario de atractivos turísticos.

⁸² Las definiciones utilizadas para este modelo se basaron en el Proyecto de Acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. ALCALDÍA MAYOR DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. *Proyecto de Acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Bogotá: DAPD, 1998.

Así mismo, se deben tener algunos criterios especiales que sirvan de guía para potenciar el uso específico del suelo para la actividad entre los cuales se encuentran:

1. **Agua:** El agua es el elemento clave y a medida que las condiciones y la presencia del elemento se hacen menos importantes, la limitación del uso aumenta. Este factor es vital, ya que el consumo del recurso hídrico se duplican en las áreas turísticas. Los reglamentos específicos del área, que definen los tipos de construcción y establecimientos a ubicar, condicionan los requerimientos exigidos, especialmente si se requiere manejo de cuerpos de agua para aquellos tipos de recreación específicamente acuática, tales como natación, pesca, lanchas, esquí acuático y buceo.
2. **Vegetación:** Los ecosistemas que condicionan la presencia de vegetación, deben ser caracterizados para definir el tipo de intervención a realizar, ya que esta debe ser sostenible. Es de especial atención, el tipo de cubierta de árboles y la presencia de la misma, dado la biota y la climatología de la región. Allí se debe analizar si la cubierta de árboles se ha hecho permisiva y no ha sido objeto de severas limitaciones en el área, así como si el terreno puede tener el potencial para cultivarla.
3. **Topografía:** Este aspecto estructural es definido entre las condiciones específicas del paisaje y el tipo de pendiente de las áreas, ya que el terreno muy plano o demasiado quebrado presenta factores limitantes para su uso en el turismo.

Los desarrollos de las áreas turísticas necesitan espacios para parqueo, para desarrollo o intervención de carreteras y para edificios, lo cual requieren pendientes suaves. Por otra parte, para el desarrollo de actividades deportivas como esquí en la nieve, rafting, vuelo en parapente, entre otros, así como para constituir

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

miradores del paisaje y para caminatas, etc, se necesitan muy diferentes variedades de relieves y de pendientes. Por tal razón, este factor se constituye en un determinante, donde el tipo de turismo deseado o posible, y los costos de intervención posible dado el terreno, inciden en el criterio frente a las áreas.

Debe tenerse en cuenta que los criterios anteriores para precisar la capacidad turística de un territorio, se sugieren como guía básica, pero es muy difícil fijarlos, ya que en el turismo inciden factores altamente motivacionales y lúdicos, que son únicos para cada persona y los beneficios y percepciones que brinda el espacio turístico para cada quien son probablemente diferentes de los que son para otra persona. La base esencial de una posible clasificación, consiste en determinar los terrenos que son altamente aconsejables para el turismo y los tipos de intervención a efectuar.

2.5.4.2. Uso Compatible

Se establece cuando el turismo, no se opone al uso principal y concuerda con la potencialidad, productividad y protección del suelo y demás recursos naturales conexos.

Se considera que el uso turístico es generado como una alternativa para potenciar otras actividades económicas de una misma área o terreno determinado.

Es impulsado por el desarrollo de equipamientos y otras estrategias de ocupación territorial. En cualquier situación se debe recordar que "para establecer la categoría de los usos diferentes al principal se deben tener en cuenta las siguientes condiciones:

1. "Ningún uso, se exige de los requerimientos ambientales que exige la legislación ambiental.

Ministerio de Desarrollo Económico

2. *Condiciones de los usos compatibles*: para que un uso se considere compatible debe cumplir con las siguientes condiciones:
- a. Ser afín con el uso principal.
 - b. Presentarse con una intensidad inferior al uso principal.
 - c. Contribuir al mejor funcionamiento del uso principal.⁸³

Algunos criterios para tener en cuenta para el uso turístico compatible con posibles restricciones de actividades turísticas moderadas o de alta intensidad son:

- La existencia de rasgos escénicos o culturales regionalmente significativos o de una combinación de tales rasgos.
- La existencia de un cuerpo de agua superficial, lago o río, o un área de reabastecimiento de agua.
- La existencia de un hábitat, regionalmente significativo, de vida salvaje que tolera parcialmente la intervención humana.
- La existencia de áreas boscosas regionalmente significativas o de otras comunidades de vegetación.
- La prioridad frente a otro uso inherente del área como rasgo de belleza natural o de significado cultural, en un contexto local, regional o nacional.

⁸³ Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá. Obra Citada, 1999.

2.5.4.3. Uso restringido

Son aquellos incompatibles con el uso principal de una zona en tanto que afectan los propósitos de preservación ambiental, cultural y de planificación y/o porque entrañan graves riesgos para la población residente o para los visitantes.

Algunos criterios ambientales para la exclusión del uso turístico son:⁸⁴

- La existencia de especies endémicas o en peligro en un área, o si esta representa el hábitat de especies más comunes que han desaparecido de la región en gran número.
- La existencia de una asociación de plantas, animales y formas del terreno de tipo poco usual y de alta calidad agropecuaria y/o industrial.
- La existencia de una gran área no perturbada, consistente en el hábitat de especies que toleran muy poca perturbación humana.
- La existencia de comunidades de rara diversidad de plantas animales.
- La existencia de tipos inestables de terreno, tales como pantanos o ciénagas, laderas o riscos, que afecten la seguridad del turista.

| A continuación se presenta el esquema general del proceso del ordenamiento territorial, donde se presentan las interacciones entre los conceptos regionales de competitividad y los atributos a analizar en el ámbito municipal, donde el suelo turístico hace

⁸⁴ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, ASOCIATION OF CANADIAN COMMUNITY COLLEGES, REYERSON POLYTECHNICAL INSTITUTE. Obra Citada.

Ministerio de Desarrollo Económico

parte fundamental de la toma de decisiones local propendiendo por la mejora de la calidad de vida local, lo cual se constituye en la finalidad del desarrollo territorial:

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal



2.6. LAS FIGURAS DE LA LEY 300 QUE TIENEN INCIDENCIA EN EL USO TURÍSTICO DEL SUELO

El uso turístico del suelo se potencia a través de las figuras que se proponen en la Ley 300 de 1996:

2.6.1. ZONA DE DESARROLLO TURÍSTICO PRIORITARIO

Los Concejos Distritales o Municipales, en ejercicio de las facultades, consignadas en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política, determinarán las ZONAS DE DESARROLLO TURISTICO PRIORITARIO.

La norma tiene los siguientes alcances en su aplicación:

1. *Afectación del uso del suelo* para garantizar el desarrollo prioritario de actividades turísticas. El uso turístico primará sobre cualquier otro uso que más adelante se decreta sobre tales áreas y que no sea compatible con la actividad turística.
2. Apoyo local en la dotación a esas áreas de servicios públicos e infraestructura básica de acuerdo con los planes maestros Distritales o Municipales.
3. De conformidad con lo establecido por el artículo 32, numeral 7, de la ley 136 de 1994, los Concejos Distritales o Municipales podrán establecer exenciones sobre los tributos de su competencia en las zonas de desarrollo turístico prioritario.

El uso debe ser principal para la actividad turística

La Dirección General de Turismo, recomienda que se aplique la declaratoria de Zona de Desarrollo Turístico Prioritario, según la Ley 300 de 1996, con el fin de garantizar que el

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

compromiso del Plan de Ordenamiento se estructure en las etapas de formulación, ejecución, y así como se dé un sustento legal específico para el desarrollo sectorial que defina reglas de juego claras para todos los participantes del proceso de desarrollo turístico Municipal.

2.6.2. DECLARATORIA DE RECURSO TURISTICO

Según los artículos 23 y 24 de la Ley General de Turismo, el Ministerio de Desarrollo Económico, podrá solicitar a los Concejos Distritales o Municipales la declaratoria como recursos turísticos de utilidad pública aquellas zonas urbanas o rurales, plazas vías, monumentos, construcciones, y otros que deban desarrollarse con sujeción a planes especiales, adquirirse por el estado o preservarse, o restaurarse o reconstruirse.

Se precisa, que sólo podrán hacerse declaratorias de recursos turísticos en los territorios indígenas y en las comunidades negras, previo consentimiento de las respectivas comunidades que tradicionalmente los habitan, de acuerdo con los mecanismos señalados por la ley para tal efecto.

Como apoyo a este tema, la Ley asignó la responsabilidad al Ministerio de Desarrollo Económico para elaborar un inventario turístico del país que permita identificar los recursos turísticos. Dicho inventario servirá de base para definir los programas de promoción que se emprendan.

Efectos de la declaratoria de Recurso Turístico

1. El bien objeto de la declaratoria estará especialmente afectado a su explotación como atractivo turístico Nacional o Regional, con prioridad a su utilización frente a otros fines distintos y contrarios a la actividad turística.
2. Cuando el bien objeto de la declaratoria sea público deberá contar con un programa y un presupuesto de

reconstrucción y conservación a cargo del presupuesto de la entidad territorial en cuya jurisdicción, se encuentre ubicado. En caso de que la declaratoria de recurso turístico haya sido solicitada por el Ministerio de Desarrollo Económico, los recursos para su reconstrucción, restauración y conservación estarán a cargo de Presupuesto Nacional, para lo cual el Ministerio de Desarrollo Económico, gestionará la inscripción del proyecto en el Banco de Proyectos de inversión nacional y su aprobación por parte del Departamento Nacional de Planeación. Los actos de declaratoria de recurso turístico indicarán la autoridad o la entidad encargada de la administración y conservación del bien objeto de la declaratoria. En virtud de la Ley, se podrá delegar en particulares, mediante contratación o concesión, la administración y explotación de los bienes públicos objeto de declaratoria de recurso turístico.

El uso debe ser principal para la actividad turística

2.6.3. ZONAS FRANCAS TURÍSTICAS

De acuerdo con lo dispuesto por la ley 300 de 1996, las Zonas Francas Turísticas continuarán rigiéndose por el decreto 2131 de 1991 salvo por lo dispuesto en los siguientes artículos:

Las nuevas inversiones turísticas que se realicen en los Departamentos Archipiélago de San Andrés y Providencia, Amazonas, Vichada, tendrán los beneficios que conceden a las inversiones en zonas francas turísticas, previa la aprobación del proyecto por parte de los Ministerios de Comercio Exterior y Desarrollo Económico, cumpliendo los mismos requisitos que para la declaratoria de Zona Franca Turística establece el Decreto 2131 de 1991.

Para efectos de Declaratoria de la Zona Franca Turística, se debe legalizar mediante Resolución, la cual deberá llevar la

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

firma de los Ministros de Comercio Exterior y de Desarrollo Económico.

El Ministerio de Desarrollo Económico, forma parte del Comité de Zonas Francas Turísticas que se conformen con el fin de determinar la política de promoción, funcionamiento y control de las mismas.

La zona franca turística se podrá desarrollar cuando el uso de suelo turístico es principal o complementario. La Dirección General de turismo recomienda que su sustento en el Plan de Ordenamiento Territorial, la zona franca tenga un uso principal, especialmente cuando existan proyectos de destinación exclusiva o de explotación intensiva de la actividad turística.

Las zonas francas y las zonas de desarrollo turístico prioritario se pueden ejecutar sin necesidad que éstas cuenten con un atractivo turístico, ya que éste puede ser creado al desarrollarse la tipificación del suelo.

Definir el uso de la figura según los tratamientos para el turismo zona de desarrollo turístico prioritario para estrategia de desarrollo recomendable para desarrollar la zona.

2.7. USOS DE SUELO PARA TURISMO, EN FUNCION DE LAS FIGURAS DE LA LEY 300 DE 1996.

2.7.1. *Relación de Las Zonas Francas, Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario y Declaratoria de Recurso Turístico*

Zona de Desarrollo Turístico Prioritario

Dentro de esta figura se puede llegar a desarrollar una Zona Franca Turística con las características dadas por la Ley para este tipo de análisis.

Adicional a lo anterior, también se puede dar el desarrollo de la declaratoria de un Recurso Turístico.

Pueden existir de manera simultánea?

SÍ, dentro de una zona de desarrollo turístico prioritario pueden implementarse actividades que tengan que ver con las Zonas Francas y la Declaratoria de Recurso Turístico.

En una Zona Franca se puede desarrollar una Zona de Desarrollo Turístico Prioritario?

No, debido a la magnitud del macroproyecto que se va a desarrollar en el área relacionada.

En una Zona Franca puede existir la Declaratoria de Recurso Turístico?

SÍ, ya que alrededor de ésta surge variedad de productos y uno de estos es el Recurso Turístico.

Declaratoria de Recurso Turístico

Dentro de una Zona donde se halla declarado Recurso Turístico se puede desarrollar una zona Franca?

No, porque en las zonas francas el desarrollo de los macroproyectos puede generar impactos a los diferentes recursos, ya sean culturales o ambientales y la prioridad del manejo de estos recursos es en la conservación.

Se puede declarar una zona de desarrollo turístico prioritario, en un recurso turístico?

SÍ, ya que los dos se encuentran correlacionados y el crear este tipo de recurso generaría mayor protección para el recurso turístico.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

Eliminado: <sp>

2.7.2. Propuesta de usos de suelos para turismo

Este cuadro es un esquema global del manejo de las figuras dadas por la Ley 300 de turismo, se debe tener previo acuerdo con las oficinas Municipales de Planeación o en su defecto con las Departamentales para lograr un resultado satisfactorio posterior al análisis de la explotación del máximo uso de suelo para un mejor aprovechamiento económico.

2.7.2.1. Clasificación de Uso de Suelo Urbano

FIGURA	USO PRINCIPAL	TRATAMIENTO	USO COMPLEMENTARIO	USO RESTRINGIDO
Zona Franca Turística	Turístico	CONSERVACION	<ul style="list-style-type: none"> • Area de Actividad Múltiple. • Industria • Comercio • Institucional • Zona de Protección • Recreativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Residencia • Zonas de alto riesgo
Zona de Desarrollo Turístico Prioritario	Turístico	CONSERVACION	PRIMARA EL USO TURÍSTICO SOBRE CUALQUIER OTRO USO	PRIMARA EL USO TURÍSTICO SOBRE CUALQUIER OTRO USO

Ministerio de Desarrollo Económico

FIGURA	USO PRINCIPAL	TRATAMIENTO	USO COMPLEMENTARIO	USO RESTRINGIDO
Declaratoria de Recurso Turístico	Turístico	CONSERVACION	<ul style="list-style-type: none"> • Residencial. • Institucional • Residencial Especial • Industrial (en el caso que el atractivo sea de éste género o minero) • Protección 	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas de Alto riesgo • Comercial

* Cuando se maneje Industria y Area de Actividad Múltiple se debe tener en cuenta que no sea de alto riesgo, atentando contra la integridad del Turista. En los casos de las industrias se debe propender por que estas tengan algún grado de atraktividad para el turista, bien sea que se hayan estructurado como realizaciones contemporáneas o constituyan parte de la identidad local.

2.7.2.2. Cuadro de Uso de Suelo Rural

FIGURA	USO PRINCIPAL	TRATAMIENTO	USO COMPLEMENTARIO	USO RESTRINGIDO
Zona Franca Turística	Turístico	CONSERVACION	<ul style="list-style-type: none"> • Agropecuario • Forestal 	<ul style="list-style-type: none"> • Residencia • Zonas de alto riesgo
Zona de Desarrollo Turístico Prioritario	Turístico	CONSERVACION	PRIMARA EL USO TURÍSTICO SOBRE CUALQUIER OTRO USO	PRIMARA EL USO TURÍSTICO SOBRE CUALQUIER OTRO USO
Declaratoria de Recurso Turístico	Turístico	CONSERVACION	<ul style="list-style-type: none"> • Minero. • Agropecuario • Industrial • Forestal 	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas de Alto riesgo • Comercial

2.7.2.3 Otras Variables circunscritas al uso turístico del suelo

✓ **Tratamiento primordial para el uso de suelo turístico: EL CRITERIO DE CONSERVACIÓN**

La conservación debe ser el criterio imperante en todo proceso de desarrollo, ya que en este se basa la sostenibilidad de las actividades económicas. Por tal motivo, este lineamiento debe considerarse como factor decisivo e importante en el momento de la implementación de un uso de suelo turístico ya que *"el uso irracional de un espacio turístico, agrava el problema de tener que rescatar a elevados costos una tierra que por estar mal usada y congestionada, contribuye a la degradación del ambiente y a su sistemática contaminación"*.⁸⁵

✓ **Por qué se debe hacer esta aplicación?**

Porque en el desarrollo del TURISMO se hace necesario acondicionar los terrenos para la explotación de carácter turístico ya que se deben implementar una serie de servicios que beneficien directamente al turista afectando de esta forma la integridad de los atractivos.

La idea de poder desarrollar el uso de suelo turístico, es el de generar una mayor fortaleza en la economía de los Entes Territoriales pero sin llegar a la afectación directa de la integridad de la tierra como tal, debido a la proyección futurista que debe contemplar la protección y conservación del suelo, declarándose como un bien de utilidad

En el caso de Zona Franca Turística y en la Zona de Desarrollo Turístico Prioritario, si poseen UN ATRACTIVO TURISTICO como eje central se debe tener en cuenta su

⁸⁵ BOULLÓN, ROBERTO C. Obra Citada. México: Trillas, 1985

CONSERVACION ya que, aunque se haga uso de él para el servicio del visitante, el único fin es el de preservarlo, ya sea en su ámbito cultural o natural.

✓ **Grados de Conservación**

Se debe realizar un análisis detallado del estado en que se encuentra el atractivo turístico, de tal manera que se pueda determinar con precisión el nivel de deterioro o conservación en que se encuentra el bien.

Las restricciones reglamentarias deben ser estudiadas previamente por la oficina de Planeación Municipal en coordinación con la Dirección General de Turismo, calificándose variables como la permisibilidad de desarrollos de construcciones, alturas y zonas de cesión, entre otras.

En el caso de las declaratorias de Recursos Turísticos, por el espíritu de la legislación y por criterios de sustentabilidad, siempre deben estar ligadas a la conservación sin excepción alguna.

✓ **Relaciones con Vecindarios**

La finalidad de tener en cuenta con el vecindario es poder estudiar los diferentes impactos ambientales, paisajísticos y culturales que se desprenden de dicha declaratoria de uso de suelo. Mediante su previo análisis se pretende preservar los recursos y evitar su destrucción a raíz del desarrollo de la actividad turística.

En la conservación es necesario tener en cuenta la protección al medio ambiente.

Al ejecutarse un proyecto donde se desarrolla el área turística, se busca la adecuada interrelación del ente con el medio que lo rodea.

✓ **Valorización**

Todo inmueble, al dársele un uso específico, presenta una alteración ya sea positiva o negativa; en el caso del TURISMO indiscutiblemente se observa un proceso de valorización y generación de plusvalía, beneficiando no sólo a los propietarios sino a los sectores circundantes y a toda la región.

El cambio de uso implica la generación de una plusvalía, cuyo cobro puede hacerlo o no el municipio, por tal motivo implica una decisión precisa sobre el manejo del suelo, ya que esta puede traer implicaciones de desigualdad y favorecimiento sobre el desarrollo territorial.

Como un incentivo a la inversión local, el ente municipal puede cobrar tarifas bajas de impuestos o eliminar su cobro en las zonas de desarrollo turístico prioritario o en los bienes declarados como recurso turístico.

**Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico
Municipal**

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

-  ALCALDÍA MAYOR DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. *Proyecto de Acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Bogotá: DAPD, 1998.
-  BOULLÓN, ROBERTO C. *Planificación del Espacio Turístico*. México: Trillas 1ª Edición, 1985.
-  CIRCULO DE LECTORES. *Colombia Guía Turística*. Bogotá: Printer Colombiana, 1986.
-  CORPORACION NACIONAL DE TURISMO. *30 años de historia del turismo colombiano*. Bogotá: CNT, 1998.
-  FALS BORDA, ORLANDO. *Región e Historia: Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Ed. Tercer Mundo. 1ª edición., 1996.
-  FERNÁNDEZ, VÍCTOR Y PORRAS, OSWALDO. *La Planificación del Turismo en las Entidades Territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995.
-  INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. *Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal*. Bogotá: IGAC, 1998
-  JIMÉNEZ GUZMÁN, LUIS FERNANDO. *Teoría Turística*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia 1ª Edición, 1986.

Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico Municipal

-  LÓPEZ BANDERA, HÉCTOR. *Ordenamiento del Espacio Físico para el Turismo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1987.

-  MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 "Cambio para construir la Paz"*. Bogotá: DNP, 1999.

-  MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – VICEMINISTERIO DE TURISMO, *Metodología de Asistencia Técnica en Planificación del Turismo*. Bogotá: El Ministerio, 1998.

-  MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Ley General de Turismo*. Bogotá: Corporación Nacional de Turismo, 1996.

-  _____. *Decreto 879 de 1998*. Bogotá: El Ministerio, 1998.

-  _____. *Esquema de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: El Ministerio, 1998.

-  _____. *Estudio de Competitividad del Sector Turismo*. Bogotá: El Ministerio, 1998.

-  _____. *Guía Metodológica para la Elaboración del Expediente Urbano: Serie Procesos de Aplicación*. Bogotá: El Ministerio, 1997.

-  _____. *Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997*. Bogotá: El Ministerio, 1998.

Ministerio de Desarrollo Económico

-  _____ . *Manual para la Planificación del Turismo*. Bogotá: El Ministerio, 1995.
-  _____ . *Política Turística 1995-1998*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998.
-  MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *Bases Ambientales para el Ordenamiento Territorial Municipal en el marco de la Ley 388 de 1997* .Bogotá: Litoartes. 1ª Edición, 1998.
-  MONITOR INC. *Informe Monitor de Turismo para el Seminario de la Competitividad en Turismo de Colombia*. Cartagena de Indias: Monitor Inc, 1993.
-  NIETO DÍAZ, MYRIAM Y ROZO SARMIENTO, NANCY ADRIANA. *Estudio sobre la posibilidad e una mayor utilización del espacio para la actividad recreacional en un sector de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, 1992.
-  ORGANIZACION MUNDIAL DEL TURISMO. *Educando Educadores en Turismo*. Valencia, España: OMT, 1995.
-  _____ . *Informe Introductorio de Base sobre el Desarrollo Sostenible del Turismo: Papel del Municipio*. La Habana, Cuba, 1996.
-  _____ . *Plan de Ordenamiento Territorial Turístico de República Dominicana*. Comisión de la OMT para las Américas. Decimotercera Reunión. Santo Domingo, República Dominicana: OMT, 1984. Pág.42.
-  VERA, FERNANDO y otros. *Análisis Territorial del Turismo*. Madrid, España: Ariel Geografía, 1997. Pág. 267.

**Ordenamiento Territorial: Bases para el Desarrollo Turístico
Municipal**

**El Ministerio de Desarrollo Económico
Dirección General de Turismo
se encuentra elaborando el texto final de la obra
*Ordenamiento Territorial: “Bases para el Desarrollo
Turístico Municipal”***

**Este Documento es una versión preliminar
noviembre de 2000**

Eliminado: <sp>