



ANALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO I N°. 3037 DIRECTORA: ILBA YOHANNA CÁRDENAS PEÑA. AGOSTO 12 DEL AÑO 2020

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

PROYECTO DE ACUERDO N° 282 DE 2020 PRIMER DEBATE: “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL OBSERVATORIO DE TURISMO DE BOGOTÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” 5039

PROYECTO DE ACUERDO N° 282 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL OBSERVATORIO DE TURISMO DE BOGOTÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. Objetivo

Créase el Observatorio de Turismo de Bogotá como un centro de estudio, estadística y gestión pública a través de la cual se consolida, sistematiza, analiza, investiga y divulga la información del sector turístico en la ciudad de forma articulada con los niveles local, nacional e internacional.

2. Justificación

Contexto

El año 2020 será recordado por la industria turística mundial, como la vigencia más desafiante, hasta el momento, para el desarrollo de esta actividad, dado que es uno de los sectores económicos más golpeados por la acelerada propagación del virus SARS-COV-2 que genera la enfermedad denominada COVID -19. La alta tasa de contagio, la dificultad para su contención y favorecido por la dinámica de la actividad humana, condujo a su expansión global y a una pandemia sin precedentes en las últimas décadas.

Las condiciones específicas para el desarrollo de la actividad turística, como el tránsito y reunión de personas, son propicias para el contagio y la expansión de la enfermedad, por lo que las medidas de aislamiento preventivo tuvieron un efecto directo e inmediato en la parálisis prácticamente absoluta de labores en el sector y el consecuente cierre temporal de establecimientos.

La industria turística de Bogotá no se ha visto ajena a los perjuicios generados por las necesarias medidas de aislamiento tomadas para la contención de la pandemia. De manera que el sector requiere la toma pronta de medidas, que conduzcan a la reactivación de labores mediante estrategias para mitigar los daños y volver a operar de la manera más expedita posible, bajo las nuevas condiciones que impone esta realidad.

En la actualidad existen diferentes entidades en Colombia que se dedican a generar estadísticas relacionadas con el sector turismo, como los son: Migración Colombia, Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), Asociación Hotelera y Turística de Colombia (COTELCO), Centro de Pensamiento Turístico de Colombia (CPTUR), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Centro de Información Turística de Colombia (CITUR)

Sin embargo, cada una de las estadísticas producidas por estos actores no permiten medir el flujo real de turistas, el flujo turístico interno, cantidad real de turistas que ingresan al país y a cada ciudad, en particular la ciudad de Bogotá. Por otro lado, se cuenta con información únicamente de establecimientos que se encuentran afiliados a los gremios por lo que no permite conocer el panorama general de los Prestadores de Servicios Turísticos - PST y mayoritariamente la producción de estadísticas es a nivel país, por lo que sus resultados son generales y no permiten indagar a profundidad en cada región y finalmente en temas relacionados con gasto turístico solo se indaga sobre el gasto realizado por los viajeros del extranjero.

De esta forma, desde el Instituto Distrital de Turismo se ha tratado de llenar este vacío, produciendo información que permite conocer la historia del turismo en la ciudad y reflejando la actualidad del sector bajo los estándares de la OMT, lo que permite la toma de decisiones inteligentes, el desarrollo organizado del sector y la planeación a corto, mediano y largo plazo.

[Bogotá: Panorama económico 2019 versus I trimestre 2020](#)

Durante 2019 el sector turismo generaba 1 de cada 10 empleos y aportaba el 10,4% del PIB a nivel mundial de acuerdo con cifras de la OMT, siendo el segundo sector de mayor crecimiento en el mundo; adicionalmente en ese año el sector alrededor del mundo creció en 3,8% en la llegada de turistas internacionales, convirtiéndose en el décimo año consecutivo de crecimiento y de acuerdo con las tendencias se esperaba que durante 2020 el sector creciera entre un 3% y 4% (2% a 3% en América). De otro modo, entre 2013 y 2018 uno de cada 5 empleos nuevos los generó el sector turismo, convirtiéndose en un generador de riqueza y empleo en los países que mayores turistas atraen, siendo de esta forma considerado una estrategia segura ante la presencia de grandes crisis.

Sin embargo, el país tiene una deuda histórica con el sector, principalmente debido al conflicto armado, el cual no permitía que el sector se desarrollara adecuadamente y generando una imagen poco favorable a nivel internacional, incidiendo negativamente en la atracción de turistas extranjeros dadas las condiciones de seguridad del país. Esto se ve reflejado en el aporte del sector, de tan solo 2,9% en el PIB de Bogotá.

Así mismo, este sector es resiliente a la historia del país, perfilándose como motor de desarrollo económico, social y sostenible del planeta, incentivando talento, la tecnología y oportunidades de transformación digital e innovación. Oportunidades que han sido principalmente aprovechadas en la capital colombiana, que representa el 20% del turismo total del país.

Aún así, para continuar potenciando el sector se requiere de planeación estratégica soportada en fuentes de información que estén articuladas en un único organismo capaz de crear sinergias con todos los actores del sector.

Esto es confirmado por la organización Mundial de Turismo - OMT, a través del Departamento de Ética, Cultura y Responsabilidad Social en colaboración con sus socios internacionales competentes en materia de cultura y turismo realiza unas recomendaciones:

- a. Mejorar el intercambio de información y datos entre los sectores
- b. Poner en marcha alianzas innovadoras
- c. Fortalecer las estructuras de gobernanza para una mejor coordinación y un mayor intercambio de información.
- d. Entre otras.¹

Christoph Wolff, miembro del Comité Ejecutivo del Foro Económico Mundial reafirmó que “La pandemia de covid-19 representa uno de los mayores desafíos económicos y de salud que la comunidad mundial ha enfrentado en los tiempos modernos.”²

En el caso de Bogotá, al ser el corazón empresarial y la ciudad capital del país, recibe tanto extranjeros que viajan por razones personales o por negocios como por residentes colombianos que viajan por turismo dentro del país. Sin embargo, debido al COVID-19, este ha sido uno de los sectores más afectados debido al cierre de los aeropuertos, a las cuarentenas y a las restricciones de movilidad internas e internacionales. Dadas las características del sector, donde hay desplazamientos, aglomeraciones, y otro tipo de actividades que se encuentran restringidas temporalmente, es necesario repensar estrategias que permitan su dinamización. Al respecto, se evidencia una caída tanto en el número de pasajeros (nacionales y extranjeros) que llegan a la capital por vía aérea al Aeropuerto El Dorado en 2019.

Aún más cuando los compartimientos de crecimiento del Sector Turismo en los últimos años habían sido de gran importancia, dejando al sector como un jalonador en la economía del país, de acuerdo con los resultados obtenidos en la Encuesta Viajeros 2019 del Instituto Distrital de Turismo, en comparación con el año 2015, la cantidad total de turistas en 2019 superó el 52,9%

Sin embargo, para el primer semestre de 2020 se sintió el efecto de la pandemia sobre la llegada de turistas y la economía de la ciudad asociada con el sector, tal como había sido vaticinado por la OMT al inicio de la vigencia 2020. De acuerdo con las proyecciones realizadas por el IDT (Tabla 1), en primer semestre de 2020 se esperaba la llegada de 6.052.697 turistas, dejando un ingreso aproximado de 1.221,5 millones de dólares, pero debido a los efectos de la pandemia, la ciudad solo recibió 2.776.103 turistas, que generaron un gasto aproximado de 538,4 millones de dólares, es decir, llegó el 45,9% del total de turistas esperados y los ingresos para la ciudad solo fueron del 44,1% de lo proyectado. Esto implica que la ciudad dejó de recibir 3.276.594 turistas durante el primer semestre de 2020, con pérdidas en ingresos de 683,1 millones de dólares. Y sin duda, al comparar respecto a 2019 el panorama se ve aún más estremecedor.

Tabla 1 Turistas y Gasto año 2019 y proyección para el 2020.

		Turistas			Gasto		
		2019	2020 Proyectado	2020 Efectivo	2019	2020 Proyectado	2020 Efectivo
Turismo internacional	Primer semestre	957.978	996.094	394.397	473,4	492,2	194,9
	Segundo Semestre	946.407	1.001.246		467,6	494,7	
Turismo nacional	Primer semestre	5.645.078	5.056.603	2.381.706	814,2	729,3	343,5
	Segundo Semestre	4.915.027	4.857.625		708,9	700,6	
Total Turismo	Primer semestre	6.603.056	6.052.697	2.776.103	1287,5	1221,5	538,4
	Segundo Semestre	5.861.434	5.858.871	-	1176,5	1195,3	0,0

Gasto en millones de dolares

Fuente: IDT

¹ Recuperado de <https://www.unwto.org/es/turismo-cultural-covid-19>

² Revista Dinero, “Foro Económico Mundial propone plan para recuperar el turismo” Recuperado de <https://www.dinero.com/pais/articulo/foro-economico-mundial-plantea-hoja-de-ruta-para-recuperacion-del-turismo/293068>

Asimismo, con certeza para el segundo semestre de 2020, el sector y la ciudad seguirá teniendo pérdidas por concepto de los ingresos generados por el gasto de los turistas. De esta forma, para mitigar los efectos económicos del COVID-19, se hace necesario crear estrategias a partir de información coyuntural que logre reflejar el estado del sector.

Los anteriores cálculos también se pueden realizar para diferentes segmentos del sector, encontrando que las pérdidas más altas porcentualmente las han sufrido los segmentos de alimentación, transporte, cultura y recreación, y las compras, principalmente asociadas a la restricción de movilización internacional. Aunque durante el primer semestre de 2020, los ingresos de la ciudad por concepto del turismo nacional también han sido altamente golpeado, viéndose reducidos en un 52,9% respecto a lo proyectado y en cerca de un 58% respecto a 2019 en general.

Tabla 2 Ingresos de los segmentos del sector turístico año 2019 y proyección para el 2020

	Semestre	2019	2020 Proyectado	2020 Efectivo
Alojamiento Inter.	Primer semestre	70,07	59,75	28,84
	Segundo Semestre	69,2	73,23	-
Alojamiento Nal.	Primer semestre	61,06	54,69	25,77
	Segundo Semestre	53,15	52,53	-
Alimentación Inter.	Primer semestre	116,45	121,07	47,95
	Segundo Semestre	115,04	121,71	-
Alimentación Nal.	Primer semestre	227,96	204,21	96,18
	Segundo Semestre	198,47	196,18	-
Transporte Inter.	Primer semestre	110,3	114,67	45,41
	Segundo Semestre	108,96	115,28	-
Transporte Nal.	Primer semestre	224,7	201,28	94,8
	Segundo Semestre	195,66	193,34	-
Recreación y cultura Inter.	Primer semestre	51,12	53,16	21,05
	Segundo Semestre	50,51	53,42	-
Recreación y cultura Nal.	Primer semestre	84,67	75,84	35,73
	Segundo Semestre	73,72	72,87	-
Compras Inter.	Primer semestre	51,12	53,16	21,05
	Segundo Semestre	50,51	53,42	-
Compras Nal.	Primer semestre	73,28	65,63	30,92
	Segundo Semestre	63,8	63,05	-

Fuente: IDT

A continuación, se presentan algunas cifras que muestran la relevancia que tienen el turismo en la economía capitalina, pues impacta o encadena varios sectores. Entre los más importantes están el transporte (terrestre y aéreo), restaurantes y hoteles, agencias de viajes y otros servicios conexos como guías turísticos, alquiler de vehículos, entre otros.

Tabla 3 Histórico Valor Agregado Alojamiento y Restaurantes de Bogotá y Colombia
Miles de millones de pesos, valores constantes de 2015

	Bogotá Total					Colombia Total					
	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	
2014	1.389	1.410	1.427	1.443	5.668	7.059	7.144	7.160	7.315	28.679	
2015	1.422	1.441	1.448	1.486	5.797	7.282	7.416	7.564	7.597	29.860	
2016	1.489	1.503	1.506	1.491	5.989	7.679	7.704	7.767	7.915	31.065	
2017	1.502	1.510	1.536	1.559	6.107	7.812	7.830	7.993	8.111	31.746	
2018p	1.546	1.583	1.574	1.593	6.297	8.039	8.132	8.193	8.230	32.594	
2019pr	1.627	1.652	1.649	1.656	6.584	8.420	8.526	8.579	8.588	34.113	
		Variación (%) anual					Variación (%) anual				
	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	
2014	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	9,0	4,4	3,2	3,6	5,0	
2015	2,4	2,2	1,5	3,0	2,3	3,2	3,8	5,6	3,9	4,1	
2016	4,7	4,3	4,0	0,4	3,3	5,5	3,9	2,7	4,2	4,0	
2017	0,9	0,4	2,0	4,6	2,0	1,7	1,6	2,9	2,5	2,2	
2018p	2,9	4,9	2,5	2,2	3,1	2,9	3,9	2,5	1,5	2,7	
2019pr	5,2	4,3	4,7	4,0	4,6	4,7	4,8	4,7	4,4	4,7	

Fuente: Informe estadístico PIB – Marzo 2020

El valor agregado del sector de Alojamiento y Restaurantes de Bogotá, en 2019 representó el 19,3% del valor agregado del mismo sector del país, y la variación (2018-2019) fue similar entre Bogotá y Colombia (4,6). El incremento en el valor agregado histórico del sector, en la ciudad ha sido importante, paso de 5.668 mil millones de pesos, en 2014 a 6.584 en 2019, lo que indicó un aumento del 16,2%; por su parte, a nivel Colombia, el incremento entre 2014 y 2019 fue de 18,9%.

Cabe destacar, el comportamiento positivo que se evidencia en la variación anual en Bogotá, puesto que, en 2015 dicho aumento fue de 2,3 y en 2019, este fue de 4,6; a nivel nacional, la variación anual no presentó un incremento importante, según los años a comparar, para 2014 este porcentaje fue de 5, mientras que en 2019 fue de 4,7.

En la siguiente tabla se presentan los datos de pasajeros al año en el Aeropuerto El Dorado, tasa de ocupación hotelera en Bogotá y número de visitantes extranjeros en Bogotá, son cifras que indican el comportamiento del sector en la ciudad y dan muestra de que la ciudad mantiene un crecimiento constante frente a los visitantes extranjeros y el sector hotelero.

Tabla 4 Pasajeros, tasa de ocupación hotelera y extranjeros en Bogotá

Año	Pasajeros al año en Aeropuerto El Dorado*	Tasa de ocupación hotelera**	Número de viajeros extranjeros que visitan Bogotá***
2012	8.744.249	58.59%	1.022.033
2013	10.057.547	58.16%	1.002.628
2014	10.970.189	58.76%	1.012.825
2015	12.074.714	57.44%	1.146.406
2016	12.331.959	55.46%	1.212.854
2017	12.463.805	58.31%	1.448.974
2018	13.126.879	59.69%	1.372.361
2019	14.244.298	62.33%	1.427.904

*Fuente: Observatorio de Turismo - IDT con base en información de la Aeronáutica Civil.

**Fuente: Observatorio de Turismo – IDT con base en información de Cotelco.

***Fuente: Observatorio de Turismo- IDT con base en información de Migración Colombia

Bogotá cuenta con el aeropuerto internacional más importante del país, y a su vez, de la región, el Aeropuerto Internacional El Dorado, donde año tras año llega una mayor cantidad de pasajeros, según las cifras suministradas por la Aeronáutica civil, en 2012 esta importante entrada al país recibió 8.744.249 y para 2019, 14.244.298, lo que significa un incremento del 62,9% en el número de pasajeros en El Dorado, en dicho periodo de tiempo. Frente a la tasa de crecimiento mensual, en promedio esta fue de 7,3%.

La tasa de ocupación viene en un constante crecimiento en los últimos años (2015 -2019), aun cuando ha aumentado de manera considerable la oferta hotelera en la ciudad. En relación a la variación de puntos porcentuales, en promedio, entre 2017 y 2019 la tasa de ocupación incrementó en 2,29 pps. Entre 2018 y 2019 el aumento fue de 2,64 pps.

Debido al aumento en las llegadas de pasajeros al Aeropuerto El Dorado, aumentó el ingreso de extranjeros a la ciudad, con la intención de hospedarse en ella. En 2012 llegaron 1.022.033 visitantes extranjeros a Bogotá, mientras que en 2019 esta cantidad aumentó en 39,7%, cuando la capital del país recibió 1.427.904 viajeros extranjeros; en promedio, año a año esta cantidad aumenta en 5,2%.

Para el año 2020, el Observatorio de Turismo ha realizado nuevas mediciones y nuevos estudios dirigidos a conocer el comportamiento y a hacer seguimiento a los Prestadores de Servicio Turísticos debido a la pandemia que generó el Covid-19, y como es sabido afectó de forma directa el sector del turismo.

Así pues, el Instituto Distrital de Turismo –IDT, a través del Observatorio de Turismo realizó un seguimiento a 12 museos, 21 centros comerciales, entrevista telefónica a 1476 prestadores de servicios turísticos y 152 restaurantes de Bogotá (que no cuentan con RNT) durante marzo y abril del 2020. Entre los resultados más importantes se encuentra el efecto en el empleo que está teniendo la crisis. Los Prestadores de Servicios Turísticos encuestados reportaron una disminución del empleo de 50,1%. Asimismo, el 80% de los prestadores declaran verse afectados por la pandemia, presentando disminuciones en sus niveles de ventas y reservas cercanos al 90%. Dentro de las localidades más afectadas por la pandemia relacionadas con el sector turismo por el mayor número de prestadores cerrados se encuentran: Teusaquillo, Chapinero, Usaquén, Suba y Engativá.

El sector de los restaurantes también ha sido otro de los grandes afectados por efecto de la pandemia. De acuerdo con Acodres (Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica) y Sondeo LR, entre el 9 y el 26 de marzo de 2020, hubo una disminución en las ventas reportadas por los restaurantes de 81%. Esto teniendo en cuenta que en la ciudad el 71% de los restaurantes han tomado como medida el cierre temporal o permanente y solo el 29% sigue trabajando a través de domicilios. Cabe recordar que según cifras también de Acodres, esta industria genera alrededor de 500.000 empleos directos y cerca de 1.000.000 de empleos tercerizados. En cuanto al sector de bares, Asobares (Asociación de Bares de Colombia) reporta que hay 65 mil establecimientos cerrados en todo el país que estarían afectando cerca de 250.000 empleos directos y con riesgo de que más del 90% de los dueños de bares estén en riesgo de quiebra por la cuarentena.

Finalmente, Acolap (Asociación Colombiana de Atracciones y Parques de Diversiones) informa que cerca de 5.000 empleos están en riesgo en todo el país, 40% de estos empleos serían de jóvenes

entre 18 y 25 años. De otro lado, al analizar el contexto de la industria del turismo podemos encontrar algunos retos específicos para Bogotá que eran previos al efecto del COVID-19 y que probablemente se verán agudizados con la coyuntura actual: Baja participación del turismo en la economía de la ciudad. El sector de alojamiento y servicios de comida representó el 2,9% del PIB de Bogotá tanto en 2018 como durante los primeros tres trimestres de 2019.

Fortalecimiento Institucional

La dinámica presupuestal del Instituto Distrital de Turismo hace que, a pesar de ser la entidad sectorial a cargo del turismo, sea jalónada por acciones del sector privado, sin coordinación o trabajo conjunto con la institución distrital, es por ello que se requiere recuperar los espacios de trabajo conjunto para crear una gobernanza del sector turístico público-privada, pero con una mayor capacidad de coordinación desde el IDT.

Actualmente, el Instituto Distrital de Turismo desde la Dirección General tiene función esencial de liderar la gestión de análisis, investigaciones y evaluaciones del turismo en la ciudad, apoyada por un Asesor, quien tiene como propósito principal el asesorar a la Dirección en los análisis, investigaciones y evaluaciones del turismo en la ciudad, que facilite la toma de decisiones para el desarrollo y consolidación de los programas y proyectos de la entidad en materia turística y permita la articulación de acciones de entidades públicas y privadas del sector. (Resolución 265 de 2019).

Sin embargo, dentro de este accionar, el Instituto Distrital de Turismo en su planta de empleos no cuenta con personal de planta suficiente para que apoye las actividades que demandan la producción y análisis de información estadística sectorial, que se desarrolla mediante procesos estadísticos, metodologías, normas y estándares de calidad, como soporte fundamental para fortalecer la toma de decisiones en la industria turística tendiente al desarrollo económico de la ciudad.

No obstante, desde la oficina asesora y con el apoyo de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y de prestación de servicios profesionales ha logrado construir una serie de procedimientos metodológicos y operativos para la consecución de información primaria y secundaria que sirve como insumo principal para analizar la evolución del sector. Lo cual implica todo un proceso de gestión del conocimiento fundamentado en un cúmulo de experiencias sustraídas diariamente del desarrollo de operativos de campo. El análisis de la operatividad y evolución del transporte en la ciudad, el tratamiento de novedades en los puntos de aplicación, los aportes de las áreas misionales, el intercambio de conocimientos técnicos y la coordinación operativa con otras entidades son algunos de los antecedentes que la oficina asesora materializa en sus análisis sectoriales, convirtiendo al proceso en una pieza clave para el direccionamiento estratégico del IDT.

El propósito principal de las investigaciones adelantadas por el Instituto Distrital de Turismo consisten en presentar las principales características del desarrollo del turismo en la ciudad y plantear reflexiones orientadas a evaluar logros y limitaciones, para la toma de decisiones del sector.

La Investigación Viajeros en Bogotá, cuenta con una serie desde 2010, cuyo objetivo principal es cuantificar y caracterizar los flujos de viajeros que salen de la ciudad, tanto para no residentes como para residentes en función de sus lugares de origen y destino, y sus motivaciones de viaje. Los resultados de esta investigación se convierten en insumo para el análisis del impacto las estrategias que se ejecutan desde el Instituto y permiten evidenciar el comportamiento del sector a través de un amplio despliegue de recursos físicos y técnicos, con el fin de tener información precisa que

permita enfocar acciones para consolidar a Bogotá como un centro competitivo y líder en materia de turismo a nivel nacional e internacional.

Además de la Investigación de Viajero en Bogotá, la oficina Asesora ha entregado estudios del sector, dentro de los cuales se encuentran: Estudio Airbnb Bogotá 2015-2018, Estudio de empleabilidad en el sector turístico 2007-2017, Estudio Big Data para el análisis turístico: reservas y comportamiento de los turistas en Bogotá 2017-2019 (10 orígenes priorizados), Estudio Participación de la mujer en el turismo en Bogotá: Comportamiento de la oferta y demanda (2019), Estudio Biciturismo en Bogotá: Comportamiento de la oferta y demanda (2019), Estudio Económico Afectación Covid-19 y Escenarios para el Turismo, entre otros.

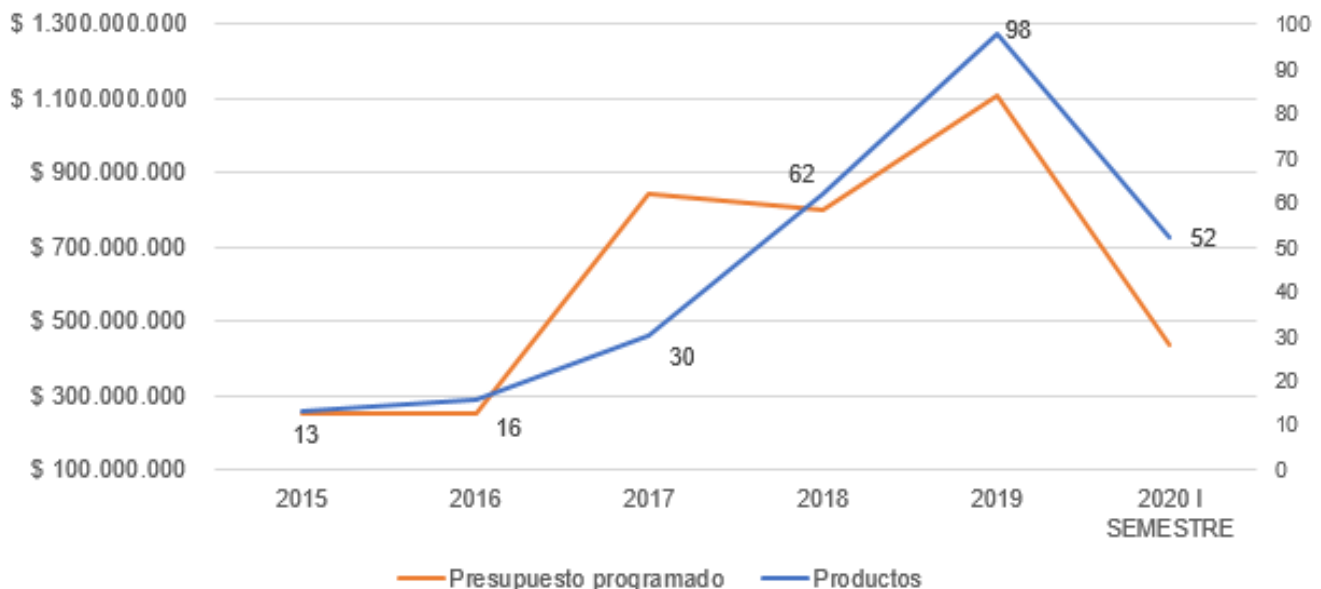
A continuación, se presenta la realización de producción de información desde el año 2015 al 2020 I Semestre y el comportamiento presupuestal:

Tabla 5 Producción de información desde el año 2015 al 2020 I Semestre y el comportamiento presupuestal

Grupo productos	2015	2016	2017	2018	2019	2020 I SEMESTRE
Investigaciones	1	1	1	2	1	1
Estudios	1	0	3	3	11	7
Medición eventos	5	2	9	11	24	4
Directorios	1	0	1	11	10	10
Boletines	4	12	11	10	12	4
Infografías	0	0	5	5	20	1
Mapas	1	1	0	20	20	9
Perfiles de Mercado	8	0	0	0	0	16
Productos	13	16	30	62	98	52
Presupuesto programado	\$ 254.622.433	\$ 254.622.433	\$ 842.000.000	\$ 799.997.000	\$ 1.108.256.000	\$ 937.350.000

Fuente: IDT

Gráfica 1 Presupuesto programado vs Productos, periodo 2015 – 2020 I Semestre



Fuente: IDT

Tabla 6 Productos y Presupuesto agregado, periodo 2015 – 2020 I Semestre

Año	Productos	Presupuesto programado
2015	13	\$ 254.622.433
2016	16	\$ 254.622.433
2017	30	\$ 842.000.000
2018	62	\$ 799.997.000
2019	98	\$ 1.108.256.000
2020 I SEMESTRE	52	\$ 439.557.540

Fuente: IDT

La producción de información estadística, representada en investigaciones, estudios, boletines, infografías, mapas, perfiles de mercado, que se ha desarrollado en el primer semestre de 2020 corresponde cerca al 50% del presupuesto asignado, por lo que podría proyectarse que al final de año la oficina Asesora entregue un aproximado de 100 productos.

Si bien la oficina asesora ha venido cobrando una gran relevancia en la ciudad frente a la dinamización del sector turístico en los últimos años, ésta depende de recursos de inversión provenientes de otros proyectos del Instituto Distrital de Turismo, con los cuales realiza la contratación para su funcionamiento: recurso humano, tecnológico y logístico.

Conviene subrayar que la oficina asesora cuenta con una temática, objetivos específicos, una estructura interna definida, resultados y productos de interés, medios de difusión de estos resultados y productos obtenidos, una alta trayectoria y reconocimiento a nivel nacional por la calidad de sus operaciones estadísticas (iniciadas en convenio con el DANE y una operación certificada por DANE). Sin embargo, no cuenta con una Resolución de Creación como Observatorio de Turismo a pesar de cumplir con esta función.

En revisión de literatura acerca de qué es un Observatorio de Turismo, no existen definiciones concretas ya que por sí sola la palabra Observatorio etimológicamente se compone del verbo activo transitivo “Observar” y del sufijo “torio” que indica perteneciente a un lugar, en este sentido al adicionar la palabra turismo, se hace referencia a aquellos hechos observados que proporcionan información sobre un campo en concreto, que en este caso es el turismo para apoyar la toma de decisiones.

Cabe señalar que los antecedentes directos para la creación del Observatorio de Turismo están dados por:

- Acuerdo Distrital No 275 de 2007, “Por el cual se crea el Instituto Distrital de Turismo”
- Acuerdo Distrital No. 03 de 2010 “Por el cual se modifica la planta de empleos del Instituto Distrital de Turismo”, mediante el cual se crean catorce nuevos cargos al interior del IDT.
- Resolución No. 085 de 2010, “Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta del Personal del Instituto Distrital de Turismo”, el cual asignó a un total de cinco (5) Asesores, el propósito principal de “Asesorar a la Dirección en los análisis, investigaciones y evaluaciones del turismo en la ciudad, que facilite la toma de decisiones para el desarrollo y consolidación de los programas

y proyectos de la entidad en materia turística y permita la articulación de acciones de entidades públicas y privadas del sector”. Dentro de sus funciones, les fueron asignadas las de orientar y coordinar estudios e investigaciones relacionadas con la actividad turística de la ciudad; orientar los estudios y análisis de los mercados tanto nacionales como internacionales y el seguimiento a las estrategias implementadas, de acuerdo con las definiciones del Plan de Mercadeo Turístico de la ciudad, entre otras.

- Resolución 265 de 2019, “Por la cual se modifica el Manual específico de funciones y de competencias laborales de los empleos de planta de personal del Instituto Distrital de Turismo”, la Dirección General tiene función esencial de liderar la gestión de análisis, investigaciones y evaluaciones del turismo en la ciudad.
- ACUERDO 305 DE 2007 (Diciembre 24) "Por el cual se establecen los lineamientos de la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones", Artículo 4, principio de evaluación y seguimiento: La generación de indicadores y herramientas de seguimiento y evaluación, que sirvan de garantía de ajuste con base en la creación de un sistema de gestión para el turismo.
- DECRETO 327 DE 2008 (Octubre 02) "Por el cual se adopta la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C. y su zona de influencia Región Capital". Artículo 9, Centro de Estudios y Estadística del Turismo de Bogotá. Crear un "Centro de Estudios y Estadística del Turismo de Bogotá", el cual constituirá en el polo de investigación y análisis al servicio del sector turístico de la Ciudad, dirigido por el Instituto Distrital de Turismo, con el objeto de proveer a la mencionada entidad, de la base de información y conocimiento sectorial; de investigaciones y estudios sociales y económicos; de producción, recopilación y unificación de estadística sectorial; de la medición y el seguimiento del impacto económico (directo e indirecto) de la actividad turística en la ciudad, y de indicadores de seguimiento a la capacidad instalada.
- ACUERDO 728 DE 2018, “Por el cual se adoptan los lineamientos para la Política Pública Distrital de Turismo y se dictan otras disposiciones”, Artículo 3, Lineamiento Estratégico 5, Fortalecer la capacidad analítica y tecnológica del Observatorio de Turismo.

Además de ser requisito necesario por la Secretaria Distrital de Planeación, Subdirección de Información y Estudios Estratégicos para hacer parte de la Red de Observatorios del Distrito.

Riesgos del desfinanciamiento de la Oficina Asesora de Observatorio de Turismo de Bogotá

El debilitamiento de la oficina asesora de observatorio de Turismo repercute directamente en la gestión del Instituto afectando la toma de decisiones por parte de la Dirección y las subdirecciones de Destino y Promoción (los principales usuarios de la información que se procesa), ya que la identificación de necesidades de información de estas dependencias son una parte fundamental para el diseño y evolución de los operativos de campo que se realizan desde la Oficina asesora de Observatorio.

Otro de los riesgos que se identifican se fundamenta en el levantamiento de información, dentro de las actividades principales de la oficina asesora de Observatorio se encuentra la estimación de cifras

e indicadores basados en la obtención de información primaria y compra de información secundaria generada por distintas entidades públicas y privadas, lo que representa una debilidad, a corto plazo, que al no contar con presupuesto suficiente se interrumpe el seguimiento al sector turístico de la ciudad al limitarse su acceso a la información secundaria y no contar con el equipo mínimo de encuestadores en la recolección de información primaria.

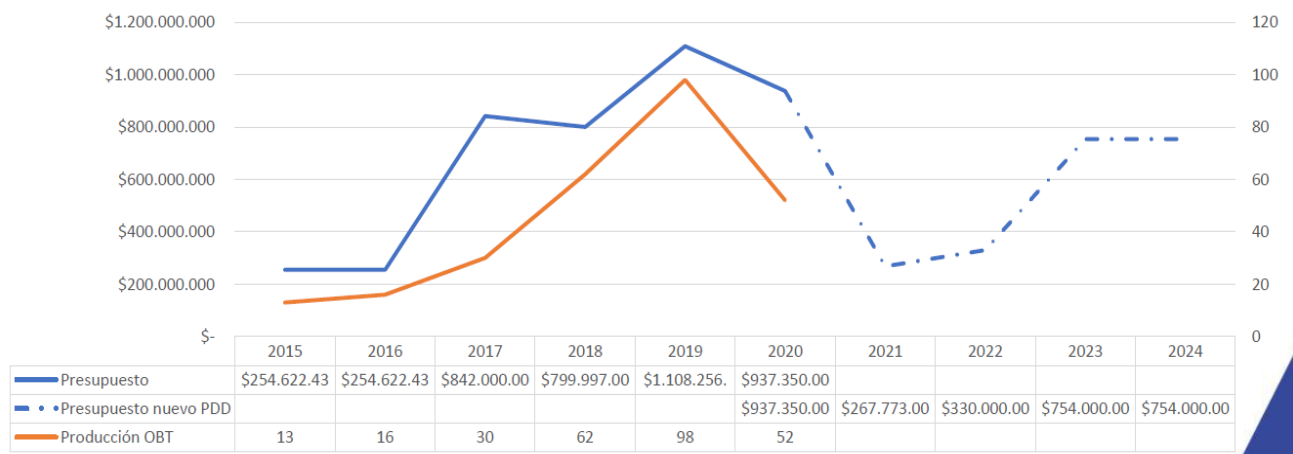
Por último y no menos importante, es pertinente considerar que el IDT junto con la oficina asesora del Observatorio de Turismo de Bogotá ha consolidado un sistema de información que responde a gran parte de las necesidades del sector e incluso se ha posicionado como referente nacional e internacional para la generación de este tipo de información, desarrollando diseños de medición únicos en Colombia. Es en este punto donde es necesario impulsar la continuidad de los operativos, para no perder los esfuerzos realizados y seguir alimentando el sistema, asegurando que los usuarios de la información (medios, OMT, entre otros) tengan a su disponibilidad la cifras que solicitan y que se adelante la implementación de los planes de mejora suministrados por el proceso de certificación con el DANE.

Adicionalmente, cabe mencionar que el Acuerdo No. 720 de 2018 “Por el cual se adoptan los lineamientos para la política pública Distrital de Turismo y se dictan otras disposiciones”, en su Lineamiento Estratégicos 5, establece que la Administración Distrital deberá “Propiciar el fortalecimiento de la información turística de la ciudad, que permita visibilizar a Bogotá como un destino cautivador. Para ello deberá: a) Promover el fortalecimiento de la Red de Información Turística desde los puntos de Información Turística; b) Restablecer puntos de información virtuales; c) Generar accesibilidad a redes virtuales de información turística sobre Bogotá; y. d) Fortalecer la capacidad analítica y tecnológica del Observatorio de Turismo.

Análisis financiero de la iniciativa

Como se mencionó anteriormente, el financiamiento para la inversión y contratación de la oficina asesora depende de los recursos de inversión provenientes otros proyectos de la entidad, con los cuales realiza la contratación para su funcionamiento: recurso humano, tecnológico y logístico. Esta situación genera una inestabilidad presupuestal, que se ve reflejada en la fuerte desfinanciación de la oficina asesora para las próximas vigencias, como se demuestra a continuación:

Gráfica 2 Presupuesto destinado y proyectado para el OTB periodo 2015 - 2024



Fuente: OTB

Como se puede observar, el presupuesto de la oficina asesora aumentó casi un 80% desde el año 2015 al 2019. Para la vigencia 2020, este presupuesto disminuyó en 14% y para la vigencia 2021 el presupuesto destinado para la operación del Observatorio va a sufrir un drástico recorte de casi el 70%, en comparación con los recursos destinados en 2019, con una recuperación en las vigencias siguientes.

Podemos ver que existe una relación directamente proporcional entre el presupuesto destinado al OTB y el número de estudios realizados por el mismo, lo cual, supone que el recorte presupuestal programado para la próxima vigencia va a afectar ostensiblemente el objetivo principal del Observatorio, en un contexto en el que se requiere fortalecer las estrategias adelantadas por el IDT para estimular el sector del turismo que, como se mencionó anteriormente, es uno de los más afectados por la pandemia. En la siguiente gráfica, se presenta la gestión del Observatorio en cuanto a productos entregados en los últimos cinco (5) años:

Tabla 7 Gestión histórica OTB

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grupo de productos						
Investigaciones	1	1	1	1	1	1
Estudios	1	0	3	4	10	31
Medición de eventos	5	2	9	11	24	1
Boletines	4	12	11	10	12	2
Directorios	1	0	1	11	11	9
Infografías	0	0	5	5	20	0
Mapas	1	1	0	20	20	8
TOTAL	13	16	30	62	98	52

Fuente: OTB

Es necesario mencionar, además que la proyección presupuestal presentada en la gráfica anterior deja ver que ya existen recursos destinados para financiar la inversión y funcionamiento de la oficina asesora de Observatorio de Turismo de Bogotá, razón por la cual, **la iniciativa presentada no genera impacto fiscal.**

3. Fundamento Jurídico

Marco Constitucional

Constitución Política de la República de Colombia

- **ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.
- **ARTÍCULO 269.** En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

Leyes y Decretos

- **Ley 300 de 1996.** Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 872 de 2003**
Artículo 3º. Características del Sistema. El Sistema se desarrollará de manera integral, intrínseca, confiable, económica, técnica y particular en cada organización, y será de obligatorio cumplimiento por parte de todos los funcionarios de la respectiva entidad y así garantizar en cada una de sus actuaciones la satisfacción de las necesidades de los usuarios.
Parágrafo. Este Sistema es complementario a los sistemas de control interno y de desarrollo administrativo establecidos por la Ley 489 de 1998. El Sistema podrá integrarse al Sistema de Control Interno en cada uno de sus componentes definidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública, de acuerdo con las políticas adoptadas por el Presidente de la República.
- **Ley 1101 de 2006.** Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1712 de 2014,** Crea la ley de transparencia y del derecho al acceso de la información pública nacional y se dictan otras disposiciones.
ARTÍCULO 11. PROGRAMA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA (PTP). <Consultar vigencia directamente en el artículo que modifica> Modifíquese el artículo 50 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:
Artículo 50. Programa de Transformación Productiva (PTP). El Programa de Transformación Productiva tendrá por objeto la implementación de estrategias público-privadas y el aprovechamiento de ventajas comparativas para la mejora en productividad y competitividad de la industria, en el marco de la Política de Desarrollo Productivo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al cual se podrán destinar recursos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de Organismos Internacionales de Desarrollo, convenios de cooperación internacional, convenios con organizaciones privadas, convenios con entes territoriales y transferencias de otras entidades públicas de orden nacional y regional. Este programa será un patrimonio autónomo con régimen privado administrado por el Banco de Comercio Exterior S.A. (Bancóldex).
- **LEY 1753 DEL 2015, “Se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”**
Artículo 160. Créase el Sistema Estadístico Nacional
- **Decreto 1074 de 2015.** Decreto Único Reglamentario del Sector Turismo
- **Decreto Nacional 1743 de 2016,** Plan Estadístico Nacional

Normatividad Distrital

- **Acuerdo Distrital No 275 de 2007, “Por el cual se crea el Instituto Distrital de Turismo”**
- **Acuerdo Distrital No. 03 de 2010 “Por el cual se modifica la planta de empleos del Instituto Distrital de Turismo”**. Se crean catorce nuevos cargos al interior del IDT.
- **Resolución No. 085 de 2010, “Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta del Personal del Instituto Distrital de Turismo”**, el cual asignó a un total de cinco (5) Asesores, el propósito principal de “Asesorar a la Dirección en los análisis, investigaciones y evaluaciones del turismo en la ciudad, que facilite la toma de decisiones para el desarrollo y consolidación de los programas y proyectos de la entidad en materia turística y permita la articulación de acciones de entidades públicas y privadas del sector”. Dentro de sus funciones, les fueron asignadas las de orientar y coordinar estudios e investigaciones relacionadas con la actividad turística de la ciudad; orientar los estudios y análisis de los mercados tanto nacionales como internacionales y el seguimiento a las estrategias implementadas, de acuerdo con las definiciones del Plan de Mercadeo Turístico de la ciudad, entre otras.
- **Resolución 265 de 2019, “Por la cual se modifica el Manual específico de funciones y de competencias laborales de los empleos de planta de personal del Instituto Distrital de Turismo”**, la Dirección General tiene función esencial de liderar la gestión de análisis, investigaciones y evaluaciones del turismo en la ciudad.
- **ACUERDO 305 DE 2007 (Diciembre 24) "Por el cual se establecen los lineamientos de la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones"**
- **Artículo 4**, principio de evaluación y seguimiento: La generación de indicadores y herramientas de seguimiento y evaluación, que sirvan de garantía de ajuste con base en la creación de un sistema de gestión para el turismo.
- **DECRETO 327 DE 2008 (Octubre 02) "Por el cual se adopta la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C. y su zona de influencia Región Capital"**.
Artículo 9, Centro de Estudios y Estadística del Turismo de Bogotá. Crear un "Centro de Estudios y Estadística del Turismo de Bogotá", el cual constituirá en el polo de investigación y análisis al servicio del sector turístico de la Ciudad, dirigido por el Instituto Distrital de Turismo, con el objeto de proveer a la mencionada entidad, de la base de información y conocimiento sectorial; de investigaciones y estudios sociales y económicos; de producción, recopilación y unificación de estadística sectorial; de la medición y el seguimiento del impacto económico (directo e indirecto) de la actividad turística en la ciudad, y de indicadores de seguimiento a la capacidad instalada.
- **ACUERDO 720 DE 2018, “Por el cual se adoptan los lineamientos para la Política Pública Distrital de Turismo y se dictan otras disposiciones”**
Artículo 3, Lineamiento Estratégico 5, Fortalecer la capacidad analítica y tecnológica del Observatorio de Turismo.

4. Competencia del Concejo

● Decreto Ley 1421 de 1993.

El Concejo Distrital de Bogotá D.C. es competente de conformidad con el artículo 12:

Artículo 12º. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1. “Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

(...)

25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.”

● Acuerdo 741 de 2019

Artículo 65.- INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los Concejales individualmente a través de las Bancadas de manera integrada con otros Concejales o Bancadas y por el Alcalde Mayor, por medio de sus Secretarios, Jefes de Departamento Administrativo o Representantes Legales de las Entidades Descentralizadas.

(...)

5. Impacto fiscal

La Ley 819 de 2003 ordena lo siguiente:

"Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

"Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

Después de consultar la información presupuestal y de hacer el análisis financiero de la iniciativa, se pudo concluir que el Proyecto de Acuerdo **NO GENERA IMPACTO FISCAL**, toda vez que ya existe un presupuesto destinado a la financiación del Objetivo de la iniciativa.

6. Consideraciones finales

La información presentada refleja el contexto del sector turístico en Colombia y Bogotá, permitiendo inferir que es uno de los sectores económicos más afectados por la pandemia. Por lo tanto, se requiere aunar esfuerzos institucionales, técnicos, jurídicos y de talento humano para fortalecer los programas, proyectos y estrategias del Instituto Distrital de Turismo que han arrojado resultados positivos para que se conviertan en un factor clave para la reactivación del sector.

Dentro de las estrategias claves se encuentra contar con una herramienta de información, análisis y de toma de decisiones. Los expertos señalan que este tipo de información “es clave en el sector turístico debido a la intangibilidad de los servicios turísticos y porque la decisión de compra y el consumo están separados en el tiempo y en el espacio, distancia que puede salvarse a través de la información, que minimiza el riesgo de decisión, crea una imagen del destino y sirve como mecanismo para una posterior justificación de la decisión.”³

En este orden de ideas, una estrategia fundamental para la reactivación del sector turístico es recoger, analizar y ofrecer información en tiempo real y confiable, tanto a turistas como a los empresarios de los diferentes segmentos que convergen en esta actividad económica. Este escenario plantea la necesidad de crear y fortalecer el ‘Observatorio de Turismo de Bogotá’, con el fin de desarrollar estudios e investigaciones relacionadas con la actividad turística de la ciudad, así como de implementar y administrar el Sistema de Información Turística de Bogotá, el cual, a su vez, se constituirá como el eje articulador entre los observatorios de turismo del país y a nivel internacional, que a su vez, se preste para fortalecer a los organismos del distrito con información y estudios relevantes del sector turismo.

Cordialmente,

Armando Gutiérrez González
Concejal de Bogotá

Al responder favor citar este número:
IE - AMGG - 2020 - II - 000006

³ Alfonso Cerezo Medina, Antonio Guevara Plaza. “El papel estratégico de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el turismo”, Universidad de Málaga, España. Recuperado de <http://uajournals.com/ojs/index.php/ijisebc/article/view/109/97>

PROYECTO DE ACUERDO N° 282 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL OBSERVATORIO DE TURISMO DE BOGOTÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las otorgadas por el artículo 313, numerales 1º y 10 de la en la Constitución Política y en el artículo 12, numeral 1 del Decreto Ley 1421 de 1993.

ACUERDA:

Artículo 1. Creación. Créase el Observatorio de Turismo de Bogotá como un centro de estudio, estadística y gestión pública a través de la cual se consolida, sistematiza, analiza, investiga y divulga la información del sector turístico en la ciudad de forma articulada con los niveles local, nacional e internacional.

Artículo 2. Funciones. En el marco de su objeto, el Observatorio de Turismo de Bogotá desarrollará, entre otras, las siguientes funciones:

- Realizar los procesos de consolidación de información del sector turismo en la ciudad.
- Sistematizar la documentación e información para el turismo en la ciudad.
- Realizar análisis y desarrollar estudios e investigaciones relacionadas con la actividad turística del área comprendida por Bogotá-Región.
- Implementar y administrar la Red de Información Turística de Bogotá, como herramienta de acopio y análisis de información para el sector.
- Articular los procesos de información, investigación y desarrollo con entidades públicas y privadas.
- Apoyar la formulación e implementación de políticas públicas relacionadas con el sector turístico.
- Apoyar el mejoramiento de los sistemas de información del turismo en el marco de su objeto.
- Apoyar las diferentes instancias de decisión y participación en el sector turístico con la información y análisis correspondientes.
- Establecer herramientas que permitan la divulgación de la información turística de la ciudad.

Artículo 3. Coordinación. El Observatorio de Turismo de Bogotá será coordinado por el Instituto Distrital de Turismo, quien determinará los lineamientos y reglamentará lo pertinente para garantizar su funcionamiento. Asimismo, dispondrá de los instrumentos y herramientas necesarias para su funcionamiento.

Artículo 4. Informes. El Observatorio de Turismo de Bogotá, presentará informe de su gestión al Concejo de Bogotá, el veintisiete (27) de septiembre de cada año en el marco de la conmemoración del Día Mundial del Turismo.

Artículo 5. Implementación. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su promulgación.