



Fondos destinados a la promoción del turismo: los casos de Colombia, Perú y Argentina

Autores

Mauricio Holz G.
mholz@bcn.cl

Nº SUP: 141644

Resumen

En el proyecto de ley, boletín 16.817-05, se crea el Fondo de Promoción Turística Internacional para el financiamiento de acciones de promoción turística de Chile en el extranjero. En este marco el documento analiza los fondos de promoción turística de Colombia, Perú y Argentina.

En términos generales se encuentran las siguientes similitudes entre el proyecto y los casos señalados:

- La creación de los fondos viene acompañado por la imposición de un gravamen que recae sobre el sector turismo,
- En la dirección de los órganos rectores y ejecutores de los fondos participan personeros del mundo público y del mundo privado.
- Los órganos ejecutores de los fondos son organismos especializados en la promoción del turismo, y en el caso de Colombia en la promoción de las exportaciones y la inversión extranjera.

Dicho lo anterior se observan las siguientes diferencias:

- En el caso del proyecto de ley, el gravamen (impuesto) recae sobre el precio de servicios de alojamiento contratados por turistas extranjeros, mientras que en Argentina recae sobre turistas nacionales que viajan al exterior, y en Perú sobre turistas extranjeros que viajan a Perú. En el caso de Colombia el gravamen recae sobre las rentas de los servicios asociados al turismo.
- En los casos de Argentina y Perú se observa una representación directa de personeros de los territorios en los consejos directivos de los órganos rectores y ejecutores del fondo, mientras que en el proyecto de ley la participación territorial se le otorga a la SUBDERE.
- En los casos de Perú y Colombia se observa participación de agencias de promoción de las exportaciones e inversiones en la dirección de los órganos rectores y ejecutores del fondo, no así en el proyecto de ley.

Introducción

El proyecto de ley, boletín 16.817-05, crea el Fondo de Promoción Turística Internacional, cuyo financiamiento provendría de recursos fiscales generales. El objetivo declarado en el proyecto de dicho fondo será “*el financiamiento de acciones de promoción turística de Chile en el extranjero, esto es, acciones que tengan por objeto aumentar el número de turistas extranjeros que visiten Chile*”. Para asegurar la sostenibilidad financiera de dicho fondo se crea un impuesto de un 1,25% de la tarifa por noche de alojamiento de extranjeros. Se espera que el retorno del fondo sea que por cada 10 dólares de inversión en actividades de promoción del turismo en el exterior ingrese 1 turista más al territorio nacional. Se espera un aumento de aproximadamente 1 millón de turistas anuales en los próximos 5 años (Cámara de Diputados, 2024).

El Fondo será administrado por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo el cual transferirá recursos al Servicio Nacional de Turismo para la ejecución e implementación de las acciones en el marco del objetivo del fondo. Las acciones financiadas por el Fondo responderán al Plan de Marketing Internacional, hoja de ruta que será elaborada por la Comisión de Promoción Turística Internacional, que se crea en el proyecto de ley (Cámara de Diputados, 2024).

La Comisión es concebida como un ente público-privado presidido por el Subsecretario de Turismo e integrado por altos directivos de 5 servicios públicos (Director de SERNATUR, SUBREI, Ministerio de las Culturas, SUBDERE y CORFO), 2 directores de fundaciones o corporaciones ligados al turismo nombrados por el presidente de la República, y 8 representantes del sector privado nombrados por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. La función principal del comité será asesorar y proponer los lineamientos generales de la política de promoción del turismo chileno en el exterior. Entre sus funciones específicas se propone que fije la distribución de los recursos del fondo para cada uno de los mercados priorizados en el plan de marketing internacional (Cámara de Diputados, 2024).

Casos internacionales

En la presente sección se comparan tres casos latinoamericanos (Colombia, Argentina y Perú) de políticas de promoción del turismo en el exterior basados en la creación de fondos. En lo principal se describe la gobernanza y fuentes de financiamiento de los fondos.

a. Fondos creados para la promoción del turismo en el exterior

En el caso de **Colombia** se creó por ley en el año 1996 el Fondo para la Promoción del Turismo, cuya finalidad fue financiar la ejecución de planes de promoción y marketing para mejorar la competitividad del turismo Colombiano en el exterior. El fondo luego pasó a llamarse Fondo Nacional del Turismo (FONTUR) ampliando su rango de acción al financiamiento de infraestructura turística. La administración del fondo está a cargo de un Comité Directivo de carácter público-privado dependiente del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. La ejecución de los recursos del FONTUR está a cargo de la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (FIDULCODEX), sociedad anónima de inversión que opera bajo el mandato del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (FONTUR, 2024).

En el caso de **Argentina** se crea por ley el año 2005 el Fondo Nacional de Turismo (INFOLEG, 2024) para ser administrado por la Secretaría de Turismo, dependiente del Ministerio del Interior. La Secretaría cuenta con un Consejo Federal de Turismo, órgano consultivo encargado de pronunciarse sobre el desarrollo del sector turismo, incluida su promoción en el exterior. Por ley el 40% de los recursos del fondo son transferidos al Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), órgano público-privado creado por ley cuya función es desarrollar y ejecutar planes, programas y estrategias de promoción del turismo receptivo internacional y de los productos directamente relacionados con él, así como de desarrollar la imagen turística del país en el exterior. INPROTUR se relaciona administrativamente con el Ministerio del Interior.

En el caso de **Perú**, en el año 2003 se crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional, cuyo objetivo es financiar actividades y proyectos destinados a la promoción y desarrollo del turismo Peruano. El fondo es administrado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MICETUR) y cuenta con un Comité Especial de carácter público-privado, encargado de proponer al Ministerio el Plan Anual de Promoción y Desarrollo Turístico Nacional. Los recursos del Fondo son ejecutados por PROMPERU (Comisión de la Promoción de las Exportaciones y el Turismo) órgano dependiente del MICETUR cuya función es la promoción de las exportaciones, el turismo, las inversiones empresariales y la imagen del Perú; y por el proyecto especial Plan COPESO cuyo objetivo es apoyar proyectos de inversión de interés turístico a nivel nacional y de apoyar proyectos turísticos de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (Congreso Peruano, 2024).

b. Financiamiento de los fondos

El Fondo Nacional de Turismo Colombiano (FONTUR) se financia con recursos provenientes de impuestos parafiscales¹ (específicos) que grava a los operadores de servicios turísticos y los operadores de servicios que se benefician del sector turismo (FONTUR, 2024b). La base tributaria para liquidar la contribución parafiscal es el monto de los ingresos operacionales de la actividad sometida a gravamen. La tasa del gravamen es de:

- 0,25% sobre los ingresos operacionales de las operaciones gravadas para los servicios de turismo (alojamiento, etc)
- 0,15% sobre los ingresos operacionales de bares y restaurantes
- El transporte aéreo regular de pasajeros contribuye con la suma de US\$1 dólar o su equivalente en pesos colombianos por pasajero.

El Fondo Nacional de Turismo argentino se financia con una contribución que **grava a los residentes argentinos con un 7% del precio de venta** de los pasajes aéreos y marítimos al exterior; y los fluviales al exterior vendido o emitido en el país y los vendidos o emitido en el exterior en viajes que se inicien en el territorio nacional (INFOLEG, 2024)

El Fondo para la Promoción y el Desarrollo Turístico Peruano se financia con un impuesto extraordinario que grava a las **personas naturales extranjeras o peruanas que empleen medios de transporte**

¹ Son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la Ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector.

aéreo de tráfico internacional para ingresar a Perú. El monto del Impuesto asciende a US\$15,00 dólares sobre el precio del pasaje aéreo. Adicionalmente al impuesto el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo podrá convocar a los prestadores de servicios turísticos para que realicen aportes o donaciones al Fondo con el objeto de coadyuvar a la consecución de los objetivos de promoción y desarrollo turístico nacional.

c. Gobernanza de los órganos asociados a la promoción del turismo

En el análisis de la gobernanza se distinguen los órganos rectores, entendiendo por ello aquellos organismos encargados de la planificación de las acciones y asignación de recursos del fondo. A su vez se distinguen los órganos ejecutores como aquellos encargados de implementar las acciones planificadas y de ejecutar los recursos.

i. Órgano Rector

El órgano rector del FONTUR Colombiano es un Comité Directivo el cual tiene las siguientes funciones específicas y exclusivas (FONTUR, 2024c):

- Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo presentado por la Entidad Administradora del mismo (FIDULCODEX), previo visto bueno del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Aprobar las inversiones y proyectos que con recursos del Fondo deba llevar a cabo la Entidad Administradora (FIDULCODEX) para cumplir con el contrato de administración de este.
- Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por la Entidad Administradora (FIDULCODEX)

El comité directivo de FONTUR está compuesto por:

- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o quien este delegue.
- El Viceministro de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- El Presidente de Procolombia² quien podrán delegar en el Vicepresidente de Turismo.
- Cuatro representantes de organizaciones gremiales aportantes de la contribución parafiscal.

El órgano rector del Fondo Nacional de Promoción del Turismo Argentino es la Secretaría de Turismo y Deportes, que es una unidad dependiente del Ministerio del Interior. La Secretaría cuenta con un consejo consultivo denominada el Consejo Federal de Turismo. Este está integrado por un representante de la Secretaría de Turismo y Deportes y por los funcionarios titulares de los organismos oficiales de turismo de las 47 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El órgano rector del Fondo para la Promoción y Desarrollo del Turismo Peruano es el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MICETUR), en consulta con un Comité Especial, cuya función específica es proponer el Plan Anual de Promoción y Desarrollo Turístico Nacional. El comité está compuesto por personeros del sector público y privado, y es presidido por el Ministro de Comercio Exterior y Turismo. Está integrado por (Congreso Peruano, 2024):

² Organismo encargado promover las exportaciones, atraer inversión extranjera, posicionar el turismo y fortalecer la imagen de Colombia a nivel internacional.

- El Viceministro de Turismo;
- Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas;
- Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- La Presidencia Ejecutiva de PROMPERU o quien haga sus veces;
- Un representante del Proyecto Especial Plan COPESCO;
- Tres representantes de los Gobiernos Regionales, uno por cada uno de los siguientes circuitos turísticos: uno del circuito Norte-nororiental, uno del circuito Centro y uno del circuito Sur, los que serán designados por acuerdo del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Descentralización (CND);
- Cuatro representantes del sector turístico privado que serán designados de la siguiente forma: uno por la Cámara Nacional de Turismo, uno por los Establecimientos de Hospedaje y Afines, uno por las Agencias de Viajes y Operadores Turísticos y uno por las Líneas Aéreas; y,
- Un representante del Ministerio de Cultura

ii. Órganos Ejecutores

El órgano ejecutor de los recursos de FONTUR es una sociedad financiera privada denominada Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A (FIDULCODEX).

En el caso de Argentino INPROTUR es el organismo encargado de ejecutar los recursos del fondo destinados a la promoción turística de Argentina en el mundo. INPROTUR está presidido por el Secretario(a) de Turismo y tendrá un directorio compuesto por los representantes que se detallan a continuación o sus alternos, debiendo el presidente y el directorio desempeñar sus funciones ad honórem (INPROTUR, 2024):

- CINCO vocales designados por la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación;
- TRES vocales designados por la Cámara Argentina de Turismo (CAT);
- TRES vocales designados por el Consejo Federal de Turismo.

En el caso Peruano el organismo encargado de ejecutar los recursos del fondo es PROMPERU cuya función es la promoción de las exportaciones, el turismo, las inversiones empresariales y la imagen del Perú. Este es un organismo técnico especializado de derecho público que goza de autonomía. Se vincula administrativamente al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Su órgano de dirección es un Consejo Directivo compuesto por personeros del sector público y privado (PROMPERU, 2024). Estos son:

- El Ministro de Comercio Exterior y Turismo.
- El Viceministro de Comercio Exterior.
- El Viceministro de Turismo.
- Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Cultura, del Ministerio del Ambiente, del Ministerio de la Producción.
- Un representante de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada -PROINVERSIÓN,
- El Presidente de la Asociación de Exportadores (ADEX)
- El Presidente de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEXPERU)
- El Presidente de la Asociación de Gremios Productores Agroexportadores del Perú (AGAP)
- El Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) o su representante.
- Un representante de las Asociaciones de la Micro y Pequeña Empresa,
- El Presidente de la Cámara de Comercio de Lima (CCL) o su representante.
- El Presidente de la Cámara Nacional de Turismo (CANATUR) o su representante.
- Un representante gremial de la Zona Turística NorAmazónica.

- Un representante gremial de la Zona Turística Centro.
- Un representante gremial de la Zona Turística Sur.

Conclusiones del informe asociadas al proyecto de ley en tramitación

Se observa en los tres casos revisados diseños institucionales parecidos al que propone el proyecto de ley: la creación de fondos de promoción del turismo en el exterior acompañados con la imposición de gravámenes al sector turismo para el financiamiento y la sostenibilidad fiscal de los recursos destinados al fondo. Asimismo, la gestión de los fondos está acompañado por un comité compuesto por personeros públicos y privados, tanto en un rol de toma de decisión como en un rol consultivo.

No obstante se observan algunas diferencias que vale la pena señalar.

- **Sobre quien recae el gravamen:** En el caso del proyecto de ley el gravamen recae sobre la demanda externa de servicios de alojamiento contratados (por turistas extranjeros). Similar es el caso de Argentina y Perú, donde el gravamen recae sobre el precio a pagar por pasajes aéreos comprados en Argentina hacia el exterior, y en Perú por el precio a pagar por pasajes aéreos comprados en el exterior para ingresar a Perú. Distinto es el caso de Colombia en donde el gravamen recae sobre los ingresos operacionales de los operadores de servicios de turismo y relacionados al turismo. Lo anterior abre discusiones sobre los efectos de los distintos gravámenes sobre el comportamiento de las personas sobre la demanda por servicios turísticos del país. El caso de Argentina parece interesante en cuanto grava el precio de pasajes para salir del país, lo que abarataría en términos relativos el precio del turismo interno. En su informe financiero el proyecto de ley estima una elasticidad demanda de un -0,3 por efecto del impuesto específico. Esto implica que por el aumento de 1,25% en el precio de alojamientos se espera una reducción en las noches de alojamiento de turistas extranjeros en Chile de un 0,375%.
- **Representación territorial directa en los órganos rectores y ejecutores del fondo:** En los casos de Argentina y Perú se observa una representación directa de los territorios en los órganos rectores y ejecutores de los fondos. En el caso argentino el Consejo Federal, órgano consultivo del órgano rector (Secretaría de Turismo) está compuesto por representantes de las cuarenta y siete provincias y de la ciudad de Buenos Aires. A su vez INPROTUR órgano ejecutor del fondo cuenta en su directorio con cuatro representantes del Consejo Federal. En el caso de Perú el Comité Especial encargado de diseñar el Plan Anual de Promoción del Turismo está compuesto entre otros por tres representantes de los Gobiernos Regionales, uno por cada uno de los siguientes circuitos turísticos: uno del circuito Norte-nororiental, uno del circuito Centro y uno del circuito Sur, los que son designados por acuerdo del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Descentralización³. A su vez el Consejo Directivo del órgano ejecutor del fondo PROMPERU está compuesto, entre otros, por un representante gremial de la Zona Turística NorAmazónica, un representante gremial de la Zona Turística Centro, un representante gremial de la Zona Turística Sur. En el caso del proyecto de ley la representación territorial viene dado por la participación de la Subsecretaría de Desarrollo

³ Ver artículo 23 de la Ley 27783.

https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_GRAL_INVERSION_LEY_27783/ley%2027783.pdf

Regional en la Comisión de Promoción Turística Internacional, órgano encargado de proponer el Plan de Marketing Internacional.

- **Coordinación con órganos encargados de la promoción de exportaciones e inversiones y marca país:** En los casos de Perú y Colombia se observa participación en los órganos rectores y ejecutores del fondo, a representantes de las agencias de promoción de las exportaciones e inversiones en el exterior. En el caso de Colombia forma parte del Comité Directivo el Presidente de Procolombia, organismo encargado promover las exportaciones, atraer inversión extranjera, posicionar el turismo y fortalecer la imagen de Colombia a nivel internacional. En el caso de Perú el mismo órgano encargado de ejecutar los fondos tiene como función la promoción de las exportaciones, el turismo, las inversiones empresariales y la imagen del Perú.

Referencias

Cámara de Diputados (2024). Boletín 16817-05 que crea la Ley de Reactivación del Turismo y de Fomento a la Industria Audiovisual

<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=17428&prmBOLETIN=16817-05>

Congreso Peruano (2024). Ley N° 27889 se crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional.

<https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/652DC274E6099A8605256E9100032C0D?opendocument>

FIDULCODEX (2024). Sitio web institucional. <https://www.fiducoldex.com.com>

FONTUR (2024). Marco legal y normativo. <https://fontur.com.co/es/quienes-somos/marco-legal>

FONTUR (2024b). Contribución parafiscal al sector turismo <https://fontur.com.co/es/informacion-general-de-la-contribucion-parafiscal?q=es/informacion-general-de-la-contribucion-parafiscal#:~:text=%C2%BFCu%C3%A1l%20es%20la%20tarifa%20de,mil%20sobre%20los%20ingresos%20operacionales> .

FONTUR (2024c). Comité Directivo. <https://fontur.com.co/es/nosotros/comite-directivo>

INFOLEG (2024) Ley Nacional de Turismo <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102724/texact.htm>

INPROTUR (2024) Autoridades y directorio <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/institucional/instituto-nacional-de-promocion-turistica>

PROMPERU (2024). Sitio web institucional. <https://www.gob.pe/promperu>

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)