

2018
AGENDA
Propuestas para mejorar la descentralización

**Temas urgentes
para el desarrollo
regional y local
del Perú**

agenda2018.pe

Mapa de distritos turísticos competitivos

Por Omar Narrea y Alberto Saldarriaga

Mensajes clave

- Son varios distritos, en 11 regiones del Perú, los más frecuentados por vacacionistas nacionales. Su cercanía y gran potencial turístico son oportunidades únicas que los Gobiernos municipales —en coordinación con las instancias regionales y nacionales— puedan aprovechar creando mayores puntos de acceso, infraestructura de transporte e instalaciones sociales que les permitan alcanzar toda su capacidad turística.
- El Perú ha mejorado en su posición en el Índice de Competitividad de Viajes y Turismo entre 2011 y 2017: pasó del puesto 69 al 51. El subíndice con el peor desempeño se concentra en la infraestructura turística. En lo que respecta a infraestructura de transporte terrestre, el país obtuvo un puntaje de 2.4 sobre 7.
- En el caso de las municipalidades, el presupuesto asignado a turismo entre el 2014 y 2016 se redujo en 0.4% promedio anual. Además, la ejecución del presupuesto en turismo tuvo una reducción de 10.9% promedio anual en ese período, ejecutándose menos del 50% durante el último año.
- Los esfuerzos por identificar la brecha de competitividad se concentrarán en distritos con alto potencial turístico, baja densidad poblacional, amplias distancias entre el centro urbano y el recurso turístico, y una pobre ejecución del presupuesto público. Hay 106 distritos priorizados y 68 provincias.
- Si nos enfocamos en los 106 distritos priorizados, a la fecha se han realizado solo 57 Proyectos de Inversión Pública (entre ejecutados y en ejecución) con una inversión total de S/ 228 millones. Ninguno se focaliza en la mejora de la infraestructura de transportes. Por otro lado, sorprende el bajo rendimiento en la ejecución del presupuesto para regiones con alto potencial turístico, como Áncash y Cusco.
- La baja competitividad de los 106 distritos priorizados se explica por los bajos presupuestos y, en general, por la baja ejecución de su presupuesto en la mejora y mantenimiento de la infraestructura turística (social y de transporte). A pesar de contar con recursos, un total de S/ 2,206 millones para el desarrollo de caminos vecinales no fueron ejecutados entre el 2015 y 2017.
- Se propone como alternativa de política realizar un esquema de promoción de la competitividad de los recursos turísticos de alto potencial en Gobiernos locales. Para ello, se recomiendan los siguientes componentes: (i) definición de distritos que participarán del programa; (ii) actualización del Plan de Desarrollo Turístico Local con información del RT; (iii) armado de carteras estratégicas de PIP de alto impacto en infraestructura turística; (iv) asistencia técnica de las inversiones; y (v)

- evaluación de formas de financiamiento.
- Se propone la creación del Mapa de Distritos Turísticos Competitivos (Mapa DISTUC). Este instrumento de política permitirá a los municipios provinciales y distritales identificar la infraestructura turística que se requiere en la zona de influencia del RT. Así, a partir del desarrollo de los componentes descritos en la Sección 3, los Gobiernos locales lograrán no solo mejorar la competitividad turística (número de turistas, ingresos por turismo, operadores turísticos), sino cerrar las brechas de infraestructura existentes.

I. Alcance del problema

1.1. Potencial turístico del Perú

El Perú es un país privilegiado al contar con destinos turísticos de gran demanda tanto por los vacacionistas nacionales como por turistas extranjeros. Ambos presentan diferencias marcadas en su estilo de consumo. En el caso del gasto promedio por persona y del tiempo de pernocte, el turista extranjero destina un mayor gasto y tiempo (USD 964 por persona y 10 noches) que el vacacionista nacional (USD 150 por persona y 5 noches).

La demanda turística para ambos perfiles de turistas ha crecido de manera constante: (i) el número de turistas internacionales pasó de 1.4 a 3.7 millones para el periodo 2011-2016, lo que significó un incremento de 22% promedio anual; y (ii) se dio un incremento de 35 a 40 millones de viajes de vacacionistas nacionales internos (para los últimos tres años). Esto puede ser aprovechado por los Gobiernos municipales distritales para mejorar su oferta turística.

Para el 2016, los vacacionistas nacionales provinieron en su mayoría de Lima, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Huancayo y Piura. Este tipo de turista se concentró en ingresar a los destinos turísticos de las siguientes regiones: Lima (23% de visitas nacionales), Ica (12% de visitas nacionales), Junín (8% de visitas nacionales) y Arequipa (7% de visitas nacionales). El turista nacional suele hacer visitas de un día a sitios cercanos a su lugar de origen. Por esta razón, distritos aledaños a las ciudades principales en una región son los más frecuentados por vacacionistas nacionales.

Así, del total de vacacionistas nacionales que ingresan a Lima, el 12% visita Lunahuaná. En Ica el 48% de turistas internos acuden a la Laguna de Huacachina. En Junín, el 21% prefieren visitar la Laguna de Paca. Finalmente, en la región Arequipa la demanda nacional se concentra en la Plaza de Armas (22%) y el Cañón del Colca (20%). Luego, para destinos alejados, el Santuario de Machu Picchu en Cusco, mantiene una afluencia cerca de 400,000 personas al año. A este le sigue las ciudades de Iquitos y Tarapoto.

Por su parte, el turista extranjero proviene en su mayoría de Chile y EE.UU. En el 2017, el total de turistas chilenos ascendió a 1.1 millones, mientras que de EE.UU. provinieron 500 mil turistas internacionales. Las regiones preferidas por extranjeros son: Junín, Lima, Cusco y Arequipa. Casos particulares son Tacna y Tumbes que, por su ubicación en los puntos fronterizos del país, tienen mayor presencia de extranjeros latinoamericanos (93% y 74%, respectivamente).

Son varios distritos, en 11 regiones del país, los más frecuentados por vacacionistas nacionales. Su cercanía y gran potencial turístico son oportunidades únicas que los Gobiernos municipales —en coordinación con las instancias regionales y nacionales— puedan aprovechar creando mayores puntos de acceso, infraestructura de transporte e instalaciones sociales que les permitan alcanzar toda su capacidad turística.

1.2. El problema de competitividad turística en el Perú

Según el Índice de Competitividad de Viajes y Turismo 2017, el Perú se ubica en el puesto

número 51 de 136 economías, con un puntaje de 4 sobre un máximo de 7 puntos, por debajo de Brasil, Chile y Argentina. Sin embargo, el país ha mejorado en su posición en el ranking entre 2011 y 2017: pasó del puesto 69 al 51. El subíndice con el peor desempeño se concentra en la infraestructura turística. En infraestructura de transporte terrestre, por ejemplo, el Perú obtuvo un puntaje de 2.4 sobre 7.

Esta baja competitividad contrasta con el marcado incremento total del presupuesto asignado a turismo en 21% promedio anual, entre el 2014 y 2016. Este aumento presupuestal solo se dio en los niveles de Gobierno regional y nacional. En el caso de las municipalidades, el presupuesto planificado se redujo en -0.4% promedio anual, para el mismo periodo. La falta de recursos hacia las municipalidades es uno de las principales limitantes para el desarrollo de la oferta turística, al limitar las iniciativas de infraestructura que se presenten.

Adicionalmente, preocupa que en todos los niveles de gobierno se haya disminuido el porcentaje de ejecución en el sector turismo. Para el 2016, el Gobierno nacional tuvo una ejecución cercana al 90% del total presupuestado, mientras que entre los Gobiernos subnacionales se ejecutó en promedio tan solo el 42% de lo planificado. De hecho, la ejecución del presupuesto en turismo por los Gobiernos municipales tuvo una reducción de 10.9% promedio anual entre 2014 y 2016,

ejecutándose menos del 50% en el último año. Entonces, si bien hubo una reducción en los presupuestos para fomentar infraestructura turística para los Gobiernos municipales, igual se mantiene su baja ejecución del gasto.

1.3. Potencial turístico de los Gobiernos municipales en el Perú

En el Cuadro N° 1 se presentan los 10 distritos que a nivel nacional poseen la mayor cantidad de recursos turísticos (RT). Preliminarmente se podría pensar que los distritos más abundantes de RT son los más competitivos. Sin embargo, con excepción de Lima y Cusco, ninguno de los distritos listados logra atraer a grandes volúmenes de turistas (por debajo a 200,000 visitas).

1.4. El problema de la competitividad turística a nivel municipal

El MINCETUR clasifica el grado de competitividad de los RT según las 5 jerarquías descritas en el Cuadro N° 2. Sorprende que del total de RT registrados, 75% no cuentan con categoría alguna (Nivel 0). Esto implica que 940 municipios no poseen información sobre sus RT. Asimismo, a 798 distritos les hace falta ganar mayor competitividad, al poseer RT jerarquizados en los niveles 1 (421 distritos) y 2 (377 distritos).

Cuadro N° 1: Top 10 de distritos que concentran la mayor cantidad de RT

Región	Provincia	Distrito	Número de RT	Potencial
Lima	Lima	Lima	147	Tiene la mayor cantidad de manifestaciones culturales a nivel nacional (119)
Madre de Dios	Tambopata	Tambopata	99	Tiene la mayor cantidad de RT naturales a nivel nacional (71).
Pasco	Oxapampa	Huancabamba	83	Concentra 40 RT catalogados como manifestaciones culturales
Junín	Tarma	Palcamayo	73	Concentra 45 RT catalogados como danzas y folclore.
Moquegua	Mariscal Nieto	Moquegua	71	Concentra 50 RT catalogados como manifestaciones culturales

Amazonas	Chachapoyas	Chachapoyas	68	Concentra 40 RT catalogados como danzas y folclore.
Ayacucho	Huamanga	Ayacucho	65	Concentra 57 RT catalogados como manifestaciones culturales
Junín	Chanchamayo	Pichanaqui	64	Concentra 36 RT catalogados como manifestaciones culturales
Amazonas	Luya	Lamud	62	Poseen una distribución equivalente de RT de folclore, manifestaciones culturales y zonas naturales.
Cusco	La Convención	Santa Ana	60	Poseen una distribución equivalente de RT de folclore, manifestaciones culturales y zonas naturales.
Cusco	Cusco	Cusco	60	Concentra 47 RT catalogados como manifestaciones culturales.

Fuente: Inventario Nacional de Recursos Turísticos – MINCETUR. Elaboración propia

Cuadro Nº 2: Niveles de jerarquización para los RT registrados

Niveles	Descripción	Número de RT registrados	Número de Distritos
Nivel 0	RT sin información en factores como demanda, estado de infraestructura, actividades complementarias, servicios provistos, por nombrar solo algunos.	6,320 (74.8%)	940 (51%)
Nivel 1	RT que pueden complementar a otros RT de mayor mérito, pues no poseen el flujo de turistas o la infraestructura suficiente para ser considerados de gran relevancia.	1,072 (12.7%)	421 (23%)
Nivel 2	RT que pueden llegar a motivar un mayor flujo de turistas, principalmente locales, pero que requieren de infraestructura turística para lograrlo.	855 (10.1%)	377 (20%)
Nivel 3	RT que por sí solos motivan una corriente actual o potencial de visitantes nacionales o extranjeros.	200 (2.4%)	116 (6%)
Nivel 4	RT de gran importancia para el mercado turístico internacional, con demanda potencial creciente y sostenida.	2 (0.02%)	2 (0.11%)
TOTAL		8,449	1,856

Fuente: MINCETUR, 2008. Elaboración propia

El número de distritos con un potencial significativo representa solo 2.4% del total de RT. Asimismo, 116 distritos se encuentran jerarquizados en los niveles 3 y 4. Los distritos con mayor cantidad de RT competitivos son: Cusco (14), Arequipa (12), Yungay (6), Santa Cruz (6) y Cajamarca (5). Esto nos abre una gran opción para implementar políticas focalizadas en los distritos con mayor potencial turístico.

Si clasificamos las municipalidades con RT de nivel 3 y 4, tomando en cuenta el Plan de Incentivos Municipal (PI) propuesto por el MEF, se tendría a los siguientes grupos: A, B, C y D. Los distritos A y B concentran la mayor población y registran menor porcentaje de pobreza que los distritos C y D. Como se describe en el Cuadro Nº 3, un gran número de RT se concentran en los distritos C y D: aquellos poseen menor densidad poblacional y

mayor pobreza (104 RT) respecto a los A y B (98 RT).

Cuadro Nº 3: Distribución de distrito con alto potencial turístico, según PI

Grupo PI y número de distritos	Tipología de Distritos, según Plan de Incentivos	Total de RT	Participación del total
A 9 distritos	Sitios naturales	1	0.5%
	Manifestaciones culturales	28	13.9%
B 34 distritos	Sitios naturales	19	9.4%
	Manifestaciones culturales	47	23.3%
	Realizaciones técnicas, científicas y artísticas contemporáneas	3	1.5%
C 48 distritos	Sitios naturales	37	18.3%
	Manifestaciones culturales	33	16.3%
D 25 distritos	Sitios naturales	23	11.4%
	Manifestaciones culturales	11	5.4%
Total	116 distritos	202 RT	100%

Fuente: Registro Nacional de Distritos al 2018 – MEF. Elaboración propia

Los esfuerzos por identificar la brecha de competitividad se concentrarán en distritos con alto potencial turístico, baja densidad poblacional, amplias distancias entre el centro urbano y el recurso turístico, y una pobre ejecución del presupuesto público (Grupos B, C y D). Para los distritos mencionados, la muestra de RT con jerarquía 3 y 4 se reduce a 159, distribuidos en 106 distritos priorizados y 68 provincias.

Cuadro N° 4: Número de distritos y RT priorizados, según región

Región	Número de Provincias	Número de Distritos	Número de RT
Amazonas	3	7	7
Áncash	8	13	32
Arequipa	5	11	15
Ayacucho	1	1	2
Cajamarca	3	4	9
Cusco	5	14	18
Huancavelica	1	1	1
Huánuco	4	4	5
Ica	3	3	5
Junín	5	5	6
La Libertad	4	7	9
Lambayeque	2	3	3
Lima	3	3	3
Loreto	2	3	4
Madre De Dios	2	3	7
Moquegua	2	3	4
Pasco	1	3	8
Piura	6	7	8
Puno	2	4	6
San Martín	2	2	2
Tacna	1	1	1
Tumbes	2	3	3
Ucayali	1	1	1
Total	68	106	159

Elaboración propia

Del listado de distritos y provincias con potencial turístico, los caminos vecinales representan el 40% (45,000 Km) de la Red Vial Vecinal (RVV). En general, el total de provincias presentan mayores vías sin pavimentar que pavimentadas, en regular y mal estado. Este problema se intensifica para las provincias con mayor índice de pobreza y menor densidad poblacional (grupos C y D). Inclusive, en las regiones con más RT el desarrollo de los caminos viales es débil.

Por el lado del presupuesto asignado a mejorar la calidad y expandir la RVV, los municipios han mostrado avances débiles. El presupuesto asignado por los Gobiernos locales entre el 2015 y 2017 a la RVV se incrementó pasando de S/25 a S/

37 millones. No obstante, la ejecución de este gasto se ha mantenido en un promedio de 67% para el mismo periodo.

Otro factor que impacta sobre el nivel de jerarquía del RT es el gasto realizado por Gobiernos municipales en infraestructura turística. Entre el 2014 y 2017, el presupuesto planificado ha decrecido de S/ 20 millones a S/ 13 millones. Estos recursos han ido acompañados de una mala gestión, puesto que el promedio de ejecución del gasto presupuestado ha sido de 59% para el mismo periodo.

Analizar la base de datos de todos los Proyectos de Inversión Pública (PIP) realizados hasta ahora para poner en valor los recursos turísticos nos ayudará a entender los retos pendientes en infraestructura. Un primer hallazgo es que en dicha base solo existen 533 PIP que representan S/ 1,728 millones entre los tres niveles de gobierno. Al comparar con otros sectores, se puede decir que toda la inversión en proyectos de turismo es menor a los recursos de inversión de un solo año para el sector educación (S/ 1,896 millones). Peor aún: sólo 72 PIP (13% del total), que representan S/ 235 millones, han logrado finalizar su ejecución y 77 PIP (14% del total) tienen un avance de más del 50% en su inversión (S/ 208 millones). Un gran reto del sector turismo es mejorar su capacidad de ejecución y aspirar a aumentar sus recursos para infraestructura.

Si nos enfocamos solo en los 106 distritos priorizados, a la fecha se han realizado solo 57 PIP (entre ejecutados y en ejecución) por un monto de inversión total de S/ 228 millones. Por otro lado, sorprende el bajo rendimiento en la ejecución del presupuesto para regiones con alto potencial turístico, como Áncash y Cusco. Resalta además que ninguno de los 57 PIP realizados se focaliza en la mejora de la infraestructura de transportes.

En suma, la baja competitividad de los 106 distritos priorizados se explica por los bajos presupuestos y, en general, por la baja ejecución de su presupuesto en la mejora y mantenimiento de la infraestructura turística (social y de transporte). A pesar de contar con recursos, un

total de S/ 2,206 millones para el desarrollo de caminos vecinales no fueron ejecutados entre el 2015 y 2017.

El trabajo de cerrar estas brechas debe ser impulsado por los municipios al priorizar en sus planes y presupuestos los PIP que potencien la competitividad de sus RT. Para que este impulso funcione, debe existir una institucionalidad a nivel regional y central que apoye estos esfuerzos con recursos técnicos y financieros.

II. Alternativas de política

Por lo general, las intervenciones para mejorar los destinos turísticos han sido atomizadas y enfocadas en mejorar solo la presentación del RT. Esto ha sido complementado esporádicamente por campañas informativas y publicitarias del recurso, dejándose de lado la infraestructura que facilita el acceso a la localidad donde se ubica. Un ejemplo exitoso que ha roto esta atomización de proyectos y que ha buscado trabajar con componentes integrales es el PIP 184289 de mejoramiento de la infraestructura turística para la fortaleza de Kuélap.

Esta experiencia permite comprobar que con el desarrollo de infraestructuras turísticas y de transportes que logren adaptarse al entorno, se logra optimizar la captura de beneficios de la actividad turística y canalizarlos a la población. Así, se propone como alternativa de política la realización de un **esquema de promoción de la competitividad de los recursos turísticos de alto potencial** en Gobiernos locales.

Para llevar a cabo este esquema se recomienda a los Gobiernos municipales y regionales considerar los siguientes componentes: (i) definición de distritos que participarán del programa; (ii) actualización del Plan de Desarrollo Turístico Local con información del RT; (iii) armado de carteras estratégicas de PIP de alto impacto en infraestructura turística; (iv) asistencia técnica de las inversiones; y (v) evaluación de formas de financiamiento.

Estos componentes permiten definir las principales actividades a realizar por los involucrados con las políticas de turismo y con la gestión de los recursos turísticos locales. Esto con el propósito de mejorar las condiciones para que los destinos turísticos exploten sus condiciones y sean capaces de atraer visitantes y turistas. Para recoger respaldo institucional hacia la propuesta antes descrita, en la siguiente sección se describe los beneficios de esta propuesta.

III. Recomendaciones de política

Se propone la creación del **Mapa de Distritos Turísticos Competitivos (Mapa DISTUC)**. Este instrumento de política permitirá a los municipios provinciales y distritales identificar la infraestructura turística que se requiere en la zona de influencia del RT. Así, a partir del desarrollo de los componentes descritos en la Sección 3, los Gobiernos locales lograrán no solo mejorar la competitividad turística (número de turistas, ingresos por turismo, operadores turísticos), sino cerrar las brechas de infraestructura existentes.

El **Mapa DISTUC** priorizará a los distritos de los grupos con mayor nivel de pobreza y menor densidad poblacional. Así, según su disponibilidad de recursos y sus compromisos en el manejo eficiente ejecución del gasto, los distritos atendidos podrán acceder a mayores y mejores fuentes de financiamiento del Gobierno nacional. Es necesario, por ello, que los distritos que empleen esta herramienta coordinen con diferentes actores, según los diversos roles de gobernanza establecidos.

El MINCETUR deberá ponerse como objetivo en estas elecciones municipales y regionales buscar el compromiso de los candidatos para adoptar el uso del Mapa DISTUC como herramienta de gestión pública. A nivel de la sociedad civil, es importante informar a los votantes de los 106 distritos priorizados. Así, se promueve que la sociedad civil sea un grupo de presión importante para que las nuevas autoridades se comprometan con el

cumplimiento de los acuerdos establecidos para el desarrollo de infraestructura turística de calidad.

En el marco de la meta nacional de atraer a 7 millones de turistas internacionales, es imperativo que el poder ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), establezca un mecanismo estable de apoyo con recursos técnicos al MINCETUR para cumplir esta estrategia. Este mecanismo debe permitir maximizar los recursos del canon de aquellas regiones que reciben estas transferencias y cuyas inversiones, muchas veces, no se alínean con las prioridades del distrito o su potencial de desarrollo.

No se debe olvidar que del total de RT registrados, 75% aún no cuentan con categoría alguna (Nivel 0). Queda pendiente que 940 municipios categoricen sus RT. Adicionalmente, está pendiente que 798 distritos inviertan en mejorar la infraestructura de sus RT jerarquizados en los niveles 1 y 2. Con el Mapa DISTUC se da el primer paso para motivar a que más distritos mejoren su competitividad, aprovechando su diversidad y riqueza, natural y cultural. A continuación, se muestra un ejemplo de la aplicación del Mapa DISTUC en una provincia.

Para acceder a este texto completo y al resto de propuestas vinculadas con los temas urgentes para el desarrollo regional y local del Perú, visite: **agenda2018.pe**

Omar Narrea. Es profesor de pregrado y postgrado en la Universidad del Pacífico. Obtuvo la beca Chevening para el MSc Mega Infrastructure Projects en la Bartlett School del University College London donde participó en trabajo de campo en proyectos en UK, Europa y Asia. Previamente trabajó en el Ministerio de Economía en la reforma del Presupuesto por Resultados y el SNIP. Cuenta con un MSc en Política Social (London School of Economics) y estudios de pobreza en la Universidad de Bologna. Sus temas de investigación involucran la infraestructura, el ordenamiento territorial y la gestión pública.