

**ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. EL  
CASO DEL PLAN SECTORIAL DE TURISMO  
DE COLOMBIA 2018-2022  
ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES. THE CASE  
OF THE COLOMBIAN TOURISM SECTOR  
PLAN 2018-2022**

DANIEL CORZO ARÉVALO<sup>1</sup>  
*Universidad Autónoma de Bucaramanga*

**RESUMEN**

Este trabajo presenta, explica y analiza la efectividad, eficiencia y pertinencia del Plan Sectorial de Turismo (PST) de Colombia 2018-2020 como un ejercicio de análisis de políticas públicas turísticas. El PST será estudiado bajo la lupa del reciente periodo de crecimiento en el sector, así como de las nuevas necesidades del sector turístico en el contexto de la pandemia COVID-19, usando para ello un análisis cronológico de diez indicadores que permiten medir el impacto de las políticas públicas en la economía del turismo. Se encontró que gran parte de los buenos resultados de los indicadores macroeconómicos del sector turístico se deben a la buena gestión nacional de las políticas turísticas. Asimismo, el PST 2018-2022 se calificó con una pertinencia del 86,11% en 2018, momento en que esta política pública fue formulada. Ya que su pertinencia se vio afectada por la pandemia del COVID-19, que plantea nuevas necesidades y problemas públicos, sus estrategias deberían replantearse al término 2022.

**Palabras clave:** Políticas públicas, políticas turísticas, análisis, pertinencia, Plan Sectorial de Turismo.

**ABSTRACT**

This paper presents, explains and analyzes the effectiveness, efficiency and relevance of the Tourism Sector Plan (TSP) of Colombia 2018-2020 as an exercise of analysis of tourism public policies. TSP will be studied under the magnifying glass of the recent period of growth in the sector, as well as the new needs of the tourism sector in the context of the COVID-19 pandemic, using a chronological analysis of ten indicators that allow measuring the impact of public policies in the tourism economy. It was found that a large part of the good results of the macroeconomic indicators of the tourism sector are due to the good national management of tourism policies. Likewise, the TSP 2018-2022 was rated with a relevance of 86.11% in 2018, at which time this public policy was

---

Fecha de Recepción: 4 de noviembre de 2020 Fecha de Aceptación: 18 de junio de 2021

<sup>1</sup> Administrador Turístico y Hotelero. Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo  
Universidad Autónoma de Bucaramanga. E-mail: Dcorzo16@unab.edu.co

formulated. Since its relevance was affected by the COVID-19 pandemic, which poses new needs and public problems, its strategies should be rethought by the end of 2022.

**Keywords:** Public policies, tourism policies, analysis, relevance, Tourism Sector Plan.

## 1. INTRODUCCIÓN

Colombia destaca en Latinoamérica como uno de los países con mayor dinamismo en el desarrollo turístico, siendo receptora de un creciente número de viajeros durante los últimos años (MinCIT, 2018). Organismos internacionales como la Organización Mundial del Turismo, OMT (2017) reconocen continuamente al país por haber logrado generar confianza en los mercados internacionales y consolidado su oferta de atractivos y recursos turísticos, reposicionándose globalmente como un destino turístico.

Entre los años 2012 y 2019, Colombia obtuvo un impresionante crecimiento en los principales indicadores de turismo: se incrementaron en 106% las llegadas de turistas extranjeros, en 124% el número de prestadores de servicios turísticos, en 32,8% la generación de divisas y en 9,8% la cantidad de empleos en el sector (MinCIT, 2020). Con ello, el rubro de hoteles y restaurantes pasó de constituir el 3,4% del producto interno bruto (PIB) del país en 2012, a una contribución del 3,9% en 2019—un aumento de 0,5 puntos porcentuales según MinCIT (2020).

Tal nivel de crecimiento en los indicadores del turismo no habría podido darse de manera espontánea; más bien, tuvo que estar respaldada por una política pública bien implementada. En efecto, el rol del gobierno y la política pública en el turismo ha sido ampliamente estudiado en la literatura académica (Halkier, 2010; Dredge & Jenkins 2012; Kennell & Chaperon, 2013). Hall y Zapata (2014) observan cómo la creciente fluidez de los límites tradicionales entre los ciudadanos, la sociedad y el gobierno ha llevado a adoptar un enfoque más corporativista, pluralista y orientado al retorno económico, en lo que respecta a las políticas públicas de turismo. Por ello, en la actualidad es común que los indicadores con los que se mide el éxito de una política pública turística sean primordialmente de índole económica.

Si se considera que el turismo es un área con características multi-escalares y multi-públicos, en la que ha sido difícil llevar a la acción temas de bien común como el turismo sostenible y el turismo comunitario, la implementación de las políticas públicas turísticas cobra especial importancia (Hall, 2009). En el caso colombiano, podríamos entonces relacionar la bonanza del sector turístico de los últimos años a una eficaz gestión de políticas públicas para el sector.

Ahondando en esta relación entre la implementación de las políticas públicas y el desarrollo económico, la presente

investigación se propone hacer un análisis del Plan Sectorial de Turismo (PST) 2018-2022, que es la principal carta de navegación de acciones públicas del actual gobierno nacional en Colombia. El PST será estudiado bajo la lupa del reciente periodo de crecimiento en el sector, así como de las nuevas necesidades del sector turístico en el contexto de la pandemia COVID-19, ya que el sector más afectado por la pandemia fue el turismo y ahora los gobiernos requieren revisar los planes producto de los impactos generados por la misma (Corzo, 2021).

Inicialmente, se plantea un marco teórico en el que se ofrece una conceptualización de política pública, análisis de políticas públicas, políticas turísticas y el Plan Sectorial de Turismo de Colombia como política turística. Luego, se describe el método de análisis cronológico a partir de los indicadores propuestos por Díaz (2015) para medir el impacto de las políticas públicas en la economía del turismo. El análisis se realiza primero en términos de eficacia y eficiencia, desde estos indicadores. Posteriormente, se evalúa la pertinencia de las estrategias del PST en tres momentos: su formulación, durante la crisis sanitaria del COVID-19 y pasada la crisis hasta el término de su vigencia en 2022. Por último, se proponen recomendaciones para mejorar el actual PST y adaptarlo a la nueva realidad traída por esta coyuntura.

## **2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

### **2.1. Análisis de políticas públicas**

El concepto de política pública denota un conjunto de principios, iniciativas, procesos y medios diseñados e implementados por el gobierno con el propósito de coordinar, regular y orientar la conducta de los agentes económicos y sociales hacia la consecución de objetivos específicos en uno o más sectores de interés nacional, regional y estatal (Díaz, 2015). Corzo (2018) define la política pública como un proceso de construcción social, en la que el gobierno—en su rol de orientador social de la acción colectiva—interactúa con diversos actores implicados en un problema o necesidad pública, a fin de establecer acuerdos que propendan una posible solución. En otro orden, las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible razonablemente dentro del marco de un sistema político, en el que el estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones (Velásquez, 2009).

Estas políticas públicas se crean para dar soluciones a problemáticas colectivas. Por ello, se hace indispensable no sólo su formulación e implementación, sino también su análisis y evaluación. Corzo & García (2020) recomiendan que “*las entidades gubernamentales formulen, implementen y validen*

*procesos a nivel macro y micro en los constructos referidos, con el fin de impactar considerablemente la competitividad turística de los destinos”* (Corzo & Gracias, 2020). Para comprender plenamente las políticas públicas, se deben indagar las acciones y decisiones estatales, así como los procesos que se desencadenan en torno a ellas y los que ellas mismas producen (Jaime, Dufour, Alessandro & Amaya, 2013). El análisis de las políticas públicas es una evaluación directa de la labor de los gestores públicos, pues son ellos quienes reproducen el proceso de las políticas públicas con sus decisiones, aspirando a entender la complejidad de la acción pública y prescribir en la medida de lo posible la mejor forma de abordarla (Vargas, 2007).

## **2.2. Políticas públicas en turismo**

La política turística es el conjunto de acciones que se diseñan e implantan por los gobiernos con intención de alcanzar objetivos relacionados al proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado (Velasco, 2011). La política turística es una política pública sectorial que sirve como instrumento de intervención de los gobiernos en el desarrollo de la actividad turística (Schenkel, 2019). Estas políticas se piensan, diseñan e implementan teniendo al turismo como su principal (aunque no su único) objeto de intervención, pudiendo ser aplicadas por las áreas de turismo de los distintos niveles del estado (Villar, 2009).

Cada vez es mayor la necesidad de estudiar las políticas públicas del sector turístico, al reconocerse la relevancia en términos prácticos de conocer los resultados de ciertas políticas turísticas (Schenkel, 2019). Sin embargo, en los últimos diez años se han realizado escasos análisis de políticas públicas turísticas en Colombia (Zúñiga y Castillo, 2012; Zúñiga, Castillo & Miki, 2012).

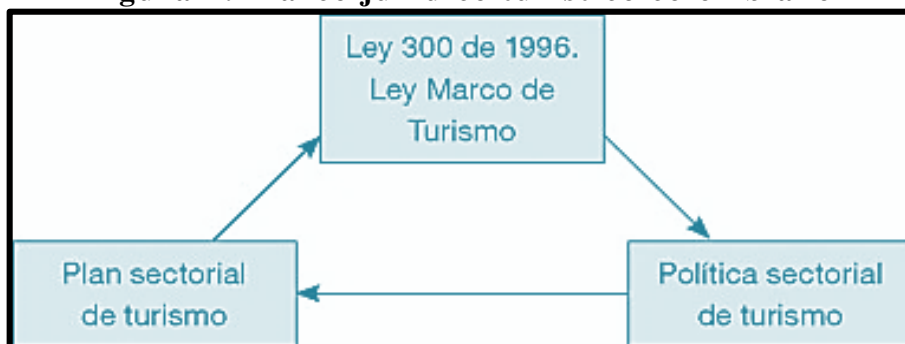
En 2013, Benavides y Venegas elaboraron un estudio de competitividad, en el que encontraron que el enfoque de la política turística colombiana no impacta realmente en la competitividad, ya que no integra de forma eficiente los actores del cluster turístico. Restrepo (2014) presenta los avances alcanzados en el sector turismo en Colombia durante el periodo 2004-2014, a través de un análisis cualitativo de las políticas públicas en la normatividad, planes de desarrollo sectorial y acciones específicas en gestión. Benavides (2015) analiza los elementos clave de la política turística trabajada por Colombia durante la última década (2004-2014). Este análisis se centra en los instrumentos de la política turística, particularmente en lo que se refiere al servicio turístico receptivo colombiano, explorando su impacto en la competitividad y el dinamismo del sector a futuro.

Díaz (2015) presenta, explica y analiza cómo la aplicación y desarrollo de las políticas públicas y sectoriales impactaron en la evolución y transformación de la industria turística colombiana. Mediante un desarrollo cronológico, va presentando la aplicación de las diferentes regulaciones y políticas públicas y sus impactos socio-económicos en el turismo. Finalmente, Corzo (2019) analiza la implementación del Plan Estratégico de Seguridad Turística, una política pública promovida desde el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Para ello, se cruzaron 120 matrices generadas en los Consejos de Seguridad Turística de los diferentes destinos turísticos en Colombia durante el periodo 2006-2013.

### 2.3. Planes Sectoriales de Turismo de Colombia

En la Ley General de Turismo (Ley 300 de 1996), se establecen los principios básicos por los que se rige la industria turística. Se crea además el Viceministerio de Turismo, así como la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción. A su vez, se crea el Plan Sectorial de Turismo (PST) y se otorga la responsabilidad de la promoción turística del país al ministerio encargado.

**Figura 1: Marco jurídico turístico colombiano**



Fuente: (Benavides, 2015)

Años más tarde, se crea en Colombia el primer Plan Sectorial de Turismo 2003-2006 “Turismo para un nuevo país”, promovido en el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). El PST 2003-2006 identificó deficiencias en infraestructura y transporte, difícil acceso a financiación e incentivos por parte de las empresas turísticas, inseguridad, deficiencias en la promoción y comercialización de los productos turísticos, falta de capacitación de personal turístico y carencia de estadísticas turísticas. Su estrategia principal centró los esfuerzos del gobierno en la recuperación del turismo interno antes que pensar en conquistar turismo receptivo. Evidentemente, la Política de Seguridad Democrática propugnada por Álvaro Uribe Vélez permitió que el turismo iniciará un nuevo rumbo en Colombia.

Para el segundo periodo de Uribe (2006-2010), el Plan Sectorial de Turismo demoró en crearse y por lo tanto su vigencia fue de sólo dos años: 2008-2010. Su principal objetivo fue impulsar a Colombia como destino turístico de clase mundial, ya que las variables macro (inseguridad, imagen negativa del país, economía con niveles modestos de crecimiento) habían ido mejorando y había un contexto propicio para dar el salto al mercado internacional. Campañas como “Colombia, el riesgo es que te quieras quedar” atrajeron grandes flujos de turistas internacionales, con lo que se hizo necesario plantear nuevos mecanismos para mejorar la competitividad de las empresas y destinos turísticos.

El Plan Sectorial de Turismo 2011-2014, promovido por Juan Manuel Santos, da continuidad al desarrollo de las políticas públicas del turismo de su predecesor. Este plan se concentra en reforzar el desarrollo de iniciativas para fortalecer la competitividad y sostenibilidad del sector desde cuatro ámbitos fundamentales: a) el desarrollo de una oferta turística más competitiva; b) el mejoramiento del acceso y la conectividad con los mercados turísticos; c) el fortalecimiento de la promoción turística internacional y nacional y d) la coordinación público-privada y nacional-regional para el desarrollo turístico.

Para el segundo mandato del presidente Juan Manuel Santos, cuya agenda se concentraba en poner fin del conflicto armado con las guerrillas de las FARC, se lanzó el Plan Sectorial de Turismo 2014-2018, que reconocía que la consecución de la paz juega un papel fundamental en el despegue definitivo del turismo, como también de todas las industrias del país y en definitiva de todo el pueblo colombiano. Con este cuarto PST, Colombia vio un récord en el flujo de turistas internacionales, abriéndose lugar para el turismo sostenible, comunitario y agroturismo en territorios que previamente habían sido escenarios del conflicto armado.

### **3. METODOLOGÍA**

El desarrollo metodológico de este trabajo de investigación, de carácter descriptivo, presenta la evolución cronológica del impacto en la economía que ha tenido la implementación del Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 en los tres años transcurridos desde su creación. El análisis se realiza a través de la valoración y evaluación cuantitativa de un conjunto de indicadores económicos que permiten medir el desempeño de las políticas públicas de turismo, propuestos por Díaz (2015).

**Tabla 1. Indicadores económicos del turismo**

Indicadores
Entrada de turistas extranjeros
Ocupación hotelera
% participación del turismo en el PIB nacional
Tasa de crecimiento del PIB turismo
Divisas generadas por Turismo (miles de millones COP)
Tasa de crecimiento de divisas generadas por turismo
Valor de las exportaciones de servicios turísticos (millones USD)
Crecimiento del valor de las exportaciones de servicios turísticos
Número de empleos directos generados por el turismo
Tasa de crecimiento de generación de empleo en el sector turismo

*Fuente:* (Díaz, 2015)

#### **4. PLAN SECTORIAL DE TURISMO 2018-2022**

El Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 “Turismo: el propósito que nos une” hace parte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, tal como lo disponen los artículos 2° y 16° de la Ley 300 de 1996 “Ley General de Turismo”. Su ejecución se sustenta en las políticas, orientaciones, lineamientos y disposiciones complementarias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual el turismo debe alinearse al propósito de incrementar la productividad nacional, contribuyendo efectivamente a dinamizar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible del país (MinCIT, 2018).

Las acciones puntuales de política pública de turismo que se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se encuentran en el Pacto II, “Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”, línea C, “Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas”, numeral C “Impulsar la productividad, generación de valor y sostenibilidad del turismo en las empresas, destinos y comunidades”. Con esta premisa, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) establece como objetivo del actual Plan Sectorial de Turismo: “mejorar la competitividad de Colombia como destino turístico a partir de iniciativas de fortalecimiento de la productividad, la generación de valor y la corresponsabilidad entre los actores del sector turismo, así como su posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales.” (MinCIT, 2018).

Así, el PST busca promover mayor eficiencia y articulación en la relación entre la oferta y la demanda turística, maximizando los beneficios del turismo en la productividad empresarial, la equidad territorial y la calidad de vida de las comunidades receptoras. Para lograr este objetivo, el plan establece seis grandes líneas estratégicas y 24 estrategias del gobierno nacional para el cuatrienio 2018-2022, que definen la ruta de actuación que, a mediano y largo plazo, solucionen (según el mismo plan) los cuellos de botella que enfrenta el sector.

Entre las líneas estratégicas del PST 2018-2022 encontramos:

1. Generación de condiciones institucionales para el impulso al sector turismo
2. Gestión integral de destinos y fortalecimiento de la oferta turística del país
3. Más inversión, mejor infraestructura y conectividad para el turismo
4. Innovación y desarrollo empresarial en el sector turismo
5. Fortalecimiento del capital humano para la competitividad del turismo
6. Promoción de un turismo transformador, incluyente y con equidad

Cada una de las líneas estratégicas responde a un objetivo específico y engloba un conjunto de estrategias para su resultado. Si bien la mayoría serán lideradas por el MinCIT y sus entidades adscritas, algunas requieren del trabajo articulado tanto con las entidades pertenecientes al Consejo Superior de Turismo y otras instancias del Gobierno Nacional, así como de los entes territoriales, entre otros actores y partes interesadas a nivel público y privado. Igualmente, el plan estipula un conjunto de metas sectoriales con la que se evaluarán sus resultados.

Esta política pública se elaboró de forma coordinada con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a partir de las orientaciones y disposiciones establecidas en las leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 1617 de 2013. En concordancia con el mencionado marco normativo, el PST 2018-2022 fue producto de una construcción colectiva y participativa con actores públicos y privados, las regiones, la academia y demás partes vinculadas con la actividad turística en el país.

#### **4.1. Análisis de indicadores turísticos**

A continuación, se ofrece una valoración y evaluación cuantitativa de los indicadores económicos propuestos por Díaz (2015) para medir el desempeño de las políticas públicas de turismo.

En general, se observa un crecimiento sostenido de todos los indicadores (excepto el número de empleos en el sector) en



los años 2017, 2018 y 2019, con un marcado descenso hacia 2020, que se ve claramente reflejado en la disminución del 38,2% del PIB turístico en el primer semestre del año, con respecto al mismo periodo en 2019 (cabe recalcar que los datos sólo incluyen el primer semestre de 2020). Si bien el año 2020 aún está en curso, es factible asumir que los indicadores no revertirán su tendencia a la baja debido al impacto de la pandemia del COVID-19. De hecho, lo más probable es que estos valores anuncien una fuerte caída del sector turístico que podría mantenerse incluso para 2021.

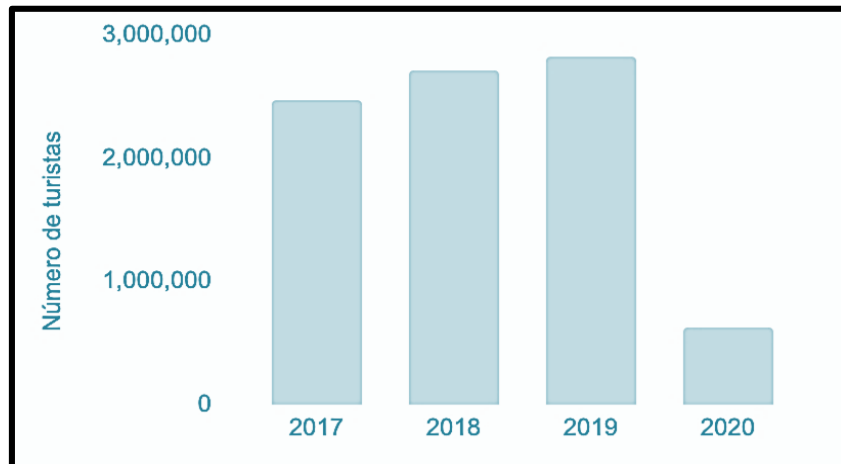
**Tabla 2. Resumen de indicadores de turismo para el periodo 2017-2020**

Indicadores	2017	2018	2019	2020
Entrada de turistas extranjeros	2,465,815	2,709,043	2,814,025	622,328
Ocupación hotelera	55.1%	55.5%	57%	33.5%
% participación del turismo en el PIB nacional	3.81%	3.82%	3.87%	2.49%
Tasa de crecimiento del PIB turismo	0.9%	0.2%	1.4%	-38.2%
Divisas generadas por Turismo (miles de millones COP)	31,746	32,594	34,113	9,610
Tasa de crecimiento de divisas generadas por turismo	2.19%	2.67%	4.66%	-38.2%
Valor de las exportaciones de servicios turísticos (millones USD)	5,881	6,624	6,751	1,566
Crecimiento del valor de las exportaciones de servicios turísticos	5.31%	12.63%	1.92%	-50.8%
Número de empleos directos generados por el turismo	24,314	24,089	24,251	
Tasa de crecimiento de generación de empleo en el sector turismo	-1.58%	-0.92%	0.67%	

*Fuente:* elaboración propia con datos de MinCIT (2020)

La Figura 2 muestra el detalle de la entrada de visitantes extranjeros no residentes en Colombia. Entre 2017 y 2019, este indicador aumentó de forma sostenida, logrando un crecimiento del 14,1%. En el primer semestre de 2020, el flujo turístico se había reducido en 50,6% con respecto al periodo 2019-I, lo cual es consecuencia directa del cierre de fronteras internacionales decretado frente a la emergencia sanitaria del COVID-19.

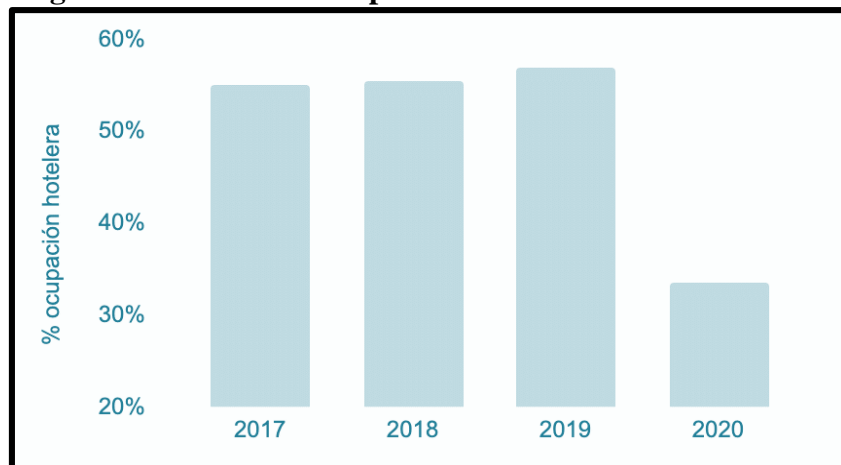
**Figura 2: Entrada de turistas extranjeros a Colombia en 2017-2020**



Fuente: elaboración propia con datos de MinCIT (2020)

La tendencia de la tasa de ocupación hotelera se muestra en la Figura 3, dibujando un crecimiento del 3,5% entre 2017 y 2019. Nuevamente, en el primer semestre de 2020 este indicador disminuyó notablemente, colocándose por debajo del 40%. Esto puede asociarse a la disminución del flujo turístico internacional.

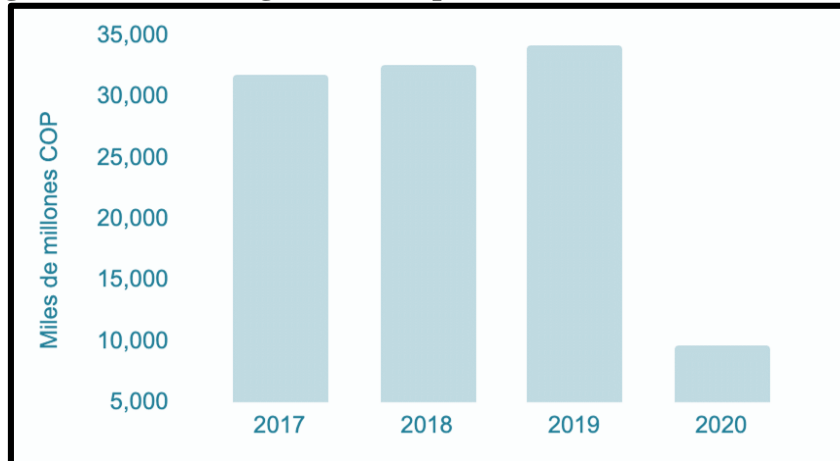
**Figura 3: Tasa de ocupación hotelera en 2017-2020**



Fuente: elaboración propia con datos de MinCIT (2020)

Las divisas generadas por el turismo muestran un comportamiento similar al de la ocupación hotelera, lo que es de esperarse dado que las divisas del sector turismo en Colombia se miden en función de lo producido por los hoteles y restaurantes. Las divisas se incrementaron en 7,5% entre 2017 y 2019, sufriendo una grave caída del 38,2% para el primer semestre de 2020.

**Figura 4: Divisas generadas por el turismo en 2017-2020**

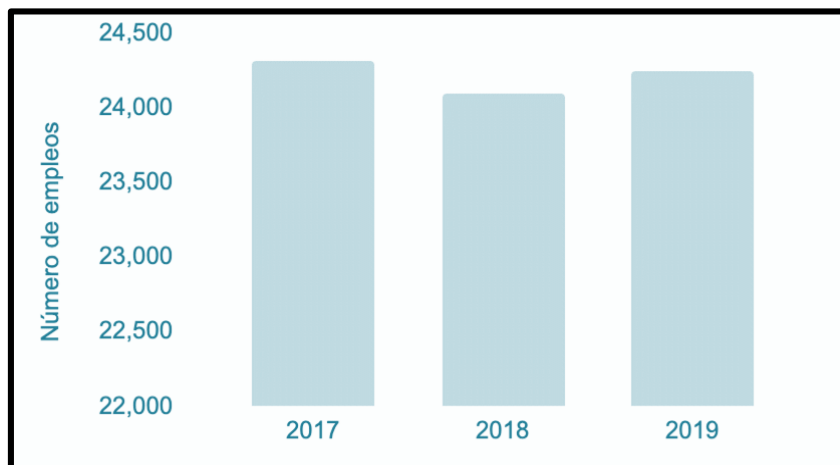


*Fuente:* elaboración propia con datos de MinCIT (2020)

En el caso de los empleos generados en el sector turismo (rubro de comercio, hoteles y restaurantes), la tendencia positiva en el periodo previo a la crisis del COVID-19 no se manifiesta como en los demás anteriores. La disminución del 0,3% en la cantidad de personas empleadas en el sector puede relacionarse a las altas tasas de informalidad en este rubro, que se han mantenido por encima del 50% desde el año 2007 (MinCIT, 2020).

La informalidad suele ser señal de inseguridad laboral, que hace que los empleos en turismo tengan una alta tasa de rotación. Es evidente que, en lo que a informalidad laboral se refiere, las políticas públicas implementadas por el gobierno colombiano no han logrado generar un cambio significativo en los últimos años.

**Figura 5: Número de empleos generados en el sector turismo en 2017-2019**



*Fuente:* elaboración propia con datos de MinCIT (2020)

#### **4.2. Análisis de pertinencia del PST**

Análisis de pertinencia frente a las estrategias propuestas por el Plan Sectorial de Turismo durante tres periodos establecidos: 2018 cuando se formuló la política turística, 2020 bajo el contexto de la pandemia del COVID-19 que afectó significativamente al sector y que requiere unas estrategias específicas para su reactivación y recuperación operativa, y finalmente la pertinencia post-COVID-19 hasta la vigencia del PST 2018-2022.

**Tabla 3. Línea estratégica 1: Generación de condiciones institucionales para el impulso al sector turismo**

<b>Estrategias</b>	<b>Pertinencia 2018</b>	<b>Pertinencia 2020</b>	<b>Pertinencia 2022</b>
Fortalecer la institucionalidad para el turismo	X	X	X
Mejor gestión de los recursos económicos del turismo	X	X	X
Generar información eficiente para las políticas públicas en turismo	X	X	X
Propender por un turismo más responsable y sostenible	X	X	X

*Fuente:* Elaboración propia

La primera estrategia de fortalecer la institucionalidad no pierde la pertinencia en el pasar de los años ya que es el Ministerio de Comercio Industria y Turismo quien fomenta el marco regulatorio para el turismo adaptándolo a los nuevos contextos y realidades. Hoy producto de la pandemia del COVID-19 se está promoviendo la actualización de la Ley General de Turismo con el fin de contar con los mecanismos para dar respuesta oportuna desde la gestión pública a los nuevos paradigmas del turismo.

Es de reconocer que los recursos públicos son limitados, y por ello una buena gestión fiscal es importante y pertinente, más aún cuando los impactos económicos del COVID-19 afectó en gran medida y con mayor fuerza el sector turístico por la restricción de las fronteras y la movilización nacional e internacional. Durante la cuarentena en Colombia, el MinCIT tuvo un papel fundamental para mitigar el impacto económico en los prestadores de servicios turísticos ajustando el impuesto del Registro Nacional del Turismo (RNT) y redefiniendo las

prioridades de inversión turística del Fondo Nacional del Turismo (FONTUR).

A pesar de ser pertinente la estrategia “Generar información eficiente para las políticas públicas en turismo” y si pertinencia seguirá estando vigente en el transcurso del tiempo. La gestión de esta estrategia por parte del gobierno nacional ha sido deficiente. Actualmente se cuenta con un Centro de Información Turística (CITUR) que aún no logra los estándares exigidos por la Organización Mundial de Turismo (OMT) y por ello el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se unió creando el *Visor de Turismo* como centro de información turística. Cabe mencionar que los datos son importantes para tomar decisiones acertadas e informadas frente al rumbo del accionar público.

Finalmente, la última estrategia de la primera línea estratégica estuvo vigente en la formulación del Plan como un estado deseado al promover un turismo sostenible, pero hoy cobra especial atención producto de las nuevas medidas de bioseguridad y medidas ambientales para la reactivación del turismo después de la pandemia.

**Tabla 4. Línea estratégica 2: Gestión integral de destinos fortalecimiento de la oferta turística**

<b>Estrategias</b>	<b>Pertinencia 2018</b>	<b>Pertinencia 2020</b>	<b>Pertinencia 2022</b>
Fortalecer la planificación y ordenamiento territorial para el turismo			
Desarrollar productos turísticos diferenciados y de alto valor	X		X
Fortalecer la integración regional para el turismo	X		X
Seguridad turística moderna			

*Fuente:* Elaboración propia

La segunda línea estratégica, aunque varias de sus estrategias suenan pertinentes al analizar las acciones de políticas públicas establecidas por ellas, se evidencia la desarticulación y la poca efectividad que podrían tener las acciones. Por lo tanto, se hace necesario que las acciones planteadas sean acertadas para que la estrategia pueda ser pertinente no solo en su formulación, sino en su implementación y posterior evaluación.

**Tabla 5. Línea estratégica 3: Más inversión, mejor infraestructura y conectividad para el turismo**

<b>Estrategias</b>	<b>Pertinencia 2018</b>	<b>Pertinencia 2020</b>	<b>Pertinencia 2022</b>
Atracción de la inversión para planta e infraestructura turística sostenible de talla mundial	X		
Aumento de la inversión extranjera directa en turismo	X		
Fortalecimiento de la inversión público - privada para la infraestructura turística	X		
Más y mejor conectividad aérea	X		
Mejor conectividad terrestre, digital, fluvial, marítima y náutica	X		
Infraestructura sostenible para el turismo	X		X

*Fuente:* Elaboración propia

**Tabla 6. Línea estratégica 4: Innovación y desarrollo empresarial en el sector turismo**

<b>Estrategias</b>	<b>Pertinencia 2018</b>	<b>Pertinencia 2020</b>	<b>Pertinencia 2022</b>
Mejorar el ambiente de negocios para el turismo	X		X
Impulsar el desarrollo de emprendimientos turísticos	X		
Empleabilidad decente para el sector	X	X	X
Innovación para potencializar el sector	X		X

*Fuente:* Elaboración propia

El comportamiento del sector turístico en Colombia venía con grandes expectativas de continuar con tendencia al crecimiento, por lo que era pertinente en el 2018 pensar en una línea estratégica que promoviera más inversión, el mejoramiento de infraestructura y la conectividad para el turismo; hoy y en los próximos años, producto de la pandemia, lo pertinente es destinar estos recursos en la reactivación del sector y en garantizar que la tasa de ocupación del sector turístico se mantenga.

Para afrontar los retos que exige una verdadera estrategia integral para aumentar la productividad del turismo en Colombia, esta línea propone que los actores del sector prioricen los temas claves en materia de innovación, mejoramiento del ambiente de negocios y herramientas de apoyo para fortalecer su desarrollo productivo, manteniendo su pertinencia post-covid, ya que al ser el turismo un sector con altos índices de informalidad (47% pre-pandemia) hoy la nueva realidad producto de la pandemia generó que esta informalidad aumentara y por ende se requieren acciones encaminadas a la innovación y desarrollo empresarial del sector más afectado por las medidas de cuarentena en el mundo.

**Tabla 7. Línea estratégica 5: Fortalecimiento del capital humano para la competitividad del turismo**

<b>Estrategias</b>	<b>Pertinencia 2018</b>	<b>Pertinencia 2020</b>	<b>Pertinencia 2022</b>
Capacidades para el talento humano vinculado al sector turismo	X		
Guianza turística pertinente y más profesional	X		
Fortalecimiento del Programa Colegios Amigos del Turismo (CAT)	X		

*Fuente:* Elaboración propia

El nivel de desarrollo y la calidad del talento humano es fundamental para convertir a Colombia en un destino turístico de clase mundial. Por ello, en esta línea estratégica se abordan los temas más sensibles de la educación y formación del talento humano para el sector, que influyen en la prestación de los servicios en gran parte de los territorios y que para el escenario del 2018 donde se formuló su pertinencia no estaba en duda. Hoy el Gobierno Nacional debería trabajar no solo en la generación de capacidades para el talento humano vinculado del sector turístico, sino en promover que los ocupados del sector permanezcan allí, y no se genere, producto de la pandemia, desinterés en la formación técnica y migración a otros sectores más estables.

Finalmente, la última línea estratégica fue formulada en el contexto del crecimiento exponencial del turismo interior durante los últimos años en Colombia, pretendiendo mejorar el posicionamiento de los destinos turísticos del país en la demanda nacional e internacional, incrementando los flujos a nivel interno y receptivo. Tendencia que no se mantuvo dado el panorama que generó la crisis sanitaria del COVID-19.

**Tabla 8. Línea estratégica 6: Promoción de un turismo transformador, incluyente y con equidad**

<b>Estrategias</b>	<b>Pertinencia 2018</b>	<b>Pertinencia 2020</b>	<b>Pertinencia 2022</b>
Promoción turística efectiva de Colombia como destino turístico	X		X
Facilitación turística			X
Turismo con equidad para todos los colombianos	X		

Fuente: Elaboración propia

#### 4.3. Recomendaciones al Plan Sectorial de Turismo

Analizando la tabla 9 se puede evidenciar que el PST tiene una pertinencia al 2018 en 86,11% dado que se formuló esta política pública desde la participación de los diferentes actores del turismo.

**Tabla 9. Pertinencia del Plan Sectorial de Turismo de Colombia**

<b>Líneas Estratégicas</b>	<b>Pertinencia 2018</b>	<b>Pertinencia 2020</b>	<b>Pertinencia 2022</b>
Generación de condiciones institucionales para el impulso al sector turismo	100%	100%	100%
Gestión integral de destinos y fortalecimiento de la oferta turística del país	50%	0%	50%
Más inversión, mejor infraestructura y conectividad para el turismo	100%	0%	16,66%
Innovación y desarrollo empresarial en el sector turismo	100%	25%	15%
Fortalecimiento del capital humano para la competitividad del turismo	100%	0%	0%
Promoción de un turismo transformador, incluyente y con equidad	66,66%	0%	66,66%
<b>Plan Sectorial de Turismo 2018-2022</b>	<b>86,11%</b>	<b>20,83%</b>	<b>41,38%</b>

Fuente: Elaboración propia



Esta pertinencia evidentemente no se mantuvo durante la declaración de emergencia producto del COVID-19 en Colombia, pero si analizamos cualquier política pública bajo esta lupa, lo más probable es que la pertinencia de mayoría también disminuyeran en este acontecimiento sin precedente, dado que requería acciones públicas específicas no planificadas en los instrumentos de políticas.

Cabe mencionar que el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 requerirá una serie de mejoras en las estrategias ya que el estado inicial del sector turístico ha cambiado en sus dinámicas dado el acontecimiento del 2020. Siendo así se recomienda pensar en estrategias que fomenten la reactivación económica del sector turístico promoviendo el turismo interno para así mejorar la pertinencia al periodo 2022. Redireccionar los fondos que se tenían proyectado para infraestructura y conectividad turística en fondos de capital de trabajo para los prestadores de servicios turísticos. Las estrategias pensadas en el fomento de nuevos emprendimientos turísticos, que sean estrategias de acompañamiento a los emprendedores y empresas ya establecidas y que requieren un apoyo dadas las pérdidas del 2020. Y se aconseja la creación de productos turísticos especializados y sostenibles que fomenten la seguridad física y médica de los turistas.

## **5. CONCLUSIONES**

Este estudio analizó el Plan Sectorial de Turismo (PST) 2018-2022, la principal carta de navegación de acciones públicas del actual gobierno nacional en Colombia en materia turística, en el contexto del reciente periodo de crecimiento en el sector, así como de las nuevas necesidades del sector turístico surgidas de la pandemia COVID-19.

Se planteó inicialmente una conceptualización de política pública, políticas turísticas y el Plan Sectorial de Turismo de Colombia en particular. Después, se realizó un análisis cronológico a partir de una batería de diez indicadores del impacto de las políticas públicas en la economía del turismo. Se evaluó también la pertinencia de las estrategias del PST en el contexto de su formulación, durante la crisis sanitaria del COVID-19 y pasada la crisis hasta el término de su vigencia en 2022. Finalmente, se propusieron recomendaciones para mejorar el actual PST y adaptarlo a la nueva realidad.

El análisis de indicadores reveló un crecimiento sostenido de todos los indicadores en los años 2017, 2018 y 2019, a excepción del número de empleos en turismo, que descendió ligeramente en ese periodo. Si bien los indicadores otorgan un panorama favorable de la eficacia y eficiencia de la política turística del gobierno colombiano, el descenso en los empleos apunta a una dificultad de contrarrestar la informalidad laboral en el sector. Sabiendo que la informalidad

laboral en turismo se ha mantenido por encima del 50% desde 2007 (MinCIT, 2020), es claro que la política turística en Colombia aún tiene un asunto pendiente por resolver.

Por otro lado, los indicadores muestran un pronunciado descenso para 2020, mostrando el fuerte impacto que la pandemia del COVID-19 ha tenido en el sector. Lo más probable es que la tendencia a la baja se mantenga vigente para 2021 y continúe en 2022, por lo que el PST necesariamente tendría que adaptarse a un escenario distinto al de su formulación.

Así pues, el PST muestra un muy positivo índice de pertinencia del 86,11% en 2018, propiciado por el proceso participativo con diversos actores del turismo con el que la política pública se formuló. Evidentemente, con la emergencia del COVID-19 en Colombia, el estado inicial del sector turístico ha cambiado. Por tanto, el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 requerirá múltiples mejoras, con nuevas estrategias orientadas a reactivar el sector turístico a través, principalmente, del turismo interno. Se propone también redireccionar los fondos que se tenían proyectado para infraestructura y conectividad turística en fondos de capital de trabajo para los prestadores de servicios turísticos. En cuanto al emprendimiento turístico, será clave brindar acompañamiento a los emprendedores y empresas ya constituidas, que requieren apoyo para compensar las pérdidas de este año. Por último, se sugiere crear productos turísticos especializados y sostenibles que fomenten la seguridad física y médica de los turistas.

## **6. REFERENCIAS**

- BENAVIDES, G.F. (2015): “Las políticas públicas del turismo receptivo colombiano”. *Suma de Negocios*, 6(13), 66-73.
- BENAVIDES, G.F. y VENEGAS, S.P. (2013): “Una aproximación a la competitividad, las tendencias y la política pública en el turismo colombiano”. *Revista de Análisis Turístico*, 16, 1-12.
- CORZO, D. (2021): “Análisis de tendencias de la tasa de ocupación en el sector turístico de Santander – Colombia durante la emergencia sanitaria de la pandemia COVID-19 en el periodo marzo a junio 2020”. *Iberoamérica Social: Revista-red de estudios sociales*, Especial 4, 8-20.
- CORZO, D. (2019): “Resultados de la implementación del Plan Estratégico de Seguridad Turística de Colombia, Caso: Consejos de Seguridad Turística”.
- CORZO, D. (2018): “Impacto de una política pública en la superación de la pobreza en Colombia: Un análisis comparativo de la implementación piloto de Familias en

- Acción en dos Sectores Urbanos”. *Grupo de Investigación Liderazgo, Innovación y Sociedad*.
- CORZO, D. y GARCÍA, S. (2020): “La gestión de departamentos y destinos turísticos de Colombia según el Índice de Competitividad Turística Regional (ICTRC)”. *Revista internacional de turismo, empresa y territorio*, 4(2), 158-177.
- DÍAZ, O. (2015): “Análisis de la aplicación de políticas públicas en el sector turismo. El caso de Colombia”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 14, julio-diciembre.
- DREDGE, D. & JOHN, J. (2012): “Australian national tourism policy: Influences of reflexive and political modernization”. *Tourism Planning & Development*, 9: 231-251.
- HALKIER, H. (2010): “EU and tourism development: bark or bite?”. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 10: 92-106.
- HALL, C. M. (2009): “Archetypal approaches to implementation and their implications for tourism policy”. *Tourism Recreation Research*, 34(3), 235-245.
- HALL, C. M., & CAMPOS, M. J. Z. (2014). “Public administration and tourism—international and Nordic perspectives”. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 18(1), 3-17.
- JAIME, F. M., DUFOUR, G. A., ALESSANDRO, M., & AMAYA, P. (2013): “Introducción al análisis de políticas públicas”. *Universidad Nacional Arturo Jauretche*.
- KENNEL, J. & CHAPERON, S. (2013): “Analysis of the UK Government's 2011 tourism policy”. *Cultural Trends*, 22: 278-284.
- LEY 300 (1996, 26 de julio): “Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial*, 42.845.
- MINCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – (2018): “Plan Sectorial de Turismo 2018-2022. Turismo: El Propósito que nos une”. Bogotá.
- MINCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – (2014): “Plan Sectorial de Turismo 2014-2018. Turismo para la construcción de paz”. Bogotá.
- MINCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – (2011): “Plan Sectorial de Turismo 2011-2014. Turismo: factor de prosperidad para Colombia”. Bogotá.
- MINCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – (2008): “Plan Sectorial de Turismo 2008-2010. Colombia, destino turístico de clase mundial”. Bogotá.
- MINCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – (2003): “Plan Sectorial de Turismo 2003-2006. Turismo para un nuevo país”. Bogotá.

- MINCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – (2020): Centro de Información Turística de Colombia (CITUR). Consultado en: <http://www.citur.gov.co/estadisticas>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE TURISMO (2017): Panorama del Turismo Internacional. <https://www.eunwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419043>
- RESTREPO, O. (2014): “Análisis de la política pública turística para la transformación productiva del sector en Colombia 2004-2014”. *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos*, 4(3), 18-34.
- SCHENKEL, E. (2019): “Turismo y política turística. Un análisis teórico desde la ciencia política”. *Revista Reflexiones*, 98(2), 129-140.
- VARGAS, C. (2007): “Análisis de las políticas públicas”. *Perspectivas*, 19, 127-136
- VELASCO, M. (2011): “La política turística. Una arena de acción autónoma”. *Cuadernos de Turismo*, 27, 953-969.
- VELÁSQUEZ, R. (2009): “Hacia una nueva definición de política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.
- VILLAR, A. (2009): “Políticas públicas en turismo en el desarrollo de los destinos turísticos”. *Universidad Nacional de Quilmes Editorial*, Buenos Aires, 51-74
- ZÚÑIGA, A. y CASTILLO, M. (2012): “Turismo en Colombia: resultados del sector (2007-2010)”. *Magazine Empresarial*, 8(15), 67-73.
- ZÚÑIGA, A.; CASTILLO, M; MIKI, A. (2012): “Análisis de la producción de investigación científica internacional sobre turismo en Colombia y Brasil y el desarrollo turístico actual de los países”. *Turismo em Análise*, 23(2), 240-264.