



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Evaluación ambiental estratégica de los planes sectoriales de turismo en Colombia en el periodo 2014-2022

Diana Patricia Galindo Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Ambientales
Bogotá, Colombia

2021

Evaluación ambiental estratégica de los planes sectoriales de turismo en Colombia en el periodo 2014-2022

Diana Patricia Galindo Rodríguez

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en medio ambiente y desarrollo.

Director (a):

José Javier Toro Calderón, MSc, Dr.
Profesor asociado

Línea de Investigación:

Evaluación de impacto ambiental
IDEA

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Ambientales
Bogotá, Colombia

2021

A mi papá por su eterno amor, nos veremos más allá del sol donde los abrazos duran una eternidad, a mi mamá por su presencia constante y amor incondicional. A todos los que me ayudaron a salir de ese profundo abismo, que me estaba consumiéndome.

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Diana Patricia Galindo Rodríguez

Fecha 12/08/2021

Agradecimientos

Agradezco a aquellos que me han herido o me han dañado, porque han reforzado mi determinación.

Agradezco a aquellos que me han contradicho, porque han profundizado mi conocimiento.

Agradezco a quienes me han abandonado, porque ellos me han enseñado a ser independiente.

Agradezco a quienes me han hecho firme y decidido, porque han ayudado a acercarme a mis logros.

Oración budista de agradecimiento

El camino se transita con múltiples compañías que permiten conseguir los logros, aprender cada día, madurar y vivir. Por lo que solo resta agradecer a quienes han estado en esta etapa y de diferentes maneras contribuyeron en la consecución de este logro. A mi director de tesis, José Javier Toro, sin su invaluable guía no hubiese seguido ni habría podido terminar. A la Universidad Nacional, por brindar un espacio único y maravilloso de aprendizaje. A la Universidad Distrital, por ser mi alma mater y brindarme la posibilidad de cambiar mi vida. A mis padres que siempre han estado conmigo. A mis hermanos, cuñadas y sobrinos, por brindarme una enorme familia que me hace sentir que pertenezco a algún lado. A mis amigos que me brindaron espacios de esparcimiento para olvidar las angustias. A la vida, porque tengo la posibilidad de abrir mis ojos todavía, sentir cada momento, tener minutos de paz, sosiego y alegría, disfrutar de mis seres queridos y encontrar la fuerza necesaria para seguir.

Resumen

Evaluación ambiental estratégica de los planes sectoriales de turismo en Colombia en el periodo 2014-2022 (Resolución de Consejo de Facultad No. 592 de 2020 Artículo 01)*

El turismo es un fenómeno social de considerable importancia económica en Colombia, que ha recibido especial atención por los gobiernos nacionales quienes han buscado incentivarlo por medio de diversas políticas y particularmente, por medio de los planes sectoriales de turismo, documentos que buscan fortalecer la competitividad del sector, considerando como parte de sus pilares la sostenibilidad ambiental. Teniendo en cuenta que la competitividad se basa en el crecimiento económico, se plantea una relación compleja entre el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental.

En este sentido y considerando que paralelamente al aumento de la importancia económica se ha presentado un aumento de conflictos ambientales, se evidencia la necesidad de profundizar en la discusión sobre la relación crecimiento y sostenibilidad ambiental y en la manera que se está entendiendo la sostenibilidad ambiental desde la óptica gubernamental, por lo que el presente trabajo busca abordar estos aspectos por medio de una Evaluación Ambiental Estratégica de los planes sectoriales de turismo vigentes durante los periodos 2014 a 2022.

La sostenibilidad se entiende dentro de los planes sectoriales de turismo como un elemento diferenciador en el mercado y por lo tanto como una ventaja competitividad, y no como una ventaja comparativa, por lo que su incorporación está sujeta a los posibles beneficios económicos que pueda generar. Debido a esta concepción, la sostenibilidad se aborda de manera parcial y no como un elemento transversal de la actividad y su incorporación parece

limitarse a la narrativa de los planes y políticas del sector, pero no trasciende en esfuerzos decididos por parte del gobierno.

Palabras clave: Turismo, sostenibilidad ambiental, evaluación ambiental estratégica, crecimiento económico, planes sectoriales.

Abstract

Strategic environmental assessment of tourism sector plans in Colombia in the 2014-2022 period (Resolution 023 de 2015. Article 01) *

Tourism is a social phenomenon of considerable economic importance in Colombia, which has received special attention by national governments who have sought to encourage it through various policies and particularly through tourism sector plans, a document that seeks to strengthen the competitiveness of the country. sector, considering environmental sustainability as part of its pillars. Bearing in mind that competitiveness is based on economic growth, a complex relationship between economic growth and environmental sustainability arises.

In this sense and considering that in parallel with the increase in economic importance there has been an increase in environmental conflicts, the need to deepen the discussion on the relationship between growth and environmental sustainability and in the way that environmental sustainability is being understood from the governmental perspective, so this work seeks to address these aspects through a Strategic Environmental Assessment of the tourism sector plans in force during the periods 2014 to 2022.

Sustainability is understood within the tourism sector plans as a differentiating element in the market and therefore as a competitive advantage, and not as a comparative advantage, so its incorporation is subject to the possible economic benefits that it may generate. Due to this conception, sustainability is approached in a partial way and not as a transversal element of the activity and its incorporation seems to be limited to the narrative of the plans and policies of the sector, but does not transcend in determined efforts by the government.

Keywords: Tourism, environmental sustainability, strategic environmental assessment, economic growth, sector plans.

Contenido

1. ALCANCE, OBJETIVO Y METODOLOGÍA	3
1.1. Alcance.....	3
1.2. Objetivos.....	4
1.2.1. Objetivo general	4
1.2.2. Objetivos específicos.....	4
1.3. Metodología.....	4
2. MARCO AMBIENTAL ESTRATÉGICO.....	8
2.1. Aspectos sociales y económicos relevantes del sector turístico.	8
2.2. Marco jurídico-político	10
2.3. Análisis de actores	16
2.4. Descripción del proceso de formulación de los planes sectoriales.....	27
2.5. Análisis de alcance, objetivos y estructura de los planes sectoriales de turismo 2014-2018 “Turismo para la construcción de la paz” y 2018-2022 “Turismo el propósito que nos une”	28
2.6. Objetivos ambientales de los planes sectoriales 2014-2022.....	39
2.7. Opciones ambientales formuladas en los planes sectoriales de turismo 2014-2022.	40
2.8. Dimensión ambiental de los planes sectoriales de turismo 2014-2022.	44
2.9. Proceso de participación implementado en la formulación de los planes sectoriales de turismo.	48
2.10. Proceso de comunicación implementado en la formulación de los planes sectoriales de turismo.	48
2.11. Análisis de la incidencia de los planes sectoriales de turismo en la formulación de la política de turismo sostenible.	49
2.12. Síntesis.	70
3. ALCANCE PROPUESTO PARA LOS PLANES SECTORIALES DE TURISMO.	73
4. MODELO DE EVALUACIÓN PLANTEADO PARA LOS PLANES SECTORIALES DE TURISMO.	75
5. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO AMBIENTAL.....	77
5.1. Análisis y diagnóstico ambiental actual del sector turístico.	77
5.2. Definición de objetivos e indicadores.	82
6. SISTEMA AMBIENTAL SECTORIAL.	84

7. PREVENCIÓN Y SEGUIMIENTO	90
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	95
Conclusiones	98
Recomendaciones	99
ANEXO 1 Normatividad relevante del sector turístico colombiano y políticas del sector.	

Lista de figuras

	Pág.
<i>Figura 1 Esquema metodológico de la evaluación ambiental estratégica</i>	<i>7</i>
<i>Figura 2 Visitantes durante los años 2019 y 2020.</i>	<i>9</i>
<i>Figura 3 Línea de tiempo del turismo del marco jurídico-político del turismo en Colombia.....</i>	<i>15</i>
<i>Figura 4 Matriz interés-influencia.....</i>	<i>23</i>
<i>Figura 5 Concepto de capacidad de carga.....</i>	<i>78</i>
<i>Figura 6 Esquema del sistema ambiental sectorial</i>	<i>88</i>

Lista de tablas

	Pág.
<i>Tabla 1 Calificaciones de interés e influencia</i>	22
<i>Tabla 2 Calificación de cada uno de los actores identificados</i>	22
<i>Tabla 3 Comparación de los objetivos de los planes sectorial de turismo 2014-2018 y 2018-2022.</i>	28
<i>Tabla 4 Comparación entre los pilares del plan sectorial 2014-2018 y estrategias del plan sectorial 2018-2022.</i>	30
<i>Tabla 5 Indicadores de los planes sectoriales de turismo 2014-2018 y 2018-2022</i>	35
<i>Tabla 6 Objetivos ambientales de los planes sectoriales de turismo.</i>	39
<i>Tabla 7 problema central y objetivo general de la Política de Turismo Sostenible.</i>	51
<i>Tabla 8 Árbol de problemas política de turismo sostenible</i>	53
<i>Tabla 9 Árbol de objetivos política de turismo sostenible.</i>	65
<i>Tabla 10 Modelo de evaluación planteado.</i>	75
<i>Tabla 11 Objetivos ambientales</i>	82
<i>Tabla 12 Identificación de elementos relevantes para el SAS</i>	84
<i>Tabla 13 Indicadores propuestos</i>	92
<i>Tabla 14 Articulación de los objetivos, indicadores e instrumentos de gestión ambiental.</i>	95

Introducción

El turismo es un fenómeno social de amplio crecimiento en Colombia y el mundo (Organización Mundial del Turismo, 2015) cuya demanda de bienes y servicios ambientales genera impactos sobre la economía, la sociedad y los ecosistemas (Martínez et al., 2019). La naturaleza de la actividad turística es un resultado complejo de interrelaciones entre diferentes factores que hay que considerar conjuntamente desde una óptica sistémica, dentro de los que se distinguen: i) la demanda: formada por el conjunto de consumidores posibles, consumidores de bienes y servicios turísticos, ii) la oferta: compuesta por el conjunto de productos, servicios y organizaciones involucradas activamente en la experiencia turística, iii) el espacio geográfico: base física donde tiene lugar la conjunción entre oferta y demanda y iv) los operadores de mercado: aquellas empresas u organismos cuya función principal es facilitar la interrelación entre oferta y demanda (Sancho et al., 2011).

Para el caso de Colombia, el turismo se contempla como una actividad estratégica para el crecimiento del país, debido a su aporte significativo en el PIB nacional y su aumento en la participación en la economía (Brida et al., 2017) por lo que el Estado ha proyectado una planificación a mediano y largo plazo por medio de los “planes sectoriales de turismo”, documentos que contienen elementos para fortalecer la competitividad del sector, de tal forma que el turismo encuentre condiciones favorables para su desarrollo en los ámbitos social, económico, cultural y ambiental. En su formulación se plasman los principios expresados en el artículo 2 de la Ley 300 de 1996, entre ellos el de la protección al ambiente, en virtud del cual el turismo se desarrollará en armonía con el desarrollo sustentable del medio ambiente (Congreso de la República de Colombia, 1996).

Pese a tener dentro de sus principios la protección del ambiente, es necesario analizar desde otras perspectivas de mayor complejidad y pertinencia ambiental estos planes, con el fin

de promover una discusión alrededor de cómo se incorpora y se promueve la materialización de la sostenibilidad en el turismo, porque este tipo de herramientas están inmersas en una discusión más profunda sobre qué se entiende por sostenibilidad. Porque al igual que otras ideas, resulta ser lo que alguna vez se ha llamado “un concepto esencialmente discutible”. Parece suscitar asentimiento universal, pero en realidad se da en él varias interpretaciones (Hevia, 2009).

Teniendo en cuenta esta problemática, se propone desarrollar una Evaluación Ambiental Estratégica de los planes sectoriales de turismo del 2014 a 2022, en el marco de la teoría de la sostenibilidad y de esta manera determinar cuáles son los objetivos y la dimensión ambiental orientadora que se encuentra en ellos. Para su desarrollo se establece en un primer capítulo el marco ambiental estratégico, para lo cual se identifica el contexto social y económico del sector, el marco jurídico-político, se realiza un análisis de actores, se describe en detalle la estructura de los planes sectoriales y se determina la incidencia de los planes sectoriales en la política de turismo sostenible.

A partir de este capítulo se propone un alcance para los planes sectoriales de turismo y se plantea un modelo de evaluación en el tercer y cuarto capítulo respectivamente. En el quinto capítulo se realiza un análisis y diagnóstico ambiental del sector que permite, complementariamente con lo establecido en el marco ambiental, definir objetivos de indicadores. Los anteriores aspectos se sintetizan en el sexto capítulo por medio del sistema ambiental sectorial y se complementa en el séptimo capítulo por medio de la formulación de herramientas de prevención y seguimiento, para finalmente emitir algunas recomendaciones y conclusiones.

1.ALCANCE, OBJETIVO Y METODOLOGÍA

. Considerando la problemática expuesta en la introducción a continuación se establece el alcance, objetivo y metodología en la que se desarrollará el presente trabajo.

1.1. Alcance

La evaluación ambiental estratégica es un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones relacionadas con políticas, planes o programas. Igualmente es un procedimiento de mejora de estos instrumentos de planificación. Su objetivo fundamental es el de avanzar en el desarrollo íntegro de las políticas ambientales y de sostenibilidad desde las primeras fases de decisión, aquellas en las que se establecen los marcos básicos de intervención y, por lo tanto, las que en general tienen una mayor capacidad de determinar los efectos ambientales finales en el entorno y su sostenibilidad a mediano y largo plazo (Herrera et al., 2008). En el caso particular de los planes sectoriales de turismo, debido a que son formulados de manera periódica cada cuatro años en el marco del plan de desarrollo nacional vigente, el presente trabajo desarrolla una evaluación ambiental estratégica ex post de dos planes sectoriales, “Turismo para la construcción de la paz” vigente durante los años 2014-2018 y “Turismo el propósito que nos une” 2018-2022. La realización de esta evaluación ambiental estratégica permitirá de entender cómo la dimensión ambiental ha sido incluida en la estructura de estos planes y por ende cómo se ha incentivado la sostenibilidad del sector. Lo anterior con el propósito de generar lineamientos y recomendaciones para orientar la posterior formulación, en el marco de la sostenibilidad fuerte, de los planes sectoriales venideros. El periodo de estudio se propone debido a que marca un cambio de gobierno que implementa diferentes enfoques en el análisis de las problemáticas nacionales y ambientales, por otra parte, es uno de los

periodos durante los cuales se registra mayor crecimiento económico y por ende se genera una mayor expectativa frente al desarrollo de la actividad.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo general

Determinar la integración de la sostenibilidad en los planes sectoriales de turismo en Colombia.

1.2.2. Objetivos específicos

- Contextualizar los planes sectoriales de turismo 2014 -2018 “Turismo para la construcción de la paz” y 2018-2022 “Turismo el propósito que nos une”, en el desarrollo sostenible de la actividad turística en Colombia.
- Analizar la integración de la sostenibilidad en la formulación de los planes sectoriales de turismo 2014 -2018 “Turismo para la construcción de la paz” y 2018-2022 “Turismo el propósito que nos une”.
- Generar lineamientos y recomendaciones para la realización de una evaluación ambiental estratégica de la política sectorial de turismo hacia la sostenibilidad

1.3. Metodología

Se tomó como base la metodología establecida en la “Guía práctica para formular evaluaciones ambientales estratégicas en Colombia” emitida por el Ministerio de Ambiente en conjunto con TAU consultora ambiental, donde se destaca que el objetivo principal de desarrollar una EAE es facilitar la incorporación de la dimensión ambiental. Por lo tanto las tareas propuestas son de apoyo al proceso de planeación (Herrera et al., 2008). Esta

metodología se ajusta de acuerdo con el alcance y objetivo planteados, por lo que se expone a continuación la metodología implementada:

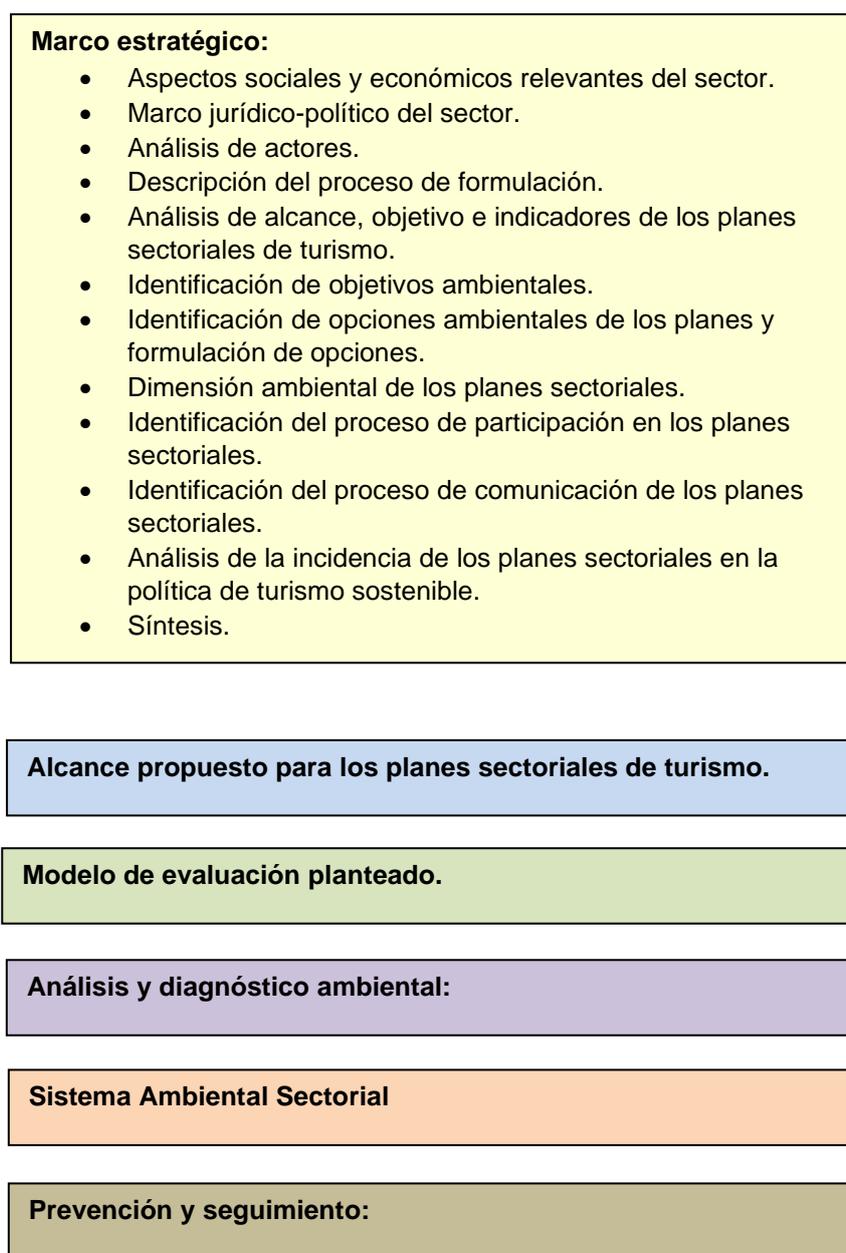
- **Marco estratégico:** de acuerdo con lo expresado en la guía, en esta fase se define el marco de referencia para la incorporación de la dimensión ambiental (Herrera et al., 2008) en este caso el marco estratégico busca determinar claramente el contexto del sector turístico con el propósito de entender los diferentes elementos que influyeron en la formulación de los planes y que inciden en su posterior aplicación. Así mismo se analiza en detalle la estructura de los planes sectoriales, contenido, objetivos ambientales, incorporación de la dimensión ambiental, inclusión de procesos de participación y comunicación y relación con la formulación de las políticas sectoriales. A continuación, se enumera los ítems que se abordan en este capítulo:
 - i. Aspectos sociales y económicos relevantes del sector turístico.
 - ii. Marco jurídico-político del sector turístico.
 - iii. Análisis de actores.
 - iv. Descripción del proceso de formulación de los planes sectoriales.
 - v. Análisis del alcance, objetivos y estructura de los planes sectoriales de turismo 2014-2018 “Turismo para la construcción de la paz” y 2018-2022 “Turismo el propósito que nos une”.
 - vi. Identificación de los objetivos ambientales de cada plan.
 - vii. Identificación de opciones que en materia ambiental se contemplaron en cada plan y formulación de opciones.
 - viii. Identificación de la dimensión ambiental en los planes sectoriales de turismo.
 - ix. Identificación de los procesos de participación y comunicación aplicados en la formulación de los planes sectoriales de turismo.
 - x. Síntesis del marco estratégico.
- **Alcance propuesto para los planes sectoriales de turismo:** A partir de los elementos abordados en el marco estratégico y como parte de las recomendaciones formuladas en esta fase se establece alternativas para la incorporación de la dimensión ambiental en los próximos planes sectoriales.
- **Modelo de evaluación ambiental planteado para los planes sectoriales:** Una vez analizada la estructura e identificada la dimensión ambiental en los planes sectoriales de turismo, se establece cuáles podrían ser las herramientas de análisis y evaluación

ambiental estratégica para la incorporación de la dimensión ambiental en la formulación de los próximos planes sectoriales (Rodrigo et al., 2008).

- **Análisis y diagnóstico ambiental:** utilizando las herramientas previamente descritas, y con el propósito de identificar los problemas ambientales que el plan debe considerar como parte de su contenido propositivo (Herrera et al., 2008) se lleva a cabo el diagnóstico y análisis ambiental del sector turístico en Colombia y se proponen objetivos e indicadores ambientales que podrían ser incluidos en los posteriores planes sectoriales.
- **Sistema ambiental sectorial y objetivos ambientales:** con el propósito de sintetizar los elementos ambientales identificados y entender la dinámica que se genera entre ellos, se desarrolla un análisis del sistema ambiental del sector (SAS) turístico.
- **Prevención y seguimiento:** complementariamente a los objetivos e indicadores propuestos, se propone la incorporación de instrumentos de gestión directa y se elabora el plan de seguimiento de los objetivos anteriormente mencionados (Rodrigo et al., 2008).

Se describe a continuación un esquema metodológico y se especifican las actividades que se desarrollarán:

Figura 1 Esquema metodológico de la evaluación ambiental estratégica



Fuente: Elaboración propia con información de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2008.

2.MARCO AMBIENTAL ESTRATÉGICO

El marco ambiental estratégico busca establecer el marco de referencia ambiental en el que se desarrollaron los planes sectoriales de turismo y determinaron el marco de decisión al que se enfrentan (Herrera et al., 2008). Teniendo en cuenta el alcance de la presente evaluación ambiental estratégica, a continuación, se identifican aspectos que influyen en la formulación de los planes sectoriales de turismo, tales como los aspectos sociales y económicos del sector, el marco jurídico – político aplicable y los elementos propios de los planes sectoriales de turismo que permiten inferir cómo se aborda la dimensión ambiental desde estos elementos de planeación.

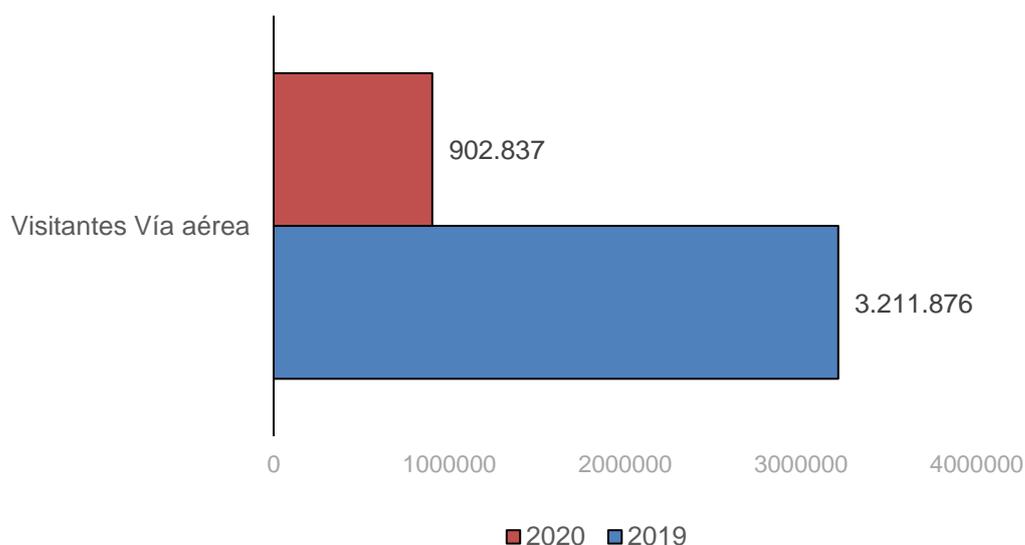
2.1. Aspectos sociales y económicos relevantes del sector turístico.

El turismo es uno de los sectores que contribuyen al crecimiento económico mundial y nacional, su efecto positivo se manifiesta en diversos canales como provisión de divisas, generación de estímulos de la inversión en infraestructura, capital humano, generación de empleo, incremento de ingresos y aprovechamiento de las economías de escala y de alcance. Esto se evidencia al analizar las estadísticas del Centro de Información Turística de Colombia CITUR, donde se señala que el aporte del turismo al PIB entre los años 2016 a 2019 fue en promedio de 3,8% mientras que en el 2020 fue del 2,54% (Centro de Información Turística de Colombia, 2020). Para entender la importancia económica del turismo, se debe resaltar que el PIB colombiano está constituido en un 69,5% por el sector terciario, con importancia en los servicios, en especial el sector del turismo (Ministerio de Comercio, 2020). Al respecto, las cifras oficiales de la Organización Mundial de Turismo afirman que Colombia registra un

crecimiento constante y sostenido entre 2015 a 2019, con aumentos del 50% en el número de visitantes nacionales y extranjeros (Organización Mundial del Turismo, 2020).

A pesar del excelente comportamiento, no se pudo desconocer los efectos que la actual pandemia del COVID-19 ha generado en el turismo, mientras que en el 2019 el 9,9% de la población mayor de 10 años realizó turismo interno, en el 2020 lo realizó el 3,9% (DANE, 2021), en cuanto a los turistas extranjeros, Colombia pasó de recibir durante 2019 un total de 3.211.876 visitantes por vía aérea a recibir durante 2020 un total de 902.837 visitantes (Figura 2) (Centro de Información Turística de Colombia, 2020). Estas cifras muestran reducciones significativas y permiten estimar el impacto económico de la situación generada por la pandemia en el sector. No obstante, se continúa considerando como uno de los sectores de mayor interés en la economía nacional y particularmente en este contexto, en la reactivación económica.

Figura 2 Visitantes durante los años 2019 y 2020.



Fuente: Elaboración propia con información de: CITUR Colombia, (2020)

Sobre la competitividad, de acuerdo con el índice de competitividad de viajes y turismo, iniciativa del Foro Económico Mundial realizada de forma bienal para medir los factores y políticas que hacen posible el desarrollo sostenible del sector turístico, Colombia se ubica en el segundo cuartil como economía de mercado emergente y turismo creciente, cuyos principales consumidores son economías más desarrolladas que usualmente carecen de

recursos naturales y culturales atractivos y se basan en la apertura internacional, la infraestructura y en su oferta relacionada con recursos naturales y culturales (Mundial, n.d.).

Por último, es importante señalar que, de acuerdo con la encuesta sobre tendencias de viaje 2021 realizada por la Asociación Colombiana de Agencias de Viaje y Turismo (ANATO), el colombiano promedio sigue teniendo dentro de sus planes a corto plazo realizar algún tipo de viaje, así se hayan visto afectados sus ingresos por las circunstancias actuales. De hecho, el 46% de los encuestados planea realizar entre 2 a 3 viajes a lo largo del año, especialmente en temporada baja y con fines recreativos, siendo particularmente atractivo para los encuestados el turismo de sol y playa, y el ecoturismo. Evidentemente este comportamiento está determinado por las condiciones epidemiológicas generadas por la pandemia del COVID-19, ya que se declinarían estas intenciones en caso de presentarse nuevos picos y se aumentaría en caso de contar con la vacunación (ANATO, 2021).

2.2. Marco jurídico-político

En Colombia la industria del turismo nace con el desarrollo de los hoteles, lo que se registra en mayor magnitud entre las décadas de 1920 y 1930; ante el crecimiento del número de hoteles en el país, el gobierno ve la necesidad de crear un organismo para su implementación, por lo que mediante la Ley 86 del 26 de junio de 1931 se creó el Servicio Central de Turismo, organismo que dependía del entonces Ministerio de Industria y Comercio. Posteriormente, en 1957 el gobierno crea la Empresa Colombiana de Turismo, mediante Decreto 0272 del 29 de octubre de 1957. Luego mediante decreto extraordinario en 1968 se creó la Corporación Nacional de Turismo, Decreto 2700, igualmente dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico y que tenía funciones tales como aprobar planos arquitectónicos, asignar categorías a los hoteles, autorizar tarifas, vigilar su funcionamiento y aplicar sanciones (Olariaga, 2015) demostrando que las primeras leyes relacionadas con turismo buscaban darle la estructura orgánica que respondiera a los retos propios del sector.

La Corporación Nacional de Turismo adelantó una gran labor para impulsar el turismo en el país, destacando dentro de sus logros la organización del sector a través de su normatividad y control, la planificación turística y apoyo a la inversión, gestiones de promoción y capacitación y relaciones internacionales (Toro, 2002) por lo que desde la década de los sesenta el sector turístico empezó a constituir una de las principales fuentes de divisas del

país. Desde 1975 hasta 1980, Colombia mostró un vertiginoso incremento del número de turistas, aumentando en un 1.450% (Urrutia, 1990) lo que hace que los sectores económicos privados empiecen a prestar especial atención a la actividad, ya que en la década de 1980 este comportamiento empieza a cambiar, evidenciando que la característica predominante del turismo receptivo colombiano era su inestabilidad, siendo fuertemente dependiente de dos países fronterizos, Ecuador y Venezuela, por lo que la generación de divisas de sus turistas era mucho menor de la esperada. Además, situaciones sociales y políticas, como el asesinato del senador Galán en 1989 y la ola de atentados terroristas de la lucha contra el narcotráfico que comienza en 1984, afectaron la imagen de Colombia en el exterior, ocasionando cancelaciones masivas de eventos y tours que empezaron a sumir en una crisis al sector. Adicional a esto se evidencia la ausencia de una política estatal y de estadísticas claras sobre el comportamiento del sector (Urrutia, 1990).

Bajo este panorama las agremiaciones a finales de los ochenta, principios de los noventa, empiezan a abogar por una política estatal que, desde la perspectiva de FEDESARROLLO, debía asegurar que no se presentaran múltiples trabas y controles para el desarrollo óptimo de la actividad, debido a que desde su análisis, la naturaleza de las actividades turísticas permitiría un control natural de la calidad y competitividad del sector, así mismo, señalaban que el Estado debería concentrarse en el mejoramiento de la imagen del país en el exterior, la regularización del espacio aéreo y la generación de infraestructura básica suficiente para poder ofrecer servicios turísticos competitivos (Urrutia, 1990). Además de esta lectura dada por FEDESARROLLO, en la década del 90 los procesos de apertura y globalización obligan la contratación, a través del Instituto para el Fomento Industrial, de siete estudios sobre la competitividad sectorial con la firma Monitor Group (Reina et al., 2013) que establece cómo sería un análisis del turismo bajo la perspectiva del diamante de competitividad de Porter (Toro, 2002)

Con la llegada del gobierno del presidente Ernesto Samper se expidió la Ley 300 de 1996, se contrató el estudio de competitividad del sector y se dejó preparado y concertado un acuerdo de competitividad, el cual involucraba acciones de diferente orden y entidades para mejorar la competitividad turística. Igualmente, se expidieron los decretos reglamentarios de la Ley 300, se configuró el naciente Viceministerio de Turismo, se asumieron funciones de control y vigilancia de prestadores de servicios turísticos y se estructuró el Fondo de Promoción Turística (Toro, 2002). Se destaca que la Ley 300 de 1996 incluye el concepto de

sostenibilidad en sus principios y esto por lo menos le da la oportunidad para que desde su espíritu se oriente el turismo hacia el desarrollo sostenible y lo relaciona con el tema de la competitividad al formular los planes sectoriales de turismo (Bermúdez & Zárate, 2016).

Durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) se formuló la “Política turística para una sociedad que construye la paz”, en virtud de la cual se consolidaron los convenios de competitividad turística en 35 regiones, se concentró la promoción del turismo en el campo doméstico con la campaña “Vive Colombia”, se estructuró un plan estratégico de seguridad turística y se iniciaron los trabajos para dotar a los subsectores de alojamiento, agencias de viajes, guías y restaurantes de normas técnicas de calidad. También se institucionalizaron los encuentros con las autoridades regionales de turismo, y el proceso de asistencia técnica se hizo más permanente (Toro, 2002).

En el 2003 se formula el primer plan sectorial, donde se presenta un estado del arte del sector y se señala que con respecto a los 7 u 8 años previos a la formulación de este plan, el turismo en Colombia presenta una reactivación y mejoramiento de las condiciones competitivas de los principales destinos, una creciente demanda interna, creciente ocupación hotelera, aumento de los vuelos internacionales, movimiento vehicular, empresas turísticas y del empleo. El objetivo de este primer plan era mejorar la competitividad de los destinos y productos turísticos por medio de ocho ejes, los cuales eran: i) competitividad de los destinos turísticos, ii) infraestructura de calidad, iii) seguridad para los viajeros, iv) empresas eficientes, v) promoción y marketing, vi) formación y capacitación, vii) cooperación internacional viii) financiación e incentivos para la inversión (Olariaga, 2015) En este año también se formula la política para el desarrollo del ecoturismo.

Mediante documento CONPES 3397 del 2005 se presenta la Política Sectorial de Turismo, donde se propone los lineamientos para el desarrollo de una política integral del sector turístico, así como las respectivas estrategias. En el 2006 se modifica la Ley 300 de 1996, por medio de la Ley 1101 del 22 de noviembre de 2006, aunque sus modificaciones son más de forma que de fondo y se establece, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que las políticas dirigidas al turismo estarán centradas en los lineamientos de los planes sectoriales (Olariaga, 2015). Posterior a estas modificaciones se expide en el 2007 la Política de turismo cultural “Identidad y desarrollo competitivo del patrimonio”.

El segundo plan sectorial de turismo se desarrolló y presentó a mediados de 2008, inicia reconociendo los avances relativos del anterior plan sectorial y señala la importancia de recuperar el turismo interno, por lo que se establece que el objetivo era consolidar procesos regionales de turismo de tal manera que se disponga de una oferta de productos y destinos altamente competitivos y se establecen como ejes de este plan sectorial i) mejoramiento y consolidación de la competitividad ii) mejoramiento de la infraestructura básica, iii) fortalecimiento del marketing, promoción y comercialización, iv) creación de un sistema de información, v) estímulos para la demanda y la oferta, vi) recursos para iniciativas comunales y vii) educación para fortalecer la cultura turística (Olariaga, 2015). Durante el periodo de vigencia de este plan sectorial se emiten la política de turismo y artesanías, política de turismo social y la política de mercadeo y promoción turística, todas durante el 2009.

Durante el 2010 se presenta cambio de gobierno, el cual, para el periodo 2011-2014, formula el tercer plan sectorial, que, a pesar del cambio de gabinete, concentra sus esfuerzos en reforzar algunos elementos ligados al plan sectorial anterior y a consolidar los principales lineamientos del sector registrados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente. El objetivo de este plan sectorial era: mejorar la competitividad de los servicios y destinos turísticos de Colombia con el fin de hacer del turismo una estrategia de desarrollo sostenible para el país y las estrategias formuladas son una continuación de las del anterior plan sectorial En el 2012 se promulga la Ley 1558, que sigue vigente hasta el momento y modifica parcialmente la Ley 300 de 1996, principalmente en materia tributaria, conservando los mismos objetivos y filosofía de las leyes anteriores (Olariaga, 2015). En este periodo se expiden la política de playas turísticas en el 2011 y la política de turismo de naturaleza en el año 2012.

En el 2014, bajo el mismo gobierno, se formula el cuarto Plan Sectorial de Turismo, que comienza señalando que el sector turístico de Colombia se ha insertado en la dinámica mundial de turismo y tiene por objetivo posicionar a Colombia como destino turístico sostenible y sustentable, reconocido mundialmente y valorado en los mercados nacionales, con una oferta altamente competitiva, potenciador del desarrollo regional y constructor de la paz. Tenía dentro de sus estrategias i) impulsar el desarrollo y consolidación de destinos y productos turísticos competitivos y sostenibles a nivel regional y territorial, a partir del aprovechamiento responsable de la diversidad natural, étnica y cultural, ii) Impulsar la conectividad, iii) Promocionar turísticamente a Colombia a nivel regional, nacional e internacional con estrategias efectivas e innovadoras y iv) mejorar la articulación nación-

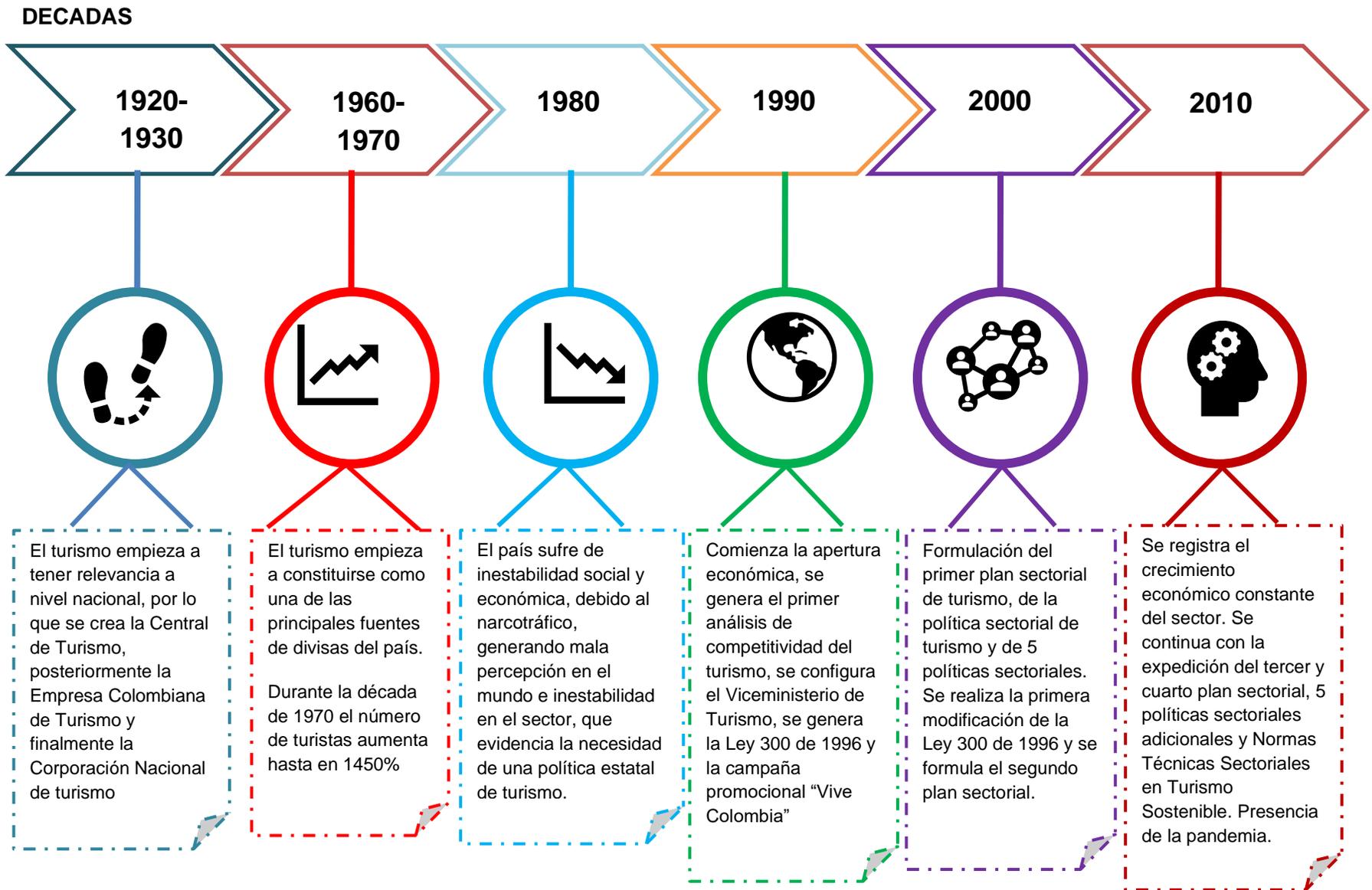
región, con la participación del sector privado, público y comunitario (Olariaga, 2015). En el período 2014-2018, se emite la política de calidad turística en el 2016.

El actual plan sectorial de turismo, cuya vigencia es del 2018 al 2022, comienza señalando la posición estratégica que representa el sector para el Gobierno Nacional, considerándolo “el nuevo petróleo de Colombia” y plantea como su objetivo fortalecer la institucionalidad para el turismo y la gestión de sus recursos para mejorar la coordinación, cooperación, responsabilidad, gobernanza y sostenibilidad. Dentro de sus estrategias se encuentran i) fortalecer la institucionalidad para el turismo, ii) mejor gestión de los recursos económicos del turismo, iii) generar información eficiente para las políticas públicas en turismo y iv) propender por un turismo más responsable y sostenible (MinCIT, 2018). Durante este periodo se ha emitido la política pública de infraestructura turística, la política de turismo sostenible y la Ley 2068 del 2020 por la cual se modifica la Ley general de turismo.

Sobre el concepto de sostenibilidad, es en los CONPES 3296, 3397 y 3658 y en las Normas Técnicas Sectoriales en Turismo Sostenible, particularmente estas últimas, las que comienzan a dar lineamientos más claros para la implementación de la sostenibilidad en el sector turístico. En cuanto a los planes sectoriales de turismo, se observa que su estructura tiene mucho en común y sus lineamientos se orientan a las dinámicas que el sector va exigiendo tanto a nivel nacional como internacional; el tema de sostenibilidad se incorpora para responder a directrices internacionales, aunque carecen de profundidad y en algunos casos no contaron con líneas claras de acción para desarrollar el tema de sostenibilidad para cada uno de los actores incorporados en el sistema (Bermúdez & Zárate, 2016).

Lo expuesto con anterioridad resume los eventos más importantes que han constituido el marco jurídico-político del sector turismo, que también se evidencian en la Figura 3.

Figura 3 Línea de tiempo del turismo del marco jurídico-político del turismo en Colombia.



2.3. Análisis de actores

Se identifican las instituciones o actores relevantes en las dinámicas económicas, sociales y políticas del turismo:

- **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT):** Ministerio de la República de Colombia, cuya misión es promover el desarrollo económico y el crecimiento empresarial, impulsar el comercio exterior y la inversión extranjera y fomentar el turismo. El fomento del turismo lo realiza por medio del Viceministerio de Turismo, en donde se acuerda, ejecuta y evalúa la política turística, así como los planes y programas derivados de esta, en conjunto con las entidades competentes de los sectores público y privado, con el fin de mejorar la competitividad y sostenibilidad de los productos y destinos turísticos y promover el turismo doméstico y receptivo. También debe decidir sobre las quejas presentadas por incumplimiento de servicios por parte de los prestadores de servicios turísticos y demás infracciones contempladas en las normas legales vigentes sobre la materia.

Ejerce la coordinación necesaria para llevar el Registro Nacional de Turismo, el Sistema de Información Turística y lo relacionado con la certificación de la prestación de servicios hoteleros (MICIT, n.d.).

- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:** Ministerio de la República de Colombia encargado de definir la política nacional ambiental y de promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a gozar y heredar un ambiente sano (MinAmbiente, n.d.). En concordancia con su función de apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de estos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales, dentro del Plan Sectorial de Turismo se concibe la cooperación e integración de este ministerio en el desarrollo de propuestas turísticas.

- **Ministerio de Cultura:** Ministerio de la República de Colombia que tiene por finalidad formular, coordinar e implementar la política cultural del Estado colombiano para estimular e impulsar el desarrollo de procesos, proyectos y actividades culturales y artísticas que reconozcan la diversidad y promuevan la valoración y protección del patrimonio cultural de la nación (MinCultura, n.d.). Sus intereses se circunscriben principalmente en el fomento del turismo de cultura el cual se condensa en la Política de Turismo Cultural, la cual resalta la potencialidad del turismo para articular procesos de identificación, valoración, competitividad, sostenibilidad y difusión del patrimonio cultural. En este sentido, esta política busca fomentar el turismo cultural por Colombia e incentivar a nacionales y a extranjeros a conocer y apropiarse de las costumbres y el patrimonio material e inmaterial del país. De esta manera, se intenta generar beneficios a la comunidad, así como los medios y motivaciones para cuidar y mantener el patrimonio cultural, garantizando la sostenibilidad de los sectores cultural y turístico.

- **Parques Nacionales Naturales:** Unidad administrativa especial adscrita al sector ambiente y desarrollo sostenible, con jurisdicción en todo el territorio nacional, encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Dentro de sus funciones relacionadas con turismo se destaca:
 - Implementación de la política nacional para el desarrollo del ecoturismo y desarrollo de lineamientos de políticas y programas.
 - Acuerdos de trabajo regional, alrededor de las áreas protegidas nacionales con mayor vocación ecoturística, con la participación de actores regionales y locales.
 - Programa de ecoturismo comunitario, que involucra a las comunidades locales como operadores de servicios y actividades ecoturísticas.
 - Concesión de servicios ecoturísticos a través de operadores privados.
 - Ordenamiento, reglamentación y monitoreo del desarrollo de la actividad ecoturística por parte de Parques, para minimizar los impactos ambientales que se puedan ocasionar sobre los recursos naturales.
 - Programa de educación, promoción y divulgación de la misión de Parques y de las áreas con potencial ecoturístico.
 - Programa de certificación en las Normas Técnicas de Turismo Sostenible.

- **Secretarías Distritales de Turismo:** Entes regionales encargados de implementar las políticas y lineamientos dados para el sector turístico.
- **Fondo Nacional de Turismo:** Instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, creado a partir del artículo 42 de la Ley 300 de 1996, el cual se ceñiría a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Los recursos del fondo tienen una naturaleza pública y se acceden a ellas a través de la presentación de proyectos que se adecuen a las líneas de promoción, mercadeo, competitividad e infraestructura turística previstas en el “manual para la destinación de recursos y presentación de proyecto” del Fondo, los cuales surten un proceso de formulación, evaluación, aprobación y ejecución (FONTUR, n.d.).
- **DANE:** Departamento administrativo nacional de estadística, que conforme a su misionalidad consolida el sistema de estadísticas de turismo con el fin de disponer de información que permita el diseño eficiente de políticas, estrategias, planes y programas turísticos y fortalece el proyecto de cuenta satélite de turismo de Colombia (Ministerio de Comercio, n.d.).
- **Cancillería:** Dentro de sus funciones se encuentra apoyar dentro de su jurisdicción, las labores de promoción turística conforme a los lineamientos de la Misión Diplomática correspondiente (Ministerio de Comercio, n.d.).
- **Asociación Colombiana de Agencia de Viajes ANATO:** Entidad sin ánimo de lucro y de carácter gremial que representa, defiende y promueve los intereses generales del turismo y de las agencias de viajes en Colombia. Está conformada por agencias asociadas en todo el territorio nacional con 9 capítulos de representación, consolidando el sector y la agremiación como la entidad de más amplio reconocimiento nacional por el desarrollo de su gestión (Ministerio de Comercio, n.d.).
- **Asociación hotelera y turística de Colombia:** Gremio federado con amplia trayectoria, reconocimiento y presencia nacional que representa y apoya los intereses del sector hotelero y turístico colombiano fortaleciendo su competitividad y productividad mediante la prestación de servicios que permitan dar respuesta a las necesidades de nuestros afiliados y del turismo en general (Ministerio de Comercio, n.d.).

- **PROCOLOMBIA** Es la Entidad encargada de promover el turismo, la inversión extranjera, las exportaciones no minero energéticas y la imagen del país. Particularmente en el turismo busca el contacto entre empresarios a través de actividades de promoción comercial, inversión y turismo internacional (Ministerio de Comercio, n.d.).
- **Asociaciones Colombiana de Atracciones y Parques de Diversiones ACOLAP:** Representa a la industria de los parques de diversiones de Colombia ante entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, en pro de intereses gremiales procurando el crecimiento sostenible del sector y buscando atender las necesidades de desarrollo de sus asociados (Ministerio de Comercio, n.d.).
- **Asociación colombiana de industrias gastronómicas ACODRES** La asociación está organizada como una federación en la cual cada capítulo propende por los intereses locales de sus afiliados y por el desarrollo sostenible de su región. A nivel nacional cuenta con una presidencia ejecutiva nacional encargada de ejecutar las políticas trazadas por la Asamblea General de Delegados y por la Junta Directiva Nacional, en beneficio de la totalidad de afiliados del país (Ministerio de Comercio, n.d.).
- **Asociaciones que prestan servicios de transporte al sector turístico:** dentro de este tipo de asociaciones se encuentra la asociación para el desarrollo integral de transporte intermunicipal, asociación de transportadores aéreos y asociación nacional de transportadores, que identifican el turismo como una de las líneas que dinamizan sus correspondientes actividades económicas (Ministerio de Comercio, n.d.).
- **Superintendencia de industria y comercio:** Autoridad nacional de protección de la competencia, los datos personales y la metrología en general, protege los derechos de los consumidores. En el caso del sector turístico vela por la protección de los derechos del turista como consumidor de diferentes servicios y del cumplimiento de los deberes de los prestadores de servicios turísticos (S. de industria y Turismo, n.d.).
- **Asociación colombiana de turismo responsable (ACOTUR):** asociación que trabaja por el desarrollo y la promoción del turismo responsable en Colombia que reúne a prestadores de servicios turísticos relacionados con la utilización de espacios

naturales y culturales, que en conjunto buscan propender y velar por el desarrollo responsable del sector, auspiciando un manejo adecuado, medido y responsable en la intervención del entorno (Ministerio de Comercio, n.d.).

- **Confederación de la industria turística en Colombia CONFETUR:** Punto de encuentro de toda la cadena productiva de turismo, que reconoce la naturaleza multisectorial del turismo, por lo que proponen un espacio para aglutinar empresarios y emprendedores de las diversas actividades económicas y comerciales de los sectores de agencias de viajes, operadores, transportes, alojamientos, gastronomía, bares, cafés, teatros, museos y centros culturales, producción y comercio de artesanías, antigüedades, centros de negocios, comercio y finanzas, organizaciones empresariales, no gubernamentales y comunitarias prestadoras de servicios en turismo ecológico, étnico, de aventura, caballistas, guías, operadores logísticos de turismo de eventos, redes y asociaciones de turismo de carácter local, regional, sectorial y nacional y clústers de turismo (Ministerio de Comercio, n.d.).
- **Dirección General Marítima DIMAR:** Autoridad Marítima Colombiana encargada de ejecutar la política del gobierno en esta materia, Regular, autorizar y controlar las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales; practicar la visita de recepción a puerto colombiano a las naves y artefactos navales a través de las Capitanías de Puerto y por lo tanto inciden en el desarrollo de las actividades turísticas marítimas (DIMAR, n.d.).
- **Corporaciones autónomas regionales:** Las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente (Presidente de la República de Colombia, 1994).

- **Cámaras de comercio:** Personas jurídicas de derecho privado cumplen por delegación legal algunas funciones públicas como es el caso de los registros públicos: mercantil, proponentes y entidades sin ánimo de lucro, carácter privado que no pierden por el hecho de que hayan recibido el encargo de cumplirlas (La & Mercantil, 1971).
- **Entidades formadoras en turismo-SENA:** Por medio del SENA o una Institución de Educación Superior reconocida por el Gobierno Nacional, promoverá el desarrollo de competencias del talento humano que se desempeña en el sector turístico (Congreso de la República de Colombia, 1996).

La metodología utilizada para el análisis de actores fue el análisis de interés e influencia, donde, a partir de la información secundaria obtenida se aplican instrumentos cualitativos para identificar intereses y ponderar niveles de influencia de los diferentes actores o partes implicadas en una política pública (Ministerio de la Protección Social & República de Colombia, 2011). Existen diferentes tipos de herramienta para su análisis, una de ellas es el modelo “de poder-interés” de Gardner, el cual busca clasificar a los actores en función del “poder” o influencia que posean y el “grado de interés” frente a la temática puntual (Acuña, 2012), por lo que se consideró que este es el modelo más acorde con el objetivo propuesto. De acuerdo con lo expuesto se desarrolló el análisis considerando los siguientes puntajes:

Tabla 1 Calificaciones de interés e influencia

Interés		Influencia	
Ningún interés	0	Ninguna influencia	0
Poco interés	1	Poca influencia	1
Medianamente interesado	2	Mediana influencia	2
Interesado	3	Moderada influencia	3
Muy interesado	4	Alta influencia	4
Altamente interesado	5	Máxima influencia	5

Fuente: Elaboración propia con información de Ministerio de Protección Social, 2011

Teniendo en cuenta la caracterización preliminar, realizada de manera documental, se identificó el interés e influencia de cada uno de los actores identificados:

Tabla 2 Calificación de cada uno de los actores identificados

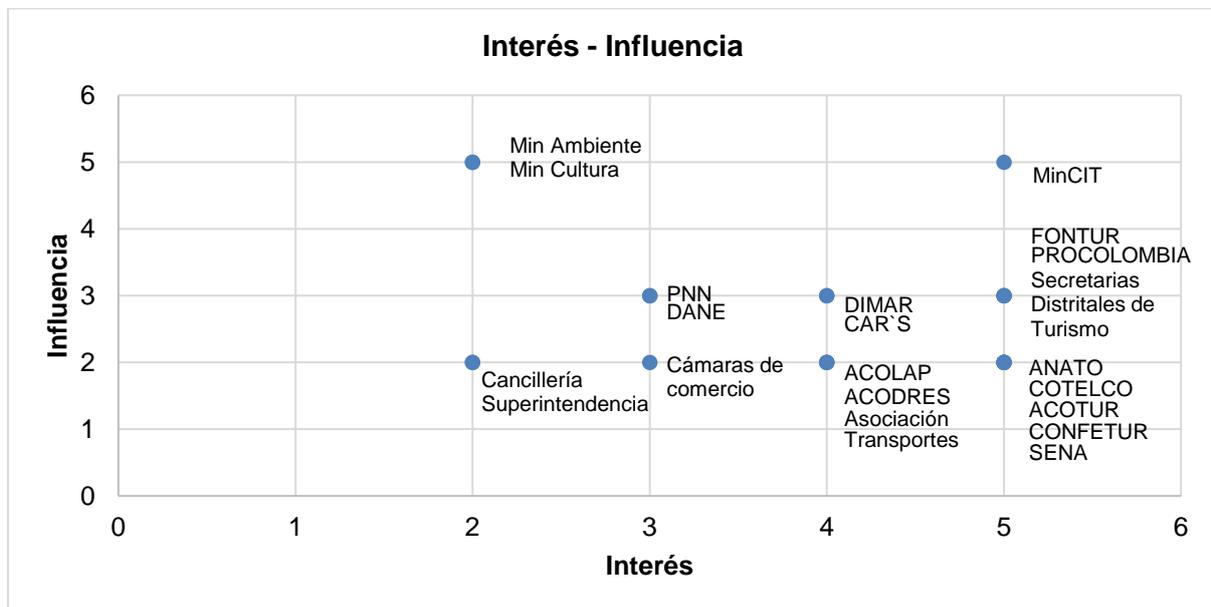
Actor	Interés	Influencia
<i>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)</i>	5	5
<i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>	2	5
<i>Ministerio de Cultura</i>	2	5
<i>Parques Nacionales Naturales</i>	3	3
<i>Secretarías Distritales de Turismo</i>	5	3
<i>Fondo Nacional de Turismo FONTUR</i>	5	3
<i>DANE</i>	3	3
<i>Cancillería</i>	2	2
<i>Asociación Colombiana de Agencia de Viajes ANATO</i>	5	2
<i>Asociación hotelera y turística de Colombia COTELCO</i>	5	2
<i>PROCOLOMBIA</i>	5	3
<i>Asociación Colombiana de Atracciones y Parques de Diversiones ACOLAP</i>	4	2
<i>Asociación colombiana de industrias gastronómicas ACODRES</i>	4	2
<i>Asociaciones que prestan servicios de transporte al sector turístico</i>	4	2
<i>Superintendencia de industria y comercio</i>	2	2
<i>Asociación colombiana de turismo responsable (ACOTUR)</i>	5	2
<i>Confederación de la industria turística en Colombia CONFETUR</i>	5	2
<i>DIMAR</i>	4	3
<i>Corporaciones autónomas regionales</i>	4	3

<i>Cámaras de comercio</i>	3	2
<i>Entidades formadoras en turismo -SENA</i>	5	2

Fuente: Elaboración propia, 2021

Conforme a la calificación presentada y la relación entre interés e influencia se registra el siguiente comportamiento de los actores:

Figura 4 Matriz interés-influencia



Fuente: Elaboración propia, 2021

Análisis y conclusiones

El termino análisis de actores o involucrados, se refiere a la caracterización de los agentes sociales actuales y potencialmente afectados por la situación e interesados en la temática en particular (Ministerio de la Protección Social & República de Colombia, 2011), si tenemos en cuenta que el sector turístico se caracteriza por ser una actividad altamente transversal, muy heterogénea y altamente vulnerable a los cambios que se producen en el entorno en el que este tipo de empresas desarrollan su actividad (Morales I Cortijo, 2011), se evidencia la importancia de entender, por lo menos preliminarmente, cuáles son los actores que influyen

en las dinámicas del turismo en Colombia, así como su interés e influencia en los lineamientos para el desarrollo de la actividad turística.

De acuerdo con lo expuesto, se puede definir que los actores del turismo son “aquellas personas o grupo de personas procedentes de entidades públicas y privadas que pueden afectar o son afectadas por las actividades turísticas y que, por lo tanto, deben ser considerados como un elemento esencial en la planificación estratégica del sector turístico en un territorio o destino turístico” (Morales I Cortijo, 2011) Teniendo en cuenta que el propósito del presente trabajo no es el análisis de actores, sino que se entiendan sus dinámicas como parte del marco ambiental estratégico de la evaluación ambiental estratégica que se adelanta, se realizó una identificación de los actores más relevantes por medio de la revisión de información bibliográfica, y se estimó su interés e influencia en las políticas turísticas.

Como resultado del ejercicio adelantado, se identificaron 20 actores, descritos en el marco institucional, que se pueden agrupar de la siguiente manera:

- **Órganos de la administración pública nacional relacionados con el turismo:** Hace referencia a los ministerios con incidencia directa o indirecta en las políticas de turismo: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, principal responsable del fomento del turismo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Cultura y Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería) que cooperan en la formulación de políticas de turismo, así como en la difusión y promoción desde su misionalidad.
- **Órganos de la administración pública regional relacionados con el turismo:** Representados principalmente por los Institutos y secretarías locales de turismo, que son las encargadas de implementar las estrategias para el fomento del turismo, acorde con las políticas nacionales y regionales.
- **Entidades nacionales con interés directo en el turismo:** Como es el caso de PROCOLOMBIA y FONTUR, cuya misionalidad gira entorno al turismo ya sea para su promoción, como en el caso de PROCOLOMBIA o para su fomento económico, como sucede con FONTUR, pero no tienen incidencia en la formulación de políticas asociadas con el sector.
- **Entidades nacionales con algún interés en el turismo:** Estas entidades no tienen en su misionalidad o fin principal relacionado con el turismo, pero manifiestan un

interés o incidencia en aspectos puntuales como el ecoturismo, caso de Parques Nacionales Naturales o su registro estadístico caso del DANE. Se destaca dentro de este grupo el papel que representa el DANE al generar la cuenta satélite de turismo y tratar de condensar las estadísticas más relevantes.

- **Asociaciones y confederaciones:** Teniendo en cuenta la multisectorialidad del turismo, se identificaron 8 asociaciones que representan los intereses económicos de sectores relacionados con el turismo como el sector de las agencias de viaje, el sector hotelero, el sector de transporte con fines turísticos, el sector gastronómico, entre otros. Así mismo, se identifica una confederación que busca agrupar y articular las diferentes asociaciones y sectores con intereses económicos en el desarrollo del turismo.
- **Entidad para la vigilancia y control de las actividades turísticas:** Hace referencia a la Superintendencia de Industria y Comercio, CAR y DIMAR, que tiene dentro de sus obligaciones la vigilancia y control de los prestadores de servicios turísticos y la regulación de las zonas donde se desarrollan las actividades turísticas.
- **Cámaras de comercio:** Debido a que la cadena del turismo está compuesta por múltiples subsectores, las cámaras de comercio cumplen una función importancia en la promoción y articulación de toda la cadena.
- **Entidades formadoras de capital humano en turismo:** Materializan la función del estado de promover el desarrollo de competencias del talento humano, contribuyendo a la cualifican del servicio.

Una vez caracterizados, se realizó el análisis basándose en el modelo “de poder-interés” de Gardner, el cual se orienta a clasificar a los actores en función del “poder” o influencia que poseen y el “grado de interés” frente a la temática puntual (Acuña, 2012), modelo acorde al objetivo propuesto y que permite destacar los siguientes aspectos:

- Se evidencia que la cabeza del sector y por ende el actor con mayor influencia es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, aunque su misionalidad no es solamente la actividad turística sino que su eje central es la promoción del desarrollo económico y el crecimiento empresarial, cuenta con un viceministerio de turismo cuya principal función es la ejecución y evaluación de la política turística, así como de los planes y programas derivados de esta (MICIT, n.d.). Es, además, el encargado de coordinar la participación de los demás actores de manera articulada, generar estadísticas por

medio del Centro de Información Turística CITUR y decidir sobre quejas presentadas por incumplimiento de los prestadores turístico.

- La misionalidad del Ministerio permite inferir cuál es la orientación en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de turismo. Teniendo en cuenta la complejidad ya descrita de la actividad turística, vale la pena cuestionar si este enfoque es acorde con la complejidad de la temática.
- Las asociaciones y la confederación, representan, simultáneamente, una parte del grupo-objetivo y de los beneficiarios de las políticas sectoriales de turismo; como grupo-objetivo de estas políticas, impone medidas para modificar su comportamiento conforme a los objetivos perseguidos y como beneficiarios esperan una eventual mejoría de sus condiciones económicas, sociales, profesionales, ambientales (Larrue et al., 2007). Esta dicotomía entre grupo-objetivo y beneficiario, puede resultar problemática para el adecuado direccionamiento de las políticas o planes que se formulen si se tiene en cuenta que dentro de estas asociaciones se representan los más diversos intereses, por lo que se requiere la mediación adecuada y oportuna de las autoridades político-administrativas.
- Los actores que contribuyen a la regulación del territorio donde se desarrollan actividades turísticas, tales como la DIMAR y las CAR cumplen un importante papel en la materialización de las políticas sectoriales, aunque no influyen directamente en la formulación del plan sectorial.
- Se destaca la importancia de las entidades formadoras de capital humano, ya que son las que permiten poner en marchas los lineamientos dados en este aspecto desde los planes sectoriales.
- Las cámaras de comercio cumplen un importante papel al aglutinar los diferentes subsectores de la cadena productiva, por lo que pueden convertirse en actores estratégicos para la concertación entre actores y la difusión de las políticas establecidas.
- Se evidencia una variedad de intereses por los diferentes actores identificados, lo que es especialmente relevante si se tiene en cuenta que una política pública debe estar orientada hacia el interés colectivo y su formulación corresponden a un juego dinámico de actores, que interactúan en lo que podrían llamarse escenarios_ (Stein & Tommasi, 2006).
- En el caso de los actores públicos, se debe tener en cuenta que estos hacen parte de un arreglo político administrativo que rige sus competencias, por lo que el contexto administrativo en el que un actor público se encuentra, puede en un momento dado

“incapacitarlo” (Larrue et al., 2007). Lo anterior es particularmente relevante en el caso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuya misionalidad se circunscribe en la gestión del ambiente y los recursos naturales renovables, teniendo dentro de sus funciones el apoyo a los demás Ministerios en la formulación de políticas públicas de su competencia que tengan implicaciones de carácter ambiental. Notando que su participación en el desarrollo sostenible del turismo no es evidente y está supeditada a los lineamientos dados por el Ministerio de Industria y Comercio como líder en la materia.

- Se requiere un análisis más profundo de los actores que influyen e interactúan en el sector turístico, ya que no se identificó un análisis de actores por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la elaboración del plan sectorial de turismo y se resalta que la elaboración de las políticas públicas parte de la identificación de problemas a partir de la definición social que se tiene de estos, por lo que la identificación del poder, estrategia y racionalidad de los actores involucrados (Díaz, 1997) en el sector turismo es un elemento imprescindible para dicha formulación.

2.4. Descripción del proceso de formulación de los planes sectoriales.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 219 de 2000 se encuentra dentro de las funciones de la Dirección General de Turismo, dependencia perteneciente al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, elaborar el plan sectorial de turismo en coordinación con las entidades territoriales. Su elaboración, conforme a lo expresado en la Ley 300 de 1996 en el artículo 16, se realizará en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y se presentará para aprobación al Consejo Superior de Turismo cada cuatro años.

Para su formulación no se encuentran definidas claramente las etapas, pero de acuerdo con la lectura de los dos planes sectoriales de turismo de los periodos 2014 a la fecha, se puede establecer que se realiza un diagnóstico para establecer el estado del sector y se procede a la definición de los pilares o estrategias en las cuales se articulan las estrategias puntuales que se buscan implementar. Su estructura e indicadores no son iguales en los dos periodos, por lo que su comparación se dificulta al presentar distintas variables.

2.5. Análisis de alcance, objetivos y estructura de los planes sectoriales de turismo 2014-2018 “Turismo para la construcción de la paz” y 2018-2022 “Turismo el propósito que nos une”

Los planes sectoriales de turismo surgen en la Ley 300 de 1996 que estipula en su artículo 2 “principios generales de la industria turística” que la industria se regirá con base a principios generales, dentro de los que se encuentra la planeación, en virtud de la cual las actividades turísticas serán desarrolladas de acuerdo con el plan sectorial de turismo que formará parte del Plan Nacional de Desarrollo. De forma más específica, en el artículo 16 de la mencionada Ley, se establece que el plan sectorial de turismo contendrá elementos para fortalecer la competitividad del sector, de tal forma que el turismo encuentre condiciones favorables para su desarrollo en los ámbitos social, económico, cultural y ambiental (Congreso de la República, 1996).

Conforme a lo estipulado se formularon los planes sectoriales de turismo que comprenden los periodos 2014-2018 y 2018-2022, cuyos objetivos giran en torno al fortalecimiento de la competitividad, aunque presentan diferencias en su redacción que permiten determinar rasgos distintivos y enfoques diferentes entre ellos (Tabla 3).

Tabla 3 Comparación de los objetivos de los planes sectorial de turismo 2014-2018 y 2018-2022.

Objetivo plan sectorial 2014-2018	Objetivo plan sectorial 2018-2022
Posicionar a Colombia como destino turístico sostenible y sustentable, reconocido en los mercados mundiales y valorado en los mercados nacionales por su multiculturalidad y mega diversidad, con oferta altamente competitiva, que lleva a su máximo nivel a la industria de los viajes y al turismo como potenciador del	Mejorar la competitividad de Colombia como destino turístico a partir de iniciativas de fortalecimiento de la productividad, la generación de valor y corresponsabilidad entre actores del sector turismo, así como su posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales.

Objetivo plan sectorial 2014-2018	Objetivo plan sectorial 2018-2022
desarrollo regional y constructor de paz.	

Fuente: Elaboración propia con información de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014-2018.

El Plan sectorial de turismo 2014-2018 “Turismo para la construcción de la paz” fundamenta su estructura en la sostenibilidad, el respeto a la multiculturalidad y la mega diversidad y en la importancia de que el turismo incida positivamente en el desarrollo regional y en la construcción de la paz. Dichos fundamentos son explicados ampliamente en el Plan sectorial y se presentan como los elementos que deben orientar las distintas acciones que se emprendan, con el objetivo de garantizar un desarrollo armónico del objetivo general trazado (MinCIT, 2014). Por su parte, en el plan sectorial 2018-2022 “Turismo el propósito que nos une” no se manifiesta claramente cuáles son sus fundamentos, del análisis del documento y del objetivo, se infiere que se centra exclusivamente en el fortalecimiento de los factores que influyen en la competitividad del sector.

A partir de lo anterior, se evidencia la importancia de profundizar en el concepto de competitividad. Uno de los primeros elementos que se deben mencionar sobre la competitividad, es que el concepto difiere si se entiende la competitividad desde un punto de vista empresarial o si se entiende como la competitividad de una nación. En el primer caso la competitividad está relacionada con la capacidad financiera, administrativa, de innovación, de desarrollo tecnológico e infraestructura física que permite responder a las exigencias de sus consumidores a nivel nacional o internacional (Ramírez, 2006). Por su parte, según el informe de la Comisión Presidencial sobre competitividad industrial de los Estados Unidos de 1985, se define la competitividad de una nación como la habilidad para responder a los desafíos de los mercados internacionales, pero también, se relaciona con el aumento en el ingreso real de sus ciudadanos, evidenciando que desde esta óptica, la competitividad no es solo un proceso sostenido de inversión, sino que debe estar ligado a un aumento sostenido de los niveles de vida de la población, así como a mejoras en la infraestructura y la estructura productiva que condicionan a su vez las posibilidades competitivas de la industria (Sañol, 2006).

Lo anterior invita a entender la competitividad desde el concepto de competitividad sistémica, concepto formulado por los investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo de Berlín que consideran la competitividad como resultado de la interacción entre los factores a nivel macro, meso, micro y meta de la sociedad, asociándose el nivel micro con el comportamiento de las empresas, el nivel meso con las políticas específicas y el ambiente institucional, el nivel meta con los patrones de organización política y económica y el nivel macro con un marco estable que genere los incentivos adecuados para la inversión (Ubfal, 2004). De esta forma y conforme a lo estipulado en la Ley 300 de 1996, los planes sectoriales de turismo se deben estructurar para fortalecer los diferentes elementos que pueden influir en esta competitividad, elementos que fueron expresados por medio de pilares, en el caso del plan sectorial 2014-2018 y de estrategias para el plan sectorial de turismo 2018-2022. A continuación, se pueden observar los pilares y estrategias de cada plan, relacionados temáticamente (Tabla 4).

Tabla 4 Comparación entre los pilares del plan sectorial 2014-2018 y estrategias del plan sectorial 2018-2022.

<i>Pilares plan sectorial de turismo 2014-2018</i>	<i>Estrategias plan sectorial de turismo 2018-2022</i>
<p>Pilar 4. Gobernanza y gestión eficiente</p> <p>Se estructuró para mejorar la articulación institucional nación – región, con la participación del sector privado y desarrollar mecanismos que promuevan la gestión eficiente del turismo por lo que tenía como meta la generación de un sistema de gobernanza turística, difusión del marco normativo, incentivar la cooperación internacional y la promoción del turismo responsable.</p>	<p>Estrategia 1. Generación de condiciones institucionales para impulsar el sector.</p> <p>Su objetivo es fortalecer la institucionalidad para el turismo y la gestión de sus recursos, como herramientas para mejorar la coordinación, cooperación, responsabilidad, gobernanza y sostenibilidad por lo que se contemplan estrategias para fortalecer la institucionalidad, mejorar la gestión de los recursos económicos, información eficiente y turismo responsable y sostenible.</p>
	<p>Estrategia 2. Gestión integral de destinos y fortalecimiento de la oferta.</p>

<i>Pilares plan sectorial de turismo 2014-2018</i>	<i>Estrategias plan sectorial de turismo 2018-2022</i>
	<p>La estrategia tiene el propósito de fortalecer procesos de gestión e innovación del desarrollo del turismo sostenible en los destinos de país, de manera que se incremente la competitividad de la oferta de productos, actividades y servicios de alto valor agregado en los territorios por medio de la planificación y ordenamiento, generación de productos diferenciados y de alto valor, integración regional y seguridad.</p>
<p>Pilar 2. Conectividad competitiva.</p> <p>Buscaba impulsar la conectividad competitiva para el turismo del país a nivel regional, nacional e internacional, por lo que bajo este pilar se agrupan las temáticas asociadas con articulación gobierno –sectores, transporte, comunicación y conectividad.</p>	<p>Estrategia 3. Más inversión, mejor infraestructura y conectividad para el turismo.</p> <p>Se formula la estrategia para generar herramientas de gestión y coordinación interinstitucional público-privado, articular los requerimientos y necesidades del sector turístico en el desarrollo de la infraestructura del país, dinamizar la inversión extranjera y nacional en el desarrollo de planta y servicios turísticos de talla mundial y optimizar la conectividad integral. Se encuentran acciones para atraer inversión para planta e infraestructura, mayor inversión extranjera, inversión público –privada, mejoramiento de la conectividad aérea, terrestre, fluvial, marítima y náutica, mejoramiento de la conectividad e infraestructura sostenible.</p>
<p>Pilar 1. Competitividad para el desarrollo turístico regional y territorial.</p>	<p>Estrategia 4. Innovación y desarrollo empresarial en el sector turismo.</p>

<i>Pilares plan sectorial de turismo 2014-2018</i>	<i>Estrategias plan sectorial de turismo 2018-2022</i>
<p>Tenía por objetivo fomentar el desarrollo competitivo y sustentable tanto en destinos como en empresas a partir del aprovechamiento responsable de la diversidad natural y cultural, fortalecimiento productivo de comunidades étnicas y la innovación en productos y servicios.</p> <p>Se abordan las temáticas de planificación y gestión, planificación de destinos y productos, innovación y creatividad, información de calidad, calidad en el servicio, seguridad, prevención del riesgo, formalización y legalidad y formación del talento humano.</p>	<p>El desarrollo de esta estrategia busca fomentar herramientas especializadas para fortalecer el desarrollo empresarial, la cultura de la innovación y un ambiente propicio para los negocios del sector por lo que comprende acciones para mejorar el ambiente de negocios, impulso para emprendimiento, empleabilidad decente e innovación.</p> <p>Estrategia 5. Fortalecimiento del capital humano para la competitividad del turismo.</p> <p>Orientado al fortalecimiento de la educación, formación, capacitación y vinculación del talento humano que requiera la actividad turística en Colombia, con altos estándares de calidad y competencia.</p>
<p>Pilar 3. Promoción.</p> <p>Se buscaba promocionar turísticamente a Colombia a nivel regional, nacional e internacional con el fin de mantener el aumento de viajeros, avanzando en los conceptos que se transmitían por medio de mensajes claros que dejaran en manifiesto los valores sociales, culturales y ambientales, aumentando el promedio de estadía y gastos y mejorando las capacidades empresariales.</p>	<p>Estrategia 6. Promoción de un turismo transformador, incluyente y con equidad.</p> <p>La estrategia de promoción del presente plan sectorial de turismo busca aumentar la demanda de productos turísticos de Colombia a través del posicionamiento, mercadeo y promoción nacional e internacional de sus destinos, la simplificación de sus procedimientos y el desarrollo de incentivos, para mejorar la decisión de viaje, visita y permanencia turística en el país, con énfasis en la garantía del derecho al aprovechamiento del tiempo libre a través del turismo,</p>

<i>Pilares plan sectorial de turismo 2014-2018</i>	<i>Estrategias plan sectorial de turismo 2018-2022</i>
	fortaleciendo la función social del Estado en esta materia.

Fuente: Elaboración propia con información de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014-2018.

Si bien el Plan sectorial 2014-2018 y las estrategias del Plan sectorial 2018-2022 tienen un esquema diferente, se observan temáticas recurrentes como el fortalecimiento de la institucionalidad, mejoramiento en la calidad asociada con la prestación del servicio, formación de talento humano acorde con las necesidades del sector, generación de información que permita medir de manera fehaciente el crecimiento del sector y contribuya a la toma de decisiones, fomento de la innovación en la prestación del servicio, generación de conectividad terrestre, aérea y acceso a internet, fortalecimiento de la seguridad y promoción de Colombia como un destino turístico, todos asociados con el mejoramiento de la calidad sectorial.

En cuanto a las metas e indicadores asociadas con cada plan, son notorias las diferencias en la estructuración de los indicadores de un plan a otro. En el caso del plan sectorial de 2014-2018, se formularon indicadores por pilar y para cada uno de los elementos estratégicos que se relacionaban en la descripción correspondiente, de esta manera, se formularon 27 indicadores. Mientras que en el Plan sectorial de turismo 2018-2022 se cuentan solamente con 4 indicadores que miden el desempeño macroeconómico del sector, sin dejar claro cómo se medirán las diferentes estrategias o líneas estratégicas formuladas o cómo estas se articulan con las metas sectoriales definidas, como se evidencia en la Tabla 5, columna “indicador”.

La importancia de los indicadores radica en que estos permiten determinar, objetivamente, los resultados de las intervenciones públicas y valorar su desempeño, adicionalmente, como parte del quehacer público los indicadores se utilizan para realizar seguimiento y evaluación y evidencian un proceso de planeación (Planeación, 2009) por lo que se puede afirmar que existe una falta de cohesión entre lo formulado dentro del Plan

sectorial 2018-2022 con los indicadores propuestos y la estructura del mismo, además de imposibilitar un adecuado seguimiento.

Tabla 5 Indicadores de los planes sectoriales de turismo 2014-2018 y 2018-2022

<i>Plan sectorial 2014-2018</i>			<i>Plan sectorial 2018-2022</i>		
Indicador	Línea base	Meta	Indicador	Línea base	Meta
Regiones piloto de turismo y paz	0	4	Producto interno bruto en alojamiento y servicios de comida.	31.698*	39.121
Experiencias únicas con productos definidos y diseñados	0	4			
Implementación de metodología de captura de información	0	20			
Integración del SITUR al CITUR	0	20			
Programa de formación de la red Puntos de Información Turística (PITS)	0	1			
Proyectos turísticos en destinos prioritarios	50	105			
Certificación de prestadores de servicios turísticos en Normas Técnicas Sectoriales de Calidad.	568	690			
Certificación de calidad de playas turísticas	3	6			

<i>Plan sectorial 2014-2018</i>			<i>Plan sectorial 2018-2022</i>		
Indicador	Línea base	Meta	Indicador	Línea base	Meta
Campaña de difusión de la marca de calidad turística a nivel nacional e internacional.	0	1	Exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos.		
Plan estratégico de seguridad implementado.	0	10			
Formalización de prestadores de servicios turísticos.	17.961	19.500			
Fortalecimiento de emprendimientos comunitarios.	45	90			
Promoción de turismo accesible e incluyente.	0	32			
Formulación de planes de acción de conectividad para el turismo (aérea, terrestre, fluvial, TIC`s)	0	4			
Creación de comités locales de facilitación aérea.	8	16	Visitantes no residentes que pernoctan.	3.898.065	5.100.000
Creación de hoja de ruta para el fortalecimiento de la competitividad turística en los terminales terrestres.	0	1			
Diseño y ejecución de campaña promocional nacional de acuerdo con las necesidades de las regiones.	1	1			

<i>Plan sectorial 2014-2018</i>			<i>Plan sectorial 2018-2022</i>		
Indicador	Línea base	Meta	Indicador	Línea base	Meta
Creación de programa de promoción y mercadeo para los destinos piloto de territorios de turismo y paz.	0	4			
Rueda de negocios turismo y paz.	30	50			
Campaña de promoción para segmentos del mercado.	0	3			
Plan de fortalecimiento en el mercadeo y promoción de las experiencias turísticas únicas.	10	25			
Atracción de turistas de alianza del pacífico, Estados Unidos, Unión Europea.	886.867	1.152.927			
Eventos del exterior captados.	119	556	Llegada de pasajeros en cruceros internacionales.	382.279	450.000
Creación del sistema nacional de gobernanza turística.	0	1			
Difusión del marco normativo y conexo al turismo en las regiones.	0	32			
Definición de 4 líneas de cooperación internacional como oferentes y demandantes.	0	4			

<i>Plan sectorial 2014-2018</i>			<i>Plan sectorial 2018-2022</i>		
Indicador	Línea base	Meta	Indicador	Línea base	Meta
Promoción del turismo responsable.	0	32			

*Miles de millones de pesos.

**Millones de USD\$

Fuente: Elaboración propia con información de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014-2018.

2.6. Identificación de los objetivos ambientales de los planes sectoriales 2014-2022.

De acuerdo con el análisis realizado a los planes sectoriales de los periodos 2014 a la fecha, se pudo establecer que estos se formulan en función **del crecimiento económico y la interpretación que cada gobierno le dé a la relación crecimiento – sostenibilidad**, aunque cada uno lo aborda de manera diferente. A continuación, se describen los objetivos generales y objetivos ambientales de cada plan:

Tabla 6 Objetivos ambientales de los planes sectoriales de turismo.

Año	Nombre	Objetivo	Objetivos ambientales
2014-2018	Turismo para la construcción de la paz	Posicionar a Colombia como destino turístico sostenible y sustentable, reconocido en los mercados mundiales y valorado en los mercados nacionales, por su multiculturalidad y megadiversidad, con oferta altamente competitiva, que lleva a su máximo nivel a la industria de los viajes y al turismo como potenciador del desarrollo regional y constructor de paz (MinCIT, 2014).	<i>Fundamento:</i> Turismo responsable y sostenible. <i>Pilar:</i> Competitividad para el desarrollo turístico regional y territorial. Dentro de él se plantea la acción de “destinos turísticos con infraestructura sostenible, accesible y pertinente” y “destinos turísticos certificados en calidad turística-destinos sostenibles”.
2018-2022	Turismo el propósito que nos une	Fortalecer la institucionalidad para el turismo y la gestión de sus recursos, como herramientas para mejorar la coordinación, cooperación,	<i>Líneas estratégicas:</i> i) generación de condiciones institucionales para impulsar el sector y ii) gestión integral de destinos y fortalecimiento de la oferta

Año	Nombre	Objetivo	Objetivos ambientales
		responsabilidad, gobernanza y sostenibilidad de la actividad a nivel nacional y regional (MinCIT, 2018).	

Fuente: Elaboración propia con información de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014-2018

De acuerdo con lo expuesto en la tabla y los elementos analizados del plan sectorial de turismo, se puede inferir que en los dos planes sectoriales de turismo los objetivos ambientales se insertan como parte de la consecución de metas asociadas con la diferenciación de los productos turísticos, por lo que se articulan en función de aumentar la competitividad, y de esta forma influir en el crecimiento económico del sector. En este orden de ideas, no se establecen objetivos ambientales que incentiven cambios estructurales en el sector o compromisos ambiciosos en materia ambiental.

2.7. Identificación de opciones ambientales de los planes sectoriales de turismo 2014-2022 y formulación de opciones.

Los planes sectoriales de turismo 2014-2018 “turismo para la construcción de la paz” y 2018-2022 “turismo el propósito que nos une” no identificaron opciones ambientales estratégicas, impidiendo la consideración de alternativas para abordar la sostenibilidad del plan sectorial. Con el propósito de contribuir en la identificación de opciones, se sugiere considerar el marco generado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Carta Mundial de Turismo Sostenible +20, la política de turismo sostenible y el Programa Integral de Gestión Ambiental Sectorial PGAS, liderado por el Ministerio de Ambiente. Con relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el turismo se articula puntualmente con los ODS 8, 12 y 14 que tratan del crecimiento económico sostenible, producción y consumo sostenible y uso sostenible de los océanos y de los recursos marinos, respectivamente (Organización Mundial de Turismo, 2018). En el caso del objetivo 8, se establece que “dando acceso a oportunidades de trabajo decentes en el sector turístico, la sociedad y en particular los jóvenes y las mujeres, pueden beneficiarse de la mejora de las capacidades y del desarrollo

profesional” por lo que se establece como meta la elaboración y puesta en práctica de políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los puestos locales (Organización Mundial del Turismo, 2015).

En el caso del objetivo 12 “garantizar modalidades de consumo y producción sostenible” se señala que “al adoptar prácticas de consumo y producción sostenible puede tener un papel significativo en la transición hacia la sostenibilidad” por lo que afirma que “es imprescindible elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales” (Organización Mundial del Turismo, 2015). Finalmente, en el ODS 14 se habla del turismo y ecosistemas marítimo, resaltando su importancia económica en las zonas costeras, por lo que se requiere una “ordenación integrada de zonas costeras a fin de ayudar a conservar y preservar unos ecosistemas marinos frágiles” (Organización Mundial del Turismo, 2015).

La Carta Mundial de Turismo, por su parte, reconoce la oportunidad que representan los ODS para orientar decididamente el turismo hacia vías integradoras y sostenibles, por lo que establece unas líneas de acción, entre las que se destacan:

- **Conservación de la biodiversidad:** En aras de su propia subsistencia y competitividad, la actividad turística deberá prever una evolución positiva respecto a su incidencia sobre los recursos naturales, la pérdida de la biodiversidad y la capacidad de asimilación de los impactos producidos. Es preciso avanzar hacia una visión ecosistémica del turismo, reduciendo su huella ecológica y considerando los servicios y productos suministrados por los propios ecosistemas. Las operaciones turísticas pueden contribuir directa o indirectamente a la conservación de la biodiversidad biológica, lo que obliga a todas las partes implicadas a conocer los verdaderos costes, impactos y beneficios de las actividades turísticas en relación con la biodiversidad.
- **Reformulación del turismo ante el cambio climático:** El cambio climático afectará a los destinos turísticos, su competitividad y sostenibilidad en multitud de aspectos. Puede alterar directamente recursos ambientales que son destacados atractivos turísticos, o indirectamente a través de la pérdida de la biodiversidad, escasez de recursos como el agua o por los gravámenes derivados de las políticas de mitigación. Por otra parte, se debe tener en cuenta que el turismo es una industria intensiva en el

uso de energía y transporte, por lo que es considerado uno de los principales contribuyentes al cambio climático.

- **Redistribuir la riqueza y buscar la paz:** Reconociendo que la cohesión social y económica entre los pueblos es un principio fundamental del desarrollo sostenible, urge impulsar medidas que permitan un reparto equitativo de los beneficios y cargas producidos por el turismo. Solo en contextos de equidad y redistribución justa, el turismo puede erigirse verdaderamente como auténtico promotor destacado de la paz y la convivencia (Sostenible., 2015).

En cuanto a la información a nivel nacional y entendiendo que ya se abordó la política de turismo sostenible, se destacan los elementos más relevantes considerados en el Programa Integral de Gestión Ambiental Sectorial PGAS para el sector turístico, liderado por el Ministerio de Ambiente, los cuales son:

- **Optimización de los procesos productivos:** por medio del mejoramiento de las eficiencias: relacionado con el mejoramiento de la eficiencia en el uso de la energía eléctrica.
- **Optimización de la demanda y uso de recursos naturales y materias primas:** enfocada principalmente en el consumo responsable de agua y en la disminución en el uso de combustibles fósiles en sistemas de transporte turístico. En cuanto a la optimización de las materias primas se propone el uso de materiales ecológicos, reciclados y degradables.
- **Prevención, mitigación y/o eliminación de impactos ambientales:** implementación de sistemas de gestión de calidad y de gestión ambiental, en las empresas del sector turístico, así como un manejo ambiental de residuos sólidos y peligrosos, manejo de vertimientos, disminución de emisiones atmosféricas y GEI, aumento en la producción de bienes y servicios y mejoramiento en la cantidad y calidad del empleo.
- **Fortalecimiento institucional:** De acuerdo con el documento, alrededor del fortalecimiento institucional se plantea la necesidad de establecer mesas de coordinación intersectorial para la obtención de un marco regulatorio coordinado, generación de agendas sectoriales y procesos de ordenamiento y planificación ambiental territorial, diseño y puesta en marcha de un sistema de información, mejoramiento de procedimientos de obtención de datos para la toma de decisiones,

obtención de información actualizada, fomento y apoyo para la investigación (Ministerio de Ambiente, 2015).

Complementariamente a estos elementos, según Jiliberto & Bonilla, se deben identificar instrumentos de gestión ambiental directa que deben ser considerados en el proceso de planificación como soluciones válidas y legítimas a los problemas de gestión ambiental de las actividades sectoriales (Jiliberto & Bonilla, 2009), por esta razón se identifican los siguientes instrumentos de gestión ambiental:

- **Normas técnicas sectoriales asociadas con turismo sostenible:** como se mencionó con anterioridad, actualmente se cuenta con un gran número de normas técnicas sectoriales, aunque solo una pequeña proporción están enfocadas explícitamente al fortalecimiento de la sostenibilidad de las actividades turísticas. Se evidenció la necesidad de realizar una revisión de estas y fortalecer su adecuada implementación, debido a que, de acuerdo con el diagnóstico realizado en la política de turismo sostenible, su implementación es deficiente y se ha constatado que su adopción no está generando realmente un factor diferenciador.
- **Evaluación de impacto ambiental:** De acuerdo con la regulación vigente, donde se determina qué proyectos, obras o actividades deben ser sometidos a procesos de evaluación ambiental, los proyectos turísticos no requieren realizar el proceso de evaluación de impacto ambiental al no exigirles una licencia ambiental, por lo que no se generan estudios de impacto ambiental para el sector. Estos estudios, especialmente en grandes proyectos turísticos, pueden contribuir en la identificación y generación de medidas para el manejo de los impactos derivados tanto de las actividades requeridas para la implementación de la infraestructura y actividades turísticas, como de la actividad como tal.

Teniendo en cuenta los elementos expuestos se plantean las siguientes opciones, de manera que se pueda fomentar realmente la sostenibilidad al interior del sector turístico:

- **Formulación de un plan sectorial de turismo integral:** Teniendo en cuenta que se ha evidenciado la importancia del plan sectorial en el sector, la primera opción es replantear la formulación y estructura de este, con el propósito de robustecerlo. Para ello se plantea ampliar su vigencia de manera que se pueda tener una planeación del

sector a largo plazo, que no esté sujeta a las particularidades de cada gobierno, donde, además, se establezca previamente sus fases de formulación y se establezca acciones y tareas puntuales para garantizar la sostenibilidad.

En su elaboración deberían participar activamente los diferentes actores identificados, quienes, por medio de canales de comunicación previamente establecidos, retroalimenten su contenido, de acuerdo con sus intereses. Se debería considerar dentro de estos actores a los habitantes de áreas con alto potencial turístico. Complementariamente se debería generar una batería de indicadores que permitan el control y seguimiento del avance de las estrategias planteadas, así como un espacio para la socialización de los avances e impactos que ha generado el plan en el sector.

- **Establecer un plan ambiental para el turismo articulado con el plan sectorial y la política de turismo sostenible:** Otra alternativa que se podría implementar, es la formulación de un plan ambiental, el cual aborde y aterrice los elementos ambientales abordados tanto en el plan sectorial como en la política de turismo sostenible, recientemente formuladas. El plan debe ser coherente con estos instrumentos, por lo que estaría subordinado a lo que en ellos se establezca, pero permitiría contar con una herramienta que los armonice, estableciendo un plan de trabajo claro y puntual, donde se formulen actividades y se deleguen responsabilidades claras en su implementación.

2.8. Dimensión ambiental de los planes sectoriales de turismo 2014-2022.

La dimensión ambiental estratégica de una política, plan o programa es distinta a la de un proyecto o conjunto de actividades y lo que la hace distinta es su carácter estratégico. La dimensión ambiental de una decisión estratégica radica en el marco estructural, en el patrón sistémico que determina y explica el estado actual de los efectos ambientales que genera el sector como totalidad (Jiliberto & Bonilla, 2009). Esta definición difiere radicalmente de la expresada por la política de turismo sostenible, referente gubernamental de cómo se entienden oficialmente la dimensión ambiental donde se determina que esta es la relación de los distintos actores de la cadena de valor con el capital natural en el que se sustentan los servicios turístico (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2021).

Para abordar y entender cómo se materializa la dimensión ambiental debemos ahondar en la manera que se incorpora la sostenibilidad en los planes sectoriales de turismo, y, teniendo en cuenta que giran en torno al fortalecimiento de la competitividad, es necesario analizar cómo se articula la sostenibilidad con la competitividad. Inicialmente, se debe nombrar que tanto la noción de competitividad económica como de sostenibilidad ambiental son, fundamentalmente, propuestas de desarrollo y forman parte del pensamiento ortodoxo sobre el mismo (Peter Brand, 2003) por lo tanto, el concepto de sostenibilidad es susceptible de múltiples críticas, debido a que el desarrollo significa un proceso uniformador y bajo la hipótesis de crecimiento continuo, se justifica el uso de más recursos agotables y la producción de más contaminación, ya que supone que las futuras generaciones podrán hacer frente fácilmente a esos inconvenientes. Sin embargo, en el sistema económico industrial el crecimiento de la producción y el consumo implica crecimiento de la extracción y destrucción final de bienes ambientales (Martínez Alier, 2011).

En este sentido, se puede afirmar que el desarrollo sostenible ortodoxo es un pensamiento ambiental blando, en el sentido de confiar en ajustes marginales al desarrollo capitalista para minimizar los impactos, sin incorporar ninguna lógica ecológica ni hacer concesiones culturales de importancia (Peter Brand, 2003). Conforme a lo expuesto, se analizó la inclusión del concepto de sostenibilidad en los respectivos planes sectoriales.

En el plan sectorial de turismo 2014-2018 “Turismo para la construcción de la paz” la sostenibilidad aparece como uno de los fundamentos del plan, debido a su relevancia comercial porque el mercado se mueve hacia el desarrollo sostenible como uno de los elementos que generan una diferenciación en el servicio. En ese sentido, se afirma que el equilibrio ambiental, económico y social de un destino se logra con la implementación de diversas acciones encaminadas a la mitigación de los posibles impactos negativos, a la vez que se aprovechen responsablemente los recursos disponibles para el crecimiento económico. Señala también, que es necesario cambiar el paradigma de éxito turístico fundamentado exclusivamente en el número de visitantes (MinCIT, 2014).

Dentro del documento se referencia lo dicho por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio +20, que considera que el turismo bien manejado es un

importante factor de desarrollo sostenible, por lo que se acoge a las directrices de gestión sostenible, promulgadas por la Organización Mundial de Turismo. Por lo tanto, el turismo debe:

- Dar uso óptimo a los recursos ambientales que son un elemento fundamental en el desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.
- Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales arquitectónicos y sus valores tradicionales, contribuyendo al entendimiento y a las tolerancias interculturales.
- Asegurar actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes, beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, contribuyendo a la reducción de la pobreza.
- Garantizar la participación informada de todos los agentes relevantes, así como un liderazgo político firme para lograr una colaboración amplia y establecer un consenso.
- Realizar un seguimiento constante de los impactos, para introducir las medidas preventivas o correctivas que resulten necesarias (MinCIT, 2014).

Si bien se expone ampliamente la importancia de la sostenibilidad, se evidencia que el discurso del documento sigue esa corriente del desarrollo sostenible ortodoxo, y, por otra parte, no se observan metas e indicadores claros de cumplimiento de los compromisos de la sostenibilidad, el fundamento se diluye, impidiendo identificar acciones claras que busquen la sostenibilidad de la actividad.

En el caso del Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, la sostenibilidad aparece en dos líneas estratégicas: i) generación de condiciones institucionales para impulsar el sector y ii) gestión integral de destinos y fortalecimiento de la oferta. En el caso de la primera línea estratégica, se define dentro de la estrategia específica: propender por un turismo más responsable y sostenible, a partir de la cual se plantea la necesidad de propiciar condiciones estructurales suficientes que garanticen un turismo sostenible, responsable y de calidad, en cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Convención Marco sobre Turismo Ético, para lo cual se asumen los compromisos de adoptar el código ético mundial para el turismo, generar programas de sensibilización, fortalecer programas y normativas

para un turismo responsable y crear estímulos para destinos y prestadores que desarrollen su actividad en el marco de la sostenibilidad (MinCIT, 2018).

En la segunda línea estratégica, se plantea la estrategia: fortalecer la planificación y ordenamiento territorial para el turismo, donde se propone la promoción de Zonas Especiales Turísticas, así como la implementación de herramientas de ordenamiento y recuperación de playas (MinCIT, 2018). Al hacer una lectura de las estrategias mencionadas, se entiende que estas se enfocan desde el punto de vista de la demanda que tiene el territorio, dando prioridad a las necesidades económicas, buscando contribuir a la competitividad, al propiciar entornos capaces de sostener procesos de crecimiento bajo un sustrato de infraestructura y servicios (Montes, 2001), no se relacionan como parte de un ordenamiento ambiental del territorio, entendido este como un proceso dinámico dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales, considerando las potencialidades de aprovechamiento, fragilidades y vulnerabilidades de los suelos y sus respectivos ecosistemas y las presiones antrópicas capaces de ser soportadas por los recursos naturales involucrados (Achkar et al., 2005).

En este caso, nuevamente se entiende que el concepto de sostenibilidad del turismo se desarrolla como parte de ajustes blandos, poco significativos y nada comprometedores. Las estrategias no cuentan con indicadores claros de resultados o de impacto, no se ven reflejados en las metas macroeconómicas planteadas en el documento y el concepto de sostenibilidad no tiene un enfoque transversal.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se evidencia que los planes sectoriales de turismo escenifican la compleja relación del concepto de sostenibilidad con el crecimiento, ya que desde la visión tradicional de la economía no se reconoce que este hace parte de un sistema más amplio, la naturaleza o biosfera, que más allá de la provisión de recursos y la absorción de residuos, representa una “infraestructura sin la cual las diversas formas de vida, tal y como la conocemos, serían imposibles” (Roca, n.d.) por lo que se evidencia la necesidad una aproximación política, entendida esta como un debate y deliberación pública entre los diferentes actores involucrados en la temática, así como lo señalan las tendencias fuertes de la sostenibilidad (Gudynas, 2009). Particularmente en el contexto del turismo, se debe replantear cómo se entiende la competitividad y cómo este se articula con la sostenibilidad,

ya que existe una tendencia mayoritaria que acepta que el turismo será factor de desarrollo si es capaz de gestionar en la misma dirección la competitividad y la sostenibilidad de un destino (Decasper, 2015).

2.9. Identificación del proceso de participación implementado en la formulación de los planes sectoriales de turismo.

En el caso de los planes sectoriales, su importante repercusión económica, social y ambiental, refuerza la importancia de un proceso participativo que mejore su aceptación por parte de los agentes afectados. La participación pública aporta dos contribuciones básicas a la mejora del perfil ambiental de los planes. Por un lado, mejora el conocimiento y ayuda a reducir y socializar la incertidumbre de las decisiones estratégicas, mejorando la decisión. Por otro lado, permite internalizar mejor, en el proceso de decisión, los valores ambientales de la sociedad. Los procesos de participación ayudan a informar a la población sobre los aspectos ambientales del Plan, y a tener en cuenta otros puntos de vista (Rodrigo et al., 2008). Esta afirmación es especialmente relevante si se tiene en cuenta que, en el análisis realizado a los planes sectoriales de turismo, no se identificó que se surtiera un proceso de participación entre los diferentes actores. Se consideran algunos actores institucionales con interés particular en el desarrollo de algún tipo de turismo y actores propios pertenecientes a la planeación del Plan Nacional de Desarrollo, pero no el universo anteriormente descrito que es mucho más complejo.

2.10. Identificación del proceso de comunicación implementado en la formulación de los planes sectoriales de turismo.

Los planes sectoriales de turismo no tienen asociado un plan de comunicaciones, por lo que su divulgación está supeditada a las orientaciones de cada gobierno. En el caso del plan sectorial 2014-2018 no se evidenció divulgación de resultados de ningún tipo ni un balance sobre su implementación. Por su parte, el plan sectorial 2018-2022 si realizó en mayo de 2021 un balance de su implementación, vía Facebook live, en el evento no se contó con

participación de ningún actor, sino que se limitó a la exposición de los resultados por parte del viceministro.

2.11. Análisis de la incidencia de los planes sectoriales de turismo en la formulación de la política de turismo sostenible.

- **Contexto, alcance y objetivos.**

La política sectorial de turismo sostenible responde a la estrategia “propender por un turismo más responsable y sostenible” enmarcada en la línea estratégica “generación de condiciones institucionales para el impulso al sector turístico” del Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 “Turismo: El propósito que nos une”. Por medio de ella se busca dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia que dispone que “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano” y que “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”, así mismo se busca dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 2 de la Ley 2068 de 2020, que consagra el desarrollo sostenible como uno de los principios rectores del turismo (M. D. E. Comercio, 2021).

Se adopta por medio del Decreto 646 del 16 de junio de 2021 y establece que el turismo sostenible es “aquel que toma en consideración las repercusiones económicas, socioculturales y ambientales, actuales y futuras, para desarrollar actividades que den respuesta a las necesidades de los visitantes, de los destinos, de las comunidades anfitrionas, de la industria turística y del entorno”. Enmarca el turismo sostenible como una oportunidad para el desarrollo de las sociedades, la generación de ingresos, la mejora de oportunidades de empleo y la protección del capital natural y se alinea con las orientaciones dadas por la Organización Mundial del Turismo, que indican que “las directrices para el desarrollo sostenible del turismo y las prácticas de gestión sostenible se aplican a todas las formas de turismo en todos los tipos de destinos”(M. D. E. Comercio, 2021).

Estas definiciones y la lectura de la política permiten resaltar un primer aspecto importante y es la utilización del término “capital natural”, este se entiende como el conjunto de activos en la naturaleza que produce flujo de bienes y servicios útiles para el ser humano, incluyendo no solo a los seres vivos y el soporte físico, sino también los procesos que allí operan (Gudynas. E., 2000) este es un concepto naturalmente antiguo que surge desde la concepción de los autores clásicos de la economía, quienes lo acuñan para hacer una diferenciación del capital social (Carrizosa, 1998) y que se asocia con la valoración económica de la naturaleza y con la relación que tiene la naturaleza con los procesos productivos humanos, por lo que desde el marco de la sustentabilidad débil se estima su valor asociándolo con el precio que pueden tener en un mercado, desconociendo sus singularidades y la inconmensurabilidad de la naturaleza (Gudynas. E., 2000).

A partir del anterior contexto, dentro del documento se establece que la política se fundamenta en la gestión responsable de los recursos, en particular aquellos que no son renovables y también en el reconocimiento de que el sector turístico es un usuario importante de los recursos del territorio, por lo que no puede eludir su responsabilidad sino, por el contrario, debe empezar a reflexionar sobre el volumen de su huella ambiental y sobre el tipo de prácticas que, desde los distintos actores de la cadena de valor están impactando el medio ambiente, la biodiversidad, los ecosistemas y los recursos vitales del país. Lo anterior exige un compromiso con la agenda global de desarrollo y protección ambiental, desde su rol como sector productivo y como fenómeno social (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2021).

Una vez planteados los fundamentos, se determina que el alcance de la política está acotado a la dimensión ambiental de la sostenibilidad, esto es, la relación de los distintos actores de la cadena de valor con el capital natural en el que se sustentan los servicios turísticos. Dentro de la dimensión ambiental, los requisitos establecidos por las normas técnicas son: i) protección de la biodiversidad; ii) participación y apoyo a programas ambientales de conservación y uso sostenible; iii) gestión del agua; iv) gestión de la energía; v) uso y manejo adecuado de productos químicos; vi) gestión y manejo de residuos; vii) manejo de la contaminación atmosférica, auditiva y visual; y viii) protección de las áreas naturales (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2021).

La política parte del supuesto de que el desarrollo del turismo de una manera ambientalmente sostenible sirve de sustento para el desarrollo de mejores procesos y servicios culturales, a la vez que tiene como efecto un aumento en los beneficios a largo plazo del sector, dentro de los cuales se encuentra una mayor generación de empleo, un bienestar superior para las comunidades locales, una mayor preservación de las culturas y costumbres ancestrales, una permanencia en el tiempo de la actividad y un valor agregado para Colombia (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2021).

Después de establecidos estos aspectos, el documento expone la formulación de la política, que se realiza bajo la metodología de marco lógico, definida esta como una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño y ejecución de proyectos, que contempla dos grandes etapas, la primera de identificación del problema y de alternativas de solución y la segunda de planificación (Orteg et al., 2005). Lo anterior se nombra para resaltar que cada elemento de la política debe corresponder con un proceso lógico que busca identificar adecuadamente el problema y abordar sus diferentes causas por medio de actividades o proyectos puntuales. Teniendo en cuenta lo anterior, se relaciona en la Tabla 7 el problema identificado y el objetivo planteado a partir de este:

Tabla 7 problema central y objetivo general de la Política de Turismo Sostenible.

<i>Problema central</i>	<i>Objetivo general</i>
Deficiente sostenibilidad ambiental de las actividades turísticas en Colombia que afectan la integridad del capital natural, la productividad de los negocios turísticos, la competitividad de los destinos y la sofisticación de la demanda del sector	Fortalecer la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo en Colombia, con el fin de mejorar su competitividad, garantizar la conservación y uso responsable del capital natural y generar un mayor valor agregado y diferenciación para el país.

Fuente: Elaboración propia con información de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021

Por medio del problema central y del objetivo general se plantea nuevamente la relación entre sostenibilidad y competitividad, destacando, como múltiples autores lo señalan que la competitividad dentro del sector turístico es ilusoria sin sostenibilidad, debido al vínculo

directo que existe entre las actividades turísticas y calidad del medio ambiente, por lo que el sector tiene mucho para ofrecer y para ganar convirtiéndose en un líder del desarrollo sostenible (Mazaro & Empresariais, 2008).

Considerando todos estos aspectos, la política se materializa en un plan estratégico cuyo horizonte de cumplimiento es el año 2030 y se compone por 6 estrategias, 14 programas, 32 proyectos y 140 acciones indicativas (M. D. E. Comercio, 2021).

- **Árbol de problemas y de soluciones planteado por la política**

Teniendo en cuenta que la política se formula a partir de la metodología de marco lógico, para su mejor comprensión se debe establecer el árbol de problemas que es un modelo causal que facilita la identificación y organización de causas y efectos de un problema específico (Colombia, 2015). El documento de la política no relaciona el árbol de problemas, por esta razón a continuación se presenta una propuesta elaborada por la autora del presente trabajo, a partir de la lectura de la política (Tabla 8).

Tabla 8 Árbol de problemas política de turismo sostenible

PROBLEMA CENTRAL	PROBLEMAS ESPECÍFICOS	CAUSAS	CONSECUENCIAS
<p>Deficiente sostenibilidad ambiental de las actividades turísticas en Colombia, que afecta la integridad del capital natural, las condiciones de vida de las comunidades locales, la productividad de los negocios turísticos, la competitividad de los destinos, y la sofisticación de la demanda del sector.</p>	<p>Ausencia de información confiable para orientar la toma de decisiones para el desarrollo sostenible del turismo</p>	<p>Debilidad de indicadores y sistemas de información que midan el desempeño ambiental del turismo a nivel nacional y en los territorios.</p>	<p>Se desconoce el daño ambiental generado por la actividad.</p>
		<p>Insuficiente articulación entre las fuentes existentes de información turística e información ambiental.</p>	<p>No hay diálogo intersectorial, interinstitucional e interdisciplinar</p>
		<p>Escasa implementación de tecnologías de la cuarta revolución industrial para la evaluación y la gestión del desempeño ambiental de la actividad turística</p>	<p>No se cuenta con destinos inteligentes que integren dispositivos para la captura de información y gestión de la sostenibilidad.</p>
		<p>Escasas herramientas institucionales para la medición de la</p>	<p>Desconocimiento de la satisfacción de turistas y residentes, por lo que no se</p>

PROBLEMA CENTRAL	PROBLEMAS ESPECÍFICOS	CAUSAS	CONSECUENCIAS
		satisfacción de residentes y turistas	cuenta con información valiosa para la medición de impactos.
	Debilidad en la incorporación de criterios ambientales en los procesos de ordenamiento, planificación y gestión del turismo en los atractivos y destinos, así como en la articulación entre el sector turismo y las autoridades ambientales.	Debilidad en la incorporación del turismo en los planes de ordenamiento territorial	Baja articulación del sector con las autoridades ambientales. Falta de gestión de pasivos ambientales. Desconocimiento de la importancia de incorporar estos criterios por parte de las autoridades regionales. Afectación en la competitividad del turismo como actividad económica.
		Falta de incorporación de consideraciones sobre el capital natural de los territorios, la oferta de bienes y servicios ambientales y la disponibilidad de servicios públicos en los planes de desarrollo turísticos	Afectación en los índices de competitividad por no incorporar adecuada e integralmente el capital natural, la oferta de bienes y servicios naturales y los servicios públicos.

PROBLEMA CENTRAL	PROBLEMAS ESPECÍFICOS	CAUSAS	CONSECUENCIAS
		Ausencia y/o inadecuada determinación y aplicación de la capacidad de carga y los límites de cambio aceptable en los atractivos y destinos turísticos.	Insuficientes estudios de capacidad de carga. Vacíos en la competencia de su implementación y en criterios técnicos básicos.
		Falta de claridad sobre las competencias institucionales y el marco normativo ambiental aplicable a la planificación y la gestión sostenible del turismo en los atractivos y destinos.	Falta de transversalidad de la sostenibilidad en las normas de turismo, se caracterizan por su débil referencia. Falta de efectividad en la implementación de la regulación. Inadecuada gestión.
		Deficiente implementación de modelos de gestión turística para la sostenibilidad de los destinos y atractivos turísticos.	Subutilización de espacios turísticos en temporadas bajas y sobrepresión en temporadas altas. Tejido empresarial débil y bajo capital económico para invertir en sostenibilidad.
		Ausencia de incorporación de	Alta vulnerabilidad al cambio climático a pesar de la

PROBLEMA CENTRAL	PROBLEMAS ESPECÍFICOS	CAUSAS	CONSECUENCIAS
		consideraciones sobre riesgos ambientales y consecuencias del cambio climático en la planificación y gestión de las actividades turísticas.	necesidad de adaptación de los destinos y servicios turísticos.
		Insuficiente abordaje del turismo sostenible desde las instancias nacionales de coordinación existentes y en el marco de estrategias nacionales de sostenibilidad.	Falta de incorporación del turismo en las estrategias nacionales de sostenibilidad
	Insuficientes condiciones e incentivos para el aprovechamiento del capital natural en la propuesta de valor agregado de la actividad turística.	Insuficiente oferta turística especializada en la biodiversidad de los territorios.	Desaprovechamiento de oportunidades para sustituir actividades extractivas, desconociendo su potencial de encadenamiento.
		Falta de encadenamientos productivos en torno a actividades turísticas de alto valor, sustentadas en la riqueza natural de los territorios	Desaprovechamiento de la capacidad que tiene el sector de generar encadenamientos entre subsectores y con otras industrias.

PROBLEMA CENTRAL	PROBLEMAS ESPECÍFICOS	CAUSAS	CONSECUENCIAS
		Insuficientes mecanismos para la integración de las comunidades locales a la cadena de valor del turismo en territorios con valores ambientales y ecológicos especiales	Baja participación de las comunidades en los diferentes tipos de turismo. Insuficiente integración de saberes locales que pueden contribuir en la protección del capital natural.
		Escasa socialización, aplicación y desarrollo de incentivos para promover el uso del turismo como un factor que contribuye en la conservación del capital natural.	No se aprovechan los programas y beneficios tributarios que promueven el turismo como un factor que contribuye en las actividades de conservación.
		Limitada destinación y utilización de recursos financieros para el desarrollo de proyectos, productos y actividades turísticas sostenibles	Insuficiente evaluación de criterios ambientales por parte de FONTUR. Baja participación del sector turístico en líneas que financian proyectos para la reducción de la huella ambiental, como la ofrecida por BANCOLDEX.
	Falta de prácticas de mitigación, control y compensación de los	Alta generación de residuos sólidos e	Aumento en la presión a los ecosistemas y áreas donde

PROBLEMA CENTRAL	PROBLEMAS ESPECÍFICOS	CAUSAS	CONSECUENCIAS
	impactos ambientales negativos por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor.	inadecuado manejo y disposición de estos por parte de los empresarios y actores de la cadena de valor.	se disponen residuos sólidos, aumentando problemáticas asociadas previamente establecidas.
		Uso ineficiente e irresponsable del agua por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor.	Sobreconsumo del recurso hídrico en el sector turístico, lo que influye en escases y competitividad que afectan las zonas donde se desarrolla la actividad.
		Uso intensivo de la energía y falta de energías limpias, renovables y no convencionales por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor.	Aumento en la demanda del recurso, afectando su disponibilidad, especialmente para los residentes de las zonas turísticas.
		Crecientes emisiones de gases efecto invernadero por parte de la industria turística.	Contribución a una problemática ambiental mundial que afecta particularmente al sector, al presentar una mayor vulnerabilidad por su dependencia directa con su

PROBLEMA CENTRAL	PROBLEMAS ESPECÍFICOS	CAUSAS	CONSECUENCIAS
			medio para el desarrollo de sus actividades.
		Alto volumen de aguas residuales generadas por la industria turística que no son tratadas adecuadamente y/o que se descargan al suelo o a cuerpos de agua.	Afectación a las comunidades y ecosistemas circundantes, particularmente en lo concerniente con su calidad de vida y dinámicas ecosistémicas.
		Inadecuada aplicación de estándares y normas de calidad y sostenibilidad.	Baja implementación de estándares de calidad ambiental e implementación inadecuada, por lo que no se genera un elemento diferenciador para el turista.
		Desconocimiento y falta de apropiación del capital natural por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor.	Baja percepción de responsabilidad empresarial sobre el capital natural, por lo que se desconocen la totalidad de los impactos generados.
		Prácticas de los empresarios y actores de la cadena de valor que	Afectación de ecosistemas estratégicos. Afectación de la integridad

PROBLEMA CENTRAL	PROBLEMAS ESPECÍFICOS	CAUSAS	CONSECUENCIAS
		atentan directamente contra la integridad de la biodiversidad y sus ecosistemas.	de la biodiversidad. Generación de impactos ambientales asociados con la infraestructura turística.
	Comportamiento y consumo irresponsable por parte de los viajeros	Insuficientes programas de sensibilización ambiental dirigidos a los viajeros.	Sobreconsumo y comportamientos inadecuados. Ausencia de una cultura de viajero responsable.
		Impactos negativos al capital natural generados por los comportamientos y las prácticas de consumo de los turistas.	Alto consumo de recursos naturales. Comportamientos que afectan la biodiversidad.
	Bajo posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible.	Falta de estudios de inteligencia de mercados que orienten el desarrollo de productos turísticos especializados para segmentos específicos de la demanda con interés en sostenibilidad.	Falta de información de la demanda de turismo sostenible. Desaprovechamiento de tendencias internacionales que dan preferencias a la sostenibilidad.
		Falta de difusión de las actividades de turismo sostenible.	Incipiente posicionamiento de Colombia como destino sostenible.

PROBLEMA CENTRAL	PROBLEMAS ESPECÍFICOS	CAUSAS	CONSECUENCIAS
		Insuficiente incorporación de principios de sostenibilidad en las actividades de mercadeo y promoción.	Implementación de técnicas de mercadeo y promoción que desaprovechan la sostenibilidad como factor diferenciador.

Fuente: Elaboración propia con información de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021

El árbol de problemas permite sintetizar la lógica con la que se formuló la política, por lo que, partiendo de la identificación del problema, se esbozan las posibles causas y consecuencias que tendrían que abordarse por medio de programas, proyectos y actividades indicativas, para ser solucionados. En este orden de ideas, se destaca el reconocimiento que el sector presenta una baja sostenibilidad ambiental y que esta situación repercute en la integridad del capital natural, la productividad y competitividad del sector. Esta perspectiva concuerda con lo establecido en el Plan sectorial de turismo, donde se establece la importancia de implementar acciones tendientes a fortalecer la sostenibilidad, debido a su impacto en la dinámica productiva.

Desde esta óptica se identifican causas como el “bajo posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible” e “Insuficientes condiciones e incentivos para el aprovechamiento del capital natural en la propuesta de valor agregado de la actividad turística” que materializan la preocupación gubernamental de implementar la sostenibilidad por los efectos económicos positivos que esto puede generar. Es importante señalar que, conforme a lo expresado en este documento, las causas asociadas se relacionan con los diferentes actores identificados, los cuales se agruparon en instituciones, empresarios y viajeros.

En el caso de las instituciones, se identifican debilidades en la generación de información confiable para la toma de decisiones, en la incorporación de criterios ambientales en los procesos de ordenamiento, planificación y gestión, y falencias por presentar insuficientes condiciones e incentivos para el aprovechamiento del capital natural, mencionado con anterioridad. La identificación de las causas es coherente con los elementos que hacen parte de la competitividad de una nación, anteriormente referenciados y coinciden parcialmente con algunos de los elementos que se buscan fortalecer desde el plan sectorial de turismo para aumentar la competitividad del sector. Considerando este panorama, es necesario cuestionar si las causas identificadas en la política de turismo sostenible realmente abordan de manera profunda la problemática y si representan adecuadamente el papel del Estado en la implementación de la sostenibilidad. A la luz de los elementos arrojados por el presente trabajo se podría afirmar que dichas causas no abordan con profundidad la problemática, sino que se siguen ubicando en un plano más superficial, establecido más por la necesidad de asegurar competitividad que sostenibilidad.

Por su parte, los empresarios, de acuerdo con la identificación de causas, contribuyen en la falta de prácticas de mitigación, control y compensación de los impactos ambientales negativos, destacándose que el sector empresarial identifica impactos asociados con el uso ineficiente del agua, generación de residuos y uso intensivo de la energía, al ser elementos necesarios para ofrecer una estadía confortable a los turistas, pero no reconocen los impactos que sus actividades generan en los ecosistemas y en el aumento de la generación de gases de efecto invernadero, haciendo indiscutible que se cuenta con una baja percepción de responsabilidad empresarial sobre el capital natural. Otro aspecto importante, es la inadecuada aplicación de estándares y normas de calidad y sostenibilidad, evidenciando que solamente el 7% de los empresarios del sector cumplen con todos los requisitos de calidad, siendo persistente la inadecuada identificación de impactos y medidas y revelando la necesidad de ajustar los procesos de certificación. Lo anterior es llamativo si se tiene en cuenta que la mayor concentración de normas se encuentra dentro de la categoría de Normas Técnicas Sectoriales que establecen los estándares de calidad anteriormente mencionados y que en ambos planes sectoriales de turismo analizados, enfatizan en la importancia de la generación e implementación de estándares de calidad.

Con relación a los viajeros, se asocia un comportamiento y consumo irresponsable (especialmente de turismo doméstico) y un bajo posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible, aunque este último debería estar relacionado con las instituciones, teniendo en cuenta que son ellas las encargadas de las estrategias de mercadeo y promoción. Conforme a lo expresado en la política, carecemos de una cultura del viajero responsable, en gran medida por falta de campañas educativas, por lo que genera un alto consumo de recursos naturales y diversas afectaciones en los ecosistemas, prevaleciendo la idea de que todo es válido en el contexto de un viaje.

A partir de estas causas, se especifica un panorama del turismo donde existen múltiples falencias asociadas con la disponibilidad de información para guiar el desarrollo de políticas públicas y la toma de decisiones, la falta de una línea base que permita establecer una estimación adecuada de la magnitud de los impactos generados, desarticulación de entidades ambientales con entidades del sector turístico, ausencia de lineamientos ambientales en los instrumentos de planificación territorial y de gestión del turismo, débil referencia a la sostenibilidad en las normas del sector, poca consideración de los riesgos ambientales asociados, escasa participación de las comunidades en los procesos de planeación y

carencia de espacios para la articulación, prospectiva y análisis de la información (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2021).

También se resalta que Colombia está desaprovechando su potencial para generar un elemento diferenciador en la oferta turística y sustituir las actividades extractivas por alternativas relacionadas con el turismo que por su naturaleza cuentan con un enorme potencial de encadenamiento, entendiendo por encadenamiento la relación que se forma a través de la cadena de valor entre diferentes empresas que no necesariamente son del mismo sector productivo, sino que pertenecen a sectores complementarios y generan relaciones a largo plazo (Basto, 2015).

A partir de la problemática identificada se plantean los objetivos, estrategias, programas y proyectos como se evidencia en la Tabla 9.

Tabla 9 Árbol de objetivos política de turismo sostenible.

OBJETIVO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ESTRATEGIAS	PROGRAMA	PROYECTO
<p>Fortalecer la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo en Colombia, con el fin de mejorar su competitividad, garantizar la conservación y uso responsable del capital natural y generar un mayor valor agregado y diferenciación para el país.</p>	<p>Fortalecer la gobernanza en los procesos de ordenamiento, planificación, regulación y coordinación interinstitucional para el desarrollo y la gestión sostenible del turismo en el país.</p>	<p>Fortalecimiento de la información para la gestión del turismo sostenible.</p>	<p>Sistema de Información de Desempeño Ambiental del Turismo</p>	<p>Batería de indicadores de turismo sostenible</p>
				<p>Investigación y estudios institucionales para turismo sostenible</p>
			<p>InfoTur Sostenible 4.0</p>	<p>Centro de Pensamiento Nacional para el Turismo Sostenible</p>
				<p>Turismo Sostenible Inteligente</p>
		<p>Consolidación de la gobernanza para el desarrollo del turismo sostenible.</p>	<p>Gestión de Destinos Turísticos Sostenibles</p>	<p>Herramientas legales para el desarrollo de un turismo sostenible</p>
				<p>Herramientas técnicas para la planificación y gestión del turismo sostenible</p>

OBJETIVO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ESTRATEGIAS	PROGRAMA	PROYECTO
				Asistencia técnica para la sostenibilidad de destinos turísticos
				Desestacionalización del turismo por la sostenibilidad
				Colombia, destino azul
			Destinos Turísticos Resilientes y Adaptables	Gestión del riesgo para el turismo sostenible
			Pacto 2030 por el Turismo Sostenible	Agendas interministeriales por la sostenibilidad del turismo
				Agendas sub sectoriales por la sostenibilidad del turismo
				Alianzas y cooperación internacional por la

OBJETIVO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ESTRATEGIAS	PROGRAMA	PROYECTO
	<p>Promover la adopción de buenas prácticas de planeación, operación, consumo y producción responsable en la prestación de servicios, el desarrollo de actividades y la oferta de productos por parte de los empresarios de turismo y sus proveedores.</p>	<p>Gestión sostenible y responsable del capital natural por parte de la oferta turística.</p>		sostenibilidad del turismo
			<p>Cimientos para la Producción Sostenible del Turismo</p>	<p>Herramientas técnicas para la sostenibilidad de la oferta turística</p>
				<p>Sensibilización para una oferta turística sostenible</p>
				<p>Formación para la sostenibilidad turística</p>
			<p>Hoja de Ruta por una Industria Turística Verde</p>	<p>Mitigación de la huella ambiental del turismo</p>
			<p>Calidad Turística Sostenible</p>	<p>Colombia, destino turístico libre de plásticos</p>
				<p>Turismo cuidador y regenerativo</p>
				<p>Nueva regulación y normalización para la</p>

OBJETIVO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ESTRATEGIAS	PROGRAMA	PROYECTO
				calidad turística sostenible
				Promoción de la calidad turística sostenible
	Fomentar el comportamiento responsable y el consumo sostenible de productos, servicios y actividades turísticas por parte de los viajeros, contribuyendo a posicionar a Colombia como destino turístico sostenible.	Fomento de una cultura de viaje sostenible en Colombia.	Cultura Turística Sostenible	Sensibilización de viajeros responsables
				Colombia, experiencia turística sostenible y transformadora
	Estimular la apropiación del capital natural por parte de las comunidades locales, para que estas se conviertan en aliadas en la transición del sector hacia una mayor sostenibilidad y perciban los beneficios socioeconómicos de la actividad turística.	Posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible.	Colombia, Nuevo Destino Sostenible de Suramérica	Sostenibilidad, valor diferencial del turismo en el país
			Mercadeo y Promoción Turística con Enfoque Sostenible	Herramientas para el mercadeo y la promoción turística sostenible

OBJETIVO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ESTRATEGIAS	PROGRAMA	PROYECTO
		Inversión e innovación para generar valor agregado a partir del turismo sostenible.	Colombia, Potencia Turística Biodiversa	Productos turísticos innovadores y sostenibles
	Rutas del Capital Natural de Colombia			
Incentivos para el Desarrollo de un Turismo Sostenible	Facilitación para el acceso a incentivos por sostenibilidad			
	Impulso a la conservación y restauración de la biodiversidad a través del turismo			
	Fomento de la inversión turística sostenible			
Estímulo a la Innovación para el Turismo Sostenible	Destinos y empresas innovadores			
	Infraestructuras sostenibles			

Fuente: Elaboración propia con información de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021.

De acuerdo con el árbol de problemas y de objetivos se corrobora que el objetivo general se plantea en función del problema central, los objetivos específicos en función de cada una de las causas que para este caso se relacionan con los actores involucrados y las estrategias se formulan con relación a cada uno de los problemas específicos. Si se tiene en cuenta lo establecido por la metodología del marco lógico, los objetivos deberían asociarse con las problemáticas específicas y no con las causas, pero este planteamiento obedece a la importancia que se otorga a cada uno de los roles que los diferentes actores deben ejercer para la consolidación de la política (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2021).

Por otra parte, se encuentra que la estrategia “inversión e innovación para generar valor agregado a partir del turismo sostenible” no apunta a ninguno de los objetivos específicos planteados. Esta desarticulación se genera, probablemente, por el arreglo metodológico realizado y provoca que no haya claridad sobre quién es el actor responsable de su ejecución, aunque se infiera por la misionalidad institucional de los actores identificados. También se observa que algunas de las estrategias no guardan una estrecha relación con el objetivo planteado, lo que puede repercutir en dificultades para medir la magnitud del impacto a la luz de los objetivos propuestos. Lo anterior, sumado a la falta de claridad en cuanto al seguimiento de la implementación de la política y el considerable número de acciones propuestas, pueden repercutir en dificultades para su implementación.

A pesar de esto, se resalta el esfuerzo por visibilizar el estado y relación de la sostenibilidad en el turismo, siendo este el primer esfuerzo de este tipo, pese a ser uno de los pilares del sector desde la Ley 300 de 1996 “Ley general de turismo”, ya que las políticas restantes abordan parcialmente esta relación o simplemente no la abordan, al asociar la sostenibilidad únicamente con el turismo de naturaleza.

2.12. Síntesis.

Uno de los aspectos destacados del marco ambiental estratégico es la heterogeneidad de actores que componen el marco institucional, el cual es liderado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, quien es el encargado de la formulación de las respectivas políticas sectoriales. Este proceso de formulación, en el caso de los planes sectoriales de turismo, no se caracteriza por ser participativo con todos los actores por lo que impera la

visión del Ministerio que conforme a su misión se enmarca en fortalecer el crecimiento económico.

Otro aspecto que se destaca del marco ambiental es que el proceso de formulación e implementación de los planes sectoriales de turismo no está claramente establecido, aunque se infiere que se desarrolla paralelamente a la formulación del plan nacional de desarrollo, por lo que la generación de la evaluación ambiental estratégica debería realizarse en esta etapa de formulación para que se haga un análisis integral y que considere el avance de la totalidad de los planes sectoriales, generando una línea base que permita una evaluación y seguimiento adecuado.

Dentro de la formulación de esta evaluación ambiental estratégica se debe plantear los objetivos ambientales que el sector, a través del plan sectorial, debería perseguir. Para su identificación se debería considerar lo establecido por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Carta Mundial de Turismo, la Política de turismo sostenible y el Programa Integral de Gestión Ambiental Sectorial PGAS. Los objetivos deberían formularse para el mejoramiento de la gestión ambiental, la protección y conservación de los ecosistemas, el mejoramiento de la calidad de vida de actores directos e indirectos, la distribución equitativa de beneficios y para incluir el sector en la lucha contra el cambio climático.

Complementariamente, se requiere identificar las diferentes opciones que a nivel ambiental se pueden abordar con el propósito de promover la sostenibilidad del sector, por lo que se debe considerar cuáles son las actuales herramientas de gestión ambiental y cómo se pueden reestructurar de manera que generen una transformación en la manera en que las actividades turísticas se relacionan con su medio.

Así mismo, es necesario reconsiderar al interior de los planes sectoriales de turismo y de sus políticas asociadas, cómo se entiende la dimensión ambiental. Esta dimensión debe tener un enfoque estratégico, que reconozca las dinámicas y complejidades propias del sector y las interprete en función de cómo esto afecta al ambiente. Además, la dimensión ambiental que se formule deberá replantear ese modelo de turismo masivo que solamente mide su éxito en función de la cantidad de visitantes y no reconoce los impactos que esto genera y por ende reestructurar la manera de concebir el crecimiento económico del sector.

Finalmente, es importante tener en cuenta que debe ser reconsiderado los procesos de participación y comunicación que actualmente se caracterizan por ser muy deficientes, en el caso de la formulación del plan sectorial, afectando la posibilidad de que se generen canales de comunicación y participación efectivo y de que el documento tenga un papel más trascendental dentro del sector.

3. ALCANCE PROPUESTO PARA LOS PLANES SECTORIALES DE TURISMO.

Se evidenció que el plan sectorial de turismo se encuentra debidamente integrados a los planes nacionales de desarrollo, dictamina la elaboración de las respectivas políticas sectoriales y normas técnicas sectoriales, establece la manera en que se abordarán temáticas estratégicas y la manera cómo se fundamentarán las políticas que se formularán durante el periodo. En el caso particular de la sostenibilidad ambiental, por medio del análisis de la política de turismo sostenible, se evidenció que se aborda como un elemento diferenciador en la oferta turística que ha tomado un particular auge por el contexto internacional en donde se da relevancia a los productos sostenibles. Pero este abordaje no se hace de manera integral y no genera compromisos significativos de cambio por parte de los diferentes actores de la cadena. En este orden de ideas, es evidente que a nivel sectorial se da mayor importancia al crecimiento económico, por lo que se considera que el alcance que debe tener la dimensión ambiental dentro de los planes sectoriales debe ser más amplio, ya que los avances en materia de sostenibilidad requiere un esfuerzo de equilibrio mediado por la institucionalidad, reconociendo que el liderazgo de los actores públicos es central, ya que son los gobiernos los que tienen las capacidades sociales para influir en el cambio de comportamiento de los diferentes actores turísticos (Velasco, 2010).

Es necesario replantear la visión ambiental del plan sectorial de turismo para poder equilibrar su orientación que actualmente está únicamente enfocada hacia el crecimiento económico y, en vez de este enfoque, se adopte un enfoque donde se reconozca la importancia de garantizar efectivamente estrategias para la sostenibilidad del sector. Lo anterior solamente se logra si se replantean los elementos que en materia ambiental se están considerando, por lo que la evaluación ambiental estratégica ofrece herramientas oportunas e interesantes para este fin.

Para lograr la transformación de este enfoque, es necesario señalar que la dimensión ambiental que se aborde en los planes sectoriales de turismo no debería estar enmarcada en la sostenibilidad débil, a partir de la cual se identifican a los tres sistemas básicos de todo proceso de desarrollo, el natural, el económico y el social, como sistemas autónomos, que pueden ser tratados independientemente, donde la solución de los conflictos derivados de la interacción de estos sistemas se obtiene por medio del crecimiento económico, que proveerá los recursos necesarios para disminuir la pobreza, financiar soluciones tecnológicas guiadas por el principio de la eco-eficiencia y mejorar el financiamiento del estado y la capacidad de las instituciones vinculadas al sector ambiental (Perez, 2012).

En contraposición se propone que el alcance de la dimensión ambiental abordada por los planes sectoriales de turismo se enmarque en la sostenibilidad fuerte, concepción que se fundamenta en la imposibilidad de sustitución de muchas de las funciones y servicios ambientales, en el “escepticismo tecnológico” y en el “principio de precaución”. A partir de estos fundamentos, se establece una visión donde se concibe el universo en general y el cosmos económico y social, como sistemas que nunca están separados del sistema natural, por lo que es necesario concebirlos integradamente. Para la sostenibilidad fuerte, el crecimiento económico debe ser reducido y hacerse compatible con la dinámica de crecimiento de los recursos naturales renovables y el desarrollo de recursos y fuentes energéticas alternativas que posibiliten la sostenibilidad de los recursos no renovables (Perez, 2012).

4. MODELO DE EVALUACIÓN PLANTEADO PARA LOS PLANES SECTORIALES DE TURISMO.

En esta fase se desarrollan las herramientas analíticas que permiten llevar a cabo las actividades de evaluación planteadas. La definición del modelo de evaluación y sus contenidos serán la base para la organización del proceso que se plantea implementar. Los elementos entorno a los que se estructura el modelo son:

- Los momentos en los que se realiza la evaluación ambiental de opciones de alternativas.
- Los criterios de evaluación ambiental.
- Las herramientas de evaluación y de análisis ambiental de opciones alternativas (Rodrigo et al., 2008).

Considerando los elementos expuestos y las particularidades de la presente evaluación ambiental estratégica, se plantea el siguiente modelo de evaluación:

Tabla 10 Modelo de evaluación planteado.

Momentos	Criterios	Herramientas
Definición de objetivos operativos.	Análisis de coherencia con los objetivos del plan y otras políticas y estrategias, nacionales e internacionales que lo condicionen.	Marco ambiental estratégico.
Definición de estrategias.	Evaluación de efectos ambientales.	Análisis de efectos mediante el Sistema Ambiental Sectorial (SAS).

Momentos	Criterios	Herramientas
Desarrollo operativo.	Análisis de coherencia con la alternativa escogida.	Análisis de coherencia ambiental.
	Evaluación de efectos ambientales.	Análisis del efecto ambiental de la alternativa mediante el SAS y SIG.

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2008.

Teniendo en cuenta el alcance del presente trabajo y que en la fase uno se abordó el marco ambiental estratégico, se desarrollará en el numeral 4.5 el sistema ambiental sectorial.

5. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO AMBIENTAL

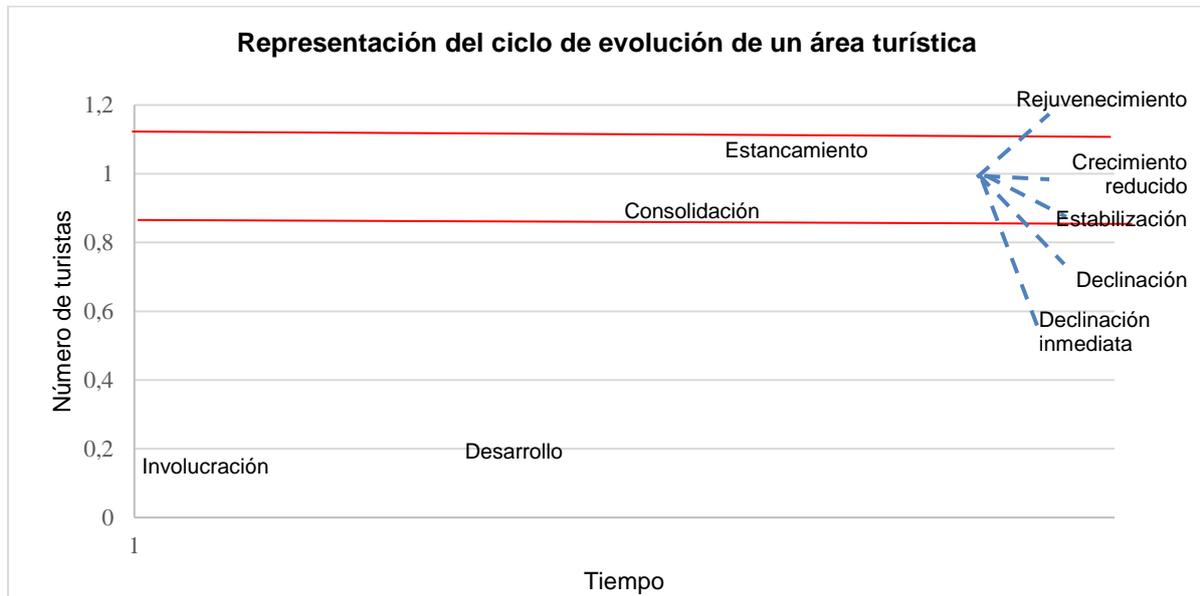
5.1. Análisis y diagnóstico ambiental actual del sector turístico.

Como se ha mencionado con anterioridad, el sector del turismo se destaca por su contribución económica, por lo que comúnmente se antepone una valoración del turismo por su contribución al sistema económico y condiciona al olvido otras implicaciones derivadas del desplazamiento de turistas. Es en la conferencia de Manila, en 1980, cuando se advierte los problemas de la degradación y uso incontrolado de los recursos turísticos, especialmente de los recursos naturales que se reconocen como el atractivo esencial del turismo, junto con los valores históricos y culturales (Vera-Rebollo, 1992), por lo que los cambios que pueden resultar del turismo deben analizarse más allá de los efectos económicos y en el contexto de la oferta y la demanda de los recursos (Martínez, 2019)

En este orden de ideas es importante entender que los impactos del turismo son el resultado de una compleja interacción de fenómenos, que se manifiesta en el vínculo entre los turistas, el área de destino y su población. De esta interacción surge la propiedad llamada “capacidad de carga” que es el umbral o el límite de la tolerancia más allá del cual se saturan las instalaciones, disminuye el bienestar del visitante, la población residente siente malestar por el aumento excesivo de turistas o se degrada el ambiente (Quintero, 2004). Si se entienden los destinos turísticos como producto de una serie de sucesión de fases, el concepto de capacidad de carga surge cuando el destino ya se encuentra en fase de consolidación, cuando se masifica el turismo y se sobrepasan estos límites, se genera el

declive de la actividad, demostrando nuevamente la estrecha relación entre los turistas y el área de destino (Sánchez et al., 2017). Esta relación se puede observar en la Figura 5.

Figura 5 Concepto de capacidad de carga



Fuente: (Sánchez et al., 2017)

Conforme a esto, se puede señalar que la dialéctica que se genera entre la actividad turística y el ambiente se caracteriza por tres tipos de dinámicas:

1. **Indiferencia:** Cuando las actividades turísticas no producen ninguna transformación o impacto sobre el medio ambiente o este es inapreciable.
2. **Simbiosis:** Cuando el turismo contribuye a la conservación del medio.
3. **Conflicto:** Resultado de la sobreexplotación o contaminación del medio a causa de actividades relacionadas directa o indirectamente con el turismo. Se trata de una dinámica perjudicial para ambos participantes (turismo y medio ambiente) (Climent, 2006).

Para comprender la dimensión y magnitud de los impactos asociados con las actividades turísticas, es necesario señalar que, en términos generales, se pueden producir por la generación de infraestructuras y equipamientos para abastecer la demanda turística (tales

como alojamientos, vías de comunicación, alcantarillados, plantas de tratamiento de aguas, suministro y generación de energía, zonas deportivas) y por las actividades turísticas como tal (Climent, 2006).

Los impactos que se pueden generar debido a la actividad turística son diversos y se pueden agrupar en los medios físico, biótico y social, siendo los de mayor recurrencia o registro los impactos asociados con el medio social. Los impactos sociales del turismo se han descrito como los cambios en la calidad de vida de los residentes de destinos turísticos como consecuencia de esta actividad; más ampliamente se han descrito como las formas en que el turismo y los viajes transforman los sistemas de valores sociales y colectivos, patrones de comportamiento, estructuras comunitarias, estilo y calidad de vida. Los impactos sociales son difíciles de categorizar debido a que los límites de las dimensiones sociales, culturales, ambientales y económicas de las comunidades son difíciles de distinguir con precisión (Mendoza et al., 2011).

Pese a estas dificultades se han adelantado diversos estudios para poder identificar y categorizar los impactos, por lo que se puede afirmar que dentro de los impactos del medio sociales, asociados con las comunidades humanas, se encuentra el mejoramiento de la calidad de vida diversificación de las expresiones culturales y la recreación, así mismo, puede contribuir en el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad humana, incremento en la participación y cooperación comunitaria, generación de acuerdos entre actores y cambios en la capacidad de la gestión comunitaria. En contraposición a los impactos positivos, las actividades turísticas pueden originar impactos negativos al ser potencial fuente de conflictos por inequidad, distribución de beneficios, competencia de recursos, inmigración de población, generación de expectativas, asentamientos no planificados, aumento en la densidad poblacional, cambios en la estructura y dinámica de la población y presencia de fenómenos de colonización (Martínez, 2019).

Se registran impactos asociados con la salud como aumento en el consumo de drogas, estrés emocional y ansiedad, presencia de patógenos y/o vectores de enfermedades, aumento de la morbilidad y mejora en la calidad de la salud. Dentro de los impactos culturales se encuentra el cambio en las tradiciones y costumbres locales, siendo este el impacto más referenciado, así mismo, se destaca que el turismo puede deteriorar los valores sociales,

cambios en las tradiciones y costumbres, pérdida de la cultura tradicional, afectación de los recursos arqueológicos y generación de conciencia ambiental (Martínez, 2019).

Los impactos económicos, que también se agrupan dentro del medio social, son los de mayor referencia, quizás porque se puede expresar en términos cuantitativos. Se entienden como impactos económicos del turismo la medida de beneficios y costos económicos generados por el desarrollo de la actividad, resaltando desde esta óptica, que el turismo se considera una importante herramienta para el desarrollo regional, con un efecto multiplicador, al aumentar la venta de productos inducidos a partir del gasto turístico, multiplicador de ingresos en residentes locales y multiplicador de empleos (Climent, 2006). A nivel macroeconómico se destaca que el turismo puede ser un factor para el incremento de importaciones y exportaciones, incremento de divisas, mientras que a escala microeconómica el impacto de mayor referencia es el cambio en las actividades económicas, favoreciendo la dinamización económica lo que se relaciona con un incremento en el desarrollo económico (Martínez, 2019).

Con relación a los impactos del medio físico, la mayor cantidad se relacionan con impactos al componente atmosférico relacionados con el transporte, no solo de personas, sino también de mercancías, alimentos, insumos. También se resaltan los impactos por la disponibilidad del recurso hídrico, debido al Incremento en el consumo de agua, conflictos por su uso, aumento de factores de presión como incremento de coliformes fecales, microorganismos patógenos, sedimentación, eutrofización y cambios en el régimen hidrológico (Martínez, 2019).

El cambio en el uso del suelo es posiblemente el impacto más evidente ocasionado por el turismo y se asocia al cambio en la cobertura del suelo, el incremento de las áreas destinadas a la urbanización y el cambio de las áreas destinadas a la producción agrícola u otras actividades económicas. Debido a este cambio del uso del suelo y todo lo que esto conlleva, se produce una alteración en la estética característica, el paisaje y sus geoformas (Martínez, 2019).

Los impactos del medio biótico son menos referenciados (Martínez, 2019) pero no se debe desconocer que el turismo, al igual que diversas actividades del hombre, provoca rupturas en las dinámicas de las comunidades de vegetales y animales, por lo que en

diferentes estadios puede provocar desplazamiento y destrucción de la flora y la fauna. La visita de áreas naturales, como parte de los atractivos turísticos, provoca la ruptura del equilibrio ecológico, generando estados degradativos de las comunidades, permitiendo la intrusión de especies foráneas o invasoras. Por su parte los núcleos turísticos generan otra serie de impactos, como la generación de barreras de cemento frente al mar por la ocupación de ecosistemas ricos y frágiles, también pueden generar impactos por la introducción de especies para repoblación o jardinería. Finalmente la presencia del ser humano en áreas naturales provoca desequilibrios en las especies salvajes poco acostumbradas a la presencia humana (Climent, 2006).

5.2. Definición de objetivos e indicadores.

Considerando los elementos anteriormente expuestos se proponen los siguientes objetivos:

Tabla 11 Objetivos ambientales

Factor ambiental	Objetivo ambiental general	Objetivo ambiental operativo
Aspectos institucionales	Fortalecer los diferentes aspectos institucionales que pueden contribuir en la generación de un turismo sostenible.	Armonizar el marco ambiental regulatorio con los lineamientos para la sostenibilidad.
		Establecer los aspectos técnicos jurídicos necesarios para implementar el ordenamiento ambiental territorial de las actividades turísticas.
		Implementación de un sistema de información ambiental de las actividades turísticas.
		Seguimiento al cumplimiento de los objetivos ambientales, estrategias y tareas establecidas en la política de turismo sostenible.
		Regulación de las condiciones en la generación de empleo en el sector turístico.
		Contribuir en la construcción de la paz por medio de iniciativas turísticas. Incentivar una transformación cultural alrededor del turismo.
Identificación, prevención y manejo de impactos ambientales	Abordar los diferentes aspectos que permiten identificar, prevenir y manejar los diversos impactos ambientales que puede generar las actividades turísticas.	Fortalecer la identificación de los impactos ambientales generados por el turismo.
		Reglamentar la obligatoriedad de estudios de impacto ambiental para grandes proyectos turísticos.
		Proteger la biodiversidad de las áreas donde se desarrollan actividades turísticas de manera masiva.

Factor ambiental	Objetivo ambiental general	Objetivo ambiental operativo
		Propiciar una gestión ambiental integral y acorde con los retos que presenta el sector turístico
Cambio climático	Materializar el liderazgo potencial que tiene el sector turístico en materia de cambio climático.	Identificar y reconocer la huella ambiental generada por las actividades turísticas. Establecer una hoja de ruta para la adaptación y mitigación al cambio climático por parte del sector turístico.

Fuente: Elaboración propia, 2021

6. SISTEMA AMBIENTAL SECTORIAL.

El sistema ambiental sectorial del turismo que se plantea en este trabajo busca describir cómo los elementos identificados se relacionan, contribuyendo a generar un contexto específico que influye en la sostenibilidad del sector. Para la identificación de los elementos del sistema, se consideró todos los aspectos abordados en el marco ambiental estratégico y a lo largo del desarrollo del presente trabajo.

A continuación, se procede identificar los elementos más relevantes:

Tabla 12 Identificación de elementos relevantes para el SAS

Elemento	Dimensión	Alcance
Importancia económica del turismo.	Económica	Uno de los aspectos centrales del turismo es su relevancia económica, debido a la influencia que tiene en los macroindicadores. Lo anterior condiciona fuertemente. La manera en que se abordan las políticas sectoriales.
Enfoque de las políticas sectoriales.	Político.	Acorde con la importancia económica que se le otorga al turismo, se determina un enfoque político donde se da prevalencia a esta relación.
Marco normativo amplio no cohesionado.	Político	El sector cuenta con diversas políticas enfocadas a su fortalecimiento, pero estas no tienen una cohesión entre si y no guardan un enfoque para contribuir en la sostenibilidad.
Enfoque hacia la estandarización.	Político	La normatividad emitida ha demostrado un enfoque hacia la implementación de normas

Elemento	Dimensión	Alcance
		de calidad que buscan la estandarización en la prestación de los servicios, emitiendo múltiples lineamientos al respecto. A pesar de su gran número, no han demostrado tener el impacto esperado ni en la prestación de servicios con calidad ni en la implementación del desarrollo sostenible de la actividad.
Propuesta de turismo de masas.	Político.	La propuesta de desarrollo para el turismo se caracteriza por darle mayor importancia al turismo de masas, donde se mide el éxito por el número de turistas, desconociendo que esto puede conllevar a sobrepasar los límites de capacidad de carga, generando múltiples impactos y conflictos.
Estrecha dependencia con el ambiente.	Ambiental	La actividad turística se caracteriza por su estrecha relación con el ambiente, en especial en el caso de Colombia, donde el turismo que prevalece es el turismo de naturaleza.
El ambiente como factor atrayente y como soporte de la actividad.	Ambiental	El ambiente dentro del turismo se comporta como elemento de atracción, por lo que puede ser un factor diferenciador, pero también como un factor de soporte, al brindar los elementos necesarios para el desarrollo de esta.
Generación de múltiples impactos.	Ambiental.	Las actividades turísticas, dado su carácter multisectorial, puede generar diversos impactos ambientales. A pesar de esto, comúnmente solo se reconocen los asociados con los sitios de estadía.
Desconocimiento del impacto ambiental real que genera la actividad.	Ambiental	Debido a que no reconoce la profundidad de los impactos generados, no se ha ahondado en la magnitud de los impactos del turismo a nivel nacional.

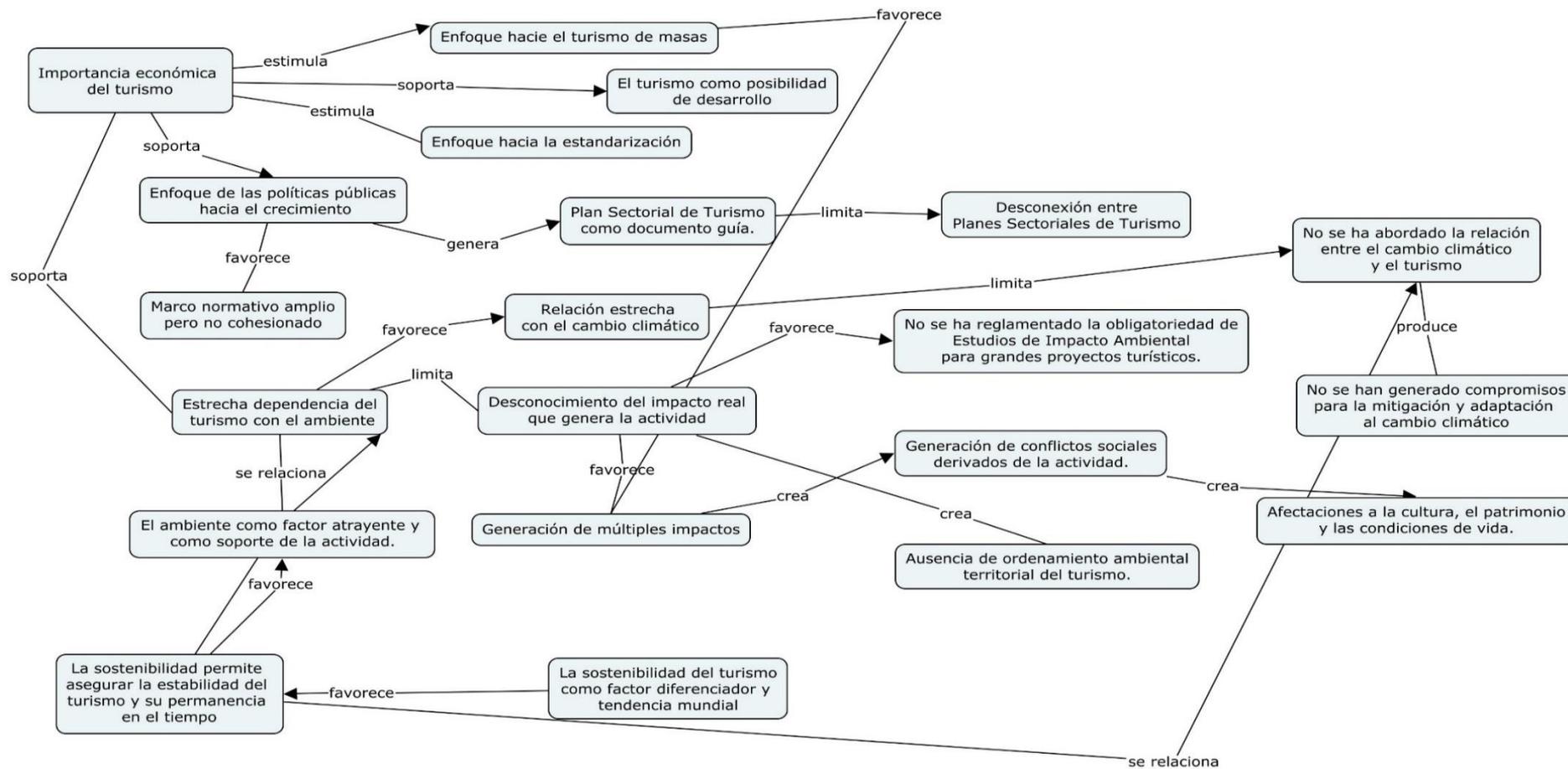
Elemento	Dimensión	Alcance
Ordenamiento ambiental territorial para el turismo.	Ambiental	No se ha incentivado la implementación de un ordenamiento ambiental territorial en zonas con alto potencial o desarrollo de actividades turísticas.
Evaluación de impacto ambiental para el turismo.	Ambiental.	No se ha regulado la obligatoriedad de estudios de impacto ambiental, que permitan implementar medidas de manejo, en los grandes proyectos turísticos.
Ausencia de incorporación del cambio climático en las políticas sectoriales.	Ambiental	No se ha abordado la relación con el cambio climático, ni se han establecido medidas sectoriales para adaptarse o mitigar los efectos derivados del cambio climático.
La sostenibilidad como elemento diferenciador y factor clave para el desarrollo de la actividad.	Ambiental.	La sostenibilidad se abordó como parte de los principios de la actividad desde 1996, pero actualmente ha cobrado mayor relevancia al presentarse como parte de los elementos diferenciadores y elementos clave para asegurar que la actividad se pueda mantener en el tiempo.
Generación de conflictos sociales por la presencia de actividades turísticas	Social.	Teniendo en cuenta que la masificación del turismo genera mayores presiones en el medio, se han presentado una mayor cantidad de conflictos entre los prestadores de servicios turísticos y los habitantes de las áreas con alto potencial turístico.
Afectación de aspectos sociales.	Social.	Debido a la masificación del turismo, se evidencian afectaciones en aspectos culturales, en el patrimonio y en las condiciones de vida de los habitantes.
El turismo como posibilidad de desarrollo.	Social	El turismo se presenta como una oportunidad de desarrollo, particularmente para las comunidades vulnerables y afectadas por los conflictos sociales.
Plan Sectorial de Turismo, como guía del sector.	Político.	El plan sectorial de turismo sirve como guía del sector, define las mayores apuestas y establece las estrategias para abordarlas.

Elemento	Dimensión	Alcance
Desconexión entre planes sectoriales de turismo.	Político.	Pese a su importancia, los planes sectoriales de turismo están supeditados a las condiciones políticas de cada gobierno, por lo que no se presenta continuidad en las estrategias establecidas.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Estos elementos se relacionan, esquemáticamente, de la siguiente manera (Figura 6):

Figura 6 Esquema del sistema ambiental sectorial



Fuente: Elaboración propia, 2021.

El modelo esquematiza la relación que los diferentes elementos del sistema presentan, donde se condicionan sus dinámicas principalmente por la relevancia económica del sector, la cual se asocia con un incremento en la demanda de opciones turísticas y la posibilidad de explotar lugares potencialmente atractivos, factores que conjuntamente hacen del sector turístico, un sector dinámico y con amplias perspectivas de crecimiento y expansión. Atendiendo a esto, se formulan en consonancia políticas sectoriales, que desde los diferentes aspectos que abordan, buscan contribuir al crecimiento económico y consolidación de la actividad. De esta manera surgen los planes sectoriales de turismo, como documento rector, que cobija y materializa la visión del estado en materia de turismo. En la formulación de estos documentos, y en particular del plan sectorial se considera la sostenibilidad, pero no por el reconocimiento de las problemáticas que se están presentando, ni el por el reconocimiento de su relevancia en el desarrollo mismo de las actividades turísticas, sino como parte de los elementos que podrían asegurar el crecimiento económico sostenido del sector.

Teniendo en cuenta la manera en que se está abordando la sostenibilidad, se desconoce en la formulación e implementación de los planes sectoriales, las complejas relaciones derivadas de este factor, tales como la estrecha relación que tiene la actividad turística con su medio, la incidencia que genera en otras problemáticas ambientales de gran envergadura como el cambio climático y la particularidad que se presenta en las actividades turísticas frente al medio ambiente, donde este se comporta como factor atrayente y de soporte. Lo anterior se está evidenciando en la presencia constante y creciente de problemáticas ambientales, en el desconocimiento del impacto que está generando la actividad, en la ausencia de un ordenamiento ambiental para el turismo y en la afectación a las comunidades y elementos culturales y patrimoniales.

7.PREVENCIÓN Y SEGUIMIENTO

La fase de prevención y seguimiento tiene por objetivo identificar las medidas de prevención y gestión ambiental directa que deberían incluirse en el plan, así como los indicadores que contribuirán al seguimiento de los objetivos planteados.

7.1. Instrumentos de gestión ambiental

La gestión ambiental puede entenderse como un proceso permanente de aproximaciones sucesivas en el cual diversos actores públicos y la de la sociedad civil desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable el medio ambiente (Gabaldón, 2004). Los instrumentos de gestión permiten materializar los esfuerzos en los que confluyen diversos actores, por lo que a continuación y como un ejercicio preliminar se realiza la identificación de una serie de instrumentos de gestión que podrían ser aplicables al sector, aunque vale la pena resaltar que es necesario ahondar con mayor profundidad en la reestructuración de la gestión ambiental del sector turístico, de manera que este sea un ejercicio acorde y que contribuya realmente a la prevención y mitigación de impactos ambientales.

Para la identificación de los instrumentos de gestión ambiental se tomó en consideración lo expuesto en el Programa Integral de Gestión Ambiental Sectorial, que estaría en concordancia con los objetivos ambientales planteados. Estas actividades de gestión se resumen en:

- Uso eficiente de energía eléctrica.
- Consumo responsable de agua.
- Disminución de uso de combustibles fósiles en sistemas de transporte: para ello se contempla la utilización de sistemas de transporte alternativo, la utilización de automóviles eficientes en consumo de combustible, utilización de vehículos híbridos.
- Uso de materiales ecológicos, reciclados, degradables en la cadena de suministros: dentro de este instrumento se contempla la utilización de materiales no corrosivos; compra de materiales, productos y suministros con certificación ambiental; minimización del uso del cloro, detergentes y sustancias químicas tóxicas.
- Desarrollar infraestructura con estándares arquitectónicos de sostenibilidad.
- Considerar implementación de fuentes de energía alternativa y eficientes.
- Manejo de impactos ambientales.
- Manejo ambiental de residuos sólidos convencionales y peligrosos.
- Manejo ambiental de vertimientos líquidos.
- Disminución de emisiones atmosféricas y de gases de efecto invernadero.
- Mejoramiento en la cantidad y calidad del empleo (Ministerio de Ambiente, 2015).
- Determinación de capacidad de carga de atractivos y destinos turísticos
- Educación ambiental al turista

7.2. Indicadores

Los indicadores ambientales se formularon en función de los objetivos ambientales generales y operativos previamente formulado, como se evidencia en la Tabla 13, así mismo se establece el posible plazo de ejecución, diferenciando los indicadores que deberían ser implementados en un corto plazo (es decir de manera inmediata y antes de dos años), mediano plazo (en un término de dos años y máximo cuatro años) y largo plazo (en un plazo mayor a cuatro años):

Tabla 13 Indicadores propuestos

Objetivo ambiental general	Objetivo ambiental operativo	Indicador	Plazo de ejecución
Fortalecer los diferentes aspectos institucionales que pueden contribuir en la generación de un turismo sostenible.	Armonizar el marco ambiental regulatorio con los lineamientos para la sostenibilidad.	Política revisada y armonizada/ Total de políticas.	Corto plazo.
	Armonizar el trabajo interinstitucional de acuerdo con sus competencias en procura de una adecuada implementación de las normas.	Implementación de una mesa sectorial de turismo, para generar un espacio de reunión trimestral donde se le haga seguimiento a la implementación de la norma, planes y/o estrategias.	Mediano plazo.
	Establecer los aspectos técnicos jurídicos necesarios para implementar el ordenamiento ambiental territorial de las actividades turísticas.	Un documento técnico y jurídico que reglamente la obligatoriedad del ordenamiento ambiental territorial de los destinos turístico.	Corto plazo.
	Implementación de un sistema de información ambiental de las actividades turísticas.	Un sistema de información ambiental turístico implementado.	Mediano plazo.
	Seguimiento al cumplimiento de los objetivos ambientales, estrategias y tareas establecidas en la política de turismo sostenible.	Informes semestrales de seguimiento, y difusión de estos.	Corto plazo.
	Contribuir en la construcción de la paz por medio de iniciativas turísticas.	Un programa formulado e implementado para incentivar iniciativas turísticas en zonas de posconflicto y con comunidades afectadas por la violencia.	Mediano plazo.
	Incentivar una transformación cultural alrededor del turismo.	Diseñar e implementar una campaña pedagógica progresiva, orientada a los diferentes actores de la cadena.	Mediano plazo.

Objetivo ambiental general	Objetivo ambiental operativo	Indicador	Plazo de ejecución
<p>Abordar los diferentes aspectos que permiten identificar, prevenir y manejar los diversos impactos ambientales que puede generar las actividades turísticas.</p>	Fortalecer la identificación de los impactos ambientales generados por el turismo.	Estrategia pedagógica implementada.	Corto plazo.
	Socializar los impactos identificados.	Eventos y estrategias utilizadas para la socialización de los impactos.	Corto plazo.
	Incentivar la generación y posterior implementación de medidas de prevención y mitigación acordes con el sector.	Propuestas de investigación aplicada financiadas que busquen la generación de medidas de prevención y mitigación de impactos ambientales generados por el sector turístico.	Mediano plazo.
	Reglamentar la obligatoriedad de estudios de impacto ambiental para grandes proyectos turísticos.	Modificación realizada.	Corto plazo.
	Diseño e implementación de un sistema de estímulos para la adopción de prácticas de sostenibilidad entre operadores turísticos.	Sistema de estímulos.	Mediano plazo.
	Proteger la biodiversidad de las áreas donde se desarrollan actividades turísticas de manera masiva.	Medidas establecidas/impactos identificados.	Mediano plazo.
	<p>Propiciar una gestión ambiental integral y acorde con los retos que presenta el sector turístico</p>	Formulación y difusión de una guía aplicable a la gestión ambiental del turismo.	Corto plazo.
		Un programa de acompañamiento establecido.	Mediano plazo.
Generación de un fondo de incentivos para la implementación de alternativas innovadoras en la gestión ambiental.		Largo plazo.	

Objetivo ambiental general	Objetivo ambiental operativo	Indicador	Plazo de ejecución
Materializar el liderazgo potencial que tiene el sector turístico en materia de cambio climático.	Identificar y reconocer la huella ambiental generada por las actividades turísticas.	Huellas ambientales generadas.	Mediano plazo.
	Establecer una hoja de ruta para la adaptación y mitigación al cambio climático por parte del sector turístico.	Plan de acción climático del sector turístico formulado.	Corto plazo.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

7.3. Articulación de los instrumentos de gestión ambiental con los indicadores.

Se presenta la articulación propuesta entre los instrumentos de gestión ambiental con los indicadores formulados, de manera que en conjunto constituyan una herramienta de prevención y seguimiento que aporte a los objetivos inicialmente planteados.

Tabla 14 Articulación de los objetivos, indicadores e instrumentos de gestión ambiental.

Objetivo ambiental general	Objetivo ambiental operativo	Indicador	Articulación con los instrumentos de gestión ambiental	
Fortalecer los diferentes aspectos institucionales que pueden contribuir en la generación de un turismo sostenible.	Armonizar el marco ambiental regulatorio con los lineamientos para la sostenibilidad.	Política revisada y armonizada/ Total de políticas.	Teniendo en cuenta las características del objetivo ambiental general y de los objetivos ambientales operativos acá descritos, no se articularían directamente con los instrumentos de gestión ambiental, al ser estos de carácter operativo.	
	Armonizar el trabajo interinstitucional de acuerdo con sus competencias en procura de una adecuada implementación de las normas.	Implementación de una mesa sectorial de turismo, para generar un espacio de reunión trimestral donde se le haga seguimiento a la implementación de la norma, planes y/o estrategias.		
	Establecer los aspectos técnicos jurídicos necesarios para implementar el ordenamiento ambiental territorial de las actividades turísticas.	Un documento técnico y jurídico que reglamente la obligatoriedad del ordenamiento ambiental territorial de los destinos turístico.		
	Implementación de un sistema de información ambiental de las actividades turísticas.	Un sistema de información ambiental turístico implementado.		
	Seguimiento al cumplimiento de los objetivos ambientales, estrategias y tareas establecidas en la política de turismo sostenible.	Informes semestrales de seguimiento, y difusión de estos.		

Objetivo ambiental general	Objetivo ambiental operativo	Indicador	Articulación con los instrumentos de gestión ambiental
	Contribuir en la construcción de la paz por medio de iniciativas turísticas.	Un programa formulado e implementado para incentivar iniciativas turísticas en zonas de posconflicto y con comunidades afectadas por la violencia.	
	Incentivar una transformación cultural alrededor del turismo.	Diseñar e implementar una campaña pedagógica progresiva, orientada a los diferentes actores de la cadena.	
Abordar los diferentes aspectos que permiten identificar, prevenir y manejar los diversos impactos ambientales que puede generar las actividades turísticas.	Fortalecer la identificación de los impactos ambientales generados por el turismo.	Estrategia pedagógica implementada.	La identificación de los impactos se materializa en gran medida en la formulación e implementación de los planes de gestión ambiental, en este orden de ideas, la realización de las matrices de aspectos e impactos que se generen como ejercicio preliminar para la posterior identificación de los instrumentos de gestión aplicables, debería estar en concordancia los impactos identificados y socializados que se proponen en los objetivos ambientales operativos. Así mismo se debería incentivar la inclusión de las medidas propuestas a través de los resultados que se obtengan de investigaciones aplicadas.
	Socializar los impactos identificados.	Eventos y estrategias utilizadas para la socialización de los impactos.	
	Incentivar la generación y posterior implementación de medidas de prevención y mitigación acordes con el sector.	Propuestas de investigación aplicada financiadas que busquen la generación de medidas de prevención y mitigación de impactos ambientales generados por el sector turístico.	
	Reglamentar la obligatoriedad de estudios de impacto ambiental para grandes proyectos turísticos.	Modificación realizada.	

Objetivo ambiental general	Objetivo ambiental operativo	Indicador	Articulación con los instrumentos de gestión ambiental
	Proteger la biodiversidad de las áreas donde se desarrollan actividades turísticas de manera masiva.	Medidas establecidas/impactos identificados.	La implementación de instrumentos de gestión ambiental como el manejo de impacto, de vertimientos, de residuos contribuye a la protección de la biodiversidad de las áreas turísticas.
	Propiciar una gestión ambiental integral y acorde con los retos que presenta el sector turístico	Formulación y difusión de una guía aplicable a la gestión ambiental del turismo.	La formulación y difusión de la guía sería el punto de partida para la implementación de los diferentes instrumentos de gestión ambiental propuestos. Permitiría profundizar en el tipo de gestión ambiental que se debería implementar en el sector.
		Un programa de acompañamiento establecido. Generación de un fondo de incentivos para la implementación de alternativas innovadoras en la gestión ambiental.	
Materializar el liderazgo potencial que tiene el sector turístico en materia de cambio climático.	Identificar y reconocer la huella ambiental generada por las actividades turísticas.	Huellas ambientales generadas.	En la estimación de la huella ambiental se puede utilizar los datos que arrojan los programas de uso eficiente de energía y agua, la disminución de uso de combustibles fósiles, uso de materiales registrados, desarrollo de infraestructura.
	Establecer una hoja de ruta para la adaptación y mitigación al cambio climático por parte del sector turístico.	Plan de acción climático del sector turístico formulado.	Los diferentes instrumentos de gestión ambiental y en si los lineamientos generados en la guía de gestión ambiental propuesta deben ser integrado en la formulación y posterior implementación del plan de acción climática del sector.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

La importancia económica del turismo es innegable, particularmente si se consideran los indicadores macroeconómicos. Esta importancia se mantiene a pesar de la actual situación generada por la pandemia del COVID-19, de hecho, se espera un aumento en las actividades turísticas en la medida que se vayan superando las restricciones generadas, por lo que su planeación debe considerar estos aspectos, así como las posibles incidencias que esta situación puede tener en las problemáticas ambientales de las zonas turísticas.

No existe claridad sobre cómo las políticas sectoriales deben contribuir a la sostenibilidad ambiental del sector, ya que las políticas hasta el momento formuladas tienen un enfoque netamente económico y no integran, en la mayoría de los casos, un enfoque donde se contemple la sostenibilidad ambiental.

Competitividad y sostenibilidad son conceptos derivados del pensamiento ortodoxo sobre el desarrollo, que se caracteriza por un pensamiento ambiental blando y que confía en ajustes marginales sin hacer concesiones culturales de importancia, lo cual ha demostrado no atender efectivamente las problemáticas ambientales que han ido aumentando, evidenciando

la necesidad de replantear estos conceptos y generar verdaderos compromisos de cambio. Los planes sectoriales de turismo se han formulado bajo este paradigma de desarrollo, por lo que es importante entender y replantear la relación que se plantea entre competitividad turística y sostenibilidad.

La formulación de la política de turismo sostenible materializa la inserción del concepto de sostenibilidad en las actividades turísticas por primera vez después de 28 años de formulada la Ley General de Turismo, por lo que se debe reconocer su importancia en la sostenibilidad ambiental de la actividad. Es necesario realizar un análisis profundo de ella y un seguimiento en su implementación.

Se evidencian fuertes carencias en el seguimiento de las políticas sectoriales de turismo y particularmente de los planes sectoriales, resaltando que no se cuenta con indicadores claros que permitan medir el avance e impacto de estos.

Recomendaciones

- Es necesario profundizar en el análisis de actores y entender sus relaciones de interés e influencia en la implementación de la sostenibilidad de la actividad turística, particularmente si se tiene en cuenta que se presentan multiplicidad de intereses que generarán escenarios complejos, por lo que se requiere su evaluación para una gestión efectiva de interesados.
- Así como lo señaló la política de turismo sostenible, se requiere un análisis de la normatividad existente para determinar específicamente cómo contribuye en la implementación de la sostenibilidad. Por otra parte, se requiere establecer lineamientos claros sobre cómo se debe incluir y asegurar la sostenibilidad en las diferentes políticas sectoriales.

- Dada la importancia otorgada a las normas técnicas sectoriales de turismo sostenible, es necesario identificar cómo se aborda la sostenibilidad en los estándares de calidad desarrollados por ellas y se debería avanzar en estrategias que implementen la gestión ambiental de las actividades turísticas de manera integral.
- Se evidenció la necesidad de adelantar una identificación completa de los impactos ambientales que se han generado y se puede generar por el desarrollo de las actividades turísticas en Colombia, desde un enfoque sistémico y considerando, particularmente la incidencia de estos impactos en las comunidades donde se desarrollan las actividades turísticas. El enfoque con el que se realice esta identificación y estimación debe considerar la multisectorialidad y complejidad del sector. Lo anterior debería conducir a una reglamentación u orientación clara de cómo se deben manejar los impactos ambientales del turismo y en un reconocimiento por parte de los diferentes actores sobre la problemática y su participación en la misma.
- Se requiere un cambio de visión para la formulación del plan sectorial de turismo en la que se aborde un enfoque integral y se equilibre la relación entre crecimiento y sostenibilidad.
- Dada la prevalencia de las normas técnicas sectoriales es necesario reformular su esquema e implementación para generar que su implementación propicie un verdadero efecto diferenciador en la sostenibilidad de las actividades turísticas.
- Es necesario que desde las políticas sectoriales de turismo se contribuya a la sostenibilidad de la actividad.

- Se requiere implementar procesos de participación y comunicación con los diferentes actores, de manera que tanto la formulación como el seguimiento involucre a todos los actores.
- Es necesario establecer claramente el proceso de formulación de los planes sectoriales de turismo, con el fin de identificar las etapas en las que se puede implementar oportunamente las recomendaciones derivadas de la evaluación ambiental estratégica.
- El plan sectorial necesita implementar objetivos ambientales acordes con el contexto y las dinámicas ambientales, de manera que se aborde de manera integral las problemáticas ambientales y se asegure que efectivamente la actividad se desarrolla con criterios de sostenibilidad.
- Dentro de las alternativas propuestas se contempla la formulación de un plan sectorial que tenga un horizonte de tiempo mayor al actual de manera que se pueda implementar de manera continua, con un enfoque integral y genere lineamientos que no estén supeditados al enfoque del gobierno de turno. Esta formulación debe estar acompañada con la generación de planes de acción a corto y mediano plazo que operativicen y permiten hacer seguimiento al avance de las actividades, objetivos y metas planteadas.

ANEXO 1 Normatividad relevante del sector turístico colombiano¹ y políticas del sector.

Normatividad relevante:

NORMA	ALCANCE/OBJETO	ÁREA
Ley 300 de 1996	Expedición general de la ley general de turismo.	Ordenación/ Disciplina de mercado.
Decreto 505 de 1997	Contribución parafiscal para la promoción del turismo y Naturaleza y objetivos del Fondo de Promoción Turística	Ordenación/ Disciplina de mercado.
Decreto 504 de 1997	Reglamento del Registro Nacional de Turismo.	Ordenación/ Disciplina de mercado.
Decreto 210 de 2003	Se crean y organizan grupos internos de trabajo en la Dirección de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	Ordenación.
Decreto 2785 de 2006	Se modifica la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Ordenación.
Ley 1101 de 2006	Modificación de la Ley 300 de 1996-Ley general de turismo	Ordenación.

¹ Adaptación del normograma del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (Ley et al., 2020)

NORMA	ALCANCE/OBJETO	ÁREA
Resolución 1280 del 27 de junio de 2007	Integración del Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística para el período 2007-2009.	Ordenación.
Resolución 0557 de 23 de febrero de 2011	Creación del comité nacional de turismo.	Ordenación.
Ley 1558 de 2012	Objeto, importancia y principios de la actividad turística y la organización del sector turístico.	Ordenación.
Decreto 2183 de 2013	Elaboración y registro de estadísticas relacionadas con el sector turismo.	Ordenación
Ley 2608 del 2020	Por la cual se modifica la Ley general de turismo.	Ordenación.

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021.

Políticas sectoriales:

POLÍTICA	OBJETIVO
Política de Calidad Turística, 2016.	Mejorar los niveles de calidad en la prestación de los servicios turísticos, al generar una cultura de excelencia en los prestadores de servicios turísticos y destinos, como estrategia para posicionar a Colombia como un destino diferenciado, competitivo y sostenible (M. I. y Turismo, n.d.).
Política pública de infraestructura turística, 2020.	Fortalecer los procesos de formulación, planeación, gestión, evaluación y seguimiento de proyectos para el desarrollo sostenible de una infraestructura turística que responda de manera coherente con las necesidades de los territorios y poblaciones locales, propendiendo por la articulación eficiente con otras instituciones que fomentan infraestructura estratégica para el país (M. D. E. Comercio & Turismo, 2020).

POLÍTICA	OBJETIVO
Política de mercadeo y promoción turística de Colombia “Colombia destino de clase mundial, 2009.	Lograr la eficacia en las acciones de promoción y mercadeo de los destinos y productos turísticos de Colombia, de manera que logre generar un crecimiento del número de viajeros nacionales e internacionales, posicionando al país como un destino competitivo (Plata, 2009a).
Política de turismo cultural “Identidad y desarrollo competitivo del patrimonio”, 2007.	Lograr la eficacia en las acciones de promoción y mercadeo de los destinos y productos turísticos de Colombia, de manera que logre generar un crecimiento del número de viajeros nacionales e internacionales, posicionando al país como un destino competitivo (Política, n.d.).
Política de turismo de naturaleza, 2012.	Posicionar a Colombia como destino de turismo de naturaleza, reconocido por el desarrollo de productos y servicios altamente competitivos y sostenibles, que permitan preservar los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de las comunidades receptoras (Ministerio de Comercio, 2012).
Política de turismo social “hacia un turismo accesible e incluyente para todos los colombianos”, 2009.	Facilitar el acceso de todos los colombianos al turismo, como una posibilidad real para el ejercicio del derecho fundamental a la recreación y aprovechamiento del tiempo libre, otorgando prioridad a aquellos segmentos de población con menores posibilidades de disfrute del mismo, tales como las personas con discapacidad, las personas mayores, jóvenes y de escasos recursos económicos (M. De Comercio, 2009).
Política de turismo sostenible “unidos por la naturaleza”, 2018.	Fortalecer la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo en Colombia, con el fin de mejorar su competitividad, garantizar la conservación y uso responsable del capital natural y generar un mayor valor agregado y diferenciación para el país (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2021)
Política de turismo y artesanías, 2009	Integrar como propuesta de desarrollo conjunto sostenible y responsable, las cadenas productivas de los sectores turismo y artesanías, procurando la salvaguardia y la difusión de las tradiciones artesanales y por el beneficio económico, social y cultural de las comunidades y destinos (Plata, 2009b).
Política para el desarrollo del ecoturismo, 2003.	Fortalecer y diversificar la actividad ecoturística, teniendo como referente esencial su desarrollo sostenible, en

POLÍTICA	OBJETIVO
	razón del cual ésta debe propender por el uso racional de los recursos, el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores residentes en las regiones y el permanente esfuerzo para proporcionar una oferta competitiva de servicios, en armonía con la diversidad ecológica y cultural. En este contexto, es importante entender que el ecoturismo es uno de los productos especializados considerados fundamentales para la diversificación de la oferta cualificada del sector turismo en Colombia tanto para el mercado nacional como para el internacional (Humberto et al., 2003).
Política de playas turísticas, 2011.	Consolidar la competitividad del producto turístico de playa en Colombia, por medio de esquemas de coordinación institucional, de planificación, de recuperación y de ordenamiento de las playas turísticas, que incorporen la calidad turística, la preservación de los ecosistemas costeros y el respeto a las culturas locales, como los medios para lograr un turismo sostenible y un factor de diferenciación internacional (Ministerio de Comercio, 2011).

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021

Normas técnicas sectoriales

NÚMERO	NOMBRE	AÑO
<i>Normas técnicas para el subsector de agencias de viajes.</i>		
NTS-AV001	Reserva en agencia de viajes	2002
NTS-AV003	Infraestructura en agencia de viajes	2002
NTS-AV 04	Diseño de paquetes turísticos en agencia de viajes.	2003
NTS-AV 005	Asesoría y venta de servicios y paquetes turísticos satisfaciendo las necesidades del cliente y contribuyendo a los rendimientos esperados por la empresa.	2004
NTS-AV 006	Dirigir el área comercial en agencias de viajes	2014

NÚMERO	NOMBRE	AÑO
NTS-AV 007	Dirigir el área administrativa en agencias de viajes	2014
NTS-AV 08	Dirigir el área financiera en agencia de viajes	2006
NTS-AV 09	Calidad en la prestación del servicio de transporte turístico terrestre automotor, requisitos normativos.	2007
NTS-AV 11	Requisitos para la operación de actividades de rapel en turismo de aventura.	2007
NTS-AV 012	Requisitos para la operación de actividades de espeleología recreativa en turismo de aventura.	2008
NTS-AV 013	Requisitos para la operación de actividades de parapente en turismo de aventura	2010
NTS-AV 014	Requisitos para la operación de actividades de cabalgata en turismo de aventura	2015
NTS-AV 015	Requisitos para la operación de actividades de canyoning en turismo de aventura	2015
<i>Normas técnicas para el subsector de guías de turismo.</i>		
NTS-GT 001	Prestación del servicio de guianza de acuerdo con lo requerido por el usuario.	2002
NTS-GT 002	Control del desarrollo de los programas según objetivos propuestos.	2002
NTS-GT 003	Preparación de las actividades a desarrollar de acuerdo con lo contratado con el usuario.	2002
NTS-GT 004	Realización de procesos básicos para la prestación del servicio.	2002
NTS-GT 005	Conducción de grupos en recorridos ecoturísticos.	2003
NTS-GT 006	Conducción de grupos en actividades de buceo con tanque cumpliendo con el programa establecido.	2004
NTS-GT 007	Conducción de grupos en actividades de buceo a pulmón cumpliendo con el programa establecido.	2004
NTS-GT 008	Recorridos guiados en museos.	2004
NTS-GT 009	Conducción de grupos en recorridos de alta montaña.	2004

NÚMERO	NOMBRE	AÑO
NTS-GT 010	Prestación del servicio de guianza de acuerdo con lo requerido por el pasajero de cruceros, sujeto a un itinerario de llegada y salida del barco.	2010
NTS-GT 011	Norma de competencia laboral. conducción de grupos en recorridos de cabalgata.	2015
NTS-GT 012	Prestación del servicio de guianza turística.	2016
NTS-GT 013	Conducción de la actividad de canyoning.	2017
NTS-GT 014	Prestación del servicio de guianza en una segunda lengua	2018
<i>Normas técnicas sectoriales hoteleras</i>		
NTSH 001	Realización de actividades básicas para la prestación del servicio.	2003
NTSH 002	Información a clientes, atención de sugerencias y reclamaciones de acuerdo a políticas de servicio.	2003
NTSH 003	Prestación del servicio de recepción y reservas conforme a manuales existentes.	2003
NTSH 004	Atención del área de conserjería de acuerdo al manual de procedimientos.	2003
NTSH 005	Manejo de valores e ingresos relacionados con la operación del establecimiento.	2003
NTSH-006	Empresas de transporte terrestre automotor especializado, empresas operadoras de chivas y otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico. requisitos de sostenibilidad	2009
NTSH 007	Posadas turísticas, requisitos de planta y servicios.	2005
NTSH-008	Alojamientos rurales, requisitos de planta y servicios.	2011
NTSH-009	Apartamentos turísticos. Requisitos de planta y servicios.	2008
NTSH-010	Apartahoteles. Requisitos de planta y servicios.	2008

NÚMERO	NOMBRE	AÑO
NTSH-012	Recinto de campamentos o camping. Requisitos de planta y servicios.	2014
NTSH-013	Hostales. Requisitos de planta y servicios.	2016
<i>Normas técnicas para el subsector de la industria gastronómica.</i>		
NTS-USNA 001	Preparación de alimentos de acuerdo con el orden de producción	2015
NTS-USNA 002	Servicio de alimentos y bebidas de acuerdo con estándares técnicos	2015
NTC-USNA 003	Control en el manejo de materia prima e insumos en el área de producción de alimentos conforme a requisitos de calidad	2016
NTC-USNA 004	Manejo de los recursos cumpliendo con el presupuesto y el plan de trabajo definido por el establecimiento gastronómico	2016
NTS-USNA 005	Coordinación de la producción de acuerdo con los procedimientos y estándares establecidos.	2018
NTS-USNA-006	Infraestructura básica en establecimientos de la industria gastronómica	2012
NTC-USNA 007	Norma sanitaria de manipulación de alimentos.	2017
NTS-USNA 008	Categorización de restaurantes por tenedores.	2018
NTS-USNA 009	Seguridad industrial para restaurantes	2007
NTS-USNA 010	Servicio al cliente en establecimientos de comida rápida.	2007
NTS-USNA-011	Buenas prácticas para la prestación del servicio en restaurantes.	2012
<i>Normas técnicas para el turismo sostenible.</i>		
NTS-TS 001-1	Destino turístico-área turística. Requisitos de sostenibilidad.	2014

NÚMERO	NOMBRE	AÑO
NTS-TS 001-2	Playas turísticas. Requisitos de sostenibilidad.	2015
NTS-TS 002	Establecimiento de alojamiento y hospedaje. Requisitos de sostenibilidad.	2014
NTS-TS 003	Agencias de viajes. Requisitos de sostenibilidad.	2018
NTS-TS 004	Establecimiento gastronómico y bares. Requisitos de sostenibilidad.	2008
NTS-TS-005	Empresas de transporte terrestre automotor especializado, empresas operadoras de chivas y otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico. requisitos de sostenibilidad	2009
NTS-TS-006-01	Sistema de gestión para la sostenibilidad: organizadores profesionales de congresos, ferias y convenciones	2012
NTS-TS-006-02	Sedes para eventos, congresos, ferias y convenciones requisitos de sostenibilidad	2012
NTS-TS 007	Empresas comercializadoras de esquema de tiempo compartido y multipropiedad. Requisitos de sostenibilidad.	2016
<i>Normas técnicas para operación de congresos, ferias y convenciones.</i>		
NTS-OPC 001	Operación de congresos, ferias y convenciones. Requisitos de servicio.	2009
<i>Normas técnicas para esquema de tiempo compartido.</i>		
NTS-TC 001	Esquemas de tiempo compartido turístico y programas de propiedad vacacional. Requisitos del servicio de comercialización y de la gestión del servicio postventa	2018

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021

Bibliografía

- Achkar, M., Canton, V., Cayssials, R., Domínguez, A., Fernández, G., & Pesce, F. (2005). *Ordenamiento Ambiental del Territorio*.
- Acuña, A. P. (2012). La Gestion De Los Stakeholders: Análisis de los Diferentes Modelos. *Encuentro Regional Zona Sur Adenag*, 1–13.
- ANATO. (2021). *Encuesta tendencias del viajero 2021*.
- Basto, A. C. (2015). Encadenamientos productivos: la guía práctica. In *Colegio de Estudios Superiores* (Vol. 151).
- Bermúdez, A., & Zárate, C. (2016). analisis del concepto de sostenibilidad en la politica de turismo.pdf. *Ciencias Sociales y Educación*, 5(10), 137–157.
- Brida, J., Rodríguez, M., Mejía, M., & Zapata, S. (2017). La contribución directa del turismo al crecimiento económico de Colombia : Análisis por ramas características del sector utilizando la Cuenta Satélite de Turismo - CST The direct contribution of tourism on economic growth of Colombia : Characteristical. *Revista de Estudios Regionales*, 109, 121–138.
- Carrizosa, J. (1998). Construcción de la teoría de la sostenibilidad. *Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad*, 54(8), 12–69.
- Centro de Información Turística de Colombia. (2020). MinCIT - Citur | Estadísticas. In *Estadísticas Nacionales* (p. 1).
http://www.citur.gov.co/estadisticas/df_ocupacion_hotelera/var_anual/31?t=1#gsc.tab=0%0
[Ahttp://www.citur.gov.co/estadisticas/df_viajeros_ciudad_destino/all/2#gsc.tab=0](http://www.citur.gov.co/estadisticas/df_viajeros_ciudad_destino/all/2#gsc.tab=0)
- Climent, P. (2006). Los impactos del turismo. In *Papers de Turisme* (Vol. 0, Issue 11, pp. 65–91). <http://www.papersdeturisme.gva.es/ojs/index.php/Papers/article/view/395/331>
- Colombia, D. N. de P. R. de. (2015). *Manual conceptual de la Metodología General Ajustada* (

MGA).

Comercio, M. De. (2009). *Política de Turismo Social : Hacia un turismo accesible e incluyente para todos los.*

Comercio, M. D. E. (2021). *Decreto 646 de 2021 "Por el cual se adopta la Política Pública de Turismo Sostenible- Unidos por la Naturaleza."*

Comercio, M. D. E., & Turismo, I. Y. (2020). *Política pública de infraestructura turística.*

Congreso de la República. (1996). *Ley 300 de 1996 (Ley de Turismo)*. 26.

https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1996/ley_0300_1996.pdf

Congreso de la República de Colombia. (1996). *Ley General de Turismo, Ley 300, julio 26 de 1996*. 1996(julio 26), 2–22.

DANE. (2021). *Boletín Técnico, encuesta de gasto interno de Turismo 2020*. 1–39.

Decasper, S. M. (2015). *Competitividad y desarrollo sostenible en el sector turístico*. 47–58.

Díaz, L. I. C. C. (1997). " *EI CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES : Notas para su abordaje y reconstrucción* ".

DIMAR. (n.d.). *Funciones y Atribuciones | Portal Marítimo Colombiano - Dimar*.

<https://www.dimar.mil.co/funciones-y-atribuciones>

FONTUR. (n.d.). *FONTUR*.

Gabaldón, A. J. (2004). Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas. *Revista Latinoamericana de Administración*, 32, 119–124.

Gudynas, E. (2000). Los límites de la sustentabilidad débil y el transito desde el capital natural al patrimonio ecológico. *Educación, Participación y Ambiente*, 4(11), 7–11.

<http://ecologiasocial.com/wp-content/uploads/2016/08/GudynasCapitalNaturalVz00.pdf>

Gudynas, E. (2009). *Posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano*.

Herrera, R. J., Madri, M. B., Alvarez, M., & Losarco, L. (2008). *Guía practica para formular evaluaciones ambientales estratégicas en Colombia*.

Hevia, A. E. (2009). ¿Qué desarrollo puede llamarse sostenible en el siglo XXI? La cuestión de los límites y las necesidades humanas. *Revista de Educacion, SPEC. ISSUE*, 53–75.

Humberto, J., Angulo, B., & A, J. P. B. (2003). *Política para el desarrollo del ecoturismo*.

Jiliberto, R., & Bonilla, M. (2009). *Guía de evaluación ambiental estratégica*.

La, V. D. E., & Mercantil, C. (1971). *Código de Comercio*. 1971(Marzo 27).

- Larrue, C., Dieck, M. H., & Knoepfel, P. (2007). *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas*.
- Ley, N., Parte, L. E., Resoluci, M., Por, M., & Tur, N. (2020). *Consejo Superior de Turismo Consejo Superior de Turismo*. 1–99.
- Martínez Alier, J. (2011). Hacia una economía sostenible: dilemas del ecologismo actual. *Revista Letras Verdes*, 9, 5–25.
- Martínez, L. (2019). *El turismo en los parques naturales nacionales de Colombia: una evaluación del impacto ambiental de esta actividad y sus perspectivas en un escenario postconflicto*.
- Martínez, L., Toro, J., & León, C. (2019). A complex network approach to environmental impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 37(5), 407–420.
<https://doi.org/10.1080/14615517.2018.1552442>
- Mazaro, R. M., & Empresariais, C. (2008). *Modelos de Competitividad para Destinos Turísticos en el Marco de la Sostenibilidad*. 789–809.
- Mendoza, M., Monterrubio, J., & Fernández, M. (2011). Los impactos sociales del turismo en el Centro Integralmente Planeado Bahías de Huatulco, México. *Gestión Turística*, 15, 47–73.
- MICIT. (n.d.). *Página oficial de MICIT*.
- MinAmbiente. (n.d.). *Página oficial de MinAmbiente*.
- MinCIT. (2014). *Plan Sectorial de Turismo 2014 - 2018 "Turismo para la construcción de la paz."* 59. www.mincit.gov.co/minturismo/descargar.php?id=71713
- MinCIT. (2018). *Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022. Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022 Turismo: El Propósito Que Nos Une*, 1–54.
<http://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=2ca4ebd7-1acd-44f9-9978-4c826bab5013>
- MinCultura. (n.d.). *Página oficial de MinCultura*.
- Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial. (2015). *Programa integral de gestión ambiental sectorial- PGAS* (Issue 338).
- Ministerio de Comercio, I. y T. (n.d.). *CITUR_ Directorio de entidades*.
- Ministerio de Comercio, I. y T. (2011). *DOCUMENTO DE POLÍTICA DE PLAYAS TURÍSTICAS*.
- Ministerio de Comercio, I. y T. (2012). *Política de turismo de naturaleza*. 28.
http://www.mincit.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=64380&name=POLITICA_DE_TURISMO_DE_NATURALEZA_final.pdf&prefijo=file

- Ministerio de Comercio, I. y T. (2020). *Contexto macroeconómico de Colombia*. 787, 2–4.
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (2021). Política de Turismo Sostenible. *Ministerio de Comercio Industria y Turismo*. <http://conservation.org.ec/politicas-de-turismo-sostenible/>
- Ministerio de la Protección Social, & República de Colombia. (2011). *Esquema metodológico para la identificación de posiciones, intereses y grados de influencia de las partes interesadas en la formulación de la PFN*. 21.
- Montes, P. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. In *Medio Ambiente y Desarrollo* (Vol. 45, Issue 5). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5739/S01111024_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y%0Ahttp://www.bdigital.unal.edu.co/52195/%0Ahttps://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5739/S01111024_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Morales I Cortijo, G. J. I. M. H. I. M. (2011). Los stakeholders del turismo. *Book of Proceedings, I*, 894–903.
- Mundial, F. económico. (n.d.). *Índice de competitividad viajes y turismo 2019*.
- Olariaga, O. D. (2015). Análisis de la aplicación de las políticas públicas en el sector turístico. El caso de Colombia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14, 106–121.
- Organización Mundial de Turismo. (2018). El turismo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Buenas prácticas en las Américas. In *El turismo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Buenas prácticas en las Américas*. <https://doi.org/10.18111/9789284419937>
- Organización Mundial del Turismo. (2015). *El turismo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- Organización Mundial del Turismo. (2020). *Estadísticas OMT de Colombia* (pp. 11–13).
- Orteg, E., Francisco, J., & Adriana, P. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*.
- Perez, M. (2012). Conceptualización sobre el Desarrollo Sostenible: operacionalización del concepto para Colombia. *Punto De Vista*, 3(5), 139–158.
- Peter Brand, F. P. (2003). *La invención de futuros urbanos: Estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental en las cuatro ciudades principales de Colombia*.
- Planeación, D. N. de. (2009). *Guía metodológica para la formulación de indicadores*.
- Plata, L. G. (2009a). *POLÍTICA DE MERCADEO Y PROMOCIÓN “ Colombia Destino Turístico de Clase Mundial .”* 1–24.
- Plata, L. G. (2009b). *POLÍTICA DE TURISMO Y ARTESANÍAS : Iniciativas conjuntas para el*

- impulso y la promoción del patrimonio artesanal y el turismo colombiano* . 1–28.
- Política, V. O. D. E. L. A. (n.d.). *Política de turismo cultural* :
- Presidente de la República de Colombia. (1994). *Decreto 1768 de 1994*. agosto 3 de 1994.
- Quintero, J. L. (2004). Los impactos económicos, socioculturales y medioambientales del turismo y sus vínculos con el turismo sostenible. *Anales Del Museo de América*, 12, 263–274.
- Ramírez, L. (2006). La competitividad...¿a que se refiere? *Ensayos de Economía*, 16(29), 107–117.
- Reina, M., Castro, F., & Tamayo, L. (2013). *20 años de políticas de 1 competitividad en colombia*.
- Roca, J. (n.d.). *El debate sobre el crecimiento económico desde la perspectiva de la sostenibilidad y la equidad*.
- Rodrigo, H., Marcela, B., Consultores Tau, & Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial. (2008). *Guía practica para formular Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Colombia*. <http://www.amvediciones.com/impacto.htm>
- Sánchez, A., Varga, E., & Castillo, M. (2017). *Origen , Concepción y tratamiento del ciclo de vida de los destinos turísticos : Una reflexión entorno al modelo de Butler* (Vol. 20).
- Sancho, A., Buhalis, D., Gallego, J., Mata, J., Navarro, S., Osorio, E., Pedro, A., Ramos, S., & Ruiz, P. (2011). *Introducción al turismo, OMT*.
- Sañol, S. (2006). Aspectos teóricos de la competitividad. *Ciencia y Sociedad*, 31(2), 178–198.
- Sostenible., C. mundial de turismo. (2015). *CARTA MUNDIAL DE TURISMO SOSTENIBLE*. <http://cartamundialdeturismosostenible2015.com/wp-content/uploads/2016/05/Carta-Mundial-de-Turismo-Sostenible-20.pdf>
- Stein, E., & Tommasi, Y. M. (2006). *La política de las políticas públicas*. 393–416.
- Toro, G. (2002). La política pública de turismo en Colombia. *Turismo y Sociedad*, 9–16.
- Turismo, M. I. y. (n.d.). *Política de calidad turística*.
- Turismo, S. de industria y. (n.d.). *SIC*.
- Ubfal, D. (2004). El concepto de Competitividad. Medición y Aplicación al caso Argentino . *Uba*, 15(8), VISITADA EL 28/12/09. [file:///C:/Users/pc1/Desktop/material tesis/CENES15.pdf](file:///C:/Users/pc1/Desktop/material%20tesis/CENES15.pdf)
- Urrutia, M. (1990). *Una política para el Desarrollo Libro Completo*.
- Velasco, M. (2010). La incorporación de ideas en las políticas públicas. El concepto de sostenibilidad en la política turística. *Revista de Análisis Turístico*, 10(2), 35–44.

Vera-Rebollo, J. (1992). La dimensión ambiental de la planificación turística: Una nueva cultura para el consumo turístico. *Papers de Turisme*, 10, 23–40.