

Perspectivas y críticas teóricas en la evaluación de políticas públicas en el ámbito turístico colombiano

 **Daniel Hernando Corzo Arévalo.**

Candidato a Doctor en Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Industrial de Santander (uis), Bucaramanga, Colombia. Doctor en Gerencia Pública y Política Social, Universidad de Baja California, Tepic, México. Magíster en Desarrollo y Gestión del Turismo, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, Argentina. Magíster en Políticas Públicas y Desarrollo, Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), Bucaramanga, Colombia.

Correo electrónico: danielcorzoarevalo@gmail.com

Recibido: 2 de junio de 2024. | **Aprobado:** 23 de mayo de 2025. | **Publicado:** 2 de diciembre de 2025.

Cómo citar este artículo:

Corzo, D. (2025). Perspectivas y críticas teóricas en la evaluación de políticas públicas en el ámbito turístico colombiano. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 12(2), 59-80. 10.15446/rcep.v12n2.115523

Resumen

El ensayo analiza la complejidad y la evolución del concepto de política pública, con énfasis en el sector turístico colombiano. Se examina cómo este concepto ha cambiado a lo largo del tiempo, desde la antigua Grecia hasta la actualidad, y se subraya la importancia de comprender la política en tres dimensiones: estructura (*polity*), proceso (*politics*) y resultado (*policy*). Para una evaluación eficaz de las políticas públicas, se destaca la necesidad de una base teórica sólida, especialmente en el ámbito del turismo, donde dichas políticas pueden incidir significativamente en la economía local y en el tejido social. Asimismo, se plantea la necesidad de métodos de evaluación integradores que articulen enfoques cuantitativos y cualitativos, reconociendo la complejidad inherente a las políticas públicas y sus múltiples determinantes. El análisis resalta que una evaluación sistemática y rigurosa de las políticas turísticas no solo permite comprender su eficacia, sino que también contribuye a su mejora continua, con miras a la generación de bienestar social y desarrollo económico.

Palabras clave: política turística, evaluación de impacto, sistema político, Colombia, toma de decisiones



Theoretical Perspectives and Critiques in the Evaluation of Public Policies in the Colombian Tourism Sector

Abstract

The essay analyzes the complexity and evolution of the concept of public policy, with an emphasis on the Colombian tourism sector. It examines how this concept has changed over time, from ancient Greece to the present, and highlights the importance of understanding policy in three dimensions: structure (polity), process (politics), and outcome (policy). For effective public policy evaluation, the need for a solid theoretical foundation is emphasized—particularly in the field of tourism, where such policies can significantly impact the local economy and social fabric. The essay also argues for the necessity of integrative evaluation methods that combine quantitative and qualitative approaches, acknowledging the inherent complexity of public policies and their multiple determinants. The analysis underscores that systematic and rigorous evaluation of tourism policies not only enables a better understanding of their effectiveness but also contributes to their continuous improvement, aiming to promote social well-being and economic development.

Keywords: tourism policy, impact evaluation, political system, Colombia, decision-making.

Perspectivas e críticas teóricas na avaliação de políticas públicas no âmbito do turismo colombiano

Resumo

O ensaio analisa a complexidade e a evolução do conceito de política pública, com ênfase no setor turístico colombiano. Examina-se como esse conceito mudou ao longo do tempo, desde a Grécia antiga até os dias atuais, e destaca-se a importância de compreender a política em três dimensões: estrutura (polity), processo (politics) e resultado (policy). Para uma avaliação eficaz das políticas públicas, destaca-se a necessidade de uma base teórica sólida, especialmente no âmbito do turismo, onde essas políticas podem ter um impacto significativo na economia local e no tecido social. Da mesma forma, aponta-se a necessidade de métodos de avaliação integradores que articulem abordagens quantitativas e qualitativas, reconhecendo a complexidade inerente às políticas públicas e seus múltiplos determinantes. A análise destaca que uma avaliação sistemática e rigorosa das políticas turísticas não só permite compreender sua eficácia, mas também contribui para sua melhoria contínua, com vistas à geração de bem-estar social e desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: política turística, avaliação de impacto, sistema político, Colômbia, tomada de decisões.

Introducción

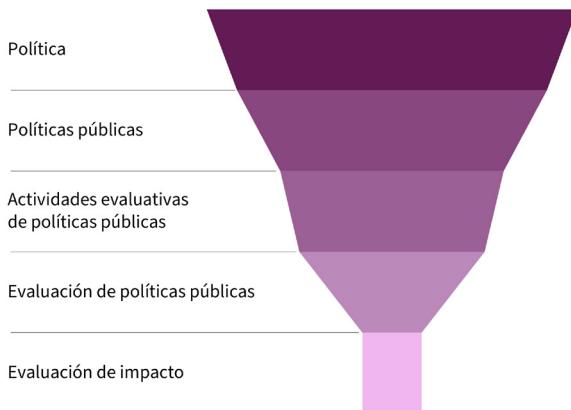
En el campo de las políticas públicas se desarrollan prácticas deliberadas orientadas a abordar problemas específicos, mediante la transformación de diversos recursos en bienes, servicios o regulaciones fundamentales. Estas políticas, como herramientas esenciales del gobierno, tienen el propósito de resolver problemas identificados. Aunque no se garantiza de antemano un resultado positivo, quienes toman decisiones y ejecutan acciones públicas manifiestan un profundo interés por comprender si las políticas implementadas generan el efecto deseado frente al problema que motivó su intervención.

Esta preocupación por la eficacia y el impacto de las políticas públicas ha dado lugar al surgimiento de la corriente de las políticas basadas en evidencia. Dicha corriente reconoce la importancia del conocimiento para mejorar el desempeño de las políticas y destaca la necesidad de contar con información sólida y fundamentada que oriente la toma de decisiones. En este contexto, las actividades de seguimiento y evaluación de las políticas públicas se constituyen como prácticas cruciales para generar el conocimiento necesario al momento de tomar decisiones, las cuales implican, entre otros aspectos, la priorización de un presupuesto público que suele ser limitado.

En el núcleo de esta cuestión se encuentra el interés por comprender la eficacia de las políticas en términos de resultados y efectos reales. Sin embargo, los fracasos gubernamentales rara vez obedecen a una causa única. Con frecuencia, los malos resultados pueden atribuirse a una variedad de factores, que van desde comportamientos ilegales por parte de agentes públicos hasta problemas de gestión, negligencia o falta de capacidad institucional. Por tanto, las evaluaciones de políticas públicas no solo buscan medir los resultados y los impactos, sino también explorar los procesos y factores que inciden en el éxito o fracaso de una intervención gubernamental.

En nuestro estudio de caso sobre las políticas turísticas, la importancia de la evaluación es equiparable a la necesidad de contar con insumos que orienten la toma de decisiones en el ámbito de la política sectorial. De allí que este ensayo se proponga analizar dichos aspectos, reconociendo la importancia de establecer una base teórica sólida para comprender cómo la evaluación de las políticas públicas contribuye a la generación de conocimiento y a la toma de decisiones informadas, especialmente en el campo del turismo. El recorrido del ensayo se desarrollará desde el concepto más amplio hacia el más específico, tal como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Embudo de la evaluación de impacto de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia

De manera inicial, se presentará la evolución del concepto de política para, posteriormente, abordar la discusión contemporánea entre *policy*, *politics* y *polity*. Desde esta perspectiva, se busca ilustrar estas tres dimensiones en el contexto turístico colombiano. Seguidamente, se abordará el concepto de *policy* y los diferentes modelos teóricos de las políticas públicas; a partir de allí, en un tercer momento, se realizará un análisis de las actividades evaluativas (seguimiento y evaluación) en el marco de la planificación de políticas públicas (*policy*), explorando sus alcances y limitaciones en términos de generación de conocimiento, validez, usos y arraigo institucional.

Reflexión

Punto de partida: dimensiones de la política

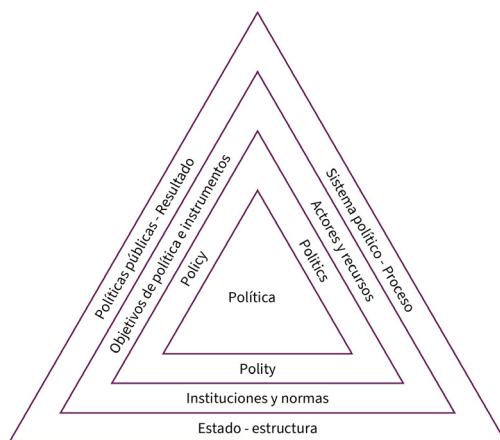
La conceptualización del término *política* se encuentra enmarcada por complejidades inherentes derivadas de su evolución histórica. Se trata de un vocablo polisémico, cuyos significados varían según el contexto y el momento en que se utilice (Vallès y Matí i Puig, 2020). Por ello, la interpretación del concepto en la antigua Grecia difiere considerablemente de su comprensión contemporánea (Martínez, 2018). Según Sartori (2013), esta complejidad ha sido resumida, en ocasiones, mediante una simplificación que describe la evolución del concepto a través de la relación entre lo político y lo social, sugiriendo que, en la actualidad, lo político se

encuentra dentro de lo social, mientras que, en la antigua Grecia, lo social estaba inmerso en lo político.

A raíz del contexto sociohistórico del siglo xx, marcado por la democratización masiva y la proliferación de movimientos sociales, la política experimenta un resurgimiento de su dimensión horizontal. No obstante, esta horizontalidad coexiste con un análisis constante de la verticalidad del poder (Martínez, 2018). En este sentido, la concepción contemporánea de la política abarca tanto los principios de igualdad y equidad presentes en la política griega, como la noción de los pensadores modernos, quienes consideran que la política surge principalmente con la institución de un Estado fuerte y con amplia autoridad sobre la ciudadanía (Sartori, 2013).

De ahí que, en la actualidad, resulte fundamental discernir tres dimensiones de la política: como estructura, como proceso y como resultado (Martínez, 2018). Estas tres dimensiones comprenden la política como una acción colectiva orientada a gestionar los conflictos derivados de las situaciones de desigualdad presentes en la comunidad (Vallès y Matí i Puig, 2020). En inglés, estas dimensiones se expresan mediante los términos *polity*, *politics* y *policy*, mientras que en español las tres se traducen simplemente como *política*. Es importante destacar que, aunque aluden a conceptos distintos, estas dimensiones interactúan entre sí y conforman un sistema coherente, como se muestra en la figura 2.

Figura 2. La triada de la “política” (*politics*, *polity*, *policy*)



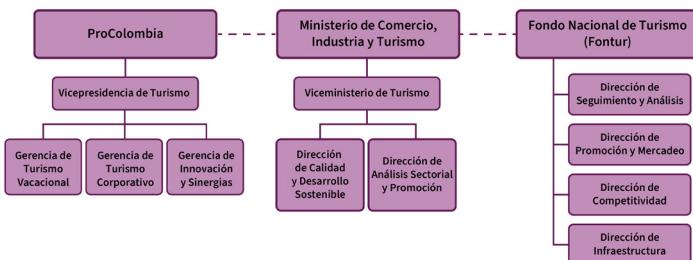
Fuente: elaboración propia

En primer lugar, el término *polity* se refiere a la estructura, es decir, a la existencia de una “entidad” en la que se desarrolla toda actividad política (Poggi, 2011). Esta noción abarca la distribución del poder en la sociedad (Cabrero, 2005) y representa el marco estructural mediante el cual una comunidad se organiza para llevar a cabo sus acciones políticas (Martínez, 2018). Es la *polity* la que engloba las instituciones, normativas y organismos que definen los comportamientos políticos (Vallès y Matí i Puig, 2020). En términos generales, esta dimensión alude al Estado como la entidad predominante.

En el ámbito del turismo, la *polity* ha sido definida por la Organización Mundial del Turismo (OMT) (López, 2018), hoy denominada ONU Turismo, institución que delineó el papel del Estado en este sector y enumeró cinco funciones principales del sector público: coordinación, planificación, legislación y regulación, empresariado y estímulo. A estas funciones, autores como Hall (2008) y Cooper y Hall (2008) proponen añadir tres más: promoción turística, turismo social y protección del interés general.

En Colombia, estas funciones están adscritas, desde 1996 con la promulgación de la Ley 300 (Ley General de Turismo), al Viceministerio de Turismo —anteriormente Corporación Nacional de Turismo—, el cual forma parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. A su vez, este ministerio interactúa inicialmente con dos entidades de orden nacional que ejercen funciones en materia turística: ProColombia, a través de su Vicepresidencia de Turismo, y el patrimonio autónomo del Fondo Nacional de Turismo (Fontur). Estas relaciones se ilustran en la figura 3.

Figura 3. Organigrama de los organismos de turismo en Colombia



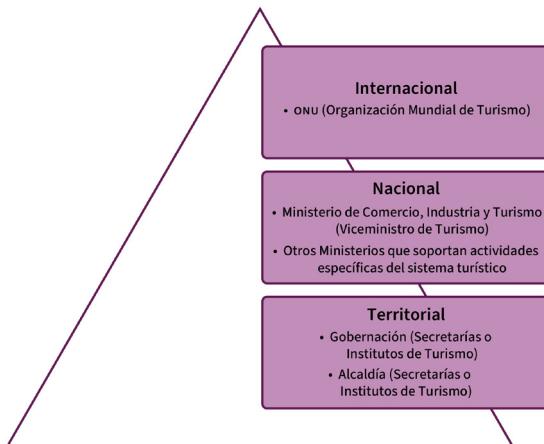
Fuente: Miranda (2022)

Sin embargo, no es posible simplificar la tarea del Estado limitándola únicamente a las entidades previamente mencionadas, ya que “en el turismo existen diversos organismos gubernamentales y diferentes niveles de la administración que de-

ben coordinarse entre sí” (López, 2018). Entre estas entidades se encuentran el Ministerio de las Culturas, responsable de la salvaguarda del patrimonio cultural material e inmaterial, esencial para una adecuada gestión turística; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, especialmente a través de los Parques Nacionales Naturales y su potencial para el desarrollo de actividades ecoturísticas; el Ministerio de Transporte, encargado de regular las vías terrestres y aéreas utilizadas por los turistas; y el Ministerio del Interior, que se articula con la Policía de Turismo para garantizar la integridad y seguridad de los visitantes. A estas se suman otras entidades del orden nacional con funciones relacionadas con la actividad turística.

Asimismo, en la actualidad la *polity* del turismo no se limita al Gobierno nacional, sino que también incluye organismos internacionales como la OMT, así como, a nivel territorial (subnacional), las secretarías e institutos de turismo adscritos a gobernaciones y alcaldías (figura 4).

Figura 4. La “estructura” política del sector turístico colombiano



Fuente: elaboración propia.

Para comprender la dimensión del proceso, es necesario explorar el concepto de *politics*, que abarca toda actividad relacionada con el ejercicio del poder. Esto incluye las relaciones jerárquicas entre el gobierno y la ciudadanía, las aspiraciones sociales por alcanzar mayor igualdad e inclusión, y los procesos de movilización y democratización (Martínez, 2018). En este nivel adquiere significado el juego coti-

diano entre actores que buscan ocupar posiciones de poder e influencia (Cabrero, 2005). Si la estructura institucional (*polity*) representa el componente estable de la política, el proceso evidencia su dimensión dinámica mediante la política en acción (*politics*), dando lugar a lo que se conoce como sistema político.

En el sector turístico, la *politics* puede estar impulsada por intereses particulares más que por la búsqueda del bien común o la sostenibilidad (López, 2018). Como advierten Hall (2008) y Bramwell y Lane (2000), es común encontrar asociaciones público-privadas en las que representantes del sector privado participan en las juntas directivas de agencias gubernamentales. Aunque, en teoría, esta participación debería mejorar la eficiencia institucional, existe el riesgo de que dichos representantes actúen como grupos de interés o *lobbies*, influyendo en la política gubernamental en función de intereses individuales.

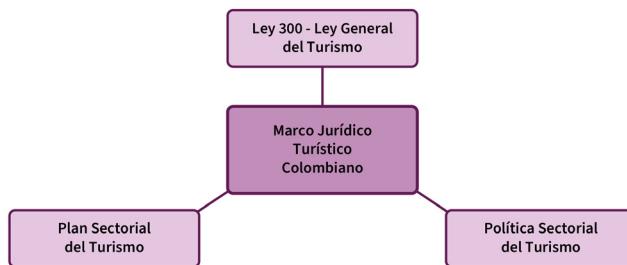
Este tipo de “política clientelista” suele darse cuando los costos de la política son difusos, pero los beneficios están claramente concentrados. Tal es el caso de la industria turística, donde el sector público asume los costos de promoción y mercadeo del destino (costos difusos), mientras que los beneficios recaen directamente sobre actores privados (beneficios concentrados) (López, 2018, p. 64). En el contexto colombiano, esta relación se manifiesta en la interacción entre los distintos gremios del sector y Fontur, entidad adscrita al Viceministerio de Turismo, que administra recursos fiscales y parafiscales destinados a fortalecer el sector mediante proyectos presentados por diferentes actores e instancias turísticas.

Finalmente, *policy* comprende los planes o programas de acción orientados a alcanzar metas definidas y resolver problemas sociales (Knill y Tosun, 2008). Esta dimensión alude a la acción gubernamental (Cabrero, 2005) e involucra programas que inciden directamente en lo público, por lo que *policy* representa el resultado de la política.

En el ámbito del turismo en Colombia, la *policy* se estructura a partir de tres instrumentos fundamentales definidos en el marco jurídico nacional: la Ley General de Turismo, las políticas sectoriales del turismo y el Plan Sectorial de Turismo (Benavides, 2015), tal como se muestra en la figura 5.

La Ley 300 de 1996, conocida como Ley General de Turismo, regula la actividad turística en Colombia y la reconoce como esencial para el desarrollo del país, de las regiones y de las entidades territoriales (Guerrero *et al.*, 2022). Esta legislación establece diversos mecanismos de apoyo al sector, como incentivos fiscales, contribuciones parafiscales y la creación del Fontur para la gestión de los recursos recaudados. Asimismo, define las distintas categorías de prestadores de servicios turísticos, sus derechos y obligaciones, y las sanciones aplicables. También contempla la creación de la Policía de Turismo (Benavides, 2015).

Figura 5. Los “resultados” de la política en el sector turístico colombiano



Fuente: Benavides (2015).

De acuerdo con Benavides (2015) y Guerrero *et al.* (2022), a partir de la promulgación de esta ley, la actividad turística fue incorporada como un sector económico dentro de los planes nacionales de desarrollo, lo que implica la obligatoriedad de elaborar un Plan Sectorial de Turismo y definir políticas públicas que faciliten su implementación. En efecto, la ley establece que el objetivo central del Plan Sectorial debe ser la búsqueda de la competitividad del sector turístico. Esto ha generado cierta continuidad entre los planes, cuyas variaciones no se presentan tanto en el fondo como en la forma de plantear la estrategia para alcanzar dicho objetivo (tabla 1). Así, los mecanismos y niveles de articulación adoptados en cada plan han variado, con mayor o menor énfasis en aspectos específicos (Guerrero *et al.*, 2022).

Tabla 1. Relación entre planes nacionales de desarrollo y planes sectoriales de turismo

Período	Nombre del Plan Nacional de Desarrollo	Nombre del Plan Sectorial de Turismo	Presidente
1994-1998	El salto social		Ernesto Samper Pizano
1998-2002	Cambio para construir la paz		Andrés Pastrana Arango
2002-2006	Hacia un Estado Comunitario	Turismo para un nuevo país	Álvaro Uribe Vélez
2006-2010	Estado comunitario: desarrollo para todos	Colombia, destino turístico de clase mundial	Álvaro Uribe Vélez
2010-2014	Prosperidad para todos	Turismo: factor de prosperidad para Colombia	Juan Manuel Santos Calderón
2014-2018	Todos por un nuevo país	Turismo para la construcción de paz	Juan Manuel Santos Calderón
2018-2022	Pacto por Colombia, pacto por la equidad	Turismo: el propósito que nos une	Iván Duque Márquez
2022-2026	Colombia, potencia mundial de la vida	Turismo en armonía con la vida	Gustavo Petro Urrego

Fuente: elaboración propia.

A lo largo de más de un cuarto de siglo, la Ley 300 de 1996 ha sido modificada en tres ocasiones mediante la Ley 1101 de 2006, la Ley 1558 de 2012 y la Ley 2068 de 2020. Uno de los aspectos en los que más se ha profundizado es el desarrollo de políticas de mercadeo y promoción, consideradas fundamentales para generar demanda de los bienes y servicios turísticos del país. El objetivo principal ha sido posicionar a Colombia como un destino turístico competitivo, a través de un modelo de promoción basado en la colaboración entre los sectores público y privado de la industria turística (Guerrero *et al.*, 2022). Esta orientación se materializó con la creación del Fondo de Promoción Turística de Colombia, hoy conocido como Fondo Nacional de Turismo (Fontur), del cual provienen los recursos destinados a campañas de promoción turística.

Un ejemplo emblemático de estas campañas es “Colombia es pasión”, lanzada en 2005 y vigente durante siete años, que se convirtió en un eslogan simbólico tanto a nivel nacional como internacional (Sanín, 2016). Otras campañas destacadas incluyen “La respuesta es Colombia” (2012-2020), “Colombia, el país más acogedor del mundo” (2021-2022) y “Colombia, el país de la belleza” (2023). También han circulado campañas turísticas con lemas como “Colombia, el riesgo es que te quieras quedar” (2007), “Colombia, realismo mágico” (2012) y “Colombia, siente el ritmo” (2019).

Las políticas públicas (*policy*)

El concepto de política, en el contexto del término *policy*, es también polifacético y presenta una ambigüedad inherente. Numerosos académicos han intentado definirlo sin lograr consenso, debido a la diversidad de enfoques existentes. Esta vaguedad ha llevado a algunos autores, como Dye (2016), a simplificarlo como “lo que los gobiernos eligen hacer o no hacer”. En otras palabras, *policy* alude tanto a la acción como a la inacción gubernamental, y se concreta en el concepto de políticas públicas.

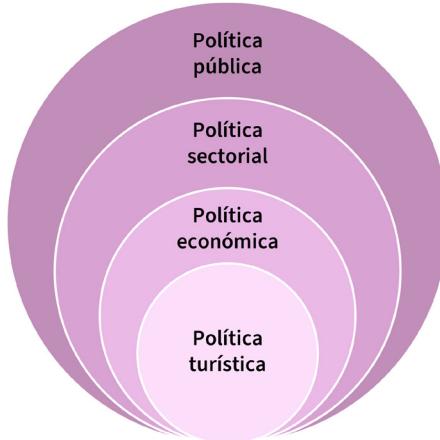
Las políticas públicas constituyen el resultado directo y más evidente de la actividad política: en ellas convergen decisiones orientadas a regular aspectos específicos de la vida social (Anderson, 2003; Dunn, 1994; Fischer *et al.*, 2007; Knill y Tosun, 2008; Vallès, 2007). Son declaraciones gubernamentales que expresan lo que se pretende hacer o evitar hacer, e incluyen leyes, regulaciones, fallos, decisiones u órdenes. La política pública, en sentido estricto, se refiere a una serie prolongada de acciones destinadas a resolver problemas sociales (Newton y Deth, 2020). En consecuencia, las políticas públicas (*policy*) pueden considerarse el resultado primordial de los sistemas políticos (*politics*) que operan dentro del Estado (*polity*).

En la actualidad, las políticas públicas enfrentan múltiples desafíos, entre ellos la creciente complejidad e interconexión de los problemas sociales. Los modelos tra-

dicionales, al intentar simplificar la realidad, suelen asumir que los problemas son independientes y pueden abordarse de forma aislada. Sin embargo, fenómenos contemporáneos como el cambio climático, la migración global o la seguridad cibernetica cuestionan esta suposición. Por ello, hablar de políticas sectoriales y aisladas resulta cada vez más complejo.

No obstante, como señala Bardach (2012), las políticas públicas suelen desarrollarse dentro de sectores específicos, donde se concentran en áreas concretas de la actividad gubernamental (figura 6). En ese sentido, las políticas sectoriales —como las políticas económicas— representan un nivel más específico de intervención estatal, enfocado en dimensiones particulares de la sociedad o la economía (Monfort, 2000; López, 2018). Dentro del amplio espectro de las políticas económicas se ubican las políticas turísticas (Torres, 2004; Benavides, 2015; Velasco, 2016), centradas en el desarrollo del sector turístico y su impacto en la economía y la sociedad.

Figura 6. Relación entre política pública y política turística



Fuente: elaboración propia.

Según Monfort (2000), los objetivos de la política turística son diversos y dependen de factores como la ubicación geográfica, la región o el país, así como de la oferta turística disponible y de las directrices de las autoridades responsables de su implementación. Sin embargo, existe consenso en torno a algunos objetivos fundamentales comunes a todas las políticas turísticas: estimular el crecimiento de la economía nacional, fomentar la creación de empleo, incrementar los ingre-

sos en moneda extranjera y promover el desarrollo y la equidad regional (Velasco, 2005; Velasco, 2011). Por su parte, Dwyer *et al.* (2004) destacan que estas políticas buscan gestionar y promover el crecimiento sostenible del sector, abordando dimensiones como la promoción turística, la regulación de la infraestructura, y la protección del patrimonio cultural y natural.

En Colombia, la entidad encargada de formular, implementar y evaluar las políticas turísticas es el Viceministerio de Turismo, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Corzo, 2021). Desde su creación en 1996, se han formulado catorce políticas sectoriales, algunas de las cuales han sido actualizadas a lo largo de estos veintisiete años. Estas políticas son:

- Política de Turismo Cultural.
- Política de Turismo Gastronómico.
- Política de Infraestructura Turística.
- Política de Turismo Sostenible.
- Política de Competitividad Turística.
- Política de Turismo Comunitario.
- Política de Mercadeo y Promoción Turística.
- Política de Playas Turísticas.
- Política de Turismo de Naturaleza.
- Política de Turismo Social.
- Política de Turismo y Artesanías.
- Política de Ecoturismo.
- Política de Seguridad Turística (Plan Estratégico).
- Política de Calidad Turística.

La evaluación de políticas públicas

La evaluación de políticas públicas es una disciplina que surge en la década de 1960 como herramienta para medir los resultados e impactos de las políticas gubernamentales en distintas áreas y sectores de la sociedad, con el propósito de mejorar la eficiencia y efectividad de las intervenciones estatales (Parsons, 2007). Su objetivo es determinar si las políticas logran los resultados esperados, si se implementan de manera adecuada y si los recursos disponibles se utilizan eficientemente (Ramoní y Orlandoni, 2013; Bertranou, 2019). De esta necesidad se desprende el enfoque contemporáneo de las políticas basadas en evidencia

(Domínguez y González, 2018), que resalta la importancia del conocimiento en la mejora del desempeño de las políticas públicas (Chaverri y Arguedas, 2020). En este marco, una de las prácticas más relevantes para la generación de conocimiento es el seguimiento y la evaluación.

Bertranou (2019, p. 157) plantea tres dimensiones que fundamentan la necesidad de evaluar las políticas públicas. En primer lugar, la dimensión política, en la cual la evaluación desempeña un papel crucial en la legitimación de la acción estatal, el fortalecimiento de la democracia y el control ciudadano, al ofrecer oportunidades de participación e involucramiento de actores no gubernamentales. En segundo lugar, la dimensión político-programática, donde la evaluación permite adquirir conocimiento y aprendizaje sobre las intervenciones, sus modelos, estrategias e integraciones, lo que favorece su ajuste y mejora. Por último, la dimensión técnica concibe la evaluación como herramienta para analizar la pertinencia, calidad y eficacia de los instrumentos de política, representando una oportunidad para consolidar el conocimiento profesional de quienes participan en la administración pública.

Las evaluaciones pueden apoyarse en enfoques cuantitativos y cualitativos, así como en diseños de investigación no experimentales, cuasi experimentales o experimentales (Domínguez y González, 2018). El campo evaluativo es sumamente diverso, lo que amplía las herramientas disponibles para comprender e intervenir en la realidad social (Bamberger *et al.*, 2007). En la práctica, los procesos de evaluación suelen requerir una combinación flexible de metodologías, según la naturaleza del problema abordado y los objetivos planteados. Esta variedad metodológica enriquece la capacidad analítica de los evaluadores, quienes pueden adaptar sus enfoques para aprovechar las fortalezas de cada paradigma.

Weiss (2016) enfatiza que la evaluación, entendida como una forma de investigación, puede desempeñar roles fundamentales en la producción de conocimiento para la formulación de políticas públicas. Según la autora, la evaluación no solo aporta datos empíricos que respaldan la toma de decisiones, sino que también puede generar nuevas perspectivas y enfoques para abordar los problemas sociales. Asimismo, contribuye a construir argumentos sólidos en torno a relaciones de causa y efecto, así como a comprender las dinámicas sociales que rodean los problemas y sus posibles soluciones.

En el ámbito de la evaluación de políticas públicas —excluyendo las actividades de seguimiento—, la mayoría de los modelos aplicados son de tipo *ex post* (Cohen y Franco, 2000). La evaluación de resultados se considera comúnmente el ejemplo típico de evaluación, y en ella se basan muchas de las definiciones más difundidas. Su objetivo principal es medir en qué medida se ha alcanzado el propósito general de la política, es decir, el resultado de la intervención, entendido como el cambio observado en la situación problemática que motivó la acción pública (Bertranou, 2019).

Según Bertranou (2019), la evaluación de resultados no solo proporciona información sobre el grado de cumplimiento del objetivo general, sino que también permite obtener conclusiones sobre múltiples aspectos y efectos de la intervención. Esto incluye la plausibilidad de las relaciones de causa y efecto que conectan los productos de la política con los resultados observados; la credibilidad de los mecanismos —explícitos o implícitos— que articulan la cadena de valor de la política; la identificación de efectos no anticipados; la pertinencia de los arreglos institucionales e interorganizacionales implicados; la calidad de los productos y procesos, y la disponibilidad y adecuación de los recursos necesarios para su ejecución.

Aunque el propósito de la evaluación de resultados es determinar cómo contribuye una política o programa a mejorar una situación específica y abordar la cuestión de la atribución, sus enfoques metodológicos no siempre permiten llegar a conclusiones firmes sobre esta relación causal. Para ello, se requiere recurrir a evaluaciones de impacto, las cuales suelen ser costosas y metodológicamente exigentes, lo que limita su aplicación en muchos contextos.

En Colombia, destaca el trabajo desarrollado por Yanes *et al.* (2019), quienes proponen un marco de evaluación de resultados orientado a determinar si las políticas públicas turísticas del país facilitan o obstaculizan el desarrollo del turismo comunitario. Para construir dicho marco, se realizó un análisis de contenido de 68 estudios de caso sobre turismo comunitario en áreas naturales de países en desarrollo, lo que permitió identificar 57 factores que pueden impulsar o inhibir estas iniciativas. Estos factores fueron agrupados en quince criterios amplios, que sirvieron de base para una evaluación objetiva de las políticas públicas.

El marco fue aplicado a siete políticas turísticas nacionales de Colombia, revelando que estas presentan debilidades en cuanto a su capacidad para involucrar a las comunidades en el desarrollo del turismo comunitario (Yanes *et al.*, 2019). Además, se concluye que este marco resulta útil para evaluar políticas en otros países en desarrollo, dada la similitud de barreras que enfrentan estas iniciativas. Los resultados mostraron que la Política de Ecoturismo y la Política de Turismo Comunitario obtuvieron el mejor desempeño en la evaluación, mientras que el Conpes 3296 restringe significativamente la participación comunitaria en áreas protegidas.

Con frecuencia, las evaluaciones de políticas públicas se enfocan en la medición de resultados más que en la evaluación de su impacto real, debido a múltiples dificultades inherentes a esta última. No obstante, evaluar el impacto de una política pública es clave para medir y analizar los efectos que esta produce en la sociedad (Andrews, 2018). La evaluación de impacto permite establecer si la política cumple con sus objetivos y si genera los resultados esperados, además de ofrecer información valiosa para su mejora y optimización futura.

Según Dorthea (2023), existen diversos obstáculos clave para la evaluación de impacto de las políticas públicas. Uno de los principales radica en la incertidumbre sobre los objetivos de la política, que muchas veces son poco claros, ambiguos o contradictorios, lo cual dificulta la toma de decisiones sobre su continuidad. Esta ambigüedad suele estar relacionada con la politización (*politics*) de las políticas públicas, motivada por los intereses y posiciones de los actores implicados en su formulación e implementación.

Una complicación importante en la evaluación de políticas públicas se relaciona con el análisis de la causalidad (Dorthea, 2023). Las políticas suelen abordar problemas económicos o sociales complejos en los que intervienen múltiples factores, lo cual dificulta establecer una relación causal sólida entre una actividad realizada y un efecto observado. Además, surgen complicaciones adicionales en forma de efectos colaterales: en ocasiones, una política puede generar impactos no solo en la población objetivo, sino también en otros grupos, ya sea de forma simbólica o material. Por ejemplo, una política de ayuda social puede provocar resistencia en sectores de clase media que contribuyen con el pago de impuestos, al considerar injusto que otras personas se beneficien gratuitamente con el dinero que a ellos les costó ganar.

Otro desafío clave es la obtención de datos confiables (Dorthea, 2023). La limitada disponibilidad de información y la resistencia de algunas instituciones oficiales a entregarla representan barreras significativas para medir los resultados de las políticas económicas. En ciertos casos, la evaluación de una política se ve obstaculizada porque los resultados podrían ser desfavorables para una entidad estatal o un grupo político. Estas dificultades plantean retos importantes para realizar evaluaciones de impacto eficaces y objetivas.

Ballart (1992) plantea que, para llevar a cabo una evaluación de impacto, es fundamental responder dos cuestionamientos. El primero se enfoca en cuánto de los efectos observados son atribuibles realmente a la política evaluada, y no a otros factores, lo cual se relaciona con la validez interna. El segundo cuestionamiento se refiere a qué medida los resultados pueden aplicarse a contextos distintos, lo que implica la validez externa. Por lo general, se argumenta que la validez interna debe priorizarse sobre la externa, ya que no es razonable generalizar los efectos de una política sin haber comprobado previamente su atribución causal.

Existen diversas razones por las cuales es importante evaluar el impacto de las políticas públicas, en línea con el planteamiento de Bertranou (2019) sobre las tres dimensiones que fundamentan esta necesidad: la dimensión política, la político-programática y la técnica. En primer lugar, la evaluación de impacto contribuye a garantizar que las políticas públicas sean eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos (Feinstein *et al.*, 2017). Esto resulta especialmente relevante en

contextos de recursos limitados, donde es fundamental asegurar que las intervenciones generen los resultados esperados y no impliquen un uso ineficiente de los recursos públicos.

En segundo lugar, la evaluación de impacto proporciona información valiosa para la toma de decisiones informadas sobre cómo mejorar y optimizar una política pública (Parsons, 2007). Permite identificar qué componentes de una política están funcionando adecuadamente y cuáles requieren ajustes, lo cual resulta esencial para orientar su rediseño o adaptación futura. En tercer lugar, la evaluación de impacto puede fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la implementación de políticas públicas (Salazar, 2009), al ofrecer evidencia sobre el uso de los recursos públicos y la gestión de las intervenciones, lo que contribuye a decisiones más justas y eficaces en la administración pública.

Como metodología rigurosa que permite discernir con precisión los efectos de las intervenciones y atribuir resultados a programas específicos, la evaluación de impacto desempeña un papel central en el marco de las políticas basadas en evidencia. En un entorno donde la toma de decisiones políticas requiere fundamentos sólidos y resultados verificables, esta evaluación aporta evidencia empírica de gran valor. Dicha evidencia no solo orienta a los responsables de las políticas, sino que también impulsa un enfoque más fundamentado y riguroso en el diseño e implementación de intervenciones públicas. La institucionalización de estas prácticas evaluativas resulta esencial para asegurar que las políticas se desarrolleen y ejecuten de acuerdo con las mejores evidencias disponibles, promoviendo así la mejora continua y el logro de resultados sostenibles y efectivos (Acuña *et al.*, 2016).

A nivel internacional, la evaluación de impacto se ha consolidado como una herramienta clave para mejorar la calidad de las políticas gubernamentales y hacerlas más eficaces en la consecución de sus objetivos. Entre los antecedentes históricos más relevantes pueden mencionarse el estudio sobre la eficiencia de la ayuda alimentaria en el Reino Unido (1960), el análisis de la efectividad de la ley de vivienda en Estados Unidos (1967) y la evaluación del programa de ayuda alimentaria en Brasil (1979) (Bouzas, 2005; Garde, 2004).

En el contexto colombiano, las evaluaciones de impacto de políticas públicas son relativamente recientes (Roth Deubel, 2009) y se han desarrollado principalmente en programas sociales impulsados por el Departamento de Prosperidad Social (DPS), como *Familias en Acción*, *Jóvenes en Acción*, *Juntos* (Red Unidos), *Ser Pilo Paga*, entre otros. No obstante, en el sector turístico, la evaluación de impacto aún es incipiente, a pesar del creciente interés por examinar diversas dimensiones conceptuales del turismo (López, 2018).

Esta ausencia de evaluaciones de impacto en el ámbito turístico colombiano genera un vacío investigativo significativo y limita la comprensión de la efectividad real de las políticas implementadas. Por ello, evaluar una de las catorce políticas turísticas actualmente vigentes se presenta como una tarea pertinente y oportuna, que permitiría fortalecer el conocimiento existente y avanzar en la comprensión de su desempeño.

La realización de una evaluación de impacto de una política pública turística específica permitiría analizar de manera sistemática y rigurosa los resultados alcanzados, identificar áreas de mejora y formular recomendaciones orientadas al diseño y la implementación de futuras políticas (López, 2018). Este enfoque, basado en la evidencia, contribuiría a una toma de decisiones más informada y sustentada en datos concretos, promoviendo así la eficacia y la calidad de las políticas públicas en el sector turístico.

Conclusiones

A lo largo de esta reflexión, se ha reiterado la necesidad de comprender la política desde una perspectiva multidimensional, integrando las dimensiones de estructura (*polity*), proceso (*politics*) y resultado (*policy*), especialmente en un sector tan transversal y estratégico como el turismo. Esta tríada conceptual ofrece una aproximación más precisa al funcionamiento del aparato estatal en su interacción con diversos actores e intereses, al tiempo que permite descomponer con mayor claridad los elementos que inciden en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

En el contexto colombiano, se evidencia que el entramado institucional vinculado al turismo (*polity*) es extenso y multisectorial, lo que exige esfuerzos sostenidos de coordinación interinstitucional y claridad normativa. Asimismo, las dinámicas de poder (*politics*) entre actores públicos y privados condicionan de manera significativa la orientación y el alcance real de las políticas, destacándose riesgos como el clientelismo o la captura de intereses por parte de los gremios del sector, que cuentan con una notable capacidad de movilización. Por su parte, la política pública como resultado (*policy*) se materializa en una pluralidad de instrumentos, planes y normativas, cuya efectividad solo puede evaluarse mediante un ejercicio riguroso de seguimiento y evaluación. De allí la importancia de concebir el marco jurídico colombiano del sector a partir de sus tres instrumentos principales: la Ley General de Turismo, los planes sectoriales de turismo y las políticas turísticas.

Como se ha planteado, la evaluación debe trascender una visión meramente técnica para consolidarse como una práctica política, institucional y metodológica. Solo en estos términos será posible generar conocimiento útil, democratizar la toma de decisiones, mejorar los procesos de gobernanza y fortalecer la rendición

de cuentas en un sector cargado de expectativas sociales como el turismo. En este sentido, resulta imprescindible institucionalizar la evaluación de impacto de las políticas turísticas, superando el rezago existente frente a otros sectores del país.

En consecuencia, se propone avanzar en una agenda evaluativa que no solo mida resultados, sino que analice factores causales, efectos colaterales y la pertinencia de las estrategias empleadas. Para ello, será clave la articulación entre la academia, la sociedad civil y el Estado, así como el fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales en materia de evaluación. Solo a través de este enfoque será posible contribuir al diseño de políticas más eficaces, que respondan de manera pertinente a los desafíos del turismo en Colombia y promuevan su desarrollo en armonía con el bienestar colectivo.

Referencias

- Acuña, C., Martínez, R., Rubio, J. y Potenza, F. (2016). *La evaluación de políticas públicas en la Argentina: Sentido, actualidad y perspectivas* (Serie Documento de Trabajo IIEP 13). Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de Buenos Aires. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/20422>
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*. Houghton Mifflin.
- Andrews, M. (2018). *Public Policy Failure: 'How Often?' and 'What is Failure, Anyway?'* (CID Faculty Working Paper 344). Harvard University. <https://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/public-policy-failure>
- Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para la Administraciones Públicas.
- Bamberger, J. M., Clark, M. y Sartorius, R. (2007). *Seguimiento y evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques*. Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/240521468336082184/Seguimiento-y-evaluacion-instrumentos-metodos-y-enfoques>
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. SAGE.

- Benavides, G. (2015). Las políticas públicas del turismo receptivo colombiano. *Suma de Negocios*, 6(13), 66-73. <https://www.redalyc.org/journal/6099/609964673007/html/>
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac. Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151-188. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6868096>
- Bouzas, R. (2005). Los caminos de la evaluación de políticas públicas. Una revisión del enfoque. *RIPS. Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 4(2), 69-86. <https://www.redalyc.org/pdf/380/38040205.pdf>
- Bramwell, B. y Lane, B. (2000). *Tourism collaboration and partnerships. Politics, Practice and sustainability*. Channel View Publications.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.
- Chaverri, P. y Arguedas, A. (2020). Evidence Based Public Policies: A review of the concept and its characteristics. *Revista ABRA*, 40(60), 40-67. <https://doi.org/10.15359/abra.40-60.2>
- Cohen, E. y Franco, R. (2000). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI.
- Cooper, C. y Hall, M. (2008). *Contemporary Tourism: an International Approach*. Elsevier.
- Corzo, D. (2021). Análisis de políticas públicas. El caso del Plan Sectorial de Turismo de Colombia 2018-2022. *Gran Tour*, 23, 283-302. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8063111>
- Domínguez, M. y González, R. (2018). *Política basada en evidencia: un enfoque para la política turística* [tesis de maestría, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla]. Repositorio Institucional BUAP.
- Dorthea, R. (2023). Exploring a Whole Understanding of Public Policy Evaluation. *Formosa Journal of Science and Technology*, 2(4), 1123-1132. <https://doi.org/10.15446/cep>.

[org/10.55927/fjst.v2i4.3902](https://doi.org/10.55927/fjst.v2i4.3902)

- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall.
- Dwyer, L., Forsyth, P. y Spurr, R. (2004). Evaluating tourism's economic effects: New and old approaches. *Tourism Management*, 25(3), 307-317. [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(03\)00131-6](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(03)00131-6)
- Dye, T. (2016). *Understanding Public Policy*. Florida State University.
- Feinstein, O., Ligero Lasa, J. A., Rein, M., Schon, D., Majone, G., Weiss, C. H., Carden, F., Alkin, M. C., Ballart, X., Vedung, E., Mayne, J. y Picciotto, R. (2017). *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008>
- Fischer, F., Miller, G. y Sidney, M. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Routledge. <https://www.routledge.com/Handbook-of-Public-Policy-Analysis-Theory-Politics-and-Methods/Fischer-Miller/p/book/9781574445619>
- Garde, J. A. (2004). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30-31, 11-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi30-31.371>
- Guerrero, A., Ramírez, C. y Rojas, Y. (2022). *El turismo en Santander: Hacia una nueva oportunidad social, ambiental y empresarial*. Ediciones UIS.
- Hall, M. (2008). *Tourism planning. Policies, processes and relationships*. Pearson.
- Knill, C. y Tosun, J. (2008). Policy making. En D. Caramani (ed.), *Comparative Politics* (pp. 495-519). Oxford University Press.
- López, F. (2018). *Evaluación de proyectos y políticas turísticas*. Universidad de las Palmas de Gran Canaria.
- Martínez, D. (2018). Introducción a la ciencia política. En F. Sánchez y N. Liendo (eds.), *Estudios y tendencias de la política y las relaciones internacionales* (pp. 17-52). Universidad Sergio Arboleda. <https://repository.usergioarboleda.edu.co/handle/11232/1445>

- Miranda, D. (2022). *Análisis de la marca país Colombia y su promoción turística de 2017 a 2022* [trabajo de grado, Universidad Pontificia Comillas]. Repositorio Universidad Pontificia Comillas. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/56832/TFG-%20Miranda%20Ramirez%2c%20Daniela.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Monfort, V. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de Turismo*, 6, 7-28. <https://revistas.um.es/turismo/article/view/22701>
- Newton, K. y Deth, J. W. van. (2020). *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*. Higher Education from Cambridge University Press; Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108924948>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso.
- Poggi, G. (2011). The Nation-State. En D. Caramani (ed.), *Comparative Politics* (pp. 69-85). Oxford University Press.
- Ramoni, J. y Orlandoni, G. (2013). Modelos de regresión de datos panel y su aplicación en la evaluación de impactos de programas sociales. *Telos. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 15(1), 119-130.
- Roth Deubel, A.-N. (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45, 161-186. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533676007.pdf>
- Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Opera*, 9, 23-51. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/686/648>
- Sanín, J. (2016). Colombia Was Passion: Commercial Nationalism and the Reinvention of Colombianness. En Z. Volcic y M. Andrejevic (eds.), *Commercial Nationalism. Selling the Nation and Nationalizing the Sell* (pp. 46-64). Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137500991_4
- Sartori, G. (2013). *La Política, lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.

- Torres, E. (2004). Del turismo en la política económica a la política económica del turismo. *Quaderns de Política Econòmica*, 7, 49-71. <https://www.uv.es/~qpe/revista/num7/torres7.pdf>
- Vallès, J. (2007). *Ciencia política: una introducción*. Ariel.
- Vallès, J. y Matí i Puig, S. (2020). *Ciencia Política. Un manual*. Ariel.
- Velasco, M. (2005). ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). *Política y Sociedad*, 42(1), 169-195. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0505130169A>
- Velasco, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27, 953-969. <https://www.redalyc.org/pdf/398/39820898050.pdf>
- Velasco, M. (2016). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(3), 577-594. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88145925002>
- Weiss, C. H. (2016). La investigación de políticas: ¿datos, ideas y argumentos? En R. Martínez Nogueira (comp.), *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina) (pp. 169-203). Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1008/Version%20Web%20Evaluacion%20de%20politicas%20.pdf>
- Yanes, A., Zielinski, S., Díaz, M. y Kim, S. (2019). Community-Based Tourism in Developing Countries: A Framework for Policy Evaluation. *Sustainability*, 11(9), 1-23. <https://doi.org/10.3390/su11092506>