



Documentos de políticas  
para el desarrollo No 10

# Una agenda estratégica para la promoción de un turismo competitivo y sustentable

## Documentos de políticas para el desarrollo No 10

**Serie:** Iniciativas para la recuperación en la pospandemia

**Título:** Una agenda estratégica para la promoción de un turismo competitivo y sustentable

**Editor:** CAF

Vicepresidencia de Conocimiento

Vicepresidente de Conocimiento, Pablo Sanguinetti

**Autores:**

Jorge H. Forteza

Natalia Méndez Huergo

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Este y otros documentos sobre la recuperación en la pospandemia se encuentra en: [scioteca.caf.com](http://scioteca.caf.com)

© 2021 Corporación Andina de Fomento Todos los derechos reservados

### Resumen

El turismo ha sido, en la última década, un componente altamente dinámico del comercio internacional. El sector tiene una significativa importancia en la economía de América Latina. La región ha registrado un crecimiento razonable y una mejora paulatina de su competitividad en turismo, pero su desempeño tiene todavía un elevado potencial de mejora.

Este trabajo presenta inicialmente un análisis de las tendencias del mercado internacional del turismo y una evaluación de la competitividad de los países de la región y de las políticas adoptadas por los grandes países turísticos.

Se propone una agenda en tres fases de desarrollo, que se focaliza inicialmente en la protección de los ecosistemas de turismo actuales, para minimizar el impacto de la crisis de 2020. La segunda fase plantea el desafío de la reapertura y la vuelta a los mercados internacionales. Finalmente, la tercera apunta a fortalecer la competitividad de la oferta turística de la región. Este nuevo modelo de turismo posee un atractivo potencial de crecimiento a niveles de actividad compatibles con los importantes activos naturales, humanos y culturales que ofrece la región.

### Introducción

CAF ha decidido preparar una serie de análisis de sectores productivos y capacidades transversales, tales como la infraestructura y las políticas públicas, para evaluar el impacto de la pandemia por COVID-19 en América Latina y proponer políticas de recuperación de corto plazo y de fortalecimiento de la competitividad a mediano plazo.

Entre las actividades productivas y de servicios, este documento se focaliza en el turismo. Este sector ha sido, en la última década, un componente altamente dinámico del comercio internacional, con un crecimiento superior a la media del PIB y del comercio internacional. El sector representa una parte significativa del PIB en varios países, que supera el 7 % en Francia, el 8 % en países como Portugal, México y Croacia y el 12 % en España. Asimismo, ha sido un gran generador de ingresos en divisas y de empleos. Los principales países turísticos, así como algunos nuevos participantes, colocan al turismo como uno de sus sectores prioritarios de desarrollo y construyen instituciones y políticas para fortalecer su presencia en el mercado global.

El sector del turismo tiene una significativa importancia en la economía de América Latina, con ingresos de divisas de aproximadamente USD 100.000 millones (USD 88.000 millones si se consideran en el Caribe solo los países miembros de CAF). La región ha presentado un crecimiento razonable y una mejora paulatina de su competitividad en turismo, llegando a una participación del 6,8 % en el mercado mundial, pero sus ingresos de divisas y volumen de actividad, comparados con el alto potencial que ofrecen sus atractivos naturales y culturales, presentan todavía un elevado potencial de mejora. El sector turístico ofrece oportunidades significativas para América Latina, que podrían tener impactos positivos en varias dimensiones:

**La generación de ingresos de divisas.** Existe un potencial importante de generación de ingresos de divisas, originados en los sectores tanto individuales como corporativos.

**La generación de empleos.** El turismo es un sector intensivo en mano de obra de diferentes niveles de capacitación y ofrece oportunidades a habitantes de las regiones con potencial de desarrollo turístico.

**La oportunidad de promover un desarrollo regional equilibrado.** Al proponer nuevas ofertas y localizaciones, el crecimiento del turismo puede apoyar el desarrollo de nuevos espacios regionales, contribuyendo así a un mejor equilibrio geográfico de la actividad económica y las oportunidades de empleo.

**El desarrollo de emprendimientos, con su correlato de desarrollo inclusivo.** El turismo genera una fuerte demanda de servicios y oportunidades de desarrollo de emprendimientos, que pueden crecer y transformarse en pequeñas o mediana empresas, con el impacto resultante en la creación de empleos.

**El desarrollo y fortalecimiento de empresas,** con potencial proyección regional e incluso global. Existen varios ejemplos en países turísticos, donde se han creado empresas de servicios hoteleros, de restauración, entretenimiento y transporte, que han crecido hasta alcanzar escalas nacionales e incluso regionales o mundiales.

**El fortalecimiento y proyección de las imágenes y de la cultura del país.** Los países con importantes flujos turísticos tienden a incrementar la exportación de su arte, cultura y contenidos, así como a mejorar su imagen internacional.

Se estima que los países de la región deberían avanzar en la formulación e implementación de agendas estratégicas para hacer frente a los desafíos y

oportunidades y obtener resultados positivos en materia de ingresos de divisas, creación de empleos y desarrollo de emprendimientos.

Con el objetivo de apoyar a los países y la región en la formulación de su agenda estratégica, este trabajo hace un análisis dividido en cuatro partes. El primero se centra en la industria mundial del turismo, su dinámica y la evolución de su estructura económica. Se estudia la segmentación de los mercados empresariales y de individuos, y las dinámicas de evolución de los modelos de negocios y de la demanda que llevaron al gran crecimiento de la última década. Se presenta la evolución de los diferentes países, los niveles de concentración y los cambios en la competitividad, incluyendo un breve estudio de sus diferentes componentes. Se presenta la situación de la industria a finales de 2019, con un cuadro de optimismo generalizado, aunque con algunas tendencias negativas y una preocupación creciente acerca de la sustentabilidad del modelo vigente de turismo. Focalizando en América Latina, se concluye que, con la excepción de unos pocos países, la región no ha logrado un desarrollo del turismo comparable al que podría obtener, considerando sus importantes activos naturales y culturales. El análisis de la competitividad en turismo de la región presenta brechas de desempeño en una amplia gama de variables, que van del entorno institucional a determinantes como la calidad de la infraestructura, la seguridad, la salud y la conectividad. Asimismo, los países deberían avanzar en la definición de propuestas de valor atractivas y promoverlas activamente.

El segundo apartado presenta un análisis del enorme impacto de la pandemia sobre el mercado del turismo, con efectos devastadores sobre los niveles de producto bruto y de empleo. América Latina sufre impactos significativos sobre sus ingresos de divisas, con una caída del 53 % (USD 160.000 millones) del producto bruto y una pérdida estimada del 53 % de los empleos (equivalente a 9 millones de puestos de trabajo) (WTTC, 2020e).

Se evalúan los escenarios potenciales de recuperación, que presentan los organismos internacionales del sector. Las estimaciones de recuperación se han ido deteriorando en los últimos meses con la aparición de la segunda ola de la pandemia y las últimas estimaciones son que el sector sólo volverá a los niveles de actividad registrados antes de la pandemia hacia 2023 o 2024. Se hace referencia a diversos análisis sobre las nuevas tendencias de consumo que podrían darse en el sector, con demandas crecientes de turismo natural, individualizado y seguro. Estas tendencias resultarán en un mercado más competitivo y desafiante para América Latina, pero pueden ofrecer oportunidades para el desarrollo de la actividad en la región. Estas nuevas demandas de experiencias turísticas pueden encontrar satisfacción en la región por sus amplios espacios naturales y poco poblados, una gran riqueza cultural, ciudades con alto valor patrimonial y la posibilidad de ofrecer múltiples experiencias y corredores de alto interés.

El tercer apartado presenta un análisis de las propuestas de políticas para la defensa y la recuperación del sector formuladas por organismos internacionales y especializados, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial del Turismo (OMT), el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC, por sus siglas en inglés) y el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés). Se analizan las propuestas de cada uno de ellos, con el objetivo de ofrecer las mejores prácticas para América Latina. Asimismo, se exponen ejemplos de políticas adoptadas por países desarrollados altamente competitivos en turismo. En general, las mejores prácticas se han orientado a la defensa y protección de los actores clave del sector durante la pandemia y a la búsqueda de reaperturas progresivas, buscando altos niveles de seguridad. Asimismo, los países más avanzados se están orientando al desarrollo de nuevas estrategias y modelos de turismo, más enfocados en la sustentabilidad y la

atención de un mercado mucho más segmentado. Se resume el caso de España, que está combinando una política de corto plazo de protección de la industria con una redefinición de su modelo de turismo futuro. En América Latina, se presentan los casos de México y Colombia, que han emprendido procesos de reapertura y calificación como destinos seguros, mientras avanzan en la definición de un nuevo modelo para fortalecer su competitividad en el mercado futuro.

Finalmente, el cuarto apartado, busca aplicar los análisis realizados en un marco de formulación de políticas. Además, propone una primera versión de lo que podría ser una agenda estratégica, con diversos horizontes temporales y coberturas geográficas de aplicación.

América Latina tiene una importante oportunidad de desarrollo de sus actividades en turismo, que podrían llevar a niveles de ingresos por divisas y de empleos significativamente superiores a los obtenidos en 2019, una vez que el mercado mundial haya completado su recuperación. Un ejercicio preliminar de simulación, basado en el horizonte esperable de recuperación del mercado mundial y la defensa de los niveles logrados por la región en 2019 (tanto en su participación de mercado como en sus ingresos medios por arribos), permiten estimar un potencial de ingresos adicionales del orden de USD 12.000 millones para 2025 y de USD 45.000 millones para 2030. Si América Latina logra mejorar su cuota de mercado y sus ingresos unitarios, este potencial crece significativamente, en USD 60.000 o 70.000 millones adicionales.

Para orientar las políticas de los países, se propone una agenda en tres fases, que se focaliza inicialmente en la protección de los ecosistemas de turismo actuales (activos, empleos y empresarios), para minimizar los daños producidos por la drástica reducción de la actividad en 2020.

Esta primera combinación de políticas debería permitir encarar la salida de la crisis con sistemas de turismo que hayan podido proteger sus capacidades y puedan reaccionar rápidamente a la esperable recuperación de la demanda.

La segunda fase plantea el desafío de la reapertura y la vuelta a los mercados internacionales. Para ello, se proponen medidas de certificación, la creación de sectores y corredores seguros y una actividad intensa de mercadeo internacional. El turismo doméstico también puede tener un rol importante en este proceso de vuelta a los niveles de actividad vigentes en 2019.

Finalmente, la tercera fase de esta estrategia apunta a fortalecer la competitividad de la oferta turística de la región, mejorando las dimensiones de desempeño que, de acuerdo a los análisis ya citados, presentan deficiencias. De cara al futuro, en un mercado internacional donde muchos países estarán redefiniendo su modelo de turismo y su nueva propuesta de valor, los países de América Latina deberán desarrollar también un nuevo modelo que satisfaga las demandas emergentes en el mercado global y permita ganar posiciones, para llegar a niveles de actividad compatibles con los importantes activos naturales, humanos y culturales que ofrece la región.

## **Tendencias globales en la industria de turismo y desempeño de América Latina**

### **La evolución del mercado mundial del turismo: datos y tendencias**

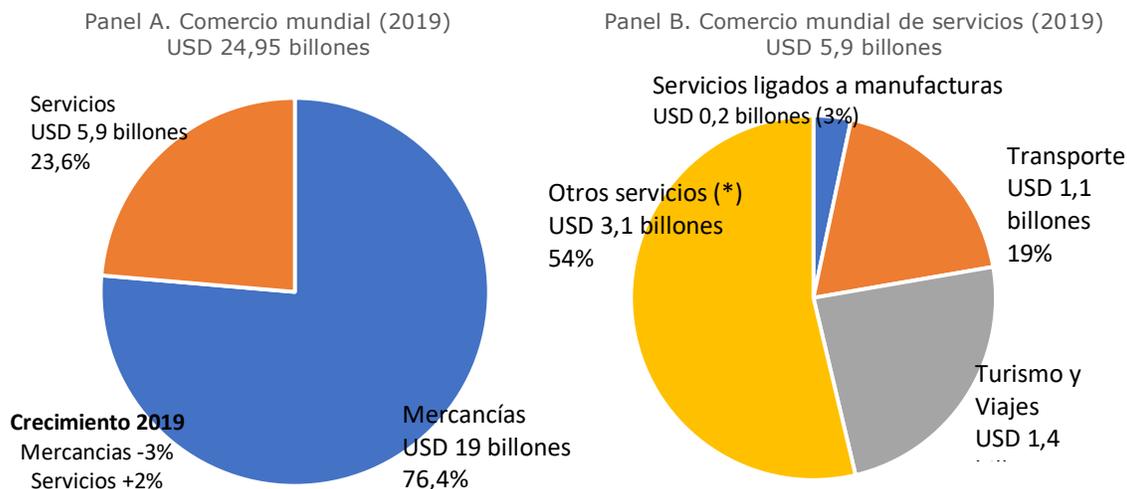
En la última década, los servicios han presentado un comportamiento altamente dinámico: han crecido más rápido que el comercio de manufacturas y, actualmente

## La economía digital y las industrias digitales basadas en el conocimiento

representan 23 % del comercio total de manufacturas y servicios (Gráfico 1) (OMC, 2020).

Dentro de los servicios, el turismo ha sido uno de los sectores más dinámicos de la economía mundial, con una tasa de crecimiento en el volumen de ingresos en dólares del 5 %, superior a la del PIB mundial, del 3,8 %. Como resultado, los servicios de turismo representan el 24 % del comercio mundial de servicios y 6 % del comercio total de manufacturas y servicios (Gráfico 1) (OMT, 2019).

**Gráfico 1. Composición del comercio internacional y del sector servicios, 2019**

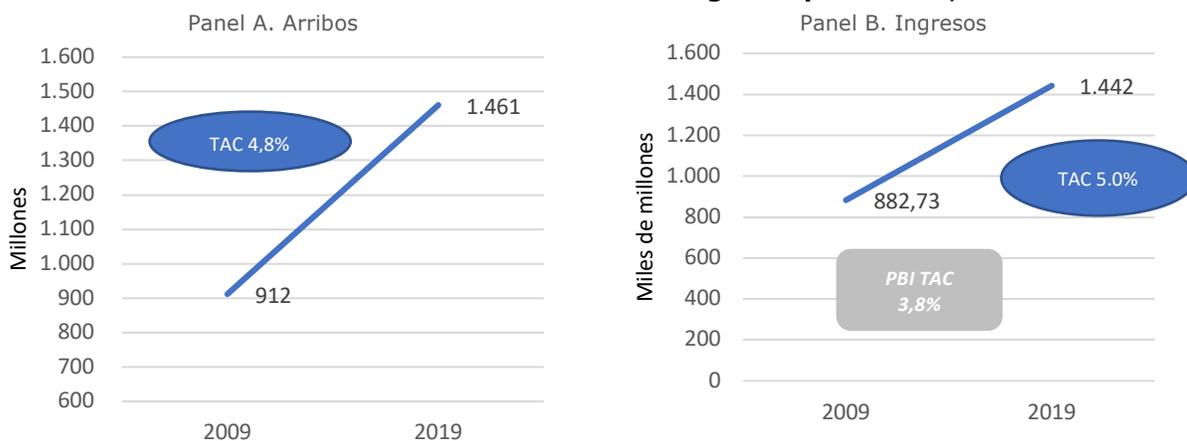


Nota: La categoría *otros servicios* incluye telecomunicaciones, servicios de información y financieros, entre otros.

Fuente: OMC (2020).

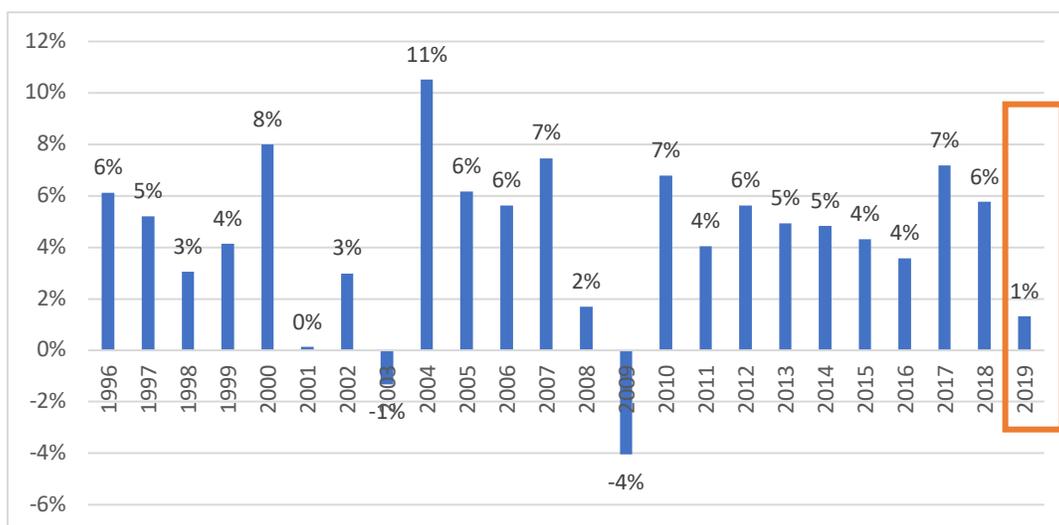
El turismo es una importante actividad económica a nivel global y representa una fuente clave de divisas y empleo para muchos países, tanto desarrollados como emergentes. El volumen de actividad alcanzó los USD 1,4 billones en 2019 y generó 330 millones de empleos (OMC, 2019). La contribución promedio del turismo al PIB mundial es del 10,3 %. Los arribos de turistas llegaron a 1.500 millones en 2019 (OMC, 2019). El turismo internacional venía creciendo a una tasa promedio del 4,8 %, en número de arribos internacionales. Sin embargo, en 2019 se pueden observar los primeros signos de desaceleración por las tensiones crecientes internacionales y la caída del turismo de origen chino (Gráficos 2 y 3).

**Gráfico 2. Evolución del turismo mundial: arribos e ingresos por divisas, 2009-2019**



Fuente: OMT (2020a).

**Gráfico 3. Crecimiento anual de los arribos internacionales, 1996-2019**



Fuente: OMT (2020a).

El dinamismo del mercado mundial de turismo se explica por dos tendencias clave: la expansión del segmento de negocios y motivos profesionales y la expansión del segmento de viajes personales. La primera fue impulsada por el crecimiento de las actividades económicas mundiales y las necesidades de gestión de modelos de organización de negocios globales. Este segmento de viajeros presentó alto dinamismo y niveles de rentabilidad y llevó al aumento de ofertas diferenciadas en transporte aéreo, hotelería y gastronomía. Asimismo, se intensificaron las actividades de congresos y convenciones y pasaron a ser un segmento altamente codiciado por los principales países turísticos.

La segunda tendencia se explica por varios factores. Un primer factor ha sido el aumento de los volúmenes de turistas procedentes de países desarrollados, debido a los crecientes ingresos disponibles y a la difusión de modelos de negocio de bajo costo: transporte aéreo, hotelería y alquileres temporales. Un segundo factor responde al ingreso de las nuevas clases consumidoras de países emergentes, principalmente de China, pero

también de otros, como Brasil o Rusia. Adicionalmente, este grupo de individuos se fue segmentando en mercados de diferentes niveles, como el turismo de lujo y el masivo, y según el comportamiento de la demanda, tales como el turismo étnico, cultural, ecológico, de aventura, para el grupo LGBT (personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero), que fueron generando ofertas altamente especializadas.

Esta evolución de la demanda fue facilitada por grandes avances en la configuración de la oferta, con una reestructuración de la industria y el impacto de nuevos modelos de negocios. En la industria se produjo una concentración creciente y surgieron megaoperadores con ambiciones de cobertura global. Esta tendencia en América Latina se vio expresada en el desarrollo de operadores locales, tales como Despegar.com en el segmento de servicios de viajes, CVC de Brasil, como operador regional de servicios, y cadenas hoteleras, como Grupo Posadas de México.

Otro cambio importante en la industria se dio a partir del desarrollo de una mayor transparencia en la demanda, por la aparición de nuevas plataformas de evaluación por clientes, como Trip Advisor.

Adicionalmente, se produjo una reestructuración y desintermediación en la cadena de valor, por la aparición de nuevas plataformas basadas en internet, especialmente agencias de viajes en línea (OTA, por sus siglas en inglés) y sistemas globales de distribución (GDS, por sus siglas en inglés). Como parte de estos cambios, surgieron plataformas globales (como Expedia y Booking.com), plataformas regionales (como Despegar.com y Pricetravel.com) y nuevos modelos de negocios para alguna etapa de la cadena de valor (como Airbnb).

Esta expansión de la industria llevó a ciertos niveles de euforia, pero, ya en los últimos años, comenzó a aparecer una mayor concienciación acerca de los impactos no deseados de este crecimiento. Varios organismos internacionales, de la industria y algunos Gobiernos nacionales empezaron a poner un énfasis creciente en la sustentabilidad de la actividad.

Entre las tendencias de cambio observadas estaba una toma de conciencia cada vez mayor de los efectos negativos del turismo no regulado, con impactos en zonas de desarrollo sin una adecuada planificación regional o urbana, por ejemplo, en ciudades como Venecia, Barcelona y Ámsterdam, donde se fueron observando tensiones sociales en aumento entre los habitantes y los turistas.

En algunos de los países más afectados por la saturación provocada por los flujos crecientes de turistas, las agendas estratégicas han comenzado a adoptar la sustentabilidad como un objetivo en el desarrollo turístico. Un ejemplo de esto es el de España, donde en enero de 2019 la Secretaría de Turismo publicó un documento de trabajo titulado «Directrices generales de la estrategia de turismo sostenible de España 2030». Este documento identifica tres niveles de sustentabilidad: socioeconómica, medioambiental y territorial (Gobierno de España, 2020). En América Latina, se destaca el caso de Costa Rica; con una política de varias décadas de promoción de un turismo sustentable y diferenciado, que se tradujo en resultados atractivos en materia de flujos turísticos y de su calidad y sustentabilidad. Concretamente, el país ha desarrollado un proceso de certificación de actividades sustentables<sup>1</sup>, reconocido por el Consejo Global de Turismo Sostenible.

Los organismos internacionales también comienzan a poner el foco en la búsqueda de una mayor sustentabilidad. Como ejemplo, en su introducción en el último reporte de

---

<sup>1</sup> Disponible en <https://www.turismo-sostenible.co.cr/>

competitividad de viajes y turismo, el WEF menciona la necesidad de preservar los recursos naturales y culturales frente al turismo (WEF, 2019). Las Naciones Unidas, por su lado, han incorporado una serie de metas para el año 2030 y el turismo está mencionado específicamente en varias de ellas. A modo de ejemplo, el objetivo 14 subraya la necesidad de preservar ecosistemas marítimos saludables (OMT, s. f.).

En resumen, hacia finales de 2019, se puede concluir que la industria del turismo venía presentando una expansión sostenida, pero también iban apareciendo algunas señales inquietantes acerca de su desarrollo futuro. Entre los temas de preocupación emergentes merecen destacarse los siguientes: se comenzaba a observar una desaceleración de los flujos provenientes de China, se confirmaba la aparición de nuevas tendencias sociales de rechazo al turismo de masas y su efecto destructivo, y se verificaba una presión creciente por el diseño de nuevos modelos sustentables de turismo.

### ¿Cómo compiten los países, las regiones y las empresas en los mercados mundiales de turismo?

La primera observación sobre el mercado mundial de turismo es que es altamente concentrado: en 2019, los diez principales destinos registraron el 37 % de los arribos totales y los veinte principales, el 54 % (Gráfico 4). Esta estructura es bastante estable; no ha habido grandes cambios en la importancia relativa de los destinos en los últimos diez años.

**Cuadro 1. Clasificación de países por llegada de turistas, 2019**

	Millones	%	TAC*
España	83,5	5,7 %	4,8 %
Estados Unidos	79,3	5,4 %	3,7 %
China	65,7	4,5 %	2,6 %
Italia	64,5	4,4 %	4,1 %
Turquía	51,2	3,5 %	5,4 %
México	45	3,1 %	7,3 %
Tailandia	39,9	2,7 %	10,9 %
Alemania	39,6	2,7 %	5 %
Reino Unido	39,4	2,7 %	3,4 %
Austria	31	2,1 %	3,8 %
Subtotal 10	539,2	36,9 %	4,7 %
Subtotal 20	244,3	16,7 %	5,9 %
Mundo	1461	100 %	4,8 %

Nota: TAC es la tasa anual promedio de crecimiento 2009-2019.

Fuente: OMT (2020a).

Entre los principales mercados, se destacan tres modelos competitivos. Por un lado, se identifican los grandes mercados internos, que, además, atraen flujos importantes de turismo. En este grupo, se incluye Estados Unidos y un nuevo actor, China, con un creciente mercado interno y un rol creciente como emisor. En segundo lugar, se encuentran los destinos clásicos, donde se encuentran los países europeos que combinan grandes ciudades, atractivos culturales y turísticos: España, Francia, Italia y el Reino Unido. Por último, se identifican los destinos turísticos cercanos a grandes mercados emisores: el caso de México, Turquía y Tailandia.

## La economía digital y las industrias digitales basadas en el conocimiento

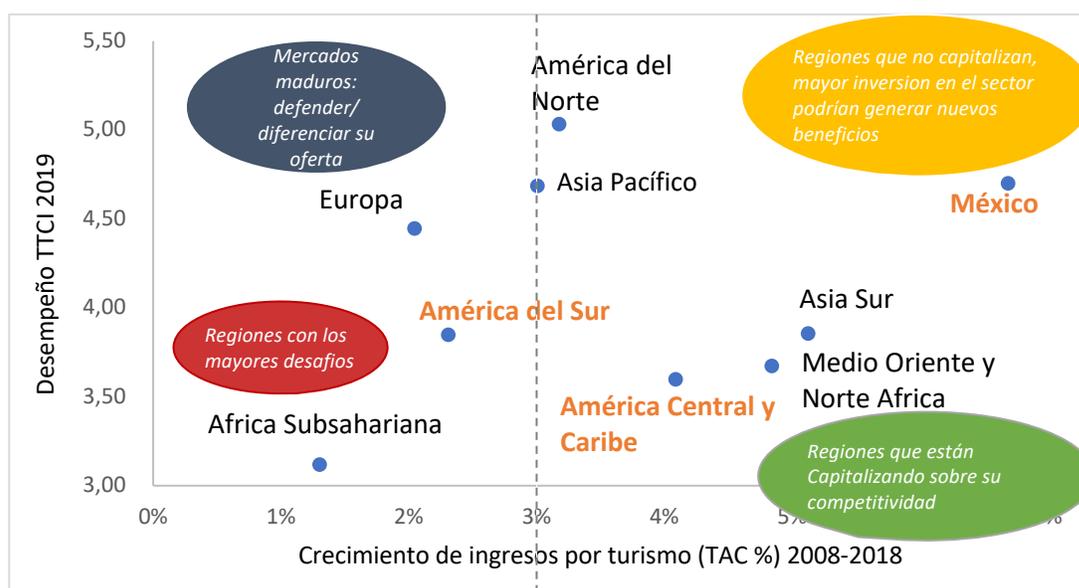
Se puede observar que el turismo, además de ser un mercado altamente concentrado, presenta una cierta estabilidad en la importancia relativa de sus participantes. A pesar del rápido crecimiento en la última década, la jerarquía de los países dominantes no presenta grandes cambios; solo México avanza en su importancia relativa.

El análisis de los participantes y su evolución relativa puede apoyarse en fuentes como el WEF (Uppink Calderwood y Soshkin, 2019). Esta organización elabora indicadores de competitividad en turismo y destaca cuatro dimensiones clave que determinan el atractivo de la oferta turística:

- El entorno de negocios y de condiciones de mercado.
- La calidad de las políticas de turismo y las condiciones facilitadoras específicas de este sector.
- La infraestructura y los servicios.
- Los recursos naturales y culturales.

En general, se observa una relación sólida entre los niveles de competitividad, medidos a través del índice de competitividad y el desempeño en el mercado, como se observa en el Gráfico 4.

**Gráfico 4. Relación entre el índice de competitividad y el turismo 2019 y el crecimiento de ingresos por turismo internacional (2018)**



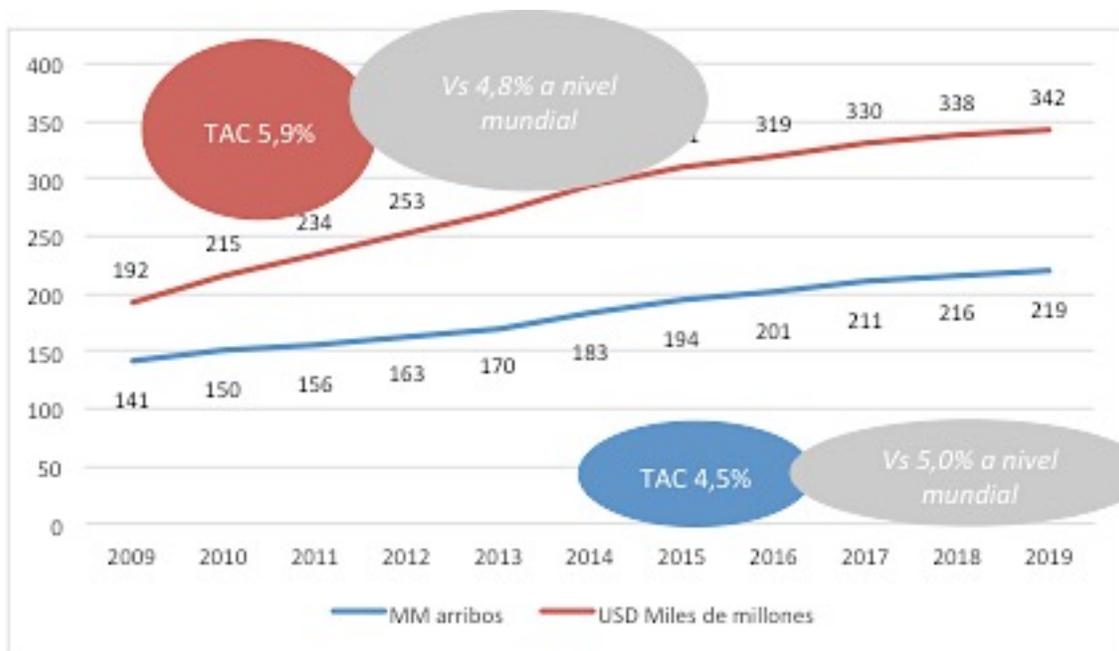
Fuente: Uppink Calderwood y Soshkin (2019); Banco Mundial (2021).

En este contexto global, reviste interés profundizar el análisis en el desempeño de América Latina: la región ha tenido un desempeño positivo en términos de crecimiento de arribos y competitividad. Sin embargo, no está logrando capturar volúmenes de turismo acordes con su dotación de recursos, dado que varios factores de su desempeño están por debajo del promedio, especialmente en lo relativo a entorno y condiciones facilitadoras y a infraestructura.

### El desempeño actual de los países latinoamericanos

El análisis global permite concluir que el mercado turístico de las Américas<sup>2</sup> ha crecido sostenidamente en los últimos diez años a una tasa promedio anual del 4,5 % en términos de arribos internacionales y 5,9 %, en términos de ingresos por turismo (Gráfico 5). En cuanto a la medición por llegadas, el crecimiento del mercado americano ha estado 0,5 % por debajo del crecimiento anual a nivel mundial y un 0,9 % por encima del crecimiento promedio mundial en términos de ingresos.

**Gráfico 5. Evolución de arribos e ingresos en las Américas**



El análisis del desempeño de los países de la región permite observar niveles muy diferenciados de presencia en el mercado global (Cuadro 2 y Gráfico 6):

- México es el único destino con escala mundial.
- Brasil está relativamente estancado.
- Argentina y Colombia presentan trayectorias prometedoras.
- Perú se presenta como un caso de éxito, mejorando su competitividad y volumen de arribos internacionales significativamente.

<sup>2</sup> En la división geográfica de la OMT, las Américas designa todos los países del continente, incluyendo Estados Unidos y Canadá.

## La economía digital y las industrias digitales basadas en el conocimiento

**Cuadro 2. Desempeño de los principales países de América Latina (millones de arribos internacionales)**

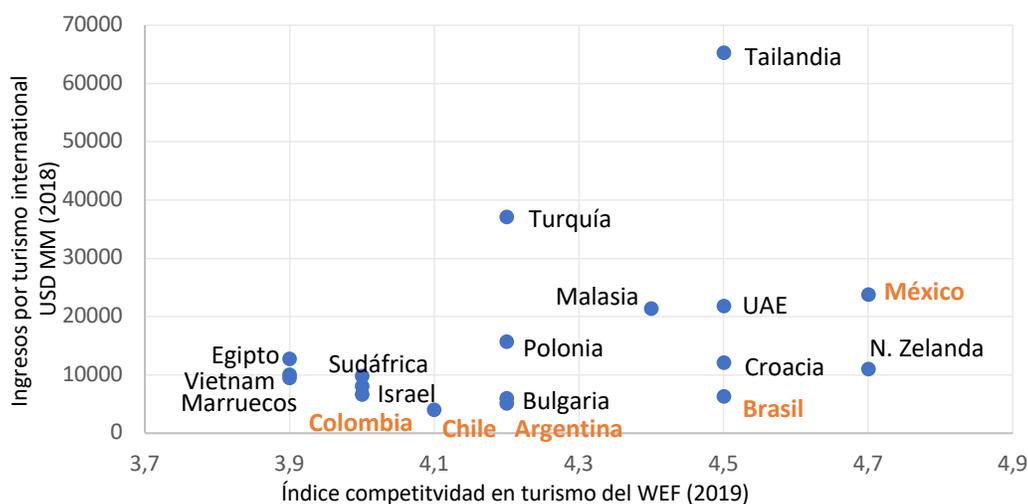
	2009	2019	TAC (%)	Ranking 2019
Américas	141,0	219	4,5 %	
América Latina	70,2	117,6	5,3 %	
México	22,3	45	7,3 %	6
Argentina	4,3	7,4	5,6 %	46
Brasil	4,8	6,4	2,9 %	50
Rep. Dominicana	4,0	6,4	4,8 %	49
Chile	2,8	4,5	5,0 %	56
Perú	2,1	4,4	7,5 %	59
Colombia	2,4	4,2	5,9 %	62
Costa Rica	1,9	4	7,6 %	69
Uruguay	2,1	3,1	4,2 %	71
Otros	23,5	32,2	3,2 %	

Fuente: OMT (2020a).

Si bien la región ha presentado mejoras de competitividad en su conjunto, se observan deficiencias en varias dimensiones de la competitividad respecto al promedio de los países. En el área del entorno y factores facilitadores, la región debe fomentar mejores condiciones de negocio, seguridad, recursos humanos y mercado laboral y conectividad. En el área de infraestructura, presenta deficiencias en sus tres aspectos frente a los líderes del sector (infraestructura aérea, portuaria y terrestre y de servicios), críticos para facilitar el turismo internacional.

Haciendo una comparación de los principales países de América Latina con países que poseen una clasificación similar en el índice de competitividad de turismo y viajes (Gráfico 6), se puede observar que América Latina capta un menor volumen de ingresos internacionales de turismo a iguales niveles de desempeño en la dimensión de competitividad, con la excepción de México (Uppink Calderwood y Soshkin, 2019).

**Gráfico 6. Desempeño de países similares a principales economías de América Latina**



Fuente: Elaboración propia con datos de Uppink Calderwood y Soshkin (2019); Banco Mundial 2021.

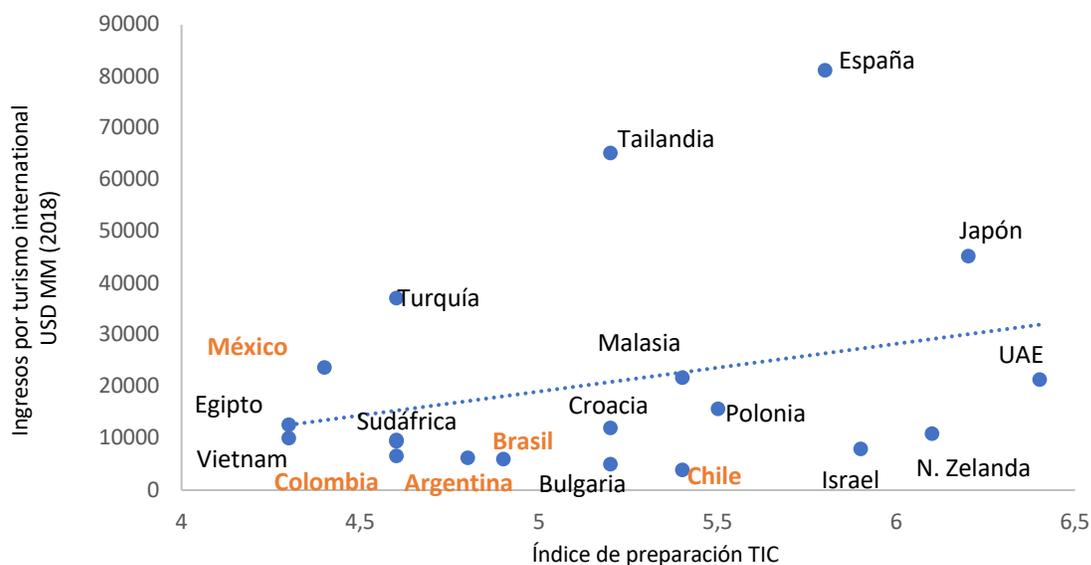
## Una agenda estratégica para la promoción de un turismo competitivo y sustentable

Países como Tailandia, Turquía, Malasia y Sudáfrica destacan por su mejor desempeño que países de América Latina con similar competitividad. Es importante tener en cuenta que la mayoría de estos países se caracterizan por una mayor proximidad a mercados de demanda de turismo, pero esto no parece explicarlo todo. Es necesario entender cómo los diferentes indicadores de competitividad ponderan la demanda, para identificar donde están las brechas u oportunidades con respecto a países similares.

En términos de conectividad, el desempeño de América Latina es pobre (Gráfico 7) Cuando analizamos los principales países y su desempeño en conectividad versus países de similar clasificación (en el índice general), se puede observar un menor desempeño relativo.

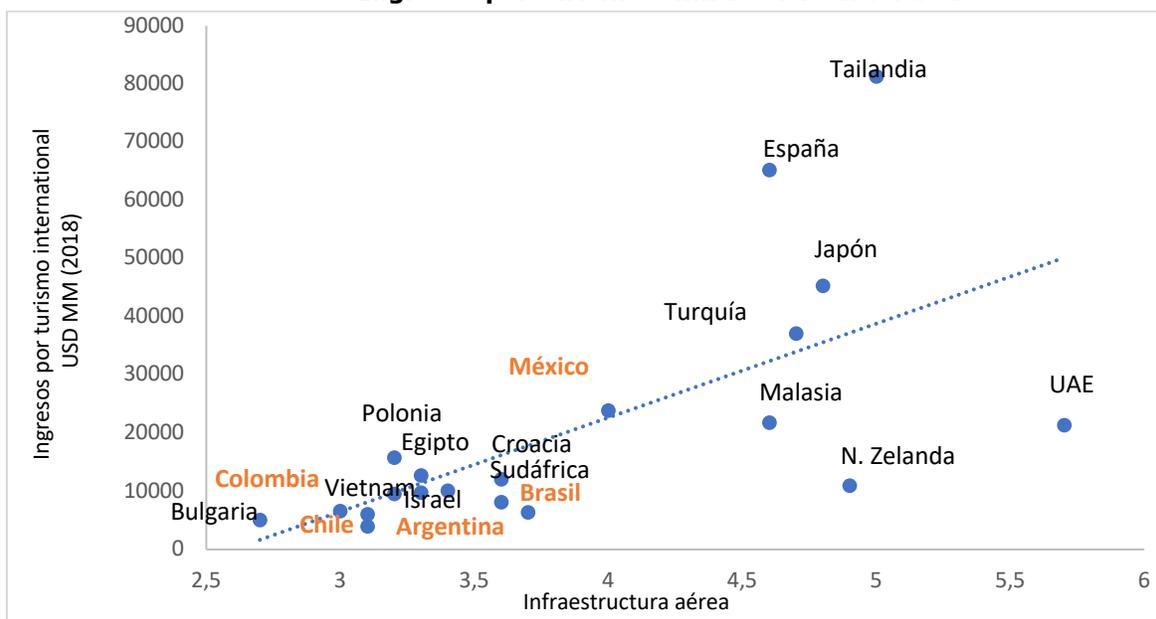
En términos de infraestructura aérea, el desempeño de América Latina está un 14 % por debajo del promedio (Gráfico 8). Cuando analizamos los principales países, la correlación entre ingresos por turismo e infraestructura es notoria. El posicionamiento de países como Tailandia, Turquía, Malasia y Nueva Zelanda es muy superior a los principales países de América Latina, incluyendo México. Si tenemos en cuenta que los países de América Latina tienen bajas densidades poblacionales y son relativamente grandes en superficie, la necesidad de contar con una buena infraestructura aérea es crítica para explotar la diversidad geográfica que brinda.

**Gráfico 7. Ingresos por turismo y conectividad**



Fuente: Elaboración propia con datos de Uppink Calderwood y Soshkin (2019); Banco Mundial 2021.

**Gráfico 8. Ingresos por turismo e infraestructura aérea**



Fuente: Elaboración propia con datos de Uppink Calderwood y Soshkin (2019); Banco Mundial 2021.

## El impacto de la pandemia: posibles tendencias, nuevas oportunidades y desafíos para América Latina

### La pandemia en números

La pandemia ha tenido un impacto devastador sobre el mercado del turismo. Según los últimos análisis disponibles de la OMT y del WTTC, puede observarse lo siguiente: una caída del 73 % de los arribos internacionales y del 45 % de los arribos domésticos; una supresión de 174 millones de empleos; una pérdida de más de USD 700.000 millones de ingresos y de USD 4,7 billones en el producto bruto del sector (WTTC, 2020d).

Asimismo, la OMT presenta un relevamiento de las expectativas de los operadores del sector y estimaciones de escenarios de recuperación, que se centran en un valor intermedio de retorno a los niveles de mercado de 2019 para fines de 2023, con variantes más pesimistas que postergarían la recuperación hasta fines de 2024 (OMT, 2021).

El impacto se ha difundido a varias de las industrias proveedoras, entre las que se destacan la construcción aeronáutica, el transporte aéreo, la hotelería y los cruceros. Se ven situaciones de gran deterioro de la situación económico-financiera de los actores de todos estos sectores, y han crecido las iniciativas en las que Gobiernos nacionales han debido auxiliar a sus empresas, como en los casos de Boeing, Airbus, la mayoría de las líneas aéreas, astilleros especializados en la construcción de buques de crucero y empresas hoteleras. Los sectores locales de hotelería, restauración y comercio han sido objeto de múltiples medidas paliativas, para tratar de defender los empleos y las empresas (se presenta un análisis detallado de estas políticas en el tercer apartado).

El impacto en América Latina es igualmente dramático, con pérdidas estimadas por el WTTC (2020e), hasta el momento, del 66 % de los arribos internacionales, 9 millones de empleos y USD 160.000 millones del PIB del sector.

Más allá del análisis del impacto inicial de la pandemia en el corto plazo, surge la necesidad de realizar cambios profundos en la naturaleza del mercado. A futuro, se prevé que la situación sanitaria y la calidad de los sistemas de salud en los destinos turísticos tengan una importancia creciente. Al cuestionamiento que ya existía sobre la adecuación de los modelos de negocio de turismo masivo desde el punto de vista de la sustentabilidad, se agrega ahora una nueva dimensión de evaluación de los destinos: la calidad de la atención sanitaria. Asimismo, se ponen en duda algunos modelos de negocio que contribuyeron al rápido crecimiento en la década anterior, tales como los alquileres de vivienda tipo AirBnb, para los que hay una regulación creciente, los transportes aéreos de bajo costo y los modelos de transporte informales, tipo Uber.

### **Desafíos y oportunidades de la nueva dinámica pospandemia**

El mercado mundial va a sufrir una fuerte contracción y una lenta recuperación. Como se ha señalado, los distintos escenarios prevén una recuperación de los niveles turísticos prepandemia hacia 2023 o 2024.

El mercado de turismo a futuro será mucho más competitivo. Se prevé que todos los países desarrollarán agresivas políticas de *marketing*, posicionamiento y ventas. En un contexto de mercado más limitado y exigente, los países que son actores clave en turismo están desarrollando políticas para recuperar los volúmenes perdidos en un sector primordial en sus economías.

Los turistas individuales van a ser mucho más exigentes: se verán nuevos comportamientos de los clientes individuales, con una creciente aversión al riesgo, un análisis mucho más riguroso de la calidad de las diferentes ofertas turísticas, así como de la calidad de estos destinos en variables esenciales, como la seguridad física, la calidad sanitaria, la calidad de los servicios públicos y las actitudes de servicio en el turismo.

Los visitantes por negocios van a presentar una demanda restringida y muy exigente. La expansión del teletrabajo y las reuniones virtuales van a resultar en una redefinición importante de los desplazamientos para encuentros internos en las organizaciones y reuniones con clientes y proveedores. Asimismo, la actividad de congresos y convenciones se va a reestructurar, con menores volúmenes y un cambio de prioridades, para centrarse en la reducción de riesgos, orientarse probablemente a los destinos más seguros en países de alta calidad institucional y con menos énfasis en los destinos exóticos, que se pusieron de moda en la década anterior.

Los flujos masivos de turistas de los países emergentes, en especial los provenientes de China, probablemente perderán algo de su dinamismo. En el caso de China y otros países emergentes, es de esperar que una parte significativa de estos flujos se reorienten hacia el turismo doméstico o en países cercanos. Asimismo, los países receptores deberán reevaluar el atractivo de este turismo masivo y adoptar medidas para su orientación y la reducción de sus impactos negativos.

En general, cabe además mencionar que la pandemia ha sido un revelador de las capacidades públicas de los diferentes países, la calidad de su gestión pública y el cuidado de sus ciudadanos. Ya empiezan a circular evaluaciones de diferentes organismos, como la OCDE, que destacan los resultados positivos obtenidos por países como Noruega, Finlandia, Corea del Sur y Nueva Zelanda, que son participantes exitosos en el mercado internacional de turismo (OCDE, 2020).

En este sentido, la gestión de la crisis de la pandemia por parte de los países latinoamericanos ha puesto en evidencia graves deficiencias de los Estados, que no han permitido mejorar la imagen de sus destinos. La compañía de análisis financiero

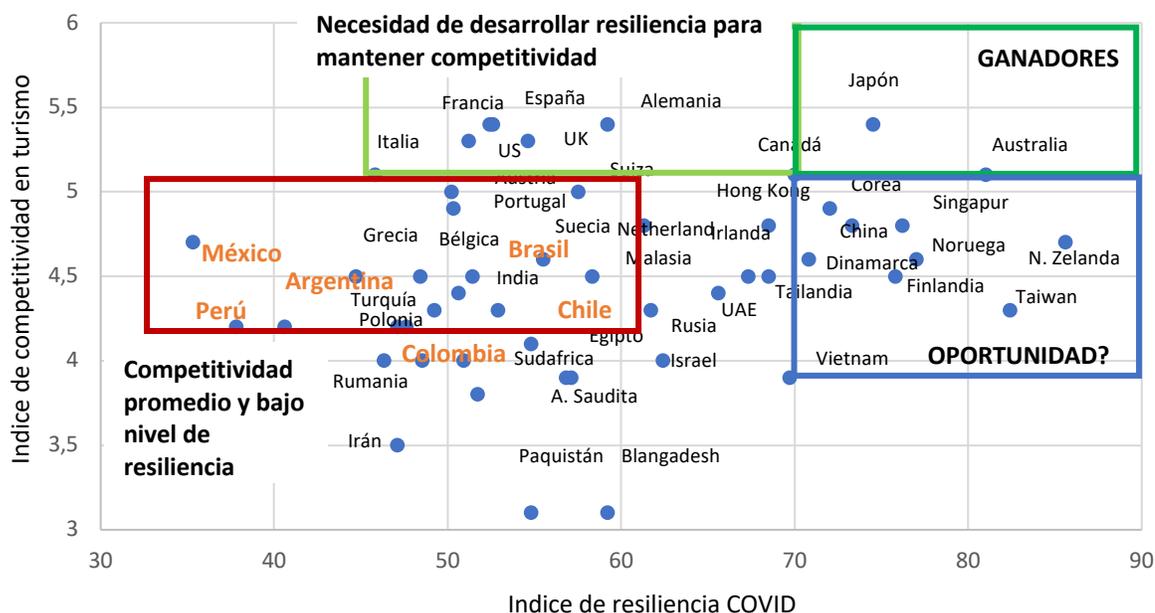
## La economía digital y las industrias digitales basadas en el conocimiento

Bloomberg ha construido una clasificación de resiliencia de los países y sus sistemas sanitarios frente al COVID, en el que el desempeño de América Latina no ha sido positivo (La Nación, 2020). De los 52 países que incluye esta clasificación, el primer país latinoamericano en aparecer es Brasil en la posición 37 y cierran la lista Argentina y México en los puestos 52 y 53, respectivamente.

El análisis que combina las dimensiones de resiliencia, medidas por Bloomberg, con la evaluación de la competitividad en turismo, medida por el WEF, se presenta en el Gráfico 9 y permite identificar cuatro segmentos de países:

- Países con alta resiliencia y alta competitividad, que podrían confirmar su posición favorable en el mercado mundial, tales como Australia, Japón y Canadá.
- Países con alta resiliencia y niveles adecuados de competitividad, que podrán aspirar a mejorar su posición relativa, como Nueva Zelanda, Noruega, Finlandia, Singapur y Tailandia.
- Países con alta competitividad, pero con niveles medianos de resiliencia. Aquí aparecen los grandes países turísticos, como Francia, España, Italia, el Reino Unido y Estados Unidos, que se verán obligados a mejorar sus niveles de resiliencia contra pandemias para defender sus posiciones actuales.
- Finalmente, los países con niveles medianos y bajos de competitividad y resiliencia, entre los que se encuentran los principales de América Latina, como México, Perú, Colombia, Brasil, Argentina y Chile. Estos deberán desarrollar agendas para fortalecer las dos dimensiones de resiliencia y competitividad para poder mantener y mejorar sus posiciones actuales.

**Gráfico 9. Índice de competitividad en turismo e índice de resiliencia al COVID**



Fuente: Elaboración propia con datos de Bloomberg (retomado en La Nación, 2020); Uppink Calderwood y Soshkin (2019).

Este marco más exigente del mercado del turismo permite, sin embargo, comenzar a imaginar algunas oportunidades para América latina. Las nuevas tendencias de comportamientos de los consumidores van a generar nuevas demandas por destinos

poco concurridos: el valor de los lugares vacíos. América Latina tiene una muy baja densidad poblacional, con partes importantes de su territorio que pueden satisfacer una demanda creciente de destinos poco concurridos. Es interesante observar como Australia pudo transformar la lejanía y el vacío poblacional en activos competitivos en el mercado de turismo en los últimos veinte años. Existe también una oportunidad hacia adelante con destinos en la naturaleza: una aceleración del ecoturismo. Los países con grandes disponibilidades de destinos naturales bellos y poco explotados, como Noruega, Finlandia y Nueva Zelanda, han podido construir posicionamientos diferenciados y de alto valor. América Latina tiene sitios como las selvas, el Amazonas, el pantanal, los desiertos y altiplanos, y la Patagonia, que ofrecen múltiples atractivos.

Existe también una oportunidad en destinos con modos de vida alternativos: el atractivo de las comunidades. América Latina se compone de múltiples culturas originarias y de inmigrantes que han creado entornos atractivos y vibrantes culturalmente. Con la búsqueda creciente de contacto con comunidades diferentes y auténticas, existe un potencial muy atractivo de desarrollo del turismo cultural y etnográfico.

Por último, está la demanda por destinos con riqueza cultural, pero poco conocidos crecerá: descubrir nuevos tesoros, ciudades poco conocidas. América Latina tiene joyas arquitectónicas y ciudades de alto interés. México ha podido desarrollar un turismo cultural interesante, pero existen muchos otros sitios en la región que todavía son muy poco frecuentados y carentes de promoción.

Todas estas demandas podrán constituir segmentos con mayores exigencias y poder adquisitivo. También ofrecen la oportunidad de construir ofertas de más calidad y un turismo con menores volúmenes de turistas y más sustentable.

## **Políticas de los principales países participantes en el mercado global e implicancias para América Latina**

### **Las agendas propuestas por organismos internacionales para el sector de turismo**

Con la pandemia, se ha puesto en marcha una intensa actividad para asegurar la supervivencia y recuperación del sector turístico. Los principales organismos internacionales y centros de estudio han formulado agendas de recuperación para el sector. A continuación, se presentan brevemente algunas de ellas, puesto que ofrecen elementos útiles para una propuesta para América Latina, que se debate más adelante.

En junio de 2020, la OMT publicó una nota que resume las principales medidas tomadas o recomendadas para hacer frente a la crisis producida por la pandemia. Su propuesta giró en torno a seis ejes (OMT, 2020c): i) proveer liquidez y proteger empleos; ii) recuperar la confianza a través de seguridad y salud; iii) promover la colaboración pública y privada para una reapertura eficiente; iv) avanzar en la apertura de fronteras con responsabilidad y en la armonización de protocolos y procedimientos; v) generar empleos de valor agregado a través de nuevas tecnologías, y vi) buscar permanentemente la innovación y la sustentabilidad.

Por otro lado, la OCDE (2020) plantea tres frentes de acción: i) promover políticas de turismo integrales y alineadas con las tendencias a futuro; ii) preparar el turismo para el futuro digital, y iii) redefinir el éxito a partir de la sustentabilidad del turismo. Para lograr esto, es necesario un mayor énfasis en los pilares de sustentabilidad medio ambiental y sociocultural, de forma tal que capture beneficios netos positivos para las comunidades locales y minimice el impacto del cambio climático.

Las propuestas del WTTC identifican cuatro aspectos a tener en cuenta (WTTC, 2020c): i) fortalecer la resiliencia de los sistemas turísticos, ii) enfrentar el nuevo desafío de la sustentabilidad, iii) ofrecer una nueva experiencia de viaje: seguro, protegido y sin sobresaltos, y iv) capitalizar sobre la nueva realidad de la venta minorista.

Como puede verse, las agendas propuestas son relativamente similares y se concentran en la defensa de los sectores de turismo y sus actores, las políticas para favorecer una reapertura lo más temprana y segura posible y el diseño de nuevas ofertas para las nuevas demandas y los nuevos turistas, con un énfasis especial en la digitalización. Asimismo, existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de avanzar hacia el diseño de nuevos modelos de turismo, con un mayor foco en la sustentabilidad ambiental y social.

### **Las políticas adoptadas por países desarrollados: casos representativos de interés para América Latina**

Los Gobiernos han implementado una serie de medidas para lidiar con la crisis producida por el COVID-19. Para sintetizar y caracterizar las mismas, se realizó un relevamiento de los ejemplos internacionales en materia de políticas basado en un mapeo de iniciativas realizado por la OCDE (2020). A partir de ese trabajo previo y de una diálogo productivo con expertos de CAF, se ha preparado una propuesta de clasificación y caracterización de las medidas en siete grupos:

- Apoyo a la liquidez en las empresas.
- Incentivos fiscales.
- Protección del empleo.
- Protocolos.
- Fortalecimiento de las capacidades digitales.
- Fortalecimiento de las capacidades de coordinación y articulación dentro de la industria, tanto a nivel de organismos privados como público-privados.
- Estímulo a la demanda y promoción de la recuperación del sector.

A continuación, se detallan algunos ejemplos de medidas en el mundo y en América Latina.

#### ***Medidas para apoyar la liquidez en las empresas***

El turismo ha sido uno de los sectores más impactados por el COVID-19. De ser una industria pujante, sus ingresos se redujeron prácticamente a cero en la mayor parte de 2020. Esto ha supuesto un desafío en la gestión de la liquidez para la mayoría de las empresas e individuos que trabajan en la industria.

Como se menciona anteriormente, buena parte de los Gobiernos en el mundo han implementado medidas para mejorar esa liquidez. Así, se observan medidas como líneas de créditos especiales, avales o garantías gubernamentales, suspensión en el pago de amortizaciones e intereses de préstamos otorgados por los Gobiernos y cambios en las políticas de devoluciones frente a las cancelaciones de viajes, entre otras.

A modo de ejemplo, se describen brevemente los siguientes casos concretos:

- Australia. Se estructuró un Fondo de Garantía, por AUD 40.000 millones, para apoyar préstamos para las pequeñas y medianas empresas (pymes) con ventas inferiores a AUD 50 millones (la medida beneficiaba también a las organizaciones

no gubernamentales). El Gobierno garantizaba hasta el 50 % de los nuevos préstamos hasta el 30 de septiembre de 2020. Adicionalmente, se creó un mecanismo de apoyo a las exportaciones por AUD 500 millones para asistir a exportadores impactados por el COVID-19, otorgando préstamos de AUD 250.000 a AUD 50 millones, incluyendo a la industria del turismo.

- Francia. El Gobierno modificó la política de cancelaciones de reservas y viajes para permitir sustituir las devoluciones de fondos por créditos y vouchers por montos equivalentes para servicios futuros. El objetivo es evitar las salidas de caja de corto plazo y ayudar a las empresas a superar esta difícil etapa. Los clientes pueden solicitar una devolución luego de 18 meses si no utilizan los créditos o vouchers.

Adicionalmente, se destinaron EUR 18.000 millones para apoyar la recuperación del sector. Esto incluye EUR 6.200 millones en préstamos garantizados para unas 50.000 empresas del sector.

- España. Se suspendieron los pagos de intereses y amortizaciones de préstamos otorgados por la Secretaría de Turismo, así como otras entidades regionales a empresas y trabajadores independientes afectados por la crisis.
- Brasil. Se desarrolló una línea de préstamos para capital de trabajo para el área de turismo y otros servicios dirigidos a las pymes. Esto incluye la concesión de hasta 6 meses de gracia, sin intereses punitivos, para ser utilizado por empresas si es necesario.
- Colombia. Línea de crédito «Colombia Responde», a través de Bancoldex, por USD 62 millones para el sector de turismo.

### ***Incentivos fiscales (rebajas o excepciones)***

Dentro de las políticas más frecuentemente utilizadas por los Gobiernos está la implementación de incentivos fiscales que buscan reducir la carga impositiva del sector o subsidiarla para garantizar su sustentabilidad. En general, esta ayuda se centró en una reducción del impuesto al valor agregado y otras tasas, así como en fondos de subsidios directos para el sector.

En concreto, se destacan los siguientes ejemplos:

- Sudáfrica. Se estableció un Fondo de Ayuda al turismo que otorga un subsidio para pymes asociadas al sector a fin de contribuir a su sustentabilidad. Este subsidio es de un máximo de ZAR 50.000 por empresa.
- Noruega. El impuesto al valor agregado se redujo del 12 % al 8 % hasta octubre 2020.
- Colombia. Suspensión por cuatro meses del impuesto al valor agregado para transporte aéreo, hoteles y otros sectores afectados por el COVID-19.
- Reino Unido. Implementación de GBP 20.000 millones de apoyo fiscal directo al sector a través de exenciones fiscales o subsidios.

### ***Protección del empleo***

El sector del turismo es un servicio que depende en gran medida de su fuerza laboral. Frente a ingresos que se han reducido drásticamente, preservar el empleo es crítico para salvaguardar la sustentabilidad del sector. En este sentido, existe una multiplicidad de empleados temporales o independientes que también requieren atención.

En concreto, están los siguientes casos:

- Corea. El sector del turismo ha sido designado de especial apoyo al empleo, incluyendo un 90 % de remuneración por suspensiones anuales por 6 meses para garantizar la retención de puestos de trabajo. Su estrategia también incluye medidas para facilitar la capacitación y el otorgamiento de préstamos para personas buscando trabajo.
- Reino Unido. Se implementó un plan de retención de puestos de trabajo, por el que las empresas podían solicitar un 80 % de devolución de salarios.
- Australia. Se articuló una asistencia para personas buscando trabajo, que incluye subsidios para el pago de sueldos en empresas del sector.
- Italia. Se implementaron subsidios especiales para trabajadores (en relación laboral o independientes) dentro del sector para limitar los efectos negativos de la pandemia. También se ha implementado una compensación especial de EUR 600 para trabajadores temporarios que perdieron su trabajo como consecuencia del COVID-19.

### **Protocolos**

Tanto para reactivar el turismo local, regional y, posteriormente, internacional, es necesario garantizar la seguridad y protección de los viajeros. Frente a la presencia del COVID-19, es preciso, por lo tanto, desarrollar e implementar protocolos que garanticen las condiciones adecuadas para preservar la salud de los mismos. En este sentido, cabe destacar los ejemplos de Portugal, Israel y España, que han implementado certificaciones sanitarias especiales que brindan un mayor nivel de confianza para los viajeros a la hora de elegir su experiencia de viaje.

### **Fortalecimiento de capacidades**

Existe un consenso en que los efectos del COVID-19 han acelerado las necesidades de transformación digital. Frente a una percepción de un consumidor más exigente a futuro y una mayor competencia por atraer a los consumidores, es necesario contar con procesos digitales, información en línea, servicios personalizados y mejores capacidades de comunicación y *marketing*.

En este contexto, se identificaron los siguientes ejemplos:

- Corea. Se tomaron medidas que incluyen un servicio denominado «Digital Storytelling Service», para turistas que prefieren evitar guías. Este servicio sustitutorio podrá ser bajado en una aplicación desde el celular. Además, se fortalecerá la movilidad al aire libre, incluyendo rutas de senderismo, bicicleta y otros vehículos.
- Portugal. Las escuelas de turismo se han transformado para proveer cursos por internet y el pago de las matrículas han sido suspendidas durante este periodo.
- Islandia. Se implementó un paquete de medidas, incluyendo proyectos de infraestructura para fortalecer Islandia como destino y prepararse para la recuperación del sector. Este paquete comprende una iniciativa de aceleración de la inversión, que incluye ISK 650 millones para desarrollo de infraestructura en parques nacionales y otras áreas protegidas.
- Israel. Se articuló un programa de desarrollo y *marketing* digital para empresas del sector.

### **Fortalecimiento de las capacidades de coordinación y articulación dentro de la industria**

Para garantizar el éxito de los diferentes ecosistemas de turismo, es necesario un mayor nivel de coordinación y articulación entre los diferentes actores de la industria. Esto incluye acciones a nivel de asociaciones o la articulación público-privada tanto en el corto como en el mediano plazo. Merecen señalarse las siguientes iniciativas:

- Corea del Sur. Está implementado un servicio de proyecciones del turismo. Se trata de una solución de macrodatos (*big data*) que apunta a asistir en la planificación, incluyendo información sobre el número de visitas, noches de hotel, uso del transporte, hoteles y clima, entre otros.
- Japón. La agencia de turismo de Japón y la Organización de Turismo Nacional Japonés proporcionan información precisa y actualizada en todo momento en diferentes idiomas en sus sitios web, así como en las redes sociales Twitter y Weibo.
- Portugal. Desarrolló aplicaciones de «Playas Seguras» para garantizar ingresos seguros a playas.
- Canadá. Producto de la crisis del COVID-19, se creó un comité del Gabinete para la respuesta federal a la enfermedad del coronavirus con el objetivo de asegurar el liderazgo, la coordinación y resiliencia del sector frente a la crisis, tomando las medidas adecuadas rápidamente.

Es de destacar que hay elementos en común entre varios puntos. Algunas de las medidas necesarias en el proceso de digitalización requieren esfuerzos coordinados, dados el monto de las inversiones y la naturaleza de los procesos (p. ej., generación de información sobre el ecosistema en su conjunto).

### **Estímulo a la demanda y promoción de la recuperación del sector**

Entre las iniciativas, se pueden destacar las siguientes:

- Finlandia. Implementación de medidas de estímulo del turismo doméstico a través de la campaña «100 razones para viajar en Finlandia». A su vez, el Ministerio de Asuntos Económicos está desarrollando un suplemento a la Estrategia de Turismo de Finlandia 2019-28 para los años 2020-21. Esta adición incluirá objetivos e indicadores para la etapa de recuperación.
- Grecia. Se creó una plataforma en línea llamada «Greece from Home», lanzada por el Ministerio de Turismo, Marketing Greece y Google, para fortalecer la imagen del país durante la pandemia. Incluye videos en YouTube para retener el interés de potenciales visitantes.
- Japón. Se estableció un paquete de ayuda económica que busca un fuerte estímulo para la demanda pos-COVID. Incluye subsidios por USD 10.000 millones en forma de descuentos y vouchers para consumidores destinados a apoyar el turismo. Adicionalmente, la Agencia de Turismo Japonés va a invertir USD 2.200 millones en atraer turistas pospandemia y mejorar el atractivo de los destinos.
- Portugal. Turismo de Portugal transformó su comunicación de #CantSkipPortugal a #CantSkipHope. También ha reenfocado los esfuerzos de *marketing* para recolectar mejor información sobre los mercados para las empresas y desarrollar contenidos de formación por internet para los operadores nacionales.

### Recuadro 1. De la política de recuperación a un nuevo modelo de turismo: el caso de España

España es uno de los líderes mundiales de la industria del turismo. En 2019, obtuvo la segunda posición mundial en términos de arribos de turistas internacionales, con 83,7 millones de llegadas, y la segunda posición en ingresos de divisas, con USD 79.700 millones de ingresos (OMT, 2020a). Asimismo, ha sido calificado como el líder en el *ranking* de competitividad del turismo en 2019 por el WEF (Uppink Calderwood y Shoshkin, 2020).

Considerando el desempeño de España, su proximidad cultural a América Latina y el nivel de articulación y coordinación de sus políticas e instituciones, este es un caso interesante por las enseñanzas y mejores prácticas que ofrece.

En 2019, la Secretaría de Turismo (2019) emitió un documento de trabajo sobre la estrategia sustentable de turismo para el año 2030. Esta se basó en un diagnóstico y el desarrollo de cinco ejes de trabajo con ese horizonte temporal:

1) **La gobernanza colaborativa.** La continuidad del éxito español requiere de una articulación, colaboración y coordinación creciente entre los actores del sector. Por eso, sugiere reforzar las herramientas de gobernanza, desarrollar políticas territoriales y aumentar la influencia internacional de España en el turismo a través de un trabajo conjunto.

2) **Garantizar un crecimiento sustentable.** Esto implica impulsar un desarrollo equilibrado del turismo en el territorio y lograr la sustentabilidad como valor de marca del turismo español, reduciendo o mitigando a su vez las externalidades negativas de la actividad turística.

3) **La transformación competitiva.** En otras palabras, es necesario transformarse para mantener el liderazgo y fortalecer el ecosistema público-privado para impulsar esta transformación competitiva. También, es preciso desplegar una estrategia digital para el sector y formular normas públicas para la transformación digital.

4) **El desarrollo y fortalecimiento del espacio turístico, las empresas y personas.** Para alcanzar un éxito sustentable, es necesario dotar al territorio de nuevas capacidades, infraestructuras y recursos de gestión. Es preciso, igualmente, impulsar la calidad del turismo español, lo que solo se logra con una mayor calidad del empleo turístico.

5) **El desarrollo de capacidades de producto, marketing e inteligencia turística.** Este eje reconoce la competitividad creciente en el mercado del turismo y la necesidad de potenciar las estrategias de promoción turística, segmentando las mismas según la tipología de los mercados emisores. Esto implica desarrollar propuestas de valor únicas, dinámicas y competitivas.

Cuando se estaba comenzando con la implementación de este plan, España se vio frente a la crisis del COVID-19 y tanto los organismos públicos como privados debieron articular respuestas de corto plazo. Por un lado, el Gobierno elaboró un «Plan de impulso para el sector turístico» (Gobierno de España, 2020) a la luz de la crisis del COVID-19. El contenido del documento se resume en lo siguiente:

- En primer lugar, es necesario recuperar la confianza en el destino. Para garantizar esto, propone medidas higiénico-sanitarias, el desarrollo de guías con especificaciones para prevenir el contagio, la implementación de certificaciones de cumplimiento de las guías para un turismo seguro y el testeado o desarrollo de proyectos piloto para la apertura del turismo internacional alrededor de corredores seguros.

- Plantea la adopción de medidas para la reactivación del sector. Estas incluyen medidas laborales (asociadas a exenciones de impuestos, entre otros), un programa de formación, capacitación y tutoría para el sector turístico, así como medidas para garantizar la solvencia empresarial, incluyendo financiación, planes de moratoria e incentivos comerciales para las líneas aéreas.
- Propone trabajar en la mejora de la competitividad de España como destino turístico. Para ello, plantea constituir un fondo financiero, que permita la financiación de proyectos para la digitalización, innovación e internacionalización del sector.
- Plantea también la necesidad de contar con mejor calidad de información y, para ello, propone un Nuevo Observatorio de Inteligencia Turística.
- Y sugiere el desarrollo de un plan de *marketing* y promoción para el período 2020-2024.

En línea con los esfuerzos públicos, Exeltur, una asociación sin fines de lucro formada por 34 de las más relevantes empresas de la cadena turística, publicó el plan «Renacer del turismo español 20-23» (Exeltur, 2020). Este plan defiende una «deseable política de Estado para potenciar el turismo como palanca clave para una recuperación sostenible» y propone un grupo de trabajo público-privado para alcanzar tal objetivo. Entre las iniciativas propuestas, se destacan las siguientes: i) un nuevo plan de *marketing* más avanzado y diferenciado; ii) un nuevo modelo de gobierno; iii) un plan de digitalización de empresas y destinos; iv) una apuesta por la capacitación de recursos humanos ante el nuevo escenario pos-COVID-19; v) un plan de reducción de la huella ecológica del turismo alineada con los objetivos de reducción de CO<sub>2</sub> y, finalmente, iv) una estrategia de refuerzo de la imagen social del turismo entre la ciudadanía.

El ejemplo de España, con el trabajo sostenido del sector público en el desarrollo de una visión para 2030, así como de un plan de respuesta al COVID-19, junto con la propuesta de Exeltur, y la articulación entre los sectores público y privado, ofrece múltiples dimensiones de posibles aplicaciones para las agendas estratégicas de los países de América Latina.

Fuente: Elaboración propia.

### **Recuadro 2. Colombia: Desarrollo estratégico del sector turístico y políticas de marketing y certificación**

Colombia ofrece un ejemplo interesante de la combinación de estrategias para el desarrollo del sector turístico y la expansión en nuevas ofertas, como el turismo sustentable y la gastronomía, combinadas con iniciativas orientadas a obtener certificaciones internacionales de calidad, que la confirmen como destino seguro, y la utilización de técnicas innovadoras de *marketing* digital.

Este país ha tenido en la última década un desempeño interesante en el mercado mundial del turismo. En el año 2019, obtuvo USD 5.600 millones de ingresos por turismo (OMT, 2020a), con 4,1 millones de arribos. Estas llegadas presentaron una tasa anual de crecimiento del 6 % en la última década. El turismo representa actualmente el 14 % de las exportaciones del país y genera aproximadamente el 5 % del PIB.

La competitividad del sector, medida por el WEF (2020b), coloca al país en la posición número 55 de la clasificación global, un nivel similar a los de Perú (49), Argentina (50) y Chile (52). Según la evaluación del WEF, la competitividad de Colombia ha venido mejorando en los últimos años, con un avance importante en materia de seguridad, higiene, salud y conectividad. Asimismo, ha reforzado su atractivo en recursos naturales y, con el objetivo de capitalizar sobre estas mejoras en competitividad, el Gobierno ha creado una serie de planes estratégicos para el sector, comenzando con el plan de 2018, que apuntaba al desarrollo de cuatro especialidades como ofertas de Colombia: el turismo de naturaleza, el de salud, el cultural y el de reuniones.

Colombia ha sido afectada por la pandemia, pero sus resultados turísticos son muy ligeramente mejores que los de otros países de América del Sur: los arribos internacionales cayeron en 62 % (datos a julio de 2020) (OMT, 2021), frente a una caída del 69 % en América del Sur. Asimismo, los ingresos por turismo cayeron un 67 % (datos a septiembre de 2020).

El Gobierno de Colombia reaccionó prontamente a la crisis del COVID-19, desarrollando iniciativas focalizadas en las dos grandes áreas de mejores prácticas que se observan a nivel mundial: i) políticas para obtener certificaciones sanitarias que permitan proponer a este país como destino seguro y ii) desarrollo de nuevas ofertas alineadas con las tendencias emergentes de la demanda.

Para ofrecer una calidad de destino seguro, Colombia lanzó una serie de iniciativas, en coordinación con los organismos internacionales del sector:

- Con el WTTC, desarrolló una calificación de «Sello de Turismo Seguro».
- Con la OMT, se convirtió en el primer país con sello de «Bioseguridad para el Turismo».
- El Gobierno llevó adelante un plan de certificación de los prestadores locales de servicios, para poder proteger a las pequeñas empresas y favorecer su desarrollo.

Al mismo tiempo, el país ha redoblado los esfuerzos para ofrecer propuestas de valor que atiendan a las nuevas formas de demanda:

- Se ha presentado una nueva política de turismo sustentable, denominada «Unidos por la Naturaleza», orientada a mejorar la calidad de la oferta y atender las demandas de turismo sustentable. Esta política se articula en torno a seis estrategias, entre las que pueden mencionarse el fortalecimiento de la gobernanza del sector, la inversión para aprovechar el capital natural como ventaja competitiva, la promoción del uso responsable del capital natural por las empresas del sector y el posicionamiento de Colombia como destino turístico sustentable en mercados estratégicos (MINCIT, 2020)
- Se han presentado también nuevas estrategias focalizadas en segmentos específicos, tal como el turismo gastronómico (con el Plan Colombia a la Mesa 2019-2022) y una nueva oferta para el turismo de naturaleza, con la publicación de una Guía de Turismo de Naturaleza (MINCIT, 2021)

Estas políticas se complementan con iniciativas para mejorar la comunicación hacia los turistas, con el desarrollo de un nuevo sitio orientado a atender todas las demandas ligadas al COVID-19 y campañas de promoción que utilizan las plataformas más difundidas en *marketing* digital, como Facebook, Twitter y otras.

Fuente: Elaboración propia.

### Recuadro 3. México: La búsqueda de un equilibrio entre contención de la pandemia y

México es el país de América Latina que ha logrado construir una posición de nivel altamente competitivo en el mercado mundial. En 2019, obtuvo USD 24.500 millones en ingresos por turismo (OMT, 2020a), con 45 millones de arribos. Estos presentaron una tasa anual de crecimiento del 7 % en la última década. El turismo genera el 5 % de las exportaciones y aproximadamente el 15 % del PIB, comparado con un promedio del 10 % para América Latina.

La competitividad del sector, medida por el WEF (2020), lo sitúa en la posición número 19 de la clasificación mundial, un nivel comparable a los de Corea, Singapur, Noruega y Nueva Zelanda. Según el WEF, la competitividad de México ha venido mejorando en los últimos años, con un avance de tres posiciones desde 2017. El país se destaca por su posición en apertura internacional, la prioridad otorgada al turismo, la infraestructura aérea y de turismo, los recursos naturales y culturales y el atractivo para el segmento de viajeros de negocios y congresos.

Antes de la pandemia, el Gobierno federal presentó su visión para confirmar a México como «una potencia turística a nivel global», con una oferta diversificada de servicios y destinos competitivos, previendo que «la actividad turística detonará la inversión y el crecimiento económico, impulsando el desarrollo regional equilibrado y los beneficios sociales del país» (SECTUR, 2019).

La llegada de la pandemia tuvo un impacto significativo sobre la actividad turística en México, aunque relativamente menor que para el total de América: hasta el mes de julio, los arribos cayeron en un 62 % (versus 68 % para las Américas) y los ingresos en divisas descendieron en un 67 % hasta septiembre (frente al 68 % para el continente) (OMT, 2021).

Ante este desafío, el Gobierno decidió imponer mínimas limitaciones a la circulación interna y otorgó pocas ayudas al sector privado. Para defender su posición en el mercado internacional, adoptó una política de fronteras abiertas, sin restricciones a la llegada de turistas, con reglas relativamente liberales en cuanto a la ocupación máxima de hoteles y restaurantes. Al mismo tiempo, lanzó una agresiva campaña de promoción del país, como un destino atractivo, seguro y muy competitivo en precios.

Simultáneamente, la Secretaría de Turismo (SECTUR) concibió un nuevo programa de desarrollo denominado «México Renace Sostenible», que apunta a la redefinición del modelo de turismo y a la creación de nuevas ofertas y corredores seguros, basados en la sustentabilidad como valor (SECTUR, 2020).

Los primeros resultados de estas políticas han sido favorables: la cercanía con Estados Unidos y el ambiente más permisivo generaron flujos importantes de turistas estadounidenses en los feriados de noviembre y diciembre, con una llegada de hasta 900.000 turistas a las zonas turísticas del Estado de Quintana Roo y la recuperación de los niveles de ocupación en destinos atractivos, como Los Cabos (USA Today, 2021; Sieff, 2020).

Como resultado, México ha avanzado en su posición mundial y se ubicaba en el tercer trimestre de 2020 como el tercer destino internacional por el número de arribos, detrás solamente de Francia e Italia y superando a España. En cuanto a ingresos de divisas por turismo, también ha mejorado su posición, ascendiendo al puesto 14 (SECTUR, 2021). La Secretaría ha realizado un trabajo de construcción de escenarios para 2021; partiendo de los 25 millones de turistas recibidos en 2020, México recibiría en 2021, en el escenario más optimista, unos 33 millones de viajeros, lo que supone un crecimiento del 33 % respecto a los valores de 2020, generando un ingreso del orden de los USD 16.000 millones (SECTUR, 2021).

Los próximos meses serán clave para poder hacer una evaluación más completa del resultado de estas políticas. Por un lado, México ha adoptado una estrategia de amplia apertura, la cual, sumada a campañas eficaces de *marketing*, ha permitido recuperar volúmenes significativos de turistas, provenientes especialmente de Estados Unidos. Por el otro, las aglomeraciones resultantes en un clima muy permisivo han generado un crecimiento de contagios de COVID-19 tanto en los turistas como en los trabajadores del sector. Todavía no existen estadísticas confiables para los últimos meses de 2020 y los primeros de 2021, para poder llegar a una evaluación fehaciente del impacto de las medidas.

### recuperación del sector turístico

Mientras tanto, México defiende su posición como destino de clase mundial y avanza en el desarrollo de nuevas ofertas, con su «Plan de Turismo Sustentable» y el «Programa Sectorial de Turismo 2020-2024» (SECTUR, 2020), que se articula alrededor de cuatro objetivos:

- Garantizar un enfoque social y de respeto de los derechos humanos en la actividad turística del país.
- Impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México.
- Fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional.
- Fomentar el turismo sostenible en el territorio nacional.

Como se puede observar, la estrategia de México apunta a consolidar su posición en el mercado mundial, mientras pone un énfasis creciente en objetivos como la sustentabilidad, la búsqueda del equilibrio regional y los impactos sociales favorables del turismo.

## Hacia una agenda de políticas públicas y cooperación público-privada en el sector turístico

### El potencial de América Latina y algunas referencias de agenda preliminar

En 2019, América Latina había alcanzado los USD 100.000 millones de ingresos por turismo (que representan USD 88.000 millones si en el Caribe se incluyen solamente los países integrantes de CAF) (OMT, 2021). Este volumen representa una participación de mercado del 6,8 %.

Para poder construir la agenda estratégica para la región, es útil reflexionar sobre el tamaño de la oportunidad, en términos de ingresos por divisas y creación de empleos; este dimensionamiento permite focalizar las políticas para el sector y fijar prioridades con respecto a otros sectores de actividad. Con este objetivo, se han preparado escenarios que presentan rangos de evolución de las principales incógnitas:

- ¿En qué año se recuperarán los volúmenes de turismo de 2019?
- ¿Cuál será la tasa de crecimiento del turismo mundial en los diez años posteriores a la recuperación?
- ¿Podrá América Latina defender o mejorar su participación en el mercado mundial?
- ¿Podrá América Latina mejorar su propuesta de valor, obteniendo así mejoras en los valores de ingresos por divisas obtenidos por cada arribo internacional?

Figura 1. Construcción de escenarios de desarrollo del turismo en América Latina



Fuente: Elaboración propia, UNWTO, WTTC

Fuente: Elaboración propia.

Para ilustrar el impacto se han trabajado varias hipótesis, pero este análisis se centrará en el escenario moderado, en el que se adoptan valores medianos para las variables clave: i) los volúmenes de mercado de 2019 se recuperan a fines de 2023; ii) en la década siguiente, el mercado mundial crece a una tasa un 10 % inferior a la del periodo 2010-2019; iii) América Latina logra defender su participación actual de mercado, del 6,8 %, y se mantiene el nivel de ingreso medio por arribo, de USD 850.

En este escenario moderado, América Latina podría llegar a ingresos en divisas del orden de los USD 145.000 millones, o sea una mejora del 45 % respecto a 2019, atrayendo unos 45 millones de turistas adicionales. Asumiendo una productividad similar al promedio mundial, podría generar unos 9 millones de empleos adicionales.

Si América Latina lograra mejorar su participación de mercado en un 10 % y su ingreso medio por arribo también en un porcentaje similar se podrían alcanzar impactos muy favorables, con ingresos anuales de USD 175.000 millones, un 75 % superiores a los de 2019. Evidentemente, estos escenarios requieren un trabajo más profundo, pero creemos que son útiles para poder demostrar el importante potencial de generación de divisas y empleos que puede resultar de una agenda y de políticas de alta calidad para el sector turístico.

¿Qué agenda debemos impulsar para lograr captar este potencial de crecimiento y consolidar a América Latina dentro del mapa competitivo internacional de turismo?

En las últimas décadas, los países que deseaban fortalecer su presencia en el mercado del turismo de calidad han trabajado sobre varias dimensiones claves, incluyendo a) la imagen y la propuesta del país; b) la segmentación de la demanda y propuestas diferenciadas, buscando los posicionamientos de mayor valor y orientando el mercadeo en tal sentido; c) el fortalecimiento de todos los factores de diferenciación, con una visión integradora; d) el establecimiento de instituciones nacionales y regionales dedicadas a impulsar turismo; e) el desarrollo de los recursos humanos: cultura de calidad, actitudes, formación, y f) la existencia de empresas locales proveedoras de servicios.

## La economía digital y las industrias digitales basadas en el conocimiento

---

En 2020, el Foro Económico Mundial planteó una agenda para América Latina orientada a capitalizar las oportunidades y atender los desafíos emergentes (WEF, 2020b).

En primer lugar, América Latina tiene la oportunidad de maximizar y conservar simultáneamente los recursos naturales y culturales abundantes de la región. Más aún, con sus bajas densidades poblacionales, su biodiversidad y riqueza geográfica y su riqueza cultural, la región tiene amplias posibilidades de diferenciarse dentro del marco competitivo mundial.

Para lograrlo, una condición necesaria es garantizar la seguridad y protección de los viajeros. Esto implica garantizar el acceso al sistema de salud y gestionar los riesgos de seguridad. Estas variables han tomado otra relevancia después de la pandemia del COVID-19 y es imperativo reducir las brechas identificadas en estos aspectos.

En segundo lugar, es preciso contar con una infraestructura adecuada, tan importante para garantizar una experiencia de viajes sin contratiempos y eficiente. El desarrollo de las oportunidades de la región alrededor de «lugares vacíos», «lo ecológico» y «las comunidades», entre otros, podrá realizarse en la medida que el proceso de viaje sea agradable y predecible. Esto implica, ante todo, una infraestructura aérea adecuada y una infraestructura terrestre y de servicios que la acompañe.

América Latina también debe alinearse con el mundo en el proceso de digitalización de la industria a nivel mundial y debe contar con un capital humano competitivo acorde. La región debe priorizar políticas y una mejor gestión profesional del turismo. Alineado con esto, debe preservar y consolidar la apertura internacional y trabajar en la competitividad de precios.

Estas propuestas del Foro Económico Mundial se combinan con las presentadas en otro documento del mismo organismo (Fenton, 2020), que propone seis estrategias para América Latina, retomando varios de los temas ya mencionados: orientar los esfuerzos de mercadeo hacia la generación de los *millennial*; fortalecer las pequeñas empresas; reforzar la competitividad; fortalecer las condiciones de higiene y salud; avanzar en la digitalización; y fortalecer la eficacia del *marketing* y las ventas.

El éxito del sector del turismo en América Latina será causa y consecuencia de un entramado empresarial saludable y pujante. Para lograr esto es necesario construir mejores condiciones de negocios. El sector requiere empresas dedicadas a:

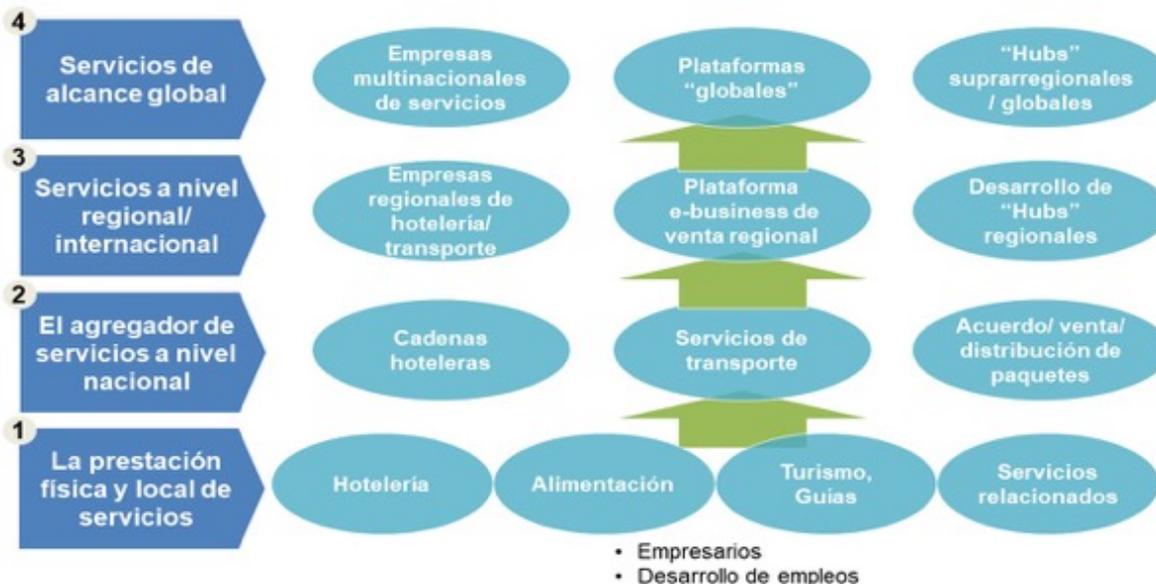
- Servicios básicos locales, como transporte, alimentación, guías, personal para restauración y alimentación.
- Servicios más complejos, entre ellos circuitos integrados, organización de tours, especialistas en turismo temático, etc.
- Desarrollo de un amplio portfolio de paquetes (diurnos, de varios días, semanales).
- Desarrollo y operación de infraestructuras turísticas, como hotelería, centros de turismo, parques temáticos, etc.
- Desarrollo internacional, en dos vertientes: i) la venta de los servicios turísticos del país en el exterior y ii) pasar a ser un operador internacional, que vende ofertas de varios países a nivel internacional.
- Operadores de servicios de transporte (aéreo, cruceros, etc.).

El desarrollo de un saludable entramado empresarial se puede medir por el surgimiento progresivo de operadores o cadenas regionales o internacionales, a medida que van agregando valor a sus servicios o aumentando su cobertura geográfica (como se ilustra

## Una agenda estratégica para la promoción de un turismo competitivo y sustentable

en la Figura 2). Algunos ejemplos de esto son el desarrollo de las empresas del sector turístico en España y su proceso de internacionalización (p. ej., Iberostar), las ambiciones de desarrollo de empresas asiáticas y del Medio Oriente en los sectores de transporte aéreo y hotelería (p. ej., Emirates Airlines) o el desarrollo de nodos (*hubs*) de servicios sobre la base de una infraestructura de alta calidad y el posterior desarrollo de servicios relacionados.

**Figura 2. Evolución del entramado empresarial: mejores prácticas internacionales**



Fuente: Elaboración propia.

## Construyendo una agenda estratégica para promover el turismo en la nueva etapa global

Los ejes fundamentales de una agenda competitiva que aquí se presentan para América Latina se basan en la evaluación de las tendencias en el mercado internacional de turismo. Además, tienen en cuenta los impactos de la pandemia, los aprendizajes de las políticas iniciadas por países líderes, la evaluación de la posición relativa de América Latina y sus fuerzas y debilidades.

Como se ha analizado anteriormente en las propuestas de los organismos internacionales y las iniciativas de varios países líderes, la agenda estratégica debería aprovechar las oportunidades que se abren al enfrentar los **tres grandes desafíos de la región**:

- Asistir a los países y sus regiones a superar la crisis y proteger el ecosistema para poder generar las condiciones para la recuperación.
- Apoyar una reapertura y una recuperación lo más rápida posible.
- Asistir a América Latina para mejorar su desempeño y capitalizar sobre la próxima etapa de desarrollo del turismo global.

Estos objetivos pueden alcanzarse mediante una secuencia de políticas, que permitirían hacer frente a las urgencias de la crisis actual y, progresivamente, ir avanzando hacia la recuperación de las posiciones en el mercado internacional, apuntando ulteriormente al desarrollo del nuevo modelo de competitividad para el sector. Por lo tanto, proponemos desarrollar la agenda en tres fases, a saber:

1. Proteger a los actores clave del sector turismo.
2. Apoyar la recuperación de la actividad de turismo.
3. Apoyar a América Latina para capitalizar sobre la nueva etapa de desarrollo del mercado global.

### ***Primera fase: proteger a los actores clave del sector turismo***

El objetivo de esta primera fase es asistir a los países en la adopción de medidas de corto plazo para apoyar y proteger a los actores claves, incluyendo empresas, trabajadores, destinos y comunidades. Tanto en esta primera etapa como en las demás, destacamos la promoción de nuevos procesos de trabajo público-privados.

Las medidas para apoyar la liquidez de las empresas tienen por objeto asegurar la solvencia y supervivencia de las mismas. Esto incluye, entre otras, préstamos especiales, suspensión del pago de amortizaciones e intereses en préstamos existentes y modificaciones a las políticas de cancelaciones.

Las medidas fiscales pueden incluir subsidios puntuales o modificaciones a tasas impositivas generales o puntuales.

Las medidas para apoyar y proteger a los trabajadores incluyen programas de asistencia de corto plazo (subsidios, ingresos de emergencia), asistencia en el entrenamiento y desarrollo de nuevas capacidades y programas de reconversión temporaria (p. ej., colocación en empresas de logística asociadas a los negocios por internet).

La nueva realidad demanda la definición de nuevos protocolos y procesos, incluyendo de higienización, medidas de protección a turistas y empleados, gestión de los flujos turísticos, etc. El desarrollo de protocolos comunes a nivel nacional o incluso a nivel regional, su comunicación y difusión interna y externa son deseables para garantizar el éxito de su implementación y generar una coherencia hacia afuera.

Todas estas medidas pueden implementarse para el sector o desarrollarse alrededor de destinos, incluyendo programas de defensa de comunidades y destinos muy dependientes del turismo.

En términos de capacidades, la disponibilidad de herramientas y cursos por internet permitiría orientar el tiempo ocioso al desarrollo de nuevas habilidades. Otras de las capacidades a desarrollar es la de infraestructura en general. Es interesante resaltar acá que los proyectos de infraestructura turística pueden tener un doble efecto positivo para los destinos. En el corto plazo, permiten reactivar el destino o la región a partir de la actividad realizada por los proyectos (que en otro momento podrían ser una molestia). En el largo plazo, la competitividad del área se ve beneficiada.

Las medidas alrededor de la coordinación público-privada requieren desarrollar observatorios a nivel nacional y regional, grupos mixtos de trabajo que hagan o actualicen el diagnóstico de la situación, propongan políticas acorde con el mismo y conciben procesos de asistencia, cooperación y desarrollo de alianzas entre empresas. La incertidumbre de la crisis (¿tendremos en América Latina una segunda ola como en el hemisferio norte?, ¿llegará la vacuna a tiempo?, ¿cuál será la velocidad de la recuperación del turismo?, ¿local?, ¿regional?, ¿internacional?) implica la necesidad de contar con un equipo que evalúe continuamente el estado de situación, tomando medidas y comunicándolas en forma ágil.

Es importante destacar aquí también la necesidad de promover la cooperación internacional. Esto es, evitar la competencia agresiva y medidas predatorias, buscar estándares comunes para toda la industria y desarrollar corredores seguros.

Por último, para reactivar al sector, en el corto plazo, puede comenzarse promoviendo el turismo local. En un contexto donde predominarán las vacaciones en casa (el «*staycation*»), el desarrollo de propuestas para disfrutar de lo local y los alrededores pueden ser propuestas que permitirán como mínimo aportar a la liquidez de las empresas. En ese sentido, la distribución de vouchers puede ser una herramienta interesante para incentivar el turismo local desde el sector público (p. ej., combinar un premio a un voucher, promover esta herramienta a través de beneficios impositivos a aquellas empresas que incentiven el turismo).

### **Segunda fase: apoyar la recuperación de la actividad**

Como hemos comentado anteriormente, apoyar la recuperación de la actividad podría dividirse en dos aspectos diferentes: por un lado, acciones que tiendan a facilitar la recuperación del turismo y, por otro, acciones que tiendan a adaptar el turismo a la nueva normalidad. Ambos aspectos están interrelacionados.

Las medidas financieras, fiscales y de protección al empleo continuarán siendo necesarias hasta que el turismo recobre un nivel de actividad mínima. Adicionalmente, es necesario preparar al sector para la reactivación y su nueva realidad.

En términos de protocolos, es necesario diseñar, comunicar e implementar nuevos protocolos y procesos pensando en un turismo que comienza a resurgir. Es preciso trabajar en la percepción del riesgo sanitario. El diseño e implementación de certificaciones sanitarias es una buena herramienta de *marketing* y de generación de confianza en este sentido.

En términos de capacidades, es necesario profundizar la transformación digital y el nivel de agresividad comercial para atraer el turismo que resurge. Para América Latina, el desafío es maximizar la transformación digital sin perder el estilo cálido que nos caracteriza. ¿Cómo es la experiencia del viajero desde que comienza el proceso de compra de un viaje hasta que regresa a su hogar? Se recomienda una revisión detallada de la experiencia para identificar oportunidades de digitalización de las transacciones (p. ej., el registro), entrega y actualización de información en línea, generación de alternativas de servicios digitales (como guías virtuales), desarrollo de nuevos productos (p. ej., nuevos seguros médicos), elaborando planes acordes.

Inicialmente, el desarrollo de corredores seguros, ya sea internos o con países limítrofes y cercanos, permitiría iniciar un flujo de turismo controlado y sin contratiempos. La estrategia de concentrarse inicialmente en corredores puede lograr un doble objetivo: enfocar la oferta y demanda en un ambiente controlado y satisfactorio, rentabilizando esos corredores rápidamente, para, luego, ir aumentando la oferta hacia nuevos horizontes.

Para acelerar la recuperación, es necesario realizar campañas de *marketing* y promoción. Como se comentó anteriormente, la competencia será mayor en el corto plazo. América Latina tiene debilidades y fortalezas. El posicionamiento y la estrategia de comunicación y *marketing* e incluso los segmentos a los cuales se enfoca inicialmente son críticos para tener éxito.

A nivel de ecosistema, la cooperación es esencial para brindar agilidad, generar consistencia en todo el ecosistema y maximizar las probabilidades de éxito en la implementación de medidas puntuales y la estrategia en general. Por ello, se propone también la cooperación internacional, desarrollando propuestas de valor y circuitos multinacionales, el desarrollo de corredores entre países limítrofes y de instituciones multinacionales. Se resalta que muchas de las inversiones a realizar asociadas a la transformación digital y a las nuevas preferencias de los consumidores son viables

mediante un enfoque coordinado y un trabajo en equipo entre los sectores público y privado y los diferentes actores en particular. El rol de las asociaciones de turismo es vital para plasmar un plan o un mapa, coordinar a actores y asegurar el éxito en la implementación. Es crítico que los actores perciban que se compite contra el mundo en primer lugar y en la región en segundo lugar, y que el éxito del vecino puede implicar una mayor demanda para todos.

### ***Tercera fase: apoyar a América Latina para capitalizar la nueva etapa de desarrollo del mercado global***

A mediano plazo, es necesario desarrollar una propuesta de valor general y por región que atienda las nuevas demandas de individuos, empresas y los diferentes segmentos.

Esta propuesta de valor y de las demandas requerirán un plan de ejecución, así como el plan y desarrollo de las condiciones necesarias y deseables para llevarlo a cabo. Esto incluirá herramientas monetarias, fiscales y, sobre todo, de desarrollo del personal adecuado. Asimismo, es preciso desarrollar planes para la mejora de los diferentes aspectos de la competitividad.

En términos de salud y seguridad, más allá de las condiciones en este ámbito del país y la región en su conjunto, es necesario evaluar y trabajar sobre las condiciones de los corredores o áreas turísticas más relevantes para adecuarse a las nuevas percepciones de riesgo y demanda de los diferentes actores. Esto requiere una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) así como con los sectores privados (empresas de seguros y de prestación de salud privada).

El sector en la región requiere realizar inversiones en infraestructura aérea, portuaria y de servicios que garantice una experiencia sin fricciones y conectada. Nuevamente, se recomienda aquí realizar un diagnóstico detallado y un plan de trabajo que permita obtener resultados relativamente rápidos, para luego profundizar las obras y reforzar el impacto de las mismas en el turismo. El desafío en este aspecto es lograr un desarrollo equilibrado de la infraestructura. Nuevamente, se recomienda enfocarse en corredores o áreas donde se busque desarrollar en forma íntegra la infraestructura, el entramado de empresas, la oferta de servicios y maximizar así la probabilidad de éxito.

El desarrollo de capacidades asociadas a la transformación digital, el *marketing* y los nuevos procesos, entre otros, es un trabajo de mediano plazo y existen múltiples herramientas en este sentido (p. ej., estímulos a la innovación y planes de capacitación, entre otros).

Por último, se vuelve a resaltar que la probabilidad de éxito de cada medida individual se maximiza cuando existe una visión integrada de los objetivos a lograr a nivel del ecosistema, articulada por instancias de cooperación privada y público-privada y un trabajo en equipo.

La agenda estratégica y sus componentes clave se sintetizan en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Una propuesta de agenda en tres fases**

PRIMERA FASE	SEGUNDA FASE	TERCERA FASE
<b>Apoyar la defensa del sector</b>	<b>Apoyar la recuperación</b>	<b>Apoyar a América Latina para capitalizar la nueva etapa</b>
Financieras (líneas de crédito, suspensión de amortizaciones e intereses, cambios en políticas de devoluciones, otros)	Continuar con medidas financieras, fiscales y de protección del empleo	Desarrollar una propuesta de valor que entienda las nuevas demandas de los clientes individuales, empresas, países, a nivel supranacional y de corredores
Fiscales (reducción de impuestos y tasas)	Desarrollar obras de infraestructura	Desarrollo del plan de mejora de diferentes pilares de competitividad (salud y seguridad, conectividad, infraestructura, condiciones de negocios)
Protección del empleo (subvenciones, asistencia, capacitaciones)	Profundizar protocolos ante posible recuperación de la actividad (desarrollo de certificaciones)	Fortalecer las instituciones de cooperación
Protocolos (sanitarios)	Fortalecimiento de capacidades y digitalización de los procesos	Promover el desarrollo de un entramado empresarial saludable
Protección de destinos	Campaña de <i>marketing</i> y promoción (vouchers)	
Fortalecimiento de capacidades ( <i>big data</i> , <i>marketing</i> , inteligencia, procesos, otros)	Desarrollo de corredores seguros y controlados	
Observatorios, grupos de trabajo	Profundización de la cooperación para lograr consistencia en las propuestas y maximizar la recuperación	
Promoción del turismo local		

Fuente: Elaboración propia.

El turismo ha sido una actividad altamente dinámica en las últimas décadas, generando significativas oportunidades de ingresos de divisas y empleos, tanto en países desarrollados como emergentes.

América Latina ha logrado construir una posición razonable en este mercado, pero ha obtenido resultados menores a los que podrían esperarse dados sus innumerables activos naturales, culturales y humanos. La región presenta todavía brechas significativas en materia de competitividad básica y factores diferenciadores en turismo.

La pandemia ha tenido un efecto devastador sobre el sector turismo a nivel global y ha golpeado duramente a América Latina, exponiendo aún más algunas de sus falencias.

Los grandes países turísticos están adoptando políticas de corto plazo, de reapertura y de desarrollo de nuevos modelos turísticos, para defender y fortalecer su posición competitiva en el nuevo mercado que se ira configurando.

América Latina enfrentará un mercado mucho más exigente, con competidores fortalecidos, pero podrá capitalizar sobre la oportunidad de dinamizar su turismo intrarregional y presentar nuevas ofertas de turismo de alta calidad a los mercados corporativos e individuales de alta calidad.

Para contribuir al desarrollo de esta nueva actividad de turismo en sus países socios, se propone una agenda de desarrollo en tres fases y en múltiples dimensiones de políticas

## **La economía digital y las industrias digitales basadas en el conocimiento**

---

transversales, de desarrollo empresarial y de nuevas ofertas turísticas. Estas propuestas deberían ser una contribución a los países para la formulación de sus políticas, el fortalecimiento de la cooperación público-privada y el desarrollo de la cooperación entre países para favorecer la oferta a nivel regional.

### REFERENCIAS

- Banco Mundial (2021). *World Bank Open Data* [Banco de datos]. [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org)
- Blanke, J. y Chiesa, T. (eds.) (2011). *The travel & tourism competitiveness index 2011. Beyond the downturn*. Foro Económico Mundial.
- CCSA (2020a). «How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective». Volume II, 2020. Comité para la Coordinación de Actividades Estadísticas. [https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa\\_vol2.pdf](https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa_vol2.pdf)
- CCSA (2020b). «How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective». <https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa.pdf>
- Chiesa, T., Crotti, R. Y Lengefeld, K. (2013). *The Peru travel & tourism competitiveness report 2013. InsightReport, 2013*. Foro Económico Mundial. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TT\\_Peru\\_CompetitivenessReport\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TT_Peru_CompetitivenessReport_2013.pdf)
- Exeltur (2020). "Plan Renacer del Turismo Español 20-23". España, 19 de Mayo 2020. <https://www.exeltur.org/covid19-valoraciones-de-exeltur-e-informaciones-varias/>
- Fenton, D. (2020). «These 6 strategies can help tourism recover in Latin America», Foro Económico Mundial. [en línea]. 15 de octubre de 2020.
- Gobierno de Colombia (2011). Estrategia de Turismo de Colombia. Bogotá.
- Gobierno de España (2020). Plan de impulso al sector turístico: Hacia un turismo seguro y sostenible. [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/industria/Documents/2020/20062020\\_PlanTurismo.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/industria/Documents/2020/20062020_PlanTurismo.pdf)
- ICCA (2020). «ICCA statistic report. Country & city ranking – Public abstract 2019». 20 de julio de 2020. Asociación Internacional de Convenciones y Contresos (ICCA) y OMT. June 2020.
- La Nación (2020). "Bloomberg: la Argentina, de los peores en el ranking de países para pasar la pandemia". Información del 27 de noviembre de 2020. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-ranking-mejores-paises-pasar-pandemia-deja-nid2519658>
- MINCIT (2021). Conservar. Bogotá. Gobierno de Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- OCDE (2018, marzo). Active with Brazil [Publicación en línea]. [www.oecd.org/globalrelations](http://www.oecd.org/globalrelations).
- OCDE (2020). «Tourism policy responses to the coronavirus (COVID-19)». *OECD policy responses to coronavirus (COVID-19)*. Actualizado el 2 de junio de 2020. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tourism-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-6466aa20/>
- OMC (2020). «World trade statistical review 2020». *World Trade Organization* [en línea]. Documents, data and resources. [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2020\\_e/wts20\\_toc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts20_toc_e.htm)
- OMC (2021). «Trade and tariff data»- World Trade Organization. Statistics [Base de datos]. [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm)

- OMT (2019). *Yearbook of tourism statistics, 2019 Edition*.
- OMT (2020a). *UNWTO Tourism Data Dashboard*. [Base de datos]. <https://www.unwto.org/unwto-tourism-dashboard> (Consulta realizada en octubre de 2020).
- OMT (2020b). *Priorities for tourism recovery*. 20 de mayo de 2020; <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/UNWTO-Priorities-for-Global-Tourism-Recovery.pdf>
- OMT (2020c). «How are countries supporting tourism recovery?». *UNWTO briefing note — Tourism and COVID-19, Issue 1*. Junio de 2020. <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284421893>
- OMT (2020d). *Supporting jobs and economies through travel & tourism. A call for action to mitigate the socio-economic impact of COVID-19 and accelerate recovery*. Abril Madrid: OMT. <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284421633>
- OMT (2021). *World tourism barometer and statistical annex*. Enero de 2021. <https://www.e-unwto.org/doi/abs/10.18111/wtobarometereng.2021.19.1.1?journalCode=wtobarometereng>
- OMT (s. f.). *Tourism in 2030 Agenda*. <https://www.unwto.org/tourism-in-2030-agenda>
- Rennison, J. (2020). «New York's hotel crisis puts pressure on \$4bn mortgage bond sector». *Financial Times*, 12 de noviembre de 2020. <https://www.ft.com/content/409e25fb-c18d-4a0c-a21b-3b0ea790a6f2?shareType=nongift>
- Secretaría de Turismo de España (2019). *Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sustentable de España 2030*. Enero de 2019. <https://turismo.gob.es/es-es/estrategia-turismo-sostenible/Documents/directrices-estrategia-turismo-sostenible.pdf>
- SECTUR (2019). *Qué hacemos, 2019*. Ciudad de México. Gobierno de México. Secretaria de Turismo.
- SECTUR (2020a). «Programa Sectorial de Turismo 2020-2024». Ciudad de México
- SECTUR (2020b). Comunicado 154/ 2020. Gobierno de México. Secretaria de Turismo.
- SECTUR (2021). Comunicado 007/ 2020. 18 de Enero de 2021. Gobierno de México. Secretaria de Turismo
- Sieff, K. (2020). «More Americans are travelling to México's Riviera Maya than ever before. The parties have led to more coronavirus cases». *The Washington Post* [en línea]. 22 de diciembre de 2020. Washington DC. [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/coronavirus-mexico-tulum-parties/2020/12/21/507bc932-3fca-11eb-9453-fc36ba051781\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/coronavirus-mexico-tulum-parties/2020/12/21/507bc932-3fca-11eb-9453-fc36ba051781_story.html)
- Uppink Calderwood, L. y Soshkin, M. (2019). *The travel & tourism competitiveness index 2019: travel and tourism at a tipping point*. Foro Económico Mundial. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TTCR\\_2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf)
- USA Today (2021). «México beaches packed for the holidays. Could spur Covid-19 shutdowns». *USA Today* [en línea]. 13 Enero 2021

- Volos, V. (2019). «Germany retains top 'nation brand' ranking, France and Canada emerge to round the top three». *Ipsos News* [en línea]. 18 de noviembre. Washington DC: Ipsos. <https://www.ipsos.com/en-us/news-polls/Germany-Retains-Top>
- WEF (2020a). «Argentina's travel and tourism competitiveness: the case for promoting and preserving cultural, natural and heritage assets in tourism». Foro Económico Mundial. Marzo.
- WEF (2020b). «Latin America and Caribbean travel & tourism competitiveness landscape report: assessing regional opportunities and challenges in the context of COVID-19». Insight report. Foro Económico Mundial. Julio. <https://www.weforum.org/reports/latin-america-and-caribbean-travel-tourism-competitiveness-landscape-report-in-the-context-of-covid-19>
- WTTC (2020a). *Economic Impact 2020: Top 20 Economies*. Consejo Mundial de Viajes y Turismo. Marzo.
- WTTC (2020b). *Travel & tourism global economic impact & trends 2020*. Consejo Mundial de Viajes y Turismo. Junio.
- WTTC (2020c). *To recovery & beyond. The future of travel & tourism in the wake of COVID-19*. Consejo Mundial de Viajes y Turismo, con Oliver Wyman. Septiembre.
- WTTC (2020d). *Travel & tourism: recovery scenarios 2020 & economic impact from COVID-19 – Global Data*. Consejo Mundial de Viajes y Turismo. Noviembre
- WTTC (2020e). *Travel & tourism: recovery scenarios 2020 & economic impact from covid-19 – Latin America data*. Noviembre. Consejo Mundial de Viajes y Turismo. Noviembre
- Yasmeen, R. (2019). *Top 100 city destinations. 2019 Edition*. Euromonitor International. <http://www.hwa.uk.com/site/wp-content/uploads/2020/10/CD-20.69-EuromonitorTop100Cities19.pdf>



caf.com  
@AgendaCAF

---