

PLAN PEDAGOGICO: Tecnicatura Superior en Turismo c/o Guía de Turismo

ASIGNATURA: POLITICA Y TURISMO

APELLIDO Y NOMBRE DEL DOCENTE: CAROLINA MERCADO ECHAZU

(DESDE EL 05 AL 16 OCT 2020)

DIA: DEL 05/09 OCT

HORARIO: LUNES / JUEVES 19.00 20.20

CONTENIDO O TEMA A DESARROLLAR
TRABAJO PRACTICO 17: LA PANDEMIA COMO PROBLEMA DE LA POLITICA TURISTICA
GUIA O ACTIVIDADES
CONTENIDO MINIMO OBLIGATORIO 1. Lectura anexada
ACTIVIDAD DE REFORZAMIENTO OBLIGATORIA: -
BIBLIOGRAFIA
Apuntes anexados adaptados

CONTENIDO OBLIGATORIO

La pandemia como problema de política pública

Esta pandemia es un ejemplo nítido de una categoría clásica de problemas en el ámbito de las políticas públicas, de lo que llamamos “problemas enmarañados” (wicked problems):

- Los wicked problems, o problemas de políticas públicas, no pueden ser definidos de manera definitiva y unívoca; como tienen múltiples dimensiones, permiten ser formulados de diversas maneras.
- Las soluciones que se proponen para trabajar con estos problemas no pueden juzgarse en términos de verdaderas o falsas, sino en términos de aceptables o inaceptables. Además, muchas de las soluciones que se ponen en marcha no permiten ser ensayadas con anterioridad, así que se implantan sin poder ser contrastadas previamente.
- Son problemas que se interrelacionan con otros muchos, generando interconexiones que amplifican su impacto.
- Y en su definición influye la posición ideológica, los principios y valores de cada sujeto u organización que trata de describir cuáles son las causas y qué debería hacerse para enfrentarlos. Los problemas existen, pero su descripción, en suma, es una construcción social.

El COVID-19, un virus que inicialmente parecía poco amenazador, colapsaba y paralizaba los sistemas sanitarios y golpeaba duramente a los grupos vulnerables de la población. Al comienzo fue difícil de entender el problema, porque era paradójico.

Este problema enmarañado se ha desplegado, además, en un contexto caracterizado por la sobreinformación, muy relacionada con la extensión de las redes sociales y el uso que de las mismas hacen más los ciudadanos de todo el planeta (Han, 2012 y 2014), y por un segundo fenómeno relacionado con este, la posverdad, o la inexistencia de fuentes de información que resulten legítimas y creíbles para la totalidad de los ciudadanos (Badallo y Labrador, 2000).

En medio de este barullo de ideas, noticias, datos y falsedades, el paso del tiempo permitió percibir con más claridad que el dilema político que enfrentaban los decisores de todos los países afectados era equilibrar dos valores, ambos irrenunciables para cualquier sociedad: la salud y la economía.

Estas decisiones que paralizaban las sociedades mejoraban los indicadores de salud, pero hundían los económicos.

Aunque estas medidas para evitar el colapso sanitario y la muerte de los vulnerables no han afectado de igual manera a todos los sectores.

Muchas actividades han sido capaces de implantar nuevos procesos, basados en las tecnologías de la información, con los que han logrado suprimir la movilidad y respetar el distanciamiento.

Lo repentino del cambio no ha permitido prepararse para trabajar con los niveles de calidad y eficacia previas, sin embargo, varios sectores han encontrado el modo de mantenerse. Pero aquellas actividades que se basan en el contacto interpersonal cercano o aquellas en las que la movilidad era un elemento clave, no han tenido esta oportunidad.

El sector turístico, los alojamientos, las aerolíneas o la restauración, el sector cultural y el pequeño comercio parecen los sectores más afectados. Las únicas medidas que estaban al alcance los gobiernos les afectaban directamente.

Sabíamos que los gobiernos enfrentan continuamente dilemas que suponen escoger entre diversos valores sociales que compiten por atención y recursos y que esta priorización entre valores acaba marcando directamente los recursos asignados a las diferentes políticas públicas que se diseñan e implantan en todos y cada uno de los sectores, pero, generalmente, no lo hacen en escenarios tan dramáticos.

Las políticas turísticas y su capacidad de reacción ante una pandemia

La política turística es el conjunto de acciones que se diseñan e implantan por los gobiernos con intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado (Velasco, 2011).

Cuando en los procesos de decisión se integra a otros actores sociales, como a los representantes del sector privado o, más raramente, a los y las ciudadanas, hablamos de gobernanza turística (Bramwell y Lane, 2011).

No obstante, estas políticas públicas no se “diseñan en el vacío”. Los decisores públicos se ven constreñidos por diversas restricciones que funcionan como límites para cada asunto, ámbito o sector en los que trabajan. Algunas de estas restricciones iniciales tienen que ver con la naturaleza o los atributos básicos del asunto, pero muchas de estas limitaciones dependen de trayectorias pasadas que se imponen, no siendo fáciles de modificar (Pollit, 2008).

Las características propias del sector turístico, muchas de las cuales se comparten con otras actividades del sector servicios.

¿Que características tiene el sector turístico actual?

El sector, en términos empresariales, ¿es intensivo en mano de obra? y en recursos naturales?, ¿culturales? etc).

El turismo es un fenómeno netamente transversal. Su desarrollo implica trabajar no solo para atraer ciudadanos de otros lugares, implica desarrollar tareas que garanticen que existan infraestructuras sostenibles, una buena red de conectividad, servicios públicos de calidad e, incluso, un ambiente social favorable. Sin embargo, cuando hablamos de políticas turísticas normalmente estas están asociadas a un órgano ejecutor determinado, cuyas competencias se reducen de manera determinante. Este desencaje entre la transversalidad del fenómeno y la necesaria compartimentación de las estructuras político-administrativas es también un dilema complejo.

Estas limitaciones son parte de cualquier decisión sobre política turística.

Y en este escenario los gobiernos han impulsado acciones relacionadas con los cinco objetivos clásicos de política turística, que han girado en torno a ideas muy concretas.

El primero es el crecimiento cuantitativo de la actividad: apoyo al desarrollo de la oferta, estímulos para conseguir el crecimiento de la demanda, especialmente promoción, y el impulso de estrategias capaces de mantener la competitividad del destino.

El segundo objetivo es la planificación, articulada a través de planes territoriales y estrategias diversas, junto con la intervención en los flujos de accesibilidad y tránsito, a través de la construcción de infraestructuras de transporte y movilidad.

El tercero está relacionado con la función normativa propia de todos los gobiernos o de garantes del buen desempeño. La regulación de las actividades turísticas o de los sistemas de protección al turista son una parte esencial, además de otros sistemas de autorregulación, como los sistemas de calidad que también han sido impulsados por los gobiernos.

Siempre ha ocupado un lugar destacado en el discurso de los gobiernos el objetivo de coordinación de actores. El turismo es un ámbito trasversal que

necesita el trabajo de sectores de actividad diferente. Incluso en su interior, está compuesto por subsectores que no siempre tienen un objetivo común.

Un quinto objetivo que todos los gobiernos incluyen su discurso es la necesidad de conocer mejor el fenómeno mediante la producción de datos y su análisis. Sin embargo, esta intención nunca suele ser objeto de una acción pública decidida. Es, sin embargo, muy habitual que se promuevan acciones de formación.

A estos objetivos clásicos se han sumado en la última década dos que, aunque de momento no tienen un espacio central en las acciones gubernamentales, sí son cada vez más importantes en la narrativa: la meta de la transformación tecnológica y el principio de sostenibilidad de la actividad.

La transformación tecnológica es una necesidad en un sector que, como vemos, está compuesto de microempresas con poca capacidad financiera y poca visión hacia la innovación.

El discurso sobre la sostenibilidad señala la necesidad de que el modelo turístico se oriente a parámetros más sostenibles en términos medioambientales y sociales. Varios factores convergen y permiten que esta idea se fortalezca: el compromiso asumido por el país para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030; el discurso de la OMT en este sentido; diversas iniciativas de una parte del sector turístico; la investigación académica e, incluso, la intensificación del problema de la saturación turística. Todos estos factores habían situado en la agenda de la política turística la necesidad de abordar una sostenibilidad no solo económica, sino social y medioambiental más comprometida.

Este era, brevemente, el conjunto de objetivos que se estaban trabajando desde los gobiernos cuando irrumpe la crisis.

Políticas turísticas ante el impacto del covid-19 en el sector

La crisis del COVID-19 ha tenido dos fases diferenciadas hasta este momento.

En una primera fase el objetivo fue controlar la expansión del virus y, por lo tanto, fue el momento de las medidas más restrictivas.

En la fase de contención, los gobiernos se vieron obligados a reducir al máximo la movilidad, ampliar el distanciamiento social e introducir nuevas pautas de higiene. Esto significó el cierre de fronteras, externas e internas, el cierre de los establecimientos y de las actividades turísticas y la paralización, de hecho, del sector.

En un segundo momento, los países han ido buscando vías para ir relajando estas medidas, permitiendo así una reactivación de la economía.

Desde el primer momento, la OMT ha asumido un papel de liderazgo muy significativo, trabajando de manera intensa durante la fase de aislamiento y la de estabilización, generando documentos con reflexiones distintas que están marcando la pauta de actuación de muchos gobiernos en materia de turismo.

Para analizar cómo está evolucionando la política turística en un contexto como el descrito analizaremos qué tipo de objetivos se están proponiendo y cómo se relacionan con los objetivos clásicos antes descritos.

La OMT presentó el 1 de abril de 2020, en plena fase de aislamiento en Europa, un primer documento al que llamó “Apoyo al empleo y a la economía a través de los viajes y el turismo. Llamamiento a la acción para mitigar el impacto socioeconómico de la COVID-19 y acelerar la recuperación” y que contenía 23 medidas de política turística articuladas alrededor de tres grandes objetivos:

- Gestionar la crisis y mitigar el impacto. Las recomendaciones clave se refieren a mantener el empleo, apoyar a los trabajadores por cuenta propia, asegurar la liquidez, promover el desarrollo de competencias y revisar los impuestos, tasas y normativas relacionados con los viajes y el turismo
- Suministrar estímulos y acelerar la recuperación. Este conjunto de Recomendaciones hace hincapié en la importancia de proporcionar estímulos financieros, con políticas fiscales favorables, levantamiento de restricciones de viajes tan pronto como la emergencia sanitaria lo permita, flexibilización del régimen de visados, impulso al marketing y a la confianza de los consumidores, entre otras medidas, con el fin de acelerar la recuperación.
- Prepararse para el mañana. Haciendo hincapié en la capacidad excepcional del turismo para liderar el crecimiento a escala local y nacional, las Recomendaciones piden que se preste más atención a la contribución del turismo a la Agenda para el Desarrollo Sostenible y al fortalecimiento de la resiliencia, aprendiendo de las lecciones de la actual crisis (OMT, 2020a).

Dos meses tarde, la OMT propone el documento “Prioridades de la OMT para la recuperación del turismo” en que se establecen 43 prioridades que se ordenan en los siguientes puntos:

1. Proporcionar liquidez a las empresas y proteger los puestos de trabajo.
2. Recuperar la confianza a través de la seguridad.
3. Colaboración público-privada para una reapertura eficiente.
4. Abrir fronteras con responsabilidad.
5. Armonizar y coordinar protocolos y procedimientos.
6. Añadir valor al empleo a través de nuevas tecnologías.
7. Innovación y sostenibilidad como la nueva normalidad (OMT, 2020b).

La crisis del COVID-19 no es una crisis económica. Es una crisis de salud pública que tiene efectos inevitables en el resto de las dimensiones sociales.

El turismo ha sido un sector especialmente afectado por las decisiones que los gobiernos han tenido que tomar para controlar la expansión del virus.

Una crisis global y repentina que se convierte en una oportunidad para valorar si es posible introducir algún cambio en las políticas turísticas, ya que, como vimos,

cada ámbito de acción pública está muy condicionado por restricciones que dependen de trayectorias difíciles de modificar.

La conmoción puede ser una oportunidad para reconsiderar algunos de los objetivos que los gobiernos articulan en sus políticas públicas.

Si observamos los dos conjuntos de acciones propuestas desde la OMT como modelos para la acción gubernamental hay algunas diferencias. En ambos las acciones relacionadas con proteger y mantener el modelo de desarrollo, especialmente en lo relacionado con acciones que apoyen a los empresarios y los trabajadores del sector, son las que ocupan la parte más importante de las medidas.

Sin embargo, con el paso de las semanas, los cambios van dejando entrever un modelo más complejo, interesante y definido, cuyas características más notables son:

- Aumentan las acciones vinculadas a fortalecer el papel de los gobiernos en el impulso de protocolos y procedimientos, pero lo hace sin recurrir a instrumentos normativos, sino a sistemas de autorregulación.
- Aumenta la necesidad de impulsar una transición tecnológica más decidida, recomendándose acciones relacionadas con obtención de datos potenciando su interoperabilidad, el uso de Tecnología en fronteras, pero, sobre todo, la necesidad de que el reto tecnológico llegue al mercado de trabajo, tratando de que se impulsen nuevos perfiles orientados a una transformación tecnológica en las empresas y nuevos procesos formativos adaptados.
- Siguen ocupando un lugar relevante en las acciones la coordinación entre actores, aún más necesaria en un escenario en donde la comunicación es clave para una correcta toma de decisiones.

Y, en ambos casos, se aprecia el intento de impulsar una estrategia que permita aprovechar la ventana de oportunidad que abre la crisis para mejorar la sostenibilidad del modelo.

Aún estamos en una fase confusa de la crisis. Los datos apuntan a que estamos recuperando la posibilidad de dejar a un lado las medidas de aislamiento, aunque debemos mantener, en la medida de lo posible, las relacionadas con el distanciamiento y la higiene.

Pero seguimos en el comienzo de un camino por el que no hemos transitado con anterioridad, así que no podemos afirmar que sea el adecuado. Aunque quizá, dada la situación de incertidumbre y el tipo de problema que enfrentamos, lo único adecuado sea lo posible.

En todo caso, lo que sí sabemos es que las crisis abren una oportunidad real para que los gobiernos impulsen cambios en espacios de políticas públicas que tenían restricciones muy marcadas por dinámicas pasadas, ya que los

rendimientos que generaban los modelos anteriores, de repente, quedan paralizadas.

Estrategias de destinos y empresas en el mercado turístico pos-COVID-19

La pandemia del COVID-19 ha arrastrado al sector turístico nacional a una situación sin precedentes.

Su reactivación desde cero, extremo este que diferencia esta crisis de otras que ha padecido el turismo por razones diversas (terrorismo, desastres naturales, ciclos de contracción económica, etc.), presenta no pocos interrogantes, pese a la resiliencia que ha demostrado en el pasado.

Diría que los interrogantes principales en el entorno turístico, vinculados a la evolución de la pandemia, son aquellos que se refieren al comportamiento del turista y a la política gubernamental, dando lugar a diversos escenarios y consecuencias. La interrogante relativa a cómo la empresa interiorizará estos cambios y reaccionará ante ellos irá asociada, singularmente, a su cultura organizacional (Vargas-Sánchez, 2020).

Sea como fuere, es una crisis en dos tiempos: el pre-vacuna y el post-vacuna, con implicaciones diversas, siendo el primero el más delicado por sus connotaciones en materia de seguridad sanitaria, al tener que convivir con el virus y el riesgo de rebotes sin una vacuna, sin medicamentos específicos para tratar la enfermedad y sin inmunidad de grupo.

Pero más allá del impacto de la pandemia, las estrategias de destinos y empresas en el mercado turístico pos-COVID-19 habrán de tener presente otros factores. Debemos alzar la mirada para no perder de vista otros vectores de cambio fundamentales que, en conjunción con el legado de este coronavirus, van a converger en una reconfiguración profunda de la actividad turística.

En concreto, la revolución tecnológica que está en ciernes y la adaptación a los desafíos del cambio climático, incluyendo la aplicación de los principios de la economía circular. Sin perjuicio de la atención específica que merecería el vector tecnológico de dicha trilogía, dado su carácter transversal, dedicaremos este documento a desgranar los otros dos, particularmente el legado de la crisis pandémica

El legado de la pandemia

La pandemia del COVID-19, con la consiguiente recesión económica, nos deja un panorama que obliga a gestionar la escasez. En efecto, ya no se trata de gestionar la abundancia:

Todo cambió súbitamente. Ya los destinos no se llenarán solos: habrá que esforzarse mucho más y poner en juego todas nuestras capacidades.

Especialmente en el periodo pre-vacuna, notaremos la escasez:

De turistas (con un mercado casi exclusivamente doméstico, y no con todos sus segmentos plenamente operativos) y de gasto (constreñido por la recesión económica).

O sea, escasez de demanda. Y con servicios presumiblemente sujetos a limitaciones de aforo, como en las playas.

De información: las referencias pre-crisis en cuanto a patrones de comportamiento de los turistas ya no son aplicables.

De confianza por parte de los mercados emisores, minada por la pandemia y la gravísima afectación que han tenido muchas ciudades.

De liquidez, con las empresas del sector con un músculo financiero mermado por la hibernación forzada de su actividad.

Los comportamientos endogámicos serán también parte del legado del COVID-19 en esta fase, con llamamientos (e incluso estímulos económicos) a hacer turismo dentro de la propia región y hasta provincia; así como al anuncio de redoblados esfuerzos públicos en materia de promoción. En un mercado con una demanda limitada, cuantitativa y cualitativamente, la competencia por atraer clientela será desesperada, con un riesgo evidente de entrar en una espiral de caída de precios para, al menos, generar movimiento y una cierta sensación de normalidad, aunque no rentabilidad.

En un contexto en el que el mimetismo será más fuerte de lo habitual, por lo inédita de esta situación, la diferencia no estará tanto en qué se vende, sino en cómo se vende, de ahí que defienda un nuevo impulso en el modelo de gobernanza turística que decididamente incluya e interpele a las personas que residen en el destino. La colaboración entre Administraciones públicas y entre estas y las organizaciones empresariales (es decir, el modelo del partenariado público-privado, o de las 3Ps) debiera reforzarse con la P (la cuarta) de las personas. Una gran alianza con la sociedad sería altamente benéfica, por varias razones:

La recuperación del turismo es cosa de todos, no solo de responsables públicos y de empresas. A todos concierne y, por tanto, todos deberíamos ser llamados a hacer nuestra esa causa. El turismo no debería construirse de espaldas a la gente, sino con la gente. Cuanto mayor sea la dependencia económica del turismo, más evidente resulta la necesidad de sumar voluntades.

Todos debemos asumir el rol de vendedores de nuestro destino. Su marca y eslogan deberían ser el de todos y acompañarnos (haciéndolos visibles) en nuestras diversas actividades, aunque no estén directamente ligadas al turismo. Del mismo modo que el recepcionista de un hotel no es solo eso, sino también un vendedor de su empresa, y el camarero de un restaurante no es solo eso, sino también un vendedor de su empresa, los residentes en un destino deberíamos convertirnos en vendedores del mismo. Se necesita el apoyo de todos para vender el destino en un contexto de recursos financieros excepcionalmente escasos, pero también de liderazgos que motiven a ello.

La extrema importancia que la creatividad y la innovación tienen en este escenario (nuevas experiencias cautivadoras, nuevas colaboraciones dentro de la cadena de valor turística, nuevas soluciones tecnológicas, debería desatar toda una movilización masiva (de abajo hacia arriba) del caudal de ideas que está latente en la sociedad. Quien sea capaz de hacerlo aflorar y de conectarlo con los emprendedores, empezará a poner las bases de una recuperación sólida. Los responsables públicos deben jugar ese papel dinamizador y vertebrador, implicando a los agentes del conocimiento y dando las máximas facilidades posibles con la máxima agilidad posible. Ahora la prioridad es regenerar el tejido productivo y poner a todos a trabajar en la misma dirección, con la máxima empatía.

La comunidad local tiene que estar informada y preparada para seguir acogiendo de la mejor manera a los visitantes que llegarán tras el reseteo de la actividad turística. Y eso implica que los gestores de los destinos han de dar atención a cómo manejar posibles reacciones adversas fruto de aglomeraciones puntuales o de turistas provenientes de lugares más severamente señalados por la pandemia.

Estas reacciones contrarias pueden ser muy negativas en términos de imagen, y para evitarlas es vital que los residentes sean parte activa de este proceso de recuperación de la confianza. El turismo, en la generalidad de los casos, carece de liderazgos claros, que ahora, en situaciones de extrema dificultad, es cuando más necesarios son. Si afloran y son capaces de dinamizar a todos los agentes implicados en la recuperación, las posibilidades de salir a flote serán mayores, añadiendo valor y no tanto bajando precios. Durante la escasez no podemos permitirnos ningún lujo. Es preciso que todos podamos sumar para que el resultado se multiplique: pequeñas causas pueden generar grandes efectos (el efecto mariposa existe).

**PLAN PEDAGOGICO: Tecnicatura Superior en Turismo c/o
Guía de Turismo**

ASIGNATURA: POLITICA Y TURISMO

APELLIDO Y NOMBRE DEL DOCENTE: CAROLINA MERCADO ECHAZU

(DESDE EL 05 AL 16 OCT 2020)

DIA: DEL 13/16 OCT

HORARIO: LUNES / JUEVES 19.00 20.20

CONTENIDO O TEMA A DESARROLLAR
TRABAJO PRACTICO 18: LA PANDEMIA COMO PROBLEMA DE LA POLITICA TURISTICA
GUIA O ACTIVIDADES
CONTENIDO MINIMO OBLIGATORIO Apuntes desarrollados en clase previa ACTIVIDAD DE REFORZAMIENTO OBLIGATORIA: Asistencia a clase por plataforma 15 octubre 19 hs: https://meet.google.com/rxx-qvqg-xgq
BIBLIOGRAFIA
Apuntes anexados adaptados en clase previa