

Policy Brief

#2 — 2023

Recomendaciones para el diseño de políticas turísticas en América Latina y El Caribe

A pesar de la relevancia que ha adquirido el turismo en las agendas públicas en América Latina y el Caribe, los resultados alcanzados no se han traducido en una mejora en los niveles de vida de su población.

Desde hace décadas se evidencia una apuesta generalizada por el fortalecimiento del turismo receptivo y la promoción externa como el principal eje en torno al cual se estructura la política pública en este sector. La irrupción de la pandemia de la COVID-19 en 2020 puso en evidencia la alta dependencia externa y la vulnerabilidad que genera este modelo de desarrollo. Pero también desnudó sus dificultades para contribuir con los propósitos que pregonan,

como la generación de empleo de calidad, la reducción de la pobreza, la revalorización del patrimonio local, el cuidado del ambiente o el desarrollo social. La reactivación turística postpandemia parece reforzar este modelo, ahondando en los problemas y riesgos que entraña. En este contexto, es necesario reforzar otras orientaciones de política pública que contribuyan al desarrollo de modelos de desarrollo turístico más solidarios, inclusivos y sostenibles.

Introducción

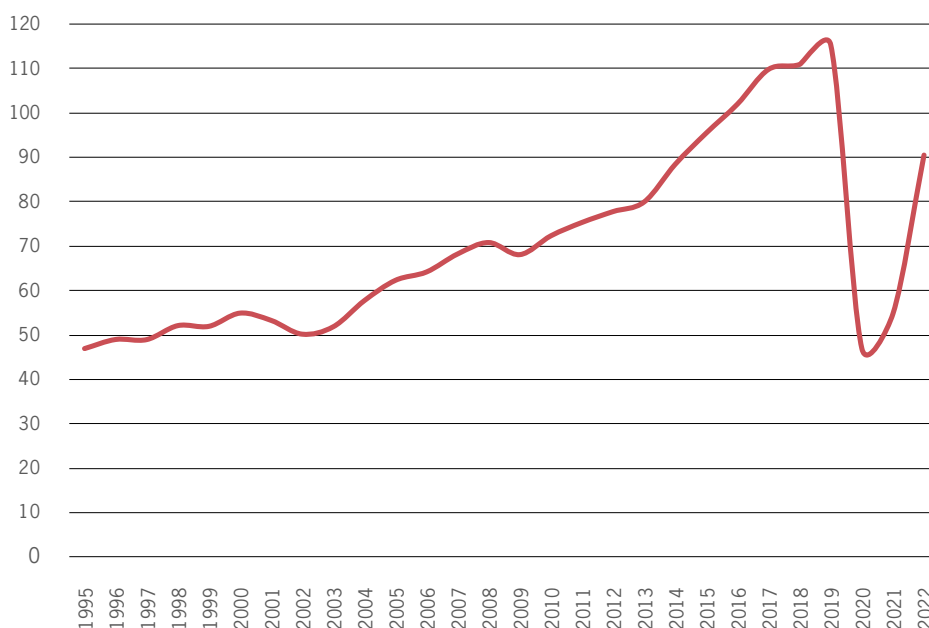
El abordaje del turismo en las políticas públicas en América Latina y el Caribe, lejos de ser un fenómeno reciente, hay que situarlo a principios del siglo XX. Tras desarrollarse como una actividad de los sectores sociales más pudientes, en muchos de estos países la incorporación del turismo a la agenda política a inicios del siglo XX vino marcado por un interés geopolítico por ejercer control sobre el territorio en áreas de frontera. A partir de la década de 1940, el impulso del turismo social amplió la participación de una parte de su población en actividades turísticas. Sin embargo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y otros organismos del sistema de Naciones Unidas, impondrían desde mediados de los años 60 el turismo internacional como estrategia de desarrollo, condicionando la asignación de créditos externos a la puesta de marcha de políticas que lo promovieran. Así, **se promovió la idea de que la llegada de divisas a través del turismo lograría reducir el déficit en su balanza de pagos y disminuiría la pobreza**. Esto implicó políticas de apertura y ventajas fiscales para el capital extranjero. La crisis de la deuda externa durante la década de 1980 aceleró y amplió esta estrategia.

Desde entonces, sucesivos gobiernos en la región impulsaron políticas de orientación neoliberal, promovidas bajo el denominado **Consenso de Washington** y su paquete de reformas estándar, vinculadas a las privatizaciones, desregulación de la economía y flexibilizaciones laborales.

El resultado de estas orientaciones fue una **apuesta generalizada por el fortalecimiento del turismo receptivo y el posicionamiento externo para atraer inversiones y turistas**. Este proceso se reforzó a partir de la década de 1990, cuando las políticas de orientación neoliberal empezaban a ver sus efectos (Figura 1). Desde entonces, las llegadas internacionales a la región de las Américas crecieron de manera sostenida para evidenciar tasas de aumento por casi tres décadas.

Pero no todos los países contribuyeron del mismo modo en el número de llegadas a la región (Tabla 1). En el último registro previo a la pandemia de la COVID-19, México recibió 45,02 millones de llegadas, mientras que en segunda posición se situó Argentina, a una larga distancia, con 7,40 millones de llegadas.

Figura 1. Evolución de turistas internacionales en América Latina y el Caribe, 1995-2022 (millones).



Fuente: UNWTO (2023) Compendium of Tourism Statistics.

Tabla 1. Llegadas de turistas internacionales en América Latina y el Caribe por países, 2000-2022 (unidad millones).

Países/Año	2000	2010	2019	2020	2021	2022
México	20,64	23,29	45,02	24,82	31,86	38,33
Argentina	2,91	6,80	7,40	2,09	0,30	3,89
Brasil	5,31	5,16	6,35	2,15	0,75	3,63
Rep. Dominicana	2,98	4,13	6,45	2,41	4,99	7,16
Puerto Rico	3,34	3,19	3,18	2,62	2,75	3,27
Chile	1,74	2,80	4,52	S.D.	S.D.	2,03
Cuba	1,74	2,51	4,26	1,09	S.D.	S.D
Colombia	0,56	2,38	4,17	1,26	2,16	4,55
Uruguay	1,97	2,35	3,24	0,92	S.D.	2,47
Perú	0,80	2,30	4,37	0,90	0,44	2,01
Costa Rica	1,09	2,10	3,14	1,01	1,35	2,35
Jamaica	1,32	1,92	2,68	0,88	1,46	2,48
El Salvador	0,80	1,15	1,77	0,55	1,22	1,89

Fuente: UNWTO (2023) Compendium of Tourism Statistics

La apuesta por el turismo internacional se ha traducido en mayor o menor medida en un incremento del peso de este sector en la economía de cada uno de los países. No obstante, los resultados obtenidos evidencian distintos niveles de dependencia con respecto a la actividad. En términos de Producto Interno Bruto (PIB), un indicador con muchas limitaciones, pero que puede servir de pista, hay un grupo de países en los que esta tiene un mayor peso, como México, República Dominicana, Costa Rica o Uruguay, y, otros con un menor peso, sobre todo en el Sur de la región, como Brasil, Ecuador, Chile o Argentina (Tabla 2).

Como en el resto del mundo, la **pandemia de la COVID-19 en 2020** supuso una fuerte crisis del turismo, y en especial de las llegadas internacionales. Su reactivación ha tenido un carácter contradictorio: mientras la mayoría de los países de América del Sur aún no han recuperado los niveles de 2019, las subregiones del Caribe y Centroamérica, los han sobrepasado (Tabla 1).

Tabla 2. Ingresos directos por turismo como proporción del PIB total (%), 2019.

País	% del PIB
Rep. Dominicana*	11,26
México	8,61
Uruguay	7,00
Costa Rica	4,82
El Salvador**	3,52
Chile	3,31
Colombia	2,64
Ecuador	2,28
Argentina	1,77

Fuente: UNWTO. Tourism direct GDP as a proportion of total GDP (indicator 8.9.1). *La fuente del dato de República Dominicana es su Banco Central (BCRD). **Los últimos datos disponibles para El Salvador son de 2018.

Metodología

Alba Sud, somos un centro independiente de investigación en turismo desde perspectivas críticas con más de quince años de experiencia en la transformación del turismo en un sentido más responsable. En la región del Caribe llevamos más de una década trabajando y contamos con una amplia red de personas colaboradoras en México y República Dominicana.

A partir de la acumulación de experiencia, redactamos este documento orientado principalmente a tomadores de decisiones políticas en distintos niveles de la administración en América Latina, pero también a miembros de partidos políticos y movimientos sociales que sientan la necesidad de formular otras orientaciones en las políticas públicas en turismo.

Saber más:

Algunas de las publicaciones más destacadas de Alba Sud sobre la región con un contenido crítico con el modelo de desarrollo turístico hegemónico son: [De la plantación al resort. El Caribe en el siglo veintiuno](#) (Pantojas, 2022); [La producción del espacio turístico en Puerto Morelos, México](#) (Calvario-Morales y Palafox, 2020); [El espejismo de Cancún. Análisis del desempeño y evolución de un destino turístico](#) (Mcoy, 2017); [El turismo como catalizador de la pobreza. Trabajo turístico y precariedad en Cozumel, México](#) (Rubí y Palafox, 2017), [Turismo placebo](#) (Blázquez y Cañada, 2011).

También hemos publicado otros materiales que pueden servir de inspiración para poner en marcha otras políticas públicas: [Turismo popular. Propuestas y debates](#) (Ernest Cañada, Jordi Gascón y Claudio Milano editores, 2023); [Válvulas verdes. Parques verdes urbanos en el Área Metropolitana de San Salvador](#) (Ernest Cañada y Xenia Ortiz, 2022); [SESC Bertioga, donde el turismo social construye esperanza](#) (Ernest Cañada, 2020); [Turismo social en América Latina. Aprendizajes de las experiencias regionales](#) (Érica Schenkel, 2019).

Resultados clave

Una política turística al servicio empresarial

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se ha creado un marco legislativo favorable al mercado internacional y la llegada de inversiones. En términos de planificación, esta normativa replica los principios del **Código Ético Mundial del Turismo** e incluye referencia a la sostenibilidad, competitividad y calidad y la formalización del turismo como “derecho” de las personas. Sin embargo, el núcleo básico de estas políticas es la creación de infraestructuras (aeropuertos, puertos, carreteras, servicios de agua, electricidad o internet), incentivos y flexibilidad en la aplicación de políticas ambientales, fiscales o laborales para facilitar la inversión y, finalmente, la promoción internacional. Las políticas públicas se ponen al servicio de la empresa privada, tanto de los respectivos países como de carácter transnacional y, de hecho, se convierten en los grandes actores que

orientan sus contenidos a través de la articulación público-privada.

Un modelo que genera exclusión y vulnerabilidad

La apuesta por este modelo de desarrollo basado en la promoción del turismo internacional ha tenido efectos limitados en términos de distribución de sus beneficios. Los costes de adaptación y facilidades para el desarrollo de estas actividades han sido elevados, pero a su vez ha incrementado la dependencia del exterior y ha reproducido relaciones asimétricas de intercambio. En consecuencia, se consolidaron las dinámicas de dependencia de la región en su esquema de integración en la economía mundial. La contrapartida social de todos estos procesos de creación de espacios turísticos al servicio de reproducción del capital ha sido ahondar en dinámicas de despojo de **violencia estructural**.

La crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 no solo desnudó la altísima **dependencia externa** y **vulnerabilidad** que genera esta orientación hacia el turismo internacional, también mostró el escaso desarrollo social alcanzado con este tipo de estrategia. En términos laborales, por ejemplo, estadísticas aportadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acerca de la calidad del empleo, evidencian la elevada informalidad presente en el sector turístico. Así, en América Latina y el Caribe la mayoría del trabajo generado por este sector reviste un carácter informal (Tabla 3). Y si este análisis se cruza con el género, la informalidad se acrecienta en términos generales entre las mujeres.

Esta estrategia de crecimiento turístico con la que se comprometió buena parte de la región no se ha traducido en mayores niveles de bienestar ni en la mejora de indicadores básicos de desarrollo humano (Tabla 4). De hecho, la mortalidad infantil (probabilidad de morir que tiene un recién nacido antes de cumplir un año de vida) o la pobreza (porcentaje del total de la población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la canasta básica), no muestran una mejoría significativa en aquellos países con un mayor peso del turismo en sus economías.

Tabla 3. Tasas de informalidad en el sector turístico de acuerdo por género.

País	Informalidad en el sector turístico		Año de referencia
	Mujeres	Hombres	
Argentina	61,8	57,2	2019
Brasil	46,2	52,4	2019
Chile	S.D	S.D	S.D
Colombia	57,1	78,4	2022
Costa Rica	57,4	47,2	2019
Cuba	S.D	S.D	S.D
Ecuador	75,4	65,5	2019
El Salvador	85,1	72,4	2019
México	S.D	S.D	S.D
Nicaragua	S.D.	S.D	S.D
Rep. Dominicana	54,8	59,2	2019
Uruguay	36,5	24,7	2022

Fuente: Elaboración propia a partir de ILOSTAT (OIT, 2024).

Tabla 4. Indicadores socioeconómicos por país.

País	Mortalidad infantil	Pobreza	Coefficiente de Gini	Año de referencia
Rep. Dominicana	27,8	19,0	0,432	2019
Nicaragua	14,0	46,3	0,495	2014
Brasil	13,3	20,2	0,538	2019
Mexico	12,0	35,5	0,464	2018
Colombia	11,6	30,4	0,529	2019
Ecuador	11,4	25,7	0,456	2019
El Salvador	11,3	30,4	0,406	2019
Argentina	9,8	26,0	0,404	2019
Costa Rica	7,0	16,5	0,495	2019
Chile	6,6	10,7	0,462	2017
Uruguay	5,3	3,0	0,392	2019
Cuba	4,2	S./D.	S./D.	2019

Fuente: CEPAL.

Turismo doméstico: una opción de futuro

Las escasas estadísticas disponibles evidencian que **la realización de vacaciones en la región sigue siendo de acceso minoritario y desigual**. Por ejemplo, Perú, Paraguay y Chile tienen niveles de participación turística en torno al 20%, y Colombia está aún por debajo de esta cifra. En estas latitudes, el turismo representa una de las tantas desigualdades que acumulan las personas ubicadas en bajas posiciones socioeconómicas. A medida que se precariza la condición de ingresos, la situación laboral y el nivel educativo del grupo familiar, disminuye la posibilidad de hacer vacaciones. Los mejores niveles de participación turística lo tienen Argentina, Brasil y México, que suelen presentar un acceso en torno al 40%.

En este contexto, la pandemia significó una oportunidad para que los países latinoamericanos volvie-

ran a apostar por el **turismo nacional**. La centralidad que había asumido el turista internacional dio lugar a la del propio residente, que pasó a ser nuevamente un blanco destacado de las políticas turísticas. En términos de prácticas y destinos, se observó una revalorización de modalidades y lugares poco consolidados y una reconversión de destinos tradicionales, que debieron innovar para motivar un viaje en tiempos de pandemia. Este es el caso de países como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay que, una vez programadas las primeras reaperturas y con las fronteras internacionales aún cerradas, impulsaron programas para reactivar el turismo nacional, aplicando una gran variedad de instrumentos (créditos, subsidios, beneficios fiscales, despliegue de infraestructura y equipamiento) destinados tanto al sostenimiento de la oferta como a la expansión de la demanda y centrados en el mercado interno. Sin embargo, tras el fin de la pandemia, estas políticas han tenido escasa continuidad.

Propuestas

En la actualidad, con la reactivación turística después de la pandemia, asistimos a una vuelta de tuerca de una determinada forma de entender las políticas turísticas que siguen desatendiendo las necesidades de la mayoría de su población, y en particular de los sectores más populares. Esto implica seguir reproduciendo la desigualdad y, además, acentuar la vulnerabilidad ante cualquier factor crítico que pueda poner en entredicho el crecimiento turístico internacional.

En este escenario, **es necesario un cambio en las políticas turísticas de América Latina y el Caribe**, teniendo en cuenta los siguientes **criterios**:

- Situar a la población local, y en particular la de menos recursos, como sujeto principal beneficiario de la política turística.
- Tomar en serio los riesgos de la crisis socioecológica y otros factores que incrementan la vulnerabilidad de los destinos altamente especializados en el turismo y, en especial, de carácter internacional.
- Fortalecer un desarrollo turístico basado en los mercados domésticos y de proximidad.
- Contribuir a un desarrollo económico más equilibrado, que trate de reducir la dependencia con unas pocas actividades económicas en cada territorio.
- Impulsar políticas públicas de turismo social, asociativo y de base comunitaria. A su vez, hay que potenciar la articulación del sector público con actores diversos de la economía social y solidaria.
- Fortalecer una oferta recreativa y cultural de calidad y accesible para la población local, con políticas
- Incrementar los espacios verdes en áreas metropolitanas con el impulso de políticas públicas y generar mejoras en el sistema de transporte público que permitan su acceso.
- Promover la sensibilización sobre un consumo turístico responsable.
- Garantizar un trabajo digno y en condiciones de igualdad en turismo con mecanismos públicos de vigilancia y estímulo, brindando condiciones de seguridad para la organización sindical de clase en las empresas.



Policy Brief

#2 — 2023

Alba Sud

www.albasud.org

Recomendaciones para el diseño de políticas turísticas en América Latina y El Caribe

Autoría: Ernest Cañada y Érica Schenkel

Este *policy brief* se publica en el marco del proyecto “Reactivació turística post-COVID19: alertes contra l’increment de desigualtats globals”, impulsado por Alba Sud con el apoyo de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (convocatoria 2020).

ISBN: 978-84-09-55660-1

Una iniciativa de

ALBA SUD *

investigación y comunicación para el desarrollo desde 2008

Con el apoyo de

 Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament

 Generalitat
de Catalunya