

Documento de Cooperación Técnica

1. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	BRASIL
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Elaboración de un Plan de Recuperación del Sector Turismo de Brasil Frente a los Impactos de la Pandemia del Covid-19
▪ Número de CT:	BR-T1456
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Bettini Vicente, Juliana (CSD/RND) Líder del Equipo; Levy, Denise Urias (VPS/ESG) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Basso, Rogerio (INO/SMC); Celeste Marzo, Cristina (LEG/SGO); Moura Da Fonseca Pinto, Catherine (SCL/SPH); Nicolas Brugal, Priscilla (INO/SMC); Pioreck, Guilherme C. (INT/TIN); Restrepo, Lisa Sofia (CSD/RND); Schweizer, Luciano (IFD/CMF); Veiga Da Silva, Claudia (CSC/GBR)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	8 May 2020
▪ Beneficiario:	República Federativa del Brasil, por medio del Ministério de Turismo
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Sostenibilidad(SUS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$400,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	15-Jun-2020
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	CSD/RND-
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/GBR-Representación Brasil
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

2. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1. El sector de turismo es reconocido por su alta capacidad en la generación de empleos. Sin embargo, es uno de los sectores económicos más afectados por la pandemia actual. Estimaciones prevén una pérdida de más de 4,7 millones de empleos en Latinoamérica durante y después de la crisis (WTTC, 2020)¹. En Brasil, donde el

¹ (2020) WTTC - World Travel & Tourism Council. Disponible en: <https://wttc.org/News-Article/WTTC-now-estimates-over-100-million-jobs-losses-in-the-travel-&-tourism-sector-and-alerts-G20-countries-to-the-scale-of-the-crisis>

7,9% de los empleos están en el sector (WTTC, 2019²), se estiman que las pérdidas económicas en el turismo llegarán a los US\$20,5 mil millones entre los meses de marzo y mayo (FGV, 2020)³. Las consecuencias esperadas son estructurales y afectarán de forma prolongada a los destinos turísticos, tanto económica, como socialmente. Situaciones relacionadas no únicamente al sector de turismo también lo afectarán, como la quiebra de empresas de transporte aéreo, por ejemplo. En este contexto, son necesarias actuaciones concretas, tanto para minimizar los impactos de la pandemia en el sector en el corto plazo, como medidas más amplias y estratégicas que apoyarán su recuperación en el mediano y largo plazo – y que deben ser consideradas desde ya.

- 2.2. Según informe del WTTC, el tiempo de recuperación del sector de turismo a crisis varía en acuerdo con la naturaleza de las crisis, pudiendo persistir desde 2 hasta 42 meses. Se observó que en crisis relacionadas con enfermedades de alcance global (como ébola y SARS, por ejemplo), el tiempo de recuperación del sector fue de 19,4 meses, en promedio, llegando a los 35 meses en algunos países⁴. En la crisis actual, el tiempo promedio de recuperación del sector es desconocido, tanto en Brasil, como globalmente. Pero sí es cierto que los países con mayor capacidad de organización interna, con instrumentos de gestión y soluciones adecuadas tienen mayores posibilidades para recuperarse de manera más rápida – y hasta aumentar su competitividad en el *post-crisis* (OMT & OIT, 2013)⁵. La gestión de riesgos y crisis debe ser un componente integral para la adecuada gestión en el sector de turismo, lo que recobra especial importancia si considerados también los efectos que supone el cambio climático al sector, con el aumento e intensificación de eventos naturales catastróficos mundialmente. El contexto de la pandemia actual, por lo tanto, crea una oportunidad para el fortalecimiento de las estrategias, procesos y medidas adecuadas para gestionar y mitigar esa y otras crisis que pueden afectar el sector de turismo en Brasil. Es importante utilizar un momento crítico como ese para revisar y aprender sobre nuevos mecanismos de gestión que pueden apoyar el país a mitigar los efectos de futuras crisis, recuperando estructuras y funciones esenciales de manera rápida y ofreciendo mayor resiliencia al sector en años futuros (Cochrane, 2010)⁶.
- 2.3. Finalmente, es relevante enmarcar que las lecciones aprendidas por el Banco en el desarrollo e implementación de programas de desarrollo turístico en la región han demostrado la importancia de enmarcar intervenciones en turismo en destinos concretos, con una lógica sectorial clara delimitada por la vocación turística del territorio y bajo mecanismos institucionales adecuados y de ordenación territorial,

² (2020) WTTC. *Economic Impact Report* – datos del 2019. Disponible en: <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/704/itemId/77/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>

³ (2020) FGV – Fundação Getúlio Vargas. Impacto Econômico do Covid-19 - Propostas para o Turismo Brasileiro. Disponible en: <https://fgvprojetos.fgv.br/artigos/impacto-economico-do-covid-19-propostas-para-o-turismo-brasileiro-abril-2020>

⁴ (2020) WTTC. Crisis Preparedness, Management & Recovery.

⁵ (2013) OMT – Organización Mundial del Turismo - & OIT – Organización Internacional del Trabajo. Economic Crisis, International Tourism Decline and its Impact on the Poor. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_214576.pdf

⁶ (2010) Cochrane desarrolló el concepto de “esfera de resiliencia del turismo”, incluyendo características como: la capacidad para entender y dominar las fuerzas de mercado; colaboración entre los stakeholders para crear redes sólidas; liderazgo, en general por parte del sector público; y flexibilidad para adaptarse a los cambios.

para evitar inversiones territorialmente dispersas y fragmentadas cuya viabilidad sea difícil de sostener. En el largo plazo, la competitividad del sector depende del uso sostenible de los bienes naturales y culturales del territorio, y por eso modelos espaciales de desarrollo turístico son críticos para apoyar la dinámica turística del área o destino turístico local o regional⁷.

- 2.4. En este contexto, el Ministerio de Turismo de Brasil ha solicitado al BID apoyo en el diseño de estrategias e instrumentos de apoyo a la priorización de las actuaciones en el mediano y largo plazos para la recuperación del sector frente a la crisis causada por la pandemia. El objetivo central de cooperación técnica es apoyar al Ministerio de Turismo de Brasil en la elaboración de un plan de recuperación del sector de turismo, incluyendo el diseño de estrategias y medidas de mediano y largo plazo a implementarse en respuesta a los impactos de la pandemia de COVID-19 en el sector. Sus objetivos específicos son: (i) la elaboración de un plan estratégico y operativo, con acciones de mediano y largo plazo que deberán ejecutarse para reactivar el sector, tanto en el nivel nacional, como regional; (ii) el diseño de directrices para la elaboración de una política nacional de gestión de crisis en el sector de turismo; y (iii) la elaboración de un estudio para la identificación de modelos territoriales de desarrollo sostenible del turismo y recomendaciones para su aplicación a la realidad brasileña, alineado al plan de recuperación establecido.
- 2.5. La presente CT está alineada con la urgente necesidad de apoyo a los países en la recuperación económica en el período post-pandemia, especialmente relevante en sectores altamente afectados, como el turismo. La CT está alineada con la Segunda actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 del Banco, puesto que contribuye al aumento de la capacidad institucional del Ministerio de Turismo de Brasil en el establecimiento de políticas sectoriales estratégicas y mejora su respuesta a riesgos. También contribuye al aumento en la productividad de un sector altamente afectado por los impactos de la pandemia, estableciendo bases para su recuperación sostenible y de forma gradual tras la reapertura de los mercados. Si bien la CT no se encuentra indicada estrictamente en la Estrategia País del Banco para Brasil (2019-2022), está alineada con la misma, en la medida en que contribuye a la mejora del clima de negocios en el país, promoviendo el aumento de su competitividad económica a través de políticas sectoriales específicas para el sector de turismo. Su objetivo también es prioritario para el país y el estado, considerando los efectos que la pandemia tiene y tendrá sobre el sector turismo. La cooperación también contribuirá a la delimitación de lineamientos que pueden subsidiar la estructuración de futuras operaciones de préstamo junto al nivel federal y subnacional en el país, apoyando la recuperación sectorial y su reconversión más sostenible en el largo plazo. La recuperación del sector turístico nacional post pandemia, apoyada por esta CT, está alineada a los objetivos de sostenibilidad del Programa Estratégico para el Desarrollo de Sostenibilidad Financiado con Capital Ordinario (SUS) (GN-2819-1). La visión de "build-back-better" será clave para el éxito de la CT y los estudios apoyados con los fondos SUS contribuirán a fortalecer la capacidad institucional nacional para identificar y adoptar medidas para sostener un sector más resiliente frente a amenazas del cambio climático, y apoyar un desarrollo integral del territorio. Finalmente, la CT se articulará con la BR-T1455, en etapa final de aprobación interna, que tiene por objetivo la delimitación de un plan de recuperación del sector de turismo

⁷ (2017) BID. Marco Sectorial de Turismo. Disponible en: <http://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-112499197-12>

específico para el Estado de São Paulo, en la medida en que las estrategias y actuaciones previstas para el Estado se incorporarán al diagnóstico que basará las estrategias a nivel nacional, optimizando sinergias y evitando esfuerzos duplicados. Más allá, la Secretaría de Turismo de São Paulo y otras secretarías de turismo de los demás estados de Brasil serán actores-clave consultados para la construcción de dicho plan.

3. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

3.1. La CT está estructurada en tres componentes:

3.2. **Componente 1: Plan nacional de recuperación del sector de turismo post-pandemia.** El objetivo del componente será la elaboración de un plan de recuperación del sector de turismo del país en respuesta a los impactos generados por la pandemia. El plan incluirá el diseño de estrategias para guiar la actuación del Ministerio en el mediano y largo plazo, la delimitación de un plan operativo de acciones a implementarse e indicadores para su monitoreo. El plan estará basado en un diagnóstico comprensivo del turismo en el país, analizando aspectos de oferta, demanda y competencia y las realidades distintas de cada una de sus cinco regiones, productos y segmentos prioritarios. En la etapa de diagnóstico contemplará la aplicación de la plataforma *Integrated Economic-Environmental Modeling* (IEEM), desarrollada por el Banco, para analizar el sector en Brasil. También deberá considerar el análisis de actuaciones ya implementadas o planificadas en el nivel estadual y municipal, identificando oportunidades de sinergia. El proceso de elaboración del plan deberá incluir consultas a actores-clave del sector, incluyendo a representantes del sector público a nivel subnacional (estados y municipios), del sector privado y ONGs, de modo que las estrategias y soluciones planteadas reflejen su realidad y se adecuen a sus necesidades. Las actuaciones propuestas también llevarán en cuenta proyecciones y recomendaciones de organismos internacionales respecto a buenas prácticas para hacer frente a la crisis en el sector generada por la pandemia, recopilando acciones exitosas en otros países que puedan adecuarse a la realidad local. Tomarán en cuenta actuaciones frente a distintos escenarios de evolución de la pandemia – optimista, moderado y pesimista. Las estrategias definidas estarán alineadas a los pilares de actuación del BID en el sector, enmarcadas en el [Marco Sectorial de Turismo](#) y previendo la sostenibilidad social, económica y ambiental de las actuaciones propuestas. El plan llegará al detalle de un plan operativo, con actividades definidas y priorizadas. Considerando la relevancia de la comunicación y promoción para la retomada de la confianza del consumidor, tendrá especial detalle la elaboración del plan operativo relacionado a esta estrategia. El producto esperado para el componente es la consolidación de un (i) plan de recuperación del sector de turismo en Brasil, con estrategias, acciones e indicadores que permitan monitorear la recuperación del sector en la nueva realidad impuesta por la pandemia.

3.3. **Componente 2: Directrices para la elaboración de una política nacional de gestión de crisis.** A través del componente serán establecidas las bases para la elaboración de una política nacional de gestión de crisis para el sector de turismo, con una propuesta de marco regulatorio y acciones específicas asociadas para apoyar a los gobiernos nacional, estaduais y municipales a garantizar una respuesta asertiva en momentos de crisis, tanto sanitarias, como económicas y climáticas, entre otras. Tomando por base la experiencia técnica acumulada por el Ministerio de Turismo, su ambiente operativo y buenas prácticas adoptadas mundialmente, se establecerá el

diseño de un marco regulatorio y se definirán actuaciones necesarias para esa respuesta. Entre los aspectos analizados para la elaboración de las directrices se encuentran: el rol de las políticas organizacionales para guiar la respuesta de los gestores públicos de turismo a eventos de crisis, el análisis del nivel de preparación del Ministerio para responder a crisis en lo que se refiere a reglamentos, personal, estrategias, internalización de lecciones aprendidas, etc. Cambios súbitos testan la capacidad de las organizaciones públicas del sector en responder rápida y adecuadamente a sus riesgos e impactos. El esfuerzo en la elaboración de esas directrices brindará el Ministerio con instrumentos de gestión adecuados a tiempos de crisis, además de preparar la institución para pensar de forma innovadora sobre futuras crisis y sus riesgos, previendo decisiones y delimitando estrategias adecuadas para actuar frente a ellas. El producto esperado para el componente es la consolidación de (i) directrices para la elaboración de una política nacional de gestión de crisis para el sector de turismo en Brasil.

- 3.4. **Componente 3: Identificación de modelos y estrategias territoriales de desarrollo integrado y sostenible del turismo en Brasil.** En este componente se identificarán modelos territoriales de desarrollo sostenible del turismo considerados exitosos y recomendaciones para su aplicación en Brasil. Serán analizados modelos nacionales e internacionales, incluyendo el análisis específico de áreas especiales de interés turístico. El estudio incluirá también un análisis de mercado, considerando la consulta a potenciales inversores y actores-clave locales, una evaluación estratégica de los impactos socioambientales de los distintos modelos, el rol de los incentivos públicos y la seguridad jurídica necesarios a la implementación de dichos modelos. El análisis contemplará también efectos macro de los modelos territoriales más prometedores para Brasil, considerando sus impactos económicos y ambientales. Los modelos sugeridos deberán preconizar el desarrollo sostenible del turismo en sus ámbitos económico, social y ambiental, así como los efectos de la actividad en el nivel territorial local, en sinergia con el contenido del [Marco Sectorial de Turismo del BID](#). A partir del estudio y sus recomendaciones será posible al Ministerio guiar las políticas públicas estratégicas que apoyarán la estructuración de proyectos con el objetivo de captar inversiones privadas al sector. El producto esperado para el componente es la identificación de modelos territoriales de desarrollo sostenible del turismo y recomendaciones para su aplicación a la realidad del territorio brasileño.

- 3.5. El costo total estimado para la CT es de US\$400.000 (cuatrocientos mil dólares), con financiamiento solicitado al Programa Estratégico para el Desarrollo de Sostenibilidad Financiado con Capital Ordinario (SUS). Los fondos serán no-reembolsables y no hay contrapartida local prevista en la CT.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente 1: Plan nacional de recuperación del sector turismo post-pandemia	Estrategias y plan operativo para la recuperación sectorial en el mediano y largo plazos	135.000	135.000
	Detalle de plan operativo asociado a la estrategia de promoción e imagen	25.000	25.000
	Aplicación del IEEM a Brasil	15.000	15.000
Componente 2: Directrices para la elaboración de una política nacional de gestión de crisis	Directrices e acciones para la consolidación de política de gestión de crisis en turismo	50.000	50.000
Componente 3: Identificación de modelos y estrategias territoriales de desarrollo integrado y sostenible del turismo en Brasil	Identificación de modelos territoriales de desarrollo sostenible del turismo y recomendación para su aplicación a Brasil	175.000	175.000
Total		400.000	400.000

- 3.6. Los fondos financiarán un total estimado de 24 meses de servicios de consultoría especializada en planificación estratégica en turismo, análisis de mercado, análisis de gestión de riesgos y áreas de conocimiento relacionadas.
- 3.7. El beneficiario principal de la CT es la República Federativa del Brasil por medio del Ministerio de Turismo y los resultados y productos generados beneficiarán a la cadena productiva del sector a nivel nacional en general, en la medida en que establecerán guías estratégicas para la actuación sectorial en el post-pandemia.
- 3.8. La cooperación técnica será liderada por la Especialista en Turismo basada en la representación del BID en Brasil y contará con el apoyo de especialistas fiduciarios, ambiental y de los sectores de Salud, Mercados Financieros y del BID Invest. El equipo de la CT monitoreará su ejecución en cooperación con el equipo técnico del Ministerio de Turismo de Brasil. Informes técnicos y productos generados por las firmas y consultores contratados serán compartidos con el equipo del Ministerio y basarán el monitoreo de progreso de los contratos y la CT. Todos los informes y productos serán compartidos con el comité técnico del SUS, en reconocimiento a su apoyo a la iniciativa.
- 3.9. Las lecciones aprendidas por el Banco en cooperaciones técnicas y operaciones de préstamo en el sector de turismo serán incorporadas a la ejecución de la CT. De forma puntual, se destaca (i) la importancia de considerarse la participación y cooperación de actores del sector público, privado y sociedad civil implicados en el desarrollo del sector, (ii) la relevancia de actuaciones bajo modelos de desarrollo estratégico, que

permitan focalización en segmentos de demanda concretos, y (iii) lo imprescindible que es la gestión ambiental para el éxito del desarrollo sectorial, todas lecciones recopiladas en el Marco Sectorial de Turismo del BID.

4. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1. La CT será ejecutada por el Banco, a través de la división de División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres (CSD/RND), en acuerdo con solicitud enviada por el Ministerio de Turismo de Brasil. La ejecución por el Banco fue solicitada por el Ministerio de Turismo de Brasil considerando las experiencias previas del BID en la elaboración de estrategias y políticas sectoriales y su capacidad de acceder a una red de actores en Latinoamérica y Caribe para tratar de posibles respuestas a los impactos de la pandemia actual. También fueron consideradas las restricciones impuestas por los procedimientos de contratación locales en el caso de ejecución por parte del Ministerio, que no permitirían la conclusión de los productos en los tiempos expeditos demandados por la pandemia actual (OP-1155-2, Anexo 10, punto d).
- 4.2. Las actividades previstas en la CT se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo) y serán ejecutadas de acuerdo las Políticas de Adquisiciones establecidas del Banco: (i) contratación de consultores individuales, según las normas AM-650; (ii) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (iii) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. En términos de precedencia de acciones, se indica que la contratación y ejecución de los estudios previstos en el componente 3 será iniciada tras avances significativos en los estudios y análisis que conforman los componentes 1 y 2, de modo a guardar la sinergia esperada entre las acciones previstas.
- 4.3. El Banco supervisará y tendrá autonomía para aprobar los servicios de consultoría. Asimismo, el equipo técnico del Ministerio podrá brindar insumos técnicos a los Términos de Referencia de las contrataciones, a los informes de los consultores, y podrá contribuir en la validación de productos y consultas a actores-clave, de modo que los productos generados por la CT sean efectivamente relevantes para el sector de turismo del país.

5. Riesgos importantes

- 5.1. Los tiempos de procesamiento de la cooperación técnica y, posteriormente, de la contratación de los servicios de consultoría previstos pueden ser largos, lo que disminuiría la eficacia del plan de recuperación, cuyo plazo de ejecución debe ser adherente a la realidad de la pandemia y sus impactos. Para mitigar ese riesgo, serán utilizados procedimientos expeditos de aprobación por parte del Banco, siempre que aplicables, y el equipo técnico elaborará Términos de Referencia sólidos y completos rápidamente, que permitan el inicio de los procesos de contratación tan pronto la CT alcance su elegibilidad.
- 5.2. Las estrategias diseñadas pueden guardar poca adherencia a lo que efectivamente ocurrirá en el mercado de turismo, dado el alto nivel de incertidumbre del escenario actual. Para mitigar ese riesgo, el plan será basado en la recogida de informaciones sólidas y fiables acerca de las proyecciones de recuperación, consultando a fuentes renombradas del sector, bien como observando la recuperación de mercados similares.

- 5.3. La adherencia de las acciones delimitadas por el plan de recuperación a las necesidades de los destinos en el nivel subnacional (estados y municipios) y del sector privado podría ser pequeña, comprometiendo la relevancia de los resultados alcanzados. Para evitar ese riesgo, la elaboración del plan prevé la realización de consultas diversas y mecanismos de colaboración y validación junto a actores-clave de los sectores mencionados.
- 5.4. La pandemia, per se, es uno de los riesgos que puede afectar la ejecución de la CT, en la medida en que restringe las posibilidades de interacción personal con los actores involucrados. Para mitigar ese riesgo, las actividades previstas para la ejecución tendrán como base el uso de plataformas digitales y la realización de consultas online.
- 5.5. Finalmente, el ritmo de evolución de las políticas sectoriales puede comprometer la aplicabilidad de las estrategias y acciones diseñadas. Este riesgo será mitigado a partir de la priorización de modelos de construcción conjunta de estrategias, implicando al equipo técnico del Ministerio y compartiendo resultados junto a actores clave del sector privado y público del nivel subnacional.

6. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1. Ninguna

7. Salvaguardias Ambientales

- 7.1. De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Salvaguardias Ambientales (OP-703), esta CT ha sido clasificada bajo la Categoría “C”. No se prevé que las actividades a desarrollarse tengan impacto negativo al medio ambiente o a comunidades vulnerables.

Anexos Requeridos:

[Matriz de Resultados_19203.pdf](#)

[Términos de Referencia_36650.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_54940.pdf](#)