

## Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Estudios de Competitividad Turística y Estrategia de Turismo Post COVID-19
▪ Número de CT:	PN-T1264
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Gomez Garcia, Olga (CSD/RND) Líder del Equipo; Le Pommellec, Marion (CSD/RND) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Arevalo, Daniel Jose (INO/SMC); Cambiasso, Ezequiel (VPC/FMP); Cordero Irigoyen, Hector Alejandro (CSD/CCS); Eskildsen Alfaro, Jan Petter (INO/FLI); Navarrete, Jesus (CSD/HUD); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO); Schneider Talavera, Christian (IFD/CMF); Solis Ahumada, Galileo Humberto (IFD/CTI); Suarez Vazquez, Gines (CSD/RND); Valle Porrua, Yolanda (CSD/RND); Avilan Hernandez, Nicolas
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	30 Jun 2020
▪ Beneficiario:	Gobierno de Panamá, en particular la Autoridad de Turismo de Panamá
▪ 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\$450,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Octubre, 2020
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	CSD/RND-
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSD-Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible
▪ 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:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 En las últimas décadas, el turismo ha experimentado un crecimiento constante y una diversificación cada vez mayor, convirtiéndose en uno de los sectores económicos de mayor expansión y crecimiento a nivel mundial. Esta tendencia ha sido especialmente marcada en las economías emergentes, donde el sector se ha consolidado como un factor clave para el progreso socioeconómico y el bienestar<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> UNWTO, "Sustainable Tourism for Development Guidebook", First edition: 2013.

- 2.2 En 2019 la contribución económica total del sector turismo<sup>2</sup> al Producto Interno Bruto (PIB) mundial fue de US\$8,9 trillones (10,3% del PIB). Con anterioridad al COVID-19, se esperaba que el PIB turístico alcanzaría los US\$13,1 trillones en 2029 (11,5% del PIB global)<sup>3</sup>.
- 2.3 El sector es además uno de los sectores líderes en materia de creación de empleo a nivel mundial. Durante la última década, 1 de cada 5 empleos creados fueron generados por el sector turístico<sup>4</sup>, 1 de cada 4 si sólo tenemos en cuenta el último lustro. Pre COVID-19, más de 1 de cada 10 empleos en el mundo dependían de la actividad turística<sup>5</sup>. Adicionalmente, esta generación de empleo se produce en todos los cuartiles de renta y niveles de educación formal. Es decir, el sector genera empleos en todo el espectro social, permitiendo de manera simultánea obtener ganancias en productividad (con puestos de trabajo altamente tecnificados y de tecnología punta) a la par que generar ingresos y oportunidades de microemprendimiento en los segmentos más vulnerables de la población.
- 2.4 En Panamá el sector representa el 13,6% del PIB, el 14,7% del empleo, el 21,7% de las exportaciones, y el 5,25% de la inversión<sup>6</sup>. Sin embargo, durante los últimos cinco años el sector no se ha beneficiado de la expansión mundial del turismo. En concreto, mientras a nivel mundial el sector crecía a tasas superiores al 4%, el valor monetario del turismo internacional en términos reales en Panamá permanecía estancado. Es decir, Panamá ha perdido cuota de mercado a nivel mundial.
- 2.5 Esta pérdida de competitividad se debe a factores estructurales tales como las carencias del sistema de estadísticas turísticas e inteligencia de mercados<sup>7</sup>, lo cual dificulta una planificación de destinos comprensiva y con visión productiva, así como el diseño de estrategias comprensivas de desarrollo de productos basadas en las necesidades de la demanda y de segmentos de mercado objetivo preidentificados.
- 2.6 Además, existen retos en materia de accesibilidad a los destinos fuera de la Ciudad de Panamá, tal y como demuestran los rankings del Foro Mundial Económico (WEF, por sus siglas en inglés). Datos de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP) y de organizaciones sectoriales del sector privado muestra que más del 60% de las habitaciones y casi el 50% de los hoteles se concentran en la Provincia de Panamá.
- 2.7 Otros factores estructurales relevantes son los retos en materia de innovación y de penetración del uso de medios de pago electrónicos en el ámbito rural, o del uso de técnicas de gestión basadas en la optimización de los ingresos, o la distribución del producto turístico en línea<sup>8</sup>. Además, existen importantes retos de adecuación del

---

<sup>2</sup> Medición siguiendo las recomendaciones estadísticas de la UNWTO y en base a la metodología del WTTC. Ver nota metodológica "Economic Impact Report Methodology" publicada el 8 de agosto de 2020.

<sup>3</sup> WTTC, "Economic Impact 2019. World.", May 2019, London, United Kingdom.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> WTTC, Database, Mayo 2020. Datos del sector de viajes y turismo. Los datos del PIB tienen en cuenta los efectos directos, indirectos e inducidos del sector de viajes y turismo en Panamá. Los datos de empleo los efectos directos e indirectos de este mismo sector.

<sup>7</sup> En el último reporte de competitividad en materia turística del WEF Panamá se situó en la posición 65 de un total de 140 países en lo que a los datos y estadísticas comprensivas sectoriales se refiere. Ver WEF, "The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019", Ginebra, Suiza, 2019. El país se situó en la posición 72 de 140 en materia de efectividad de su gasto en promoción turística.

<sup>8</sup> En el último reporte de competitividad en materia turística del WEF Panamá se situó en la posición 76 de un total de 140 países en "ICT Readiness". Ver WEF, "The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019", Ginebra, Suiza, 2019.

recurso humano a las necesidades de las empresas del sector o al entorno del mercado laboral<sup>9</sup>. Otros desafíos relevantes son los retos en materia de gobernanza y adecuación del marco legal que rige el sector turismo a las nuevas realidades sectoriales (i.e. nuevas tecnologías).

- 2.8 Estos retos han impedido que Panamá, a pesar de los numerosos y únicos factores de atracción con los que cuenta, haya podido aprovechar todo su potencial y consolidarse como un destino asentado en los productos de sol y playa, encuentro natural, deporte y aventura y/o cultura y patrimonio.
- 2.9 Además, a los retos mencionados hemos de sumarle la amenaza transversal del cambio climático. En los próximos años se espera que el cambio climático afecte al conjunto de factores de atracción naturales, culturales y patrimoniales del país, poniendo en riesgo su potencial como destino turístico competitivo.
- 2.10 Tras el implacable impacto que ha tenido a nivel mundial la pandemia de la COVID19, en un contexto de demanda por turismo internacional impresionantemente reducido<sup>10</sup>, resolver estos retos es más crucial que nunca.
- 2.11 Por ello el Gobierno de Panamá ha solicitado el apoyo del Banco para efectuar un diagnóstico comprensivo del sistema estadístico, de los factores de atracción, producción y soporte, de las potenciales medidas requeridas para preservar los factores de atracción naturales, culturales y patrimoniales, de la amenaza del cambio climático, y de la potencial necesidad de adecuación del marco legal, fiscal y de gobernanza del sector que le ayude a superar la crisis de la COVID-19. A partir de estos diagnósticos se elaborarán análisis comprensivos de competitividad de destinos y se informará la hoja de ruta elaborada por el gobierno de cara a reposicionar el sector turístico panameño y apoyarlo a resurgir de esta crisis fortalecido y más competitivo. El objetivo primordial de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar la generación de conocimiento que permita el diseño eficiente y efectivo de políticas públicas dirigidas a fortalecer la competitividad y sostenibilidad del sector turístico panameño en un contexto post COVID-19 y de amenaza inminente del cambio climático.
- 2.12 El Banco cuenta con senda experiencia en este tipo de proyectos y con un personal técnico especializado, tanto en turismo como en los diferentes componentes de análisis que el sector requiere, por lo que se considera este apoyo podría resultar de un alto valor agregado para el país.
- 2.13 Esta CT se alinea con las áreas de Productividad e Innovación, Inclusión Social e Inequidad, e Integración Regional de la Actualización de la Estrategia Institucional, así como con los tres temas transversales: Género y Diversidad, Cambio Climático y Medioambiente y Mejora de las Instituciones y la Gobernanza recogidos en la misma. Asimismo, esta CT se alinea con los objetivos del fondo de sostenibilidad de “ampliar la base de conocimiento sobre adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos y energía sostenible con el objeto de movilizar inversiones

---

<sup>9</sup> En el último reporte de competitividad en materia turística del WEF Panamá se situó en la posición 98 de un total de 140 países en “Cualificación de la Fuerza Laboral” y en la posición 125 en “Mercado de Trabajo”. Ver WEF, “*The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019*”, Ginebra, Suiza, 2019.

<sup>10</sup> La UNWTO estima que en 2020 pasaremos de acoger casi 1,5 billones (106) de turistas internacionales a entre 300 y 600 millones.

relacionadas con el cambio climático" y con el resultado "generación de productos de conocimiento, datos e insumos operativos".

- 2.14 Esta CT ha surgido como consecuencia de la afectación de la pandemia COVID-19 y no se alinea con la Estrategia de País vigente ni se encuentra recogida en el Documento de Programación País (CPD, por sus siglas en inglés).

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 El objetivo de esta CT es apoyar la generación de conocimiento que permita el diseño eficiente y efectivo de políticas públicas dirigidas a fortalecer la competitividad y sostenibilidad del sector turístico panameño en un contexto post COVID-19 y de amenaza inminente del cambio climático.
- 3.2 Entre los aspectos que se estarían incluyendo para lograr dicho objetivo se encuentran los siguientes: (i) apoyo a la planificación y gestión del reinicio de la actividad turística post COVID-19 e identificación de medidas clave para la supervivencia de las empresas del sector; (ii) análisis de la demanda y tendencias de demanda post COVID-19; (iii) análisis de los factores de atracción, producción y soporte de Panamá y análisis de competitividad turística del país y de al menos uno o dos destinos subnacionales priorizados en la nueva realidad post COVID-19<sup>11</sup>, incluyendo un análisis del potencial impacto del cambio climático y los correspondientes análisis de benchmarking y sostenibilidad en el marco de la era post COVID-19; (iv) análisis de la Gobernanza y del Marco Fiscal del Sector; y (v) actividades de difusión de los resultados y planes financiados por la presente CT.
- 3.3 **Componente I. Apoyo a la planificación y gestión del reinicio de la actividad turística post COVID-19.** Con este componente se procederá a complementar todas las acciones y planes ya elaborados por la ATP en relación a la reapertura del sector turismo. En particular, se procederá a financiar consultas con profesionales del sector que hayan tenido que diseñar e implementar estrategias de reinicio de la actividad turística, así como a los profesionales de otros países involucrados en las estrategias de reapertura. Se hará un levantamiento de información relativa a las medidas de reapertura adoptadas por países similares o de referencia. Asimismo, se evaluarán las medidas tomadas por otros países afectados de cara a superar esta crisis y apoyar la supervivencia de las empresas turísticas y el mantenimiento de los puestos de trabajo del sector.
- 3.4 **Componente II. Análisis de la demanda y tendencias de demanda post COVID-19.** Bajo este componente se procederá a la identificación de fuentes clave de Inteligencia de Mercados, que permitan la identificación de tendencias de demanda, incluidos los patrones de reservación y cancelaciones y los canales de distribución predominantes para Panamá y principales destinos país competidores. Se efectuarán encuestas a los segmentos de demanda priorizados para valorar la evolución de la propensión a viajar y elementos clave de comportamiento del consumidor, potencialmente: turismo interno nacional, principales mercados emisores limítrofes, panameños residentes en el exterior y mercados nicho con potencial de crecimiento. Se efectuará un análisis de las bases de datos de empresas de alojamiento compartido y de transporte compartido de estar

---

<sup>11</sup> Teniendo en cuenta como insumos relevantes todos los estudios de diagnóstico ya realizados hasta la fecha, así como los planes de competitividad a nivel país y sectoriales.

disponibles. Se evaluarán los elementos clave en la reactivación o frenazo de la demanda de turismo internacional. Se efectuará un diagnóstico del sistema de datos y estadísticas turísticas (INEC, ATP, PROMTUR) y se efectuarán recomendaciones para mejorarlas, incluyendo todo el sistema de información y análisis de información del sector. Finalmente, en este componente se identificarán las brechas de información existentes para efectuar análisis estratégicos de destinos y por producto, incluyendo los aspectos relativos a información fiscal.

- 3.5 **Componente III. Análisis de competitividad en la era post COVID-19 del destino país Panamá y de, al menos, uno o dos destinos subnacionales priorizados.** En este componente se analizarán los principales factores de atracción, producción y soporte y su alineación con las nuevas tendencias de la demanda post COVID-19, tanto en materia de peso relativo de los diferentes segmentos de demanda, como de las necesidades y deseos de los principales segmentos de demanda prioritarios. Se identificarán medidas de preservación de la biodiversidad, conservación y potencial mejora del capital natural, cultural y patrimonial del país y de mitigación y adaptación al cambio climático. Se analizará la conectividad aérea con los principales mercados emisores internacionales y la accesibilidad a los principales destinos de Panamá por los diferentes modos de transporte. Asimismo, se procederá a la caracterización del tejido productivo turístico en los principales destinos del país.
- 3.6 **Componente IV. Análisis de la Gobernanza y del Marco Fiscal del Sector.** Con este componente se financiará la revisión del marco de gobernanza de turismo (marco de gobernanza de la gestión de destinos, Gabinete Turístico, marco de financiamiento de PROMTUR, articulación del marco de competencias Gabinete Turístico - ATP - PROMTUR – municipalidades, etc.) y sugerencias para su adecuación a la nueva realidad tecnológica y competitiva del sector, así como para impulsar medidas de mitigación y de adaptación al cambio climático y de mejora de competitividad de los destinos turísticos panameños. Asimismo, se analizará el marco fiscal del sector e identificarán los puntos clave de este.
- 3.7 **Componente V. Actividades de divulgación.** Bajo este componente se financiarán actividades de retroalimentación con los principales stakeholders del sector turístico y se difundirán los resultados y planes financiados por la presente CT a través de publicaciones y eventos. Entre otros, se procederá al financiamiento de reuniones -presenciales o virtuales-, para facilitar la difusión de los productos generados y el posicionamiento de los mismos en la web, el diseño gráfico y edición de los reportes, y su potencial traducción a otros idiomas diferentes al español.
- 3.8 El presupuesto total estimado es de US\$450.000. No se espera contrapartida local.

**Presupuesto Indicativo**

<b>Actividad / Componente</b>	<b>Descripción</b>	<b>BID/Financiamiento por Fondo</b>	<b>Contrapartida Local</b>	<b>Financiamiento Total</b>
<b>Componente I</b>	Apoyo a la planificación y gestión del reinicio de la actividad turística post COVID19 e identificación de medidas clave para la supervivencia de las empresas del sector.	60.000	0	60.000
<b>Componente II</b>	Análisis de la demanda y tendencias de demanda post COVID-19.	125.000	0	125.000
<b>Componente III</b>	Análisis de competitividad en la era post COVID-19 del destino país Panamá y de, al menos, uno o dos destinos subnacionales priorizados.	160.000	0	160.000
<b>Componente IV</b>	Análisis de la Gobernanza y del Marco Fiscal del Sector.	90.000	0	90.000
<b>Componente V</b>	Actividades de divulgación	15.000	0	15.000
<b>TOTAL</b>		<b>450.000</b>	<b>0</b>	<b>450.000</b>

#### **IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 4.1 Según lo solicitado por el Gobierno de Panamá, esta operación será ejecutada por la División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Gestión de Riesgo de Desastres (CSD/RND) del Banco Interamericano de Desarrollo en estrecha colaboración con la Representación de Panamá (en especial, con los especialistas sectoriales miembros de equipo a ella asignada y con el Jefe de Operaciones) y con el Gobierno de Panamá. La razón principal que justifica la ejecución del proyecto por parte del Banco es el conocimiento que la institución ha adquirido en la preparación y ejecución de este tipo de estudios durante sus más de seis décadas de vida en diversos países prestatarios<sup>12</sup>. Esta experiencia ha permitido extraer importantes conocimientos y lecciones aprendidas que se consideran añadirán valor a esta asistencia técnica. Asimismo, el Banco cuenta con un personal técnico especializado tanto en turismo como en los diferentes componentes de análisis que el sector requiere, por lo que se considera que el involucramiento de especialistas sectoriales, fiduciarios, y de operaciones que conforman el equipo resultará de valor agregado para el país. Adicionalmente, el país beneficiario y el Banco concuerdan que la contratación por parte del Banco de algunos estudios y diagnósticos podría facilitar y reforzar la independencia de los mismos (por ejemplo, en lo relativo a temas ambientales).
- 4.2 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de

<sup>12</sup> Ejemplos de ello son las siguientes cooperaciones técnicas: HO-T1291 "Apoyo a la Elaboración del Plan Maestro de Turismo de Honduras", BO-T1263 "Apoyo a la Preparación y Ejecución Inicial del Programa Nacional de Gestión Turística", CO-T1336 "Innovación y Encadenamientos Productivos en turismo en San Andrés, Providencia", entre otras muchas.

adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

## **V. Riesgos importantes**

- 5.1 Los riesgos más importantes de este proyecto son la inadecuada selección de los consultores o firmas consultoras y/o inadecuación de los productos elaborados a las necesidades particulares del sector, en particular debido a que la realidad resulte finalmente muy distante de los escenarios previstos, dada la incertidumbre asociada a la pandemia. El Banco trabajará con el Gobierno de Panamá en la identificación de medidas de monitoreo y mitigación de estos riesgos, tales como: la revisión exhaustiva de los términos de referencia para la elaboración de los diferentes productos, las revisiones multidisciplinarias de las diferentes propuestas, las consultas públicas con los principales stakeholders del sector, los estudios de caso del desarrollo de destinos análogos y un monitoreo constante de las previsiones y escenarios actualizados de la evolución de la pandemia. Asimismo, se trabajará en estrecha coordinación con los actores sectoriales para lograr consensos y mejorar las posibilidades de que las reformas se lleven a cabo y se mantengan en el tiempo. Se espera asimismo reforzar el conocimiento técnico gubernamental en temas claves sectoriales. Otro potencial riesgo asociado con la COVID-19 son los posibles retrasos o dificultades logísticas de las misiones de campo. Trabajaremos en estrecha colaboración con la ATP para facilitar estas misiones y mitigaremos el riesgo de no poder llevar a cabo las mismas a través del uso de tecnología.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 Ninguna.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 No se anticipa que las actividades que se financiarán en esta CT tendrán impactos sociales o ambientales negativos directos o indirectos. Según el Kit de herramientas de detección de salvaguardas del Banco, esta operación se clasifica en la categoría "C" porque: (i) no existen riesgos ambientales o sociales; y (ii) hay una contribución directa para resolver problemas ambientales.

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - PN-T1264](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1264](#)

[Términos de Referencia - PN-T1264](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1264](#)