GT 33: Teoría y praxis en turismo

Gestión Pública del Turismo en el eje Maldonado-Punta del Este, 1997-2012

TUT Gabriela Angelo[1]

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar. Área de Estudios Turísticos, CURE, Udelar.

Introducción

La ponencia intenta reflexionar acerca de las políticas públicas en turismo en el eje Maldonado-Punta del Este (Departamento de Maldonado, Uruguay) en el período 1997- 2012, tomando en consideración el análisis de la intervención de los actores públicos, privados y la comunidad.

En las primeras décadas del siglo XX, América Latina extrapoló modelos de desarrollo turístico de los países industrializados, esto generó que se hayan aplicado políticas de otras realidades, que no necesariamente fueron las más adecuadas para un desarrollo en el largo plazo. En la actualidad, los procesos de globalización también están afectando el papel del Estado, y las organizaciones internacionales están desempeñando un papel importante en la política y en la planificación turística. No obstante ello, la participación del Estado todavía es muy importante para el desarrollo equitativo de la actividad turística, ya que el mercado por sí sólo no atiende las necesidades sociales, económicas, culturales y ambientales, que requiere una política de turismo sostenible.

Esta ponencia presenta una descripción de determinadas acciones que se llevaron a cabo en la gestión pública de turismo en los últimos quince años, indagando sobre el rol que jugaron estas acciones en el crecimiento del balneario. Se plantea conocer cuáles y cómo fueron las acciones del gobierno que marcaron el rumbo del turismo en el período, así como identificar la existencia de una política turística. Cabe destacar, que en esta etapa de la investigación, no se realizará un análisis profundo del tipo de desarrollo turístico que se da en la zona de análisis y este quienes beneficia.

La inexistencia en algunos años de un corpus ordenado que dé cuenta de la planificación realizada que permita conocer de manera directa los objetivos que guiaron a los gobiernos del período de referencia, conlleva a extraer esta información de las acciones de los distintos

1 Técnica Universitaria en Turismo (FHCE, Universidad de la República); Ayudante de Teoría del Turismo (Área de Estudios Turísticos, CURE, Udelar) - gabriela_angelo@hotmail.com

responsables políticos y de los actores privados, como de los textos normativos (resoluciones, ordenanzas, decretos, etc.) que fueron aprobados.

La metodología utilizada es de corte cualitativa en base a revisión bibliográfica, análisis de fuentes documentales (diarios, revistas, actas de la Junta Departamental de Maldonado, leyes nacionales, y decretos nacionales y municipales, entre otros) así como el análisis de datos oficiales y entrevistas a informantes calificados.

Se percibe que en años anteriores se reflexionó y se plantearon propuestas sobre que el turismo debía contar la planificación adecuada y con medidas concretas, es más, que debía ser tomado en cuenta como una política de estado pero recién esos intentos, y en algunas líneas de trabajo se vieron concretados y/o profundizados a partir del año 2005.

Análisis de políticas públicas, política turística, turismo, planificación y gestión

El estudio de las políticas públicas puede entenderse como un campo multidisciplinario de investigación cuyo objetivo es el estudio de problemas públicos que enfrentan las sociedades contemporáneas, la generación de alternativas de acción, y el estudio de causas y consecuencias de la acción pública producto de la ejecución de políticas. Según Harold Lasswell el análisis de políticas públicas, es una actividad intelectual y practica orientada a la creación, evaluación crítica y la comunicación de conocimiento de y en el proceso de elaboración de políticas. (Laswell: 1951).

Por su parte Pineda (2007) señala que el concepto de política o acción pública como categoría de análisis está basado en varios supuestos: a) supone que la acción pública es deliberada, es decir, resulta de un acto de voluntad política y que, por lo tanto, tiene un objetivo o finalidad específica. Un principio paradigmático de la acción pública es que, debido a la escasez de recursos, lo gobiernos no pueden atender todas las demandas (…) por ello, la acción pública requiere siempre una agenda pública, es decir de la selección entre varias alternativas y objetivos divergentes. A su vez, la selección de cada uno de estos objetivos conlleva la elección y decisión entre diversos medios posibles para alcanzarlos; b) esta definición supone que los gobiernos no trabajan de manera aislada sino que interactúan con otras instituciones públicas y con grupos o personas de la sociedad civil; c) la definición de acción pública se refiere a aquello que se lleva a cabo en el espacio público, es decir en el campo de los intereses comunes o colectivos a la luz de las miradas de los diversos actores sociales. Pero, además se debe tener presente que «la acción pública es limitada primeramente porque está sujeta a reglas, normas y procedimientos establecidos (…) está también delimitada a cierto espacio geográfico y organizacional (…), y por último, que la acción pública es continua y evolutiva[2] (Pineda: 2007). La visión a largo plazo requiere ser incorporada porque una política pública de turismo debe de abordar tanto la situación actual del destino como su posible evolución. Por ello la gestión pública debe enfocarse, entre otras acciones, a generar recursos, capitales y capacidades para enfrentar nuevos desafíos.

2 Pineda, Nicolás: Seminario de Políticas Públicas. "El concepto de políticas públicas: Alcances y limitaciones". Pág 14-15. Año 2007.

En este contexto de análisis entonces, ¿cómo se define al turismo? Se hace difícil construir una definición cerrada que lo englobe, pero para los fines de este trabajo se define por parte del autor al turismo como: un fenómeno temporal, multidimensional, y único, en el cual deberían interactuar sinérgicamente distintos actores que están directa e indirectamente involucrados dentro de un territorio turístico, procurando aportar una experiencia de valor positiva al visitante, al destino y a la comunidad receptora. En relación a esto, no parece posible priorizar entre las dimensiones económica, social, cultural y medioambiental al momento de estudiar el turismo y la gestión del turismo (Velasco 2011).

Las políticas públicas son acciones de gobierno, por lo que se entiende al estudio de la gestión pública del turismo, como el análisis del proceso de acciones del gobierno en materia turística determinadas por factores sociales, políticos y económicos, en un territorio y contexto dado, entendiendo que el objetivo central de una política pública es el bien común. La Organización Mundial del Turismo (OMT) define Política Turística como la acción que desarrolla el sector público desde el conjunto de administraciones e instituciones que lo componen que afectan de manera relevante a la actividad pública.

Lickorish (1991) sostiene que la actitud de un gobierno en la instrumentación de la política turística puede ser pasiva o activa. Pasiva cuando la actuación se reduce a acciones que pueden afectar al turismo, aunque no obedece a decisiones enfocadas específicamente a favorecer o influir en su desarrollo. Por contra, el «posicionamiento» activo del gobierno en el área del turismo conlleva acciones deliberadas para favorecer la actividad, lo cual implica el reconocimiento de necesidades específicas y la imperiosidad por influir en favor de ciertos objetivos preestablecidos. Pero a su vez desde la actuación activa del gobierno existen dos enfoques, por un lado, de planteamiento gestor, en el cual el Gobierno establece los objetivos del turismo, a la vez que aporta el apoyo necesario de orden organizacional y legislativo, para alcanzar los objetivos programados; y por otro lado, se encuentra el planteamiento evolutivo, donde el Gobierno desempeña un papel operativo y especialmente activo, derivado de la carencia o falta de voluntad del sector privado por involucrarse en la actividad turística.

Desde una visión económica, la política turística se constituye en un cuerpo teórico que tiene su origen y fundamento en la política económica (…), se deriva de la política económica y está condicionada por la política económica general; y las demás políticas sectoriales (Monfort: 2000). En relación a esto Velasco (2011), dice que no significa que el análisis de la política turística no pueda abordarse desde la perspectiva económica, de hecho la mayor parte de los estudios parten de la perspectiva económica, considerando la política turística como un capítulo de la política económica, o se centren en el análisis de las estructuras institucionales diseñadas o en la descripción de las acciones aprobadas por los diferentes gobiernos. Se entiende que si se parte de la idea de que la política turística es un capítulo de una política económica mayor, se dejan fuera algunas dimensiones de los problemas que son parte nuclear del turismo.

> Una política turística es un cauce de acción intencionadamente coherente. El conjunto debe ser articulado y relacionado, es decir es necesario que exista una concepción común de referencia, una idea de qué es el turismo, cuáles son los dilemas que enfrenta y cómo debe desarrollarse globalmente. Las decisiones únicas no constituyen una política, ni la suma de decisiones aisladas que afecten tangencialmente al turismo pero no hayan sido diseñadas para este espacio. (Velasco: 2011)

En una postura diferente, Capece (2001) afirma que la política turística debe ser producto de un acto deliberado y previo a la gestión, es el qué, para qué y para quienes. En este esquema la gestión es ejecución y viene después, lo primero sería el soporte ideológico, los grandes lineamientos, es decir, la política. El turismo exige políticas públicas adecuadas para enfrentar, la administración del sector y la articulación de los actores, en un territorio y contexto determinado, y la forma que adopta el territorio turístico es resultado de la interacción de los agentes. La dimensión territorial del turismo también es un espacio de relaciones y de poder. Es el ámbito de control, de dominio, de apropiación (Haesbaert: 2004).

Si pensamos en los objetivos de la política turística, éstos son numerosos y divergentes para cada zona, región o país, además de que van a depender de los productos turísticos existentes y de las motivaciones y directrices de las autoridades responsables de institucionalizar la política turística (…). Las circunstancias de cada territorio en cada momento priorizarán preferentemente una serie de objetivos (Monfort: 2000), saber esto es fundamental para entender la lógica de la planificación en la gestión pública, entendiendo por planificación «un proceso que busca intervenir en la realidad con el fin de modificarla u orientarla hacia un fin deseado» (Cepal: 2003).

Cuando se pretende analizar las políticas públicas, en este caso las políticas turísticas hay que tener en cuenta que la misma va a adoptar diferentes formas y fines según sea el entorno político en el cual se desarrolla. Lickorish y Jenkins (2000) señalan que históricamente la política y la planificación han sido responsabilidades del gobierno pero que actualmente esto ha cambiado debido a la participación del sector privado en la elaboración y monitoreo de las políticas específicas para el turismo. En los últimos años, uno de los preceptos de la OMT ha sido la gobernanza turística, donde tanto el gobierno, como el sector privado, no sólo tienen el deber, sino la obligación de conducir las políticas en conjunto. La ONU la ha definido como:

> La Gobernanza es el ejercicio de la autoridad, no solo política, sino también económica y administrativa, en la gestión de los asuntos de un país a todos sus niveles. Incluye al Estado, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, además de los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias.

Además, según lo sostenido por la OMT (1999:28) en este nuevo escenario, la participación de la sociedad en el proyecto de desarrollo turístico es imprescindible desde un enfoque democrático y de equidad social.

Desarrollo

En la historia del turismo en el Uruguay, el papel del Estado fue fundamental en la construcción del país turístico, y asumió prácticamente todas las funciones relacionadas con su desarrollo, fue constructor de infraestructura (rutas, caminos, vías férreas, entre otros) promotor, hotelero, prestamista, transportista, regulador, explotador de los juegos de azar, etc. En este contexto se impulsó el desarrollo de Punta del Este, que hacia 1960 ya estaba consolidada como uno de los principales balnearios del Atlántico Sur. Por supuesto que la iniciativa y el capital privado estuvieron presentes en el desarrollo de los distintos balnearios y sobre todo en la zona Este de Uruguay.

Reconociendo que el desarrollo de la actividad turística se caracteriza por la combinación de acciones conjuntas entre actores del sector privado y el sector público, este análisis se centrará en conocer cuáles fueron las acciones del gobierno que marcaron el rumbo del turismo en esta zona del departamento. Durante el período elegido se sucedieron cuatro administraciones, y las últimas dos de un partido político que asumía por primera vez la responsabilidad de gobierno, tanto a nivel nacional como departamental. Se puede reflexionar acerca del papel del Gobierno Departamental de Maldonado en el fomento de la actividad en los últimos quince años, debido a que se sucedieron hechos y distintas acciones que dan cuenta del rumbo que se pretende para Punta del Este y su zona de influencia. Entre ellas cabe resaltar:

a) creación de asociaciones público-privado para el fomento turismo en el departamento, el «Clúster de Turismo de Punta del Este» y «Destino Punta del Este»;

b) avances en la legislación turística;

c) mayor promoción del destino a nivel internacional- participación en ferias de turismo;

d) existencia de un Plan de Ordenamiento Territorial, tomando al turismo como clave en el proceso de desarrollo de otras zonas del departamento;

e) desarrollo de infraestructura de transporte y de infraestructura social;

f) remodelación del Puerto de Punta del Este;

g) creación de la «Cuenta Satélite de Turismo», una base de información para la toma de decisiones;

h) desarrolló la Marca Ciudad: Destino Punta del Este en el año 2010,

i) proyecto Región Este: integración regional para el desarrollo del turismo del departamento y la región;

j) decreto Nº 3911: Plan de Ordenamiento Territorial del eje Aparicio Saravia que incluye entre otros, proyectos de infraestructura turística Centros de Convenciones y Predio Ferial, la nueva Terminal de Ómnibus y proyecto del Eco Parque del Humedal del arroyo Maldonado.

A continuación sólo se analizará en profundidad algunas de las acciones que se describieron anteriormente, comenzado por describir como está organizado el sector público en el ámbito turístico.

Organización de sector público

A nivel nacional el Ministerio de Turismo y Deporte tiene el cometido de orientar, estimular, promover, reglamentar, investigar y controlar el turismo y las actividades y servicios directamente relacionados al mismo (MINTUR). A nivel departamental la Dirección de Turismo (DGT) es la encargada de supervisar, regular, coordinar, y promover las acciones tendientes al fortalecimiento y buen desarrollo del Turismo. A la Dirección General de Turismo le compete:

a) Planificar, supervisar, coordinar y promover acciones que tiendan al fortalecimiento del turismo receptivo; coordinar políticas bilaterales y multilaterales de promoción y programas de oferta turística con Provincias y Estados del área turística de influencia.

b) Planificar, supervisar, coordinar y promover acciones que tiendan al fortalecimiento del turismo interno para proveer de una buena ocupación en baja temporada.

c) Mantener un estrecho relacionamiento con los agentes turísticos que permita un manejo coordinado y profesional del tema.

d) Participar en la definición del producto turístico departamental, en la planificación del marketing estratégico y en el diseño de planes de emergencia turística, en coordinación y con la participación de todos los organismos públicos y privados involucrados.

e) Integrar el Consejo Departamental de Turismo.

f) Fomentar la inversión para ejecutar proyectos que mejoren la estructura turística departamental.

g) Ejecutar programas tendientes al fortalecimiento de áreas turísticas zonales.

h) Promover actividades destinadas a la capacitación técnica y científica de los recursos humanos asignados para satisfacer la demanda turística.

Avances en la Legislación- Plan Nacional de Turismo

La Ley de Turismo Nº 14.335 —vigente actualmente aunque existen propuestas de reformulación — declara que el turismo es una actividad de interés público, como factor de desarrollo económico y social. De acuerdo con lo expresado por la Ministra de Turismo, Sra. Liliam Kechichián:

> … incorpora algunos aspectos como el reconocimiento del Turismo como Derecho Humano. Entre otros, ubicó los impactos de las nuevas tecnologías en el sector, la importancia de la accesibilidad y universalización para facilitar la inclusión de todos, la promoción más amplia del Turismo Interno y Turismo Social, apoyados en una marca país

como Uruguay Natural para la promoción internacional, así como la inclusión de una visión que facilite la gestión administrativa.[3]

Complementando esta posición agrega:

> *… La publicación justifica que «la regulación legal de dicha actividad es una necesidad imperiosa de nuestro tiempo, dada su trascendencia para la vida socio-cultural, laboral y económica de nuestro país. La regulación legal que hoy existe se basa en normas jurídicas que por el paso del tiempo requieren un imprescindible ajuste.*[4]

El texto elaborado tuvo inicio en los esfuerzos promovidos por el Ministro de Turismo y Deporte, cuando recogió el apoyo al "Compromiso Nacional por el Turismo"[5], por parte de todos los candidatos a la presidencia de la República en las pasadas elecciones internas de los partidos políticos, y agremiaciones del sector turístico. Este compromiso es un gran paso para la tan reclamada política de estado con respecto al turismo.

Un hito de gran importancia en lo que hace a la planificación del turismo, es que por primera vez en el Uruguay en 2009 se aprueba el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 por parte del Consejo Nacional de Turismo (CONATUR). El mismo se llevo a cabo durante diez meses con la participación de todos los actores del sector turístico, desde las mayores empresas hasta la central sindical, permitiendo alcanzar resultados muy positivos. Se desarrollaron las cinco jornadas regionales de sensibilización que, procuraron una puesta al día de la información en cuanto al marco en el que se desarrolla la actividad turística. Luego se sucedieron los debates regionales, más tarde las reuniones sectoriales y, finalmente, el análisis del documento previo a la aprobación, en todas las capitales departamentales. En el Anexo del Plan Nacional de Turismo se encuentran detalladas las líneas de trabajo a nivel local y departamental.

En 2009, como ocurre en otros lugares del mundo, se comenzó a implementar la normativa *tax free* para el turista extranjero (devolución del IVA solamente sobre algunos productos de producción nacional que salen del país), aunque la ley la creó en el año 2006.

Promoción como Destino de Inversiones

Durante el período de análisis se aprobaron distintos decretos para posicionar a Uruguay como destino de inversiones, si bien muchas son de carácter nacional, por su naturaleza afectan directamente al eje territorial de análisis. Entre ellos:

EL Decreto Nº 455/007 Promoción y Protección de Inversiones del año 2007, actualiza la Ley Nº 16.906 del año 1998 y amplia las exenciones fiscales apuntando a beneficiar a las empresas que invierten en proyectos que contribuyan a alcanzar los objetivos de política económica. Dentro del

---

3 www.turismo.gub.uy- Palabras de la Ministra de Turismo y Deporte Liliam Kechichián.

4 . www.correodepuntaldeleste.com- Palabras de la Ministra de Turismo y Deporte Liliam Kechichián

5 www.archivo.presidencia.gub.uy (Fecha: 08 de julio de 2009)

marco de dicha ley para la promoción del sector turístico, se crea el decreto Nº 175/003[6] en 2003. El mismo decreta que las empresas turísticas pueden obtener de beneficios fiscales para sus proyectos turísticos siempre y cuando contribuyan:

a) al desarrollo geográfico y turístico de la infraestructura de la zona en que se ubique el proyecto;

b) a la satisfacción total o parcial de carencias específicas en la planta turística de la zona;

c) a la generación y captación de la demanda turística;

d) a la creación de servicios innovadores. Asimismo, el decreto Nº 404/010[7] de 2010, hace referencia a los hoteles condominio, mediante el cual los emprendimientos que funcionen bajo el régimen de Hoteles Condominio tienen beneficios similares a los que obtendría un hotel que desarrolla sus actividades bajo un esquema tradicional. Se busca promover esta actividad para mayor captación de demanda de turismo.

Por último en 2012 para la promoción general de inversiones se aprueba el decreto Nº 002/012[8]. Considerando la nueva realidad económica-social, describe una nueva metodología de evaluación de los proyectos de inversión y entre los objetivos están: a) perfeccionar el régimen de promoción de inversiones, haciendo más estrecha la relación entre los objetivos a promover y los beneficios a otorgar; b)atender las consideraciones de "calidad" en el empleo generado y las oportunidades de empleo para los colectivos que tienen más dificultades de integración en el mercado laboral formal; c) promover en forma específica el desarrollo de emprendimientos de las micro y pequeñas empresas; d) fomentar los procesos de concentración geográfica de la producción en parques industriales, zonas turísticas, etc.

Según fuentes del Ministerio de Economía y Finanzas, los proyectos de inversión aprobados por COMAP (Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones) y las inversiones han crecido significativamente entre el 2008 y 2012. A su vez, el 60% de los proyectos se localizó en el interior del país. Sólo en la Región Este hubo un total de 72 proyectos, inversión promovida en U$S 303,4, siendo el departamento de Maldonado el mayor de la región con 55 proyectos equivalentes a U$S 259, 2. En relación a esto, en las líneas de trabajo que tiene la DGT, no se puede concebir el desarrollo turístico sin inversiones privadas y no puede haber inversiones privadas si no hay desarrollo turístico. «Destino Turístico y Destino de Inversiones se retroalimentan».

Por otra parte, en 2008 se aprueba la Ley Nº 18.308 de Ordenamiento Territorial, que crea un régimen legal respecto de la organización del uso de la tierra, para optimizar la calidad de vida de los habitantes y mejorar el uso ambiental de los recursos naturales. Antes los gobiernos sólo podían ordenar el territorio urbano, lo que pasaba en el territorio rural era decidido desde Montevideo, y generalmente sin consultar a los gobiernos departamentales, como tampoco a la comunidad. La nueva ley permite a los gobiernos departamentales ordenar todo el territorio, el urbano y el rural;

6 http://www.mef.gub.uy/unasep_decreto175_03.php
7 http://www.mef.gub.uy/unasep_decreto404_10.php
8 http://www.mef.gub.uy/unasep_antecedentes_objetivos_002_012.php

siendo Maldonado uno de los primeros departamentos en empezar a ordenar su territorio. Esto obliga a mirar el territorio de manera integral, por lo que se generaron varios proyectos, muchos de ellos vinculados con el turismo. Al respecto el Asesor en Turismo de la Intendencia Departamental, Ramón de Isequillas, agregaba: «Históricamente el sector privado fue el que marcó la tendencia de cómo se desarrollaba Punta del Este, pero esto se invirtió en los últimos años con la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial».

También se aprobaron otros decretos a nivel departamental, como ser: el decreto Nº 3786, que otorga estímulos para la construcción, el decreto: Nº 3788, exoneración de contribución inmobiliaria a establecimientos hoteleros, ambos decretados en 2003. El decreto Nº 3844/008 de 2008, que crea la Comisión Departamental de Patrimonio, siendo su cometido, el rescate, puesta en valor, conservación y preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural de Maldonado. Esta comisión es asesora de la IDM. Actualmente, la Dirección General de Turismo no participa de las reuniones de trabajo de la comisión. Por último, en el mes de diciembre de 2012 se aprueba el Decreto Nº 3911: Plan de Ordenamiento Territorial del eje Aparicio Saravia que incluye varios proyectos de infraestructura social y turística.

Promoción del destino

En la actualidad, el turismo en el Uruguay se ha convertido en una de las principales actividades del país, siendo constante su crecimiento sobre todo en los últimos años. Sigue teniendo una marcada estacionalidad y gran dependencia del mercado emisor argentino, esta situación fue durante muchos, y sigue siendo, una preocupación a resolver, siendo clara la necesidad de diversificar la oferta y salir a buscar nuevos mercados. Desde fines de los años 90 se comenzó a promocionar más el destino en la región, es decir, no sólo en Buenos Aires, sino también en otras provincias de la República Argentina. A partir del año 2000 se continúa este trabajo de promoción, pero se intensifica con la apuesta de buscar otros mercados no sólo regionales (Mercosur), sino también extra regionales como ser, Chile, Perú, Venezuela, Bolivia, entre otros; y sobre todo internacionales. Es así que se comenzó a tener presencia en las Ferias Internacionales de Turismo más importantes, FITUR, MIT, Ferias de Londres, Berlín, etc. Pero además se trabajó sobre el eje de promoción del turismo de segunda residencia, asociada al desarrollo del destino y por tal motivo desde hace ocho años participan activamente en forma ininterrumpida del Salón Inmobiliario de Madrid (SIMA). El contar con la asignación de mayor presupuesto, tanto a nivel nacional como departamental en materia de turismo, junto con la decisión política de hacerlo, ha permitido desarrollar con más intensidad la promoción y difusión del destino que hace quince años atrás, y siempre bajo la marca país «Uruguay Natural».

Se puede percibir que como resultado de estas acciones y debido a los cambios en el contexto mundial, se incrementó notoriamente la cantidad de turistas brasileños y de otras regiones del mundo. En este proceso de toma de conciencia de promocionar el destino buscando nuevos

mercados, ha jugado un papel fundamental el trabajo en conjunto con el sector privado, proceso que describiremos a continuación.

Coordinación- Cooperación-Asociacionismo- Integración Regional

Desde el sector público se está animando al sector privado a la participación, no sólo desde la prestación de servicios, sino también formando parte de las decisiones del sector. Los empresarios, instituciones públicas y privadas de Maldonado son conscientes que para lograr una porción del mercado turístico hay que romper con la estacionalidad, diversificar la oferta, atraer a otros mercados y apostar la calidad para ser competitivos. Uno de los intentos de trabajar en conjunto fue en 2006, cuando en Punta del Este se realizó la Primera Reunión del Clúster de Turismo de Punta del Este a través del Programa PACPYMES de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones. Tuvo como objetivo definir un fin común para mejorar la competitividad del sector. Participaron empresas, instituciones, autoridades, la Unión Europea, y funcionarios vinculados al sector turístico de Punta del Este y su zona de influencia. Como resultado se realizó un informe donde se identificaron cuestiones estratégicas claves en el país/región y recomendaciones, entre ellas que los actores del Clúster de Turismo de Punta del Este deberán encontrar en las instancias plenarias ese factor común, detectar las fortalezas oportunidades y amenazas, para poder establecer estrategias y planes de acción de corto, mediano y largo plazo en pro del establecimiento de políticas que apunten al desarrollo sostenible del turismo. Actualmente el Clúster de Turismo de Punta del Este no continúa trabajando.

Desde el año 2007 se conforma «Destino Punta del Este». Es una asociación mixta compuesta por una conjunción de empresas privadas, enmarcadas por entes oficiales tales como las Intendencias Departamentales de Maldonado, Rocha y Lavalleja, con la reciente incorporación de Canelones, el Ministerio de Turismo y Deporte y Uruguay XXI. Esta institución tiene como principal objetivo promover y difundir el país y la región. Todos los entrevistados coinciden que ha habido un gran avance del trabajo en conjunto entre el sector público y el sector privado.

Por otra parte, la actual administración tomó como antecedentes algunas experiencias de participación ciudadana que se venían dando en años anteriores, como ser, fortalecer y comenzar a trabajar activamente con Comisión Departamental de Turismo. En relación a esto, Horacio Díaz, director de Turismo afirmaba:

> El fortalecimiento de una política mucho más definida en el contexto de las relaciones sociales y empresariales, nos permitió fortalecer primero la imagen país, luego la oferta, los productos y el resultado ha sido el permanente crecimiento del destino turístico en primer lugar, y luego el de las inversiones…[9]

Luego se conforma desde la DGT el Consejo Departamental de Turismo y los Consejos Locales de Turismo en 2006, que reemplazaría a la anterior Comisión Departamental de Turismo. El Consejo se integra con los representantes de los sectores empresariales y de trabajadores vinculados

9 Nota realizada al Dr. de Turismo en la revista Destino Punta del Este en el año 2010

con el turismo, y en conjunto con el Gobierno Departamental deberían implementar las políticas e iniciativas de desarrollo turístico. Este no opera desde aproximadamente el año 2010, sin embargo uno de los objetivos propuestos para el 2013, según expresara el director de Turismo es, «fortalecer el Consejo Departamental de Turismo, donde la opinión de la comunidad debe ser su máxima expresión, en la construcción colectiva de nuestra principal actividad socio-económica». De esta manera se buscar profundizar la estructura de participación que forma parte de la política de descentralización, uno de los ejes clave de este gobierno.

Otro de los ejes de trabajo de la DGT, es implementar un «Turismo sin fronteras». Por ello recientemente se procedió al acuerdo entre las Intendencias de Lavalleja, Maldonado Rocha y Canelones con Destino Punta del Este, destacando la importancia de la unión de los cuatro territorios junto con el sector empresarial, pretendiendo buscar la complementariedad desde lo específico e identitario de cada departamento y proyectarlo hacia la región. Por ello, y en coincidencia con lo arriba expuesto, es que se debe emprender una estrategia de diferenciación para cada localidad.

Consideraciones finales

Como resultados preliminares de esta investigación, todavía se observan dificultades para desarrollar acciones que contemplen al turismo como un fenómeno que integra distintas dimensiones, la falta de esta visión impidió que se generen mayores estrategias de planificación y desarrollo a largo plazo.

Se puede percibir que actualmente la actividad turística en el departamento de Maldonado se basa sobre dos ejes: el departamento como destino turístico, y el departamento como destino de inversiones, y dentro de ellas el énfasis se encuentra en la inversión de mega emprendimientos, siendo este punto muy discutido por algunos de los actores privados. Sin embargo, la mayoría de las acciones que se han llevado a cabo en los últimos años fueron trabajadas en conjunto con el sector privado, y se están empezando a generar en ciertos lugares del departamento experiencias de desarrollo turístico desde la comunidad. Se considera que se está transitando un camino, aunque falta poner la mirada en otras áreas relevantes como ser:

a) preservación del patrimonio natural y cultural de todo el departamento,

b) mayor integración y participación real de la comunidad en la toma de decisiones en materia turística,

c) necesidad de una mejor formación de los recursos humanos y oportunidades para insertarse en el mercado laboral,

d) reconocimiento de los profesionales en turismo, generando espacios verdaderos de participación,

e) mayor articulación entre los actores en todo nivel ya sea público-público, público-privado y privado-privado.

En estos últimos quince años, se vislumbra una política turística referente a ciertos temas. Ha habido una continuidad en algunos ejes de trabajo, y se han profundizado otros, como ser, la promoción del destino apostando a la búsqueda de nuevos mercados, en consolidar la integración regional, y desarrollar la imagen del destino turístico en el exterior como destino de inversiones y de segundas residencias.

Existe un crecimiento, se incrementan las cifras, y los proyectos de gran envergadura, pero aún no se podría hablar de un desarrollo integral del turismo. Falta poner mayor atención a una mirada integradora a largo plazo que contemple no sólo, la imagen, la inversión y promoción para la llegada de turistas e inversores, sino también en empleos de calidad, accesos, cuidado y respeto no solo del ambiente sino de las personas que habitan en ella. Según las fuentes analizadas, existe un consenso de la importancia de turismo en el departamento, y lo que implica esta actividad en la economía del país; hay un acuerdo de la necesidad y de la urgencia de contar con planificaciones adecuada para el sector.

En la actualidad la Dirección General de Turismo del departamento de Maldonado cuenta con un Plan Operativo 2011-2015, con diferentes líneas estratégicas a desarrollar. No obstante ello, desde la Junta Departamental han surgido propuestas acerca de la necesidad de contar con un Plan Departamental de Turismo a largo plazo, el cual se elabore entre todos los actores que intervienen en la actividad turística, pero ello todavía es un debe para el turismo de Punta del Este.

Bibliografía

Amadasi, E. (1999) *Política Turística Argentina. Bases para su reformulación*. Buenos Aires: Ed. Ladevi

Acerenza, M. A. (1992). *Administración del Turismo. Planificación y dirección*. México DF: Ed. Trillas

Acerenza, M. A. (2006). *Política Turística y Planificación del Turismo*. México DF: Trillas.

Barroso González, M. y Flores Ruiz, D. (2007). «La política turística como parte de la política económica». AECIT (Asociación española de expertos científicos en turismo). *Revista de Análisis Turístico* Nº 4, 4-21.

Bramwell, B. y Sharman, A. (1999) «Colaboración en el Diseño de Políticas Turísticas Locales», en *Annales of Tourism* en Español Vol. 1, 120-146.

Brunet, Louis (1963). *Villégiature et turismo*. París: Hechette.

Capanegra, A. (2006). *La política turística en la Argentina en el siglo XX. Aportes y transferencias*, Vol. 10, 43-61.

Amadasi, E. (1999) *Política Turística Argentina. Bases para su reformulación*. Buenos Aires: Ed. Ladevi

Acerenza, M. A. (1992). *Administración del Turismo. Planificación y dirección*. México DF: Ed. Trillas

Acerenza, M. A. (2006). *Política Turística y Planificación del Turismo*. México DF: Trillas.

Barroso González, M. y Flores Ruiz, D. (2007). «La política turística como parte de la política económica». AECIT (Asociación española de expertos científicos en turismo). *Revista de Análisis Turístico* Nº 4, 4-21.

Bramwell, B. y Sharman, A. (1999) «Colaboración en el Diseño de Políticas Turísticas Locales», en *Annales of Tourism* en Español Vol. 1, 120-146.

Brunet, Louis (1963). *Villégiature et turismo*. París: Hechette.

Capanegra, A. (2006). *La política turística en la Argentina en el siglo XX. Aportes y transferencias*, Vol. 10, 43-61.

Capece, Gustavo R. (2001). *Política Turística. Metodología para su concepción y diseño*. Buenos Aires: Ladevi Ediciones.

Chris Cooper, John Fletcher, Alan Fyall, David Gilbert, y Stephen Wanhill. (2007) *El turismo. Teoría y práctica.* España: Síntesis S. A.

da Cunha, N.; Campodónico, R.; Maronna, M. y otros. (2012). *Visite Uruguay. Del balneario al país turístico. 1930-1955.* Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental S.R.L.

Dos Anjos, F.; Henz, A.; Calçada, F. (2009). «Planificación y Políticas turísticas. Perfeccionamiento del modelo sistémico de Porto Belo, Brasil». *Estudios y Perspectivas en Turismo*. Vol. 18, 434-448.

Fayos-Solá, E. (2004). *Política Turística en la era de la globalización.* Colección Mediterráneo Económico Nº 5 «Las nuevas formas del turismo».

Goeldner C., y otros. (2000)*Tourism: principles, practises and philosophies.* EUA: John W.& Sons.

Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorializaçao: do «fim dos terrotrio» á multiterritorialidade*. Editora Bertrand, Rio de Janeiro, Brasil.

Hall, M. (2001) *Planejamento Turístico: política, processos e relacionamentos*. Contexto, São Paulo.

Jiménez Martínez, A. (1992). *Turismo: Estructura y Desarrollo.* México: MacGraw Hill.

Lasswell, Harold (1951) *La orientación hacia las políticas. El estudio de las políticas públicas.* Aguilar, Luis: México. 2º edición 1996.

Lickorish, L.J. *et al*. (1991): *Developing Tourism Destinations*. Longman. Harlow.

Lickorish, L. y Jenkins, C. (2000) *Introdução ao turismo.* Rio de Janeiro: Campus.

Manual 25 CEPAL. (2003). *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y planificación del sector turismo*. Chile: ILPES.

Martínez, E.; Osorio, M.; Castillo Néchar, M. y Hernández, A. (2012). «Hacia una caracterización de la Política Turística». *Revista Pasos*, Vol. 10 Nº 3, 417-428.

Molina, S. (2000) *Política Turística. Manual para la gestión del desarrollo Turístico*. México DF: Edición 2000© Sergio Molina.

Montfort, V. (2000): «La política turística: una aproximación». *Cuadernos de Turismo*, Nº 6,7-27.

Neath (Núcleo de Estudas Avançadas em Turismo e Hotelaria) (2008). *Estudio de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório*. Brasil: FGV/EBAPE, Ministério do Turismo e Sebrae.

OMT (1999) *Agenda para Planificadores Locales. Turismo sostenible y gestión municipal*. Madrid.

Pineda, N. (2007). *El concepto de políticas públicas: Alcances y limitaciones*». Hermosillo, Son. El Colegio de Sonora.

Puccio, H. (2008). *Las Agendas de Políticas Turísticas a escala nacional y municipal.* Buenos Aires. Universidad de Morón (inédito).

Torres Bernier, E. (2004). «Del turismo en la política económica a la política económica del turismo». España: *QPE-Revista electrónica*, Nº 7, 1-23.

Velasco Gonzales, M. (2011) «La Política Turística. Una arena de acción autónoma». *Cuadernos de Turismo*, Nº 27, 953-969.