GT 33: Teoría y praxis en turismo

Desarrollo turístico en pequeñas localidades de Paysandú y Salto. Reflexiones acerca de la aplicación de un instrumento de política pública turística

Lic. Cristian Pos

Ministerio de Turismo y Deporte

cristianpos@gmail.com

I. Introducción

Uruguay se inscribe en un escenario en el que la actividad turística es parte de la vida cotidiana de gran parte de su ciudadanía, ya sea como turistas, o como miembros de una comunidad receptora de turistas.[1]

A raíz de la creciente importancia de la actividad, se ha fortalecido la institucionalidad del turismo. Más allá de la existencia de un Ministerio de Turismo y Deporte, ha habido distintos cambios a nivel del gobierno de la actividad, tanto público como privado. En este último caso se ha destacado la constitución de conglomerados en varios de los destinos más importantes del país (Montevideo, Colonia, Rocha, Piriápolis).

Desde el sector público debemos subrayar el Plan Nacional de Turismo Sostenible, como instrumento estratégico construido por los actores del sector, que apuesta al desarrollo sostenible con énfasis en el aumento en la calidad de vida de las comunidades receptoras de turistas, a través de una gestión sostenible y apostando a la actividad como herramienta para la integración social, política y territorial. El proceso del Plan, más allá de

[1] El país cuenta con poco más de 3 millones de habitantes, y recibe casi 3 millones de turistas internacionales.
Como actividad económica representa el 7,4 % del PBI (en 2012, el PBI total era de 52 mil millones de dólares), y junto con la carne —que fue el producto emblemático de Uruguay a lo largo de su historia, luego del cuero— son las exportaciones que ingresan más divisas al país, estando en el entorno de los 2.000 millones de dólares anuales.
En lo que tiene que ver con la generación de empleo, aporta un 8% de puestos de trabajo, lo que significa unos 55.000 empleos directos. A los que suman unos 75.000 indirectos aproximadamente.

los resultados, bosquejó una serie de debates. Entre ellos, sobre los modelos de desarrollo turístico, cuestión que tampoco está saldada a nivel país en cuestiones de desarrollo en general.

El Plan se basa en 5 líneas estratégicas, y es oportuno subrayar aquí la línea 5 «La actividad turística, herramienta para la integración social, territorial y política, consciente de la diversidad». Bajo esta línea se ubican varias sublíneas que abarcan temas tales como la integración de territorios, la descentralización, la participación, el turismo como derecho humano, etc., que son los pilares sobre las que se basa el trabajo que analizaremos.

II. Enfoque del PAST

El Ministerio de Turismo, en contacto con los gobiernos locales (de segundo y tercer nivel) ha comenzado a diseñar y ejecutar préstamos BID desde 2005. Estos Programas, instrumento de aplicación de la política estatal, han hecho énfasis en la diversificación de la oferta como modo de aumentar el empleo y las divisas —cuestión que se lo relaciona, discutiblemente, con el desarrollo—, y ahora en la desconcentración y descentralización de la gestión.

De lo que tratará este análisis, es sobre cómo se intenta aplicar la política nacional de turismo a través de un instrumento, el Programa de Apoyo al Sector Turístico (PAST) MINTUR-BID, en pequeñas localidades de los departamentos de Paysandú y Salto.

El período temporal de las reflexiones abarcará desde el inicio del PAST, en julio de 2012 hasta agosto de 2013. El ámbito espacial del caso es el litoral termal, compuesto por dos departamentos, Paysandú y Salto. Allí se encuentran los centros termales, los cuales reciben anualmente cerca de 400 mil visitantes[2]. Los casos de análisis específicos son poblaciones cercanas a estos centros, que no están incluidas en los circuitos o los productos turísticos en la actualidad, nos referimos a Pueblo Belén, Villa Constitución, Meseta de Artigas-Chapicuy y Guichón.

El PAST intenta desarrollar una red de productos turísticos en pequeñas localidades del corredor del río Uruguay en base a 3 componentes: inversión (infraestructura y embarcaciones), emprendedurismo (planes de negocios, fondos concursables, facilitaciones, promoción, formación), asociativismo (trabajo en red, fondos concursables, marketing, formación). Para su aplicación, además de la coordinación general del programa, se han instalado tres coordinaciones regionales, que trabajan en dos departamentos cada una.

Una de las premisas de la ejecución, como dijimos cuando nos referimos al Plan, ha sido la descentralización, en el sentido de involucrar a los actores locales en la toma de decisiones y fortalecer espacios para que ello ocurra. Otra, la adaptabilidad, brindando

[2] 388.445 visitantes extranjeros en 2011, a los que se debe sumar el turismo interno. Fuente: «Información Práctica para el Emprendedor», 2011, PAST.

potestades a las coordinaciones regionales del Programa, para adaptar las herramientas a las realidades territoriales, y poder generar acciones desde el mismo territorio. Esto, por supuesto, obedece a una concepción del desarrollo turístico que es una opción política de ejecución. Es decir, no depende del diseño del PAST.

En la aplicación del programa en Salto y Paysandú, se ha intentado una aproximación práctica al enfoque territorial, y en algún caso, por defecto, comunitario, en el sentido de la apropiación por actores de la comunidad de la gestión turística, de intentar en primer lugar que estén en la comunidad los beneficiarios del turismo, y por último que la oferta que se cree tenga su base en la cultura local. Esto sin caer en un cerramiento en lo endógeno, sin relación con lo exógeno y global.

Si bien, como dijimos, se parte de una serie de líneas políticas, y estratégicas basadas en el Plan, la aproximación a este enfoque se fue construyendo en la aplicación misma. No por generación espontánea, sino por la acción en los territorios, el intercambio con los distintos actores, y la discusión interna sobre la aplicación del PAST.

El enfoque territorial entiende al territorio como un espacio construido socialmente de forma permanente, donde se materializan las actuaciones de los agentes sociales y las relaciones entre ellos, que conforman la sociedad producto/productora del mismo (Entrena Durán, 2010). En cada territorio existen características económicas, culturales, sociales, políticas y ambientales que los definen (Filardo, 2009), y se manifiesta a través de historias, identidades, actores, relaciones y recursos distintos. Por tanto, son singulares. Cada territorio tendrá distintas capacidades locales y dimensiones sociales que generan diferentes modos de movilizar recursos y construir capacidades locales orientadas al desarrollo (Calvo Drago, 2005).

Por tanto, en cada caso, se deberán tener en cuenta esas singularidades, intentando manejar las variables que se definan como estratégicas.

Como dijimos, existen ciertos principios de definición política que hace que el PAST se plantee o busque plantearse en los términos referidos. Pero además de ello, se debe remarcar una tendencia en la literatura académica, que va en la línea de la gestión desde el territorio en la actividad turística.

Ciertas pautas en el consumo turístico, que hacen énfasis en la participación activa del turista en actividades en los destinos, remarcan que

> … la gestión ya no recae exclusivamente en los tour-operadores encargados de «empaquetar» un producto en un determinado ámbito territorial, sino que se está produciendo un proceso de traslado de responsabilidad al propio territorio… (Merinero & Zamora, 2009)

Esto se refuerza en el análisis de caso, al encontrarnos con territorios que a priori no cuentan con los valores que en la planificación turística tradicional se consideran necesarios para plantearse acciones de desarrollo turístico.

Por lo que

> en la actualidad el turismo no es entendido como un simple desplazamiento a un lugar donde hay algo, sino como una actividad más compleja y participativa. (…) Así pues ya no basta con contar con recursos para ser contemplados, sino que es necesario construir productos que permitan realizar actividades, participar. (Reyes & Barrado, 2005:31).

Como corolario de esta tendencia de la demanda y el consumo turístico se «están empezando a permitir, e incluso favorecer, el desarrollo de ámbitos que hasta el momento se habían visto apartados de esta actividad, o habían ocupado una posición muy marginal…» (Ídem).

Siguiendo esta tendencia que identifica al territorio como sujeto de la planificación turística, intentaremos identificar, aquellos aspectos que hemos considerado claves en los impulsos u obstáculos al desarrollo turístico.

III. Localidades donde se aplica el PAST: algunas características.

Las localidades que nos corresponden trabajar, donde se aplica el PAST son cuatro:

- Belén, se encuentra sobre el lago de Salto Grande, a 90 km. de la ciudad de Salto, sobre el límite con el departamento de Artigas. Con una población de 1.926 habitantes, es una de las localidades que fue trasladada a raíz de la construcción de la represa de Salto Grande. Además, la nueva traza de la ruta 3, dejó a la población fuera del corredor vial. Su vinculación con el turismo se da a través del empleo de una centena de habitantes en Termas de Arapey (a 40 km.). En 2009 se realizó una experiencia — a través de una empresa privada y de la Intendencia— que llevó algunas excursiones al pueblo y dejó cierta experiencia instalada. La actividad económica principal está en los cítricos.
- Villa Constitución, se encuentra a 50 km. de la ciudad de Salto, también sobre la costa del lago de Salto Grande. Su población es de 2.792 habitantes. Como Belén, tuvo que ser trasladada por la construcción de la represa, y quedó fuera del corredor vial de la ruta 3. Además de eso sufrió el cierre del emprendimiento industrial estatal de El Espinillar. La Fiesta del Lago, organizada por la propia localidad, es el evento turístico del lugar. La citricultura es una de sus actividades principales.
- Guichón, es una población de 5.039 habitantes, a 90 km. de la ciudad de Paysandú. Entre sus actividades económicas principales está la agricultura (soja, sorgo) y en

especial la forestación, aunque también existen colonias de productores ganaderos. A 7 km de la ciudad se encuentran las Termas de Almirón que dependen del Municipio de Guichón, este centro termal se encuentra en un proceso de aumento de la inversión pública y privada, que pone a la actividad turística en debate. Asimismo el inminente ingreso al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) de Montes del Queguay es otra de las cuestiones que tienen a la actividad turística en la discusión.

- Meseta de Artigas es un parque que depende de la Junta Local de Chapicuy. Este poblado de 732 habitantes utiliza el parque como sitio de recreación, y referente simbólico de la comunidad. El pueblo tiene como principal actividad económica a la agropecuaria, donde se destaca la ganadería, la soja, el sorgo, y en menor medida la forestación. Eventos como el Encuentro con el Patriarca (principalmente y más vinculado a la población local) o la Regata del Yacht Club de Paysandú que se realizan en Meseta de Artigas son los que convocan al mayor número de visitantes a la zona. El evento de la comunidad, que también trae visitantes, es la Yerra Anual de Chapicuy.[3]

Las realidades de los territorios son, por definición, distintas, como vimos anteriormente. Pero más allá de estas distinciones que marcamos, tenemos algunas similitudes genéricas desde el análisis turístico:

a) Son territorios «no tradicionales» en el turismo uruguayo, y no tienen actividad turística destacada.

b) No cuentan con atractivos internacionales o nacionales de gran relevancia

c) Se encuentran a similares distancias relativas de posibles centros emisores de turistas.

d) En ninguno de ellos se había aplicado anteriormente un instrumento directo de política pública en turismo.

Esta caracterización, sólo nos es útil para ir cercando en el análisis la relación de estos territorios con el sistema turístico, a los efectos de tener un parámetro comparativo.

IV. El PAST y los territorios

Es necesario ahora aproximarse en el conocimiento de los territorios a partir de la aplicación del programa.

En cada territorio el PAST tiene como objetivo crear productos turísticos y generar el marco necesario para invertir en una infraestructura (Estación Fluvial o Centro de Visitantes) en las localidades. Se entiende que invertir en una infraestructura sin que estén las condiciones de aprovechamiento por la misma comunidad o un actor externo, como

[3] Los datos de población se tomaron de www.ine.gub.uy

activación turística, pone en riesgo la viabilidad de la inversión y de los objetivos del programa.

Ante la aplicación de similares estímulos (las herramientas del programa), se tuvieron distintas respuestas. Esas respuestas sirvieron de retroalimentación, que a su vez se convirtieron en nuevos estímulos (adecuación de herramientas, creación de herramientas desde el territorio). Ese proceso lleva a reflexionar, sobre qué elementos de los territorios son claves a la hora de facilitar u obstaculizar el desarrollo turístico, y más aún, para definir qué es el desarrollo turístico para esos territorios.

En el intento de búsqueda de respuesta, repasaremos algunos hechos y manifestaciones que expresan elementos del territorio que se hicieron presentes en el período de referencia durante la aplicación del PAST.

Belén:

- Tiene un legado histórico centenario que es motivo de orgullo, pero también esa historia cuenta con tragedias que se recuerdan en la población.
- Fue trasladada por la represa de Salto Grande y quedó fuera del eje vial de la ruta nacional n°3.
- Predomina un sentimiento de abandono y frustración en los grupos sociales contactados, que vinculan con la historia reciente, y no tan reciente.
- Tuvo una experiencia esporádica de turismo en 2009, con subsidios del gobierno departamental.
- Se convocó con cierto éxito a quienes ya tenían experiencia previa, o no la tenían pero contaban con alguna experiencia relacionada, o potencialidad turística (cooperativa de pescadores artesanales, guías de turismo, grupo de artesanas, comisión del Parque Gabinito, una aparcería, la Comisión Hípica y algunos emprendedores gastronómicos).
- Estos actores, más el gobierno local realizaron reuniones periódicas intentando organizar actividades que podrían ofrecer a los turistas. En vistas de la Semana de Turismo — marzo de 2013— se puso como meta y se logró construir un compromiso con las actividades turísticas que se podrían ofrecer como productos turísticos. Estas fueron promocionadas en Termas de Arapey, estableciéndose contactos con los empresarios del parque termal.
- La evaluación de esa experiencia fue positiva por parte de los involucrados, quienes, además de comercializar sus servicios y productos, generaron una mayor confianza y autoestima.
- Se decidió crear un Grupo Local de Turismo (GLT) a sugerencias del programa.

- A partir de allí, se apuesta a la capacitación, fortalecimiento grupal, mejora de la oferta, y comienzo de trabajo en la comercialización (armado de propuestas turísticas y contacto con agencias).
- Una de las primeras capacitaciones solicitadas por el GLT fue sobre el trabajo asociativo y el manejo de conflictos, que permita seguir trabajando asociativamente. Los participantes tienen claro que si no trabajan juntos no tienen posibilidades de desarrollar turismo. Existe confianza en los emprendimientos desde la localidad.
- El GLT se enfrenta en forma permanente a distintas limitaciones, como el uso de tecnologías, desconocimiento del mercado turístico, falta de capacitación, y conflictos que se arrastran de otros ámbitos del pueblo a la interna del grupo.
- Tres instituciones que participan del GLT, conjuntamente presentaron y obtuvieron un fondo concursable para proyectos de Ecoturismo, estando en la etapa de ejecución en estos momentos.
- No existe entramado empresarial turístico, apenas emprendimientos incipientes.

Villa Constitución:

- Fue trasladada con la construcción de la represa de Salto Grande y quedó fuera del eje vial de la ruta 3.
- En la década de 1990 cerró El Espinillar, fuente de trabajo principal de la localidad.
- Existe un sentimiento de frustración incluso en las generaciones más jóvenes. Hechos como la posibilidad de la perforación termal, el aniversario de la Villa, o algunos eventos realizados por jóvenes son los que despiertan más interés en la comunidad.
- Se intentó sin éxito convocar a organizaciones, empresas e individuos con actividades de interés turístico.
- Se abordó a la comunidad con distintos enfoques sin lograr compromisos.
- Una organización social se presentó y obtuvo un fondo concursable de Ecoturismo, sin embargo el proyecto fue abortado al no contar con el apoyo social necesario, ni siquiera del propio grupo que lo presentó.
- Existe fragmentación en las organizaciones. Incluso las organizaciones deportivas dejaron de funcionar.
- No existe entramado empresarial turístico.

Guichón:

- Tiene una actividad productiva dinámica vinculada a la agropecuaria y la forestación. Se convive con una nueva realidad de grandes extensiones de áreas forestadas o con plantaciones de soja, lo que acarrea algunos conflictos en la localidad.
- Experiencia en turismo a través de Termas de Almirón y proyectos sociales vinculados al medio ambiente (existe un área próxima a ser ingresada al Sistema Nacional de Áreas Protegidas), que ha dado ciertos liderazgos en la comunidad. El turismo es visto por cierto sector como una herramienta de defensa ante los riesgos para el medio ambiente de otros tipos de actividad.
- Se realizó una convocatoria general a la comunidad, donde se identificaron distintos sectores de la población: guías de naturaleza, ambientalistas, guías de turismo, inmobiliarios, gastronómicos, representante de colonias de agricultores y organizaciones sociales.
- Los motivos para participar fueron diversos, necesidad de generar infraestructuras para el desarrollo del turismo de naturaleza, la ausencia de dirección pública del turismo a nivel local, y necesidad de trabajo asociativo a nivel empresarial turístico.
- Debido a las experiencias previas — no sólo en turismo— el proceso de construcción de objetivos comunes se llevó adelante sin dificultad.
- La debilidad institucional pública local hace que los actores empresariales y sociales sean más dinámicos que aquella, generando cierta frustración con los procesos.
- El turismo es tomado por alguno de los actores como una actividad complementaria, lo que los enfrenta a un círculo vicioso. Ya que las posibilidades que se abren no pueden ser aprovechadas.
- Se trabaja en el armado de propuestas turísticas de turismo termal + natural + cultural para Turismo Social como forma de dinamizar la actividad y por otro lado, en relación al turismo de naturaleza y cultural, se trata de fortalecer la oferta y el contacto con agencias especializadas.
- Se formó un Grupo Local de Turismo (GLT) que mantiene un funcionamiento regular a pesar de las dificultades. A través de esta instancia se han canalizado trabajos institucionales variados y con disímiles resultados, pero que fueron posibles por la acción colectiva organizada.
- Una institución local obtuvo un fondo concursable Proyecto PPD, que entre otros productos, instaló una mesa de guías de turismo.
- Existe un entramado empresarial turístico interesante, aunque de lazos débiles.

Chapicuy

- Población vinculada fuertemente al agro, con índices de pleno empleo.
- Bajo número de población.
- Meseta de Artigas ocupa un lugar privilegiado en la memoria y orgullo de la población
- Se realizaron dos convocatorias amplias en la comunidad, con una muy buena participación en ambas.
- Tienen interés, tanto desde los individuos como de las instituciones, en participar en las decisiones sobre Meseta, y en que exista desarrollo turístico, sin embargo no tienen interés directo en emprender esas actividades.

Lo descripto no es un análisis del territorio, apenas una enumeración de situaciones que nos aproximan y nos dejan líneas de estudio de futuro.

Además de lo explicitado, el PAST ha aplicado otras herramientas, como el Fondo Concursable para el Ecoturismo, el Fondo Concursable Innovaturismo y el llamado a Planes de Negocios. Los cuales han tenido dispares resultados en cada una de estas localidades. Es claro, por ejemplo, que ante una realidad donde el entramado empresarial en turismo es débil o inexistente, un llamado para elaborar planes de negocios o para innovar tendrá dificultades de apropiación en esos territorios.

Como nos preguntábamos más arriba ¿por qué ante la aplicación de una misma instrumento de política ha habido respuestas distintas? ¿Qué elementos del territorio se deben tomar en cuenta para diseñar las acciones del programa?

Algunos elementos del territorio que destacamos para ensayar respuestas:

1. Historia.

Las localidades de Belén, y en especial Constitución tienen un historial de frustraciones, que son manifestadas por los actores locales. Eso hace que no existan demasiadas visiones de futuro. Belén, al tener mayor contacto con el turismo por parte de sus habitantes, ha asumido la idea de que pueda ser una vía de desarrollo complementaria a otras. También experiencias recientes de trabajo conjunto hacen que exista una base desde la cual partir. Lo nuevo en este caso, es la horizontalidad del proceso, cuestión que no es sencilla, ya que las experiencias anteriores han tenido un fuerte liderazgo externo.

Chapicuy, aparece como un territorio más integrado, con cohesión social y pleno empleo, que a su vez, orgulloso de Meseta de Artigas —el atractivo de la zona—, está abierto a que se den procesos de desarrollo turístico, siempre que ellos sean partícipes de las decisiones. Sin embargo su cultura de trabajo vinculada al agro hace que sea difícil encontrar actores que tengan alguna motivación para emprender en turismo. Por lo tanto las opciones parecen ser exógenas.

En Guichón, existe una historia medianamente prolongada vinculada al turismo, sumado a distintos procesos que generaron liderazgos y movilización vinculados a la defensa del ambiente que permiten que la comunidad se empodere en ciertos procesos. Sin embargo, su sensación de «lejanía» con respecto a la capital departamental y al complejo de Termas de Guaviyú como atracción turística del departamento, se deja traslucir a la hora de plantear mejoras y sentirse parte de un destino turístico más amplio.

2. Trabajo asociativo

La existencia previa de procesos asociativos en cualquier sector vinculado al turismo directa o indirectamente, ayuda a la facilitación de la aplicación de políticas públicas de desarrollo turístico. En general los distintos territorios han desarrollado distintos ciclos de trabajo asociativo con diversas dinámicas según los años. Como ejemplo, la experiencia previa en Belén o los distintos proyectos en Guichón, generan una memoria colectiva de trabajo, una experiencia y cierto conocimiento, que en mayor o menor grado colabora en que esos procesos se retomen de manera más fluida y efectiva.

En el mismo sentido, la existencia de procesos asociativos en otras actividades también es una variable positiva para la creación de nuevos procesos en turismo.

En el caso de Villa Constitución, luego de la experiencia de El Espinillar, las organizaciones fueron decayendo, incluso las deportivas. Los liderazgos se repiten, y no se generan espacios para los jóvenes en las instancias existentes. Generar espacios para el turismo, ha sido una gran dificultad.

Finalmente en Chapicuy, existen experiencias asociativas en clubes, viviendas y cooperativas, sin embargo, como dijimos en el ítem anterior, el turismo no aparece como una actividad de interés directo en la comunidad.

3. Institucionalidad local y departamental.

El funcionamiento adecuado y el apoyo de las instituciones de gobierno local son fundamentales para la aplicación de las políticas, en especial por la apropiación y la sostenibilidad. Hemos asistido a cierto voluntarismo personal de algunos actores que representan a instituciones, más que aspectos institucionales en sentido estricto. Si bien el nivel de involucramiento, especialidad, conocimiento y recursos asignados es bajo, es notable la diferencia entre estos casos.

El grado de debilidad y falta de interés en algunos casos puede poner en duda la sostenibilidad de los proyectos. Mientras que en los casos inversos, se han podido canalizar con mayor facilidad ciertas iniciativas.

4. Articulación interinstitucional

El papel de las instituciones públicas, gobiernos locales y gobierno nacional, en el territorio es fundamental para estas experiencias. Los problemas son complejos, y superan

la temática turística. Por tanto es fundamental el trabajo institucional y por especialización integrado para afrontar las distintas dificultades.

Asimismo, la coordinación de herramientas, y la adaptación de éstas a las realidades territoriales con fórmulas adaptables.

Este ítem es preciso a la hora de acercar los servicios empresariales, sociales, y ambientales a los ciudadanos de los distintos territorios, en especial de estas pequeñas localidades, donde fuera de estos procesos participativos es muy difícil que accedan.

Es claro el ejemplo en emprendedurismo. ¿Cómo generamos emprendedores? ¿Con qué herramientas contamos? Tanto por la capacitación como por la formalización. El hecho de que en estos territorios no existan flujos turísticos permanentes, hace difícil la formalización de los agentes de la comunidad, por lo tanto hay que buscar soluciones a esa zafralidad, para que dichos agentes puedan comenzar su trabajo con la protección necesaria, para ellos, para los turistas y el propio Estado.

En resumen, siguiendo a F. Alburquerque (2004) aparecen elementos de los niveles micro y meta de la competitividad territorial:

- Patrones básicos de organización, factores socioculturales, valores, innovaciones productivas y comercialización, gestión empresarial, relaciones laborales, redes y cooperación, etc., etc.

Sin olvidar especialmente a nivel meso, la política y la institucionalidad.

V. Algunas propuestas operativas

Relacionado con estos elementos territoriales claves identificados en la aplicación de un instrumento de políticas públicas en turismo, existen aspectos operativos de gestión que pueden considerarse lecciones aprendidas en este caso de análisis.

En primer lugar, la posibilidad de realizar experiencias o ejercicios de prestación de servicios y productos turísticos en el corto plazo para generar confianza en los actores. Construir oferta con demanda, si esto es posible. Existen muchos casos donde se construye una oferta alejada de las posibilidades reales de captar demanda. Paralelamente, y utilizando estas experiencias es posible comenzar a trabajar en el mediano plazo de manera especializada a través de redes y agencias, desde la comunidad. Buscar alianzas favorables con actores exógenos estableciendo condiciones básicas de negociación, con el apoyo del Estado a la comunidad si existe desigualdad en las condiciones de negociación.

Otro aspecto es fortalecer la institucionalidad pública y privada, y fortalecer los procesos participativos descentralizando la gestión turística con logros en el corto plazo, para poder trabajar en el largo plazo con compromiso.

Es necesario, generar espacios de capacitación generales, pero también son importantes las tutorías u otras formas focalizadas, que se adapten a las situaciones particulares de los agentes participantes. Más aún en territorios hiper diagnosticados e intervenidos, de forma que no se observe la formación como «más de lo mismo».

Parece preciso planificar y fijar objetivos, construir una visión fuerte que permita la planificación estratégica, de forma preferencial en base a los recursos endógenos, disponibles en las comunidades, aun sabiendo que existen situaciones donde es necesario e inevitable el aporte de recursos externos. De esta manera se trabaja dependiendo de sí mismos. Es importante tener en cuenta que esto no significa cerrarse en lo endógeno, pero estratégicamente parece pertinente concentrarse en las variables que podemos manejar.

La participación en proyectos o eventos que colaboren en la valorización de la cultura de las comunidades como herramienta que favorezca la autoestima y la cohesión. Es necesario remarcar la necesidad de construir ofertas sobre las singularidades culturales de las comunidades de acuerdo a las tendencias de la demanda, con el claro cuidado de no construir una cultura «a demanda». Y no se puede construir esa oferta si quienes detentan y producen esa cultura no la valoran.

Se debe construir confianza de forma permanente entre el sector público, el privado y la comunidad. Si el sector público es creíble, el sector privado y la comunidad se comprometen, más allá de que el factor rentabilidad siempre estará presente en ese compromiso.

Es ineludible transmitir información, tecnología y conocimientos, ya que en estos casos se están planteando innovaciones conceptuales a territorios que, en ocasiones, no manejan los conocimientos básicos del sector turístico. Esta tarea parece recaer en el Estado a través de sus agentes territoriales, ya que algunos gobiernos locales no cuentan con personal especializado en sus áreas turísticas o de descentralización. Sin embargo, es claro que es necesario cambiar esta realidad.

Las instituciones deben complejizar los análisis cuando se planifica política, pero simplificar los procesos de modo de adaptarlos lo suficiente a las características de los territorios.

VI. Reflexiones finales

Las reflexiones expuestas, no son más que una primera aproximación desde el caso de estudio, del cual creemos es posible extraer algunas conclusiones.

En primer lugar existe una evidente diferencia entre el Programa que se diseña y el que se aplica. La forma de diseñar estos programas —cuestión que merece un análisis aparte— deja para su ejecución, el trabajo de mayor profundidad en el territorio, y como vimos, cuando hablamos de territorio, nos referimos a personas e instituciones que lo producen.

Allí es donde se encuentran los impulsos y obstáculos para las iniciativas de desarrollo turístico, y a partir de los cuáles las actuaciones del Programa deben replantearse y adecuarse.

Si entendemos el desarrollo turístico como el cambio cuanti y cualitativo positivo de los aspectos que permiten el desempeño de la actividad turística, y que contribuyen a la mejora de la calidad de vida de una comunidad, de acuerdo a la definición que ésta le dé a aquella; debemos asumir, en base a lo expuesto, los procesos de desarrollo turístico, como procesos de desarrollo sin adjetivos.

Por lo tanto es necesario abordarlo de manera integral y no sectorial. El turismo es una herramienta para la mejora de la calidad de vida de los pobladores de las comunidades receptoras, y no podemos olvidar eso, aunque por supuesto, no existe turismo sin turistas ni negocios.

La aplicación de un instrumento de política pública de turismo con enfoque territorial, nos demuestra la necesidad de la adaptabilidad al territorio, de flexibilidad en su aplicación, en la búsqueda de contextos que permitan a las comunidades explorar de mejor manera sus ventajas de competitividad territorial movilizando las capacidades locales. Y, más aún, de definir su modelo de desarrollo turístico, si es que desean que exista.

De acuerdo a las respuestas obtenidas, parece claro que un mismo instrumento puede dar distintos modelos de desarrollo turístico, con distintos efectos en los territorios según sea las características de éstos. Es el territorio a través de sus recursos, historia, economía, pero especialmente de sus actores e instituciones quién define si será un «territorio sin turistas», «un turismo sin territorio» o un «territorio turístico» (KNAFOU, 1996).

En última instancia, la aplicación del PAST, se trata de un intento de *turisficación* —sin pretender crear territorios turísticos— desde el territorio, que no debe olvidar al turista ni al mercado (Ídem), pero teniendo presente que el objetivo principal es la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos del territorio. Y por tanto la creación de herramientas desde el territorio es la base fundamental para transformar a la actividad turística en un vector del desarrollo.

Bibliografía específica:

Alburquerque, Francisco, *El Enfoque del Desarrollo Económico Local*, OIT, Buenos Aires, 2004.

Calvo Drago, J., «El Enfoque Territorial en las Políticas Públicas», Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala, 2005.

Diniz, K., Moquete, S., «El turismo en la dinámica territorial. ¿Lógica global, desarrollo local?», *Estudio y Perspectiva del turismo*, vol.20 no.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires feb./abr. 2011

Filardo, V., *Impactos socio-territoriales en Turismo. Estudios de Casos: Andalucía y Uruguay*, Tesis de Doctorado, Universidad de Granada, 2009.

Goulet, D., *¿Qué es el desarrollo después del posmodernismo?*

Knafou, Remy, «Turismo e Território: por uma abordagem científica do turismo». En: Rodrigues, Adyr A.B. *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais* São Paulo: Ed. Hucitec, 1996. P. 62-74

Merinero, R., Zamora, E., «La colaboración entre los actores turísticos en ciudades patrimoniales. Reflexiones para el análisis del desarrollo turístico», *Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultura*l, Vol. 7, N°2, págs. 219-238, 2009

Ministerio de Turismo y Deporte, *Anuario 2011*.

Ministerio de Turismo y Deporte, *Plan Nacional de Turismo Sostenible, 2009-2020*, 2009.

Quintana, C. *Espacio Turístico y Medio Ambiente, Política Pública de Turismo y Territorio en la región termal del Uruguay. Caso: Centro Termal Guaviyú (1957-2007)*, s/d.

Reyes Ávila B., Y Barrado Timón D., «Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión», *Cuadernos de Turismo,* pp. 27-43, 2005