POLÍTICA Y TURISMO. REFLEXIONES ACERCA DE LA GESTIÓN DEL TURISMO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

GABRIELA ANGELO[1]

INTRODUCCIÓN

Nos encontramos a pocos años de cumplir un siglo del inicio del proceso de construcción del Uruguay como país turístico. Este proceso surge con la convicción de que el turismo contribuiría al desarrollo del país, siendo el Estado un actor fundamental en dicha trayectoria; a la que se sumaron los agentes privados con la visión empresarial de maximizar el beneficio económico de dicha actividad.

Este documento constituye una reflexión teórica acerca del nuevo paradigma de las políticas públicas y de los cambios necesarios en la gestión del turismo. A lo largo del trabajo, se expone una introducción con respecto a ciertas nociones teóricas como ser: el nuevo paradigma de las políticas públicas (descentralización y asociacionismo), las etapas de la política turística, los objetivos de la política turística, y sus instrumentos.

Además, se resalta el papel fundamental de las universidades en este proceso de cambio hacia la nueva gestión del turismo. En este sentido, el turismo como fenómeno social e integral necesita revisar sus reglas de juego para maximizar su contribución a la sociedad. Se entiende, en concordancia con otros autores, que la política turística puede ser una técnica de gestión del conocimiento para investigar, difundir e implementar esas reglas de juego. Por ello, la importancia de la gestión del conocimiento en turismo como un instrumento imprescindible para desarrollar la actividad turística en todas sus dimensiones. Es en este punto, donde es preciso reflexionar acerca del rol que tienen las universidades como gestoras y difusoras del conocimiento en turismo.

Con dicho soporte teórico, se pretende introducir un breve análisis de los cambios ocurridos en la última década en la gestión del turismo en el Uruguay y particularmente en Punta del Este.

URUGUAY CON VISIÓN TURÍSTICA DESDE LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX

Podemos afirmar que esa visión de Uruguay como país turístico se empieza a gestar en las primeras décadas del siglo pasado, las iniciativas del Estado tuvieron comienzo en la década del veinte, ya que se trataba de una nueva actividad que suponía ingresos de divisas y que había que

1 Licenciada en Turismo. Docente de la Licenciatura en Turismo de la Universidad de la República (Udelar). Investigadora del Área de Estudios Turísticos del CURE- Udelar.

regular, de modo que, la intervención estatal se consolida con la creación de la Comisión Nacional de Turismo por decreto de Ley en 1933. Aunque se debe mencionar que en 1890 se crea al Touring Club Uruguayo con el objetivo de propagar y difundir el turismo en general, donde se organizaban excursiones y publicaciones de guías procurando brindar información al viajero, entre otras actividades, además existen datos que revelan que desde 1913 existía la Asociación Nacional de forasteros[2] que publicaba una guía para el viajero, y en 1918 se fundó el Automóvil Club del Uruguay[3], con la finalidad de apoyar a los automovilistas pero también de fomentar el Turismo por el territorio nacional.

Si bien, la contribución de estas instituciones fueron importantes para en el comienzo del turismo en el país se entiende, que recién desde la década del treinta surge como un proceso la idea de Uruguay como país turístico y empieza a funcionar la Comisión Nacional de Turismo en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, y en 1934 se realiza la declaración de zonas de interés turístico. Hacia 1930 el hábito de ir a la playa había cambiado las costumbres de la sociedad, y hacia mediados de ésa década ya se consolidaba una corriente de turismo receptivo mayoritariamente argentino y elitista. Se empezaba a configurar el turismo como una de las actividades claves del Uruguay en el siglo XX.

En 1967 se creó la Dirección Nacional de Turismo, dentro del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo. Pero en 1974 la Dirección fue incorporada al Ministerio de Industria y Energía, año en que se crea la Ley de Turismo que determinará las competencias de dicho organismo. Dicha ley declara en su artículo 1º al turismo como una actividad de interés público, como factor de desarrollo económico y social. Posteriormente, en 1986 se crea el Ministerio de Turismo y en 2005 el Ministerio de Turismo se fusiona con el Ministerio de Deporte[4].

La frase «Turismo prioridad nacional» que aparece en el libro del bicentenario, refiere a que:

> «la creación del organismo implica el tratamiento y aprobación de la iniciativa al mayor nivel político, y por tanto asumir al turismo como una prioridad. El hecho de que se haya mantenido en el tiempo y bajo distintos gobiernos muestra que estamos frente a una política de Estado. Considerar prioritario al turismo es una definición política que resulta de admitir su importancia para la nación (…)»

2 La Asociación Nacional de Atracción de Forasteros tenía entre sus cometidos realizar una intensa propaganda turística, tal es así que en 1918 editaron una «Guía Turística» –en forma de fuelle de formato pequeño– que contenía gran cantidad de vistas de la ciudad de Montevideo acompañadas de textos explicativos. Posteriormente en 1932, esta misma Asociación publicó un álbum con vistas de Montevideo y algunas zonas pintorescas de nuestras playas. Da Cuhna N., et al (2012; pp. 97). «Visite Uruguay. Del balneario al país turístico 1930-195»5. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

3 http://www.elreporte.com.uy/turismo-en-uruguay/

4 Actualmente, existe un proyecto de Ley quesepara el Ministerio de Turismo del Ministerio de Deporte creando una nueva Secretaría Nacional de Deportes dependiente de Presidencia de la República. www. archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2015/03/cons_min_2.pdf

De acuerdo a lo que sostiene A. Jiménez (1992), después de la Segunda Guerra Mundial se empieza a promover al turismo como palanca económica en la búsqueda de divisas, con las cuales se pudieran adquirir los bienes de capital necesarios para la industrialización. Así como consecuencia de los paradigmas economicistas, la actividad turística surgió como una actividad estrictamente productora de ingresos, como un subproducto del desarrollo del capitalismo contemporáneo (Brunet: 1963). En relación a esto, R. Campodónico- N. da Cunha (2005) afirman que la simultaneidad de los procesos en la región del Cono Sur surgió bajo la premisa a priori, de que el turismo se convertiría en un dinamizador de la economía. Y es bajo esa visión que se construye el modelo de «País Turístico». Es a partir de mediados del siglo pasado que el turismo empieza a crecer de manera sostenida, pero al decir de Sergio Molina (2000), no todo espacio potencialmente turístico llega a serlo totalmente. Los importantes recursos turísticos con que se cuente no son suficientes para emprender el desarrollo o alcanzar resultados favorables. Se debe tener además una capacidad emprendedora y un entorno social e institucional favorable, que transforme esos recursos en desarrollo[5]. Por ello, es necesario la formulación de políticas, planes y programas que orienten y garanticen la actividad en el corto y largo plazo.

En el proceso de construcción de Uruguay como país turístico, el Estado tuvo un rol preponderante asumiendo funciones relacionadas con su promoción y desarrollo, fue constructor de infraestructura (rutas, caminos, vías férreas, entre otros) promotor, hotelero, prestamista, transportista, regulador, explotador de los juegos de azar, etc. Siendo, la capacidad emprendedora y el capital privado elementos determinantes en el desarrollo de los distintos balnearios y sobre todo en la zona Este de Uruguay.

En relación al incremento de la actividad turística, desde el 2003 que el turismo no ha dejado de producir ingresos, siendo Uruguay la cuarta balanza turística de América Latina, según el economista Marcel Vaillant.[6] Según datos del Anuario de turismo 2014, los últimos 60 años han marcado una clara tendencia al aumento del turismo que recibe Uruguay[7]. Desde 2003 en adelante la llegada de visitantes recuperó la tendencia de crecimiento hasta alcanzar un nuevo récord en

5 Sería posible realizar un análisis comparativo para el caso Uruguay, en lo que respecta a ciertos tipos de desarrollo, pero no es el objetivo de este trabajo. Se podría tener en cuenta en un futuro análisis la clasificación que describe N. Wallingre (2011) en Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Universidad Nacional de Quilmes Editorial. Capítulo 1. Alternativas de desarrollo de los destinos turísticos. En el texto se hace referencia a diversas formas desarrollo, se enuncian: el desarrollo espontáneo, el planificado, el extensivo, el integrado, el catalítico, y el dependiente.

6 Economista Marcel Vaillant: Doctor en Economía (UFSIA-Bélgica). Profesor Titular Comercio Internacional del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. En el período 2004-2006 se desempeñó como Consultor Económico de la Secretaría del MERCOSUR. Contacto: marcel@decon.edu.uy

7 Los primeros dos años de la serie, durante el segundo gobierno de Juan Domingo Perón (Argentina), marcaron un período de contracción dado que no se permitía viajar a los argentinos hacia nuestro país. Luego y hasta mediados de la década del 70 se superaron por primera vez los 500.000 visitantes al año. A partir de la construcción de los puentes limítrofes con Argentina (de 1977 a 1980) se disparó el número de visitantes que alcanzó por primera vez, el millón anual. Esta tendencia fue interrumpida por las crisis regional de los 80 y la guerra de las Malvinas (abril de 1982) que determinó un descenso pronunciado para luego retomar su senda de crecimiento y superar la barrera de los dos millones a partir de 1993, hasta el 2002 donde la crisis regional determinó el principal shock contractivo de los últimos 60 años- Anuario 2014.

2011 con tres millones de visitantes. Estos últimos dos años marcaron leves caídas, producto de nuevas crisis, pérdida de competitividad y medidas económicas tomadas por el gobierno argentino, pero según las estadísticas realizadas al primer semestre de este año se ha producido un leve aumento en el total de visitantes y del gasto, comparativamente con el primer trimestre del 2014.

Actualmente a nivel nacional el Ministerio de Turismo y Deporte tiene como misión «Diseñar, promover, ejecutar, controlar y evaluar las políticas de Estado, relativas a las actividades turísticas. Para ello coordinará los esfuerzos articulando los intereses del sector público y privado en un marco ético y normativo, procurando la mejora sostenible de la actividad así como la calidad de vida de la población»[8]. Tiene entre sus cometidos: planificar, fomentar y estimular el turismo mediante el desarrollo de actividades propias; generar las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho al turismo resulte efectivamente accesible para todos (..); fomentar la adecuación de la infraestructura existente a condiciones de accesibilidad que aseguren la efectiva universalización del ejercicio del derecho, así como adoptar las medidas pertinentes a efecto de que los proyectos de nuevas infraestructuras contengan previsiones en tal sentido; planificar un adecuado desarrollo de formación y capacitación en turismo; reglamentar la actividad así como las condiciones y requisitos a exigir de aquellas personas físicas o jurídicas del sector, y supervisar su cumplimiento; estimular políticas de infraestructura turística orientadas al mantenimiento de un justo y adecuado equilibrio entre la explotación turística de los valores naturales, históricos y culturales del país y la protección y conservación de los mismos; implementar políticas orientadas a territorializar la gestión de forma de atender las diversas realidades del país. En la página oficial del Ministerio de Turismo, se detallan cuáles son las políticas que define el gobierno.[9]

APUNTES TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS[10]

La Política (Politics) refiere al debate a los partidos políticos, hace referencia al juego de poder. Las políticas (Policy) hacen referencia a las políticas públicas concebidas para dar soluciones específicas a los problemas públicos, por ejemplo de sanidad, educación, cultura, deporte, turismo, etc. Al hacer mención a las políticas públicas, nos referimos a una dimensión práctica y hace referencia a los que los gobiernos hacen o dejan de hacer ante problemas colectivos. Pero

8 http://www.turismo.gub.uy/index.php/es/quienes-somos/item/1-ministerio
9 http://www.turismo.gub.uy/index.php/es/politicas
10 Estos apuntes estánbasados en el curso «Democracia y Decisiones Públicas» Introducción al análisis de las políticas públicas -Universidad Autónoma de Barcelona. (2014).

¿Quién gana o pierde? Los gobiernos aluden a que las decisiones serán tomadas en base a los intereses generales, a los «problemas de la sociedad», pero, en realidad no existe el interés general, cada persona o grupo de personas tiene un interés particular, ideas, valores, etc. dependiendo de la edad, profesión, etc. además, las preferencias de las personas y los grupos pueden ser ambiguas, contradictorios e inestables. Tomar conciencia de que existen ganadores y perdedores nos permite reflexionar que, la política es una actividad compleja, no es sólo decidir y actuar, a veces hay que conciliar, imponer, porque los actores influyen en la decisiones políticas, argumentan, se manifiestan, inciden, etc. Lo normal es que haya conflicto. El enfoque denominado por Aguilar Villanueva (1992)[11] «gobernar por políticas», asume que la realidad social es inherentemente compleja porque en un contexto democrático, los ciudadanos reclaman bienes y servicios diversos y a menudo cambiantes, y esta diversidad tiene su fundamento en la pluralidad geográfica, socioeconómica, étnica, etaria, entre otras. En la actividad turística tener esto presente es clave para poder interpretar el accionar público, para analizar cómo inciden todos estos conceptos en el desarrollo de la actividad turística donde se constituyen actores para intentar influir en la formación de las políticas turísticas, y donde el Estado debe incorporar programas y proyectos flexibles para resolver problemas concretos. El punto de arranque de una política pública es un problema al cual se quiere dar solución. Toda política pública sería una hipótesis de mejora en relación a un problema determinado. Este problema tiene características complejas. Existe una labor de análisis e interpretación a qué aspecto quiere o puede dar respuesta, cuál es su competencia, hasta dónde puede hacer, por ello hay que tener en cuenta los factores que rodean a ese problema. Definir un problema es pensar los recursos que se tienen para la solución, a su vez, no debemos pensar que la solución de un problema no pueda generar otro. En el proceso de formación de políticas públicas existen diferentes modelos que intentan explicar este proceso el más usado es el Modelo heurístico y divide el proceso en fases

1. *Formación de la agenda:* (conjunto de cuestiones a las que los agentes públicos están prestando seria atención en un momento determinado) decisión de qué es un problema público y que no. Selección y recursos
2. *Formulación y decisión:* se decide luego de un gran debate. Estas decisiones las toman los políticos en su rol de legisladores o miembros del gobierno y se concretan en leyes, reglamentos, asignaciones presupuestarias, etc.

11 En N. Wallingre- A. Villar compiladores (2011) Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias. Universidad de Quilmes- Editorial. Argentina

3. *Implementación:* hacer realmente las cosas, poner en marcha las decisiones tomadas. Esta fase puede llevar tiempo porque acciones tales como, contratar personal, proveedores, protocolos, etc.
4. *Evaluación:* hasta que punto esa política ha solucionado el problema que es su razón de ser. Existen otras alternativas.

Este modelo es bueno para facilitar la comprensión de un proceso tan complejo, pero no es muy útil para describir lo que realmente ocurre, ya que hay personas, instituciones con intereses muy complejos, tratando de influir, presionar y negociar.

> «(…) es central comprender que no te trata de un proceso por el cual los funcionarios políticos, en el uso de sus facultades otorgadas a través de un sistema democrático, definen libre y arbitrariamente las políticas a llevar adelante. Se trata, por el contrario, de un proceso sumamente complejo y repleto de actores que procuran influir en su orientación. (…) además de (…) reconocer que los actores involucrados poseen su propia visión de la sociedad, la política, la economía, e incluso, el tipo de centro turístico al que aspiran (…)» (A. Villar, 2014).

A continuación se presenta un cuadro con los actores influyentes en el proceso de formación de las políticas públicas.

Cuadro 1. Actores influyentes en el proceso de formación de políticas públicas

Intra-Estado	**De contexto social**
Poder ejecutivo	Partidos Políticos
Presidencia	Medios de Comunicación
Ministerio de Hacienda	Sociedad Civil/ONGs
Ministerios	Think Tanks
Poder legislativo	Organizaciones Gremiales
Poder judicial	Academia
	Organismos internacionales

Fuente: ECLAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

Las políticas públicas pueden definirse como un curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática, las que son desarrollados por el sector público, y frecuentemente con la participación del sector privado (Lahera E., 2008)[12].

12 ECLAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe «El ciclo de las políticas públicas» (2010). Guatemala. Año 2010.

Los instrumentos de los cuales se vale el gobierno para llevar adelante las políticas públicas son: desregular, legalizar, privatizar, crear y simular mercados; incentivos económicos: subsidios, impuestos; regulación directa; provisión de servicios directa o indirectamente (educación, sanidad, infraestructura, cultura, etc.); seguros o ayudas ante la adversidad. Existen políticas públicas generales que afectan positiva o negativamente al turismo, las políticas económicas, de transporte, de infraestructura, migratorias, laborales, ambientales, culturales, etc., pero también existen políticas específicas para la actividad turística: las políticas turísticas:

> «(…) políticas que se piensan, diseñan e implementan teniendo al turismo como su principal (aunque no necesariamente el único) objeto de intervención. Estas pueden o no ser aplicadas por las áreas de turismo de los distintos niveles de Estado» (A. Villar, 2011) [13].

Hasta ahora, se ha proporcionado una breve introducción con respecto a ciertas nociones que permiten empezar a elaborar una base teórica en torno a las políticas públicas, desde su conceptualización, instrumentos, el proceso de formación de las políticas públicas, y la noción de complejidad y conflicto en su gestación. Esto nos permitirá generar un marco de análisis para poder interpretar el accionar público en la actividad turística, particularmente en la última década, no sin antes describir dónde nos situamos en la actualidad haciendo referencia al nuevo paradigma de las políticas públicas y el rol de la academia en este sentido.

CAMBIO DE PARADIGMAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según Rosales y Valencia (2008)[14], en América Latina se pueden distinguir **dos ciclos descentralizadores**; uno más orientado por preocupaciones económicas y el otro con énfasis en aspectos políticos y sociales. El primero se desarrolla a partir de los 80 en el contexto de la crisis de la deuda y el consecuente ajuste estructural, y busca reducir el tamaño del Estado (debido a su centralismo), eliminar el déficit fiscal y potenciar el mercado. Los gobiernos privatizan la prestación de algunos servicios y transfieren otros. El segundo ciclo se inicia a fines de la década de los 90 en el contexto de la crítica a las políticas neoliberales, e integra estrategias orientadas a la redistribución del ingreso, a la participación ciudadana y la profundización de la democracia. En efecto, para Finot (2003) la **descentralización** es una forma de organización adecuada para implementar un **nuevo paradigma de políticas públicas** que se base en la complementariedad entre los sectores público y privado[15].

13 Ídem 11
14 En BID-INDES (Banco Interamericano de Desarrollo- Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social) (2011). Curso Gestión para resultados en el desarrollo- Módulo 1: Gestión para resultados en el ámbito público.
15 Ídem 14

> «El nuevo paradigma presupone la articulación necesaria entre el Estado, mercado y sociedad, no la eliminación del mercado, sino su regulación y aún más, su mayor competitividad, así como el sector empresarial comienza a percibir la necesidad del Estado para su propia sobrevivencia frente a la competencia global». (García Delgado et al (2013).

Según García Delgado, el nuevo paradigma comprende un sentido de la política como construcción de consensos entre los distintos actores de la sociedad, pero también «como regulación del conflicto entre diferentes formas de considerar el proceso de acumulación y el modelo de país. Como sostiene García Delgado et al (2013) «lo cierto es que en varios países de la región, esta transformación se ha iniciado más como una praxis que a partir de una teoría previa y que luego se ha producido gradualmente una creciente elaboración reflexiva y académica sobre estos cambios sustantivos»[16]. A nivel nacional, al decir de García Delgado (2013), puede identificarse ese «cambio epocal (…) con el pasaje del modelo neoliberal al productivo-inclusivo o desarrollo con inclusión social (…)», a partir de 2005 con el modelo denominado «Uruguay Productivo»[17] . Pero cómo se inserta la gestión del turismo en este nuevo paradigma[18] productivo-inclusivo, que alude a la descentralización y el asociacionismo para llevarse a cabo. Se entiende, que las decisiones, lineamientos, y acciones están enmarcadas dentro de este nuevo paradigma de las políticas públicas que implica otro rol del Estado, más activo y presente en la economía y lo social, teniendo otra articulación del Estado con la sociedad civil y con el mercado. El Estado como guía e impulsor de la dinámica productiva, donde está fuertemente presente la idea de inclusión, no sólo pensando en la inclusión de los sectores más vulnerables, sino en la inclusión en la comunicación y en planificación. En este sentido el gobierno ha identificado algunos sectores productivos prioritarios, entre los cuales se encuentra la «Industria Turística»[19].

16 En Revista Estado y Políticas Públicas Nº 1. Año 2013. El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier.

17 http://archivo.presidencia.gub.uy/productivo/pages/doc_01.htm Proyecto País Productivo- Documento con la estrategia de desarrollo productivo (2006). «(…) El concepto «desarrollo productivo», lejos de ser casual, fue forjándose en la búsqueda de alternativas concretas ante el colapso de la política económica aplicada por sucesivos gobiernos durante las últimas décadas. Un colapso largamente previsible y cuyas consecuencias económicas y sociales también son de larga duración. (…). Consecuentemente, y como se expresó anteriormente, la propuesta de «Uruguay productivo» está estrechamente vinculada a las de « Uruguay innovador» y «Uruguay integrado», porque no hay estrategia de desarrollo productivo sin una base de conocimiento, sin incorporación de tecnología y sin una adecuada inserción regional e internacional que contemple no sólo la integración comercial sino también la integración productiva. (…) Pero no menos importante que lo anterior: el «Uruguay productivo» no solamente refiere a aspectos materiales, sino que también –y fundamentalmente- alude a esa riqueza inmaterial y sustantiva que es la inteligencia de la gente, sus valores de vida, su cultura y su capacidad de trabajo (…)» Cabe destacar, que este modelo ha generado ciertas controversias e interrogantes, cuando se lo contrasta con la marca país Uruguay Natural, pero este análisis que ameritaría un tratamiento más profundo no forma parte del presente trabajo.

18 Se alude al término paradigma en sentido kuhneano, como modelo científico que supera los anteriores, dando enfoques teóricos a la resolución de problemas. Si bien, en ciencias sociales, se lo considera no solo en un sentido de ruptura, sino también como campo que se mantiene controversial con resignificaciones y acumulación de conocimiento (Nudler, 1976; 2004).

19 «Turismo como industria», concepto extraído del http://archivo.presidencia.gub.uy/productivo/pages/doc_01.htm. «(…) identificación preliminar de algunos sectores productivos prioritarios tales como:- Sistema agroindustrial- Biotecnología- Tecnología de la información y comunicación- Industrias culturales- Industria turística».

TURISMO COMO CAMPO DE ESTUDIO: TURISMO Y POLÍTICA TURÍSTICA

El turismo como concepto tiene múltiples interpretaciones, debido a su multidimensionalidad, es difícil elaborar una definición que contemple el fenómeno en su totalidad. Para Cristina Varisco (2009), la complejidad del turismo puede considerarse desde tres perspectivas:

- la diversidad de actores que intervienen en la actividad;
- la complejidad de los impactos que el turismo produce en la sociedad; y
- los diferentes modelos de desarrollo turístico.

Asimismo, Bote y Marchena (1996), Monfort (2000) y Pulido (2004), afirman que la política turística presenta como rasgo diferencial, respecto al resto de políticas sectoriales, dos aspectos que la hacen más compleja: a) la multisectorialidad: dificultad en delimitar las actividades estrictamente turística, al existir multitud de efectos directos e indirectos sobre otros sectores (construcción, alimentación, alquileres, bienes de consumo en general, transportes, etc.), eleva la complejidad en el momento de afrontar el diseño de una política turística, b) la complejidad: en la medida en que todos los niveles de la Administración Pública desempeñan un importante papel en la configuración de la oferta final de los destinos turísticos. Según la OMT (Organización Mundial del Turismo), la Política Turística es «la acción que desarrolla el sector público desde el conjunto de administraciones e instituciones que lo componen (…)». Profundizando esta definición se considera a la política turística como variable dependiente de las políticas de desarrollo regional y de las políticas generales nacionales. «La Política Turística es una política sectorial cuyo origen y fundamento está en la política económica general, presentando como rasgo diferencial dos aspectos que la hacen más compleja: la multisectorialidad y el protagonismo determinante que tiene la Administración Pública» (Torres, 2004). E. Fayos Solá (2004) aporta una nueva visión acerca de la Política Turística, ya que la define como una técnica de gestión del conocimiento, con enfoques multidisciplinares, en el ámbito de la administración pública y de las ciencias sociales en general. Debe producir conocimiento, lo que requiere investigación y metodología, pero también debe difundir y aplicar conocimiento. A su vez, «Hay un creciente reconocimiento de la necesidad de una evaluación sólida de las políticas y programas turísticos (…). Una evaluación sólida implicará una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos»[20].

Con respecto a los objetivos básicos de la Política Turística existe un acuerdo, entre los que se mencionan: legislar el sector; planificar el desarrollo socio-económico y territorial; incrementar el ingreso de divisas; contribuir al modo de desarrollo vigente; y apoyar el orden social. En el cuadro

20 OECD (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) Tourism Trends and Policies 2012- Summary in Spanish

2 se describen los instrumentos básicos de los cuales se vale el gobierno para llevar adelante la Política Turística.

Cuadro 2. Instrumentos de la política turística

Instrumentos organizativos	Órganos con competencia en turismo (públicos-mixtos)
Instrumentos de planificación	Herramienta necesaria para intervenir en la realidad. Planes, programas, proyectos.
Instrumentos de carácter normativo	Leyes, decretos, sanciones, exenciones, etc.
Instrumentos económicos, financieros y fiscales.	Regulación de precios y tarifas, créditos ayudas económicas, medidas impositivas a los turistas, inversores, etc.
Instrumentos de mejora del conocimiento y formación profesional	Apoyo a la investigación básica y aplicada del turismo para la construcción del conocimiento. Capacitación.
Instrumentos de información y comunicación	Distribución de información, de datos concretos, campañas de comunicación, promoción, etc.

Fuente: Elaboración propia, basada en Velasco González (2011)

EL TURISMO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN URUGUAY

Al decir de E. Fayos Solá, el turismo se encuentra en las etapas finales de un modelo de crecimiento y gestión, existe un cambio de paradigma: de la «Era Fordiana del Turismo» a la «Nueva Era del Turismo», e indudablemente ese cambio tiene implicaciones muy profundas para la política turística. Por ello, la dinámica de las prácticas turísticas puede considerarse como el resultado de las influencias de los procesos económicos, políticos, sociales y culturales que caracterizaron cada época histórica hasta el presente, por ende, las políticas turísticas no son neutrales y están afectadas ampliamente por la coyuntura.

El turismo es un objeto de gobierno, porque produce ingresos y porque tiene la capacidad de modificar las estructuras socio-económicas ampliando la base productiva de una región. Existen dos ramas en las políticas públicas: la política económica y la política social, y el turismo está en ambas ramas, por lo tanto, se configura en un instrumento de política social y económica. El Turismo entra en la política pública en los años cincuenta época de la masificación y la internacionalización (apertura comercial) de la economía. Es la etapa fordista de la política turística, donde el turismo se presenta como una actividad capaz de sostener la economía, y se

comienzan a implementar políticas para impulsar al turismo (E. Fayos- Solá; 2007). Si bien, en el Uruguay este proceso se inicia en las primeras décadas del siglo XX, la consolidación del turismo como actividad productora de ingresos corresponde al período del cincuenta al setenta con el despegue del turismo de masas y el proceso de apertura económica con la necesidad de diversificación de la economía hacia las exportaciones no tradicionales: el turismo.

A partir de la década del ochenta, se observan las primeras influencias globalizadoras, donde el turismo experimentado se vuelve más heterogéneo, aparece el concepto de diferenciación y segmentación por los nuevos turistas y tipos de turismos que requieren aportar nuevas experiencias, únicas y menos estandarizada (Osorio; 2005)[21]. Esto hace que los gobiernos se enfoquen más que nada en la oferta por sobre la demanda del modelo fordista, y a su vez, preocupándose por políticas que impulsen el turismo sostenible. Estamos frente a la etapa posfordista o Nueva Era del turismo. Se comienza a utilizar el término producto turístico y el gobierno empieza un camino hacia la descentralización debido a, la dificultad de la creación de políticas turísticas desde un único centro de poder; en parte por la multisectorialidad y complejidad de la actividad turística, pero también debido a las influencias neoliberales de la época. En el Uruguay, este proceso tiene comienzo desde la década de los noventa, donde los servicios ocuparon una posición mayoritaria dentro de la economía uruguaya[22], siendo, además, el período es donde se registra el mayor ingreso de IED (inversión extranjera directa).

> «(…) Las inversiones de mayor cuantía en la hotelería se realizaron bajo la forma de consorcios, entre los cuales tienen papel predominante las empresas de Estados Unidos asociadas con empresas de la región, aunque también se observan inversiones de capitales argentinos y brasileños (…). Ingresan al sector hotelero uruguayo importantes cadenas internacionales de alta categoría como Hyatt, Conrad, Sheraton, Meliá, Radisson, etc. con estándares mayores a los presentes en la hotelería nacional.»

Este punto amerita un estudio profundo, para saber en qué medida este enfoque más abierto a la entrada de grandes inversionistas extranjeros cambiaría el desarrollo del turismo sobre todo en el este del país[23], afectando, la imagen, la competitividad, la calidad del empleo, y la formación profesional, entre otras variables.

21 En Revista PASOS- Vol. 10 Nº 3 pp. 417-418 (2012)M. Martínez et al «Hacia una caracterización de la Política Turística».
22 Los servicios ocupan una posición mayoritaria dentro de la estructura económica uruguaya. El sector terciario participaba con el 50% del PBI en 1990, aumentando a 56% en el año 1999. Este sector fue el más dinámico de la década, con un incremento de 4.8% anual, impulsado principalmente por los rubros de turismo y transporte. G. Bittencourt (2002). «La economía uruguaya a fin de siglo: Elementos para un diagnóstico global y prospectiva. Uruguay.
23 Según la exposición que figura en el acta de la Sesión Ordinaria de la Junta Departamental de Maldonado del 17 de abril de 2012 «(…) en los últimos años la inversión inmobiliaria extranjera ha tenido un mercado en aumento principalmente en Punta del Este y las zonas adyacentes de La Barra, Manantiales y José Ignacio, sin olvidarnos de Rocha, Colonia del Sacramento y las áreas costeras del Río Uruguay, que han experimentado la construcción de importantes proyectos turísticos (…).» A lo que se agrega: «(…) a través de las últimas décadas del siglo XX Punta del Este experimentó lo que se conoce o se dio a conocer como el «boom» de la construcción en más de una oportunidad (…).»

En la última década del siglo XX el enfoque de las políticas turísticas dio un nuevo giro, la «Nueva Política Turística o Política Turística en la era de la Globalización, como la denominó Fayos Solá. Teniendo como principal característica alentar la participación de todos los involucrados en la actividad turística. Con este nuevo enfoque las decisiones en cuanto al impulso del turismo, ya no son inherentes del sector público. En Uruguay este proceso ha sido acompasado a partir de 2005, por las distintas leyes a nivel nacional creadas para promover la participación, como ser, la Ley Nº 18.308 de Ordenamiento Territorial en 2008, la Ley Nº 18.567 de descentralización política y participación ciudadana en 2009, y la Ley Nº 18.786 de Participación Público-Privada en 2011. Exclusivamente para el ámbito turístico, en 2014 se aprueba la nueva Ley de turismo[24] , en 2009 se crea por primera vez el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020[25], y a nivel departamental en 2008 el decreto 3843 en su artículo 87 crea el Consejo Departamental de Turismo[26]. Con esta nueva redefinición del Estado, la descentralización crea una administración pública local (Municipios), que procura una mayor participación del gobierno local, al igual que la comunidad y las empresas locales. Dentro de este marco, la cooperación, corresponsabilidad y participación deberán ser los ejes que dirijan la política turística no sólo en los organismos que la tratan, sino entre todos los sectores políticos en conjunto. (Pulido; 2007, en Martínez E. et al 2012)

Punta del Este y su zona de influencia en la última década

En relación a los cambios ocurridos en la última década en la gestión de turismo en Punta del Este, se presenta un breve análisis acerca de los instrumentos utilizados por el gobierno departamental en relación a la actividad turística, para luego exponer un breve análisis de las entrevistas realizadas a diferentes actores en temas tales como, el asociativismo, la planificación, y la política turística. Para este estudio de caso se utilizó una metodología de corte cualitativo 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, las cuales se realizaron entre los meses de marzo y octubre de 2012.

24 En agosto de 2014 se promulgó la Ley Nº 19.253 que establece nuevas normas relativas a la actividad turística. El texto fue elaborado por autoridades y funcionarios del Ministerio, en consulta, con operadores vinculados al sector y en particular con la Cámara de Turismo del Uruguay (CUT) y las gremiales que la integran (…) la ley ordena la creación del Consejo Nacional de Turismo (CONATUR) con carácter asesor y honorario, contemplando la participación de representantes del sector público y privado y cuyo funcionamiento será en la órbita del Ministerio de Turismo y Deporte (…). http://www.turismo.gub.uy/index.php/es/politicas/ley-de-turismo

25 En el Anexo del Plan Nacional de Turismo se encuentran detalladas las líneas de trabajo a nivel local y departamental. Entre los postulados se enuncia que el plan debe promover una actividad turística, planificada, con protagonistas involucrados y decisores en su desarrollo, con un escenario que facilite la articulación entre los distintos actores del sector (público-privada, público- público, privada-privada), con un compromiso activo de los actores del sector, gestores y multiplicadores del plan.

26 Ver artículos, 87, 88 y 89 en Anexo Nº2. Según los datos recabados, el Consejo no opera desde aproximadamente el 2010.

Cuadro 3. Instrumentos de política turística en la gestión de turismo en Punta del Este y su zona de influencia.

Instrumentos organizativos	Dirección General de Turismo- Comisión de Turismo de la Junta departamental- Consejo Departamental de Turismo- Destino Punta del Este (Asociación Público-Privada)- Consejo de Desarrollo Económica Departamental-
Instrumentos de planificación	Plan Operativo de turismo, que contiene programas y proyectos para el sector. A nivel nacional en 2009 se aprueba el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020.
Instrumentos de carácter normativo	A nivel Nacional, pero de gran influencia a nivel departamental: la nueva Ley de Turismo; el Decreto Nº 455/007 Promoción y Protección de Inversiones de 2007, actualiza la Ley Nº 16.906 de 1998. Ley Nº 18.308 de Ordenamiento Territorial en 2008.- Ley Nº 18.786 de Participación Público-Privada- A nivel departamental decreto departamental Nº 3910 de 2012- Declaración de Áreas Protegidas; decreto Nº 3844 de 2008, que crea el Consejo Departamental de Turismo y la Comisión Departamental de Patrimonio; el decreto N° 3.850 de 2009, que crea nuevamente la Junta Local de Punta del Este; en 2012 el Decreto Nº 3911: Plan de Ordenamiento Territorial del eje Aparicio Saravia que incluye varios proyectos de infraestructura social y turística; en 2015 el Decreto Nº 3931: Creación del Eco Parque Metropolitano del arroyo Maldonado.
Instrumentos económicos, financieros y fiscales.	En 2009, se comenzó a implementar la normativa «Tax Free» para el turista extranjero, aunque la ley fue aprobada en 2006; decreto Nº 3786, que otorga estímulos para la construcción, y el decreto: Nº 3788, que exonera la contribución inmobiliaria a establecimientos hoteleros, ambos fueron aprobados en 2003. Regulación de precios y tarifas, créditos ayudas económicas, medidas impositivas a los turistas, inversores, etc.
Instrumentos de mejora del conocimiento y formación profesional	Proyecto «Indicadores de la actividad turística. Maldonado se proyecta» realizado en 2008-2009. Programa Educar para el Turismo. Proyecto Práctica Estudiantil 2014 dirigido a estudiantes de instituciones educativas público/privadas de Maldonado que en el año 2014 se encuentren cursando programas relacionados a la temática turística.
Instrumentos de información y comunicación	A nivel nacional la Ley Nº 18.381 que tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública. Datos abiertos: Publicación de datos de distintos organismos oficiales. Distribución de información de datos concretos, campañas publicitarias asociadas a la marca país «Uruguay Natural», promoción del destino extra región e

	internacional[27].

Fuente: Elaboración propia, basada en Velasco González (2011)

Asociativismo: Teoría y Práctica

En el departamento de Maldonado, no existe actualmente una asociación y/o corporación que agrupe a todo el sector turístico, aunque es importante destacar que en Maldonado existen sólidas tradiciones en agrupaciones empresariales relacionadas con la actividad turística, que junto con las pequeñas y medianas empresas siempre jugaron un papel fundamental en el desarrollo empresarial de la oferta turística. Uno de los intentos de trabajar en conjunto fue en 2006, cuando 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, 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 2007 se conforma «Destino Punta del Este», que 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.

Los actores entrevistados coinciden en señalar que ha habido un gran avance del trabajo en conjunto entre el sector público y el sector privado. 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

27 La última administración (2005-2015) continúa en línea de promoción de los períodos anteriores, pero comienza a tener mayor presencia en las Ferias Internacionales de Turismo más importantes, como ser, la Feria Internacional de Turismo (FITUR) que se realiza anualmente en Madrid durante los meses de enero y febrero, donde cada país muestra sus atracciones y focos de interés para el turismo internacional; es la segunda feria internacional más grande del mundo. La Feria Internacional de Viajes y Turismo de Moscú (MIT), siendo Rusia el quinto país con más gasto en turismo internacional, la Feria Internacional de Cruceros (SEATRADE), que se realiza en Miami, en la cual se viene participando desde hace varios años dada la presencia cada vez mayor de cruceros que llegan al puerto de Punta del Este. La temporada de cruceros abarca aproximadamente desde octubre hasta abril de cada año, otro ejemplo es la Feria de Londres, (WTM), entre otras. A lo que se suma el trabajo realizado 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).

oferta, los productos (…)»[28]. Como se mencionó anteriormente, por el decreto 3843 se crea el Consejo Departamental de Turismo, que reemplazaría a la anterior Comisión Departamental de Turismo. El Consejo se integraría con los representantes de los sectores empresariales y de trabajadores vinculados con el turismo, y en conjunto con el Gobierno Departamental deberían implementar las políticas e iniciativas de desarrollo turístico. Según los datos recabados, el Consejo no opera desde aproximadamente el año 2010. En cuanto al asociacionismo a nivel regional, desde el sector público, se entiende que es es vital apostar a la complementariedad desde lo particular de cada departamento para el desarrollo de una nueva oferta turística, debido a ello, se procedió al acuerdo entre las Intendencias de Lavalleja, Maldonado Rocha y Canelones con Destino Punta del Este.

El gobierno departamental, el sector privado, y la sociedad civil en los últimos años han generado un accionar coordinado y de proyección a nivel regional, nacional e internacional y se ha logrado articular políticas nacionales con políticas departamentales en materia turística. Muchos de los entrevistados coinciden que ha habido un gran avance del trabajo en conjunto entre el sector público y el sector privado. Se entiende, que el accionar del gobierno ha ido en sintonía con el nuevo paradigma de las políticas públicas basado en la descentralización y el asociativismo, pero que requiere de una actitud proactiva por parte del gobierno, capaz de fomentar equipos para el liderazgo local, tanto a nivel empresarial, como a nivel de la sociedad en su conjunto. Varios intentos de asociativismo han fracasado en el corto plazo, debido en parte a la falta de capacidad de las organizaciones de administrar nuevas responsabilidades y nuevos recursos, en pos de los intereses generales y no particulares, incidiendo la necesidad de generar redes y acumular capital social, entre otras.

Planificación y Política Turística

La administración de la última década, cuenta con lineamientos a nivel nacional que sirvieron de guía para la gestión del gobierno departamental: capacidad de generar políticas sustentables y sostenibles de crecimiento y desarrollo económico, para una distribución de la riqueza más justa; necesidad de generar políticas de inclusión, porque está asociado a la sustentabilidad que tiene que tener el desarrollo del departamento; transformación democrática del Estado generando espacios de participación. Tal como afirmara el Dr. de Turismo, es dentro de estos tres ejes que se enmarca la gestión turística del país y del departamento de Maldonado. En efecto, se reconoce por parte del gobierno, que en los períodos 2005-2010 y 2010-2015[29] se comenzó el período de

28 Nota realizada al Director de Turismo Sr. Horacio Díaz, en la revista Destino Punta del Este en el año 2010.

29 Ver detalle en Anexo 2.

gobierno con un plan, el de los primeros 5 años se cumplió exactamente como se había planificado y el otro se viene cumpliendo. Los entrevistados perciben que comparando con el turismo en general en estos últimos años se está mejor, que el manejo del turismo es más profesional, más importante y más cristalino. Hubo entrevistados que destacaron que en las últimas dos administraciones se reconoció la importancia del turismo, y se le dio un empuje que no tuvo antes, aunque también manifestaron su preocupación por temas relevantes en la planificación, como son la seguridad y la falta de cuidado y limpieza del balneario.

Fue señalado por diferentes informantes, que no hay un política de turismo clara para el departamento, al decir de uno de ellos: «a nivel nacional si es más claro, pero a nivel departamental toda vía no».[30] Uno de los entrevistados afirma que las direcciones de turismo han tenido una política coherente a lo largo del tiempo. Con una visión más operativa si se quiere, opinan que la política turística debe diversificar mercados, hacer inteligencia comercial para trasmitir a los privados a donde hay que ir a buscar negocios, y crear una política de turismo todo el año, para una mejor distribución de la riqueza. Varios entrevistados coinciden que en los últimos 15 o 20 años no ha habido vaivenes en la política turística, ha habido una continuidad, tanto a nivel nacional como departamental. Entre las posturas más críticas y contundentes, se entiende que la política turística del departamento siempre «priorizó dinero y logros personales, no tuvo en cuenta la identidad del lugar, torres y más torres en pos del dinero en pos del progreso»[31] . Y también agregó «son torres que a nadie le gusta, sólo a lo que les sirve económicamente, eso no es desarrollo, y no vamos a tener la capacidad de llenar esas torres. En 1956 se construye el 1º edificio y ya se decía «Adiós Punta del Este.»

Comentarios

Una mirada histórica permite sostener que Uruguay ha transitado distintas fases en las políticas públicas del turismo, desde sus comienzos tuvo una gestión de fomento, como desarrollador del turismo, proporcionando herramientas e infraestructura para su crecimiento. Dentro de dicha etapa primó la visión económica del turismo como medio para promover el crecimiento y desarrollo de áreas específicas. Si bien esas características en la gestión aún se conservan, se empieza a tener más conciencia de las externalidades del turismo, y de la necesidad de su planificación de manera participativa y consensuada. En este sentido, en esta última década el gobierno ha tenido la capacidad de generar acuerdos e intercambiar recursos para implementar sus acciones. Se entiende que ciertos cambios en la gestión del turismo van en sintonía con el nuevo paradigma de

30 Entrevista realizada el 13 de abril al Sr. Héctor Araujo- Presidente de la Liga de Punta del Este. Fomento y Turismo.
31 Entrevista realizada el 5 de febrero de 2013 a la Sra. Graciela Carbonaro- Directora de la División de Servicios Turísticos de la IDM.

las políticas públicas, sumando acciones que intentan consolidar una visión integral del de turismo a nivel país, y ya no tanto en clave de zonas turísticas - heredadas de la década del setenta y ochenta-. Esto lo demuestra el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020, el Compromiso Nacional por el Turismo en 2012, la promoción a nivel nacional, y ciertas legislaciones que regulan la actividad a nivel nacional y departamental.

En relación, a la política turística llevada a cabo en los últimos diez años, en el estudio de caso presentado, se percibe que los instrumentos y las medidas que fueron adoptadas por el gobierno, estuvieron encaminados hacia un decidido avance del sector turístico. A ello refieren los instrumentos normativos para favorecer la inversión, los de promoción del destino y de nuevos segmentos de oferta, las estrategias de diversificación del producto turístico (turismo rural, turismo social, de congresos y eventos, entre otros.), los acuerdos de asociatividad con el sector privado, los proyectos de integración regional a nivel departamental e internacional, entre otros. Respecto a la fuerte y sostenida política de promoción de los últimos años, fue posible debido al aumento de presupuesto en turismo, tanto a nivel nacional como departamental, y estuvo enfocada a la búsqueda de nuevos mercados, la consolidación de la integración regional, y el desarrollo la imagen del destino turístico asociado a la inversión y a las segundas residencias, que privilegia un modelo de crecimiento económico y no aún de desarrollo integrador.

No obstante, es necesario señalar que existen otros instrumentos y/o áreas relevantes que no han sido muy desarrolladas, entre ellas: a) la preservación y puesta en valor del patrimonio natural y cultural de todo el departamento. Existen carencias en el mantenimiento, la folleteria, los recursos tecnológicos y la atención a los visitantes en determinados sitios. En este sentido, es necesario desarrollar políticas culturales que vinculen el turismo y la cultura; b) mayor integración y participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas en turismo, y en la distribución de ingresos por turismo, c) necesidad de un mejor aprovechamiento de los recursos humanos con formación específica en turismo en lo que hace a su inserción en el mercado laboral, junto la formación de recursos humanos[32], d) mayor articulación entre los actores en todo nivel ya sea público-público, público- privado y privado-privado, e) apostar fuertemente al desarrollo del turismo interno, f) fortalecer e integrar el tejido empresarial mediante el fomento del asociativismo, del asesoramiento y del apoyo a las empresas, f) mejorar los accesos y la conectividad, g) generar empleos de calidad, que incluyan protección social para los trabajadores temporales, salarios más equilibrados, regulación de las largas jornadas de trabajo, h) evaluación de políticas y programas turísticos, entre otros.

32 Porque, si bien existe una capacitación formal brindada por diferentes instituciones, como ser, UTU y la Udelar- dentro del ámbito público – la inserción en el mercado laboral turístico, tanto público como privado todavía no es suficiente.

La suma de estos aportes, hace posible sostener que las políticas públicas deben ser interpretadas en su contexto histórico, político, económico y social, no pueden ser analizadas en forma aislada. La política turística es una variable dependiente en el proceso de formulación, porque depende del tipo de régimen político, de la concepción de desarrollo que se tenga en ese momento, y de la fuerza de los actores para mejorar y hacer valer sus argumentos.

En cuanto al análisis general y a su vez particular, de las políticas públicas vinculadas al turismo, existe la necesidad de contar con un marco metodológico estandarizado para analizar las políticas turísticas, considerando las condiciones locales, asumiendo criterios de flexibilidad, teniendo presente que es una política sectorial singular y compleja. En vigor de ello, es de relevancia generar indicadores y sistemas estadísticos que den información a los distintos agentes, definir criterios para evaluación de las políticas y programas de turismo implementados, y que existan programas de gestión de conocimiento asociados a la innovación y a la calidad, pero también a la percepción de la comunidad en relación a las causas y efectos de la actividad turística en determinado territorio.

DESAFÍOS HACIA LA NUEVA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN TURISMO Y EL ROL DE LAS UNIVERSIDADES EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente trabajo pretende abrir en los espacios de formación y producción de conocimientos, la posibilidad empezar a generar interpretaciones, con una mirada que permita lograr la reflexión acerca de la complejidad en el ámbito de las políticas públicas y el turismo. Generar conocimiento es generar información, hoy un recurso clave, pero lo que hace a la riqueza de la información es el «híper-intercambio» transversal entre varios actores: Estado, administraciones, empresas, sistemas educativos.[33]. Como sostiene García Delgado, es parte de este proceso la decisión y los intentos de involucrarse en el proceso de transformación de la matriz socioeconómica de un país, (…) y del desarrollo de las propias capacidades institucionales para la gestión de nuevas políticas públicas. Hasta hace algunas décadas atrás, el conocimiento era válido durante períodos de tiempo más prolongados, porque se desarrollaba y acumulaba más lentamente, a su vez, las ocupaciones y profesiones eran más previsibles. Todo ello le permitía al sistema educativo responder paulatinamente a los nuevos desafíos (…)[34]. En la actualidad, la articulación entre sistema educativo, y la sociedad es mucho más compleja, los conocimientos se incrementan rápidamente en todas las áreas; y se generan nuevas temáticas como, el turismo, que reclaman un abordaje académico.

33 Desafíos de la educación- IIPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) Buenos Aires- Ministerio de Educación de la Nación. Año 2000.
34 Ídem 21

En este sentido, en estos últimos años se ha creado el AET (Área de Estudios Turísticos)[35], perteneciente a la Universidad de la República, y junto con la formación académica en turismo, la Licenciatura en Turismo, lleva más de una década de existencia, lo cual está generando una creciente masa crítica y de pensamiento endógeno. Pero, ¿Cuál sería el rol de la rol universidad en la formulación de políticas públicas de turismo? ¿Cómo podemos contribuir para acortar el distanciamiento entre lo que produce la academia y las políticas públicas generadas? ¿Desde qué lugar podemos tener mayor incidencia y participación? ¿Cuál es nuestra responsabilidad desde el ámbito turístico- académico? ¿Cuál es el aporte universitario y la capacidad de propuesta de nuestros egresados? Son interrogantes que necesitan ser analizadas en este nuevo contexto, para lograr que ese conocimiento que se está generando siga conduciendo a mejores prácticas turísticas, como así también a una buena gestión del turismo.

35 El Área de Estudios Turísticos es la más reciente creada en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación como campo disciplinario de estudios universitario. Si bien fue creada en 1997 sobre la base de impartir cursos de Técnico Universitario en Turismo en distintas regiones del país, hoy es responsable de impartir los cursos de la Licenciatura en Turismo en dos sedes en la Regional Norte- Salto y en el CURE (Centro Universitario Regional Este). Este proceso requiere necesariamente ser acompasado con investigaciones que contribuyan a un desarrollo del turismo en la región. En cuanto a las grandes líneas de investigación que se desarrollan en el AET las podemos definir como: Historia, imagen y significados culturales en turismo, Asociacionismo Público – Privado en Turismo y Epistemología del turismo. La aspiración es realizar trabajos de extensión e investigación acerca del fenómeno turístico en el departamento de Maldonado, como así también interactuar con las instituciones, tanto públicas como privadas, y con la comunidad. (R. Campodónico- Directora del AET-FHCE).

BIBLIOGRAFÍA

BID-INDES (Banco Interamericano de Desarrollo- Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social) (2011). Curso Gestión para resultados en el desarrollo- Módulo 1: Gestión para resultados en el ámbito público.

Carlos Peña, Turismo. Nuestro tiempo Nº 15. Publicación oficial de Bicentenario Uruguay. Montevideo, Uruguay 2013/2014

Curso: «Democracia y Decisiones Públicas» Introducción al análisis de las políticas públicas -Universidad Autónoma de Barcelona. Año 2014

da Cunha, N. y otros. *Visite Uruguay. Del balneario al país turístico. 1930-1955.* Ediciones de la Banda Oriental S.R.L. Uruguay, 2012.

Desafíos de la educación- IIPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) Buenos Aires- Ministerio de Educación de la Nación. Año 2000.

ECLAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe «El ciclo de las políticas públicas» (2010). Guatemala. Año 2010.

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

Finot I. (2007) *«Los procesos de descentralización en América Latina». Investigaciones Regionales*. Nº 10 pp. 173-205. Asociación Española de Ciencia Regional, Madrid, España.

García Delgado D. y otros (2013) *El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal.* Revista Estado y Políticas Públicas Nº 1. FLACSO. Argentina.

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

Martínez, E. y otros. *Hacia una caracterización de la Política Turística*. Revista Pasos, Vol. 10 Nº 3, 417-428: 2012.

Montfort, V. «La política turística: una aproximación». *Cuadernos de Turismo*, N° 6, pp. 7-27. España, 2000.

Municipios una política en el tintero. (2012). Art. 2. «Fondo Universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general». CSIC. Udelar.

Nudler, O. (1976). Epistemología, Psicología y Cambio Científico. Crítica. Revista Hispanoamericana de Filosofía. Vol. VIII, Nº 24.103-122.

OECD (Organización para la Cooperación y Desarrollo Eonómico) Tourism Trends and Policies 2012- Summary in Spanish

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

Saborido J. (2002) Temas: Sociedad y Estado *«El mundo frente a la globalización».* Eudeba- Universidad de Buenos Aires.

Varisco C. (2007) *«Sistema Productivo Turístico y Desarrollo Local».* Revista electrónica: Ciencias Sociales Online Vol. IV Nº 2. Universidad de Viña del Mar- Chile.

Velasco González, M. *«La política turística. Gobierno y administración turística en España. (1952-2004)».* Tirant lo Blanch. Capítulos 2 y 3. pp. 61– 99. España, 2004.

Velasco González, M. *¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004).* Revista: *Política y Sociedad*- Vol. 42 Núm. 1: 169-195. España, 2005.

M. Velasco González (2011). *La política turística. Una arena de acción autónoma*. Cuadernos de Turismo Nº 27; pp. 953-969.Universidad de Murcia. Madrid.

Wallingre N.; Villar A. (compiladores) (2011). *«Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias»*. Universidad de Quilmes- Editorial. Argentina

Wallingre N.; Villar A. (compiladores) (2014). *«Gestión de Municipios Turísticos. Instrumentos básicos de acción»*. Universidad de Quilmes Editorial. Argentina.

FUENTES

Curso «Democracia y Decisiones Públicas» Introducción al análisis de las políticas públicas -Universidad Autónoma de Barcelona (2014)

G. Bittencourt; R. Domingo (2000). *«Inversión extranjera directa y empresas transnacionales en Uruguay en los 90. Tendencias determinantes e impactos».* Departamento de economía- Facultad de ciencias sociales- Udelar. Uruguay.

Publicación: Indicadores de la Actividad Turística Maldonado se proyecta. Oficina de Planeamiento y Presupuesto Unidad de desarrollo Municipal. Intendencia de Maldonado. Año 2008/2009,

G. Bittencourt (2002). *«La economía uruguaya a fin de siglo: Elementos para un diagnóstico global y prospectiva»*. Uruguay.

http://archivo.presidencia.gub.uy/productivo/pages/doc_01.htm

http://www.juntamaldonado.gub.uy

http://www.juntamaldonado.gub.uy

ANEXO 1: DECRETO 3844

Art.87°) Dispónese la creación del Consejo Departamental de Turismo.

Art.88°) Serán cometidos del Consejo Departamental de Turismo:

a) Contribuir a diseñar una política del turismo para el departamento de Maldonado, con el fin de potenciar al máximo las posibilidades y atractivos del mismo a efectos de propiciar su presencia activa en el mercado turístico.
b) Coordinar las acciones a emprender tanto desde el ámbito privado, como desde el ámbito público para fomentar a nivel departamental, nacional e internacional, el turismo en el Departamento.
c) Promover la participación, cooperación, relacionamientos e intercambios con otras entidades internacionales y departamentales, para el fomento del turismo.

d) Proponer iniciativas de proyectos de ley, decretos y reglamentos para la configuración de un marco normativo apto para el desarrollo turístico.
e) Organizar e impulsar campañas de promoción y fomentar la creación de espacios e instalaciones, públicas y privadas, para el desarrollo de actividades turísticas, culturales, deportivas y recreativas.

Art.89°) A los efectos de su composición el Consejo Departamental de Turismo constará de:

a) el Plenario General: que estará integrado por un representante de la Intendencia que actuará como Presidente del mismo, representantes de los agentes privados vinculados directa o indirectamente al turismo y de las dependencias públicas nacionales y departamentales cuya presencia sea relevante. Dicho Plenario se reunirá en forma ordinaria bimestralmente y en forma extraordinaria cada vez que las circunstancias lo ameriten.
b) La Mesa Ejecutiva: estará integrada por un máximo de 24 miembros representantes sociales y asociaciones del quehacer turístico del Departamento más el Presidente del Consejo. Esta mesa deberá mantener una reunión ordinaria mensual y podrá ser convocada en forma extraordinaria a solicitud del representante de la Intendencia conjuntamente con uno de los sectores empresariales y/o zonales indistintamente.

ANEXO 2: PLAN OPERATIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO: 2010-2015

Turismo Doméstico: cuyo objetivo es desarrollar oferta departamental y turística y demanda nacional; desestacionalizar la actividad turística; distribuir mejor la riqueza; incluir social y económicamente a los sectores desfavorecidos.

Turismo regional: articular y potenciar ofertas locales con ofertas de la Región Este del país.

Turismo Internacional: potenciar y articular ofertas y servicios locales con ofertas del Mercosur.

Turismo para todos: Turismo Social y Turismo Accesible.

Educar para el turismo: concientizar al conjunto de la población sobre la planificación y gestión sostenible del turismo; promover la instalación de universidades y escuelas de turismo; apoyar congresos y seminarios en turismo; promover programas de empleo y mejoramiento continuo de los Recursos Humanos.

Promoción turística: fortalecer el trabajo público- público y público- privado, fortalecer la cadena de valor; crear ingresos genuinos para la promoción turística

Municipalizar el turismo: crear modelos de desarrollo turístico locales y por productos/atractivos.

Profesionalizar la DGT: mejorar el recurso humano, material y de infraestructura.

Asociaciones público- privadas: profundizar los trabajos de las asociaciones público-privadas.

Sistema de comunicación e información: crear un sistema de comunicaciones e información turística

Sistema Departamental de Estadísticas: crear el sistema de estadísticas de turismo en Maldonado.