

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

**Maestría en Economía y Gestión del Turismo
Sustentable**

**Política pública de turismo en Uruguay.
De la política de desarrollo turístico al desarrollo
de la política turística (1986- 2010)**

Claudio Quintana

Tutor: Álvaro López Gallero
Co-tutora: Margarita Barretto

2015

PÁGINA DE APROBACIÓN

Nombre del profesor guía:

Tribunal:

Fecha:

Calificación y autor (es):

El estudiante deberá incorporar esta hoja a cada ejemplar, la que será completada por el Tribunal correspondiente.

RESUMEN

El presente trabajo describe y analiza la evolución de la política pública de turismo de los últimos veinticinco años, desde la creación del Ministerio de Turismo del Uruguay (1986) hasta el 2010. Se describen los diferentes instrumentos de la política pública de turismo utilizados en cada período de gobierno y se analizan las funciones que asumió el estado en el contexto del turismo. Finalmente se procede a una periodización de su evolución, estableciendo tres fases de la política pública de turismo: del desarrollismo durante la recuperación democrática (1985- 1989), del neoliberalismo (1990- 2004) y el de la nueva etapa de la política pública de turismo (2005- 2010). Se utilizó el Método de Análisis de las políticas y en particular el desarrollado para el caso del turismo por la investigadora española María Velasco González. La política pública de turismo en Uruguay, desde la creación del Ministerio de Turismo, ha transitado desde una política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística.

Palabras clave: Políticas Públicas, Turismo, Uruguay.

ABSTRACT

This paper describes and analyzes the evolution of public policy on tourism of the last twenty years, since the establishment of the Ministry of Tourism of Uruguay (1986) until 2010. The different instruments of public policy on tourism used in each period of government and state functions assumed in the context of tourism are analyzed and described. Finally we proceed to a periodization of its evolution, establishing three phases of public policy on tourism: developmentalism for the restoration of democracy (1985-1989), neoliberalism (1990- 2004) and the new stage of public policy tourism (2005-2010). Analysis Method of policies and in particular developed for the case of tourism by Spanish researcher María González Velasco was used. The public policy of tourism in Uruguay, since the creation of the Ministry of Tourism, has moved from a policy of tourism development to the development of tourism policy.

Keywords: Tourism: Public policy, Tourism, Uruguay.

INDICE

| | |
|--|----|
| Introducción | 8 |
| Metodología..... | 12 |
| | |
| CAPITULO I. Marco Teórico. Estado, Políticas Públicas y Turismo | 13 |
| I.1. El turismo y las etapas del turismo..... | 13 |
| I.2. Estado y Políticas Públicas de Turismo..... | 17 |
| I.2.1. Estado y políticas públicas..... | 17 |
| I.2.2. La política pública de turismo..... | 20 |
| I.2.3. Las funciones del Estado en el contexto del turismo..... | 23 |
| I.2.4. Los instrumentos de la política pública de turismo..... | 24 |
| | |
| CAPITULO II. Los instrumentos de la política pública de turismo del Ministerio de Turismo del Uruguay (1986- 2010) | 30 |
| | |
| II.1. Antecedentes institucionales del turismo en Uruguay..... | 30 |
| II.2. Los instrumentos de la política pública de turismo por período de Gobierno..... | 34 |
| II.2.1. Período de Gobierno (1985- 1990)..... | 34 |
| II.2.2. Período de Gobierno (1990- 1995). | 41 |
| II.2.3. Período de Gobierno (1995- 2000)..... | 49 |
| II.2.4. Período de Gobierno (2000- 2005)..... | 53 |
| II.2.5. Período de Gobierno (2005- 2010)..... | 58 |
| | |
| CAPÍTULO III. Las fases de la política pública de turismo en Uruguay (1986- 2010) | 73 |
| | |
| Fase del desarrollismo en la restauración democrática (1986- 1990)..... | 77 |
| Fase del neoliberalismo (1990- 2005)..... | 82 |
| Fase de la nueva política pública de turismo (2005- 2010)..... | 89 |

| | |
|--|------------|
| CAPÍTULO IV. De la política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística..... | 98 |
| REFLEXIONES FINALES..... | 107 |
| REFERENCIAS..... | 111 |
| Referencias documentales..... | 115 |
| Entrevistas..... | 116 |
| ANEXOS..... | 117 |
| A. Mapa de Uruguay..... | 117 |
| B. Zonificación turística de Uruguay..... | 118 |
| C. Presupuestos quinquenales y rendiciones por período de gobierno 1986-2010..... | 119 |
| D. Pautas de entrevistas..... | 132 |

LISTA DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla1: Instrumentos de las políticas públicas de turismo y objetivos..... | 29 |
| Tabla 2: Administración Turística Nacional: Referencias básicas de su evolución (1933-1986)..... | 33 |
| Tabla 3: Lineamientos, instrumentos y acciones para desarrollar el turismo nacional. Proyecto de Política Nacional de Turismo. Uruguay (1989)..... | 37 |
| Tabla 4: Síntesis de instrumentos de la política pública de turismo (Período de gobierno 1986- 1990)..... | 40 |
| Tabla 5: Objetivos Quinquenales por Programas (Proyecto de Presupuesto Nacional-Período de Gobierno 1990- 1994, Plan de Acción- Inciso 09 Ministerio de Turismo del Uruguay)..... | 42 |
| Tabla 6: Estrategias y acciones definidas en el Seminario Prospectivo del Futuro Turístico de Uruguay (1994)..... | 46 |
| Tabla 7: Síntesis de instrumentos de la política pública de turismo (Período de gobierno 1990- 1995)..... | 49 |
| Tabla 8: Documento de Política Turística Nacional 1999. Elementos Principales..... | 51 |
| Tabla 9: Síntesis de instrumentos de la política pública de turismo (Período de gobierno 1995- 2000)..... | 53 |
| Tabla 10: Plan Estratégico de Gestión 2000- 2004 (Presupuesto Nacional 2000- 2004. Inciso 09 Ministerio de Turismo)..... | 55 |
| Tabla 11: Síntesis de instrumentos de la política pública de turismo (Período de gobierno 2000- 005)..... | 57 |
| Tabla 12: Presupuesto Nacional Inciso 09 Ministerio de Turismo y Deporte. Objetivos y Metas..... | 59 |
| Tabla 13: Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020. Uruguay. Visión y orientaciones estratégicas..... | 63 |
| Tabla 14: Objetivos y Estrategias del Plan de Marketing Turístico del Uruguay(2009).... | 66 |
| Tabla 15: Plan de Turismo Náutico del Uruguay. Estrategias..... | 67 |
| Tabla 16: Síntesis de instrumentos de la política pública de turismo (Período de gobierno 2005- 010)..... | 71 |
| Tabla 17: Ámbitos y Fases de la Política Pública de Turismo por período de Gobierno en Uruguay (1986- 2010)..... | 77 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Fig. 1: Logo de Uruguay utilizado por el Ministerio de Turismo (1990- 1995)..... | 48 |
| Fig. 2: Logo de la marca Uruguay Natural..... | 57 |
| Fig. 3: Los ámbitos de actuación del gobierno en el contexto del turismo (Hall:1994).... | 76 |

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|----------|---|
| ACTLC | Asociación Catalana del Tiempo Libre y la Cultura. |
| AUDAVI | Asociación Uruguaya de Agencias de Viajes. |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo. |
| BM | Banco Mundial. |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe. |
| CICATUR | Centro Interamericano de Capacitación Turística. |
| CIDE | Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. |
| COMAP | Comisión de Aplicación de Inversiones. |
| CONATUR | Consejo Nacional de Turismo. |
| DNT | Dirección Nacional de Turismo. |
| EMBRATUR | Instituto Brasileiro de Turismo |
| FITUR | Feria Internacional de Turismo |
| FMI | Fondo Monetario Internacional. |
| IICA | Instituto Internacional de Cooperación Agrícola. |
| ILPES | Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. |
| IVA | Impuesto al Valor Agregado |
| MINTUR | Ministerio de Turismo del Uruguay |
| MT | Ministerio de Turismo. |
| MTD | Ministerio de Turismo y Deporte de Uruguay. |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. |
| OEA | Organización de Estados Americanos. |
| OMT | Organización Mundial del Turismo. |
| ONU | Organización de Naciones Unidas. |
| OPP | Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay. |
| PACC | Programa de Apoyo a la Competitividad y a las Cadenas de Valor. |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. |
| UIOOT | Unión Internacional de Organismo Oficiales de Turismo. |

Introducción

El presente trabajo constituye la tesis final exigida curricularmente para finalizar la Maestría en Economía y Gestión del Turismo Sustentable de la Facultad de Ciencias Sociales (convenio Universidad de la República y Universidad de Siena). Se describe y analiza la evolución de la política pública de turismo de los últimos veinticinco años, desde la creación del Ministerio de Turismo del Uruguay (1986) hasta el 2010.

La primera institucionalidad nacional del turismo en nuestro país se remonta al año 1933 cuando es creada la Comisión Nacional de Turismo. Posteriormente pasó a ser Dirección Nacional de Turismo, estando en la órbita de varios Ministerios durante un tiempo. En el año 1986, con el país saliendo de una dictadura militar (1973- 1984), es creado el Ministerio de Turismo.

Desde entonces y hasta el año 2010, ámbito temporal de nuestro estudio, el país pasó por un período de transición democrática (1985- 1990) y de profundización del modelo neoliberal que había sido originado en los sesenta y comenzado a profundizar durante la dictadura y en la década de los noventa. El modelo neoliberal se agotó a fines de los noventa, provocando una crisis (2002- 2003) sin precedentes en nuestro país cuyos principales resultados fueron un aumento de la deuda, del desempleo, de la caída de los salarios y de la expansión de la pobreza y la indigencia. A partir del año 2005, por primera vez asume en el país un gobierno de izquierda y comienza a impulsar una serie de medidas de políticas públicas, tendientes a configurar un nuevo modelo de desarrollo. Un nuevo modelo de desarrollo que tenía como principal pilar la inclusión social, que permitiera lograr una estructura y dinámica productiva articulada con la sociedad a través de una mayor participación, integración y cohesión social.

Durante este tiempo, se llegó a uno de los picos en cantidad de visitantes por turismo receptivo a nuestro país. Dos millones y medio de visitantes recibió el país en el año 1997, cifra que cayó a un millón y medio en el año 2003, comenzando nuevamente a recuperarse a partir del 2005.

A pesar de las discusiones sobre políticas públicas uruguayas, y de la importancia de la actividad turística en nuestro país, las formulaciones, los contenidos y las repercusiones de la política pública de turismo son poco conocidas, discutidas, estudiadas y menos aún caracterizadas. Los estudios de política turística se han visto lentamente producidos, y no sólo en nuestro país, debido entre otras cosas a la orientación pragmática de entender la política turística como simples planes o acciones en el marco de la planificación turística. Resulta llamativo el poco interés académico de la dimensión política del turismo en nuestro país, en contraste con el alto interés económico que tiene el turismo para el gobierno y en el imaginario colectivo. Lo anterior motivó la realización del presente trabajo, además del interés personal por estar vinculado desde hace más de una década a la actividad política y la gestión pública del turismo en nuestro país.

La variedad de las metodologías y planteamientos de investigaciones para abordar el estudio de las políticas públicas, acompaña a la disciplina de las ciencias políticas desde sus comienzos. Las políticas públicas, como objeto de análisis, son observadas desde distintas disciplinas e, incluso, dentro de las mismas disciplinas desde enfoques teóricos diversos. La doctrina política ha hecho referencia a esta multiplicidad de análisis en muchas ocasiones y ha utilizado diferentes criterios de clasificación para tratar de poner un poco de orden en el conjunto de estudios centrados en los procesos de diseño, elaboración, implantación y evaluación de las políticas públicas.

Uno de los criterios que resulta más clarificador lo propone, ya en 1971, Lasswell. El autor advierte que es posible distinguir entre dos tipos de trabajos sobre las políticas públicas según el objetivo del que lo aborda: obtener conocimientos del proceso u obtener conocimientos útiles para el proceso (Lasswell: 1971). La misma idea está en el núcleo de la distinción entre variedades en el análisis de políticas públicas propuesto por Hogwood y Gunn (1991). El eje de estas variedades de análisis representa en un extremo lo que serían investigaciones en sentido puro de los procesos de políticas públicas y en el otro lo que serían los análisis y procesos que apoyan la construcción de una política pública determinada.

A la multiplicidad de disciplinas interesadas en el objeto de estudio, la variedad de enfoques teóricos y los diferentes tipos de análisis hay que sumar lo que se denomina

niveles de análisis (Velasco: 2005). En primer lugar está el nivel macro, en donde se observa la relación entre las políticas públicas y el sistema político en su conjunto, o con alguno de sus elementos en concreto. En este nivel encontramos los trabajos sobre la relación entre las funciones y objetivos del estado y las políticas públicas; la relación entre políticas y entornos institucionales; los procesos de elaboración de políticas y los Parlamentos, entre otros. El objeto de su interés son los diferentes procesos que acaban cristalizando en políticas públicas determinadas. En general, y por razones obvias, estos análisis toman como ejemplos de políticas específicas pero éstas son ejemplos que sirven al objetivo global de la reflexión. En el otro extremo, en el nivel micro, estarían aquellos trabajos que se centran en la observación y análisis de alguno de los elementos concretos señalados como estratégicos por la doctrina política: la definición de problemas, la decisión, la implantación, la evaluación o la terminación de las políticas públicas, la relación con los medios de comunicación, el papel de los propios analistas de políticas, entre otros.

Entre estos dos niveles pueden situarse aquellos análisis que se centran en una política pública concreta (la social, de vivienda, la turística) y que responden al tipo de análisis que Hogwood y Gunn denominan análisis de contenidos y que son estudios que analizan la génesis y desarrollo de políticas concretas. Estos estudios se corresponden con el nivel meso.

Nuestro trabajo está centrado en una política pública concreta, en palabras de Hogwood y Gunn (1991) se trata de profundizar en el estudio del contenido y del proceso de una política específica, de una arena política en particular, en este caso la turística. Se ubica en el nivel de análisis meso, aunque reflexionamos también entre este nivel y el macro, al indagar la relación entre las funciones y objetivos del estado y las políticas públicas de turismo.

Dos preguntas básicamente guiaron el trabajo de investigación, ¿cuál ha sido el contenido de las políticas públicas de turismo desarrolladas por el Ministerio de Turismo del Uruguay desde su creación hasta la fecha?, ¿han cambiado los objetivos, fines y ámbitos de actuación de la administración pública del gobierno central en el sector turístico en un escenario mundial de cambio turístico?

El Marco Teórico del trabajo se presenta en el capítulo I. La naturaleza del turismo, las grandes etapas del turismo en su proceso evolutivo y su vinculación con los procesos de acumulación. El Estado, las funciones del Estado, las políticas públicas y su significado en el contexto del turismo, así como los instrumentos de la política pública de turismo, completan el marco teórico.

En el capítulo II se describen los instrumentos de la política pública de turismo utilizados para cada periodo de gobierno, desde la creación del Ministerio de Turismo (1986) hasta el 2010. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, que son sistematizados en este capítulo.

Las fases de la política pública de turismo en Uruguay (1986- 2010) son propuestas y desarrolladas en el capítulo III. A partir del análisis de los instrumentos utilizados en cada período de gobierno, y analizando los principales ámbitos de actuación, se proponen fases de la política pública de turismo en Uruguay. Se utiliza la idea de fases, cada una de las cuales representa un periodo de acción pública en materia de turismo caracterizado por compartir una idea determinada de qué es el turismo, cuál es el papel del gobierno en su desarrollo y qué posición tiene éste respecto de los actores privados. En cada fase hay ámbitos, funciones que adopta el gobierno en el contexto del turismo que caracterizan esa fase. Se establecieron tres fases de la política pública de turismo: del desarrollismo durante la recuperación democrática (1985- 1989), del neoliberalismo (1990- 2004) y el de la nueva etapa de la política pública de turismo (2005- 2010).

En el capítulo IV reflexionamos sobre la relación entre las funciones y objetivos del estado, las políticas públicas de turismo y los procesos de acumulación del sistema capitalista (fordista y posfordista). Las políticas públicas de turismo en nuestro país, han sido consecuentes con cada gobierno y han acompañado, más tardíamente, los cambios de los paradigmas turísticos y de las grandes etapas del turismo. Finalmente son presentadas algunas consideraciones finales.

Metodología

La investigación fue un estudio exploratorio y descriptivo, con un tratamiento de los datos de carácter cualitativo. Según Malhorta (2004:155), la investigación cualitativa es una “metodología de investigación no estructurada y exploratoria basada en pequeñas muestras que proporcionan percepciones y comprensión del contexto del problema”. Se caracteriza por la utilización de varios tipos de métodos como por ejemplo, el análisis del discurso, análisis de contenido, el método biográfico, análisis de documentos, entre otros.

La investigación estuvo centrada en una política pública concreta, una arena específica: la turística. Como técnica de recolección de datos se utilizó fundamentalmente el análisis de contenido (presupuestos presentados al parlamento, rendiciones de cuenta, leyes, decretos, proyectos, programas) y la recopilación de informaciones de archivo del Ministerio de Turismo y otras fuentes. También se realizaron entrevistas (semi estructuradas) a informantes calificados (ex ministros, ex directores generales y técnicos del Ministerio). Operacionalmente, para la sistematización de la información recogida, se utilizó el esquema de instrumentos de la política pública de turismo propuesta por Velazco (2004, 2011). Los instrumentos de la política turística son categorías que permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos decisores. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultaneo el que permite conocer las estrategias reales de la política. A partir del análisis de los instrumentos utilizados por el gobierno en cada período, se propuso una periodización en fases de la política pública de turismo, en donde cada fase se caracteriza por ámbitos de intervención del gobierno en el contexto del turismo uruguayo.

Capítulo I. Estado, Políticas Públicas y Turismo.

1. El turismo y las etapas del turismo

Conocer la definición de turismo es importante tanto a nivel práctico como teórico. A nivel práctico permite entender el sinfín de fuentes de datos e información sobre el turismo. A nivel teórico, ilustra las dimensiones y el carácter del turismo en sentido más amplio. En los términos más básicos, la definición del turismo ayuda no solo a distinguir lo que estudiamos, sino también como lo analizamos y lo dominamos. Por ejemplo, con respecto a la política turística, ¿cómo puede el gobierno desarrollar una política de turismo a menos que tenga una idea clara de lo que es?

El turismo es el resultado de una práctica social (Hiernaux: 1996; Antón Clave:1998). Esta práctica social genera un tipo de actividad económica específica, y requiere del fundamento espacial para su desarrollo (Hiernaux:1996). Rodríguez Woog (1993:67) agrega además que esa práctica social (el turismo) es “un uso alternativo del tiempo libre que conlleva el ocio como categoría histórica”. A partir de estas dimensiones básicas, se generan un conjunto de interrelaciones de orden social, económico, cultural, político y físico ambientales (Molina:1997).

El turismo moderno surge con la revolución industrial y pasa a ser masivo después de la segunda guerra mundial (Vera, López Palomeque, Marchena & Antón Clavé:1997). En la historia del turismo se pueden distinguir fases diferenciadas, y tanto la periodización precisa de la evolución del fenómeno como la terminología utilizada se definen según la aproximación disciplinar y el enfoque analítico que se pretenda en cada caso. Fayos-Solá (2004) identifica tres etapas en la evolución del turismo: la etapa o fase de producción artesanal, la fase fordiana y la fase posfordiana. La primera iniciada en el siglo XIX y finalizada en los años 50 del siglo XX, se caracteriza por ser intensiva en mano de obra, con utilización de técnicas y orientada a una producción limitada y mercados reducidos. En la etapa fordista, que se considera acabada en los años ochenta, el paradigma es la elaboración y consumo de productos estandarizados al menor coste posible, orientados a mercados muy amplios con escasa segmentación. Tras sucesivas fases turísticas y en el

contexto de la globalización, desde finales de los años ochenta, estamos asistiendo a la configuración de una nueva era del turismo.

El investigador latinoamericano Sergio Molina también plantea una categorización de los grandes tipos de turismo (Molina: 2006), en su proceso evolutivo, que se han manifestado (y se están manifestando) en la sociedad, y que a groso modo coinciden con las etapas planteadas por Solá. Estos grandes tipos de turismo u etapas que plantea Molina son: el preturismo, el turismo industrial (turismo industrial temprano, moderno y pos industrial) y el postturismo.

Para Molina, históricamente el ser humano se ha desplazado¹ en el territorio por motivos de ocio. No obstante no podemos hablar estrictamente de turismo hasta el fin del Antiguo Régimen y los albores de la Revolución Industrial en el siglo XVIII, con las prácticas de nobles y rentistas, que impulsaron los primeros balnearios y realizaban el denominado “Grand Tour”: el largo y obligado viaje para conocer fundamentalmente culturas y monumentos meridionales europeos y mediterráneos en general. A esta etapa Molina la denomina “preturismo” o etapa artesanal del turismo (Molina:2006).

Durante el siglo XIX, el acceso al tiempo libre remunerado, o con rentas disponibles para ocuparlo a través del viaje turístico, se amplía a industriales, comerciantes y profesionales liberales. A mediados del siglo XIX irrumpe Thomas Cook quién inauguró el viaje como experiencia de pago. Las primeras vacaciones pagadas a finales del siglo XIX inauguran el derecho al ocio turístico, pero no se articulan todavía los mecanismos de comercialización y gestión de flujos a gran escala, ni los trabajadores poseen los medios económicos para que se desarrolle un turismo de masas. La primera mitad del siglo XX sigue siendo elitista en cuanto al turismo. Es en esta etapa, denominada “turismo industrial temprano” (Molina:2006), cuando aparecen los primeros grandes hoteles de ciudad, el gran auge de los balnearios costeros en el mediterráneo, la aparición de los primeros destinos turísticos en América Latina, la expansión del transporte de superficie, la creación de las primeras oficinas gubernamentales de turismo, entre otras manifestaciones.

¹ El desplazamiento, el viaje fuera del entorno habitual y la vuelta a él, está en la esencia del turismo, diferenciándolo de otras actividades durante el tiempo libre.

Podemos hablar de turismo de masas, o la etapa del “turismo industrial maduro” (idem) a partir del periodo de reconstrucción y crecimiento económico tras la segunda guerra mundial. Los enormes progresos en la productividad permiten aumentar los salarios, disminuyen los costes de producción de los productos ordinarios y se produce la conquista social del tiempo libre –reducción del horario laboral-. Esto genera una demanda de vacaciones -obligando a la creación de mecanismos de gestión y producción de las mismas- relativamente baratas y generalmente de sol y playa (el eje integrador era básicamente el paquete con avión, hotel y playa vendido por un mayorista). Su práctica conduce a la multiplicación de espacios específicos de preferente uso turístico y, más allá de sus precedentes decimonónicos, ocasiona la construcción de un tipo de ciudades, las turísticas, que representan una forma singular de urbanización (Antón Clave:1998). Asimismo a nivel mundial, el turismo interno fue creciendo, llegando en la década de 1990 a 5 millones de personas viajando, por año, dentro de su territorio (Organización Mundial del Turismo). Es a partir de los años cincuenta entonces, que se abre una etapa de alto y continuo crecimiento del turismo. En esta etapa, el turismo se instrumenta como industria (Molina:2006), es decir, un conjunto de empresas de diversos giros que se guían por un código conceptual y operativo en el que dominan los principios de uniformización, de centralización y de maximización. La organización del sector, al interior de las empresas, en las instituciones públicas y sociales, en los canales de distribución, se caracteriza por su carácter piramidal, monolítico y burocrático. Todo ello coherente con la lógica de una sociedad de masas. Los gobiernos nacionales asumen papeles rectores en la organización y gestión de la actividad, inspirados en la misma lógica (concepción e implementación industrial), se dictan leyes de fomento y regulación, creándose organismos públicos encargados de establecer políticas nacionales para el desarrollo del turismo. La industria turística (el modelo industria turística) contribuye a la colonización de diversos territorios y sociedades, basándose en las posibilidades del capital monetario, relegando u omitiendo la mayor de las veces, el capital humano, las ideas y la visión del futuro (Molina: 2006).

A mediados de los años ochenta, se encuentran los indicios de una nueva etapa del turismo. Al decir de Molina (2006), es el “turismo posindustrial”, caracterizado por una nueva cultura de los actores del turismo: turistas, prestadores de servicios y gobiernos. Nuevos requisitos son necesarios en esta etapa: la diferenciación de productos/ servicios turísticos, la desmasificación o la alta segmentación, el comienzo de la personalización de los

servicios, la descentralización (o desconcentración) de decisiones en las empresas y en el sector y el ecologismo que deriva hacia la estrategia de desarrollo sustentable. El concepto de hospitalidad, los movimientos sociales y culturales en la estructuración del turismo (la participación de la comunidad local en el proceso de desarrollo turístico), el desarrollo de nuevas tecnologías; desempeñan un papel cada vez más determinante que afecta el comportamiento de la demanda, el desempeño empresarial, la función del sector público, el papel de las comunidades locales y la estructura de los productos/ servicios.

Por último, la etapa del “posturismo”, que es una nueva categoría histórica emergente, un nuevo paradigma en el turismo según Molina (2006). Se caracteriza por “nuevos enclaves”, que se estructuran a partir de la llamada vía californiana (caso Silicon Valley, que sería una tecnópolis), Estos nuevos enclaves serían concentraciones de alta tecnología que dan lugar a ludopolis, centros con una gran especialización funcional lúdica (Turismo de Fantasía, Cohen 2005:22). Se vinculan a las actividades de entretenimiento y al juego. Ejemplos de éstas ludopolis son los Parques Temáticos (de diversión, acuáticos, etc), pero también grandes ciudades de clase mundial que desarrollan espacios lúdicos (turismo de distinción, Cohen 2005:22) como estrategia de inserción en los circuitos turísticos más rentables (Sydney, Tokio, New York, Londres, París, Roma, Hong Kong entre otros)

En esta categorización de los grandes tipos de turismo, Molina identifica en la etapa del turismo industrial a los gobiernos nacionales asumiendo papeles rectores en la organización y gestión de la actividad, dictando leyes de fomento y regulación, creando organismos públicos encargados de establecer políticas nacionales para el desarrollo del turismo. Para el autor ese momento es a partir del periodo de reconstrucción y crecimiento económico tras la segunda guerra mundial.

2. Estado y Políticas Públicas de Turismo.

2.1. Estado y políticas públicas.

Para Isuani (1984), al Estado se lo identifica según tres nociones básicas. Por un lado como una asociación de individuos o comunidad, incluyendo una institución de gobierno. Por otro lado, se lo identifica con una dimensión de la sociedad, cubriendo u oponiéndose a otras dimensiones sociales. La tercera noción de Estado, como plantea Isuani (1984:10), refiere a éste como un conjunto de organizaciones de gobierno, administración y coerción. En esta noción, cada una de estas organizaciones tiene la capacidad de establecer normas y decisiones más amplias para la sociedad en su conjunto (organizaciones de gobierno), pueden implementar dichas normas y decisiones (organizaciones administrativas) y, de ser necesario, tienen la capacidad de utilizar la fuerza coercitiva (o amenazar de hacerlo) para la implementación de las normas o decisiones.

La forma de acceder al Estado (el control) es a través de una fuerza política. Lo anterior no implica necesariamente que esa fuerza política ejerza una hegemonía del Estado (el Estado como instrumento de esa fuerza política), sino que, según nos apunta Isuani (1984), los casos más frecuentes presentan al Estado como un escenario de compromisos y negociaciones entre diferentes fuerzas políticas.

Las principales funciones del Estado son (i) asegurar el orden y la armonía social, (ii) crear condiciones para el proceso de acumulación y (iii) obtener apoyo político. La primera de las funciones mencionadas es de carácter político- ideológico, orientada a prevenir, reducir y eliminar conflictos. Es desarrollada a través del establecimiento de normas y procedimientos para regular la interacción de individuos y grupos sociales, la asignación de recursos materiales para mitigar consecuencias socio económicas negativas y el desarrollo de un universo simbólico que presente a la sociedad como algo aceptable a sus miembros y fortalezca los sentimientos de pertenencia colectiva. La función de crear condiciones para el proceso de acumulación, función básicamente de naturaleza económica, es implementada a través de un marco jurídico, construcción de infraestructuras o la intervención directa en el proceso de producción y distribución. La tercera función del Estado es la de obtener apoyo político, objetivo básico de las fuerzas

políticas que disputan el control del Estado, o que, controlándolo, buscan consolidar o ampliar el apoyo político.

Sobre las políticas públicas, no existe un significado unívoco para el término. Tampoco hay una única forma que pueda adquirir a nivel programático y operativo. Las propuestas, elaboradas por distintos autores,

“...tratan de captar la esencia de una acción que ha cobrado un protagonismo absoluto desde la extensión de los Estados de Bienestar: el diseño e implantación de planes y programas por gobiernos con la intención de modificar la realidad en algún aspecto” (Velasco 2011:471).

Algunas definiciones identifican sus contenidos en términos descriptivos, y otras intentan homogeneizar algunos criterios básicos para su distinción y significación (Subirats:1991). La definición de política pública que se utilice depende del tipo de análisis que se realice y de los fines con que se lo emprenda; por ejemplo, un estudio de la génesis de la política se centrará en los motivos y procedimientos de su adopción, mientras que otro acerca de su impacto se concentrará en medir el grado de cumplimiento de sus objetivos. Para un análisis del proceso político, Oszlack y O`Donell (1990) definen una política pública como un conjunto de acciones u omisiones que manifiesta una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a un asunto que concita atención, interés o movilización de otros actores sociales, pudiendo inferirse una cierta discrecionalidad y una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

Algunos autores prefieren antes que dar una definición concisa y cerrada de política pública, atribuirle determinadas características (Meny y Thoenig:1992). En este sentido, Aguilar (1996) afirma que una mirada a los diccionarios de ciencia política arroja los siguientes componentes comunes de una política pública, a partir de los cuales es posible definir su existencia y diferenciarla de las acciones aisladas:

- Componente institucional: la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida, en el marco de su competencia, y es colectivamente vinculante.
- Componente decisorio: la política es un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios, de largo y corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades.

- Componente conductual: implica la acción o inacción, hacer o no hacer, pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo una acción singular.

Otros autores agregan elementos adicionales a esta definición descriptiva. Pierre Muller (2006), por ejemplo, añade el componente causal, que alude a los efectos en el sistema político y social de las acciones desarrolladas en el marco de la política, y el componente político, toda vez que las políticas constituyen un proceso, un conjunto de acciones que involucra un cúmulo complejo de decisiones y operaciones. En este sentido, el autor define como política a la estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada en función de determinados objetivos.

De lo brevemente descrito, se deduce que la política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica (Velasco:2011). Se trata sobre todo de un comportamiento propositivo, intencional, planeado, y no simplemente reactivo, casual o instantáneo. La política pública se definirá entonces como una toma de posición de parte del Estado respecto de un problema público, y que cumple con los siguientes atributos, que pueden fundamentar su existencia como una política pública:

- Está constituida por un conjunto de medidas concretas, que forman la verdadera sustancia de la intervención.
- Comprende decisiones o unas formas de asignación de los recursos.
- Se inscribe en un marco general de acción, lo que permite distinguirla de las medidas aisladas.
- Todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer (Dye:1992).
- Un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (Meny y Thoenig:1992).
- Define obligatoriamente metas u objetivos a lograr, establecidos en función de las normas y valores aceptados por la sociedad (Meny y Thoenig: 1992).
- Un conjunto de decisiones interrelacionadas que tienen por objeto la selección de objetivos y de los cauces para alcanzarlos en una situación específica (Jenkins: 1978).

En cuanto al surgimiento de las políticas públicas específicas, se deben descubrir al interior de las circunstancias históricas en las cuáles dichas políticas fueron formuladas (Isuani 1984;17). Si bien las políticas públicas pueden ser funcionalmente especializadas, las

mismas pueden cumplir una o más funciones. Tampoco constituyen una respuesta aleatoria a los problemas, sino que están dirigidas a fines que son las funciones del Estado que se comentaron.

2.2. La política pública de turismo.

Hablar de las políticas turísticas y como es que estas son implementadas resulta complejo. Muchos autores han abordado el tema y desde diversos enfoques, desde la forma en que explican cómo operan las políticas turísticas en un determinado destino o el impacto de las mismas. El problema con respecto a las definiciones del término política turística, no es la decisión de asumir una u otra, sino el uso indiscriminado para referirse a situaciones incluso diametralmente divergentes, sin poner atención en sus contenidos, argumentos, realidades (Enriquez, Osorio, Castillo Nechar & Arellano 2012:18). Todos saben lo que es política turística, pero no todos saben explicarla, y esto se convierte en algo serio ya que en la medida en que se sepa referenciar adecuadamente cierto objeto, en esa medida se podrá identificar, analizar e intervenir asertivamente en la realidad en cuestión (Enriquez et al: 2012).

Para Fernández (1985) la noción de política turística surge como argumento de un quehacer práctico y los impactos que tienen los visitantes en un destino. Hall y Jenkins (apud Fernández: 2009) señalan que las organizaciones empresariales turísticas actuarán en los ámbitos en los que sus miembros o afiliados logran generar un mayor consenso, como en la promoción pública turística, la reducción de los costos laborales y la desregulación de la industria turística entre otros. Tal consenso es dado por sectores diferentes que si bien no logran una voz unificada, si hacen posible que surjan proyectos turísticos y la necesidad de contar con una política especialista en el tema, esta es la política turística. Goeldner y Ritchie, señalan a la política turística como un conjunto de regulaciones, reglas, guías y objetivos de promoción/ desarrollo y estrategias que provee una línea de trabajo para la toma de decisiones colectivas e individuales que afectan directamente el destino del desarrollo turístico y sus actividades diarias (apud Chaisawat: 2006). Barretto (2004) menciona que la acción política (en este caso llevada a la formulación de las políticas turísticas) va dirigida a la lucha de las reivindicaciones de un grupo constituyente de un

Estado. Para Dye (1992), la política gira en torno a la toma de decisiones, es lo que se decide hacer o no hacer.

Hasta el momento nos hemos referido a la política turística de manera genérica, pero ¿Qué define una política pública de turismo? Para Cruz (2000:), en el contexto del turismo, una política pública es entendida como

“un conjunto de directrices y estrategias, establecidas y/o acciones definidas, en el ámbito del poder público, en virtud del objetivo general de alcanzar y/o dar continuidad al desarrollo de la actividad turística en un determinado territorio”.

Ellas sirven para el desarrollo armónico de la actividad. No obstante, la política de turismo pensada, elaborada y articulada no es algo común. De hecho, las políticas de turismo como una acción emprendida como objetivo específico, existen de un modo general cuando la actividad turística es existente. Cruz (2000) afirma que en ausencia de una política pública, el turismo se mueve por iniciativas e intereses particulares y no de la sociedad como un todo. Por lo tanto, las políticas públicas son muy importantes ya que fortalecen una estructura en la cual son tomadas decisiones colectivas e individuales que afectan directamente el desarrollo turístico y las actividades ligadas al turismo, en un destino turístico y tendiente a propiciar un desarrollo armónico de la actividad. A la política pública de turismo le cabe entonces, el establecimiento de metas y directrices que orientan el desarrollo socio espacial de la actividad, tanto en lo que refiere a la esfera pública como a lo que refiere a la iniciativa privada.

Para Velazco (2004) toda política pública de turismo, está definida por algunas líneas directrices. La misma debe recoger un conjunto de decisiones articuladas a partir de la idea común y coherente de qué es el turismo, más allá de decisiones puntuales dirigidas a subsectores específicos. Esas decisiones deben transformarse en acciones materializadas y que este conjunto de acciones sea impulsado por un gobierno en el ámbito territorial de su competencia.

Velazco (2011) plantea que antes de reflexionar sobre qué es una política pública de turismo, debe analizarse qué no es una política pública de turismo. Una política pública de turismo no es cualquier acción pública en materia de turismo, no es la intención política de

trabajar en el tema del turismo, ni siquiera la aprobación de una norma para el sector. Para que se pueda afirmar que un gobierno tiene una política pública de turismo tienen que confluír los siguientes elementos (Velasco: 2011):

- Una política turística es un cauce de acción intencionadamente coherente. El conjunto debe ser articulado y relacionado, es decir es necesario que exista una concepción común de referencia, una idea de qué es el turismo, cuáles son los dilemas que enfrenta y cómo debe desarrollarse globalmente. Las decisiones únicas no constituyen una política, ni la suma de decisiones aisladas que afecten tangencialmente al turismo pero no hayan sido diseñadas para este fenómeno en concreto (como, por ejemplo, un plan de seguridad ciudadana que beneficia al desarrollo de la actividad).
- El diseño de las acciones debe estar apoyado por la previsión de recursos asociados a ellas, considerando la idea de recurso en un sentido amplio. Un indicador claro es que la política tenga asociado un presupuesto suficiente y que éste se ejecute, aunque en los procesos de implantación se modifique o reduzca. Las declaraciones políticas no son una política (un pacto por el turismo, por ejemplo). Es necesario sobrepasar la voluntad política expresada y dar comienzo la puesta en marcha de lo previsto para poder hablar de una política pública.
- Debe ser impulsada por un actor público formal. Y este actor público, o los actores públicos, deben actuar en el ámbito territorial de su competencia. Si se da esta condición, elemento previo de legitimidad democrática, es posible que en su elaboración participen actores privados.
- Deben existir objetivos y acciones concretas que permitan conocer las metas que se proponen alcanzar en un plazo determinado. Un ensayo sobre la situación del turismo en un espacio y una declaración de intenciones no son una política turística. Una propuesta de ideas vagas y objetivos generales no permitirá la posterior implantación de programas, ni ningún tipo de evaluación de lo realizado.
- El programa de actuaciones debe tener una vocación de intervención global en el turismo. La política turística debe relacionarse con los distintos fenómenos y relaciones que genera el turismo. La política turística debe considerar los diferentes actores, productos, impactos, etc. Un programa centrado en una tipología concreta de turismo o en un subsector específico no sería una política. Aunque esto no significa que un gobierno no pudiera impulsar una política turística a través de varios programas concretos que cubrieran todos los ámbitos.

2.3. Las funciones del Estado en el contexto del turismo.

El principal organizador de las políticas turísticas en la mayoría de los países es el Estado. La función que el Estado asume con el turismo varía según el sistema político, el grado de desarrollo económico general y del turismo en concreto. De manera general, el Estado suele intervenir en la actividad turística para: 1) contribuir en la reducción de sus impactos negativos e integrarlo como actividad que apoye el desarrollo sostenible de los destinos 2) ampliar el nivel de bienestar de la sociedad en general y 3) salvaguardar el interés general de una actividad que engloba multitud de agentes diferentes y que, a veces, tiene intereses divergentes (Miralbell: 2010). Como vemos, estas intervenciones están relacionadas con las finalidades generales que tiene el estado (Isuani: 1984) que son asegurar el orden y la armonía social, crear condiciones para el proceso de acumulación y obtener apoyo político.

Se ha mencionado que se puede conceptualizar el Estado como un grupo de funcionarios con sus propias preferencias y capacidades para llevar a cabo las políticas públicas o, desde un punto de vista más estructural, como un conjunto relativamente permanente de instituciones políticas que operan de cara a la sociedad civil (Nordlinger: 1981). El término Estado engloba todo el aparato político y organizativo a través del cual ejerce su poder un gobierno. Incluyen los políticos electos, los diversos brazos de la burocracia, los funcionarios públicos nombrados (no electos) y toda una pléyade de normas, reglamentos, leyes, convenciones y políticas por las que se rigen tanto las actuaciones del gobierno, en el sector público, como las del sector privado.

Aunque los límites del Estado están cada vez más borrosos en muchas jurisdicciones, ya que de un tiempo a esta parte, la mayor preocupación parece ser crear asociaciones público- privadas y reducir el grado de intervención del gobierno en la economía, no hay que olvidar que el estado aún fija el marco regulador dentro del cual se desarrollan las actividades públicas y privadas (Hall 2005:177).

El Gobierno ayuda a configurar el marco económico para el turismo, si bien es cierto que los factores económicos internacionales en materia de tipos de cambio, tasas de interés y la confianza de los inversores son cada vez más importante, contribuye a cubrir las exigencias que plantea el turismo en términos de infraestructuras y de educación, establece el entorno

normativo que han de respetar los negocios y las empresas en sus operaciones y, por último, asume su papel activo en las tareas de promoción y marketing. Además, el turismo puede resultar atractivo para el gobierno, tanto política como económicamente, puesto que ofrece a priori, la posibilidad de dar la impresión de producir, al cabo de poco tiempo, resultados tangibles derivados de la aplicación de las políticas, por ejemplo en aspectos tales como cantidad de visitantes y/o generación de empleo (Hall y Jenkins:1995).

Se puede hablar de varios papeles desempeñados por el gobierno en el contexto del turismo, aunque habrá variaciones de un lugar a otro y de un momento a otro. El precursor de la OMT, la Unión Internacional de Organizaciones oficiales de Turismo (UIOOT: 1974), en su análisis del papel del Estado en el turismo identificó cinco áreas de intervención del sector público en el turismo: la coordinación, planificación, legislación y regulación, el gobierno como empresario y el estímulo (donde se incluye la promoción turística). A estas se pueden añadir dos funciones más: la del papel social del turismo y la función más amplia que cumple el gobierno como garante del interés público (Hall: 1994). Pearce (1989) añade el control y la limitación del desarrollo turístico.

Desde la década de 1980 se vienen definiendo las funciones del estado en el contexto del turismo, o mejor dicho, las que deberían ser. Con excepción de Canadá y Nueva Zelanda, entre los pocos casos, no siempre se cumplen todas las funciones.

I.2.4. Los instrumentos de la política pública de turismo.

Los instrumentos de la política turística son categorías que nos permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos decisores (Velasco: 2004). Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultaneo el que permite conocer las estrategias reales de la política.

Si observamos distintas políticas turísticas encontramos que algunos elementos se repiten de manera sistemática, aunque aparezcan combinados de manera diversa. Su análisis sistemático permite agruparlos en seis categorías diferenciadas: instrumentos organizativos, instrumentos programáticos, instrumentos normativos o de ordenación del

sector, instrumentos financieros, instrumentos de investigación y prospectiva e instrumentos de comunicación. La descripción detallada de cada uno de ellos ha sido señalada en varios trabajos por Velasco (2004, 2007, 2011).

Instrumentos organizativos

El entramado institucional es un elemento clave en cualquier política pública. Encontramos tres tipos de organizaciones al servicio de la política turística.

- a) Las estructuras político administrativas tradicionales que serían las organizaciones públicas con competencias en turismo en sus respectivos espacios territoriales. Son aquellos órganos de la administración tradicional que se dedican al turismo, se rigen por derecho público y suelen tener a su servicio a funcionarios (Ministerios o Secretarías de Estado). Junto a estas encontramos otras instituciones que buscan establecer espacios de trabajo conjuntos entre actores públicos que intervienen en turismo desde diferentes áreas (caso de las Comisiones Interministeriales) o entre agentes públicos de distintos niveles competenciales.
- b) Las estructuras ejecutivas dependientes, tanto orgánica, como funcional o financieramente, de las anteriores organizaciones. Son organismos públicos autónomos, semi públicos o privados, reconocidos por un gobierno como el órgano competente en algún ámbito concreto de la política turística. En este caso son organizaciones diseñadas para apoyar las decisiones de política turística en ámbitos que, por su naturaleza, requieren de instrumentos más dinámicos. Además de los tradicionales entes dedicados a la promoción, existen otros ejemplos, como organismos dedicados a aumentar la calidad o encargados del desarrollo de tecnologías de la información y comunicación (TICs) para el sector.
- c) Las estructuras de cooperación público – privada son las organizaciones menos desarrolladas, si pensamos en ellas en el contexto de la idea de gobernanza. Aunque existen ya experiencias interesantes y significativas de órganos que reúnen a agentes públicos y privados, son todavía muy singulares. Son organizaciones formalmente independientes que, sin embargo, asumen responsabilidades semejantes a las que hasta ahora ha tenido los decisores públicos. Tienen diseños institucionales muy diferentes según el ámbito de actuación.

Instrumentos programáticos

Los planes y programas elaborados para un territorio concreto o destino son un elemento central de cualquier política turística. Un plan sería el conjunto ordenado de acciones y programas que tiene un gobierno determinado y que contiene el proyecto político para el sector turístico. El plan contiene el referente básico y las ideas que liderarán la acción pública en materia de turismo durante un periodo concreto. Conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento. Los planes son un elemento clave en el análisis de las políticas turísticas y encierran cuestiones de gran interés (Velasco: 2004).

Por un lado contienen la argumentación básica de los decisores públicos sobre el porqué un gobierno interviene y sobre el cómo pretende hacerlo. Por lo que se convierten en el instrumento de comunicación de la acción pública, elemento básico en un modelo de Estado en donde la acción de los poderes públicos ha de argumentarse (Majone:1989). Permiten también inferir la idea básica que el gobierno tiene del turismo, la filosofía de acción y los valores que presidirán las actuaciones que se implantarán. En un plan se expresan los marcos conceptuales o formas de seleccionar, organizar, interpretar y dotar de sentido a realidades complejas que comparten los principales agentes públicos y privados del ámbito de referencia (Rein y Schön 1993: 146), es decir, la forma de entender el turismo, sus componentes esenciales, sus problemas, los que tienen solución y los que no. Un plan encierra una realidad compleja de ideas, valores y creencias.

El plan es también un compromiso entre el sector público, el sector privado y los ciudadanos. Es la concreción en un documento de un pacto ideal entre las partes y, como necesita generar consenso, precisa la adhesión intelectual tanto de los analistas, como de los destinatarios finales del mismo. En algunas ocasiones se opta por una actuación general con un menor grado de detalle y en otras se enfoca un asunto específico centrándose en los pormenores. En este segundo tipo de acción también se determinan unos objetivos, se identifican instrumentos para alcanzarlos y se dota de recursos. En esta ocasión el esfuerzo se centra en un solo asunto de los múltiples que componen la realidad turística. Los planes de modernización hotelera, a pesar de su nombre, son programas centrados exclusivamente en la reforma de las estructuras de alojamiento envejecidas; el plan para el turismo náutico

o idiomático, concentra sus esfuerzos en una sola tipología del turismo. Este tipo de acciones son considerados como un programa. La relación entre un plan y un programa es de escala, “pero la articulación de la acción pública en políticas concretas no es matemática y está condicionada por la propia evolución de los problemas, las ideas y los valores” (Velasco: 2007). Así que no es imprescindible la existencia de un plan para que exista una política, siempre y cuando el objetivo de abordar las distintas dimensiones del turismo se cumpla a través de programas específicos diversos.

Instrumentos normativos o de ordenación

Es frecuente que las políticas públicas recurran a los instrumentos normativos. Una de las funciones claves de los Estados es la producción de las normas que regulan diferentes aspectos de las sociedades. Definiremos los instrumentos normativos como cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa. Tiene precisamente en su carácter vinculante el rasgo más característico. De hecho, los decisores, en cualquier política pública, han de determinar qué objetivos han de ser alcanzados recurriendo al uso de instrumentos de aplicación obligatoria y cuáles pueden serlo mediante el uso de otros instrumentos de carácter voluntario ligados a la idea de fomento o promoción (Velasco: 2004). No sólo las leyes o reglamentos son ejemplos típicos, también los estándares de cumplimiento obligatorio (propios de políticas medioambientales o de prestación de servicios, en su caso) podrían considerarse dentro de esta categoría.

Instrumentos financieros

Estos son, por el contrario, instrumentos que no se imponen, sino que tratan de impulsar un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de medidas basadas en el apoyo o fomento de ciertas actividades. Los instrumentos financieros son diferentes tipos de estímulos económicos cuyo objeto es apoyar con recursos directos a la iniciativa privada o del tercer sector. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones... El instrumento financiero suele estar vinculado a un plan o un programa y, desde una perspectiva más general, a los objetivos generales de la política turística.

Instrumentos de mejora del conocimiento

La complejidad de nuestras sociedades actuales hace que, en casi todos los ámbitos de trabajo concreto, se demande de los gobiernos un papel activo en la acumulación de conocimiento y de información y en la articulación de acciones de formación o distribución de aquel (Velasco: 2007). La política turística siempre ha defendido la necesidad de generar datos relevantes sobre el turismo, la importancia de que se realicen investigaciones en este campo y la voluntad de ser un actor relevante en la construcción de conocimiento turístico. Es una afirmación puramente retórica en la mayoría de los casos, aunque no la única que encontramos en los planes destinados al turismo. Lo cierto es que el apoyo a la investigación básica y aplicada del turismo y la distribución de información a todos aquellos agentes que, por su tamaño o posición, no pueden tener acceso a ella, debería de ser una de las funciones más importantes a asumir por los gobiernos. Consideraremos que estamos ante instrumentos de mejora y difusión de conocimientos cuando los planes o programas se centren en potenciar la I+D, en generar sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones o en distribuir formación sobre cuestiones relacionadas con la política pública concreta.

Instrumentos de comunicación

Otra de las funciones que los gobiernos asumen con mayor frecuencia es la de aprovechar su posición de liderazgo social para concienciar sobre determinados problemas y fortalecer determinados valores. Dentro del sector turístico siempre se instó al gobierno para que hiciera campañas de comunicación que concienciaran sobre la importancia del turismo en el país y mejoraran la percepción social del fenómeno y de la industria.

No todos los instrumentos tienen por qué ser utilizados, ni porque de usados al mismo tiempo. Cada instrumento tiene un carácter peculiar y está relacionado con un objetivo específico que puede ser perseguido por un gobierno a través de la política pública de turismo.

La política pública de turismo, a través de los instrumentos, se dirige a la totalidad del sector turístico o una parte del mismo (subsector concreto, producto turístico, perfil

determinado de turista o temática concreta). En ambos supuestos siempre tienen a todos o a alguno de los siguientes destinatarios:

1. Las propias organizaciones públicas. Es el caso de las reestructuraciones administrativas, la creación de nuevos órganos de decisión o participación, o cualesquiera otras que incidan en moldear la capacidad organizativa de la administración turística.
2. Los actores privados. Hace referencia, principalmente, a los empresarios turísticos a los que se dirigen los planes y programas que apoyan el desarrollo del sector, que incentivan ciertas actividades turísticas, respecto de otras, que fomentan programas de formación de los empleados turísticos o que ordenan la actividad turística que éstos desarrollan.
3. El consumidor turista. Las acciones públicas dirigidas a este colectivo son, por un lado, las que protegen a este conjunto particular de consumidores mediante sistemas que les garanticen una menor indefensión previa, frente a las grandes empresas, o fórmulas para reclamar a posteriori, en caso de que existan problemas durante su estancia en un entorno diferente al habitual. Por otro lado, constituyen el núcleo central de las acciones de promoción del gobierno.
4. Finalmente existe otro grupo de destinatarios, de contornos más difusos que los anteriores, que podría agruparse en el término “comunidad”. La comunidad sería la sociedad civil del destino. Se busca con ello acercar el nivel implicado al territorio en donde pretenderse incidirse.

Tabla1. Instrumentos de las políticas públicas de turismo y objetivos.

| INSTRUMENTOS | OBJETIVO |
|-------------------------|---|
| ORGANIZATIVOS | AUTOORGANIZACIÓN- COORDINACIÓN |
| PLANES GENERALES | IMPULSO Y PLANIFICACIÓN |
| PROGRAMAS | IMPULSO Y PLANIFICACIÓN DE ÁREA CONCRETA DE LA POLÍTICA TURÍSTICA |
| NORMATIVOS | REGULACIÓN Y ORDENACIÓN |
| FINANCIEROS | FOMENTO |
| MEJORA DEL CONOCIMIENTO | DIFUSIÓN DE FORMACIÓN Y CONOCIMIENTO |
| COMUNICACIÓN | DIFUSIÓN DE VALORES |

Fuente: Velasco González: 2011.

Capítulo II. Los instrumentos de la política pública de turismo del Ministerio de Turismo del Uruguay (1986- 2010).

Como se mencionó en el marco teórico, los instrumentos de la política turística son categorías ideales que nos permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación, que son puestas en marcha por los mismos decisores (Velasco: 2004). Su análisis sistemático permite agruparlos en seis categorías diferenciadas: instrumentos organizativos, instrumentos programáticos, instrumentos normativos o de ordenación del sector, instrumentos financieros, instrumentos de investigación y prospectiva e instrumentos de comunicación.

Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultaneo el que permite conocer las estrategias reales de la política. En el presente capítulo, se describirán los instrumentos utilizados para cada periodo de gobierno, desde la creación del Ministerio de Turismo (1986) hasta el 2010.

II.1. Antecedentes institucionales del turismo en Uruguay

En nuestro país, el primer texto digno de destacar, lo constituye la Ley N° 9.133 del 17 de noviembre de 1933. El Prof. Arturo Bentancourt², nos habla del “rol pionero de Estado Uruguayo en la región” ya que Brasil y Argentina recién tres años más tarde constituyen organismos similares a los ensayados por Uruguay. Con el citado decreto se crea la Comisión Nacional de Turismo, órgano desconcentrado que funcionaba en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, e integrado por cuatro miembros del Cuerpo Legislativo, un representante del Ministerio de Obras Públicas, uno del Ministerio de Industria, uno del Directorio del Banco de la República y otro del Consejo de Salud Pública. Estaba integrado además por representantes del sector privado, con vinculación en turismo y designados por el Poder Ejecutivo. La proporción de la Cámara era 2/5 de representantes oficiales y 3/5 de representantes privados. Los cometidos fundamentales eran proporcionar la unificación de precios de los servicios turísticos, controlar la aplicación de las tarifas de los servicios turísticos, proyectar todo aquello que signifique mejoramiento e intensificación del turismo, fomentar el desarrollo de la industria hotelera

² www.pensandoturismo.com La Organización de la Actividad Turística en Uruguay (II). El Estado Timón.

y del transporte y propiciar leyes y decretos al respecto, realizar propaganda dentro y fuera del país, acordar con las empresas la fijación de tarifas y mejoramiento de servicios, organizar anualmente el programa de fiestas y atracciones con la colaboración de los Municipios y las demás entidades, preparar de acuerdo con la Dirección General de Estadísticas, la estadística de los viajeros que visitan cada centro turístico y fomentar la instrucción profesional, turística y hotelera de los viajes. Esta comisión podía imponer sanciones a los infractores: multas, y en caso de reincidencia, clausura de las actividades.

Por el Decreto Ley N° 10.262 del 29 de octubre de 1942 y a los efectos de agilizar la gestión de la Comisión, redujo a 5 el número de sus miembros. Continuó dentro de la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores y permanecieron incambiados sus cometidos y poderes jurídicos. La modificación del número de integrantes, implica también una derogación del principio de representación mixta: oficial y privado (Duran Martínez: 1979)

Por la Constitución de 1967, disposición transitoria, letra E, se crea el Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Turismo. El turismo adquiere así jerarquía ministerial, se lo vincula, al menos en lo orgánico, con los de transportes y comunicaciones. La Comisión Nacional de Turismo pasa a depender del citado Ministerio así como se prevé que el Poder Ejecutivo pueda delegar atribuciones en ella para asegurar la eficacia y continuidad del cumplimiento de los servicios. El Decreto N° 532/968 del 17 de agosto de 1967, le confiere a la Comisión Nacional de Turismo, cometidos de asesoramiento y siempre a requerimiento del Ministro. Los únicos cometidos de asesoramiento serían los de:

- a) Organizar congresos, conferencias, concursos, ferias o eventos similares que promuevan el desarrollo del turismo
- b) Asumir la representación protocolar del Ministerio en dichos eventos
- c) Propiciar medidas conducentes a una correcta educación de la sociedad para el mejor tratamiento de los turistas

A través del artículo 539 de la Ley N° 13.640 del 26 de diciembre de 1967, se crea la Dirección Nacional de Turismo (Programa 9.09) como una Unidad Ejecutora del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo. Por el Art. 124 de la Ley N° 13.737 del 9 de enero de 1969 se le asigna funciones de asesoramiento exclusivamente, previéndose que el Poder Ejecutivo pueda ampliar sus cometidos. Por el Decreto N°

428/969 del 2 de setiembre de 1969, se declara de interés nacional el desarrollo del turismo hacia el país y la solución de los problemas con él vinculados, otorgándosele el máximo apoyo dentro de los planes inmediatos del gobierno.

El Decreto N° 574/974 del 12 de julio de 1974, y dado que “al reunir el precitado Ministerio (de Transporte, Comunicaciones y Turismo) materias tan diversas, no pudo adquirir una organización interna que posibilitara su funcionamiento unificado y eficaz” (Durán Martínez 1979: 24), se le atribuyen al Ministerio de Industria y Energía (ex-Industria y Comercio) la materia turística. El artículo 8, de dicho decreto establece (ídem): “Al Ministerio de Industria y Energía corresponde lo concerniente a:

- La política Nacional de la industria, de las fuentes de energía y del turismo;
- Las cuestiones atinentes a la industria, a la energía, a los combustibles y al turismo, y lo que se relaciones con ello en materias atribuidas a otros Ministerios;
- Fomento de las industrias y del turismo y desarrollo de las fuentes de energía;
- Régimen, coordinación y contralor del turismo;
- Fomento del turismo hacia el Uruguay y dentro de él;
- Agencias de viajes y organizaciones promotoras del turismo;
- Alojamiento y atención del turista;
- Desarrollo de la industria hotelera y afines
- Zonas turísticas

Por el Decreto 575/974 se pasa al Ministerio de Industria y Energía el Programa 9.09 del ex Inciso 9, Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, “Asesoramiento en la formulación de la política, coordinación y supervisión del turismo” cuya Unidad Ejecutora es la Dirección Nacional de Turismo.

Antes de finalizar el año 1974, nuestro país promulga la Ley de Turismo, mediante el Decreto Ley 14.335 del 23 de diciembre de 1974. En ella se declara al turismo como una actividad de interés público, como factor de desarrollo económico y social.

Tabla 2. Administración Turística Nacional: Referencias básicas de su evolución (1933 a 1986)

| | |
|------|--|
| 1933 | Se crea la Comisión Nacional de Turismo |
| 1967 | Creación del Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Turismo. Creación de la Dirección Nacional de Turismo en la órbita del Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Turismo (sustituye a la Comisión Nacional de Turismo) |
| 1974 | La Dirección Nacional de Turismo pasa a la órbita del Ministerio de Industria y Energía. |
| 1986 | Creación del Ministerio de Turismo |

Fuente: Elaboración a partir de diversas fuentes documentales y legislativas.

Para Díaz Pellicer (2012:35), los gobiernos uruguayos desde la creación de la Comisión Nacional de Turismo (1933) hasta la creación del Ministerio de Turismo (1986), crearon nuevas institucionalidades turísticas con la finalidad de aliviar la balanza de pagos en momentos de crisis (el turismo como posible solución a esas crisis)

“Los gobiernos uruguayos estimularon el turismo en momentos de crisis para aliviar la balanza de pagos. Dichas situaciones críticas fueron: la crisis del 29, generando la creación de la C.N.Tur.; la crisis de fines de los 50 e inicios de los 60, estimulando el surgimiento de la D.N.T.; y la salida de la dictadura militar a mediados de los 80, determinando el nacimiento del M.T.”

Desde la creación de la Comisión Nacional de Turismo hasta la creación del Ministerio de Turismo, la institucionalidad turística nacional fue cambiando de modo incremental y no discontinuo, pudiéndose identificar períodos con características definidas (Díaz Pellicer 2012: 35)

“... en el primer período (1930-42) las medidas se centraron en fomentar la construcción de hoteles, de paradores y de obras de infraestructura. En el segundo (1942-67) se pueden distinguir dos subperíodos: entre 1942-58 se estimuló el arribo de visitantes dado que ya había hoteles y obras de infraestructura, a través de facilidades de ingreso, transporte y subsidio hotelero; y entre 1958-67 volvieron a estimular la construcción de hoteles y continuaron subsidiándolos, dado que la hotelería había decaído en el período de crisis de los primeros años de la década del cincuenta y era necesario recuperarla.”

Durante el período de actuación de la Dirección Nacional de Turismo (1967-1986) se pueden distinguir dos etapas: la de 1968-74 donde la Dirección dependió del Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Turismo y la de 1974-86 en que dependió del Ministerio de Industria y Energía. En este período

“ se produjeron cambios institucionales en tres oportunidades: 1967, 1974 y 1986, lo que implicó modificaciones permanentes que no permitían consolidar la institución creada, pues no se desarrollaron políticas de largo plazo (en 20 años tres transformaciones). Lo que sí parece constante es que se fue desmantelando la posición estatista, y triunfó la posición regulacionista. La liberalización de la economía también se aplicó en esta área estimulando el desarrollo de actividades turísticas privadas, bajo reglas cambiantes. Al Estado le correspondió un papel protagónico, pero hubo un cambio de modalidad, pues el Estado dirigió la actividad turística, pero la inversión fue privada, no estatal, excepto en la construcción de los puentes que tuvo otros fines además del turístico.” (Díaz Pellicer 2012:35)

II.2. Los instrumentos de la política pública de turismo por período de Gobierno.

II.2.1 Período de Gobierno 1985- 1990. Presidente Julio María Sanguinetti.

Desde el año 1973 a 1984 nuestro país sufrió una dictadura militar. Instaurada la democracia en el año 1984, el gobierno tuvo que enfrentar problemas graves heredados del régimen de facto: institucionales, administrativos, económicos y de derechos humanos. En ese contexto, una de las primeras medidas en materia de turismo fue la de dotar de una nueva institucionalidad al turismo en nuestro país: se crea el Ministerio de Turismo.

En el año 1986 por Ley N° 15.851 (del 24 de diciembre de 1986), se aprueban normas para asegurar el funcionamiento de los Servicios Estatales. En su artículo 83 se crea el Ministerio de Turismo y se convalida su actuación desde el 2 de abril de 1986. Los cometidos y funciones que las leyes y normas reglamentarias asignaban a la Dirección Nacional de Turismo, pasan al Ministerio de Turismo. Se le transfiere además a la nueva secretaría de Estado, el personal de la Dirección Nacional de Turismo, las planillas de cargos, todos los créditos presupuestales correspondiente a dicha Dirección Nacional y los bienes. También se le asigna una partida presupuestal destinada a mobiliario, equipos de oficinas, remodelación de Sede Central y adquisición de vehículos.

En el artículo 84 de dicha ley, se establecen los cometidos que le conciernen al Ministerio de Turismo:

- 1) La política nacional del turismo.
- 2) Las cuestiones atinentes al turismo y lo que se relaciona con ello en materia atribuidas a otros

Ministerios.

- 3) Fomento de las industrias del turismo.
- 4) Régimen, coordinación y contralor del turismo.
- 5) Fomento del turismo hacia el país y dentro de él.
- 6) Infraestructura turística.
- 7) Fomento, régimen y registro de hoteles, pensiones y afines, organizaciones promotoras y demás prestadores de servicios turísticos.
- 8) Las cuestiones atinentes a la atención del turista.
- 9) Zonas turísticas.
- 10) Congresos, conferencias, cursos, exposiciones, ferias y concursos referentes a su especialidad y promoción y estímulo de su realización.
- 11) Relaciones con los organismos internacionales de su especialidad.

Creado el Ministerio de Turismo, se designa como Ministro a Alfredo Silvera Lima³, perteneciente al Partido Colorado, mismo partido que el Presidente de Uruguay Julio María Sanguinetti . Duró en el cargo del 2 de abril de 1986 al 1 de abril de 1987. Silvera era un abogado bastante apreciado, pero sin vinculación a la actividad turística. El comienzo del Ministerio fue muy complicado, ya que Silvera no contó con el apoyo del sector turístico y fue reemplazado un año después. Del 2 de abril de 1987 al 28 de febrero de 1990 asume como Ministro de Turismo José Villar, también perteneciente al Partido Colorado, sin experiencia en turismo, pero como Presidente de la Cámara de Industrias, había demostrado ser un hábil negociador frente a los gremios. Contó desde un principio con bastante apoyo de los referentes del turismo nacional.

Otro de los aspectos organizativos fue la dotación presupuestal y de cargos al Ministerio. Por Ley N° 15.903 (art. 179 a 185) se incorpora al Presupuesto Nacional el Inciso 09 “Ministerio de Turismo”, se asignan los programas presupuestales, se crean los cargos de Director General de Secretaría y de sub Director (ambos de particular confianza) y se crean diferentes cargos para el Ministerio (directores, asesores, jefes, técnicos, administrativos,

³ <http://pasaportenews.com/autoridades/2764-tabare-pou-y-bordaberry-una-consulta-de-parte-del-turismo-uruguayo>

etc). El Ministerio tendría entonces a su cargo la ejecución de dos programas presupuestales: el 001 Administración Superior y el 002 Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo. Para este último, se transforma la denominación del cargo de Director Nacional de Turismo por la de Director del Centro de Investigación y Promoción del Turismo.

Como instrumentos programáticos durante este período, se presenta en el año 1986 el informe “Desarrollo Turístico del Uruguay”, elaborado por la OEA- Cicatur⁴ para la Dirección Nacional de Turismo, y bajo la coordinación técnica de Roberto Boullon. Este estudio es una actualización del realizado por la misma organización en el año 1978, y que fue el que dio origen a la planificación turística a nivel nacional en nuestro país: el Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (OEA- CICATUR, 1978).

La Dirección Nacional de Turismo primero, y luego el Ministerio de Turismo generaron varios estudios sobre la zona termal de Uruguay⁵ en la década de los ochenta y con lógica de desarrollo regional (compensación territorial). En el año 1988 se presenta un estudio realizado por Hidrosud Sociedad de Consultores para el Ministerio de Turismo y financiado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay (OPP), que terminó siendo una estrategia específica para la zona de Termas por parte del Ministerio. Ese estudio/estrategia fue el Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay (1988). El programa se concibió con los objetivos de reducir la marcada estacionalidad del turismo receptivo en el país y desarrollar nuevos atractivos que desconcentraran regionalmente las zonas turísticas de mayor explotación en ese entonces (las zonas de playas en el este, ver Anexo 2). Como valor diferencial a los anteriores estudios, el de Hidrosud profundizó los estudios de la demanda a las termas, así como

⁴ El Centro de Investigación y Capacitación Turística (Cicatur) surge en virtud de un acuerdo suscrito el 3 de marzo de 1973 entre la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia de la resolución 39/72 emanada de la VIII Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, celebrada en la ciudad de Bogotá, en el período comprendido entre el 30 de enero y el 8 de febrero de 1973 (Capanegra et al:2012). Este Centro junto con los subcentros de Argentina y Barbados, integro lo que se conocía como el sistema de capacitación y asesoramiento a nivel interamericano, emprendido por el entonces Programa de Desarrollo Turístico de la OEA. La Cicatur tendió a solucionar la falta de capacitación, tanto de los empleados públicos del sector, como profesionales de la actividad en toda América.

⁵ Uno de ellos, de mayor relevancia fue el Informe Técnico “Expansión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú” (1985, PNUD- OMT).

diagnosticó los caudales de las perforaciones termales. Destacan nuevamente las limitaciones y carencias en la planta turística de los centros termales, a pesar de que en estudios anteriores se habían formulado estudios concretos y completos de prefactibilidad para la ampliación de equipamientos e instalaciones. El programa estableció además una estrategia de especialización para cada terma (cada centro termal tendría un perfil específico).

En 1989 el Ministerio de Turismo presenta el Proyecto de Política Nacional de Turismo. El documento plantea un análisis de temas como los recursos turísticos del Uruguay, el turismo que llega al Uruguay, conciencia turística, el papel del estado en la promoción turística, el fomento de las actividades turísticas, las infraestructuras turísticas y la formación de recursos humanos. También plantea lineamientos, instrumentos y acciones concretas para desarrollar el turismo nacional.

Tabla 3. Lineamientos, instrumentos y acciones para desarrollar el turismo nacional.
Proyecto de Política Nacional de Turismo. Uruguay (1989)

| Lineamientos | Instrumentos | Acciones |
|--|--|--|
| a) Consolidar el turismo estacional, b) Prolongar la temporada, c) Desarrollar nuevos recursos y atractivos turísticos, d) Penetrar en los mercados internacionales, e) Impulsar el turismo interno y el turismo social. | 1. De Coordinación con la actividad privada (la nómina nacional de consultores en turismo, la Corporación Nacional de Turismo (Conatur), 2. Formas de Coordinación de la actividad de organismos estatales (un Consejo Nacional de Turismo), 3. Formas de aumentar la demanda (al veraneo, como extender la temporada, como vender Uruguay en la región, como vender Uruguay en los mercados internacionales), 4. Promoción y publicidad (marketing directo y “agentes turísticos”) | i. Definición de funciones y asignación de competencias (al Ministerio, Consejo Nacional de Turismo, nómina Nacional de Consultores). ii. Asistencia financiera (prestar asesoramiento y créditos, creación de un fondo especial de turismo, registro de iniciativas turísticas y de inversionistas turísticos) i. Planeamiento y fiscalización (inventario de atractivos turísticos, fiscalización del uso de los recursos turísticos a través de la oficina de protección y fiscalización ambiental, elaborar un Plan Maestro para el desarrollo turístico del país) v. Asistencia técnica (estadísticas, capacitación) v. Promoción (acuerdos de promoción a resultados, marketing directo, agentes turísticos) i. Conciencia turística (sensibilizar a la opinión pública, a la opinión calificada y a grupos especiales de nuestro país) |

Fuente: elaboración propia en base al documento Proyecto de Política Nacional de Turismo, Ministerio de Turismo del Uruguay (1989)

Otras acciones desarrolladas, y que pueden ser consideradas como un instrumento programático (un programa), fueron las de mejoras y mantenimiento de Hoteles y Paradores que estaban bajo la órbita del Ministerio de Turismo (Argentino Hotel, Hotel Casino Carmelo, Parador la Coronilla, Parador San Miguel, entre otros). Para Fernando Mier (Director General del Ministerio de Turismo durante la gestión del Ministro Villar)

“Estos establecimientos tenían mucho que ver con las zonas en donde se encontraban y por lo tanto se reclamaba permanentemente que estuvieran en condiciones. Quienes los operaban, mediante régimen de concesión, aducían que los cinco años de contrato que se les establecía no les permitía ocuparse de mantenimientos profundos. Ante esto, y dado que los recursos propios no eran suficientes, se resolvió hacer un llamado a Arquitectos para que cada uno hiciera un diagnóstico de situación edilicia en cada uno de ellos, sugirieran las obras y las llevaran adelante. Con el tiempo se comprobó que los Técnicos seleccionados era de gran nivel ya que todos ellos tuvieron carreras destacadas (Ministro, Presidente de la SAU, etc.). Con este apoyo técnico se pudieron incorporar partidas para inversiones en el Presupuesto del Ministerio lo cual indicó todo un avance. Yo diría que todo esto fue posible durante los menos de tres años de gestión que tuvo Villar durante la Presidencia del Dr. J. M. Sanguinetti (04/1987 a 02/1990) al que habría que restarle prácticamente que el primer año que fue el de ordenamiento institucional, presupuestal, funcional, etc.”⁶

En la Ley 15903 del año 1987 (Ley de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal), en su artículo 185, se crea una partida para la ejecución de las obras de mantenimiento de hoteles y paradores

“Artículo 185.- Créase en el Programa 002 “Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo”, una partida de nuevos pesos 4:000.000 (cuatro millones), para contratar mediante llamado público o contratación directa el personal eventual no administrativo, necesario para la ejecución de obras incluidas en los planes de mantenimiento de hoteles y paradores que administra. Dicho personal cesará automáticamente una vez finalizada la ejecución de obras o servicios para los cuales se les contrató.”

Desde el punto de vista de los instrumentos normativos durante este período, se llevaron a cabo dos medidas. Una fue la modificación a la normativa del registro de Hoteles, pensiones y afines. Por Ley 16002 art 56 a 58 se modifican aspectos que tienen que ver con las inscripciones, reinscripciones, plazos y multas. La otra medida normativa fue la creación del Registro de Empresas de Turismo Social en la órbita del Ministerio de Turismo (Ley 16.101 de 10/XI/1989).

⁶ <http://www.pasaportenews.com/profesionales/2926>

No se concretaron durante este período instrumentos financieros y como instrumentos de mejora del conocimiento se desarrollaron varios estudios (con consultores internacionales) enfocados en la zona de termas y un informe de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Turismo (Proyecto URU-87-033). Otra medida de mejora del conocimiento fue la que se tomo con respecto a las encuestas relacionadas con la actividad turística. Concretamente se faculta al Ministerio de Turismo a contratar empresas privadas para la realización de las encuestas si la Dirección de Estadística y Censos no pudiera realizarlas

“Las encuestas relacionadas con la actividad turística, o de interés para ésta, que realiza el Ministerio de Turismo por intermedio de la Dirección de Estadística y Censos, en el marco del proyecto de funcionamiento “Encuestas Sectoriales e Indicadores Económicos” a que se refiere el artículo 19 de la presente ley, se harán con cargo a las partidas presupuestales del Inciso 09, Ministerio de Turismo. Si la Dirección General de Estadística y Censos no pudiera realizar las encuestas mencionadas, el Ministerio de Turismo quedará facultado para contratar con empresas privadas, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, la realización de dichas encuestas.” Ley 16002, art.55.

Como instrumentos de comunicación se comenzó a apoyar la promoción del país a través de ferias turísticas internacionales. También relacionado con la promoción se creó la figura del Agente Turístico en el Exterior, y se dio inicio con esta experiencia en la Sede de la Embajada en Buenos Aires. Allí se montó una oficina de Turismo que funcionó en lo operativo dependiendo del Ministerio de Turismo. Durante este período también se instrumentó la presencia de representantes del Ministerio que actuaban en el ámbito de las representaciones diplomáticas en Argentina (Bs.As y Córdoba) y Brasil (Porto Alegre). El Ministro de ese momento “fue un obsesionado con todo lo vinculado con la promoción” al decir de Fernando Mier (Director General del Ministerio de Turismo durante la gestión del Ministro Villar)⁷

“En lo externo apoyó la participación en las Ferias en el Exterior que le reclamaba AUDAVI, por ser la entidad que más peso tenía en los inicios de la gestión del Ministro. Esa entidad era la responsable de todo lo vinculado con las Ferias. El Ministerio apoyaba financieramente la participación y aportaba apoyo logístico a través de sus funcionarios o a través de las Delegaciones Diplomáticas en el Exterior. Si las comparamos con las intervenciones actuales aquello era “primitivo” ya que todo se ejecutaba mediante acciones y aportes personales (participaban los Titulares de las Agencias de Viaje y resalto el aporte del Arq. Antonio Gallicchio al que AUDAVI nombró como responsable del armado los stands; los dueños de Hoteles, los representantes de Asociaciones, etc.) y mediante apoyos empresariales (se conseguían descuentos en las Cias. Aéreas y donaciones de productos como Vinos y lácteos para degustar durante las Ferias). “

⁷ <http://www.pasaportenews.com/profesionales/2926>

Otra de las acciones en materia de comunicación fue la realización de campañas por resultado en Argentina y Brasil. Se fijaba un mínimo de turistas por año y se pagaba un monto por los turistas que superaban ese mínimo.

Tabla 4. Síntesis de instrumentos de la política pública de turismo (Período de gobierno 1986- 1990).

| INSTRUMENTOS | ACCIÓN PERIODO DE GOBIERNO 1986- 1990 |
|--------------------------------|--|
| ORGANIZATIVOS | Creación del Ministerio de Turismo. Ley 15851. Art. 83 a 87. Se crean los programas presupuestales: 001 Administración Superior y el 002 Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo. Se crean el cargo de Director General de Secretaría y el de sub director. Se crean varios cargos para el Ministerio (directores, asesores, jefes, técnicos, etc). Se transforma la denominación del cargo de Director Nacional de Turismo por la de Director del Centro de Investigación y Promoción del Turismo. |
| PLANES GENERALES | Desarrollo del Turismo en Uruguay (OEA, 1986). Proyecto de Política Nacional de Turismo (1989) |
| PROGRAMAS | Varios planes de desarrollo, con lógica de compensación territorial (fundamentalmente para el litoral termal con el objetivo de desestacionalizar). Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay (Hidrosud Sociedad de Consultores). Mejora y mantenimiento de Hoteles y Paradores del Ministerio de Turismo. |
| NORMATIVOS | Modificaciones a la normativa del registro de Hoteles, pensiones y afines (inscripciones, reinscripciones, plazos, multas). Ley 16002 art 56 a 58. Créase el Registro de Empresas de Turismo Social en la órbita del Ministerio de Turismo. Ley 16.101 de 10/XI/1989 |
| FINANCIEROS | No hubo acciones. |
| MEJORA DEL CONOCIMIENTO | Las encuestas de la actividad turística se realizarán con partidas presupuestales del Ministerio de Turismo y habilitan la posibilidad de encargarlas a privados. Informe Técnico "Expansión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú" (1985, PNUD- OMT). Informe Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Turismo (Proyecto URU-87-033. Consultor Jorge Rucks) |
| COMUNICACIÓN | Comienzo del apoyo a participación en ferias internacionales. Creación de la figura del Agente Turístico en el exterior. Instalación del Centro de Informes en Bs.As. Representantes del Ministerio en el ámbito de las representaciones diplomáticas (Argentina y Brasil) Campañas promocionales por resultado en Argentina y Brasil. |

Fuente: elaboración propia.

II.2.2. Período de Gobierno 1990- 1995. Presidente Luis Alberto Lacalle.

Las elecciones del 26 de noviembre de 1989 dieron como resultado una nueva rotación de los partidos tradicionales en el poder. Asumió como presidente Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional), con representación parlamentaria en minoría busco un acercamiento a otros grupos políticos que pudieran asegurarle apoyo para gobernar. La situación económica se presentaba con un déficit del sector público por encima del 7% del PBI y una inflación que había promediado un 54% anual entre 1985 y 1990, y que en los meses subsiguientes a las elecciones se había disparado a más del 100%. Esta situación llevó a que el gobierno propusiera y fuera aprobado por las Cámaras, una ley llamada de Ajuste Fiscal.

En ese escenario es designado Ministro de Turismo, mantenido en su cargo, José Villar (como parte de los acuerdos políticos, Villar pertenecía al Partido Colorado). José Villar fue Ministro de Turismo del 1 de marzo de 1990 al 4 de mayo de 1994, y con casi 4 años ya al frente del Ministerio, era a esa altura fuertemente apoyado por los distintos sectores del turismo uruguayo. Villar renunció a su puesto cuando cesó la concertación blanco-colorada que provocó la renuncia de los colorados a los cargos que el Partido Nacional les había designado. Asume entonces como Ministro Mario Amestoy (Partido Nacional). Fue el primer Ministro que estaba vinculado a la actividad turística al asumir la cartera, ya que venía de estar durante muchos años vinculado al transporte de pasajeros y a la hotelería.

Desde el Ministerio de Turismo se enviaba en este período por primera vez un proyecto de Presupuesto Nacional. Es decir un plan de acción, con objetivos, metas y presupuesto. El Proyecto de Presupuesto Nacional (Período de Gobierno 1990- 1994, Plan de Acción- Inciso 09 Ministerio de Turismo) establecía como objetivo fundamental

“... la consolidación del turismo de temporada, afirmando e incrementando las vertientes tradicionales, pero paralelamente, la promoción y desarrollo de nuevas modalidades turísticas (turismo salud, convenciones o congresos, de estancias, ecológico, etc) que propendan efectivamente a la desestacionalización del turismo en el país, asegurando un ingreso fluido de turistas durante todo el año”.

Estos objetivos se pueden traducir en consolidar la temporada, diversificar la oferta turística, desestacionalizar y el ingreso en número de turistas. Para el logro de esos objetivos, los esfuerzos estarían encaminados, según el plan de Acción del Ministerio de

Turismo 1990- 1994, en el plano internacional a través del convenio con la Comunidad Económica Europea, así como de la actividad de los agentes turísticos en distintos países. En lo regional mediante el pase turístico sudamericano, concretado por la comisión de Turismo de América del Sur (Cotasur) a iniciativa de Uruguay. Se habría de impulsar además el turismo interno y el social, dirigidos fundamentalmente a los sectores de menores ingresos, así como planes y programas turísticos para sectores diferenciados como la juventud y la tercera edad. En lo relativo a su funcionamiento interno, habrá de desarrollarse el sistema de terminales de información turística computarizada, ya instalado en Paysandú, Salto, Fray Bentos, Colonia, Rivera, Chuy, Aeropuerto de Carrasco y Punta del Este. El plan de Acción del Ministerio de Turismo 1990- 1994 también planteaba ampliar los programas de capacitación en materia turística ya iniciados (de inglés básico para operadores turísticos, a taximetristas, a policía caminera, entre otros) y de concientización turística a distintos niveles.

Tabla 5. Objetivos Quinquenales por Programas (Proyecto de Presupuesto Nacional- Período de Gobierno 1990- 1994, Plan de Acción- Inciso 09 Ministerio de Turismo del Uruguay)

| Programa | Objetivos Quinquenales |
|--|---|
| 001 Administración Superior | <p>Planificar y dirigir la política turística nacional desarrollando la gestión administrativa de modo de impulsar los diferentes servicios hacia el cumplimiento más eficiente de sus cometidos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Obtener un funcionamiento eficiente de la secretaría, en base a una mejor organización, implementando un sistema de procesamiento de datos, que propenda a facilitar información necesaria para una oportuna y racional toma de decisiones. 2. Abatir costos de funcionamiento eliminando gastos prescindibles, mejorando y desburocratizando los servicios que se brindan al usuario. 3. Preparar y someter a consideración del poder ejecutivo los proyectos y programas de desarrollo turístico. 4. Coordinar al sector público y privado en materia turística, proveyendo de servicios de asesoramiento especializado, contando con un número de técnicos que, sin perjuicio de funciones específicas en las unidades del inciso, formen un equipo interdisciplinario altamente capacitado. 5. Promover investigaciones y estudios sobre oferta y demanda turística. 6. Controlar los servicios que brindan los prestadores turísticos en todo el territorio nacional. 7. Administrar los inmuebles propiedad del Estado, que se encuentren en la órbita de esta secretaría. |
| 002 Desarrollo y Promoción del Turismo | El Ministerio de Turismo coordina en materia turística las acciones que realizan otros organismos del Estado y los distintos sectores de la actividad privada, sin intervención directa en la explotación |

| | |
|--|--|
| | <p>de negocio turístico alguno. A su vez, desempeña el rol de asesorar, reglamentar, fiscalizar y ordenar en materia de investigación, capacitación y planeamiento turístico, con la finalidad de crear conciencia turística nacional, que permita usar y preservar los recursos naturales con que cuenta el país.</p> <ul style="list-style-type: none">A) La consolidación del turismo de temporada para captar un mayor número de veraneantes, siendo este nuestro principal atractivo entre los meses de diciembre a marzo de cada año.B) Desestacionalizar el turismo promoviendo atractivos diferentes a aquellos que se desarrollan durante la temporada estival. En tal sentido, se promoverán nuevas modalidades turísticas como son el termalismo y el turismo de salud, el turismo de congresos, el turismo ecológico, etc.C) Dada la ubicación geográfica de nuestro país entre dos grandes concentraciones urbanas, un objetivo a fijar sería la realización sistemática de operaciones puntuales que permitan coordinar la promoción del turismo regional en el mercado internacional.D) Impulsar el turismo interno y social coordinando juntamente con otros organismos públicos involucrados, destinado a servir de base a aquellos sectores de medianos o menores ingresos, tanto de nuestro país como de países vecinos.E) Idear planes y programas de turismo especializado para determinados sectores poblacionales, como pueden ser los jóvenes y las personas e tercera edad.F) Realizar cursos de formación y capacitación de profesionales en el área de la actividad turística, promoviendo la obtención de becas de perfeccionamiento en el exterior.G) Fuentes alternativas de mercados internacionales con distinta estacionalidad. |
|--|--|

Fuente: Elaboración propia.

Por último resaltan que “Las pautas preestablecidas permitirán, sin dudas, la concreción de una meta fundamental para el Ministerio, que es Uruguay país turístico los 365 días del año”.

Como instrumentos organizativos se desarrollaron durante este período básicamente acciones vinculadas a los funcionarios de la cartera. Se autorizó al Ministerio de Turismo una partida compensatoria con la finalidad de “retribuir a aquellos funcionarios que demuestren, en el cumplimiento de sus tareas específicas, un rendimiento superior a los parámetros exigibles normalmente” (Ley 16462, art. 310 de 1991), otra partida para “retribuir tareas técnicas prestadas por profesionales que no revistan en los cuadros funcionales del Ministerio” (Ley 16462, art. 312 de 1991). También se autorizó al Ministerio de Turismo a efectuar una reestructura de sus cuadros funcionales (ley 16462 art 64 del año 1994). Previa a esta autorización, en el año 1992 se suprime el programa 002- Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo, incorporándose los cargos y los créditos presupuestales al programa 001-Administración Superior (ley 16320, art. 231 de 1992). Suprimir ese programa significó una pérdida de la “Dirección Técnica” en el

Ministerio. Otra acción de carácter organizativo que aparece en este período fue la que se le otorgó al Ministerio de Turismo por Ley 16320, art. 233 de 1992

“Facúltase al Ministerio de Turismo a descentralizar territorialmente la prestación de sus servicios, mediante la instalación de oficinas regionales en aquellos puntos de la República que reputa de interés turístico. La contratación de personal eventual para cumplir tareas en las oficinas a instalarse podrá ser atendida con la partida presupuestal creada por el artículo 185 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987”.

Lejos de ser oficinas regionales de descentralización turística, referían a centros de información turística, con fines de promoción turística.

Como instrumentos programáticos durante este período se constataron el propio Plan de Acción del Ministerio de Turismo 1990- 1994 (Proyecto de Presupuesto Nacional) y en el año 1992 es presentado en la Cámara de Representantes un documento de discusión titulado “Lineamientos para el Desarrollo Turístico. Ministerio de Turismo del Uruguay”. Este documento tenía el mismo contenido que el Proyecto de Política Nacional de Turismo (Ministerio de Turismo del Uruguay 1989) presentado al final del período del gobierno anterior, pero con distinto título. No se pudo encontrar más rastros del mismo posteriormente. Con respecto al programa de mejora y mantenimiento de Hoteles y Paradores desarrollado en el período anterior, este tuvo modificaciones durante 1990-1995. Las palabras de Fernando Mier (op. cit) definen claramente cuál fue la situación⁸

“Durante esta segunda etapa yo quisiera resaltar dos grandes logros. El primero tiene que ver con los ya mencionados Paradores y Hoteles que tenía el Ministerio. El Presidente L. A. Lacalle puso en práctica una política que se denominó “inmuebles improductivos”. El fin era que los inmuebles que estuvieran en propiedad del Estado y no tuvieran la razón para ello se procediera a su venta. Esta definición se ajustaba mucho a los inmuebles propiedad del Ministerio. En efecto, eran inmuebles con muchos años de construidos, que exigían mantenimientos a cargo del Estado y que no le dejaban nada a este ya que los precios que se pagaban por las concesiones eran ridículos. Ante este desafío el Ministro Villar convenció al Presidente de que estos inmuebles no se vendieran y que en su lugar se cedieran en usufructo y por plazos muchos más extensos que los cinco años que hasta ese entonces se otorgaban. Esto le permitió al Ministerio deslindarse de las erogaciones que implicaban los mantenimientos de estos establecimientos y que los usufructuarios pudieran hacer inversiones importantes en vista de que podían recuperar las mismas por el plazo que se le otorgaba.”

⁸ <http://www.pasaportenews.com/profesionales/2926>

En materia de regulación o normativa, tres decretos se promulgaron durante este período. El primero fue el Dec. 68/991 denominado “Complejos Turísticos” que consistía en un régimen de promoción de inversiones. Con anterioridad a este decreto, los proyectos de inversión debían ser sometidos a estudio y aprobación por el Ministerio de Industria y Energía (Unidad Asesora de Promoción Industrial-UAPI). Con el decreto de Complejos Turísticos el Ministerio de Turismo pasaba a ser quien calificaba a los proyectos de emprendimientos como Complejos Turísticos, luego de ello el Ministerio de Industria intervenía para establecer los beneficios que correspondieran. El segundo decreto del período fue el Dec. 451/92 que reglamentaba los Camping Organizados. Por último, el Dec 385/94 donde se actualizaba la normativa de prestadores de servicios inmobiliarios. También por ley 16320, art. 230 de 1992 se modifican aspectos fiscales que atañen al Ministerio de Turismo

“Auméntase en un 1% (uno por ciento), los impuestos creados por los literales a) y b) del artículo 146 de la Ley N° 13.637, de 21 de diciembre de 1967. El producido de la totalidad del aumento dispuesto será vertido directamente en el fondo “Fomento del Turismo”, creado por el artículo 18 del decreto-ley N° 14.335, de 23 de diciembre de 1974, cuya administración corresponde al Ministerio de Turismo y su destino será financiar el pago de promoción turística en el exterior”.

El decreto 68/991 de complejos Turísticos fue el instrumento financiero que se utilizó. Estuvo orientado a promover las inversiones en el sector y subvencionar la diversificación de la oferta turística en nuestro país. Al decir del Cr. Fernando Mier (op. cit.)⁹

“Yo creo que era difícil de prever el impacto de la aplicación de este régimen. La explosión de las inversiones en el sector fueron de todo tipo: Shopping, Terminales de Ómnibus, Cadena de Comidas Rápidas, Hoteles, etc.. El turismo comenzó a ofrecer posibilidades y este régimen permitió que con un trámite ágil y poco burocrático muchísimos inversores pudieran viabilizar sus proyectos a lo largo y ancho de nuestro País”

En el año 1992, por Ley 16320, art. 232, se autoriza al Ministerio de Turismo a fijar los costos y vender las publicaciones que efectúe. Esto es un cambio importante en materia de acciones de mejora del conocimiento, en términos de acceso a la información, ahora había que pagar la información pública. Como instrumentos de mejora del conocimiento en este período, se desarrollaron una serie de seminarios muy importantes desde el punto de vista metodológico y del conocimiento que generaron. Si bien estos seminarios y uno final (que

⁹ <http://www.pasaportenews.com/profesionales/2926>

generó un informe con lineamientos estratégicos y planes de acción) no llegaron a constituirse en programas o estrategias del Ministerio de Turismo, marcaron fuertemente a futuro la concepción, la forma de ver el turismo en nuestro país y la ordenación del mismo: el concepto de Producto Turístico.

Como parte de un Programa Bianual de Cooperación para el sector Turístico entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la República Oriental del Uruguay, se conformó un grupo mixto de trabajo entre el Ministerio de Turismo del Uruguay y la Asociación Catalana para el Tiempo Libre y la Cultura (ACTLC). Este grupo realizó un relevamiento de información (Audit) a nivel general y de productos. También desarrollo un seminario prospectivo del Futuro Turístico del Uruguay: Una Visión conjunta. Este seminario se desarrollo en marzo de 1994, con participación de más de 120 personas involucradas directa o indirectamente en el quehacer turístico. Como resultado final de ese seminario quedaron informes con diagnósticos, estrategias y acciones sobre Productos Turísticos que el país contaba. Fue la primera vez que se organizaba el país desde la mirada de Producto turístico (hasta entonces venía la idea de zonas turísticas: litoral termal, Colonia, playas del este). Los productos turísticos del país eran, y de los cuáles se presentaban los informes: Productos Turístico Sol y Playa, Ciudad y Negocios, Termal, Rural y Ecológico, Histórico-Cultural y Reuniones (ACTLC, 1994). También fue presentado un informe final, con mirada país denominado “Informe Seminario Prospectivo del futuro turístico de la República Oriental del Uruguay: Una visión conjunta” (ACTLC- Mintur, 1994). Este informe final presentaba un diagnóstico del turismo en el país, tendencias, imagen ideal a futuro, estrategias y planes de acción.

Tabla 6. Estrategias y acciones definidas en el Seminario Prospectivo del Futuro Turístico de Uruguay (1994)

| | |
|--|--|
| <p>Principales estrategias que ayudarán a desarrollar el turismo en la dirección del futuro deseado.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo pre electoral sobre política de Estado. Políticas Nacionales a largo plazo. Decisión de apoyo al turismo como prioridad política. • Saneamiento progresivo y sostenido de la economía. Flujo de capitales extra regionales dentro de un marco de planificación flexible. Desarrollo de un fondo para la inversión turística (créditos y campañas promocionales). Reinversión en el sector de los portes del IVA del turismo. Apoyo financiero a los cambios. • Política internacional abierta complementada con estabilidad económica en un marco de integración regional. Encuentro ente los países del Mercosur para el desarrollo turístico regional. |
|--|--|

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • El turismo una actividad de todo el año en todo el país. No dependencia exclusiva del producto playa/mar. • Fortalecimiento de los organismos privados del sector. Liderazgo empresarial del turismo • Definición del producto, imagen, mercado y planes de desarrollo turístico que estimulen la creatividad y resguarden la identidad nacional del Uruguay. • Preservación del medio ambiente y uso racional de recursos naturales. • Internacionalización de la oferta del turismo uruguayo. Coordinación de políticas promocionales del Estado, de las Intendencias y de los organismos del sector privado. • Concreción de hotelería cinco estrellas. • Adecuación de los aeropuertos internacionales, con vuelos de otros países fuera de la región y puentes aéreos regionales. • Inversión en tecnologías blandas. • Capacitación turística destinada al abatimiento del desempleo. Plan de profesionalización del sector y educación de la población. • Avance en el área de las comunicaciones y mejora general de los servicios e infraestructuras de información. • Difusión a través de los medios de comunicación de una toma de conciencia nacional respecto de la importancia del turismo como motor de desarrollo económico y del uso racional de los recursos naturales. |
| <p>Planes de acción que contribuirán al desarrollo del turismo en el Uruguay.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Creación del Consejo Nacional de Turismo con misiones de regulación, cooperación, apoyo e integración. • Fortalecimiento de las asociaciones del sector privado y formación de un organismo mixto y de carácter Nacional e Institucional. • Re dimensión y reorganización del Ministerio de Turismo como generador de desarrollo y creador de ámbitos de reflexión (seminarios, cursos, etc) • Creación de una entidad privada cuyo objetivo sería definir los mínimos de calidad, con categorización o sin ella, y que facilite el papel de la entidad reguladora. • Diseñar productos turísticos uruguayos, siguiendo estrategias globales, sectoriales y territoriales, haciendo hincapié en los estudios económicos, socio-culturales y ambientales. • Fomentar la creación de servicios y oferta complementaria. • Creación de una entidad mixta de difusión y promoción del turismo. • Estructuración de un organismo encargado de obtener, analizar y distribuir la información estadística inherente al sector. • Activar la participación de los medios de comunicación masivos en la difusión de la temática turística. • Que el Ministerio de Economía establezca que prioridad tiene el sector turístico en el plan de desarrollo general y asigne recursos de acuerdo con esta priorización. • Desarrollo de una ley de Ordenamiento Territorial, ley de Medio Ambiente y resoluciones complementarias que preserven los recursos naturales y ordenen el desarrollo de áreas de prioridad turística. • Ley de inversiones turísticas con mecanismo de control en el cumplimiento de los planes y compromisos. • Mejorar las líneas de crédito con la finalidad de desarrollar la infraestructura turística básica. |

| | |
|--|---|
| | <p>Concesión de créditos blandos y reducción de presión fiscal para incentivar la inversión que conlleve mejora en la calidad de servicios, control de calidad y la satisfacción al cliente.</p> <ul style="list-style-type: none">• Inversión pública en infraestructuras de acceso y para el desarrollo de las infraestructuras esenciales de servicios (Ose, UTE, Transporte).• Promover el desarrollo de tecnología apuntando a la calidad y no a la cantidad. Fomento de la aplicación de herramientas tecnológicas en el sector. Integración del turismo en el sistema educativo con un plan Nacional de Educación y capacitación técnico/ profesional. Promover la creación de una licenciatura en turismo en la Universidad de la República.• Desarrollar la formación continuada, reciclaje de los funcionarios públicos relacionados directamente con el turismo. |
|--|---|

Fuente: elaboración propia en base al informe Síntesis del Seminario Prospectivo del Futuro Turístico de la República Oriental del Uruguay: Una visión conjunta (1994)

Por último, como instrumentos de comunicación en este período, es declarada zona de especial interés turístico al Pueblo Palmar en el departamento de Soriano (ley 16170, art. 314), se sigue participando de ferias internacionales (como FITur en Madrid), se comienza a recibir *fam press* (periodistas extranjeros especializados en turismo) y se comienza a utilizar un logo de Uruguay con la imagen de una figura humana, un sol y el mar (estilo Torres García¹⁰). A ese logo se le agrego posteriormente y en ese período: Uruguay País de Encuentro.



Fig.1. Logo de Uruguay utilizado por el Ministerio de Turismo (1990- 1995)

¹⁰ Joaquín Torres García (1874-1949) fue un destacado pintor, profesor, escritor, escultor y teórico del arte uruguayo. Creador del Universalismo constructivo y del Taller Torres García, uno de los principales movimientos artísticos del Uruguay.

Tabla 7. Síntesis de instrumentos de la política pública de turismo (Período de gobierno 1990- 1995).

| INSTRUMENTOS | ACCIÓN PERIODO DE GOBIERNO 1990- 1995 |
|--------------------------------|--|
| ORGANIZATIVOS | Compensaciones a funcionarios del Ministerio. Contratar técnicos que no revistan en esa cartera. Suprímese el programa 002 “Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo”, incorporándose los cargos y los créditos presupuestales al programa 001 “Administración Superior”. Instalación de oficinas regionales en aquellos puntos de la República que reputa de interés turístico. Se autoriza al Ministerio de Turismo a efectuar una reestructura de sus cuadros funcionales, |
| PLANES GENERALES | Plan de Acción del Ministerio de Turismo 1990- 1994 (Proyecto de Presupuesto Nacional) Lineamientos para el Desarrollo Turístico (Mintur, 1992). |
| PROGRAMAS | Concesiones más extensas a Hoteles y Paradores del Ministerio de Turismo. |
| NORMATIVOS | Decreto 68/91 Complejos Turísticos. 31/I/1991. Dec. 451/92 Reglamento de Camping organizado. Dec 385/94 Se actualiza normativa de prestadores de servicios inmobiliarios. |
| FINANCIEROS | Subvenciones a inversiones que diversificaran la oferta turística (dec. 68/91) |
| MEJORA DEL CONOCIMIENTO | Autorízase al Ministerio de Turismo a proceder a la venta de las publicaciones que efectúe. Informes de Productos Turísticos Sol y Playa, Ciudad y Negocios, Termal, Rural y Ecológico, Histórico- Cultural y de Reuniones (ACTLC, 1994) Informe Seminario Prospectivo del futuro turístico de la República Oriental del Uruguay: Una visión conjunta (ACTLC- Mintur, 1994). |
| COMUNICACIÓN | Se declara zona de especial interés turístico al Pueblo Palmar en Soriano. Participación en ferias internacionales, <i>fam press</i> . Marca Uruguay País de Encuentro. |

Fuente: Elaboración propia

II.2.3. Período de Gobierno 1995- 2000. Presidente Julio María Sanguinetti.

Las elecciones del 27 de noviembre de 1994 nuevamente pasaron la dirección del país de un partido tradicional a otro. Esta renovación en 10 años, entre otras reflexiones induce a pensar

“...que hay una insatisfacción permanente en el ciudadano, que busca en el cambio de partido dirigente alcanzar sus aspiraciones de progreso, que por múltiples razones, la puesta al día de los partidos tradicionales (neoliberalismo económico, apertura exterior, privatizaciones, retraimiento del Estado) no ha conseguido convencer al común de la población” (Nahum, 1999;193)

Asumió como Presidente de la República, su segundo mandato, Julio María Sanguinetti (Partido Colorado). Los resultados electorales condujeron a un Gobierno de coalición entre colorados y blancos. Estos últimos asumieron tres carteras ministeriales y acompañaron con sus votos en las Cámaras para que se aprobaran algunas reformas. Algunas de esas reformas fueron la Reforma Política (que entre otras cosas imponía una elección presidencial a doble vuelta o balotaje si ningún candidato obtiene el 50% de los votos) y la de Seguridad Social (se combina el régimen jubilatorio a cargo del Banco de Previsión Social, con otro de ahorro individual obligatorio u opcional desarrollado por empresas privadas administradoras de ahorros AFAPs, entre otras medidas). También se llevó adelante una Reforma del Estado, con diversas facetas, pero fundamentalmente tendientes a disminuir su tamaño y peso global en la sociedad. Por ejemplo se implantaron nuevos métodos de capacitación y evaluación de funcionarios, estimulando su retiro, pasando al sector privado (tercerización) funciones que antes eran del Estado.

El Ministro de Turismo designado, y que se mantuvo durante todo el período fue Benito Stern, perteneciente al mismo partido que el Presidente (Partido Colorado). Stern era un hombre vinculado al sector inmobiliario de Punta del Este, y con la experiencia de haber sido Intendente de Maldonado. Su gestión finalizó enturbiada por cuestionables manejos financieros que llevaron a la cárcel a gente de su equipo y siendo el propio Stern procesado sin prisión.

No se encontró para este período¹¹ el Proyecto de Presupuesto Nacional (Período de Gobierno 1990- 1994, Plan de Acción- Inciso 09 Ministerio de Turismo). No obstante ello, en la Ley de Presupuesto Nacional para el período (Ley 16736 Publicada D.O. 12 ene/996), en el inciso 09 Ministerio de Turismo, se incorpora tres artículos que autorizan al Ministerio a incrementar partidas para financiar complementos a las “retribuciones de los funcionarios presupuestados y contratados” y para “financiar la promoción turística en el exterior”.

¹¹ El que envía el Ejecutivo, en este caso el Ministerio de Turismo, con objetivos, proyectos y acciones. No lo encontraron ni siquiera funcionarios del Palacio Legislativo. Esta situación solo se dio para este período.

Como instrumento organizativo, el Ministerio de Turismo durante este período comenzó a organizar el trabajo en el país y en su estructura interna por Productos Turísticos. Es así que se designaron los Jefes de Productos turísticos, correspondientes a Sol y Playa, Ciudad y Negocios, Termal, Rural y Ecológico, Histórico- Cultural y Reuniones. Los seminarios desarrollados durante el período anterior (ACTLC- Mintur 1994), se materializaban en lo institucional del Ministerio, situación que aún se mantiene en la organización interna del Ministerio. Para la designación de los Jefes por Productos, se recurrió básicamente a funcionarios de otras dependencias públicas (Intendencias, entes autónomos) bajo la forma de pases en comisión. La autorización en el Presupuesto Nacional de las partidas para este Ministerio, irían a financiar los complementos de estos funcionarios al ser asignados como jefes de productos. En el año 1997 también se crea el Registro de Operadores Turísticos.

A fines de 1999, cuando culminaba el período de gobierno 1995 – 2000, el Ministerio de Turismo entregó un documento denominado “Política Nacional de Turismo”, el que sistematiza las conclusiones de un Taller de Planificación Estratégica, realizado con el apoyo de la Empresa Brasileña de Turismo (EMBRATUR) y formulaba: objetivos, metas, estrategia e instrumentos de gestión.

Como instrumento programático, aunque fue presentado al final del período, puede considerarse el documento de Política Turística Nacional. Aparece por primera vez en un documento, conceptos como el de desarrollo sustentable del turismo y municipalización y desarrollo local. Seguramente en este último caso la influencia de Embratur tuvo algo que ver, dado además que en Brasil en ese momento había un fuerte impulso a este aspecto en el turismo, aunque fundamentalmente desde la universidad.

Tabla 8. Documento de Política Turística Nacional 1999. Elementos Principales

| | |
|-----------|---|
| OBJETIVOS | Desarrollo sustentable del turismo Creación y generación de empleo Captación de divisas Mejora de la calidad de vida de los habitantes Integración regional |
| METAS | Desarrollo sustentable del turismo Creación y generación de empleo Captación de divisas Mejora de la calidad de vida de los habitantes |

| | | |
|-------------------------|---|--|
| | Integración regional | |
| LÍNEAS ESTRATEGICAS | Fortalecimiento institucional Estructuración del producto y diversificación de mercados Planificación turística del territorio Gestión de calidad Municipalización y desarrollo local Turismo Interno Promoción de la inversión | |
| INSTRUMENTOS DE GESTIÓN | DE COORDINACIÓN | Gabinete Turístico |
| | DE PROMOCIÓN | Corporación de promoción público – privada |
| | DE DESCENTRALIZACIÓN | Órgano de coordinación interdepartamental |

Elaboración propia en base al documento “Política Nacional de Turismo”. Ministerio de Turismo. 1999.

Tres decretos se promulgaron durante este período. El decreto 426/96 que modifica los montos de la garantía para empresas de servicios inmobiliarios, el decreto 3/997 que actualiza la normativa vigente en materia de Agencia de Viajes (nueva clasificación de las mismas) y el decreto 384/97 conocido como el de matriz hotelera, que es el que establece la clasificación por grupos y categorías de Hoteles, Paradores, Moteles y Pensiones, y Apart Hoteles respectivamente.

En el año 1998 es promulgada la ley 16.906 (Ley de Inversiones). Ésta última ley estableció el marco general de promoción y protección de inversiones, no era específica para el sector turismo, pero los proyectos turísticos podían acogerse al régimen establecido en dicha ley para obtener beneficios fiscales.

Como instrumentos de mejora del conocimiento, se desarrollaron durante este período dos Congresos Nacionales de Turismo¹², en la ciudad de Piriapolis en el año 1996 y en la ciudad de Salto en el año 1997. Ambos fueron apoyados por la Cámara Uruguaya de Turismo.

¹² Las autoridades del momento denominan a estos congresos los primeros en la materia. Cabe destacar que esto no es así, ya que el 1er. Congreso Nacional de Turismo se reunió en Montevideo en el año 1927 (del 8 al 15 de diciembre), por iniciativa del Director de la Revista Social del Touring Club Uruguayo, Perfecto López Campaña, con el fin de estudiar las formas de estimular el turismo. En él se argumenta la necesidad de crear un organismo nacional de turismo, y finalmente, en 1930 se creó la Comisión Nacional de Turismo (Díaz:2012)

Tabla 9. Síntesis de instrumentos de la política pública de turismo (Período de gobierno 1995- 2000).

| INSTRUMENTOS | ACCIÓN PERIODO DE GOBIERNO 1995- 2000 |
|--------------------------------|---|
| ORGANIZATIVOS | Se autorizan partidas para complementar las retribuciones de los funcionarios presupuestados y contratados. |
| PLANES GENERALES | |
| PROGRAMAS | |
| NORMATIVOS | Inmobiliarias. Dec. 426/996 de 6/XI/1996. Agencias de Viajes. Dec. 3/997 de 3/I/997 Clasificación alojamiento. Dec. 384/997 de 15/10/1997 |
| FINANCIEROS | Proyectos de inversión en actividades promovidas (Ley 16.906 de 1998) |
| MEJORA DEL CONOCIMIENTO | Documento Política Nacional de Turismo Congreso Nacional de Turismo (1996) Congreso Nacional de Turismo (1997) |
| COMUNICACIÓN | Se autorizan partidas para financiar la promoción turística en el exterior |

Fuente: elaboración propia.

II.2.4. Período de Gobierno 2000-2005. Presidente Jorge Batlle.

El 28 de noviembre de 1999, en segunda vuelta, es electo Presidente Jorge Batlle (Partido Colorado). Asumió como presidente el 1 de marzo del 2000 con altas expectativas de los sectores empresariales y en el espectro liberal de la estructura política.

Durante su gobierno se sorteó una profunda crisis económica y social, dejando al país con la tasa de desocupación más alta jamás vista, el 40% de la población por debajo de la línea de pobreza, una enorme cantidad de suicidios, depósitos en bancos que se habían esfumado y un fuerte incremento de la emigración internacional desde Uruguay, marcada por hombres y jóvenes, que poseía un nivel educativo promediamente más alto.

El Ministro de Turismo designado fue Alfonso Varela. Estuvo en su cargo desde el 1 de marzo de 2000 al 11 de marzo de 2002. Varela pertenecía al Partido Colorado - Lista 15, no contaba con experiencia en el sector y fue traslado a los dos años como Ministro de Salud Pública. Asume entonces, y hasta el 28 de febrero de 2005, Pedro Bordaberry, quien se desempeñaba hasta entonces como Vice Ministro de Turismo y también perteneciente al Partido Colorado. Al ser nombrado Ministro de Turismo ya contaba con 2 años en el

Ministerio. En sus tres años al frente de la cartera impulsó la marca Uruguay Natural y mudó la sede del Ministerio de Turismo.

El Proyecto de Presupuesto Nacional (Período de Gobierno 2000- 2005) era enviado al parlamento, en esta oportunidad con la incorporación del criterio de planes estratégicos de gestión. La formulación del Presupuesto Nacional 2000- 2004, supuso la elaboración de planes Estratégicos de Gestión para el quinquenio, a nivel de Unidades Ejecutoras, los que contenían Productos Estratégicos de las mismas, que se desprendían de su misión y cometidos.

La Misión del Ministerio de Turismo se establecía en el presupuesto, en el inciso 09 de la siguiente manera

“El Ministerio de Turismo es responsable de diseñar, evaluar, ejecutar y controlar las políticas, planes y programas referidos a la actividad turística. Articula los intereses del sector público y privado fomentando así el desarrollo del turismo nacional” (Presupuesto Nacional 2000- 2004. Inciso 09 Ministerio de Turismo).

A partir de esa misión, los productos estratégicos definidos fueron los de atraer la mayor cantidad de turistas a nuestro país; la planificación, control y el fomento de la actividad turística y la promoción y coordinación de las acciones con el sector público y privado.

En una comparecencia del Ministro de Turismo el 19 de marzo de 2003 a la Cámara de diputados, este asume que la administración tomó como marco de referencia el documento denominado Política Nacional de Turismo, elaborado en la administración anterior. En dicha comparecencia repasa además cuáles eran las prioridades de gestión de su administración para ese año y los siguientes. Destaca como objetivos el posicionamiento de la marca Uruguay Natural a través del portal y de la norma de Playa Natural Certificada; el incremento de llegadas y de la circulación interna de turistas mediante la promoción de destinos específicos y de forma conjunta con los operadores; el desarrollo de nuevos productos y subproductos, mediante instrumentos de régimen de promoción de inversiones, concesión de bienes del estado, exoneraciones impositivas, fomento de los planes de excelencia y llamados a expresiones de interés de proyectos.

Tabla 10. Plan Estratégico de Gestión 2000- 2004 (Presupuesto Nacional 2000- 2004. Inciso 09 Ministerio de Turismo).

| Producto Estratégico | Objetivos |
|--|---|
| 1. Atraer la mayor cantidad de turistas a nuestro país. | El objetivo para este producto es que al Ministerio de Turismo le compete fijar y dirigir la Política Nacional de turismo, para potenciar los productos turísticos nacionales en sus diferentes modalidades. Acompaña la dinámica de la globalización de la actividad turística en la integración regional y la encauza para responder requerimientos del mercado internacional., diversificando la oferta. |
| 2. La planificación, el control y el fomento de la actividad turística. | El objetivo es Identificar y potenciar los productos turísticos nacionales en sus diferentes modalidades, ellas son: cultural e histórico, Termal, sol y Playa, Naturaleza, ciudad y Negocios y convenciones. |
| 3. Promoción y coordinación de las acciones con el sector público y privado. | Coordinar y desestacionalizar la oferta turística. |

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Nacional 2000- 2004.

Como instrumentos organizativos, en el año 2001 se suprime definitivamente la unidad ejecutora 002, asignándose sus cometidos a la unidad ejecutora 001. Una década antes había sido suprimido el programa, con esta medida se eliminaba definitivamente la Dirección Técnica de Turismo dentro del Ministerio (ni estructura, ni recursos, ni cargos). También ese mismo año, y por la misma ley (17296), se autoriza al Poder ejecutivo a la enajenación de bienes administrados por el Ministerio de Turismo (Ley 17296, art. 239)

Artículo 239.- Autorízase al Poder Ejecutivo la enajenación de los siguientes bienes, administrados por el Ministerio de Turismo:

- 1) Padrón 5331 ubicado en la 7ª. Sección Judicial de Lavalleja, denominado "Parador Pororó"
- 2) Padrón 5534, solares 2, 3 y 4, ubicado en la 1ª. Sección Judicial de Rivera, denominado "Hotel Casino Rivera";
- 3) Padrón 4042, ubicado en la 5ª. (antes 3ª.) Sección Judicial de Maldonado (depósito Piriápolis);
- 4) Padrón 2010, ubicado en la 5ª. Sección Judicial de Maldonado, denominado "Pasiva de Piriápolis", el cual será prioritariamente ofrecido a la Intendencia Municipal de Maldonado;
- 5) Padrón 34146, ubicado en la 5ª. Sección Judicial de Rocha, Paraje "La Coronilla";
- 6) Padrón 3237, ubicado en la 1ª. Sección Judicial de Río Negro, denominado "Parador y Motel Las Cañas.

El 80% del producido de la venta de los referidos inmuebles sería destinado al Fondo de Fomento de Turismo creado por el artículo 18 del Decreto-Ley N° 14.335, de 23 de diciembre

de 1974. El resto sería distribuido en partes iguales a la Administración Nacional de Educación Pública y al Ministerio de Salud Pública. De lo recaudado con destino al Fondo de fomento de turismo, se destinaría específicamente para acciones de consolidación de la conciencia turística nacional, apoyo a la diversificación de la oferta turística, la complementación regional de productos turísticos y el fomento del turismo interno y social.

En materia de instrumentos normativos, durante este período se promulgan varios decretos. Se introducen modificaciones al registro de hoteles y afines en el Ministerio de Turismo (decreto 210/001), se reglamenta el servicio de rentadoras de automóviles sin chofer (decreto 180/002), el de prestadores de servicios turísticos rurales (decreto 371/002) y el de prestadores de servicios turísticos inmobiliarios (decreto 390/003). También con respecto a la oferta turística, se establece normativa vinculada a la obligatoriedad de exhibir los precios por lo menos en moneda nacional (precios, moneda, exhibir precios, en los decretos 58/02 y 372/02). Por decreto 406/03, conocido como Playa Natural Certificada, se establecen especificaciones de desempeño ambiental y requisitos para playa. Finalmente, con el decreto 283/003 se declara que la admisión temporaria de bienes destinados a actividades que hayan sido declaradas de "cobertura de prensa de interés turístico" al amparo del decreto 73/002, están exentas del pago de tributos, no siendo aplicables a la misma, la Tasa de Servicios Extraordinarios ni la Tasa de Servicios Automatizados.

Como instrumentos financieros se exoneró una deuda importante a los establecimientos hoteleros por concepto de multas acumuladas a los titulares de los establecimientos que no se hayan re inscripto en el registro de hoteles que lleva el Ministerio de Turismo, y se promulgó el decreto 175/003 conocido como Proyectos Turísticos. Por dicho decreto se otorgó beneficios fiscales a las actividades turísticas destinadas a la oferta de servicio de alojamiento, culturales, comerciales, para congresos, deportivos, recreativos, de esparcimiento o de salud, que conformen una unidad compleja realizada para la captación de demanda de turismo y que hayan sido aprobados de acuerdo a lo previsto en la Ley No. 16.906 y a lo reglamentado en en el decreto de Proyectos Turísticos. También se incluían a los Hoteles, Aparthoteles, Hosterías, Moteles y Estancias turísticas construidas o a construirse.

Como instrumentos de comunicación se desarrollaron durante este período los Congresos de Ecoturismo y Turismo Rural, y en relación a los instrumentos de comunicación se declaró

zona de especial interés para la expansión turística a la isla de Flores ubicada en el Río de la Plata y se impulsó la marca turística Uruguay Natural.



Fig.2. Logo de la marca Uruguay Natural

Tabla 11. Síntesis de instrumentos de la política pública de turismo (Período de gobierno 2000- 2005).

| INSTRUMENTOS | ACCIÓN PERIODO DE GOBIERNO 2000- 2005. |
|--------------------------------|--|
| ORGANIZATIVOS | Suprímese la unidad ejecutora 002, asignándose sus cometidos a la unidad ejecutora 001. Enajenación de bienes administrados por el Ministerio de Turismo: Parador Pororó (Lavalleja), Hotel Casino Rivera, Depósito Piriápolis, Pasiva de Piriápolis, Paraje La Cornonilla, Parador y motel Las Cañas. Ley 17296. Art. 239. |
| PLANES GENERALES | Documento "Política Nacional de Turismo" de adm. Anterior se toma como base. |
| PROGRAMAS | |
| NORMATIVOS | Hoteles. Ley 17.296 de 21/2/2001 y Registro de Hoteles en el Mintur Dec. 210/001 de 6/6/2001 Rentadoras de automóviles sin chofer. Dec. 180/002 de 25/XI/2002. Prestadores de servicios turísticos rurales. Dec. 371/002 de 26/IX/2002. Inmobiliarias. Dec. 390/003 de 25/IX/2003. Oferta Turística (precios, moneda, etc). Dec. 58/002 de 20/II/2002 Oferta Turística (exhibir precios). Dec. 372/002 de 25/IX/2002 Hoteles, Apart Hoteles, Hostelerías, Moteles y Estancias Turísticas, construidos o a construirse (Dec. 175/2003). Dec. 406/03 (2/10/2003). Playa Natural Certificada. Especificaciones de desempeño ambiental y requisitos para playa. Decreto 283/003. Se declara que la admisión temporaria de bienes destinados a actividades que hayan sido declaradas de "cobertura de prensa de interés turístico" al amparo del decreto 73/002, están exentas del pago de tributos, no siendo aplicables a la misma, la Tasa de Servicios Extraordinarios ni la Tasa de Servicios Automatizados. |
| FINANCIEROS | Proyectos Turísticos. Dec. 175/2003. Exoneración de deudas a establecimientos hoteleros. |
| MEJORA DEL CONOCIMIENTO | Congresos de Ecoturismo y Turismo Rural. |
| COMUNICACIÓN | Declarase zona de especial interés para la expansión turística a la isla de Flores ubicada en el Río de la Plata. 2002 se presenta la marca Uruguay Natural |

Fuente: Elaboración propia.

II.2.5. Período de Gobierno 2005-2010. Presidente Tabaré Vázquez.

En el año 2005 asume por primera vez una fuerza política de izquierda (Frente Amplio - FA) el Gobierno Nacional. El contexto era el de un país que ya venía recorriendo desde muy poco tiempo antes un camino de recuperación de una de las crisis económicas y sociales más fuertes que debió padecer en su historia, en el marco de una profunda convulsión regional. En lo social, se había incrementado fuertemente la deuda con los sectores de ingresos fijos y más postergados de la población, con secuelas de diversas naturaleza que llevarían mucho tiempo reparar.

En lo estrictamente político, sin duda el factor fundamental estaba determinado por el acceso por primera vez en la historia de la izquierda a un gobierno nacional y varios gobiernos departamentales de importancia. Este hecho marca un antes y un después en todo el proceso y el factor expectativa y de incertidumbre tenían un peso fuerte en varios sectores, especialmente del área económica.

A pesar de la experiencia del primer gobierno de Montevideo encabezado por Tabaré Vázquez, y señales fuertes en la búsqueda de generación de confianza – ejemplos: el anuncio adelantado de la designación de Danilo Astori como Ministro de Economía, el mantenimiento del proyecto de la planta de celulosa en el litoral, pese a las dificultades argentinas, etc. – ello no era suficiente para satisfacer incertidumbres en algunos sectores y en nuestro caso, muy especialmente el Turismo.” (Héctor Lescano, Ministro de Turismo 2005-2012, Entrevista concedida 08/09/2014)

Héctor Lescano fue el Ministro de Turismo designado por el Presidente de la República. Veterinario de profesión, Lescano era muy respetado en el ámbito político. Desde el primer día de asunción manifestó su desconocimiento del mundo del turismo, no obstante su capacidad de escuchar y de dialogo, lograron que fuera aceptado y apoyado por muchos de los actores del turismo nacional. Se mantuvo en el cargo desde su asunción el 1 de marzo de 2005 al 28 de febrero de 2010.

En el año 2005, recién asumido el gobierno, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (Ley 17866, artículo 1º). La creación de este Ministerio lleva como corolario, una nueva modificación institucional en el Ministerio de Turismo.

“Suprímase el Ministerio de Deporte y Juventud, instituido por el artículo 81 de la Ley Nº 17.243, de 29 de junio de 2000, en la redacción dada por el artículo 414 de la Ley Nº 17.296, de 21 de

febrero de 2001. El Poder Ejecutivo, de conformidad con lo establecido por el inciso segundo del artículo 174 de la Constitución de la República, redistribuirá las atribuciones y competencias del Ministerio que se suprime, entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Turismo. Este último pasará a denominarse Ministerio de Turismo y Deporte, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.” (Ley 17866, art. 1°)

De esta manera el Ministerio de Turismo adquiere una nueva institucionalidad: Ministerio de Turismo y Deporte. El Ministerio fue fusionado con el área de Deporte del anterior inciso Deporte y Juventud, para no aumentar el número total de Ministerios, al crearse el Ministerio de Desarrollo Social, que era una respuesta institucional a las prioridades sociales del gobierno progresista. Desde el principio de la gestión, se planteó la conveniencia de proceder en el futuro a la separación de ambas áreas, pero ese momento nunca llegó.

El primer gobierno de izquierda enviaba al parlamento su proyecto de Presupuesto Nacional 2005- 2009. El inciso 09 corresponde al Ministerio de Turismo y Deporte, donde se presentaba el presupuesto 2005- 2009 y su plan Estratégico de gestión. Se presenta a continuación un cuadro con la relación de objetivos y metas establecidos en dicho proyecto de Presupuesto Nacional para la cartera de Turismo.

Tabla 12. Presupuesto Nacional Inciso 09 Ministerio de Turismo y Deporte. Objetivos y Metas

| OBJETIVOS | METAS |
|--|--|
| 1) Incrementar los beneficios sociales y económicos resultantes de la actividad turística. | Creación de empleo. Diseñar programas de apoyo a la creación de empleo turístico, coordinando con otros organismos del Estado medidas para privilegiar el mantenimiento de puestos de trabajo permanentes en el sector. Calificación de los trabajadores. Impulsar junto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la aplicación de programas de certificaciones laborales. Mejorar la calificación de trabajadores del sector generando programas de fortalecimiento en coordinación con actores gremiales. Formular propuestas de productos integrados. Reformular los productos turísticos promovidos remarcando los elementos culturales que hacen a la identidad del país. Programas Regionales. Desarrollar programas en las regiones |

| | |
|--|--|
| | sistémicas siguiendo las conclusiones de programas de OEA MERCOSUR, tomando como base : Termas, Cuenca del Río Negro y Laguna Merín, Área Metropolitana, playas de Río y oceánicas y otros. |
| 2) Promocionar las inversiones con prioridad a la concreción de un Centro de Congresos y ofertas complementarias. | |
| 3) Mejorar la competitividad, generar mejores condiciones para la oferta turística del país, particularmente con la competencia regional | <p>Política fiscal. Analizar las políticas fiscales del sector turístico y realizar nuevas propuestas coordinadamente con otros sectores de la economía nacional, especialmente con el sector servicios en los proyectos de elaboración de políticas de <i>cluster</i>.</p> <p>Costos de los servicios. Analizar los costos de los servicios para el sector turístico y proponer medidas para la mejora de los mismos.</p> |
| 4) Establecer un Sistema Nacional de Turismo Social. | Turismo Social. Diseñar el Sistema Nacional de Turismo Social y su implantación, buscando la coordinación con el Mercosur. |
| 5) Propiciar políticas activas para asegurar la calidad de vida de todos los pobladores y de los turistas. | Nuevos programas. Diseño de programas que prioricen el turismo como actividad transversal productiva, fortaleciendo las condiciones legales y de defensa del patrimonio de residentes. |
| 6) Colaborar en el posicionamiento internacional del país, en el marco de las políticas de integración regional, y a través de los uruguayos en el exterior. | <p>Uruguayos en el exterior. Desarrollar un sistema de información sistemática para el Cuerpo diplomático y para los uruguayos residentes en el exterior, en colaboración con el departamento 20 de Cancillería, para promoción turística receptiva.</p> <p>Cuerpo diplomático. Lograr que el Cuerpo diplomático y representantes de Organismos Internacionales residentes en Uruguay sean promotores turísticos del país.</p> <p>Cooperación internacional. Realizar proyectos de planificación física, proyectos de inversión turística y desarrollo de productos y circuitos comercializables, con OEA, UE, OMT, Sistema de Naciones Unidas y Agencias de Cooperación.</p> <p>Presidencia Mercosur. Estructura junto al Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía y Finanzas agendas durante presidencia pro tempore que contribuya a materializar una política fronteriza, de Aduanas, Migraciones, Defensa del Consumidor y estructuración de circuitos integrados que fortalezcan el Mercosur.</p> |
| 7) Integrar al conjunto de los actores nacionales en el diseño de políticas que trasciendan los períodos electorales. | Consejo Nacional de Turismo. Constituir un ámbito de trabajo, de carácter honorario y consultivo, con el conjunto de los actores nacionales (Consejo Nacional de Turismo) |
| 8) Implantar un modelo de gestión integrado y de calidad que permita dirigir las políticas de Turismo y Deporte. | <p>Formación de personal. Ejecutar programa de formación de personal alineados a los objetivos estratégicos.</p> <p>Innovación. Aplicar un sistema de gestión de la calidad apoyado en la innovación.</p> <p>Sistema de Información. Establecer un sistema de información e</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>investigación, como soporte a la toma de decisiones estratégicas en materia de políticas turísticas.</p> <p>Relaciones Internacionales. Participar activamente en Organismo Mundiales referidas a los cometidos, con países del Mercosur, Organismos bilaterales y/o multilaterales de los que el país forma parte, a fin de lograr reconocimiento internacional y alianzas estratégicas.</p> |
| <p>9) Definir la normativa que tienda a regular el funcionamiento de las actividades que le competen y verificar su cumplimiento.</p> | |

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Nacional 2005- 2010.

Como instrumentos organizativos, este período fue uno de los más movidos. Al hecho de generarse una nueva institucionalidad, producto de sumarse a la cartera el área de Deportes, se sumaron el restablecimiento de relaciones¹³ con la Organización Mundial del Turismo (OMT), el impulso al Consejo Nacional de Turismo, la institucionalización de los ámbitos de reuniones con los directores de turismo departamentales, la incorporación del Ministerio de Turismo al gabinete productivo del Gobierno Nacional y el impulso de los Conglomerados de Turismo realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el apoyo del Ministerio de Turismo.

Desde el punto de vista organizacional, una de las principales debilidades que contaba el Ministerio de Turismo en el 2005, era el de Recursos Humanos. Al respecto, el Ministro de Turismo del momento, manifestaba

“Seguramente la mayor debilidad estaba en el tema Recursos Humanos, en términos de capacitación, rangos etarios, etc. Hay que recordar que era muy importante el número de funcionarios que provenían de AFE, desde el desmantelamiento de esta empresa. De manera que la gestión se apoyaba en la gestión de un equipo de élite, sin participación comprometida del grueso de los funcionarios. “ (Héctor Lescano, Entrevista concedida 08/09/2014).

También en la misma línea, el Director Nacional de Turismo, Benjamín Liberoff argumentaba

“...cuando uno llega al ministerio ve que desde el punto de vista de las encuestas poco y nada, del punto de vista de conformar equipos de trabajo, poco y nada, del punto de vista del manejo idiomático en los funcionarios también muy limitado. De hecho la propia estructura del Ministerio

¹³ Se había dejado de pertenecer a esta organización, desde el año 2002, por no pagar la cuota de miembro.

fue conformada a partir de las redistribuciones de AFE, PLUNA, pases en comisión de otras intendencias...y que se diga estudiaron turismo, solo los pasantes, sino había una sola persona.”
(Entrevista concedida 06/05/2014)

Como instrumentos programáticos, específicamente planes generales, se destaca en este período la elaboración del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020. La elaboración de dicho Plan, tuvo como antecedente la realización de un diagnóstico de la realidad turística del país. Ese diagnóstico, que fue más allá y derivó en propuestas, era condición necesaria para que el País accediera a un préstamo del BID. Fue así que se generó el plan de “Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos en Uruguay”, elaborado por una consultora Española, especializada en Desarrollo y Proyectos Turísticos, ROS Development & Planning S.L. Dicha Asistencia Técnica fue financiada por el Fondo Español de Consultoría en el BID (Línea FEV Multilateral). El objetivo que se planteaba el trabajo era el de que el país tuviera una Asistencia Técnica con la finalidad de que pudiera realizarse una óptima asignación y utilización de los recursos financieros a aplicar por el Banco en Uruguay para alcanzar un desarrollo turístico competitivo y sustentable a medio y largo plazo. El trabajo incluyó una definición de mapa turístico del país (la definición de los destinos o *clusters* turísticos que conforman el país desde un punto de vista territorial y mercadológico); una priorización y selección de las áreas estratégicas o destinos pilotos que actuarían como motores y en donde se habrían de intensificar las acciones del plan; y una definición de estrategias, acciones y proyectos que mejoren las condiciones generales de la competitividad turística del país. Con ello, el país accedió a un préstamo del BID (MINTURD- BID Préstamo 1826/OC-UR), conocido como Programa de Mejora de la Competitividad de los Destinos Turísticos Estratégicos (que se describirá más adelante).

Con el programa del BID en marcha, el apoyo financiero del mismo, el respaldo del Consejo Nacional de Turismo y la voluntad política, se le dio impulso a la elaboración del Plan Nacional de Turismo. Es así que el 2 de junio de 2009, se logra la aprobación del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020 por parte del Consejo Nacional de Turismo. Para llegar a esta instancia, previamente se desarrolló una metodología de trabajo que consistió en las siguientes etapas: jornadas regionales de sensibilización con un documento

base, jornadas regionales de debates, reuniones sectoriales y rondas de consultas en los 19 departamentos del país.

Tabla 13. Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020. Uruguay. Visión y orientaciones estratégicas.

| VISION | | | | |
|---|---|--|--|---|
| Uruguay, país turístico reconocido internacionalmente por su compromiso con el desarrollo sostenible, competitivo, accesible, amigable y seguro. Con servicios de calidad, actores capacitados y la máxima articulación entre los diversos protagonistas de la actividad. | | | | |
| ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA | | | | |
| Modelo turístico sostenible económica, ambiental y socioculturalmente | Innovación y calidad: impulso de la competitividad. | Incremento de las capacidades, calidad del empleo y compromiso de los actores del sistema turístico. | Marketing y Promoción para ampliar y fidelizar la demanda. | Turismo como herramienta para la integración social, territorial y política. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de Destinos Turísticos. • Rentabilidad, empleo y desarrollo local. • Sostenibilidad como calidad de la experiencia turística. | <ul style="list-style-type: none"> • Apuesta a la calidad. • Modelo de innovación turística. • Diversificación de la oferta. | <ul style="list-style-type: none"> • Profesionalización. • Responsabilidad empresarial que fomenta el desarrollo profesional y humano. | <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la oferta turística. • Posicionamiento a nivel internacional. | <ul style="list-style-type: none"> • Descentralización de la gestión y participación de los actores. • Integración de territorio al espacio turístico. • Comprensión y satisfacción del derecho humano al turismo y a la recreación. |

Fuente: Elaboración propia en base al Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020.

Así como hubo varias acciones desde el punto de vista organizativo en este período, también lo hubo desde el punto de vista de generación de programas específicos. Los programas desarrollados durante este período fueron: Circuitos Turísticos Regionales Integrados (OEA- AICD- MTD), el Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (MINTURD- BID Préstamo 1826/OC-UR) y el programa de turismo Social. A partir del programa de mejora de la competitividad, se desarrollaron un Plan de Marketing Estratégico y Operativo para el Uruguay y una Estrategia para el Desarrollo del Turismo Náutico del Uruguay, además del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020.

El programa Circuitos Turísticos Regionales Integrados se desarrolló ni bien asumieron las nuevas autoridades de gobierno en el año 2005, era financiado por la OEA en el marco del

Proyecto “Circuitos Turísticos Integrados” y comprendió fundamentalmente un análisis de la zonificación turística del Uruguay. Se consideraron zonas con desarrollo real de la actividad, así como las zonas con potencial desde el punto de vista turístico; un relevamiento de recursos y atractivos turísticos; la identificación de productos turísticos a nivel nacional y la caracterización de las zonas en el marco de Proyecto con OEA de “Circuitos Turísticos Integrados” a nivel regional. Los objetivos del proyecto eran relevar información existente a partir de datos primarios e información secundaria, analizar zonas turísticas, identificar actores vinculados a iniciativas turísticas por zonas, sistematizar y procesar la información relevada en una base de datos digital, identificar y categorizar productos turísticos y jerarquizar las zonas y las propuestas turísticas según criterios de consolidados (atractivos y destinos) o potenciales.

El Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (MINTURD- BID Préstamo 1826/OC-UR) tenía como principal finalidad la de lograr una creciente y sostenible generación de divisas turísticas para el país. Para ello, el propósito era generar un marco pro-activo de desarrollo turístico en el que se creen nuevas ofertas y productos turísticos en Colonia, Rocha y Región Termal, capaces de atraer nuevos segmentos de demanda. Los objetivos específicos que se planteó el Programa eran: i) impulsar destinos y productos capaces de diversificar la demanda; y (ii) fortalecer la gestión turística institucional. Ambos objetivos serían alcanzados, según el programa, mediante la ejecución de dos componentes: 1) Estructuración y promoción de destinos turísticos y 2) Mejora de la institucionalidad turística. Para el primer componente se destinaron US\$ 4,3 millones de dólares, e incluía la realización de estudios de factibilidad, estudios ambientales, diseños finales e inversiones en obras y equipamiento destinados a permitir un adecuado aprovechamiento de las potencialidades de las tres áreas turísticas priorizadas. En el área de Colonia se implementaría un centro de interpretación, acompañado de inversiones para la señalización interpretativa de recorridos temáticos por el casco histórico de Colonia. Para el área de Rocha se definieron inversiones en instalaciones de acogida para los visitantes en el principal acceso al Cabo Polonio, incluyendo un punto de información turística, mostradores de venta de pasajes de las diversas empresas de transporte autorizadas para facilitar el acceso al Cabo, áreas de espera, sanitarios públicos y áreas de estacionamiento. Adicionalmente se incluyeron inversiones que tiendan a la puesta en valor de Villa Serrana (en el Departamento de

Lavalleja) como nodo principal de un circuito alternativo de naturaleza, generando así una nueva oferta dirigida al turismo regional y extra-regional que visita Punta del Este. Esas inversiones estaban orientadas a la rehabilitación de un edificio singular que albergaría servicios de gastronomía, así como la construcción de un pequeño centro de acogida con información turística. En el área Termal (Corredor Salto- Paysandú), y con el objetivo de mejorar el nivel de competitividad de la oferta, importante en términos de desestacionalización, el programa establecía pequeñas obras orientadas a recalificar la calidad de las instalaciones termales, algunas de ellas con niveles elevados de obsolescencia. También se incluía como objetivos el innovar en la gama de productos ofrecidos en las instalaciones, posibilitando nuevas opciones de consumo; y a garantizar la conservación de los pozos abastecedores del agua termal. El programa establecía que dichas obras se definirían a través de un plan de reingeniería del sistema de gestión termal, con el objetivo de modernizar y optimizar la oferta termal. Por otro lado, el programa establecía también para esta área, una serie de inversiones en infraestructura para facilitar la explotación turística fluvial, a través de la generación de una red estratégica de bases náuticas compuestas de pequeños muelles y atracaderos así como puntos de información turística.

Dentro del primer componente, el programa incluía también la elaboración de un Plan de Marketing Turístico para el país y la ejecución de acciones contempladas durante su primer año de vigencia.

El segundo componente del programa era el de Mejora de la Institucionalidad turística. Las actuaciones de este componente se dirigirán a fortalecer la Administración Turística a nivel nacional y local. Comprendía la asistencia técnica y capacitación para modernizar la organización y gestión del Ministerio de Turismo a través de la creación de una Unidad de Innovación y Gestión de Proyectos; la mejora del Sistema Nacional de Información Turística (incluyendo la puesta en marcha de la Cuenta Satélite de Turismo en el país, así como sistemas de seguimiento ambiental en las zonas de alta visitación turística); la optimización de procesos internos (incluyendo gestión presupuestaria, compras, pagos, gestión de herramientas promocionales, acciones de comunicación y atención al público); y la optimización de la aplicación del marco de incentivos al sector, así como de la legislación vigente. Las acciones de fortalecimiento de las Administraciones locales por su

parte, incluían la reingeniería de procesos de gestión turística y ambiental; la asistencia técnica para administrar las obras bajo su jurisdicción; cursos de capacitación de Técnicos de las Intendencias en materia de planificación y gestión del desarrollo turístico; apoyo para la elaboración y/o actualización de planes locales de desarrollo turístico sostenible; y sensibilización de las comunidades locales.

Como se mencionó, otros de los programas desarrollados fue la elaboración de un Plan de Marketing Turístico para el país. El mismo estaba contemplado además dentro de uno de los componentes del programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos. El Plan de Marketing Estratégico y Operacional del Turismo de Uruguay, contenía los objetivos y las estrategias enfocados prioritariamente en avanzar hacia una mayor diversificación y desarrollo de la oferta de productos comercializables y hacia una mayor diversificación de los mercados de origen de la demanda. Ello implicaba, según el Plan de Marketing, numerosos requerimientos, como el de incrementar sustancialmente el nivel de conocimiento y comprensión de Uruguay como destino turístico en los mercados de origen, incluido el regional y fortalecer la capacidad de comercialización. Todo ello implicaba además, reforzar la propia estructura de marketing interna del Ministerio de Turismo, que es el principal agente institucional con funciones en esa materia.

Tabla 14. Objetivos y Estrategias del Plan de Marketing Turístico del Uruguay (2009)

| | |
|-------------|---|
| OBJETIVOS | Crecimiento de la demanda/ Crecimiento del gasto/ Mayor estadia media/ Menor estacionalidad Mayor equilibrio en la composición de la demanda internacional/ Diversificación de la oferta de productos/ Mayor satisfacción y de más recomendación |
| ESTRATEGIAS | <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia general de productos/mercados • Estrategia de cartera de tipologías de turismo/productos • Estrategia de mercados geográficos • Estrategia de desarrollo de producto <ul style="list-style-type: none"> a. turismo de sol y playa b. turismo de circuitos - <i>touring</i> c. turismo de ciudad – <i>short city breaks</i> d. turismo termal “<i>up grade</i>” - <i>wellness</i> e. turismo rural f. turismo de reuniones / negocios g. turismo náutico – fluvial h. turismo de interés especial • Estrategia de comunicación / promoción • Estrategia de comercialización |

Fuente: Plan de Marketing Turístico del Uruguay 2009.

En la necesidad de dar continuidad al Plan Nacional de Turismo Sostenible, y avanzar en la progresiva implementación de sus líneas de acción, se decidió elaborar el plan director de

turismo náutico- fluvial de Uruguay. El estudio fue realizado por la consultora GMM de España, a quien se adjudicó un llamado público a tales efectos. Este plan desarrolla, a partir de un diagnóstico turístico- territorial en las distintas zonas fluviales y marítimas del Uruguay, una estrategia que busca poner en valor el potencial que posee el país para el desarrollo del turismo náutico, y construye una tipología de productos náuticos innovadores y acordes a la potencialidad de los recursos naturales del país.

Tabla 15. Plan de Turismo Náutico del Uruguay. Estrategias.

| ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DEL TURISMO NAUTICO EN URUGUAY | |
|---|---|
| El Plan se articula en base a 10 Estrategias Generales de Actuación que nos permitirán, a través del diseño de diferentes productos turísticos y un plan de actuación, poner en valor el potencial que presenta Uruguay para el desarrollo del Turismo y las Actividades Náuticas. | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar una tipología de productos náuticos-recreativos innovadores. ▪ Creación de la red de Bases Náuticas y Estaciones Fluviales. ▪ Facilitar y acercar la población local a la práctica de las actividades náuticas en Uruguay. ▪ Incremento de la oferta de amarres e instalaciones portuarias. Mejora integral de la calidad y los servicios en puerto. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Integración de las instalaciones náuticas y su entorno en la estructura urbana y turística de los núcleos adyacentes, a través de operaciones de micro-urbanismo. ▪ Localización de puntos y/o zonas estratégicas. ▪ Definición del rol público – privado ▪ Promoción, imagen y comercialización ▪ Plan de Emprendedores ▪ Adecuación de la Normativa existente. |

Fuente: Plan de Turismo Náutico del Uruguay (MINTURD- BID 1826)

En Uruguay el programa de Turismo Social se implementó mediante dos esfuerzos. Por un lado se consiguió financiamiento de 1 millón de dólares para ir a un programa de turismo interno, y tener por otro lado turismo social. Entre diciembre del año 2006, y abril del año 2007, el Ministerio de Turismo realizó un llamado a licitación de Turismo Interno. La idea era que las agencias de viajes y operadores Nacionales presentarían alguna variante al modelo Español a efectos de aplicarla en Uruguay, y que ofrecieran propuestas de paquetes de turismo interno (con subvención). No se presentó nadie, solo la empresa Buquebus¹⁴ para que se le subsidiara los paquetes que ya tenía en el mercado. Ante ello, el Ministerio de Turismo se embarca en la gestión de las propuestas, de los paquetes de turismo interno, en principio para trabajadores. Se comenzó a trabajar en la línea de que lo que se generara

¹⁴ Buquebús es una empresa de transporte fluvial entre Uruguay y Argentina, teniendo el monopolio del mismo. También tiene negocios en transporte terrestre, venta de paquetes turísticos y transporte aéreo.

no estuviera en contradicción con las redes de comercialización reconocidas en Uruguay. La idea era que el Ministerio no saliera a competir como un operador más, pero necesitaba desde el punto de vista político, cumplir con este programa. Coordinó con los gobiernos departamentales la visita a lugares turísticos, financió el transporte, el alojamiento y la alimentación.

Como instrumentos normativos durante este período, se promulgaron algunos decretos tendientes a la regulación de la oferta turística del país. El Dec. 498/2006 destinado a la regulación de los establecimientos denominados Hostales, Albergues, "Hostels" y Hosteles y el Dec. 432/007 que establecía que ante la necesidad de adecuar la normativa que refiere al cumplimiento del cometido de asegurar mayor certeza en las ofertas de servicios turísticos, se habilita a poder exhibir a la vista del público las tarifas y precios de los servicios, en cualquier moneda, sin perjuicio de que deberán ser publicados obligatoriamente en pesos uruguayos. También orientado a regular la oferta turística, se promulga en el año 2009 el Dec. 45/09 que regula el servicio de prestación de los Guías Turísticos como ejercicio liberal de la profesión (se define Guía de Turismo, requisitos para brindar los servicios, inscripciones en el Ministerio de Turismo).

Otro de los decretos que se promulgó en este período, estaba dirigido a brindar garantías a los turistas. El Dec. 221/006 establecía que las Agencias de Viajes, en cualquiera de sus categorías, son responsables, frente a los turistas con los que contraten traslados aéreos, por los daños derivados de incumplimientos en que puedan incurrir las compañías aéreas.

En el año 2007 el poder ejecutivo emite el Decreto 455/07. Con el mismo se generó un mejor mecanismo de transparencia de la ley de promoción de inversiones, a través de una matriz que permite establecer los valores de beneficios fiscales. Para el caso del turismo, se plantearon criterios e indicadores que benefician la descentralización, si se mantienen más tiempo abierto los establecimientos, la generación de empleo, tecnologías limpias e innovación. Con la nueva ley de inversiones, “hoy hay inversión y proyectos de inversión en particular con la hotelería, en todo el país...fue cambiando la importancia y permeando la importancia del turismo en todo el territorio.” (Liberoff, Benjamín. Entrevista concedida el 06/05/2014)

Como instrumentos financieros, se destaca el que se generó por el decreto 455/007, que hizo más fácil el acceso a las exoneraciones establecidas en la Ley 16.906 de promoción de inversiones. La particularidad que tenía para el sector turístico era que las empresas que presentaran proyectos de inversión, con posterioridad al decreto 455/007, podrían hacerlo acogiéndose a las exoneraciones y beneficios determinados en cualquiera de los dos decretos. Como establecía el Anexo VI, Guía para el Cálculo de Indicadores del Sector Turístico, vigente a partir del 15 de enero del 2010. Este anexo de los instructivos de C.O.M.A.P, permitía también que los proyectos presentados pudieran optar por aplicar el Decreto 175/003 para algunos impuestos y el Decreto 455/003 para otros impuestos. No obstante, los proyectos que se presentaran y que pretendían acogerse en algunos beneficios del Decreto 175/003 y en otros al Decreto 455/007, deberían dejarlo establecido en la solicitud original, ya que si no lo hacían de esa manera no se podía pedir reconsideración de los beneficios otorgados con posterioridad a la solicitud original.

En este período, para el sector privado no se generó otro beneficio específico, de hecho

“el sector turismo es el que menos está cargado de impuestos” y se “considera como incentivos los apoyos del Ministerio a la elaboración de planes locales, de apoyo a la asociatividad, o todo lo que se ha realizado con el programa BID de apoyo a emprendimientos locales” (Liberoff, Entrevista concedida el 06/05/2014)

En materia de instrumentos de mejora del conocimiento, tres acciones se desarrollaron. La creación en la órbita del Ministerio de Turismo del Centro de Información Documental “Juan Carlos Píriz”¹⁵, la creación de la Cuenta Satélite de Turismo del Uruguay y la realización de un estudio sobre el estado de situación del turismo Rural en Uruguay (IICA, 2009). El Centro de Información Documental, se conformó con materiales técnicos, informes, libros y varios documentos de interés para la actividad. Se recuperó con ello parte de la historia del Ministerio, y es a la vez un lugar de consulta de bibliografía específica de la actividad, fundamentalmente por los aportes de materiales técnicos elaborados por la Organización Mundial del Turismo.

¹⁵ El Centro de Información Documental lleva el nombre de Juan Carlos Píriz, un economista que aportó muchísimo al turismo en nuestro país, desde una mirada técnica, científica y política.

La creación de la Cuenta Satélite de Turismo del Uruguay estuvo acompañada por dos instancias. Por un lado, se llevo adelante una mejora en el relevamiento de datos estadísticos, desde el punto de vista de tecnificación (se incorporaron *tablets* para el registro de la información). Con ello se ganó en rapidez y menor margen de error en el trasiego de la información (se enviaba instantáneamente la información por internet). Lo segundo, y más relevante, es que las estadísticas que venía desarrollando el Ministerio de Turismo, paulatinamente se fueron insertando en la metodología de Cuenta Satélite del Turismo de la Organización Mundial del Turismo (OMT). Este proceso comenzó en marzo de 2006, llevó cuatro años y contó con la colaboración de la OMT. La OMT hizo una primera consultoría de trabajo, de cómo abordarlo. En el año 2007 se comenzó a realizar la encuesta de turismo interno, primero con una encuestadora y luego se insertó en la encuesta continua de hogares con el Instituto Nacional de Estadísticas.

El estudio sobre el Turismo Rural en Uruguay fue realizado para el Ministerio de Turismo por la oficina en Uruguay del Instituto Internacional de Cooperación Agrícola (IICA) en el año 2009. El mismo era una sistematización de información concerniente a la institucionalidad y características del Turismo Rural en Uruguay. Incluía las definiciones más utilizadas por los jefes institucionales del ramo, tanto en el ámbito público como en el privado, incorporaba un listado de las instituciones que contemplan en sus atribuciones el apoyo al Turismo Rural y temas similares. También incorporaba las políticas, leyes y reglamentos; actores públicos y privados involucrados a nivel asociativo, comunitario o de gobiernos locales y las organizaciones gremiales vinculadas, con sus respectivos mecanismos de representación y afiliados. Proponía enunciados en relación a las principales formas de financiamiento utilizadas, fuentes, mecanismos, modalidades de comercialización, lista de operadores turísticos que comercializan el ramo, estadísticas existentes y se hacía referencia a otras fuentes que aportaban información complementaria en temas afines. Por último hacía mención de algunas experiencias sobresalientes que dadas sus características particulares representaban las mejores prácticas e historias de éxito en las modalidades de turismo rural y una valoración de las perspectivas del Turismo Rural en Uruguay.

Por último, como instrumentos de comunicación en este período, se mantiene la utilización de la marca turística Uruguay Natural, impulsada por la administración anterior y se realiza un llamado a licitación para asesorar al Ministerio de Turismo en materia de comunicación y promoción turística (es adjudicada a la empresa Y&R que venía trabajando desde la administración anterior). Este asesoramiento incluía la elaboración del plan de medios, de los diseños de los materiales promocionales, entre otros. La marca Uruguay Natural nació en 2001 durante el gobierno de Jorge Batlle como un logo que, en principio, estaba vinculado al turismo. Luego de ser dejada en un cajón tras la crisis económica que vivió Uruguay en 2002, se retoma en 2007 y hasta 2010 el desarrollo de la marca fue apuntalado por el programa de la ONU- Unidos en la Acción, con la idea de desarrollar una marca país, no atada solamente al turismo, sino que apuntara a atraer inversiones, fomentar las exportaciones y atraer residentes al país. En diciembre de 2006 los habitantes de la ciudad Argentina de Gualeguaychú comienzan los cortes¹⁶ del puente internacional Fray Bentos (Uruguay) - Puerto Unzué (Argentina). A raíz de esta situación, el Ministerio de Turismo impulso una campaña mediante un spot que apuntaba a fortalecer o recordar los vínculos estrechos entre uruguayos y argentinos, más allá de los problemas políticos coyunturales. Ese programa tenía el slogan de un turista un amigo, un argentino un hermano.

Tabla 16. Síntesis de instrumentos de la política pública de turismo (Período de gobierno 2005- 2010).

| INSTRUMENTOS | ACCIÓN PERIODO DE GOBIERNO 2005- 2010 |
|-------------------------|--|
| ORGANIZATIVOS | Se fusiona el Ministerio de Turismo y Deporte. Nueva institucionalidad. La fusión de las dos áreas temáticas – Turismo y Deporte - queda determinada en la Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo Social, Ley Nº 17.866 Se instala el Consejo Nacional de Turismo. El Ministerio de Turismo y Deporte se integra al gabinete productivo del gobierno. El Ministerio de Turismo vuelve a ser parte de la OMT. La OPP impulsa la conformación de conglomerados de turismo, el Ministerio de Turismo apoya y participa de estos espacios departamentales. |
| PLANES GENERALES | Mejora de la Competitividad de destinos turísticos estratégicos de Uruguay (BID- Ros Development) |

¹⁶ Uno de los conflictos más tensos que, en términos diplomáticos, ha afrontado el gobierno Uruguayo con Argentina, fue el diferendo por las plantas de celulosa. Argentina acusa a Uruguay de haber violado el Tratado del Río Uruguay, río compartido por ambos países. Mientras tanto, Uruguay acusa al país vecino de la ilegalidad de los cortes de ruta que los habitantes de Gualeguaychú llevan a cabo ininterrumpidamente desde diciembre del 2006. Ambos conflictos serán resueltos en el Tribunal de La Haya.

| | |
|--------------------------------|---|
| | <p>& planning SL)</p> <p>Circuitos turísticos regionales integrados (OEA- AICD- MTD)</p> <p>Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020.</p> |
| PROGRAMAS | <p>Programa de mejora de la competitividad de destinos turísticos estratégicos (BID- MTD)</p> <p>Plan de Marketing</p> <p>Plan Nacional de turismo Náutico- fluvial.</p> <p>Programa de Turismo Social</p> |
| NORMATIVOS | <p>Albergues. Dec. 498/2006 de 8/12/2006.</p> <p>Agencia de Viajes. Dec. 221/006 de 10/VII/2006.</p> <p>Oferta Turística (precios, moneda, etc). Dec. 432/007 de 12/XI/2007.</p> <p>Proyectos de inversión en actividades promovidas (Dec.455/07)</p> <p>Guías Turísticos. Decreto 45/09???</p> |
| FINANCIEROS | <p>Proyectos de inversión en actividades promovidas (Dec.455/07)</p> |
| MEJORA DEL CONOCIMIENTO | <p>Instrumentación de la Cuenta Satélite de turismo.</p> <p>Creación del Centro de Documentación.</p> <p>Estudio sobre Turismo rural en Uruguay (IICA, 2009)</p> |
| COMUNICACIÓN | <p>UruguayNatural.</p> <p>Un turista un amigo.</p> |

Fuente: elaboración propia.

Capítulo III. Las fases de la política pública de turismo en Uruguay (1986- 2010).

A partir del análisis de los instrumentos utilizados en cada período de gobierno, y analizando los principales ámbitos de actuación, se proponen fases de la política pública de turismo en Uruguay. Se utiliza la idea de fases, cada una de las cuales representa un periodo de acción pública en materia de turismo caracterizado por compartir una idea determinada de qué es el turismo, cuál es el papel del gobierno en su desarrollo y qué posición tiene éste respecto de los actores privados. En cada fase hay ámbitos, funciones que adopta el gobierno en el contexto del turismo que caracterizan esa fase. Estas funciones o ámbitos que adopta el gobierno en materia de política turística no son iguales en el tiempo, sino que se modifican siguiendo el compás de los cambios generales y aquellos que ocurren también en la propia actividad turística. Generalmente, y con el paso del tiempo, unas no sustituyen a las otras, sino que se van acumulando e incorporando en el catálogo de funciones.

Miralbell (2010:79), analizando los países europeos, una de las regiones más importantes en frecuentación turística en el mundo, encuentra diferentes etapas donde el gobierno va desarrollando varias funciones. Simplificando, distingue entre una primera etapa de formación y desarrollo y otra de consolidación y madurez. En ambos momentos se encuentran intereses, implicaciones y objetivos diferentes por parte de los Estados a la hora de seguir su política turística.

El precursor de la OMT, la Unión Internacional de Organizaciones oficiales de Turismo (UIOOT: 1974), en su análisis del papel del Estado en el turismo identificó cinco áreas de intervención del sector público en el turismo: la coordinación, planificación, legislación y regulación, el gobierno como empresario y el estímulo (donde se incluye la promoción turística). A estas se pueden añadir dos funciones más: la del turismo social y la función más amplia que cumple el gobierno como garante del interés público (Hall: 1994). Pearce (1989) añade el control y la limitación del desarrollo turístico como otra de las funciones que puede asumir el gobierno.

Velasco (2004), al describir las funciones que asumen los Gobiernos Nacionales en materia de política turística y los objetivos que persiguen, toma un relato genérico de la OCDE

(1987) sobre los cambios de papel que el Estado ha asumido en el sistema turístico. Desde ese relato elabora una propuesta que liga las funciones, con los estadios del propio desarrollo turístico, con los objetivos que se proponen los Gobiernos y con la propia argumentación utilizada para defender la existencia de una política turística.

Cuando comienza el despegue de la actividad turística, los Gobiernos asumen una primera función de estímulo de la actividad turística en su territorio. Para ello han de proveer de la infraestructura pública suficiente para el despegue de la actividad (construcción de carreteras, aeropuertos y puertos, en zonas que habían generado una primera demanda turística) y han de facilitar la construcción de oferta turística. Paralelamente, aceptando un papel de promoción, lideran la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país, convertido en destino, en el exterior. En esta fase de desarrollo de la actividad, cuando el Estado actúa como promotor y estímulo, el Gobierno tiene dos tipos de objetivos: los económicos y los políticos. Entre los objetivos económicos, se plantea el aumentar el ingreso de divisas para beneficiar la balanza de pagos y potenciar un sector que implica la creación de puestos de trabajo y la dinamización de sectores complementarios (los objetivos económicos que se persiguen son meramente desarrollistas). Los objetivos políticos son apoyar el turismo como instrumento para la paz —por el mejor conocimiento de otras culturas— y favorecer el derecho a viajar libremente recogido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

En segundo lugar, y como la propia creación de infraestructuras se convierte en el instrumento básico del diseño de los flujos turísticos, el Estado puede actuar como agente de planificación y canalizar las corrientes turísticas hacia las zonas con menor grado de desarrollo del país. En esta etapa en que el Estado asume funciones de planificador, en la política turística aparecen objetivos relacionados con canalizar los flujos turísticos hacia las zonas más pobres del país o hacia regiones en donde otros sectores e industrias sufren un declive que el turismo podría paliar. La elaboración de instrumentos de planificación, la inversión en construcción de infraestructura básica u otros mecanismos de atracción, como ventajas fiscales para empresas que radicasen su actividad en determinadas áreas, son acciones prototipo de este tipo de objetivos.

En el momento en que el turismo ha alcanzado un grado de desarrollo suficiente comienzan los problemas relacionados con el crecimiento importante de la demanda de cualquier producto, agravado en este caso por las características inherentes a este (es realizado por personas desplazadas fuera de su residencia habitual), y es necesario que se asuma la función de garantía, regulando, por un lado, la actividad de los subsectores y, por otro, la protección del consumidor. Ahora se trata de proteger a los turistas ante los fraudes y abusos en su estancia, así como de regular diferentes aspectos de la actividad turística (precios y tarifas, sistemas de clasificación del alojamiento, condiciones higiénicas y sanitarias, seguros, regulación de sectores como, por ejemplo, el caso de las agencias de viaje) y los destinos, especialmente aquellos que empiezan a resentirse de una frecuentación elevada. En este sentido, el énfasis ya no se pone sobre la capacidad de crecimiento (la cantidad), sino sobre el aumento del control sobre la actividad y la adaptación a las nuevas condiciones y mejora de los servicios ofrecidos (la calidad). Durante este período, los objetivos se relacionan con la idea de aumentar el control sobre las distintas relaciones que se dan en el sistema turístico.

La propia evolución turística saca a luz los impactos negativos de la actividad tanto medioambientales, como culturales (o el actual concepto de sostenibilidad turística) lo que obliga a asumir el rol de coordinación entre agentes e intereses diversos que comienzan a entrar en conflicto. Desde los años ochenta y noventa hasta la actualidad, con la madurez del sector y las primeras señales de su declive, la política turística ha girado hacia la coordinación de iniciativas encaminadas a mejorar la competitividad y evitar la obsolescencia del sector. Se desencadena un interés por las políticas de reconversión empresarial, de modificación de los procesos de producción, de modernización técnica, de creación de nuevos productos y de formación especializada. La mejora del producto y de la calidad de los destinos y la cooperación entre actores son, actualmente, las tres líneas clave de actuación de la Administración pública (Miralbell :2010)

Por último, los Gobiernos comprenden que su posición peculiar en el sistema turístico les permite desarrollar una función de armonización o de catalizador del potencial turístico del conjunto del país (Keller: 1999). Pero esto sucede en un momento en que se exige a los Estados que se retiren a una posición menos activa en relación con los mercados, se cuestiona qué ocurre si unos Estados apoyan el desarrollo turístico y otros no, o si esto no

puede ser considerado una actividad comercial distorsionante.

En estas dos últimas fases las condiciones del entorno han cambiado y los objetivos no son de crecimiento y desarrollo, sino de adaptación y mejora.

La evolución de funciones y objetivos se realiza en proceso de yuxtaposición. Con el avance hacia un nuevo estadio, se asume lo desarrollado en el anterior. Igual ocurre con los argumentos políticos que apoyan las diferentes acciones gubernamentales que se desarrollan.



Fig. 3. Los ámbitos de actuación del gobierno en el contexto del turismo (Hall:1994)

Como se ha comentado, a partir del análisis de los instrumentos utilizados en cada período de gobierno (capítulo I), y analizando los principales ámbitos de actuación (considerando los planteados por Hall), se proponen tres fases de la política pública de turismo en Uruguay desde la creación del Ministerio de Turismo (1986) hasta el final del primer gobierno del Frente Amplio (2010).

Tabla 17. Ámbitos y Fases de la Política Pública de Turismo por período de Gobierno en Uruguay (1986- 2010)

| Período de Gobierno | Principales ámbitos de la política pública de turismo en Uruguay | Fase de la Política Pública de Turismo |
|---|--|--|
| Gobierno de Sanguinetti (1986- 1990). Partido Colorado. | <ul style="list-style-type: none"> • Organización. • Planificación. • Promoción. | Desarrollismo en la recuperación democrática |
| Gobierno de Lacalle (1990-1995). Partido Nacional. | <ul style="list-style-type: none"> • Legislación. • Estímulo. • Promoción. | Neoliberalismo |
| Gobierno de Sanguinetti (1995- 2000). Partido Colorado. | | |
| Gobierno de Batlle (2000-2005). Partido Colorado. | | |
| Gobierno de Vázquez (2005- 2010). Frente Amplio | <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación. • Planificación. • Garante del interés público. • Turismo Social. | Nueva política pública de turismo |

Fuente: Elaboración propia.

FASE DEL DESARROLLISMO EN LA RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA (1986-1990).

En esta etapa de la política turística, del desarrollismo en el retorno democrático, los principales ámbitos de la política pública de turismo son el de Organización (Auto organización) y de Planificación (indicativa).

La organización institucional como instrumento de participación del gobierno en el turismo.

La primera medida importante tuvo que ver con la creación del Ministerio de Turismo, una nueva institucionalidad para el turismo en nuestro país. Durante los últimos veinte años, el

turismo cambió en tres oportunidades su institucionalidad. Para Díaz Pellicer (2012:35), los gobiernos uruguayos desde la creación de la Comisión Nacional de Turismo (1933) hasta la creación del Ministerio de Turismo (1986), crearon nuevas institucionalidades turísticas con la finalidad de aliviar la balanza de pagos en momentos de crisis (el turismo como posible solución a esas crisis).

El turismo ha pasado a ocupar diferentes posiciones en las estructuras administrativas de los gobiernos en diferentes partes del mundo (Hall:2005). En nuestro país, no ha sido la excepción. No obstante, a las razones económicas que explican generalmente las diferentes posiciones en las estructuras administrativas del turismo, están las razones políticas, relacionadas con perspectivas filosóficas más amplias en relación a la cuestión de cuál es el rol apropiado para el Estado y el individuo dentro de la sociedad (Freestone et. al:2006). Por lo tanto, la ideología tiene efecto práctico en el diseño de las instituciones gubernamentales y sus tareas. Las estructuras de organización que utilizan los gobiernos se desarrollan con el tiempo en relación con una serie de factores (incluyendo filosofías políticas) en cuanto a la función apropiada del Estado, las tradiciones nacionales de la administración pública, la naturaleza del sistema político y los valores e intereses de la burocracia y el proceso de las políticas (Hall:2005).

Con la restauración democrática, además de los graves problemas institucionales, políticos y de derechos humanos, también nuestro país heredaba de la dictadura militar (1973- 1984) problemas económicos. A la crisis económica derivada del abandono de la tablita (tipos de cambios prefijados) en el año 1982 (provocando la quiebra de cientos de empresas endeudadas en dólares, pues este se disparó de \$13 a \$39 tan solo en dos días), a los resultados negativos cada vez mayores para los sectores productivos, asalariados y pasivos posteriores a la tablita y a la negociación con el Fondo Monetario Internacional (1982-1984); se sumaban los resultados en materia turística, con caída de la cantidad de visitantes desde el año 1979 (hasta ese momento ese fue el pico de cantidad de visitantes por turismo receptivo en el país).

De manera que la creación del Ministerio de Turismo, si bien pudo haber sido una solución a la crisis económica, también estuvieron presentes factores políticos, vinculados a cuál era la función apropiada del Estado en materia de turismo. Los hechos posteriores a su

creación, como los programas desarrollados (planes indicativos) o la creación del programa 002 Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo en la estructura organizacional del Ministerio, son ejemplos de cuál era la mirada, estatista, con respecto al turismo por parte del gobierno. Incluso la idea de darle rango ministerial al turismo venía siendo planteada en informes internacionales (el turismo debía ser implementado por organizaciones sólidas) y aparecía en documentos del propio Ministerio. Por lo tanto, con la recuperación democrática, en un contexto de crisis económica, política y de derechos humanos; la creación del Ministerio permitía demostrar que algo se estaba haciendo con respecto a un problema determinado, e incluso tener una posición más destacada en la agenda política. Por otra parte, debido a que la burocracia del servicio público es inherentemente conservadora en términos de su enfoque para delinear problemas y el modo preferido de funcionamiento, se va por la reestructuración administrativa junto con la legislación asociada, como forma de acción y cambio (Hall:1994). Situación que entendemos, también se presentó para el caso. En la misma línea, Velásquez (2005:181) plantea que en contextos de transición y de crisis “en la arena turística también los decisores están más orientados a liderar los cambios institucionales que a la elaboración de políticas turísticas “.

La planificación indicativa

Con los avances en el transporte de visitantes sobre todo por la construcción de los puentes internacionales sobre el río Uruguay (la función de estímulo del gobierno), que facilitaron y agilizaron el traslado de turistas argentinos, el gobierno comienza a actuar como agente de planificación y canalizar las corrientes turísticas hacia las zonas con menor grado de desarrollo del país. Estas zonas definidas fueron Montevideo, Colonia y el litoral Termal. La elaboración de instrumentos de planificación (los diferentes planes y programas indicativos elaborados principalmente para el litoral termal) y el apoyo en mejoras y mantenimiento de Hoteles y Paradores que estaban bajo la órbita del Ministerio de Turismo (Argentino Hotel, Hotel Casino Carmelo, Parador la Coronilla, Parador San Miguel, entre otros), son acciones prototipo de este tipo de objetivos durante este período.

La planificación del turismo desde el sector público se presentó en este período de manera indicativa. El plan de Desarrollo Turístico del Uruguay, elaborado por la OEA- Cicatur para la Dirección Nacional de Turismo en el año 1986, y bajo la coordinación técnica del

Arq. Roberto Boullón fue el instrumento utilizado. Este estudio era una actualización del realizado por la misma organización en el año 1978, y que fue el que dio origen a la planificación turística a nivel nacional en nuestro país: el Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (OEA- CICATUR: 1978). En estos informes se encuentran conceptos y metodologías que durante muchos años fueron desarrollados, pulidos y ampliados por planificadores de turismo en América Latina, generando un grupo de intelectuales con prestigio y poder en el campo del saber y del hacer en materia de desarrollo turístico (Gemelli:1986). De hecho, las visiones predominantes en América Latina acerca de los procesos de planificación en las décadas de los sesenta y setenta, fueron profundamente influenciadas por las actividades de la Cepal, del ILPES y de la acción del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con su programa de préstamos globales de preinversión y asistencia técnica de apoyo a los sistemas nacionales de planificación (Gemelli apud Capanegra 2010:204). El Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (1986) era un plan indicativo, con una estructura de análisis y propuestas centradas en la teoría del espacio turístico de Roberto Boullón. El estudio analizaba el espacio turístico del Uruguay, considerando los atractivos turísticos, la planta turística e infraestructura y como estos factores adoptan en el territorio sus modalidades de localización (zonas turísticas, áreas, corredores, centros turísticos, unidades y conjuntos turísticos). Dentro de la programación de la estrategia de desarrollo turístico elaborada por la OEA- Cicatur, se consideró necesario estudiar en profundidad tres zonas: Termas, Colonia y Montevideo. Estas tres zonas tenían fundamento en el hecho de que no se basaban en atractivos de playa, por lo tanto su estudio en profundidad y posterior definición de estrategias permitirían diversificar la oferta y ampliar la temporada frente a las zonas balnearias. El gobierno al final priorizó el estudio de la zona termal ya que además de diversificar la propuesta de playas y de ampliar la temporada, se encontraba cerca de mercados argentinos, existía de reciente inauguración una conectividad con Argentina a través de los puentes internacionales ya mencionados, y la zona permitía además plantearse objetivos de lógica de compensación territorial (un territorio desfavorecido social y económicamente con respecto a otros). Para ello desarrollo una serie de programas, destacándose el Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay (1988).

Otras acciones

Además de las vinculadas con la organización y planificación, se destaca la presentación por parte del Ministerio de Turismo en 1989 (al final del período de gobierno) del Proyecto de Política Nacional de Turismo. El documento, que planteaba un análisis de temas como los recursos turísticos del Uruguay, el turismo que llega al Uruguay, conciencia turística, el papel del estado en la promoción turística, el fomento de las actividades turísticas, las infraestructuras turísticas y la formación de recursos humanos, también planteaba lineamientos, instrumentos y acciones concretas para desarrollar el turismo nacional. La presentación del mismo fue fundamentada por el Ministerio en el entendido de que “el turismo y la recreación son importantes para la República Oriental del Uruguay...”, y a pesar de que;

“hasta la fecha, pese a las recomendaciones de numerosos expertos que cooperaron con el desarrollo turístico y lo expresado reiteradas veces por las autoridades competentes, el país no ha contado con un documento que reúna en un solo cuerpo doctrinario las orientaciones básicas en materia de turismo y de recreación” (Proyecto de Política Nacional de Turismo- Ministerio de Turismo de Uruguay 1989: 1)

Finalmente, para el Ministerio de Turismo, contar con tal documento se hacía cada vez más necesario en virtud

“de la responsabilidad que le cabe al Estado en la coordinación de las intervenciones que en esta área realizan sus diversos organismos, a efectos de que el resultado de la gestión conjunta se ajuste al interés nacional en consonancia con el interés legítimo de los distintos departamentos y del sector industrial privado” (idem).

En materia de promoción turística se comenzó a fortalecer la promoción del país a través de ferias turísticas internacionales, se creó la figura del Agente Turístico en el Exterior, y se dio inicio con esta experiencia en la Sede de la Embajada en Buenos Aires. También se instrumentó la presencia de representantes del Ministerio que actuaban en el ámbito de las representaciones diplomáticas en Argentina y Brasil.

Objetivos

En esta fase de desarrollo de la actividad, el Gobierno se plantea aumentar el ingreso de divisas para beneficiar la balanza de pagos y potenciar un sector que implica la creación de puestos de trabajo y canalizar corrientes turísticas hacia regiones desfavorecidas (los objetivos que se persiguen son meramente desarrollistas).

Los destinatarios de la política pública de turismo en esta fase fueron la propia Administración Pública con la creación del Ministerio de Turismo, los turistas con las acciones promocionales emprendidas y la sociedad civil del destino (fundamentalmente del litoral termal).

FASE DEL NEOLIBERALISMO (1990- 2005)

En esta etapa, del neoliberalismo, los principales ámbitos de la política pública de turismo son de Estímulo (inversión privada), Legislación (garantía) y Promoción (internacional)

Estimulo

Una de las maneras que los gobiernos utilizan para estimular el turismo, es a través de los incentivos financieros, tales como préstamos a bajo interés o las deducciones en la amortización de capitales. La creación de incentivos para fomentar la inversión extranjera en el sector del turismo ha estado también estrechamente vinculada a la creación de nuevos organismos de desarrollo turístico a nivel estatal. Las concesiones en el ámbito estatal son acompañadas de incentivos fiscales del gobierno central para proyectos de turismo, incluidas las exenciones de impuestos por las ganancias de los ingresos en divisas, la exención si el importe se reinvierte en nuevos proyectos turísticos y la exención de derechos de importación de las importaciones para proyectos hoteleros. En un esfuerzo por utilizar el turismo como una herramienta para el desarrollo regional, el gobierno central generalmente proporciona también bonificaciones de intereses de préstamos a largo plazo, a través de instituciones financieras y a proyectos que resulten elegibles. La provisión de incentivos financieros para el turismo por parte del gobierno central indica no sólo una

mayor atención por parte del gobierno al potencial del turismo de generar empleo y divisas, sino que también refleja el amplio proceso de liberalización de la economía, que ha de fomentar la competencia y la inversión extranjera (Hall:1998)

Durante este periodo (1990- 2005), se produce una nueva generación al estímulo de la actividad turística en nuestro país. De la anterior, orientada a generar infraestructuras públicas (puentes, carreteras) y equipamientos turísticos (hoteles, paradores) desarrollados por el gobierno, ahora se dirigía a fomentar la participación del sector privado, y sobre todo a facilitar la inversión extranjera. La vía para ello fue a través de la legislación en materia de promoción turística y de la inversión. Tres hitos se destacan. El primer hito corresponde con la promulgación del Dec. 68/991 conocido como de Complejos Turísticos. Este decreto fue el instrumento financiero que se utilizó por parte del Ministerio de Turismo a principios de los noventa. Estuvo orientado a promover las inversiones en el sector y subvencionar la diversificación de la oferta turística en nuestro país. Dentro de esta diversificación, se promovieron proyectos (con beneficios fiscales) de todo tipo: shoppings, terminales de ómnibus, cadenas de comidas, etc.

Con la ley 16906 del 28 de enero de 1998, se declaraban de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional. En el año 2003, con la entrada en vigencia del Decreto 175/003, se adecua dicha normativa general al sector específico de turismo (en materia de exoneraciones y franquicias fiscales con el fin de promover y facilitar las inversiones turísticas en el país). El Ministerio de Turismo y la Comisión de Aplicación, creada por la Ley N° 16.906, del 7 de enero de 1998, comprobó que las inversiones en el sector Turismo generaron nuevos puestos de trabajo mejorando cuantitativa y cualitativamente la oferta hotelera y por ende incrementaron la generación de divisas (La Porta y Hans Burgardt:2010). Los beneficios establecidos en dicho decreto se aplicarían a todos los proyectos turísticos que sean aprobados de acuerdo con la Ley 16.906, abarcando todo tipo de actividades turísticas destinadas a ofrecer servicios de alojamiento, culturales, deportivos, para congresos, recreativos y de esparcimiento. A pesar de que este régimen promocional de inversiones turísticas posibilitó el incremento de la inversión en el sector, se derivó en una sobreoferta de camas de hotel y no generó la inversión en servicios complementarios, que le diera sustentabilidad a la expansión del sector hotelero. El

régimen promocional fue eficaz para captar recursos, pero no para orientarlos a objetivos estratégicos, porque no los había formulado (Píriz:2001)

Legislación

Alcanzando el turismo un grado de crecimiento importante¹⁷, comienzan los problemas relacionados con este crecimiento. El gobierno asume durante este período la función de garantía, regulando fundamentalmente la actividad de los subsectores. El nivel de regulación del turismo por parte del gobierno tiende a ser un problema importante para los diversos componentes de la actividad turística (Shaw y Williams: 2004). Sin lugar a dudas, mientras que se reconoce que el gobierno tiene un papel importante que desempeñar, sobre todo cuando se trata de la provisión de infraestructura, comercialización o de investigación, el argumento predominante, sobre todo del sector privado es que el turismo debe desregularse cada vez más.

Durante los 15 años de este período, se promulgaron entre decretos y leyes específicas del sector, un total de 17, siendo mayoritariamente la promulgación de los mismos entre los años 2000 a 2005. La regulación tendiente a la protección de los consumidores (turistas) fue muy escasa, y se limitó a dos decretos vinculados con la obligatoriedad de exhibir los precios por parte de los restaurantes (Dec. 58/002 de 20/II/2002 y Dec. 372/002 de 25/IX/2002). Sí fue muy amplia la regulación de los subsectores. La misma incluyó a los campings organizados, inmobiliarias, agencias de viajes, hoteles (clasificación hotelera y registro), prestadores de servicios turísticos rurales, exenciones de pago de tributos a la admisión de bienes temporarios con destino a cobertura de prensa de interés turístico e inversiones turísticas. En el año 2003, se promulga el decreto 406/03 que establece especificaciones de desempeño ambiental y requisitos para playa, norma conocida como de Playa Natural Certificada.

¹⁷ En el año 1997 se llega al segundo hito histórico en cantidad de visitantes al país, cerca de los 2 millones y medio de visitantes.

La promoción turística

Paralelamente a la función de estímulo, los gobiernos van adoptando con mayor fuerza un papel de promoción, liderando la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país, convertido en destino, en el exterior. Una de las principales actividades del gobierno es la promoción del turismo a través de campañas de marketing turístico. Los organismos turísticos tienen la tarea de identificar los posibles mercados de destino, los mejores métodos para atraer a esos mercados, y una vez que quieren comprar el producto turístico, saber hacia dónde dirigirlos. Por otra parte, además de fomentar las visitas de los turistas extranjeros, los organismos de promoción turística a veces tratan de retener la mayor cantidad de turistas nacionales como sea posible mediante la realización de campañas de marketing interno con el fin de garantizar el mínimo de "fugas económicas" hacia fuera del sistema turístico nacional.

La forma en que se produce la implicación del gobierno en la promoción turística es un legado del ejercicio eficaz de presiones políticas y un reflejo de la aplicación práctica de los postulados del racionalismo económico (Hall:2008; Craick:1990). Pearce (1992:8) reconoce que

“la promoción de un destino a nivel general tiende a beneficiar a todos los sectores del turismo, se convierte en un bien público... surge entonces el problema de los vividores, que se van a beneficiar igual que quienes han contribuido directamente a las campañas promocionales”.

Los *freeloaders* (vividores, buscan el interés propio), deben contemplarse como un comportamiento racional de negocios que se produce cuando no existe ningún tipo de intervención gubernamental en la promoción turística. Una de las características de la promoción turística de las organizaciones gubernamentales de turismo es que tienen un control limitado sobre el producto que están comercializando. Son muy pocos los gobiernos que son dueños de los bienes, las instalaciones y los servicios que componen el producto turístico (Pearce:1992). Esta falta de control posiblemente viene a demostrar la fuerza que tiene el argumento del bien público, utilizado por el sector para justificar el mantenimiento continuado de la financiación de la promoción turística por parte del gobierno. No obstante, también puede ser un reflejo del poder político de los grupos de presión turísticos, como las organizaciones del sector (Craick:1990; Hall y Jenkins:1995) para influir en las políticas gubernamentales en materia turística.

Durante esta fase, la promoción turística tuvo un despegue importante, llegando incluso a ser en el período de gobierno 2000- 2005, el ámbito de actuación prácticamente mayoritario. Participación en ferias internacionales de manera más sistemática (Fitur en Madrid y FIT en Bs. As.), presencia de periodistas extranjeros especializados en turismo en nuestro país y la utilización de logos vinculados al turismo en Uruguay, se destacan como las acciones promocionales durante esta fase. No hubo planes de marketing turístico que orientaran las acciones de promoción turística.

La utilización de logos vinculados al turismo en Uruguay, impulsados por el gobierno, comenzaron primero con la imagen de una figura humana, un sol y el mar, posteriormente a ese logo se le agregó el slogan Uruguay País de Encuentro, luego se cambió a Uruguay País Natural y finalmente, en 2001, se llega al de Uruguay Natural.

Dos cuestiones son paradigmáticas de esta fase. Por un lado la promoción turística vista como el principal y casi único ámbito de actuación del gobierno, impulsado y apoyado por el sector privado. Una promoción que terminó concentrándose en el posicionamiento del logo, pero carente de contenido en cuanto a planificación de las actuaciones, las estrategias de promoción (investigación de mercado, productos). La otra cuestión paradigmática durante esta fase, es que el Ministerio de Turismo pasó de gestionar la promoción turística a trabajarlo de manera coordinada con el sector privado, llegando a su tercerización. Primero fue mediante una partida entregada por parte del Ministerio de Turismo a la Cámara Uruguaya de Turismo, destinada para la promoción turística del país. Posteriormente, licitación mediante, la promoción turística fue adjudicada a una empresa privada. Esta situación constituye un ejemplo más, característico de la década de los noventa en nuestro país, de lo que han denominado como redes de políticas o “*policy networks*”, que refiere a la introducción de agentes privados en las políticas públicas (Traversa:2004).

El aumento de los fondos del gobierno para la promoción turística a expensas de otras funciones, fue bien recibida por el sector privado. Sin embargo, también implicó una falta de atención a otros aspectos de la función del gobierno en el sector turístico, incluyendo la planificación general. Se priorizó la meta a corto plazo de atraer a más turistas y no tratar de hacer frente a la tarea a largo plazo de la planificación para el desarrollo.

Otras acciones

Si bien este período no se caracterizó por ser la planificación una de las funciones que asumió el gobierno en el contexto del turismo, merecen comentarse dos instancias. La primera de ellas tiene que ver con una serie de seminarios y la generación de una serie de informes con lineamientos estratégicos y planes de acción. Dichos informes y seminarios fueron desarrollados como parte de un Programa Bianual de Cooperación para el sector Turístico entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la República Oriental del Uruguay, por lo que se conformó un grupo mixto de trabajo entre el Ministerio de Turismo del Uruguay y la Asociación Catalana para el Tiempo Libre y la Cultura (ACTLC). Lo interesante de estos seminarios e informes, es que con ellos se introducía en el país la concepción de Producto Turístico. Este hecho marcó fuertemente a futuro la forma de ver el turismo en nuestro país, la concepción del turismo, la ordenación del país en base a productos turísticos (cada lugar era asociado a su principal producto turístico, se dejaba de lado la concepción de zonas turísticas heredada de la influencia de la OEA- Cicatur y su teoría del espacio turístico). El propio Ministerio de Turismo modificó su organización interna, su área de planificación se conformó a partir de entonces en función de productos turísticos: Sol y Playa, Rural y Ecológico, Termas, Ciudad y Negocios, Histórico Cultural y Reuniones. Se designaron jefes de productos turísticos, muchos de los cuáles vinieron a ocupar esos cargos, provenientes de otras dependencias estatales.

Además de la idea de producto turístico, otras ideas y/o conceptos se introducen en los informes de los seminarios: preservación del medio ambiente y uso racional de recursos naturales, Internacionalización de la oferta del turismo uruguayo, concreción de hotelería cinco estrellas, fortalecimiento de las asociaciones del sector privado y formación de un organismo mixto y de carácter Nacional e Institucional, fomentar la creación de servicios y oferta complementaria, creación de una entidad mixta de difusión y promoción del turismo, ley de inversiones turísticas con mecanismo de control en el cumplimiento de los planes y compromisos, mejorar las líneas de crédito con la finalidad de desarrollar la infraestructura turística básica, concesión de créditos blandos y reducción de presión fiscal para incentivar la inversión que conlleve mejora en la calidad de servicios, control de calidad y la satisfacción al cliente, así como promover la creación de una licenciatura en turismo en la Universidad de la República. Muchas de estas ideas llegaron a concretarse posteriormente.

La tendencia a privatizar las funciones que antes eran realizadas por el gobierno, ha afectado sustancialmente la naturaleza de la participación de muchos gobiernos nacionales en el turismo (Hall y Jenkins:1995; Jenkins 2000; Dradge y Jenkins: 2003), y en el caso del Ministerio esto se ve claramente en este período. Según Davis et al. (1993: 24) son tres las principales razones económicas de esta tendencia,

"los gobiernos están interesados en la reducción de la dependencia de la empresa pública de presupuestos públicos, en la reducción de la deuda pública mediante la venta de activos del Estado, y en elevar la eficiencia técnica de comercialización".

La primera medida fue en el año 1992, cuando se suprime¹⁸ el programa 002-Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo, incorporándose los cargos y los créditos presupuestales al programa 001-Administración Superior (ley 16320, art. 231 de 1992). En el año 1994 se autorizó al Ministerio de Turismo a efectuar una reestructura de sus cuadros funcionales y años después se incorporan como jefes de productos turísticos, funcionarios provenientes de otras dependencias del Estado que de a poco comenzaban a ser desmanteladas como parte de las políticas neoliberales de desregulación y privatización. La venta de activos del Estado, en este caso en propiedad del Ministerio de Turismo, tiene su punto más alto en el 2001, cuando se autoriza al Poder Ejecutivo a la enajenación bienes administrados por el Ministerio de Turismo. Desde terrenos, hasta hoteles y paradores. La eficiencia técnica en la comercialización y promoción turística, fue vía la tercerización.

A fines de 1999, cuando culminaba el período de gobierno 1995 – 2000, el Ministerio de Turismo entregó un documento denominado “Política Nacional de Turismo”, el que sistematiza las conclusiones de un Taller de Planificación Estratégica, realizado con el apoyo de la Empresa Brasileña de Turismo (EMBRATUR) y formulaba: objetivos, metas, estrategias e instrumentos de gestión. Nuevamente, como había sucedido en 1989 y en 1994 al final de un período de gobierno, se presenta un plan o una “política de turismo”. En este documento de Política Nacional de Turismo de fines de 1999, aparece la idea y planteado como objetivo por primera vez el desarrollo sustentable del turismo. Como parte de las estrategias, es en dicho documento cuando comienza a expresarse en nuestro

¹⁸ En el año 2001, este programa se suprime definitivamente.

país de manera explícita conceptos de municipalización y desarrollo local, gestión de calidad e integración regional.

Objetivos

Durante este período, los objetivos se relacionan con la idea de aumentar el ingreso de divisas, de visitantes, inversiones y el control sobre las distintas relaciones que se dan en el sistema turístico. La política turística también debía servir para poner orden y evitar situaciones de abuso. Los objetivos fueron la ordenación de los subsectores, generando un marco jurídico de las actividades, obligaciones y derechos de las empresas turísticas, la protección de los turistas y el control de la oferta que, habiéndose desarrollado en una etapa en donde el Estado no había ejercido ninguna función real de control, comienza a provocar ya problemas graves de saturación y problemas infraestructurales serios. También se persiguieron los objetivos de potenciar el desarrollo de la actividad turística y fomentar la participación del sector privado.

Los destinatarios de la política pública de turismo en esta fase fueron los actores privados (los empresarios turísticos) a los que se les ordenó la actividad turística que éstos desarrollaban o se les facilitó la generación de inversiones/emprendimientos turísticos. Otro de los destinatarios fue el consumidor turista, fundamentalmente por las acciones de promoción.

FASE DE LA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO (2005- 2010)

En esta etapa, la de la nueva política pública de turismo, los principales ámbitos desarrollados por el gobierno son la Coordinación, la Planificación, el Turismo Social y el Gobierno como garante del interés general.

La Coordinación

La coordinación es necesaria tanto dentro como entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de evitar la duplicación de los recursos entre los distintos órganos

gubernamentales de turismo y el sector privado, y para desarrollar estrategias eficaces para el turismo. Dado el gran número de organizaciones públicas que tienen un interés en materia turística uno de los principales desafíos para el gobierno es ser capaz de reunir a las distintas organizaciones y organismos juntos para trabajar por objetivos políticos comunes. Por otra parte, en varias jurisdicciones del gobierno a menudo esto ha servido para ayudar a coordinar las actividades del sector privado también (Hall:2004).

Aunque es mucha la atención que se le da a la coordinación en el turismo, muchas declaraciones políticas y de comentaristas no han podido indicar exactamente lo que realmente significa el concepto. La necesidad de coordinación sigue siendo uno de los grandes lugares comunes del turismo. Sin embargo, sólo porque un concepto resiste a una definición fácil no quiere decir que no tiene significación política (Hall:2004). Por ejemplo, en algunos casos la necesidad de coordinación es la excusa para llevar adelante reestructuraciones en organizaciones turísticas públicas. También en muchos casos, las demandas de las partes interesadas para mejorar la coordinación, en realidad significan la necesidad de una relación más estrecha entre el gobierno y los organismos de turismo públicamente financiados. Muchas asociaciones público-privadas se pueden ver claramente en la estructura de muchas oficinas gubernamentales de turismo de todo el mundo en el que una organización financiada públicamente (una corporación, un conglomerado) tiene un consejo de administración de las personas que representan los intereses del sector privado del turismo. En un nivel, esto puede ser considerado como algo bueno ya que puede promover una mayor eficiencia en las acciones que se hayan definido realizar de manera conjunta (comercialización y promoción turística por ejemplo). El punto de vista contrario sería decir que la relación entre el sector privado (o parte de éste) y el organismo público de turismo es tan estrecha, que la formulación de políticas puede ser muy estrecha también y cerradas a las alternativas de política con respecto a la población en general.

Este período fue uno de los más dinámicos con respecto a la preocupación del gobierno por la Coordinación. Al hecho de generarse una nueva institucionalidad para el Ministerio de Turismo, producto de sumarse a la cartera el área de Deportes, se sumaron el restablecimiento de relaciones con la Organización Mundial del Turismo (OMT), el impulso al Consejo Nacional de Turismo, la institucionalización de los ámbitos de reuniones con los directores de turismo departamentales (locales), la incorporación del

Ministerio de Turismo al gabinete productivo del Gobierno Nacional y el impulso de los Conglomerados (*Cluster*) de Turismo realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el apoyo del Ministerio de Turismo.

Desde el principio hubo un intento firme por parte del Ministro, de llevar adelante una política nacional o de Estado, que articulara el sector público nacional con el local y con el sector privado y su incipiente desarrollo asociacionista. A ello respondió la propuesta de reactualizar el Consejo Nacional de Turismo (CoNaTur). El CoNaTur estaba propuesto en la ley de turismo del año 1974, y fue puesto en práctica recién más de dos décadas después. No obstante, tuvo corta duración, debido fundamentalmente a la falta de capacidad técnica y administrativa dentro del Ministerio de Turismo de sostener la propuesta y a una debilidad gremial del sector.

“El consejo llega dese la mitad del período su instrumentación, estaba previsto en la ley de turismo...tenía tres integrantes, no le daba ninguna función y no funciono...personalmente entendía no estaban dadas las condiciones para hacer una política de CNT, es muy débil el sector gremial empresarial del sector. La estructura del ministerio es muy pequeña para atender todo lo que devenía para empujar el consejo y atender los problemas que ahí se planteaban...se degastó en parte, siendo una herramienta importante para el trabajo público-privado, las gremiales temían que si se instrumentaba el consejo, iban a perder el relacionamiento bilateral que tenían con el Ministerio. No había además bases estructurales de RRHH, materiales, ni dinero que no la tenían las gremiales, ni el Ministerio ni los Departamentos...no había aparato administrativo para sostener el aparato del Consejo. No había condiciones materiales para impulsarlo. No es un problema de estar en contra del Consejo, sino que no había condiciones para instrumentarlo. La experiencia del plan nacional de turismo, fue en la dirección de ir generando las condiciones para tener un CNT” (Liberoff, Entrevista concedida el 06/05/2014)

En el plano nacional, la incorporación del Ministerio a los distintos gabinetes temáticos respondió al esfuerzo de posicionar a la cadena de valor turístico, en la perspectiva del proceso de desarrollo que el gobierno impulsaba, o sea, buscar centralidad a la idea de que el Turismo era una actividad productiva, de grandes posibilidades para el país, como los números demostraban, pero también tenía una dimensión social y cultural que los gobiernos progresistas debían impulsar. Sobre la presencia del Ministerio de Turismo en los gabinetes del gobierno Nacional, Liberoff comentaba

“Está el gabinete social, el gabinete productivo, el de la innovación...entonces, en todos esos lugares, ahora el Ministerio de Turismo y Deporte forma parte de las estructuras que el país se fue dando para discutir determinadas cosas, eso ha sido bien importante. También esa presencia del

turismo en los gabinetes, no sólo se dio por una decisión política, sino que también el peso del turismo desde el punto de vista económico, del peso en el PBI, de la generación de empleo...permitió al turismo ganarse esa institucionalidad” (idem)

A mediados de 2005 desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del Uruguay, se comenzó a trabajar en la idea de desarrollar un instrumento de apoyo a la competitividad sustentado en la lógica de *clusters*, conformándose un pequeño equipo técnico que, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diseñó un programa que combinaba la experiencia internacional en la materia, antecedentes nacionales exitosos en cuanto a la operativa de programas basados en proyectos y la impronta del equipo de diseño del programa.¹⁹ Dicho programa, el Programa de Apoyo a la Competitividad y Cadenas Productivas (PACC), se firmó con el BID, avanzó en su ejecución; y a partir del mismo, se apoyaron varias iniciativas de Conglomerados, entre ellos los de Turismo, fundamentalmente el del Departamento de Colonia y de Montevideo. Si bien no fue una iniciativa que surgió desde el propio Ministerio de Turismo, desde el comienzo contó con el respaldo y apoyo institucional a este proceso de asociatividad por parte de Turismo.

En esta fase el Ministerio de turismo ganó en institucionalidad. Tuvo presencia en ámbitos de decisiones importantes del Gobierno Nacional (los gabinetes), en el ámbito de la opinión pública donde se logró colocar el concepto de que en Uruguay había turismo todo el año y que era una actividad productiva de primer orden para el país, en el diálogo con los gobiernos departamentales (locales) y con las gremiales del sector, a nivel internacional con la re incorporación a la Organización Mundial del Turismo, y finalmente con la recuperación de la Dirección Técnica en el ámbito del Ministerio. Un ejemplo concreto de coordinación durante esta fase es en materia de participación en ferias internacionales. Por primera vez el país participaba en ferias bajo la marca paraguas UruguayNatural, en donde todas las empresas e intendencias estaban en el mismo stand, y no cada una por separado como solía suceder.

¹⁹ Insumos para políticas de Competitividad y Conglomerados en Uruguay. Lecciones aprendidas 2006-2009

Planificación

La planificación del turismo desde el sector público se presentó en este período de manera participativa, con enfoque del turismo sostenible (Hall:2000), integrando valores económicos, ambientales y socio culturales.

Nuestro país recibía por primera vez el apoyo de un préstamo BID para Turismo. Esto sucedió en el año 2006. Con el respaldo financiero de ese programa, el respaldo del Consejo Nacional de Turismo y la voluntad política, se dio impulso a la elaboración del Plan Nacional de Turismo, concretándose en el año 2009 su aprobación final: Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020.

La construcción del Plan Nacional de Turismo, marco un hito en el país, fundamentalmente por la metodología de construcción del mismo, de manera participativa, sobre la base del consenso y que integró a distintos actores de la actividad, desde públicos, privados, el sector académico y a la comunidad. Como el propio plan dice, y en palabras del ex Ministro de Turismo Lescano

La aprobación del primer Plan Nacional constituye un hecho innovador en la historia del turismo uruguayo, ello fue posibilitado por el apoyo material del préstamo que proveyera el BID y el esfuerzo conjunto de los equipos técnicos del Ministerio y del Programa que planearon, promovieron y orientaron la preparación del plan. (Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020:7)

Con el Plan Nacional de Turismo sostenible se incorporaron conceptos y estrategias vinculadas con el desarrollo de un modelo turístico sostenible (económica, ambiental y socioculturalmente), con la innovación y la calidad, con el incremento de las capacidades, con la calidad del empleo, con el compromiso de los actores del sistema turístico y con la descentralización política y territorial.

Paralelamente a la elaboración del Plan Nacional, así como posteriormente, se elaboraron varios programas específicos. Los programas desarrollados durante este período fueron: Circuitos Turísticos Regionales Integrados (OEA- AICD- MTD), el Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (MINTURD- BID Préstamo 1826/OC-UR) y el programa de turismo Social. A partir del programa de mejora de la

competitividad, se desarrolló un Plan de Marketing Estratégico y Operativo para el Uruguay y una Estrategia para el Desarrollo del Turismo Náutico del Uruguay, además del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020.

El turismo social

El turismo social consiste en la extensión de los beneficios de las vacaciones a segmentos de la sociedad que son económicamente débiles o están desfavorecidos en otros sentidos.

Para Haulot (apud Hall 2009:193), el turismo social comprende

"la totalidad de las relaciones y fenómenos que se derivan de la participación en el turismo de los grupos sociales con ingresos modestos, participación que se hace posible o se facilita mediante la adopción de medidas de un carácter marcadamente social".

Según Murphy (apud Hall 2009: 193) el turismo social se ha convertido en un componente reconocido y en un objetivo legítimo para el turismo moderno. Haulot (idem) amplía aún más esta perspectiva al subrayar que el turismo social encuentra su justificación en el hecho de que sus objetivos a nivel individual y colectivo están en sintonía con la opinión de que todas las medidas adoptadas por la sociedad moderna deberían garantizar mayores niveles de justicia, más dignidad y un mejor disfrute de la vida para todos los ciudadanos. Sin embargo, el deseo de los elementos conservadores de la sociedad para reducir el grado de intervención del gobierno en la vida económica y privada, y por otorgar prioridad a los intereses individuales frente a las necesidades del colectivo, ha hecho que disminuya de manera apreciable el apoyo al turismo social en todo el mundo en los últimos tiempos (Hall 2009: 193).

El programa de Turismo Social en nuestro país, si bien era mencionado por anteriores gobiernos, y hasta se había creado por ley un registro de empresas de turismo social en el año 1989, nunca se ejecutó como una política, y en el caso del gobierno del Frente Amplio, éste era un tema crucial. El enfoque del gobierno sobre esta modalidad turística era

"El turismo social es una variante del turismo interno, necesita de algún tipo de respaldo para poder desarrollarse, organizando los grupos, organizar y dar aportes o subsidiar para que se materialice. Desde ese enfoque, tratamos de conocer otras experiencias, por ejemplo la del INSERSO de España...que dice que el primer beneficiario era el empresario y después el turista...al revés de lo que entendíamos...el gobierno de España estaba operando como un agente operador...se

instrumento el programa, financiando el estado el 35% del programa de turismo social, y se buscaba complementar con la estacionalidad...” (Liberoff, Entrevista concedida el 06/05/2014)

La implementación de este programa intentó en principio que los operadores presentarán alguna variante al modelo español para aplicarse en Uruguay. Para ello el gobierno aportaría un millón de dólares. No hubo propuesta por parte de los operadores, por lo cual el gobierno se encargó de su implementación, tratando de no competir con los privados, coordinado con las ofertas turísticas de las administraciones departamentales y financiando transporte, alojamiento y alimentación. En principio comenzó con trabajadores, pero luego fueron ampliándose los beneficiarios.

De cualquier manera, la implementación de este programa no tuvo todo el apoyo que se esperaba en un principio

“Ese es un problema que se tiene hoy, como promover turismo social, como se le hace saber los derechos que tiene la gente, la central obrera nunca asumió que el turismo social tenía como destinatario final a un porcentaje de trabajadores, no hubo apoyo de los sindicatos. La idea es conformar un Sistema Nacional de Turismo Social, no es que el Ministerio organice todo, el Banco de Previsión Social debe apoyar, las colonias de vacaciones, ganar más sectores para incorporarlos al sistema de turismo social, y eso implica descompartimentar cosas y genera problemas... Para rentabilizar las estructuras...el Ministerio encontró de alguna manera determinados indicadores de administrar este programa, hoy tienen diferentes formas de apoyo a grupos de trabajadores, quinceañeras, adultos mayores...se trabaja con la estructura comercial establecida, se generan paquetes con determinados precios, estructuras, y lo venden las agencias de viajes por su cuenta...”

B. Liberoff Entrevista

El Gobierno como garante del interés público

El papel final que desempeña el gobierno en el turismo es el de protector de los intereses públicos. Aunque esto no es necesariamente exclusivo del turismo, lo cierto es que ese papel va a tener implicaciones muy importantes para el desarrollo de la política turística. De hecho, la planificación turística llevada a cabo desde el sector público, que se basó sobre todo en el enfoque de sostenibilidad, donde la equidad constituye una preocupación primordial, sirve de árbitro entre las partes que defienden intereses contrapuestos.

La defensa de los intereses locales y los de las minorías, ha sido uno de los ámbitos a los que el gobierno en este período, comenzó a prestarle más atención. Especialmente

considerando que ha tenido que cumplir la misión de buscar el equilibrio entre diferentes necesidades y valores, con el fin de satisfacer los intereses públicos nacionales o regionales, en vez de los intereses privados mucho más específicos y limitados. Esto no significa, por supuesto, ignorar el hecho de que diversos intereses turísticos se representan a menudo dentro de la estructura de gobierno, en particular bajo la forma de asociación público-privada (Bramwell y Lane:2000; Jenkins: 2001). No obstante, es necesario entender que la política turística forma parte de una gama más amplia de políticas gubernamentales en materia económica, social, medioambiental y de bienestar. Lo ideal sería que las decisiones políticas reflejen el deseo de satisfacer los intereses del nivel pertinente de gobierno (nacional, provincial / estatal o local) en lugar de los intereses definidos a nivel grupal por ciertos integrantes de la actividad turística (Hall:1994), aunque en realidad los grupos de interés en general han llegado a dominar el proceso de la política de turismo.

El carácter democrático de la planificación llevado adelante durante el gobierno en este período, el impulso al turismo social, las medidas de estímulo a otros territorios no tan turísticos del país, la participación activa en diferentes ámbitos de coordinación público-público y público privado; son algunos de los argumentos para considerar que uno de los ámbitos de actuación del gobierno en el contexto del turismo, fue el de garante del interés general.

Otras acciones

Durante esta fase se plantea una cuestión que merece una apreciación. En el año 2006 se accedió a un préstamo del BID (MINTURD- BID Préstamo 1826/OC-UR), conocido como Programa de Mejora de la Competitividad de los Destinos Turísticos Estratégicos. Este programa permitió, entre otras cosas, financiar y apuntalar la elaboración del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020. Pero también constituye un ejemplo más de “*policy networks*” o redes de políticas, es decir la introducción de agentes privados (externos, en este caso un organismo internacional) en las políticas públicas. Como fue con el ámbito de promoción turística durante la fase del neoliberalismo (y que durante esta fase es mantenida con una agencia de publicidad), ahora se introducía para la planificación turística.

El BID estableció que el país debería tener primero un diagnóstico para la aprobación del préstamo para el programa, y este diagnóstico sería realizado con una consultora internacional. Con la aprobación del programa, la implementación contó con una estructura organizativa dentro del propio Ministerio de Turismo. Se logró una tecnificación y profesionalización importante, pero generó una estructura de planificación turística paralela a la existente en el ministerio, bastante débil en cualificación y estructurada por productos turísticos. El área de planificación del ministerio tuvo una participación secundaria y desconectada del trabajo del programa BID.

Otra de las acciones a destacar durante esta fase es la de mejora del conocimiento, en particular la información estadística. Se instrumentó la Cuenta Satélite de Turismo para el Uruguay. Las estadísticas que venía desarrollando el Ministerio de Turismo, paulatinamente se fueron insertando en la metodología de Cuenta Satélite del Turismo de la Organización Mundial del Turismo (OMT). Un proceso que llevó cuatro años y contó con la colaboración de la OMT. También en la misma línea de mejora de la información estadística se comenzó a realizar la encuesta de turismo interno, primero con una encuestadora y luego se insertó en la encuesta continua de hogares con el Instituto Nacional de Estadísticas.

Objetivos

En esta fase del gobierno como coordinador y armonizador, aparecen nuevos fines de la política turística: la creación de ofertas más atractivas mediante la agrupación de productos y la mejora de las plataformas de comercialización, la diversificación de mercados y de oferta turística. Se inician acciones relacionadas con la calidad y aparecen objetivos que buscan la consolidación de estructuras variadas cuyo fin sea la cooperación entre los actores.

Los destinatarios de la política pública de turismo en esta fase fueron la propia Administración Pública con las medidas tendientes a mejorar la coordinación y la población en general de los destinos del país.

CAPITULO IV. De la política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística.

Fue a partir de los años 60 y en plena era del desarrollo, cuando nació la idea que el turismo y especialmente el internacional, podía y debía beneficiar a los países subdesarrollados. El argumento era que, la llegada de numerosos turistas extranjeros aportaría las divisas e inversiones necesarias para reducir el déficit estructural de la balanza de pagos de dichos países y, por efecto derrame, éstos iniciarían el camino hacia el desarrollo (Capanegra 2010: 196). Esto quedo reafirmado por la ONU en su conferencia de Roma en 1963 cuando proclamo enfáticamente “el turismo puede aportar y aporta efectivamente una contribución vital al crecimiento económico de los países en vías de desarrollo”²⁰

La política y la planificación del desarrollo turístico fueron lentamente co-fundiéndose en un cuerpo doctrinario de neto corte técnico que se expandió a través de sistemas e instituciones de asistencia y ayuda internacional. Esta concepción, fertilizada por la tecnocracia creciente de la época, generó un modelo de aplicación universal para desplegar al turismo como factor de desarrollo, el desarrollo turístico (Capanegra 2010:197). Dicha concepción fue diseminada e implantada en los países subdesarrollados (idem), y además validada por la narrativa mítica del paradigmático caso Español. El planeamiento, herramienta que garantizaba eficiencia, neutralidad y racionalidad para tomar decisiones, generó una intelectualidad (internacional) especialista en la materia que exhibió un estilo caracterizado por la creciente despolitización (en apariencia) del desarrollo turístico.

En nuestro país, el neoliberalismo se originó a fines de los sesenta y se construyó a partir de dos etapas, la dictadura (1973- 1984) y los años noventa (Olesker: 2009). Es en 1968 cuando se comienza a alinear la política económica de manera casi total al Fondo Monetario Internacional. El período dictatorial significó la puesta en marcha definitiva de este modelo social y económico. La eliminación de las libertades políticas, sindicales y sociales fue la condición que dio viabilidad a un proceso de reestructuración económica capitalista del modelo de acumulación hacia la apertura irrestricta, la plena liberalización y

²⁰ ONU (1963) “Recomendaciones sobre turismo y Viajes Internacionales”, Conferencia de Roma.

la redistribución regresiva del ingreso, como ya se anunciaba en los fundamentos económicos del Plan Nacional de Desarrollo 1973- 1977 elaborado por el último gobierno democrático antes de la dictadura (idem).

Durante la dictadura en nuestro país, Díaz Pellicer (2012: 33) concluye que en materia de turismo

“...las temáticas que más ocuparon a los hombres del gobierno fueron las relacionadas con la diversión (casinos), con la declaración de monumentos históricos nacionales y con el transporte de visitantes al país. El interés del gobierno por controlar los casinos respondió fundamentalmente a necesidades fiscales, y no tanto a que se viera como un punto de atracción del turismo. El afán por declarar a lugares, construcciones y objetos como monumentos históricos nacionales correspondió más a un interés de perpetuar en la memoria de los uruguayos hechos patrióticos y así justificar su actuación, que a propender a su conservación y promoción. En lo que sí se observa un avance importante es en el transporte de visitantes sobre todo por la construcción de los puentes internacionales sobre el río Uruguay, que facilitaron y agilizaron el traslado de turistas argentinos.”

En nuestro país, el desarrollismo, la idea de desarrollo turístico que comentábamos párrafos arriba, fue introduciéndose a partir del año 1972 cuando la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), Clement- Smith Inc. elabora el informe “Siete pasos para acelerar el turismo en Uruguay”. El propósito del informe era explicar cómo podía Uruguay extender su temporada turística. Posteriormente vinieron desde el Plan Nacional de Desarrollo 1973-77, pasando por las resoluciones de los Cónclaves durante la dictadura, la ley de turismo del año 1974, el II Plan Nacional de Desarrollo 1977-82 y el Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay de 1978 elaborado por la OEA- CICATUR (fue el primer Plan de turismo del país). En todos ellos el objetivo primordial era la elaboración de una política turística, y fomentar el interés del capital privado en esta industria. Además de puntos tan generales como fomentar zonas turísticas, campañas de promoción en la región, entre otras. En el Plan Nacional de Desarrollo de 1973-77 aparece como una de las metas a alcanzar

“...realizar un reordenamiento institucional centralizando las actividades turísticas en la Dirección Nacional de Turismo y la Comisión Nacional de Turismo. La Dirección Nacional de Turismo tendrá la responsabilidad de programar, ejecutar y coordinar la política de desarrollo del turismo”.

Al Plan Nacional de Turismo del año 1978, le sucedieron estudios específicos como el informe de Asistencia Técnica “Recursos Termales del Uruguay, elaborado por la OMT en

1981; el de “Expansión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú” elaborado en 1985 por el PNUD- OMT; el Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (1986) centrado en el análisis y propuesta desde la teoría del espacio turístico de Boullón y el Programa de Desarrollo Turístico de las Termas del litoral del Uruguay, elaborado por Hidrosud Sociedad de Consultores en 1988. Todos estos estudios fueron financiados por organismos internacionales, con técnicos extranjeros (fundamentalmente españoles) y resultaron ser planes indicativos con una lógica de compensación territorial. Esta lógica de planificación y de desarrollo regional, era coherente con la concepción dominante en América Latina, y en particular para Uruguay en ese momento. Al respecto, Bosier (apud Gallicchio y Camejo 2005;19) señala

“Esta concepción del desarrollo implicó a su vez una práctica metodológica específica: los procesos de desarrollo regional debían partir de planes y, en un contexto aún marcado por el modelo keynesiano, esta planificación normativa debía partir desde los organismos del gobierno central. Los planes fueron diseñados con una fuerte lógica compensatoria hacia los territorios desfavorecidos, recurriendo principalmente al aporte exógeno de recursos y centrandolo en ellos las estrategias más que en un análisis y aprovechamiento de los recursos locales”.

Con todo lo anterior, entendemos que, si bien el neoliberalismo en nuestro país se origina a fines de los sesenta y una etapa de construcción del mismo fue durante la dictadura; en materia de acciones e instrumentos de política pública de turismo predominaron, fundamentalmente durante la década de los 80’, aquellas de corte más desarrollistas. Como demostró Garce²¹ (2002) para el caso del agro y la reforma administrativa, y a pesar de que la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) fracasó a fines de los sesenta por falta de voluntad política, algunas de las principales recomendaciones de la misma fueron efectivamente incorporadas a las políticas públicas de nuestro país en años posteriores. De manera que podemos establecer el período de gobierno que va desde el año 1986 a 1990 como de desarrollismo durante el retorno democrático en materia de política pública de turismo en nuestro país.

²¹ En enero de 1960 se crea la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), con el cometido de preparar planes orgánicos de desarrollo. Para Garcé, A. (2002) la CIDE proponía una propuesta de cambio que implicaba una transformación radical, que tenía como postulado central la reivindicación de la programación científica del desarrollo. Habla de Desarrollismo Cepalino (postulados de la CEPAL), diferenciándolo del desarrollismo real, pragmático del período de Luis Batlle. A pesar de que la CIDE fracasó, este autor considera que algunas de las principales recomendaciones de la CIDE fueron efectivamente incorporadas a las políticas públicas de nuestro país, y lo demuestra para el caso del agro y de la reforma administrativa.

Con la restauración de la democracia en nuestro país, las acciones en materia de turismo por parte del gobierno, incorporaron en la política pública de turismo, algunas de las recomendaciones desarrollistas, principalmente en el desarrollo de programas y planes indicativos, del saber experto de técnicos internacionales y a través de organismos internacionales, con lógicas de compensación territorial y objetivos de desarrollo turístico y equilibrio de la balanza de pagos.

La fase del neoliberalismo en la política pública de turismo en nuestro país, corresponde a los tres períodos de gobierno comprendidos entre 1990 y 2005. Con la consagración del neoliberalismo como paradigma económico y político, asistimos en los años 90 en Uruguay, como en muchos países latinoamericanos, a una fase de transición de un Estado interventor a un Estado socio del mercado. El neoliberalismo, que se originó a fines de los sesenta y se construyó en nuestro país con la dictadura en una primera etapa, se profundizó y armó definitivamente en la década de los noventa (Olesker:2009).

A comienzos de la década del setenta, principalmente a partir de la crisis del petróleo de 1973, la economía occidental inspirada por el keynesianismo comenzó a exhibir problemas tales como caídas en la producción y la productividad y aumentos en la inflación y el desempleo. Comienza ya a esa altura el tránsito hacia una nueva etapa histórica, la actual, el neoliberalismo. Se fueron generando las condiciones para la instrumentación de políticas de privatización, desregulación y flexibilización laboral. La privatización reduce la presencia estatal en la producción de bienes y servicios y la capacidad de generar o mantener puestos de trabajos en el sector público. La desregulación limita la capacidad estatal para intervenir en la economía y la flexibilidad laboral ataca el poder de los sindicatos y la rigidez del keynesianismo para los desplazamientos al interior y hacia el exterior del mercado laboral (Isuani y Filmus:1998).

Como rasgos de esta etapa neoliberal, podemos señalar el resquebrajamiento a las barreras nacionales a la producción y el comercio (la construcción de una sociedad global), al desplazamiento del eje de producción (de la industria a los servicios) que genera un fuerte impacto en el mercado del trabajo. Un mercado de trabajo al cual se accede con crecientes niveles de calificación y educación, y un mercado de trabajo que se fragmenta (cada vez más distancia económica y social entre quienes están en condiciones de acceder a la

modernidad y quienes ya no pueden aspirar a ello). Otro de los rasgos es la presencia de la pobreza estructural y un nuevo fenómeno social producto de la recesión e inflación, el crecimiento económico se asocia ahora con el aumento del desempleo y con la exclusión. Una exclusión, ya no de formas elementales de vida humana, sino de las inmensas posibilidades del nuevo mundo (Isuani y Filmus 1998;8). Para Reich (1993), se ha producido también una transición de una producción orientada al volumen, a otra que apunta al valor. En consecuencia, no se trata ya del consumo de productos relativamente simples al que había que integrar a los excluidos en la segunda posguerra, sino de bienes cada vez más valiosos capaces de ser consumidos, en forma creciente, por quienes concentran el grueso del ingreso social.

En nuestro país, en la década de los noventa, la aplicación de políticas neoliberales permitió generar en la economía nacional un proceso relativamente sostenido de crecimiento económico en un marco de desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas. Este desarrollo de las fuerzas productivas se expresó primero en un fuerte proceso de especialización e inserción internacional subordinada en los sectores de la agroindustria selectiva y de la intermediación (comercial, financiera, de comunicaciones, entre otros), en el desarrollo en más profundidad de las relaciones capitalistas en el sector agropecuario, en el aumento notorio de la presencia del capital trasnacional en la economía nacional y en el aumento de la dotación de fuerza de trabajo asalariada (Olesker:2009). La fuerte dependencia de este desarrollo con la acumulación capitalista mundial, en un proceso de fuerte sensibilidad a los cambios en el contexto internacional; el carácter concentrador del desarrollo de las fuerzas productivas con predominio de los grandes capitales nacionales y trasnacionales en el proceso económico (en la producción, exportación, comercio, entre otros); la caída del salario real y la precarización del trabajo; y una fuerte exclusión y fragmentación social, se han caracterizado en el país por la aplicación del neoliberalismo (Olesker:2009).

El modelo se agotó a fines de los noventa y el puntillazo final fue dado por la crisis de los años 2000 a 2003. A este punto de quiebre del período recesivo que se da a partir del año 2003 se le debe sumar un particular endeudamiento que asume el país (FMI, BID, BM) por un monto cercano a los 3.800 millones de dólares lo que facilitó la reapertura del resto del sistema financiero. Entre los elementos de la crisis y sus efectos vinculados a variables que

tienen incidencia en el mercado de trabajo, se encuentran los efectos de la crisis sobre la emigración como estrategia de supervivencia. En este período se generó un fuerte incremento de la emigración internacional desde Uruguay, marcada por hombres y jóvenes, que poseían un nivel educativo promediamente más alto.

En el turismo, el modelo neoliberal se refleja en la forma que adoptan las políticas públicas comprometidas con la producción y reproducción del capital y con inversiones públicas orientadas a la creación de un nuevo sistema de objetos cuya materialidad es demandada por el nuevo sistema de acciones que se imponía. (Rita de Cassia Ariza Da Cruz 2006:337). La globalización generó cambios en los patrones de localización del capital y el incremento de las comunicaciones incentivó nuevas interacciones en el territorio produciendo, ente regiones y ciudades, mayor competencia y desestructuración del tejido productivo de base fordista (Capanegra 2010:210).

Durante esta etapa, las políticas turísticas reciben las influencias globalizadoras. Los rasgos de este nuevo paradigma turístico son la globalización de los mercados, la segmentación de la demanda, las economías de escala en las actividades turísticas, las nuevas tecnologías disponibles, la exigencia de la sostenibilidad ambiental y social de las iniciativas, el reto de la competitividad por la vía de la calidad y la eficiencia y la generalización espacial del turismo que abarca tanto la internacionalización como una interiorización de la mirada turística. Esto último ha dado como resultado una multiplicación de los promotores turísticos y una proliferación formal y funcional de mercados de oferta, que engloba también a los turismos de interior (Valenzuela apud López Palomeque 1999:28). Por otra parte, el proceso de desregulación presupone una pérdida de protagonismo de la intervención pública en el sistema económico, que afectaría al contenido de las políticas turísticas y al desarrollo de la actividad (López Palomeque 1999:28)

Los shoppings, la presencia de cadenas hoteleras internacionales, los cruceros, el turismo rural como alternativa productiva, el crecimiento de carreras en turismo, y las inversiones privadas que se radicaron en el litoral termal (en el departamento de Salto fundamentalmente), son algunas de las manifestaciones propias de esta fase en el país.

En esta etapa se comienza a utilizar el término de Producto Turístico, como representativo de una realidad compleja y sustitutoria de conceptos anteriores más simples. El término producto turístico involucra al conjunto de bienes, servicios y demás elementos externos que el turista utiliza para su beneficio (López Palomeque:1999). Aquí la política turística persigue mejorar el producto turístico ante un mercado cada vez más sofisticado y que se ha transformado en segmentario y donde existe un claro conflicto entre valores como desarrollo y sostenibilidad que son de difícil gestión (Velasco:2005) debido a que no existe una clara autoridad reguladora que mantenga un equilibrio entre los intereses políticos y económicos.

En nuestro país, durante la década de los noventa, el sector turístico tuvo un fuerte crecimiento en términos de cantidad de visitantes, inversiones e ingresos. En el año 1997, nuestro país pasó los dos millones de visitantes. El modelo de desarrollo turístico que se vivió hasta inicios del año 2000 era determinado por la falta de planificación estratégica, promoción y coordinación a escala nacional, marcado por una gestión intuitiva y una profunda dependencia con el mercado argentino (Píriz:2001). Frente a la crisis del 2002-2003, que afectó hondamente al conjunto de la sociedad, el sector turístico de poco peso por parte de sus organizaciones gremiales, su poca capacidad de dar respuestas y su baja representatividad probablemente hayan acrecentado los efectos de esta crisis en el sector (Buere:2005)

Por primera vez una fuerza política de izquierda llega al gobierno nacional (Frente Amplio- FA). A partir de la asunción del Frente Amplio al gobierno en el año 2005, comienza a emerger un nuevo paradigma en materia de políticas públicas. Un nuevo Estado de Bienestar en el neoliberalismo, lo que Esping Andersen (2000: 101-127) señala como un modelo social-demócrata (institucional-estatal). El gobierno desde el 2005 comenzó un proceso de transformaciones estructurales para cambiar al modelo (liberal, aperturista, concentrador y excluyente) creado por la dictadura y consolidado por los gobiernos posteriores a la misma y llevarlo hacia un modelo distributivo e incluyente, con reformas en las estructuras de producción y distribución, con políticas públicas activas tendientes a configurar el Estado de Bienestar moderno y con participación social como garante activo de este proceso transformador. Es el tránsito del modelo liberal, aperturista,

concentrador y excluyente al modelo regulador, autoconcentrado, distributivo e incluyente (Olesker: 2009).

Históricamente, el turismo en nuestro país no era un sector que la izquierda le diera prioridad e importancia. Es más, era mirado con desconfianza. La izquierda demostró que pudo gestionar el turismo, incluso mejor de lo que se había hecho.

Durante la fase de la nueva política pública de turismo se comienza a madurar un nuevo modelo de política turística, en sintonía con las políticas públicas en general impulsadas por el gobierno. Se propicia entonces la oportunidad de que el Gobierno Central despliegue un nuevo papel en la arena turística, sobre todo en la adopción de nuevos ámbitos de actuación y de relacionamiento con los actores, buscando el interés general.

Lo primero fue el cambio en la concepción que los decisores públicos tienen del turismo, y con ello fue posible renovar los objetivos de la política pública de turismo. Las ideas claves pasan a ser la consideración del turismo como un derecho, la importancia de la coordinación con los actores, la consideración de aspectos sociales, económicos y ambientales que superan las miradas anteriores y la importancia de superar la mirada de temporada y pensar en lo estratégico. El Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020, por ejemplo, recoge estas ideas y las aplica, mostrando un nuevo camino para la política turística.

Durante esta fase, cambia la concepción del rol que puede asumir el propio Gobierno Central. Las acciones tendientes a facilitar la coordinación y cooperación entre todos los agentes implicados favorecen la superación de los problemas y conllevan la posibilidad de crear plataformas de colaboración entre diferentes actores.

Los decisores públicos amplían los ámbitos de actuación. Al cambiar el papel del Gobierno, se asumen nuevos ámbitos como el de turismo social, el de coordinación y el de garante del interés general. Además, los decisores comprenden la importancia de actuar como factor de agregación capaz de articular a la multiplicidad de agentes que intervienen en el turismo. Superar la visión del turismo y de la política turística heredadas permitió reconocer nuevas capacidades de interacción muy productivas. Además, cooperar con otros

niveles de gobiernos y otros agentes del turismo confirmó la posibilidad de que el Gobierno Central asumiera un nuevo papel coordinador.

La nueva política turística pretende articular sistemas que permitan estrategias generales, pero con una gran capacidad de adaptación a los casos singulares. La concepción ahora es de desarrollo de la política turística, y no de una política de desarrollo turístico.

Reflexiones finales

Así como la política pública de turismo ha tenido poco interés en nuestro país, el turismo también ha tenido poca importancia desde la mirada política (estudios desde las ciencias políticas o los ámbitos políticos del turismo). La defensa del turismo como perteneciente a la esfera económica (el desarrollo turístico como estrategia), ha eximido o llevado a que se argumente que es un sector en donde no hay espacio para la ideología y que se ajusta a cualquier régimen político. Lo anterior contrasta claramente con la importancia económica que la actividad tiene para los Gobiernos (apreciada por ejemplo en la posición que ha ocupado en los ministerios), con su significado simbólico y mediático, con la posibilidad de capitalización de éxitos o las relaciones con el exterior. El campo teórico del análisis de políticas provee de un conjunto de herramientas teóricas que permite realizar una investigación estricta de la acción de los gobiernos en materia de turismo.

En Uruguay, el turismo fue estructurado para cumplir diferentes funciones como política pública según la lógica, posibilidades e intereses del gobierno de turno. Dicho sector no estuvo exento de padecer los avatares de los conflictos sociales, económicos y políticos de cada época (la dictadura, el corte de los puentes internacionales, la crisis económica y social del 2002). En perspectiva de largo plazo, se puede formular que la política pública de turismo desarrollada por el Ministerio de Turismo del Uruguay desde 1986 hasta el 2010, cumplió las tres funciones genéricas del Estado: viabilizar las condiciones para el proceso de acumulación, contribuir al orden social y obtener apoyo político. Estas funciones no se dieron por separado, sino que cada gobierno las desplegó, pero con magnitudes e intensidades diferentes. A la salida de la dictadura, durante la fase del desarrollismo, las funciones apuntaron a contribuir al orden social y viabilizar las condiciones para el proceso de acumulación. Durante la fase del neoliberalismo, la política pública de turismo contribuyó con mayor magnitud a viabilizar las condiciones de acumulación. Durante la fase de la nueva política pública de turismo, las funciones apuntaban a contribuir con el orden social y a obtener apoyo político.

No existe ningún estudio de política comparada en nuestro país que permita afirmar que existe una relación causa- efecto entre una política pública de turismo decidida y una mayor expansión de la actividad, por lo que no es posible afirmar tampoco en nuestro caso,

que la política pública de Turismo en Uruguay haya sido un factor determinante en el crecimiento turístico. Sin embargo resulta evidente que la intervención del Gobierno mediante el desarrollo de distintos instrumentos, resultó cuando menos, un factor importante en el conjunto de circunstancias que han intervenido para que el crecimiento turístico en el país pueda calificarse de manera positiva.

Con la creación del Ministerio de Turismo en el año 1986, el gobierno asume fundamentalmente el rol de planificación (indicativa) y de canalizador de los flujos turísticos hacia las zonas de menor grado de desarrollo. Este rol es dejado de lado en la década de los noventa para pasar a uno de estímulo a la actividad turística, fundamentalmente a la generación de oferta turística generada por el sector privado. En el momento en que el turismo ha alcanzado un grado de crecimiento suficiente, el gobierno asume la función de garantía, regulando principalmente la actividad de los subsectores. Paralelamente, aceptando un papel de promoción, lideran la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país, convertido en destino, en el exterior. Finalmente, el gobierno asume el rol de coordinación entre agentes e intereses diversos y de catalizador del potencial turístico del conjunto del país.

Durante estos veinticinco años de la política pública de turismo en Uruguay, desarrolladas por el Ministerio de Turismo, hemos identificado tres fases, cada una de las cuáles presenta características singulares. Cada una de las fases ha aportado una perspectiva que, siendo sucesivamente superada, dejaba en la experiencia acumulada del sector público una referencia útil para los nuevos retos. Los cambios en cada fase respondieron más que nada a modificaciones en el referente básico que estructura las decisiones públicas. De este modo los cambios que modificaron los ámbitos de actuación que asumía el gobierno en cada fase, acusan los cambios de gobierno, la crisis del sector, o las modificaciones en los entornos institucionales inmediatos o la renovación de los responsables públicos. No se identificó la acción de los partidos de la oposición en el Parlamento, como generador de cambios del ámbito de actuación del gobierno en materia de turismo.

En la que denominamos fase del Desarrollismo en la recuperación democrática, las acciones en materia de turismo por parte del gobierno, incorporaron en la política pública de turismo algunas de las recomendaciones desarrollistas, principalmente en el desarrollo

de programas y planes indicativos, del saber experto de técnicos internacionales y a través de organismos internacionales, con lógicas de compensación territorial y objetivos de desarrollo turístico y equilibrio de la balanza de pagos.

En la fase del neoliberalismo los objetivos se relacionan con la idea de aumentar el ingreso de divisas, de visitantes, inversiones y el control sobre las distintas relaciones que se dan en el sistema turístico. El principal destinatario de la política pública de turismo era el empresario turístico. Las políticas públicas de turismo contribuyeron al modelo neoliberal, generando condiciones para la reproducción del capital, a la privatización y desregulación.

Durante la fase de la nueva política pública de turismo, cambia la concepción que los decisores públicos tienen del turismo, y con ello fue posible renovar los objetivos. En esta fase se modifica la argumentación fundamental de los objetivos de la política turística al incorporarse valores sociales (los ámbitos de actuación del gobierno se amplían al de turismo social y al de garante del interés general). La política turística incorpora la faceta política de gestión de recursos públicos, de gestión de conflictos a través fundamentalmente de acciones de coordinación. Se comienza a dejar de lado la política de desarrollo turístico, como centralidad de las actuaciones, para pasar al desarrollo de la política turística. El despliegue institucional del Ministerio de Turismo, con presencia en los gabinetes del gobierno nacional, en los medios, en el ámbito de las relaciones internacionales y con los gobiernos departamentales (locales), así como el Plan Nacional de Turismo, son los instrumentos fundamentales de esta transición.

Los objetivos tradicionales de la política pública de turismo en Uruguay han estado vinculados con la idea del turismo como estrategia de desarrollo económico. Por ello ha sido el fomento a la actividad turística (estímulo, promoción) el ámbito de la actividad de mayor presencia y despliegue durante el período de estudio. No obstante, la planificación, vinculada a la idea de utilizar el turismo como instrumento de desarrollo económico y territorial, ha jugado un papel parecido.

Los destinatarios de la política pública de turismo han sido fundamentalmente la propia administración nacional de turismo y los privados (sector empresarial). En el primero de los casos ya sea para mejorar su estructura, su organización, para alivianar el peso del

estado, o para mejorar los ámbitos de coordinación. En el segundo de los casos, fundamentalmente para promover la inversión privada en el sector o bien para regular el funcionamiento de los subsectores del turismo.

En general puede afirmarse que la política pública de turismo en el período estudiado, se desplegó en un contexto de crecimiento de la actividad turística en nuestro país. El desarrollo de este espacio ha resultado vital para los Gobiernos, por lo que el conflicto entre negocios y gobierno se ha mantenido dentro de límites muy pequeños (a como viene cada temporada en el este), desviando los procesos de decisión de las cuestiones controvertidas a los espacios de acuerdo. La relativa falta de conexión de la política turística con otras arenas políticas ha permitido el desarrollo de un área poco cuestionada desde otros ámbitos, a costa de renunciar a una acción política más integrada.

El futuro de la política turística debe pasar por enfrentar las contradicciones que la actividad genera y que se desenvuelven en ámbitos que exigen un papel activo de los decisores públicos. El equilibrio entre los actores y la ponderación entre el uso intensivo de bienes públicos y el desarrollo de una actividad beneficiosa reclama de los Gobiernos que asuman sus responsabilidades acorde con la función que representan.

Por último, las políticas públicas de turismo en nuestro país, han sido consecuentes con cada gobierno y han acompañado, más tardíamente, los cambios de los paradigmas turísticos, de las grandes etapas del turismo, que en definitiva tienen que ver con los procesos de acumulación del sistema capitalista (fordista y posfordista). Se encuentran en la etapa del turismo posindustrial (Molina: 2006), caracterizadas por una nueva cultura de los actores del turismo: turistas, prestadores de servicios, gobierno y comunidad local.

REFERENCIAS

Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *El estudio de las políticas públicas*, México: Fondo de Cultura Económica.

Anaya Ortiz J. & Palafox, Alejandro (2007). Reflexiones sobre la política turística y el desarrollo sustentable en la Isla Cozumel. *Teoría y praxis* 3, pp. 153-160, México.

Antón Clave, Salvador (1998). La urbanización turística. De la conquista del viaje a la reestructuración de la ciudad turística. *Documentos de Análisis Geográfico*, 32, pp. 17-43. España.

Barretto, M., Burgos, R.& Frenkel, D. (2003). *Turismo, políticas públicas e relações internacionais*, Campinas: Editora Papirus.

Bramwell, B. y Lane, B. (Eds.) (2000). *Tourism Collaboration and Partnerships: Politics, Practice and Sustainability*, Clevedon: Chanel View.

Bote, V & Marchena, M. (1996). Política turística. En A. Pedreño & V. Monfort, *Introducción a la economía del turismo en España* (295-326). Madrid: Civitas.

Capanegra, Cesar Alejandro (2006). La política turística en la Argentina en el siglo XX. *Aportes y Transferencias*, 10 (1), pp.43-61, Argentina: Universidad de Mar del Plata.

Capanegra, Alejandro (2010). La política turística Argentina del siglo XX. Emergencia e institucionalización del turismo. En Boto, Leonardo (comp.) *Turismo & Gobierno. La construcción de una política interdisciplinaria* (185-216). Buenos Aires: Fundación Pro Turismo.

Castillo Nechar, Marcelino (2008). La política turística: un comparativo conceptual entre su significado tradicional y la visión crítica actual. En Hernandez, Luna Manuel & Trujillo, R. Jorge (coord.). *Un acercamiento a la política turística en México* (121- 143). México: UAEM.

Cohen, Eric (2005). Principales tendencias en el turismo contemporáneo. *Revista Política y Sociedad*, 2(1). pp 11-24.

Cruz, Rita de Cassia A. (2000) *Política de turismo e territorio*, Sao Paulo: Contexto.

Chaisawat, Manat (2006). Policy and planning of tourism product development in Thailand: a proposed model. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 1(1), pp. 1-16. Tailandia.

Díaz Pellicer, Laura (2012). El turismo receptivo en Uruguay (1930- 1986). Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/27%20El%20turismo%20receptivo%20en%20Uruguay.pdf>. Acceso en: octubre 2014.

Dradge, Dianne y Jenkins, Jhon (2003) “Destination place identity and regional tourism policy”. *Tourism Geographies*, 5(4), pp. 383-407. Australia.

Durán Martínez, A (1979) *Régimen jurídico administrativo nacional del turismo*, Montevideo: Estudios de Derecho Administrativo.

Dye, T. (1992). *Understanding public policy*. 13. ed. New York: Longman.

Elliott, James (1997). *Tourism politics and public sector management*, Londres: Routledge.

Galicchio, E y Camejo, A. (2005) *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, Montevideo: CLAEH.

Enríquez, M., Osorio, M., Castillo, M. y Arellano, A. (2012). Hacia una caracterización de la Política turística. *Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10(3), pp.417-428. España.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Fayos- Solá, Eduardo (2004). Política turística en la era de la globalización. *Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas del turismo. Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar*, 5, pp.215-232. España.

Garcé, Adolfo (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960- 1973): Revisando el “fracaso” de la CIDE*, Montevideo: Trilce.

Hall, C. Michael (1994) *Tourism and Politics: policy, power and place*, London: Belhaven Press.

Hall, C. Michael (2008) *Tourism and planning. Policies, processes and relationships* (2ª. Ed.), Harlow: Prentice Hall.

Hall, C. Michael (2009) *El turismo como ciencia social de la movilidad*, Madrid: Ed. Síntesis.

Hall, C.M. y Jenkins, J.M (1995). *Tourism and public policy*, London: Routledge.

- Hiernaux, Daniel (1996). Elementos para un análisis socio geográfico del turismo. *Turismo e Geografía. Reflexoes teoricas e enfoques regionais* (39- 54), Sao Paulo: Hucitec.
- Hogwood, B.W. & Gunn, L.A. (1991). *Policy analysis for the real world*. London: Oxford University Press.
- Isuani, Ernesto Aldo (1984). Tres enfoques sobre o conceito de Estado. *Revista de Ciencia Política*, 27, Rio de Janeiro: Fundacao Getulio Vargas.
- Isuani, E. A. y Filmus, D. (1998). *La Argentina que viene*, Buenos Aires: Ed. Norma.
- Jenkins, W.I. (1978). *Policy Analysis: A political and Administrative perspective*, Oxford: Martin Robertson.
- Keller, P. (1999). *Futured- oriented tourism policy: Strategic areas of inquiry*, 49th Congress AIEST.
- Limblom, Charles (1991) *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, México: Editorial Porrúa.
- López Palomeque, Francisco (1999). Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico. *Boletín de la A.G.E*, 28, pp.23-38, España: Universidad de Barcelona.
- Marchena Gomez, Manuel (1994). Un ejercicio de prospectiva: de la industria del turismo fordista al ocio de producción flexible. *Papers de Turisme*, 14, pp. 77-94, España.
- Meny. I, Thoening J.C. (1992) *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- Miralbell, Oriol (Coord.) (2010) *Gestión Pública del Turismo*, Barcelona: Ed. Univesitat Oberta de Catalunya.
- Molina, Sergio (1997) *Turismo. Metodología para su planificación*, México: Trillas.
- Molina, Sergio (2006) *El posturismo. Turismo y posmodernidad*, México: Trillas.
- Muller, Pierre (2006). *Las Políticas Públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nahum, Benjamín (1999) *Breve historia del Uruguay Independiente*, Montevideo: Banda Oriental.
- Nordlinger, Eric (1981). *On the autonomy of the Democratic State*, Cambridge: MA Harvard University Press.

Olesker, Daniel (2009) *Crecimiento e inclusión. Logros del Gobierno Frenteamplista*, Montevideo: Ediciones Trilce.

Oslak, O. y O'Donnell (1990). *Políticas Públicas y regímenes políticos*, Buenos Aires: CEDES.

Pearce, Douglas (1989). *Desarrollo turístico: su planificación y ubicación geográficas*, México: Trillas.

Pereira Chaves, M., J.R., Duarte, Thiago & De Padua, A. (2011). As cinco vidas da agenda publica brasileira de turismo. *Revista Académica Observatorio de Inovação do Turismo*, VI(4). Rio de Janeiro.

Pereira Chaves, Mariana (2014) A dimensao institucional das políticas públicas de turismo no Brasil en Pimentel, Thiago, Emmendoerfer, Magnus & Tomazzoni, Edegar (org.) *Gestao Pública do Turismo no Brasil: teorías, metodologías e aplicacoes* (pp. 15-38), Caxias do Sul: RS: Educ.

Rodríguez Woog, Manuel y otros (1993) *Un nuevo tiempo libre. Tres enfoques teórico prácticos*, México, Trillas.

Shaw, G. y Williams, A. M. (2004). *Tourism and tourism spaces*. London: Sage.

Subirats, J. (1991). La Administración pública como problema. El análisis de políticas como propuestas. *Documentación Administrativa*, pp. 224- 225. Madrid.

Traversa, Federico (2004). El papel del Estado en los policity networks: La Gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990- 2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14, pp.43- 64, Montevideo.

Velazco González, M. (2004) *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España 1952- 2004*, Valencia:, Tirant Lo Blanch.

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

Velazco González, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*. nº 27. (pp. 953- 969). España.

Vera, Fernando y otros (1997) *Análisis Territorial del Turismo*, Barcelona: Ariel.

Villar, Alejandro (2009). Políticas públicas en turismo en Wellinger, N. & Villar, A. (comp.), *Desarrollo y gestión de destinos turísticos: políticas y estrategias*, (pp. 51- 74). Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Referencias documentales

Agencia para el Desarrollo Internacional- Clement- Smith Inc. (1972). *Siete pasos para acelerar el turismo en Uruguay*, Washington DC.

Banco Interamericano de Desarrollo- Ministerio de Turismo y Deportes (2006). *Programa de Mejora de competitividad de destinos turísticos estratégicos* (UR- L1018). Uruguay.

Buere, Gabriel (2005). *La construcción de la imagen turística del destino Montevideo en el marco de la composición de la imagen corporativa Montevideo Invita*. (Tesis inédita de Licenciatura). Universidad de la República, Uruguay.

Hidrosud Sociedad de Consultores (1989). *Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay*, Uruguay.

Instituto Internacional de Cooperación Agrícola (2009). *Estudio sobre el Turismo Rural en Uruguay*, Uruguay.

Ministerio de Turismo del Uruguay (1999). *Documento de Política Turística Nacional*, Uruguay.

Ministerio de Turismo y Deporte del Uruguay (2009). *Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020*, Uruguay.

Ministerio de Turismo y Deportes del Uruguay (2009). *Plan de Marketing Turístico del Uruguay*, Uruguay.

Ministerio de Turismo y Deporte del Uruguay- Banco Interamericano de Desarrollo (2011). *Plan de Turismo Náutico del Uruguay*, Uruguay.

Ministerio de Turismo (1989). *Proyecto de Política Nacional de Turismo*, Uruguay.

Ministerio de Industria, Energía y Minería (2009). *Insumos para políticas de Competitividad y Conglomerados en Uruguay. Lecciones aprendidas 2006-2009* (Programa PACC), Uruguay.

Ministerio de Turismo y Asociación Catalana para el Tiempo Libre y la Cultura (1994). *Informe Seminario Prospectivo del futuro turístico de la República Oriental del Uruguay: Una visión conjunta*, Uruguay.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay (1973). *Plan Nacional de Desarrollo*. 1973, Uruguay.

OMT- PNUD (1985). *Informe de Asistencia Técnica “Expansión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú” (URU/84/007)*.

ONU (1963). *Recomendaciones sobre turismo y Viajes Internacionales*, Conferencia de Roma, Roma.

Organización de Estados Americanos (1986). *Desarrollo del Turismo en Uruguay*, Uruguay.

Organización de Estados Americanos- Ministerio de Turismo y Deportes del Uruguay (2006). *Circuitos Turísticos Regionales Integrados*, Uruguay.

Parlamento del Uruguay (s/f). *Presupuesto Nacional: Período de Gobierno 1990- 1994- Inciso 09 Ministerio de Turismo*, Uruguay.

Parlamento del Uruguay (s/f). *Presupuesto Nacional: Período de Gobierno 2000- 2005- Inciso 09 Ministerio de Turismo*, Uruguay.

Parlamento del Uruguay (s/f). *Presupuesto Nacional: Período de Gobierno 2005- 2009- Inciso 09 Ministerio de Turismo*, Uruguay.

Piriz, Juan Carlos (2003). *Diagnóstico de la situación del sector turístico en Uruguay*, Banco Interamericano de Desarrollo.

ROS Development & Planning S.L (2006). *Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos en Uruguay*, Uruguay.

www.parlamento.gub.uy/palacio3/p_mapaTree.asp

Entrevistas

Héctor Lezcano. Ministro de Turismo y Deporte del Uruguay (2005- 2012). Entrevista concedida el 08/09/2014.

Benjamín Liberoff. Director Nacional de Turismo (2005- a la fecha). Entrevista concedida el 06/05/2014.

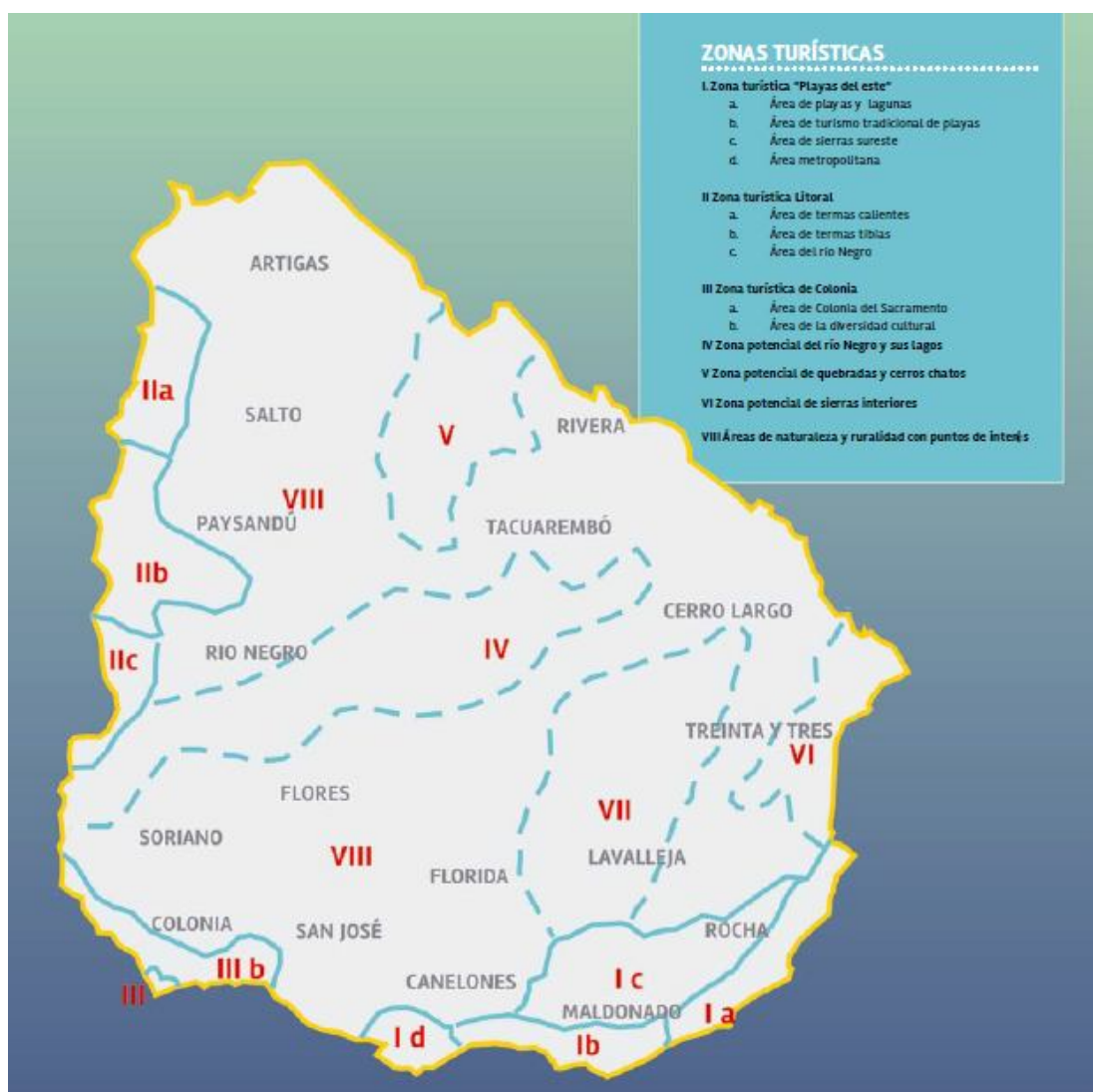
ANEXOS

A- Mapa de Uruguay.



Fuente: www.mapadeuruguay.org

B- Zonificación turística de Uruguay



Fuente: Peña, Carlos (2014) Turismo en *Nuestro Tiempo*, Montevideo: Comisión del Bicentenario (15).

C- Presupuestos quinquenales y rendiciones por período de gobierno 1986- 2010.

| Período de Gobierno. | LEY/ FECHA | TEXTO PRESUPUESTO QUINQUENAL- INCISO 09-MINISTERIO DE TURISMO |
|-------------------------------------|---|--|
| Gobierno de Sanguinetti (1985-1990) | <p>Ley 15851</p> <p>Publicada D.O. 31 dic/986 - N° 22295</p> | <p><u>Artículo 83.</u>- Créase el Ministerio de Turismo y convalídase su actuación desde el 2 de abril de 1986.</p> <p><u>Artículo 84.</u>- Al Ministerio de Turismo corresponde lo concerniente a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La política nacional del turismo. 2) Las cuestiones atinentes al turismo y lo que se relaciona con ello en materia atribuidas a otros Ministerios. 3) Fomento de las industrias del turismo. 4) Régimen, coordinación y contralor del turismo. 5) Fomento del turismo hacia el país y dentro de él. 6) Infraestructura turística. 7) Fomento, régimen y registro de hoteles, pensiones y afines, organizaciones promotoras y demás prestadores de servicios turísticos. 8) Las cuestiones atinentes a la atención del turista. 9) Zonas turísticas. 10) Congresos, conferencias, cursos, exposiciones, ferias y concursos referentes a su especialidad y promoción y estímulo de su realización. 11) Relaciones con los organismos internacionales de su especialidad. <p><u>Artículo 85.</u>- Los cometidos y funciones que las leyes y normas reglamentarias asignaban a la Dirección Nacional de Turismo, corresponderán al Ministerio de Turismo.</p> <p>Asimismo, transfírese a dicha Secretaría de Estado el personal de la Dirección Nacional de Turismo.</p> <p>La Contaduría General de la Nación transferirá al Ministerio de Turismo las planillas de cargos y todos los créditos presupuestales correspondiente a dicha Dirección Nacional.</p> <p><u>Artículo 86.</u>- Los bienes afectados al uso de la Dirección Nacional de Turismo, serán administrados por el Ministerio de Turismo, previo inventario e intervención de la Inspección General de Hacienda.</p> <p><u>Artículo 87.</u>- Asígnase al Ministerio de Turismo una partida de N\$ 13:137.000</p> |

| | <p>Publicada D.O. 18 nov/987 - N° 22506</p> <p>Ley N° 15.903</p> <p>RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL</p> | <p>(nuevos pesos trece millones ciento treinta y siete mil) destinada para mobiliario, equipos de oficinas y remodelación de Sede Central y de N\$ 8:000.000 (nuevos pesos ocho millones) con destino a la adquisición de vehículos.</p> <p><u>Artículo 179.</u>- Incorpórase al Presupuesto Nacional, el Inciso 09 "Ministerio de Turismo". El Ministerio tendrá a su cargo la ejecución de los programas presupuestales siguientes:</p> <p>001 "Administración Superior" - Unidad Ejecutora 001 "Ministerio de Turismo (Secretaría)".</p> <p>- Unidad Ejecutora 002</p> <p>002 "Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo". "Centro de Investigación y Promoción del Turismo".</p> <p><u>Artículo 180.</u>- Créanse a partir del 2 de abril de 1986, en la Unidad Ejecutora 001 "Ministerio de Turismo (Secretaría)", del Programa 001 "Administración Superior", un cargo de Director General de Secretaría y un cargo de Subdirector General, que tendrán el carácter de particular confianza.</p> <p><u>Artículo 181.</u>- Transfórmase la denominación del cargo de Director Nacional de Turismo por la de Director del Centro de Investigación y Promoción del Turismo.</p> <p><u>Artículo 182.</u>- Créanse los siguientes cargos en el Inciso 09 "Ministerio de Turismo", Programa 001 "Administración Superior, Unidad Ejecutora 001 "Ministerio de Turismo (Secretaría)".</p> <table border="1" data-bbox="600 1207 1372 1837"> <thead> <tr> <th>Denominación</th> <th>Escalafón</th> <th>Grado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2 Director de División (Contador) (uno al vacar, Asesor I A 21)</td> <td>A</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>1 Director de División (Abogado)</td> <td>A</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>1 Director de División (Arquitecto)</td> <td>A</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>2 Asesor I (Abogado) (uno se suprime al vacar)</td> <td>A</td> <td>21</td> </tr> <tr> <td>1 Asesor I (Escribano)</td> <td>A</td> <td>21</td> </tr> <tr> <td>3 Asesor II (Contador) (uno se suprime al vacar)</td> <td>A</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>1 Asesor II (Arquitecto)</td> <td>A</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>2 Asesor III (Abogado)</td> <td>A</td> <td>19</td> </tr> </tbody> </table> | Denominación | Escalafón | Grado | 2 Director de División (Contador) (uno al vacar, Asesor I A 21) | A | 22 | 1 Director de División (Abogado) | A | 22 | 1 Director de División (Arquitecto) | A | 22 | 2 Asesor I (Abogado) (uno se suprime al vacar) | A | 21 | 1 Asesor I (Escribano) | A | 21 | 3 Asesor II (Contador) (uno se suprime al vacar) | A | 20 | 1 Asesor II (Arquitecto) | A | 20 | 2 Asesor III (Abogado) | A | 19 |
|---|--|--|--------------|-----------|-------|---|---|----|----------------------------------|---|----|-------------------------------------|---|----|--|---|----|------------------------|---|----|--|---|----|--------------------------|---|----|------------------------|---|----|
| Denominación | Escalafón | Grado | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 Director de División (Contador) (uno al vacar, Asesor I A 21) | A | 22 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 Director de División (Abogado) | A | 22 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 Director de División (Arquitecto) | A | 22 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 Asesor I (Abogado) (uno se suprime al vacar) | A | 21 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 Asesor I (Escribano) | A | 21 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3 Asesor II (Contador) (uno se suprime al vacar) | A | 20 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 Asesor II (Arquitecto) | A | 20 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 Asesor III (Abogado) | A | 19 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | | | | |
|--|--|---|---|----|
| | | 2 Asesor IV (Abogado) | A | 18 |
| | | 1 Asesor V (Ingeniero) | A | 17 |
| | | 1 Asesor V (Escribano) | A | 17 |
| | | 1 Asesor V (Médico) | A | 17 |
| | | 1 Asesor V (Abogado) | A | 17 |
| | | 1 Asesor V (Licenciado en Historia) | A | 17 |
| | | 1 Técnico III (Procurador) | B | 16 |
| | | 1 Técnico III (Administración Pública) | B | 16 |
| | | 1 Técnico V (Arquitectura) | B | 14 |
| | | 1 Director de División (Administrativo) | C | 20 |
| | | 1 Subdirector de División (Administrativo) | C | 19 |
| | | 6 Jefe de Departamento (Administrativo) (uno se suprime al vacar) | C | 17 |
| | | 6 Subjefe de Departamento (Administrativo) | C | 15 |
| | | 13 Jefe de Sección (Administrativo) | C | 14 |
| | | 13 Administrativo I | C | 13 |
| | | 14 Administrativo II | C | 12 |
| | | 15 Administrativo III | C | 10 |
| | | 16 Administrativo IV | C | 8 |
| | | 1 Director de División (Relaciones Públicas) | D | 19 |
| | | 1 Director de División (Servicios Turísticos) | D | 19 |
| | | 1 Jefe de Departamento (Publicidad) | D | 17 |
| | | 1 Jefe de Departamento (Información) | D | 17 |
| | | 1 Jefe de Departamento (Inspección) | D | 17 |
| | | 1 Jefe de Departamento (Estadística) | D | 17 |

| | | | | |
|--|--|--|---|----|
| | | 1 Jefe de Departamento (Servicios Turísticos) | D | 17 |
| | | 3 Especialista I | D | 16 |
| | | 3 Especialista II | D | 14 |
| | | 2 Especialista III | D | 12 |
| | | 14 Especialista IV | D | 10 |
| | | 1 Jefe de Sección (Mantenimiento) | E | 14 |
| | | 3 Oficial I (Mantenimiento) | E | 13 |
| | | 1 Intendente | F | 14 |
| | | 1 Subintendente | F | 13 |
| | | 1 Encargado I (Chófer) | F | 12 |
| | | 7 Auxiliar I (Chófer) | F | 10 |
| | | 1 Encargado II (Portero) | F | 10 |
| | | 6 Auxiliar II (Portero) | F | 9 |
| | | 3 Auxiliar II (Telefonista) | F | 9 |
| | | 3 Auxiliar IV (Portero) | F | 7 |
| | | <p>El Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Turismo y previo informe de la Contaduría General de la Nación y de la Oficina Nacional del Servicio Civil, adecuará los cargos que se transfieren por el artículo 85 de la Ley N° 15.851, de 24 de diciembre de 1986, que se suprimirán al vacar, a la estructura de cargos que se crea precedentemente, los que se financiarán con los créditos transferidos y con una partida de N\$ 38:000.000 (nuevos pesos treinta y ocho millones).</p> <p>Asígnase una partida de N\$ 22:000.000 (nuevos pesos veintidós millones), al Rubro 0 "Retribuciones de Servicios Personales", del Programa 001 "Administración Superior", destinada a la contratación de personal administrativo y técnico.</p> <p>Asígnase una partida de N\$ 25:000.000 (nuevos pesos veinticinco millones), al Rubro 0 "Retribuciones de Servicios Personales", Programa 002 "Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo", destinada a la contratación de asesores y técnicos de investigación y desarrollo turístico.</p> <p>Establécese el régimen de cuarenta horas semanales para los funcionarios del Ministerio de Turismo.</p> <p>Las disposiciones contenidas en este artículo regirán a partir del 1° de enero de 1987.</p> | | |

| | | <p><u>Artículo 183.</u>- Incrementanse en el Programa 001 "Administración Superior", y en los montos que a continuación se detallan, los créditos presupuestales siguientes:</p> <table border="0" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Rubro</th> <th style="text-align: center;">N\$</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">12:015.000</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">11:775.000</td> </tr> </tbody> </table> <p>Asígnase en el Programa 002 "Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo", los siguientes créditos presupuestales:</p> <table border="0" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Rubro</th> <th style="text-align: center;">N\$</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">12:015.000</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">6:175.000</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">7</td> <td style="text-align: center;">5:175.000</td> </tr> </tbody> </table> <p>Habilitase el Subrubro 4.70 en el Programa 001 "Administración Superior", con una dotación presupuestal de nuevos pesos 1:600.000 (un millón seiscientos mil), y en el Programa 002 "Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo", con una dotación presupuestal de N\$ 320.000 (nuevos pesos trescientos veinte mil).</p> <p>Para el Ejercicio 1987, las referidas partidas regirán a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p><u>Artículo 184.</u>- Habilitanse en el Programa 001 "Administración Superior", el Rubro 7 "Subsidios y otras Transferencias", por un monto de N\$ 3:204.000 (nuevos pesos tres millones doscientos cuatro mil), el Rubro 3 "Servicios no Personales", por un monto de N\$ 9:612.000 (nuevos pesos nueve millones seiscientos doce mil) y el Rubro 9 "Asignaciones Globales", por un monto de N\$ 1:602.000 (nuevos pesos un millón seiscientos dos mil), a los efectos de la instalación del Centro de Informes en el Exterior.</p> <p>Para el ejercicio 1987, la partida creada precedentemente regirá a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p><u>Artículo 185.</u>- Créase en el Programa 002 "Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo", una partida de nuevos pesos 4:000.000 (cuatro millones), para contratar mediante llamado público o contratación directa el personal eventual no administrativo, necesario para la ejecución de obras incluidas en los planes de mantenimiento de hoteles y paradores que administra. Dicho personal cesará automáticamente una vez finalizada la ejecución de obras o servicios para los cuales se les contrató.</p> <p>Para el Ejercicio 1987, la partida creada precedentemente, regirá a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p><u>Artículo 55.</u>- Las encuestas relacionadas con la actividad turística, o de interés para ésta, que realiza el Ministerio de Turismo por intermedio de la Dirección de Estadística y Censos, en el marco del proyecto de funcionamiento "Encuestas</p> | Rubro | N\$ | 2 | 12:015.000 | 3 | 11:775.000 | Rubro | N\$ | 2 | 12:015.000 | 3 | 6:175.000 | 7 | 5:175.000 |
|-------|------------|---|-------|-----|---|------------|---|------------|-------|-----|---|------------|---|-----------|---|-----------|
| Rubro | N\$ | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | 12:015.000 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3 | 11:775.000 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Rubro | N\$ | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | 12:015.000 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3 | 6:175.000 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7 | 5:175.000 | | | | | | | | | | | | | | | |

Ley N° 16.002

Publicada D.O. 13
dic/988 - N°
22764

| | | |
|--|--|---|
| | <p>Se aprueban para los incisos 02 al 13 las modificaciones al plan de inversiones públicas para el periodo 1988 – 1989.</p> | <p>Sectoriales e Indicadores Económicos" a que se refiere el artículo 19 de la presente ley , se harán con cargo a las partidas presupuestales del Inciso 09, Ministerio de Turismo.</p> <p>Si la Dirección General de Estadística y Censos no pudiera realizar las encuestas mencionadas, el Ministerio de Turismo quedará facultado para contratar con empresas privadas, de acuerdo con la disposiciones legales vigentes, la realización de dichas encuestas.</p> <p><u>Artículo 56.</u>- Derógase el artículo 356 de la Ley 15.809, de 8 de abril de 1986.</p> <p>Sustituyese el artículo 61 de la Ley 14.057, de 3 de febrero de 1972, por el siguiente:</p> <p>"ARTICULO 61.- La vigencia de las inscripciones en el Registro de Hoteles, Pensiones y Afines del Ministerio de Turismo, será de cinco años a partir de la primera inscripción. Los establecimientos deberán reinscribirse dentro de los seis meses anteriores al vencimiento del plazo de cinco años. Vencido dicho plazo sin haberse efectuado la reinscripción, los derechos que le confiere la respectiva inscripción quedarán suspendidos hasta tanto no regularicen su situación en el Registro de Hoteles, Pensiones y Afines. Una vez vencido el plazo mencionado, la reinscripción podrá efectuarse en cualquier momento abonando las siguientes sumas por concepto de multas:</p> <p>A) Si la reinscripción la efectúan dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del plazo acordado, pagarán 1 U.R. (una Unidad Reajutable);</p> <p>B) Si dicha reinscripción se efectúa dentro de los sesenta días siguientes al vencimiento del plazo, deberán abonar 1,5 U.R. (una y media Unidad Reajutable). Vencidos dichos plazos, los empresarios de establecimientos no reinscriptos, deberán hacer efectivo el pago total de las sumas correspondientes o multas devengadas, pagando además 2 U.R.(Unidades Reajustables), por cada mes que se haya omitido cumplir con la reinscripción, contados a partir del vencimiento del último de los plazos establecidos anteriormente".</p> <p><u>Artículo 57.</u>- Derogase el artículo 357 de la Ley 15.809, de 8 de abril de 1986.</p> <p>Sustituyese el artículo 305 de la Ley 14.106, de 14 de marzo de 1973, por el siguiente:</p> <p>"ARTICULO 305.- Los establecimientos que inicien su actividad y deban inscribirse en el Registro de Hoteles, Pensiones y Afines, a que refiere el artículo 76 de la Ley 13.659, de 2 de junio de 1968, deberán hacerlo dentro de los noventa días siguientes a la fecha de expedición de la correspondiente habilitación municipal. Vencido dicho plazo, podrán inscribirse en el Registro, abonando por concepto de multa, las siguientes sumas:</p> <p>A) Si la inscripción la efectúan dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del plazo acordado, pagarán 1 U.R. (una Unidad Reajutable);</p> <p>B) Sí dicha inscripción se efectúa dentro de los sesenta días siguientes al</p> |
|--|--|---|

| | | |
|--|---|--|
| | | <p>vencimiento del plazo, deberán abonar 1,5 UR (una y media Unidad Reajutable). Vencidos dichos plazos, los empresarios de establecimientos aún no inscriptos deberán hacer efectivo el pago total de las sumas correspondientes a multas ya devengadas, pagando además 2 U.R. (dos Unidades Reajustables) por cada mes que se haya omitido cumplir con la inscripción, contados a partir del vencimiento de los plazos establecidos anteriormente".</p> <p><u>Artículo 58.</u>- Los establecimientos a que refiere el artículo 76 de la Ley 13.659, de 2 de junio de 1968, que se encuentren actualmente con los derechos de inscripción suspendidos ante el Registro creado por dicha norma, tendrán un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la vigencia de la presente ley , para hacer efectiva la correspondiente reinscripción sin cargo alguno.</p> <p>Vencido dicho plazo, será de aplicación lo preceptuado en los artículos 56 y 57 de la presente ley .</p> |
| Gobierno de Lacalle (1990-1995) | Ley N° 16.170 <i>Publicada D.O. 10 ene/991 - N° 23265</i> | <p><u>Artículo 310.</u>- Asígnase una partida de N\$ 17. 000.000 (nuevos pesos diecisiete millones) que será distribuida entre los distintos programas del Ministerio de Turismo, con la finalidad de retribuir a aquellos funcionarios que demuestren, en el cumplimiento de sus tareas específicas, un rendimiento superior a los parámetros exigibles normalmente.</p> <p>Dicha compensación podrá ser otorgada hasta un máximo del 12% (doce por ciento) de los funcionarios que cumplan tareas en el Ministerio, sin que el monto de cada una de ellas pueda ser superior al 30% (treinta por ciento) de las respectivas retribuciones permanentes sujetas a montepío.</p> <p>La concesión de tales compensaciones se hará por períodos no mayores a los seis meses, renovables si así correspondiere, pudiendo ser revocadas en cualquier momento por el jerarca de la unidad ejecutora, sin expresión de causa.</p> <p><u>Artículo 311.</u>- Sustitúyese el literal G) del artículo 19 del Decreto-Ley N° 14.335, de 23 de diciembre de 1974, por el siguiente:</p> <p>"G) Con los importes que el Ministerio de Turismo obtenga por concepto de la venta, gravámenes, concesiones o arrendamientos de bienes muebles o inmuebles de propiedad del Estado, afectados al uso turístico, con excepción de los previstos en el artículo 20".</p> <p><u>Artículo 312.</u>- Asígnase al programa 001, "Administración Superior", una partida de N\$ 2.000.000 (nuevos pesos dos millones), en el subrubro "Honorarios", a efectos de retribuir tareas técnicas prestadas por profesionales que no revistan en los cuadros funcionales del Ministerio.</p> <p><u>Artículo 313.</u>- Asignase al programa 001, "Administración Superior", en el rubro 0, una partida de N\$ 3.000.000 (nuevos pesos tres millones) a efectos de compensar a los funcionarios que presten sus tareas en horario nocturno, entendiéndose por tales, aquellas comprendidas dentro de la hora 20.00 y la hora 8.00.</p> <p><u>Artículo 314.</u>- Declárase zona de especial interés para la expansión turística, al pueblo "Palmar" en el departamento de Soriano.</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | <p>Publicada D.O. 6 nov/991 - N° 23549</p> <p>Ley N° 16.226</p> <p>RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL</p> <p>Publicada D.O. 17 nov/992 - N° 23682</p> <p>Ley N° 16.320</p> <p>RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL EJERCICIO 1991</p> <p>Publicada D.O. 18 ene/994 - N° 23971</p> <p>Ley N° 16.462</p> <p>APRUEBASE LA</p> | <p>En el marco del acuerdo elaborado por la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas, con la Intendencia municipal de Soriano, en colaboración con ésta, el Ministerio de Turismo procederá en el menor tiempo posible, con cargo a sus rubros de promoción, a formular un programa quinquenal de aprovechamiento de la infraestructura existente, su expansión y promoción.</p> <p><u>Artículo 217.-</u> Facúltase al Ministerio de Turismo para inscribir, en forma provisoria y por un plazo máximo de un año, a los establecimientos hoteleros y para hoteleros que posean la habilitación municipal en trámite, siempre que sus titulares acrediten haber cumplido las exigencias básicas para la obtención de la misma.</p> <p>Los derechos que confiere la inscripción provisoria durante el plazo de su vigencia, serán iguales a los que se derivan del acto de inscripción definitiva. Vencido el plazo de referencia, caducarán automáticamente los derechos emergentes del registro provisoria del establecimiento.</p> <p>El plazo de inscripción provisoria transcurridos se tendrá en cuenta para el cómputo del plazo de vigencia registral de la inscripción definitiva.</p> <p><u>Artículo 230.-</u> Auméntase en un 1% (uno por ciento), los impuestos creados por los literales a) y b) del artículo 146 de la Ley N° 13.637, de 21 de diciembre de 1967.</p> <p>El producido de la totalidad del aumento dispuesto será vertido directamente en el fondo "Fomento del Turismo", creado por el artículo 18 del decreto-ley N° 14.335, de 23 de diciembre de 1974, cuya administración corresponde al Ministerio de Turismo y su destino será financiar el pago de promoción turística en el exterior.</p> <p><u>Artículo 231.-</u> Suprímese el programa 002 "Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo", incorporándose los cargos y los créditos presupuestales al programa 001 "Administración Superior".</p> <p><u>Artículo 232.-</u> Autorízase al Ministerio de Turismo a proceder a la venta de las publicaciones que efectúe así como a fijar su precio en función de sus costos respectivos. Su producido se destinará, en su totalidad, a financiar las erogaciones que las citadas publicaciones generen.</p> <p><u>Artículo 233.-</u> Facúltase al Ministerio de Turismo a descentralizar territorialmente la prestación de sus servicios, mediante la instalación de oficinas regionales en aquellos puntos de la República que repute de interés turístico.</p> <p>La contratación de personal eventual para cumplir tareas en las oficinas a instalarse podrá ser atendida con la partida presupuestal creada por el artículo 185 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987.</p> <p><u>Artículo 234.-</u> Incrementase el renglón 0.6.1.301 "Horas Extras" del programa 001 "Administración Superior" en N\$ 896:040.000 (nuevos pesos ochocientos noventa y seis millones cuarenta mil).</p> <p><u>Artículo 64.-</u> Autorízase al Ministerio de Turismo a efectuar una reestructura de sus cuadros funcionales, la que deberá contar con la aprobación previa de la Oficina Nacional del Servicio Civil y la Contaduría General de la Nación.</p> <p>La nueva estructura podrá financiarse con la totalidad de las asignaciones presupuestales vigentes en el rubro 0 del programa 001, disponiendo, por resolución fundada del Ministerio de Turismo, las trasposiciones que sean necesarias, pudiendo</p> |
|--|--|---|

| | | |
|-------------------------------------|--|---|
| | RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL | <p>habilitarse el renglón 0.6.1.304.</p> <p>Los subrubros 01, 02 y 03 podrán ser reforzados en los importes que se consideren necesarios.</p> |
| Gobierno de Sanguinetti (1995-2000) | <p>Ley 16.736</p> <p>Publicada D.O. 12 ene/96 - N° 24457</p> | <p><u>Artículo 308.</u>- Asígnase al Ministerio de Turismo una partida de \$ 1.930.000 (un millón novecientos treinta mil pesos uruguayos) en los Rubro 0 "Retribuciones de Servicios Personales" y 1 "Cargas Legales sobre Servicios Personales", para complementar las retribuciones de los funcionarios presupuestados y contratados.</p> <p>El Poder Ejecutivo, a iniciativa del citado Ministerio, efectuará la distribución de esta partida entre los programas y funcionarios de cada unidad ejecutora. Dicha distribución será realizada dentro del término de noventa días a contar de la vigencia de la presente ley, con informe previo de la Contaduría General de la Nación dando cuenta a la Asamblea General.</p> <p><u>Artículo 309.</u>- Asígnase en el Programa 001 "Administración Superior", para financiar la promoción turística en el exterior, las partidas siguientes: para el Ejercicio 1996, \$ 12.000.000 (doce millones de pesos uruguayos), para el Ejercicio 1997, \$ 8.000.000 (ocho millones de pesos uruguayos) y para el Ejercicio 1998, \$ 6.000.000 (seis millones de pesos uruguayos).</p> <p><u>Artículo 310.</u>- Incrementase a \$ 300.000 (trescientos mil pesos uruguayos) la partida creada por el <u>artículo 185 de la Ley N° 15.903</u>, de 10 de noviembre de 1987, relacionada en el literal j) del <u>artículo 36 de la Ley N° 16.170</u>, de 28 de diciembre de 1990, y en el <u>artículo 233 de la Ley N° 16.320</u>, de 1° de noviembre de 1992.</p> |
| Gobierno de Batlle (2000-2005) | <p>Ley N° 17.296</p> <p>Publicada D.O. 23 feb/01 - N° 25714</p> | <p><u>Artículo 233.</u>- Suprímese la unidad ejecutora 002, asignándose sus cometidos a la unidad ejecutora 001.</p> <p>La estructura organizativa será reglamentada por el Poder Ejecutivo dentro de los ciento ochenta días a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p><u>Artículo 234.</u>- Declárase zona de especial interés para la expansión turística a la isla de Flores ubicada en el Rfo de la Plata.</p> <p><u>Artículo 235.</u>- Exonérase del pago de las sumas adeudadas por concepto de multas acumuladas a los titulares de los establecimientos hoteleros no reinscriptos hasta la fecha en el registro de hoteles que lleva el Ministerio de Turismo, según lo previsto por el <u>artículo 61 de la Ley N° 14.057</u>, de 3 de febrero de 1972, con la redacción dada por el <u>artículo 56 de la Ley N° 16.002</u>, de 25 de noviembre de 1988.</p> <p><u>Artículo 236.</u>- Sustitúyese el <u>Artículo 61 de la Ley N° 14.057</u>, de 3 de febrero de 1972, con la redacción dada en el <u>Artículo 56 de la Ley N° 16.002</u>, de 25 de noviembre de 1988, por el siguiente:</p> <p>"ARTICULO 61.- La vigencia de las inscripciones en el Registro de Hoteles y Afines del Ministerio de Turismo, será de cinco años a partir de la primera inscripción.</p> <p>Los establecimientos deberán reinscribirse dentro de los seis meses anteriores al vencimiento del plazo de cinco años. Vencido dicho plazo sin haberse efectuado la reinscripción</p> <p>Los derechos que confiere la respectiva inscripción quedarán suspendidos hasta</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>tanto el interesado no regularice su situación en el Registro de Hoteles y Afines.</p> <p>El prestador se hará pasible a las sanciones previstas por el Capítulo VII del Decreto-Ley N° 14.335, de 23 de diciembre de 1974".</p> <p><u>Artículo 237.</u>- Sustitúyese el artículo 305 de la Ley N° 14.106, de 14 de marzo de 1973, con la redacción dada por el artículo 57 de la Ley N° 16.002, de 25 de noviembre de 1988, por el siguiente:</p> <p>"ARTICULO 305.- Los establecimientos que inicien su actividad y deban inscribirse en el Registro de Hoteles y Afines a que refiere el artículo 76 de la Ley N° 13.659, de 2 de junio de 1968, deberán hacerlo dentro de los noventa días siguientes a la fecha de expedición de la correspondiente habilitación municipal. Vencido dicho plazo, el prestador se hará pasible a las sanciones previstas por el Capítulo VII del Decreto-Ley N° 14.335, de 23 de diciembre de 1974".</p> <p><u>Artículo 238.</u>- Sustitúyese el artículo 217 de la Ley N° 16.226, de 29 de octubre de 1991, por el siguiente:</p> <p>"ARTICULO 217.- Facúltase al Ministerio de Turismo para inscribir o reinscribir, en forma provisoria y por un plazo máximo de dieciocho meses, a los establecimientos hoteleros y afines que posean la habilitación municipal en trámite, siempre que sus titulares acrediten haber cumplido las exigencias básicas para la obtención de la misma y la respectiva Intendencia no manifieste su disconformidad con esta inscripción o reinscripción provisoria.</p> <p>Los derechos que confiere la inscripción provisoria durante el plazo de su vigencia, serán iguales a los que se derivan del acto de inscripción definitiva. Vencido el plazo de referencia, caducarán automáticamente los derechos emergentes del registro provisoria del establecimiento.</p> <p>El plazo de inscripción provisoria transcurrido se tendrá en cuenta para el cómputo del plazo de vigencia registral de la inscripción definitiva".</p> <p><u>Artículo 239.</u>- Autorízase al Poder Ejecutivo la enajenación de los siguientes bienes, administrados por el Ministerio de Turismo:</p> <ol style="list-style-type: none">1º) Padrón 5331 ubicado en la 7ª. Sección Judicial de Lavalleja, denominado "Parador Pororó";2º) Padrón 5534, solares 2, 3 y 4, ubicado en la 1ª. Sección Judicial de Rivera, denominado "Hotel Casino Rivera";3º) Padrón 4042, ubicado en la 5ª. (antes 3ª.) Sección Judicial de Maldonado (depósito Piriápolis);4º) Padrón 2010, ubicado en la 5ª. Sección Judicial de Maldonado, denominado "Pasiva de Piriápolis", el cual será prioritariamente ofrecido a la Intendencia |
|--|--|--|

| | | |
|---|---|---|
| | | <p>Municipal de Maldonado;</p> <p>5°) Padrón 34146, ubicado en la 5ª. Sección Judicial de Rocha, Paraje "La Coronilla";</p> <p>6°) Padrón 3237, ubicado en la 1ª. Sección Judicial de Río Negro, denominado "Parador y Motel Las Cañas.</p> <p>Para la enajenación se seguirá el procedimiento previsto en los incisos segundo a quinto del artículo 343 de la Ley N° 13.835, de 7 de enero de 1970, y sus modificativos.</p> <p>El 80% (ochenta por ciento) del producido de la venta de los referidos inmuebles será destinado al Fondo de Fomento de Turismo creado por el artículo 18 del Decreto-Ley N° 14.335, de 23 de diciembre de 1974. El resto será distribuido en partes iguales a la Administración Nacional de Educación Pública y al Ministerio de Salud Pública.</p> <p>En el caso de enajenación prevista en el numeral 4°) de este artículo, el Ministerio de Turismo, deberá proceder con anterioridad a solicitar opinión de la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación sobre si las construcciones que se encuentran en el mismo, tienen valor histórico.</p> <p><u>Artículo 240.</u>- Los recursos obtenidos por la enajenación de inmuebles a que refiere el artículo 245 de la presente ley y destinados al Fondo de Fomento de Turismo, se aplicarán prioritariamente a acciones tendientes a:</p> <p>A) La consolidación de una conciencia turística nacional.</p> <p>B) Apoyo a la diversificación de la oferta turística.</p> <p>C) La complementación regional de productos turísticos.</p> <p>D) El fomento del turismo interno y social.</p> <p><u>Artículo 241.</u>- Dispónese la regularización de las partidas que el Ministerio de Turismo abona a la fecha de la promulgación de la presente ley, a los funcionarios con cargo a fondos de libre disponibilidad, las que deberán imputarse a los créditos presupuestales del Inciso.</p> <p>Habilitase a tales efectos en la Unidad Ejecutora 001, Dirección General de Secretaría, las siguientes partidas anuales: en el Rubro 0 Retribución de Servicios Personales una partida anual de \$ 3:000.000 (tres millones de pesos uruguayos) con destino a la contratación de pasantías.</p> <p>En el Rubro 0 Retribución de Servicios Personales una partida anual de \$ 1:061.500 (pesos uruguayos un millón sesenta y un mil quinientos) con destino al pago de retribuciones por concepto de mayor dedicación, las que distribuirán de acuerdo a la reglamentación que al efecto dictará el Poder Ejecutivo.</p> |
| <p>Gobierno de Tabaré Vazquez (2005-2010)</p> | <p>Ley N° 17.930 Publicada D.O. 23</p> | <p><u>Artículo 199.</u>- Modifícase el artículo 18 del Decreto-Ley N° 14.335, de 23 de diciembre de 1974, el que quedará redactado de la siguiente manera:</p> |

| | | | | | |
|---|--|-----------|--------------|-------|---------------------------|
| RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL EJERCICIO 2007 | Cargos | Escalafón | Subescalafón | Grado | Denominación |
| | 1 | EP | EP 3 | 10 | Diseñador Página Web |
| | 2 | EP | EP 3 | 10 | Técnico en Administración |
| | 1 | PC | PC 1 | 14 | Lic. en Bibliotecología |
| Publicada D.O. 17 nov/011 - N° 28351 Ley N° 18.834 | <p><u>Artículo 258.</u>- Incrementase en el Inciso 09 "Ministerio de Turismo y Deporte", Unidad Ejecutora 001 "Dirección General de Secretaría", a partir de la promulgación de la presente ley, el crédito presupuestal del objeto del gasto 067 "Compensación por Alimentación con Aportes", en la suma de \$ 850.00 0 (ochocientos cincuenta mil pesos uruguayos).</p> | | | | |
| | <p><u>Artículo 259.</u>- Autorízase al Inciso 09 "Ministerio de Turismo y Deporte", Unidad Ejecutora 001 "Dirección General de Secretaría", a contratar personal eventual con cargo a la partida presupuestal creada por el artículo 185 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987. El Ministerio de Turismo y Deporte comunicará a la Contaduría General de la Nación las modificaciones presupuestales correspondientes.</p> | | | | |
| RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL EJERCICIO 2010 | <p><u>Artículo 172.</u>- Declárase, con carácter interpretativo, que las actividades de camping, colonia de vacaciones o similares, brindadas por las entidades gremiales de trabajadores a sus afiliados, se encuentran directamente relacionadas con los fines específicos que han motivado su inclusión en el régimen de exenciones.</p> | | | | |

D- Pautas de las entrevistas.

| |
|---------------|
| Entrevistado: |
| Fecha, lugar: |

Preguntas orientadoras de la entrevista.

1. Como era el contexto económico, político, social cuando usted asumió como Ministro.
2. ¿Cuál era la situación del Ministerio de Turismo cuando asumieron: en términos organizacionales, de RRHH, posicionamiento público, etc?

(Porque se creó para el caso de Villar o porque se incorporó el de Deportes para Lezcano/ Benjamín)
3. Instrumentos: *(no se pretende evaluar el resultado, sino detectar que cosas se realizaron)*
 - 3.1. *Desde el punto de vista organizativo, se modificó o se creó alguna estructura nueva (pública, mixta...) en el Ministerio, con qué finalidad....;*
 - 3.2. *Que planes generales (proyecto político para el conjunto de la actividad) y que programas (serie de actuaciones relacionadas entre sí y diseñadas por el Gobierno con el fin de generar un efecto en una faceta concreta del sistema turístico) se llevaron adelante durante su gestión....*
 - 3.3. *los normativos (cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa, dirigida a la totalidad del sector, a la ordenación de un subsector concreto, o a la regulación de cualquiera de los componentes de la actividad turística);*
 - 3.4. *los financieros (distintos estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a la iniciativa privada del sector turístico sin distinciones, a un subsector turístico concreto o a parte de la iniciativa privada; en cualquier caso, el instrumento financiero suele estar vinculado a un plan o un programa);*
 - 3.5. *de mejora del conocimiento (generar y difundir conocimiento);*
 - 3.6. *los de comunicación (campañas de concienciación sobre la importancia del turismo en el país y mejora de la percepción social de la actividad turística).*
4. ¿Qué objetivos generales se buscaban con estas medidas?
5. Principales acciones/ resultados del período (que se pudieron llevar adelante con respaldo de Recursos)
6. A su juicio, ¿cuál fue el rasgo más sustantivo del período?