



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

LICENCIATURA EN TURISMO

GESTIÓN PÚBLICA DEL TURISMO

EN EL EJE MALDONADO- PUNTA DEL ESTE

1997-2012

TRABAJO DE GRADO

Autora: Gabriela Angelo

Tutora: Rossana Campodónico

Junio, 2014

ÍNDICE	PÁGINA
I-Introducción	3
II-Fundamentación	5
a- Delimitación físico espacial	7
b- Contexto político, social y económico en Uruguay 1997-2012	8
III- Marco Teórico	10
IV- Objetivos	16
V- Desarrollo	17
<u>Capítulo I:</u> Breve historia del Turismo en el Uruguay	17
<u>Capítulo II:</u> Organización de Sector Público	19
<u>Capítulo III:</u> Marco Jurídico institucional- Ordenamiento- Reglamentaciones	21
<u>Capítulo IV:</u> Coordinación- Cooperación-Asociacionismo- Integración Regional	29
<u>Capítulo V:</u> Desarrollo de Proyectos	33
<u>Capítulo VI:</u> Planificación y Política Turística	39
VI Consideraciones Finales	44
VII- Bibliografía	48
VIII- Anexos	51

“Gestión Pública del Turismo en el eje Maldonado - Punta del Este: 1997-2012”

I INTRODUCCIÓN

Este trabajo indaga en las políticas públicas en turismo en el eje Maldonado – Punta del Este (Departamento de Maldonado, Uruguay) en el período 1997-2012, tomando en consideración el análisis de la intervención de los actores públicos y privados. Asimismo, se tratará de identificar qué tipo planificación/gestión se manifiesta en Punta del Este, partiendo del estudio de las decisiones políticas con respecto a la actividad turística

En el desarrollo de esta investigación se presenta una descripción de las acciones que se llevaron a cabo en la gestión pública del turismo en los últimos quince años, indagando sobre el rol que jugaron las políticas públicas de turismo en el desarrollo del balneario. Se plantea conocer cuáles fueron las acciones del gobierno que marcaron el rumbo del turismo en el período, así como identificar la existencia de una política turística.

La inexistencia de un corpus ordenado, que dé cuenta de la planificación realizada que permita conocer de manera directa los objetivos que guiaron a los gobiernos del período de referencia, conlleva a extraer esta información de las acciones de los distintos responsables políticos y de los actores privados, como de los textos normativos (resoluciones, ordenanzas, decretos, etc.) que fueron aprobados.

La metodología utilizada es de corte cualitativa en base a revisión bibliográfica, análisis de fuentes documentales (diarios, revistas, actas de la Junta Departamental de Maldonado, leyes nacionales, y decretos nacionales y municipales, entre otros) así como el análisis de datos oficiales y entrevistas a informantes calificados, las cuales se realizaron entre los meses de marzo y octubre de 2012¹.

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

Esta investigación se organiza en secciones. En las secciones del I al IV, se presenta una breve introducción, se describe la fundamentación, objetivos y el marco teórico que encuadra este trabajo. La sección V denominada Desarrollo, se divide en seis capítulos. En el capítulo I, se realiza una breve reseña de la historia del Turismo en el Uruguay, que permitirá situar y entender cómo se inició y desarrolló el turismo en el país. En el capítulo II, se describe como está organizado el sector público desde el punto de vista de las estructuras de

¹ Ver el detalle de los entrevistados en Anexo I.

gobierno a nivel nacional y departamental. En el capítulo III se analiza el marco jurídico institucional a nivel nacional y departamental que regulan y permiten el desarrollo de la actividad turística. En el capítulo IV se describe como ha sido la relación entre los distintos actores en los últimos quince años, y cómo se inserta Punta del Este en la región. Luego, en el capítulo V se describen los proyectos considerados más importantes desde el punto de vista del crecimiento y desarrollo del turismo, y el capítulo VI analiza cómo ha sido la planificación y la política turística en las distintas administraciones.

Por último, se exponen los resultados de esta investigación y luego se mencionan algunas consideraciones finales, la bibliografía utilizada y anexos.

II FUNDAMENTACIÓN

El turismo es la actividad económica y social con mayor crecimiento a nivel mundial², hoy es considerado como uno de los factores más importantes en la economía. Por su capacidad de generar divisas y empleo, muchos gobiernos reconocen el importante rol que juega el turismo en el crecimiento y progreso social. Su desarrollo, y por tanto su capacidad de contribuir al bienestar de sus actores, están profundamente interrelacionados con la estructura de nuestras sociedades contemporáneas (E. Fayos-Solá: 2004).

En las primeras décadas del siglo XX, América Latina adoptó modelos de desarrollo turístico de los países industrializados, esto generó que se aplicaran políticas de otras realidades, que no necesariamente fueron las más adecuadas para un desarrollo del turismo en el largo plazo.

En la actualidad, los procesos de globalización también están afectando el papel del Estado, y las organizaciones internacionales están desempeñando un papel importante en la política y en la planificación del turismo. No obstante, la participación del Estado todavía es muy importante para el desarrollo equitativo de la actividad turística, ya que el mercado por sí sólo no atiende las necesidades sociales, económicas, culturales y ambientales, que requiere una política de turismo sostenible. Por supuesto que la iniciativa y el capital privado estuvieron siempre presentes en el desarrollo de los distintos balnearios del Uruguay, y sobre todo en la zona este del país.

De acuerdo a lo que sostiene A. Jiménez (1992), después de la Segunda Guerra Mundial se empieza a promover al turismo como palanca económica en la búsqueda de divisas, con las cuales se pudieran adquirir los bienes de capital necesarios para la industrialización -fin último del desarrollo- Así como consecuencia de los paradigmas economicistas, la actividad turística surgió como una actividad estrictamente productora de ingresos, como un subproducto del desarrollo del capitalismo contemporáneo (Brunet: 1963). En relación a esto, R. Campodónico- N. da Cunha (2005) afirman que la simultaneidad de los procesos en la región del Cono Sur surgió bajo la premisa a priori, de que el turismo se convertiría en un dinamizador de la economía. Y es bajo esa visión que se construye el modelo de "País Turístico".

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

De 1988 a 1997³ se observó una tendencia al alza de ingreso de turistas. Luego, a raíz del contexto de crisis económica regional comienza un período decreciente en el ingreso de visitantes, que marcó su punto más bajo en 2002.

² Ver cuadro en Anexo 3.

³ Ver datos Anexo 4- Visitantes ingresados a Uruguay en el período 1997-2012.

Sin embargo, en la actualidad Uruguay es un caso paradigmático, el turismo en el país se ha convertido en una de las principales actividades, siendo constante su crecimiento sobre todo desde el período que va desde el año 2011- 2012⁴. Los niveles de actividad no siempre reflejaron los altibajos económicos regionales, y por qué no internacionales, es decir, que a pesar de los cambios coyunturales ocurridos en los países vecinos y de la crisis que enfrenta Europa desde 2008, el turismo en el país está creciendo. Ante este hecho, la Organización Mundial del Turismo⁵ está interesada en conocer y distribuir la información y la experiencia de nuestro país.

En relación a esto el Secretario General de la OMT, Taleb Rifai expresó:

*“Vamos a ayudar a que El Caso Uruguay sea conocido a nivel mundial porque es una historia de éxito, vuestro país ha obtenido unos resultados realmente espectaculares, aumentando la cifra de los ingresos por turismo, muy por encima de la cifra del ingreso de los visitantes. La ecuación es muy favorable y además, lo ha hecho en un período de tiempo especialmente complicado”.*⁶

Asimismo, en la sesión ordinaria del 17 de abril de 2012 de la Junta Departamental de Maldonado se expuso:

*(...) el Diario “El País” -en referencia a los dichos del Presidente José Mujica- decía que “inversiones como la construcción en Punta del Este valen varias veces toda la inversión industrial de este país. Es la exportación más importante del Uruguay” (...). En el año 2011 ingresaron a Uruguay 3:000.000 de turistas, casi uno por cada habitante del país, lo cual, según datos oficiales, aportó ingresos por U\$S 2.171:000.000. El número frío seguramente no nos dice mucho, pero resulta expresivo cuando se lo contrasta con las exportaciones anuales de Uruguay, donde tenemos U\$S 8.000:000.000, y que rubros como la carne o la soja no llegan a los U\$S 1.000:000.000.*⁷

Es importante destacar que Uruguay es uno de los países de América que recibe más turistas en relación a su población. Recientemente, la Ministra L. Kechichián hizo referencia a los valores y récord históricos del sector turístico, señalando que en 2012 se alcanzaron un total de 3 millones de visitantes. Significando un ingreso de divisas de 2.000 millones de dólares en el período lo que corresponde al 7 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI).

Punta del Este, es considerado el balneario más importante del Cono Sur, y en los últimos años se ha consolidado como destino turístico a nivel internacional, gracias al esfuerzo mancomunado de actores públicos y privados. Sigue teniendo una marcada estacionalidad y dependencia del mercado emisor argentino, aunque se ha incrementado la cantidad de turistas brasileños y de otras regiones del mundo sobre todo en los últimos años.

⁴ “El principal boom de ingresos de turistas se da en el año 2011, año en el cual se produce un ingreso de 300 mil turistas más que en el mismo período del año 2010, manteniendo luego esa tendencia en los años posteriores, si bien se ha moderado el crecimiento”. Informe del Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay (elaborado con datos del Banco Central de Uruguay). Julio 2013.

⁵ En adelante OMT.

⁶ <http://destino-puntadeleste.com/turismo-caso-uruguay-sera-presentado-a-la-organizacion-mundial-de-turismo/> 29 de mayo de 2011.

⁷ <http://www.juntamaldonado.gub.uy>

Varios actores reconocieron que, si bien en la última administración se llevaron a cabo importantes cambios en la conducción del turismo y se consolidaron varios proyectos, algunos de éstos ya se habían iniciado o pensado en períodos anteriores, esto habla de una continuidad en ciertos lineamientos, de un acuerdo entre los diversos actores.

Considero necesario abordar este tema, porque en ciertos períodos, no existieron documentos oficiales de planificación, además se desconocen, o es preciso ordenar los acontecimientos que en materia turística llevaron a cabo los diferentes gobiernos del departamento de Maldonado en el período elegido. Es imprescindible conocer qué objetivos se persiguieron en las decisiones políticas con respecto a la actividad turística, y qué instrumentos de política turística fueron utilizados en el proceso de planificación de Punta del Este y su zona de influencia.

Este estudio presenta una descripción de las acciones que se llevaron a cabo en la gestión pública de turismo en los últimos quince años. Siendo la intención reflexionar acerca de qué se consideró como importante en la agenda de gobierno en el departamento y en particular, en la zona elegida para su análisis, poner en relieve como ha sido la intervención de los actores públicos y los actores privados. Del análisis expuesto anteriormente, se intentará identificar la existencia de una política turística.

a- Delimitación físico- espacial y temporal:

A los efectos de este estudio, se focalizará el mismo en Punta del Este y su zona de influencia, es decir, la ciudad de Punta del Este y su continuación por la costa hasta La Barra. Una de las razones, es que resulta ambicioso -al menos en este momento- realizar un análisis más amplio debido a la gran extensión de la zona turística que tiene el departamento. Además, en base a los datos analizados es en el espacio físico elegido donde se han realizado los cambios más importantes en los últimos quince años, como ser el crecimiento de turistas, el incremento de inversiones tanto pública como privada, cambios en el territorio, y desarrollo de infraestructura turística.

En relación a esto, la actual Ministra de Turismo decía:

“...La transformación de todo el departamento de Maldonado y especialmente Punta del Este en estos últimos siete años ha sido profunda, porque se atendió cuestiones que eran esenciales para la calidad de vida tanto de la gente que vive en el departamento como de los turistas, como por ejemplo el saneamiento” (...). “Que hoy Punta del Este tenga los niveles de saneamiento que tiene con una inversión millonaria del Estado, habla de una transformación profunda que le permitirá seguir creciendo, porque era imposible que lo siguiera haciendo sin esta política que fue desatendida por más de 50 años”⁸.

⁸ www.presidencia.gub.uy. La Ministra de Turismo y Deporte, Liliam Kechichián, en nota con la Secretaría de Comunicación se refirió a la evolución que tuvo Punta del Este como destino turístico.

Asimismo, afirmó que:

(..) En estos últimos años se invirtieron unos 5000 millones de dólares y se construyeron miles de metros cuadrados (de 2005 a la fecha se registraron más de 2.242.000 metros cuadrados autorizados en Punta del Este, según datos de la División Control Edificio de la Intendencia de Maldonado)".⁹

Según los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística¹⁰ en el último censo de 2011, el departamento de Maldonado tiene una población de 164.300 habitantes, teniendo la zona elegida para este estudio un total de 14.919¹¹ habitantes que son residentes.

En cuanto a la segmentación del período de análisis, se toma 1997 como año clave en la historia del balneario, porque se produjeron eventos importantes que cambiarían para siempre la fisonomía de Punta del Este. Entre ellos, la inauguración del Hotel Casino Conrad, la inauguración del Aeropuerto Internacional de Punta del Este Laguna del Sauce y el primer tramo de la doble vía que conecta a Punta del Este con Montevideo la capital del País¹². Asimismo, en dicho período es donde se da el mayor incremento de ingreso de turistas y de ingresos por turismo. Fernando Cairo en su libro *"Punta del Este...más de 100 veranos"*¹³, realiza una descripción¹⁴ de las obras relevantes que se efectuaron en el balneario en las últimas décadas, las cuales son importantes para entender el período de análisis.

En cuanto a la metodología utilizada es de corte cualitativa, en base a revisión bibliográfica, análisis de fuentes documentales (diarios, revistas, páginas oficiales, Actas de la Junta Departamental de Maldonado, leyes nacionales, y decretos nacionales y departamentales, entre otros). También se realizó el análisis de datos oficiales, y se realizaron entrevistas a informantes calificados como ser, directores de turismo de los distintos períodos, funcionarios de la Dirección General de Turismo, y otras direcciones, distintos operadores turísticos y otros actores privados.

b -Contexto político, social y económico en Uruguay 1997-2012

La política turística es una política sectorial y variable dependiente de la política general. Por tanto, la política turística, su gestión y su análisis no son autónomos, están condicionados por diversos factores en un contexto, político, social, y económico.

Uruguay luego de la restauración de la democracia, estuvo inmerso en un período de reforma, crisis y cambio político. (J. Rilla¹⁵: 2012). A partir de 1999, los indicadores económicos comenzaron a dar muestras de estancamiento y reversión, y la crisis en la región ya empezaba a hacerse sentir. El producto bruto interno (PBI) comenzó a caer año tras año llegando a su punto mínimo en

⁹ Ídem 5

¹⁰ En adelante INE

¹¹ Ver detalle cuadro en Anexo 5

¹² Se termina con la construcción de la misma en 1999.

¹³ Cairo Sola, Fernando: "Punta del Este...más de 100 veranos" Torre del Vigía –Ediciones. Año 2007

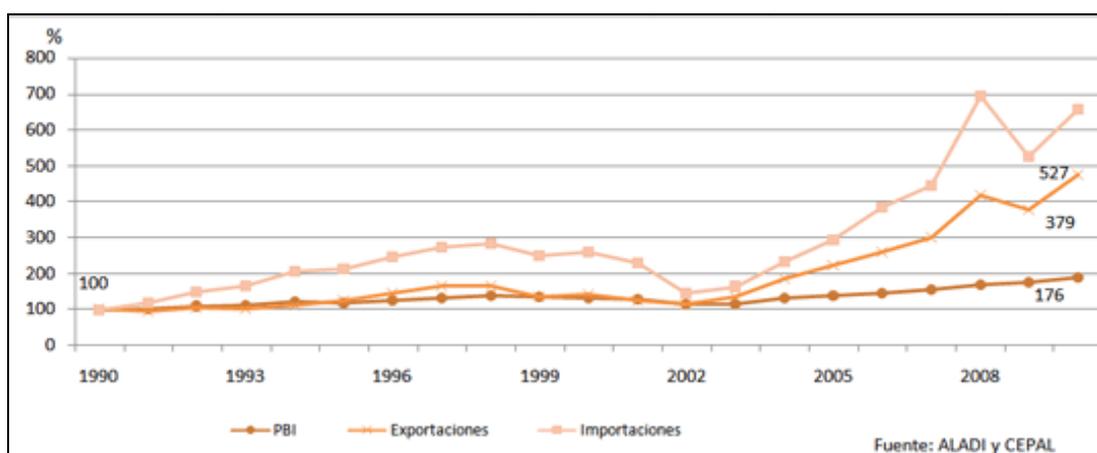
¹⁴ Ver cuadro en Anexo 6

¹⁵ Doctor en Historia e historiador. Docente en las Facultades de Ciencias Sociales, Ciencias Económicas y CLAEH.

2002. La recesión llegó a todos los sectores, a la industria manufacturera, al comercio, a la construcción, y por supuesto al turismo, año que será recordado como la peor temporada de los últimos años.

Como se expuso anteriormente, de 1988 a 1997 se observó una tendencia al alza de ingreso de turistas. Luego, a raíz del contexto de crisis económica regional comienza un período decreciente en el ingreso de visitantes, que marcó su punto más bajo en 2002.

Evolución del PBI, Importaciones y Exportaciones. Base Año 1990



Fuente: ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina).

De acuerdo con Rilla “la crisis había puesto en la superficie problemas estructurales no solo imputables al gobierno de turno, ni a la hostilísima coyuntura regional” (...), y agrega, “la crisis de 2002 no se debió tanto a la política económica del gobierno, sino a factores rastreables en el largo plazo”.

En relación a la actividad turística, desde el 2003 que el turismo no ha dejado de producir ingresos, siendo Uruguay la cuarta balanza turística de América Latina, según el economista Marcel Vaillant.¹⁶

¹⁶ Economista Marcel Vaillant: Doctor en Economía (UFSIA-Bélgica). Profesor Titular Comercio Internacional del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. En el período 2004-2006 se desempeñó como Consultor Económico de la Secretaría del MERCOSUR. Contacto: marcel@decon.edu.uy

III MARCO TEÓRICO

POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICA TURÍSTICA, TURISMO, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN.

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

Por su parte, N. Pineda (2007) señala que el concepto de política o acción pública como categoría de análisis está basado en varios supuestos: a) supone que la acción pública es deliberada, es decir, resulta de un acto de voluntad política y que, por lo tanto, tiene un objetivo o finalidad específica. Un principio paradigmático de la acción pública es que, debido a la escasez de recursos, los gobiernos no pueden atender todas las demandas por ello, la acción pública requiere siempre una agenda pública, es decir, de la selección entre varias alternativas y objetivos divergentes. A su vez, la selección de cada uno de estos objetivos conlleva la elección y decisión entre diversos medios posibles para alcanzarlos; b) esta definición supone que los gobiernos no trabajan de manera aislada sino que interactúan con otras instituciones públicas y con grupos o personas de la sociedad civil; c) la definición de acción pública se refiere a aquello que se lleva a cabo en el espacio público es decir, en el campo de los intereses comunes o colectivos a la luz de las miradas de los diversos actores sociales. Pero, además se debe tener presente que “la acción pública es limitada primeramente porque está sujeta a reglas, normas y procedimientos establecidos (...) está también delimitada a cierto espacio geográfico y organizacional (...), y por último, la acción pública es continua y evolutiva¹⁷

La visión a largo plazo requiere ser incorporada porque una política pública de turismo debe de abordar tanto la situación actual del destino como su posible evolución. Por ello la gestión pública debe enfocarse, entre otras acciones, a generar recursos, capitales y capacidades para enfrentar nuevos desafíos.

“Las políticas turísticas deben ser flexibles para permitir los cambios en determinadas circunstancias y reorganizar las prioridades según sea necesario”.¹⁸

En este contexto de análisis entonces, ¿cómo se define al turismo? Se hace difícil construir una definición cerrada que lo englobe, pero para los fines de este trabajo, se define por parte del autor al turismo como un fenómeno temporal, multidimensional y único, en el cual interactúan sinérgicamente distintos actores que están directa e indirectamente involucrados dentro de un

¹⁷ Pineda, Nicolás (2007; pp. 14-15). Seminario de Políticas Públicas. “El concepto de políticas públicas: Alcances y limitaciones”.

¹⁸ Lickorish L. y Jenkins C. (2000; pp. 227). Introdução ao turismo.

territorio turístico, procurando aportar una experiencia de valor positiva al visitante, al destino y a la comunidad receptora.

En relación a esto, no parece posible priorizar entre las dimensiones económica, social, cultural y medioambiental al momento de estudiar el turismo y la gestión del turismo (M. Velasco: 2011).

Las políticas públicas -en líneas generales- son acciones de gobierno, por lo que se entiende al estudio de la gestión pública del turismo, como el análisis de las acciones del gobierno en materia turística determinadas por factores sociales, políticos y económicos, en un territorio y contexto dado, entendiendo que el objetivo central de una política pública es el bien común.

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

Cuando se pretende analizar las políticas públicas, en este caso las políticas turísticas, se debe tener en cuenta que la misma va a adoptar diferentes formas y fines según sea el entorno político en el cual se desarrolla. Lickorish y Jenkins (2000) señalan que históricamente la política y la planificación han sido responsabilidades del gobierno pero que actualmente esto ha cambiado debido a la participación del sector privado en la elaboración y monitoreo de las políticas específicas para el turismo.

La Organización Mundial del Turismo (OMT) define a la Política Turística como la acción que desarrolla el sector público desde el conjunto de administraciones e instituciones que lo componen que afectan de manera relevante a la actividad pública.

Desde una visión económica, la política turística se constituye en un cuerpo teórico que tiene su origen y fundamento en la política económica, se deriva de la política económica y está condicionada por la política económica general; y las demás políticas sectoriales (V. Monfort: 2000). En relación a esto Velasco (2011), dice que no significa que el análisis de la política turística no pueda abordarse desde la perspectiva económica, de hecho, la mayor parte de los estudios parten de la perspectiva económica, considerando la política turística como un capítulo de la política económica, o se centren en el análisis de las

estructuras institucionales diseñadas o en la descripción de las acciones aprobadas por los diferentes gobiernos. Se entiende que, si se parte de la idea de que la política turística es un capítulo de una política económica mayor, se dejan fuera algunas dimensiones de los problemas que son parte nuclear del turismo.

“Una política turística es un cauce de acción intencionadamente coherente. El conjunto debe ser articulado y relacionado, es decir es necesario que exista una concepción común de referencia, una idea de qué es el turismo, cuáles son los dilemas que enfrenta y cómo debe desarrollarse globalmente. Las decisiones únicas no constituyen una política, ni la suma de decisiones aisladas que afecten tangencialmente al turismo pero no hayan sido diseñadas para este espacio.”¹⁹

En una postura diferente, G. Capece (2001) afirma que la política turística debe ser producto de un acto deliberado y previo a la gestión, es el qué, para qué y para quiénes. En este esquema la gestión que es la ejecución de esos grandes lineamientos viene después, lo primero sería el soporte ideológico, es decir, la política.

Otra definición que contrasta con las anteriores define a la política turística como una técnica de gestión del conocimiento, con enfoques multidisciplinares, en el ámbito de la administración pública y de las ciencias sociales en general. Debe producir conocimiento, lo que requiere investigación y metodología y también debe difundir y aplicar conocimiento (E. Fayos Solá: 2004)

El turismo exige políticas públicas adecuadas para enfrentar, la administración del sector y la articulación de los actores, en un territorio y contexto determinado, y la forma que adopta el territorio turístico es resultado de la interacción de los agentes. La dimensión territorial del turismo también es un espacio de relaciones y de poder. Es el ámbito de control, de dominio, de apropiación (R. Haesbaert: 2004).

En los últimos años, uno de los preceptos de la OMT ha sido la gobernanza turística, donde tanto el gobierno, como el sector privado, no sólo tienen el deber, sino la obligación de conducir las políticas en conjunto. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo la ha definido como:

“La Gobernanza es el ejercicio de la autoridad, no solo política, sino también económica y administrativa, en la gestión de los asuntos de un país a todos sus niveles. Incluye al Estado, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, además de los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias”.²⁰

Desde este enfoque, la gobernanza o gobernabilidad implica un Estado participativo, transparente, y que debe garantizar el cumplimiento de la ley. La OMT (2010), en términos amplios, asume por gobernanza un modo de gobernar sustentado en la cooperación, interacción, interdependencia, y protagonismo de estructuras organizadas en redes. Un concepto que denota nuevas formas de asociación y coordinación público-privado- social, así como

¹⁹ María Velasco González (2011; pp. 958-959). La política turística. Una arena de acción autónoma. Cuadernos de Turismo, 27.

²⁰ UNDP (1997; pp. 12). Governance for Sustainable Human Development, Nueva York.

la mayor capacidad de influencia de actores no gubernamentales en la elaboración y procesamiento de los asuntos públicos. A su vez, como Gobernanza turística propone una definición provisional:

“Gobernanza turística es una práctica de gobierno susceptible de medición, orientada a dirigir eficientemente al sector turístico en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación y colaboración entre ellos para realizar metas compartidas por redes de actores que inciden en el sector, con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias responsabilidades compartidas.”²¹

Uno de los postulados del Código Ético Mundial para el Turismo afirma que:

“Las políticas turísticas se organizarán de modo que contribuyan a mejorar el nivel de vida de la población de las regiones visitadas y respondan a sus necesidades (...)”²². A su vez, la Carta de Turismo Sostenible enuncia: “Los gobiernos y autoridades competentes, con la participación de las ONG`S y de las comunidades locales, deberán acometer acciones orientadas a la planificación integrada del turismo como contribución al desarrollo sostenible”²³. Además, afirma que “los gobiernos, la industria turística, las autoridades y las ONGs responsables del turismo deberán impulsar y participar en la creación de redes abiertas de investigación, difusión, información y transferencia de conocimientos en materia de turismo (...)”²⁴

Al ser el turismo más que un sector y que se interconecta con todas las estructuras administrativas, requiere además de un modo particular de gobernar, de una planificación estratégica.

Uno de los aportes más útiles con respecto al planeamiento turístico, fue el de Getz (1987)²⁵, quien identificó distintos métodos de planeamiento turístico entre 1945 y la actualidad. Estos procedimientos pueden ser ejecutados en conjunto, y no necesariamente en forma secuencial.

La primera etapa es la “Etapa de Fomento” (1945 – 1955). Esta época se corresponde con el auge del turismo de masas, parte de que el turismo es bueno y genera ingresos, existe poca atención a los impactos económicos, sociales y ambientales negativos del turismo, y los recursos naturales y culturales son objetos a ser explotados para el máximo beneficio. De acuerdo con esta forma de planificación los residentes no forman parte de la toma de decisiones.

La segunda etapa es la “Etapa Económica” (1955 – 1970) donde se percibe al turismo como industria y el gobierno lo utiliza como un medio para promover crecimiento y “desarrollo” de áreas específicas. El gobierno comienza a utilizar el marketing de destinos y la promoción para atraer turistas. Se adecuan los

²¹ OMT (2010; pp. 22) Proyecto Gobernanza para el sector turismo. Informe Ejecutivo. Madrid

²² Código Ético Mundial para el Turismo- Artículo 5: El turismo actividad beneficiosa para los países y las comunidades de destino.

²³ Carta del Turismo Sostenible, inciso 9. Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, realizada en Lanzarote, Islas Canarias, España, en abril de 1995.

²⁴ Ídem 75, inciso 13.

²⁵ Getz, en Michael Hall (1999; pp. 42). Planeamiento Turístico: política, procesos e relacionamientos.

productos al mercado y las metas económicas son prioritarias en relación con los problemas sociales y/o ecológicos.

La tercera es la “Etapa Físico-Espacial” (1970 – 1985) donde se apunta a un abordaje racional en el planeamiento de los recursos naturales (usos del suelo). Teniendo en cuenta: la saturación física y social, puntos de saturación ambiental, protección de áreas naturales y patrimoniales, planificación para el desarrollo de importantes proyectos de infraestructura como por ejemplo aeropuertos, hoteles, vías de acceso, entre otros.

La cuarta es la “Etapa comunidad” (1985 ----) la misma tiene en cuenta a la comunidad local en los procesos de toma de decisiones y considera su bienestar en el contexto del desarrollo del turismo. Este estilo de planificación puede tener dificultades en su aplicación debido a que se necesita mayor grado de participación pública en el proceso de planificación, al ser participativa muchas veces los gobiernos no están de acuerdo porque creen perder poder y control en el proceso de planificación, puede existir apatía y escasa formación en cuestiones de planificación de los ciudadanos.

Luego analiza algunos aspectos del abordaje sustentable del planeamiento turístico, donde la etapa comunidad proporciona la base para el desarrollo de un turismo de más largo plazo. En esta etapa “sostenible”, se busca un planeamiento turístico integrado entre los componentes del mismo, siendo necesarios sistemas de control cooperativos e integrados para poder distribuir los beneficios y costos del desarrollo turístico de forma más justa y un aumento de conciencia por parte del consumidor y productor. Este tipo de planificación requiere un compromiso con los principios del desarrollo sostenible de todas las partes involucradas en el proceso de planeamiento.

Entonces, se entiende que, en el proceso de planificación del desarrollo turístico, como en la definición la una política turística se necesita un alto nivel de cooperación y coordinación entre el sector público y el sector privado, así como la participación activa de la comunidad local.

Lo que justifica la gestión del Estado a través de la existencia de una política turística está dado por: la multisectorialidad del sector turístico, por su naturaleza compleja, la búsqueda de la calidad y de la competitividad del producto turístico, la intervención de múltiples actores, y la heterogeneidad de las actividades privadas que participan en el sector.

A su vez, debido a la evolución importante del turismo a nivel internacional²⁶, y nuevos segmentos de mercados, así como a los cambios en las corrientes turísticas, parece coherente el cambio profundo del contenido de la política turística registrado en las últimas décadas.

“Esa Nueva política (NPT) debe ser entendida como una técnica de gestión del conocimiento para la optimización de un juego estratégico cuyas reglas cambian por el propio desarrollo del juego y múltiples factores exógenos”²⁷

²⁶ Ver cuadro en Anexo 3: El Turismo internacional- Tendencias y proyecciones.

²⁷ Fayos-Solá E. (2004; pp. 11). Política Turística en la era de la globalización. Las nuevas formas del turismo. Mediterráneo económico.

Se señala, que la intervención estatal puede tener distintas funciones: ordenar y orientar, estimular y facilitar el desarrollo de la actividad turística, financiación y gestión directa de actividades turísticas, cumplimiento de objetivos de política social, entre otros. A su vez, la política turística puede tener distintos objetivos, crecimiento económico, diversificación económica, desarrollo sostenible, competitividad, calidad de vida, etc. Estos objetivos se consiguen por medio de distintos instrumentos, como ser, los instrumentos organizativos, económicos, de planificación, legislativos, administrativos, etc. (M. Velasco: 2004).

Se puede considerar que, desde la primera conceptualización de política turística, hace aproximadamente un siglo, enfocada a la promoción de destinos turísticos e infraestructuras, la política turística ha ampliado su campo y profundizado el alcance de sus instrumentos (E. Fayos-Solá: 2004).

Como ejemplo se considera que entre los nuevos instrumentos utilizados para alcanzar la competitividad del modelo turístico español se destacan: la formación de recursos humanos, la diversificación del producto turístico, cualificación del modelo de sol y playa, promoción de nuevos segmentos de oferta, I+D+I (Investigación+ Desarrollo+ Innovación), integración y/o cooperación empresarial, nuevas tecnologías, etc.

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

IV OBJETIVOS

Objetivo General:

Analizar la gestión pública del turismo en el eje Maldonado – Punta del Este entre 1997-2012.

Objetivos específicos:

-Conocer los planes, programas y acciones que llevó a cabo la Dirección General de Turismo entre 1997-2012.

-Indagar acerca de los objetivos e instrumentos de política pública utilizados en la gestión pública del turismo en dicho período.

-Identificar la existencia de una política turística departamental.

V DESARROLLO

Capítulo I: Breve historia del Turismo en el Uruguay:

En su etapa inicial, el Turismo en el Uruguay se caracterizó por tener un gran optimismo, escasa planificación y se sustentó, en que el turismo contribuiría a mejorar la economía del país y a su diversificación. En los años treinta, *“El turismo se integra en los proyectos de diversificación económica, al igual que la industria, ante la perspectiva de agotamiento del modelo agro exportador en un mundo proteccionista”*²⁸. Siendo otro factor motivador *“la percepción del turismo como un negocio rentable que se integraba sin competir con intereses ya establecidos”*²⁹. En Uruguay el turismo comenzó y se desarrolló sobre la costa, y se afianzó la modalidad de veraneo. Se apuntó a un turismo elitista, y fue fundamentalmente estacional y dependiente del mercado emisor argentino.³⁰ Estos dos rasgos fueron motivos de preocupación recurrente a lo largo de toda la historia del turismo en el país, y lo siguen siendo actualmente.

Hacia 1930 el hábito de ir a la playa había cambiado las costumbres y hacia mediados de esa década ya se había consolidado una corriente de turismo receptivo mayoritariamente argentino. Recién desde la década del 30 surge como un proceso la idea de Uruguay como país turístico y empieza a funcionar la Comisión Nacional de Turismo. En 1934 se realiza la declaración de zonas de interés turístico y ya, en 1942 se denominaba a Punta del Este “capital balnearia de la República”, surgida como atractivo para las clases altas argentinas y uruguayas. En 1951 se realiza el primer Festival Internacional de Cine de Punta del Este en el cine Cantegril Country Club, donde se hicieron presentes importante figuras internacionales, se vuelve a editar en 1952 y luego deja de realizarse. En el mes de enero de 1998 se retoman las ediciones, siendo la 15^o edición en el año 2012.

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

Reconociendo que el desarrollo de la actividad turística se caracteriza por la combinación de acciones conjuntas entre actores del sector privado y el sector público, este análisis se centrará en conocer cuáles fueron las acciones del gobierno que marcaron el rumbo del turismo en esta zona del departamento.

²⁸ Da Cunha N., et al (2012; pp. 13). *Visite Uruguay. Del balneario al país turístico 1930-1955*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

²⁹ Ídem 24 (pp. 21)

³⁰ R. Campodónico, N. da Cunha (2005) “Aportes al estudio comparativo del Turismo en el Cono Sur (1900-1930)” Uruguay.

Durante el período elegido se sucedieron cuatro administraciones³¹, y las últimas dos de un mismo partido político que asumía por primera vez la responsabilidad de gobierno, tanto a nivel nacional como departamental.

Por lo tanto, se puede reflexionar acerca del papel del Gobierno Departamental de Maldonado en el fomento de la actividad en los últimos quince años, debido a que se sucedieron hechos y distintas acciones que dan cuenta del rumbo que se pretende para Punta del Este y su zona de influencia. Entre ellas cabe resaltar: a) Creación de asociaciones público-privado para el fomento turismo en el departamento, el “Clúster de Turismo de Punta del Este” y “Destino Punta del Este”; b) Avances en la legislación turística; c) Mayor promoción del destino a nivel internacional- participación en ferias de turismo; d) Existencia de un Plan de Ordenamiento Territorial, tomando al turismo como clave en el proceso de desarrollo de otras zonas del departamento; e) Desarrollo de infraestructura de transporte y de infraestructura social; f) Remodelación del Puerto de Punta del Este; g) Creación de la “Cuenta Satélite de Turismo”, creando una base de información para la toma de decisiones; h) Desarrolló la Marca Ciudad: Destino Punta del Este en 2010, i) Proyecto Región Este: integración regional para el desarrollo del turismo del departamento y la región; j) Decreto N° 3911: Plan de Ordenamiento Territorial del eje Aparicio Saravia que incluye entre otros, proyectos de infraestructura turística Centros de Convenciones y Predio Ferial, la nueva Terminal de Ómnibus y proyecto del Eco Parque del Humedal del arroyo Maldonado.

A continuación, se analizarán en profundidad, algunas de las acciones detalladas anteriormente, comenzado por describir como está organizado el sector público en el ámbito turístico.

³¹ Ver Anexo I

Capítulo II: Organización de Sector Público

De acuerdo con Michael Hall (2001), cada país desarrollará sus estructuras de gobierno de acuerdo a la importancia que tenga el turismo dentro de la agenda pública y resulta evidente que esas estructuras u órganos deberían relacionarse en forma positiva y trazar metas en común. A su vez, la política internacional influye en la política nacional y por lo tanto, en el planeamiento turístico. Existen diferentes estructuras organizacionales de gobierno, como por ejemplo: departamentos de turismo, comisiones, secretarías, consejos, ministerios, etc. A nivel nacional el Ministerio de Turismo y Deporte tiene el cometido de orientar, estimular, promover, reglamentar, investigar y controlar el turismo y las actividades y servicios directamente relacionados al mismo. Por lo que asume el compromiso de que si los particulares no quisieran o no pudieran asumir determinadas actividades y servicios turísticos, el Estado los tomará a su cargo.

Desde 1913 existía la Asociación Nacional de Atracción de Forasteros, que tenía entre sus cometidos realizar una intensa propaganda turística, tal es así que en 1918 editaron una “Guía Turística” –en forma de fuelle de formato pequeño– que contenía gran cantidad de vistas de la ciudad de Montevideo acompañadas de textos explicativos. Posteriormente en 1932, esta misma Asociación publicó un álbum con vistas de Montevideo y algunas zonas pintorescas de nuestras playas.³²

Luego, como se enunció anteriormente, en la década del 30´se creó la Comisión Nacional de Turismo en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, y en 1967 se creó la Dirección Nacional de Turismo, dentro del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo. Pero en 1974 la Dirección fue incorporada al Ministerio de Industria y Energía, año en que se crea la Ley de Turismo que determinará las competencias de dicho organismo. Dicha ley declara al turismo como una actividad de interés público, como factor de desarrollo económico y social. Posteriormente, en 1986 se crea el Ministerio de Turismo y finalmente en el año 2005 se Ministerio de Turismo se fusiona con el Ministerio de Deporte.

A nivel departamental, la Dirección General de Turismo (DGT) es la encargada de supervisar, regular, coordinar, y promover las acciones tendientes al fortalecimiento y buen desarrollo del Turismo, la misma se creó en 1973 como Dirección de Turismo y Promoción social, y recién en la década de los 80´se hace más específica en cuanto al turismo. A la Dirección General de Turismo le compete:

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

³² Da Cuhna N., et al (2012; pp. 97).Visite Uruguay. Del balneario al país turístico 1930-1955. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

- b) Planificar, supervisar, coordinar y promover acciones que tiendan al fortalecimiento del turismo interno para proveer de una buena ocupación en baja temporada.
- c) Mantener un estrecho relacionamiento con los agentes turísticos que permita un manejo coordinado y profesional del tema.
- d) Participar en la definición del producto turístico departamental, en la planificación del marketing estratégico y en el diseño de planes de emergencia turística, en coordinación y con la participación de todos los organismos públicos y privados involucrados.
- e) Integrar el Consejo Departamental de Turismo.
- f) Fomentar la inversión para ejecutar proyectos que mejoren la estructura turística departamental.
- g) Ejecutar programas tendientes al fortalecimiento de áreas turísticas zonales.
- h) Promover actividades destinadas a la capacitación técnica y científica de los recursos humanos asignados para satisfacer la demanda turística.

Capítulo III: Marco Jurídico institucional- Ordenamiento-Reglamentaciones.

-Avances en la Legislación- Plan Nacional de Turismo:

En la actividad turística intervienen diversos actores, en el ámbito público existen distintos niveles de gobierno, a nivel nacional y departamental, y variedad de normas que regulan la actividad directa o indirectamente.

El Decreto- Ley 14.335, que declara que el turismo es una actividad de interés público, como factor de desarrollo económico y social, vigente desde el 23 de diciembre de 1974, actualmente está siendo reformulada. Incorporará algunos aspectos como el reconocimiento del Turismo como Derecho Humano, los impactos de las nuevas tecnologías en el sector, la importancia de la accesibilidad y universalización para facilitar la inclusión de todos, la promoción más amplia del Turismo Interno y Turismo Social, apoyados en una marca país como Uruguay Natural para la promoción internacional, así como la inclusión de una visión que facilite la gestión administrativa.

*“...La publicación justifica que “la regulación legal de dicha actividad es una necesidad imperiosa de nuestro tiempo, dada su trascendencia para la vida socio-cultural, laboral y económica de nuestro país. La regulación legal que hoy existe se basa en normas jurídicas que por el paso del tiempo requieren un imprescindible ajuste”.*³³

En diciembre de 2012 el nuevo proyecto de Ley Nacional de Turismo ingresó al parlamento. El texto elaborado tuvo inicio en los esfuerzos promovidos por el Ministro de Turismo y Deporte, Dr. Héctor Lescano, cuando recogió el apoyo al *“Compromiso Nacional por el Turismo”*³⁴, por parte de todos los candidatos a la presidencia de la República en las pasadas elecciones internas de los partidos políticos, ex ministros de Turismo, asociaciones empresariales y laborales, ámbito académico, Comisiones de Turismo del Parlamento y Congreso de Intendentes. Este compromiso es un gran paso para la tan reclamada política de estado con respecto al turismo.

*“...Se trata de un compromiso consistente en materia programática, de cara al futuro del país en términos de desarrollo sustentable, de capacitación de RRHH, promoción de inversiones, etc.”*³⁵

Un hito de gran importancia en lo que hace a la planificación del turismo, fue que por primera vez en Uruguay en 2009 se aprobó el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 por parte del Consejo Nacional de Turismo

³³ www.correodepuntaldeleste.com- Palabras de la Ministra de Turismo y Deporte Liliam Kechichián

³⁴ www.archivo.presidencia.gub.uy (Fecha: 08 de julio de 2009)

³⁵ Ídem 9

(CONATUR). El mismo se inicia debido al Préstamo 1826/OC-UR MINTURD – BID Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos. La elaboración del plan se llevó a cabo durante diez meses con la participación de todos los actores del sector turístico, desde las mayores empresas hasta la central sindical, la comunidad y la academia, permitiendo alcanzar resultados muy positivos. Se desarrollaron cinco jornadas regionales de sensibilización que, procuraron una puesta al día de la información en cuanto al marco en el que se desarrolla la actividad turística. Luego se sucedieron los debates regionales, más tarde las reuniones sectoriales y, finalmente, el análisis del documento previo a la aprobación, en todas las capitales departamentales. Ha sido el resultado de la participación de los actores involucrados a lo largo de todas las etapas del diseño del plan.

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

-Promoción como Destino de Inversiones:

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

El Decreto N° 455/007 Promoción y Protección de Inversiones de 2007, actualiza la Ley N° 16.906 de 1998 y amplía las exenciones fiscales apuntando a beneficiar a las empresas que invierten en proyectos que contribuyan a alcanzar los objetivos de política económica. Dentro del marco de dicha ley para la promoción del sector turístico, se crea el decreto N° 175/003³⁶ en 2003. El mismo decreta que las empresas turísticas pueden obtener de beneficios fiscales para sus proyectos turísticos siempre y cuando contribuyan: a) al desarrollo geográfico y turístico de la infraestructura de la zona en que se ubique el proyecto; b) a la satisfacción total o parcial de carencias específicas en la planta turística de la zona; c) a la generación y captación de la demanda turística; d) a la creación de servicios innovadores. Asimismo, el decreto N° 404/010³⁷ de 2010, hace referencia a los hoteles condominio, mediante el cual los emprendimientos que funcionen bajo el régimen de Hoteles Condominio tienen beneficios similares a los que obtendría un hotel que desarrolla sus actividades bajo un esquema tradicional. Se busca promover esta actividad para mayor captación de demanda de turismo.

³⁶ http://www.mef.gub.uy/unasep_decreto175_03.php

³⁷ http://www.mef.gub.uy/unasep_decreto404_10.php

Por último, en 2012 para la promoción general de inversiones se aprueba el decreto N° 002/012³⁸. Considerando la nueva realidad económica-social, describe una nueva metodología de evaluación de los proyectos de inversión y entre los objetivos están: a) perfeccionar el régimen de promoción de inversiones, haciendo más estrecha la relación entre los objetivos a promover y los beneficios a otorgar; b) atender las consideraciones de "calidad" en el empleo generado y las oportunidades de empleo para los colectivos que tienen más dificultades de integración en el mercado laboral formal; c) promover en forma específica el desarrollo de emprendimientos de las micro y pequeñas empresas; d) fomentar los procesos de concentración geográfica de la producción en parques industriales, zonas turísticas, etc.

Según fuentes del Ministerio de Economía y Finanzas³⁹, los proyectos de inversión aprobados por COMAP (Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones) y las inversiones han crecido significativamente entre 2008 y 2012. A su vez, el 60% de los proyectos se localizó en el interior del país. Sólo en la Región Este hubo un total de 72 proyectos, inversión promovida en U\$S 303,4 millones, siendo el departamento de Maldonado el mayor de la región con 55 proyectos equivalentes a U\$S 259, 2 millones. En relación a esto, en las líneas de trabajo que tiene la Dirección General Turismo, no se puede concebir el desarrollo turístico sin inversiones privadas y no puede haber inversiones privadas si no hay desarrollo turístico. *"Destino Turístico y Destino de Inversiones se retroalimentan"*⁴⁰.

Para reforzar lo expuesto anteriormente, según la exposición que figura en el acta de la Sesión Ordinaria de la Junta Departamental de Maldonado del 17 de abril de 2012⁴¹ "(...) en los últimos años la inversión inmobiliaria extranjera ha tenido un mercado en aumento principalmente en Punta del Este y las zonas adyacentes de La Barra, Manantiales y José Ignacio, sin olvidarnos de Rocha, Colonia del Sacramento y las áreas costeras del Río Uruguay, que han experimentado la construcción de importantes proyectos turísticos (...)." A lo que se agrega: "(...) a través de las últimas décadas del siglo XX Punta del Este experimentó lo que se conoce o se dio a conocer como el "boom" de la construcción en más de una oportunidad (...)."

Es claro que las inversiones y la construcción destinada al turismo crecieron, con las consecuencias positivas y negativas que ello implica, y que escapan a este trabajo, lo que sí es de destacar son las distintas posiciones de los entrevistados al respecto. Un punto importante a considerar es el cambio de paisaje y de imagen que ha tenido el balneario en los últimos quince años. Se pueden agrupar las opiniones en los siguientes ítems:

³⁸ http://www.mef.gub.uy/unasep_antecedentes_objetivos_002_012.php

³⁹ Informe realizado por el Ministerio de economía, preparado por Ignacio Gervaz para el 1° Congreso Regional de Destinos, realizado en Montevideo en 2013.

⁴⁰ Entrevista realizada el 7 de abril de 2013 al Sr. Horacio Díaz- Dr. de Turismo de la IDM.

⁴¹ <http://www.juntamaldonado.gub.uy/index.php/component/content/article/42-versiones-2012/1340-sesion-ordinaria-17-de-abril-2012.html>

- Las construcciones de las torres cambiaron al balneario es una realidad, y eso no tiene marcha atrás.
- No era el cambio que necesitábamos, se debió mantener la imagen de excelencia y tranquilidad.
- Aún así y todo Punta del Este es el balneario top de América Latina.
- Por más que tengamos nostalgia del viejo Punta del Este es un proceso irreversible.
- Seguir posicionando a Punta del Este como destino internacional de inversiones, turismo y de 2º residencias
- Tenemos un posicionamiento de marca e imagen superior a los servicios que brindamos.
- Desafío: no debemos perder en este pasaje, el valor y el encanto que el balneario tenía.

Es evidente, que se asume por parte de los entrevistados un cambio irreversible, pero son conscientes de que eso no puede seguir sucediendo, existe un intento por cuidar las zonas aún no urbanizadas, y de que las reglamentaciones se cumplan. En este sentido, la Liga de Punta del Este Fomento y Turismo, cumple un rol muy activo, junto con distintas Asociaciones de La Barra y José Ignacio. La Liga de Punta del Este, fue la primera institución en agrupar vecinos, hoteleros, restauranteros, etc., y surgió como un portavoz de las poblaciones. La Liga es una institución sin fines de lucro que hace de bisagra entre las autoridades nacionales y departamentales, y las instituciones gremiales, hace de mediador, genera espacios de conciliación y convivencia.

El decreto departamental N° 3910 de 2012- Declaración de Áreas Protegidas, en su artículo 1º declara que la Intendencia Departamental, por resolución fundada, podrá definir Áreas Protegidas, (en donde no se permitirá la implantación de bloques), en el territorio departamental, por razones urbanísticas, ambientales, o paisajísticas, con anuencia de la Junta Departamental de Maldonado, aclarando en el artículo 2º, que los parámetros de edificación correspondientes a dichas áreas sólo podrán ser modificados contando con los informes técnicos respectivos. A su vez, el Texto Ordenado de Normas de Edificación (TONE) del Departamento de Maldonado en su versión 2011, reúne toda la normativa vigente en el Departamento de Maldonado, en materia de edificación y contralor de construcciones, contiene la Ordenanza General de Construcciones aprobada por la Junta Departamental en el Decreto 3718 del 23 de diciembre de 1997, el decreto.3731 del 16 de julio 1999 (Modificación para Punta Ballena) y el decreto 3733 del 19 de octubre de 1999 (Modificación para la Zona Oeste – Costa). Actualmente existe un Plano con la normativa para Maldonado y Punta del Este, de mayo 2013.

Por otra parte, en 2008 se aprueba la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial, que crea un régimen legal respecto de la organización del uso de la tierra, para optimizar la calidad de vida de los habitantes y mejorar el uso ambiental de los recursos naturales.

Según define la ley:

“El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio”⁴².

Justamente uno de los principios rectores del ordenamiento territorial es *“La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio”⁴³.*

En su Artículo 17. (Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) declara que *“es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local”⁴⁴*

Antes los gobiernos sólo podían ordenar el territorio urbano, lo que pasaba en el territorio rural era decidido desde Montevideo, y generalmente sin consultar a los gobiernos departamentales, como tampoco a la comunidad. La nueva ley permite a los gobiernos departamentales ordenar todo el territorio, el urbano y el rural; siendo Maldonado uno de los primeros departamentos en empezar a ordenar su territorio. Esto obliga a mirar el territorio de manera integral, por lo que se generaron varios proyectos, muchos de ellos vinculados con el turismo. Al respecto el Asesor en Turismo de la Intendencia Departamental, Ramón de Isequillas, agregaba:

“Históricamente el sector privado fue el que marcó la tendencia de cómo se desarrollaba Punta del Este, pero esto se invirtió en los últimos años con la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial”⁴⁵.

Según Julio Riella, Director de Planeamiento y Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Maldonado, de 2005 a la fecha, la comuna busca conducir el proceso de construcción del departamento, algo que hasta el momento se venía manejando por iniciativa de los inversores privados. *“La inversión es importante, pero debe ser la administración la que conduzca y defina cómo se van manejando las construcciones”*, afirmó. Por su parte Sorhobigarat, operador inmobiliario dijo que la comuna tiene una mirada para todo Maldonado de muy largo plazo. *“Es una apuesta a 20 años mínimo”*, concluyó⁴⁶

A nivel nacional, el Parlamento aprobó el 12 de julio de 2011 la Ley N° 18.786 de Participación Público-Privada que regula el marco jurídico aplicable a los contratos de Participación Público-Privada (PPP), denominada “Contratos de Participación Público – Privada para la realización de Obras de Infraestructura

⁴² <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=>

⁴³ Ídem 31

⁴⁴ Ídem 32

⁴⁵ Entrevista realizada el día 11 de abril de 2013, al Asesor en Turismo de la IDM- Sr. Ramón de Isequillas.

⁴⁶ <https://www.elobservador.com.uy/noticia/218834/la-punta-del-este-de-la-proxima-decada/> Nota publicada en el diario El Observador del 15 de febrero de 2012.

y Prestación de Servicios Conexos” (PPP), que supone la contratación entre privados y el Estado para llevar a cabo obras de infraestructura para el país.

La necesidad del Uruguay en infraestructura cada vez es más notoria, la demanda de infraestructura tanto económica (carreteras, puentes, puertos, etc.) como social (hospitales, escuelas, cárceles, etc.). Para solucionar este problema se aprobó esta ley que permitirá que entidades privadas acuerden con el Estado proyectos para satisfacer las necesidades públicas. En estos acuerdos se distribuyen riesgos, recursos y beneficios. En este sentido, la actividad turística participará de esta nueva modalidad de contratos para el desarrollo de nuevos proyectos. Están incluidas en la modalidad de contrato de participación público privados las obras viales, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias, infraestructura energética, tratamiento de residuos y de infraestructura social (cárceles, centros de salud, centros de educación, viviendas de interés social, complejos deportivos). También se aprobaron otros decretos a nivel departamental de gran importancia para el crecimiento de la actividad turística.

El Decreto N° 3743 (2000), determina que la Intendencia Municipal, previa anuencia de la Junta Departamental, podrá declarar de Importancia Estratégica Departamental, actividades determinadas del sector turismo, siendo uno de los objetivos el crecimiento de la oferta turística y servicios anexos.

Otros decretos, como ser: el decreto N° 3786, que otorga estímulos para la construcción, y el decreto: N° 3788, que exonera la contribución inmobiliaria a establecimientos hoteleros, ambos fueron aprobados en 2003. El decreto N° 3844 de 2008, que crea la Comisión Departamental de Patrimonio, siendo su cometido, el rescate, puesta en valor, conservación y preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural de Maldonado. Esta comisión es asesora de la Intendencia Departamental de Maldonado. Actualmente, la Dirección General de Turismo no participa de las reuniones de trabajo de la comisión.

Es importante destacar la aprobación del Decreto N° 3.850 del 4 de agosto de 2009, donde la Junta Departamental de Maldonado votó la creación de la Junta Local de Punta del Este⁴⁷.

En otro orden, en 2009, como ocurre en varios países del mundo, se comenzó a implementar la normativa “Tax Free” para el turista extranjero, aunque la ley fue aprobada en 2006. Se trata de la devolución del IVA solamente sobre algunos productos de producción nacional que salen del país. Actualmente está vigente la Ley N° 17.934⁴⁸ para la actividad turística, donde se establecen beneficios tributarios. Siguiendo en esta línea, en noviembre de 2012 se aprueba la Ley N° 18.999⁴⁹, donde se establecen incentivos fiscales la promoción del turismo receptivo.

⁴⁷ Actualmente el alcalde de dicho Municipio es el Sr. Martín Laventure, quien fuera edil, ex Director de Turismo y ex Presidente de la Liga de Punta del Este. La Junta Local de Punta del Este fue suprimida durante la dictadura. En 2010 fue creado el Municipio de Punta del Este por la Ley N° 18.653: Municipios y Distritos Electorales.

⁴⁸ <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17934&Anchor=>

⁴⁹ <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18999&Anchor=>

Por último, en diciembre de 2012 se aprobó el Decreto N° 3911: Plan de Ordenamiento Territorial del eje Aparicio Saravia que incluye varios proyectos de infraestructura social y turística (se desarrollará en el capítulo V).

-Promoción del destino:

En la actualidad, el turismo en Uruguay se ha convertido en una de las principales actividades del país, siendo constante su crecimiento sobre todo en los últimos años. Sigue teniendo una marcada estacionalidad y gran dependencia del mercado emisor argentino, esta situación fue una preocupación a resolver durante muchos años, siendo clara la necesidad de salir buscar nuevos mercados. Según expresara una funcionaria de carrera de la DGT desde 1930 que se quiere “alargar la temporada”, pero recién en las últimas décadas con los cambios de las corrientes turísticas se comienza a planificar el desarrollo de otras zonas del país y, en particular, otras zonas del departamento de Maldonado.

En la promoción se perciben diferentes estrategias y actores, que reflejan la imagen que el gobierno y los empresarios quieren proyectar a través de la marca y de las campañas. Desde fines de los años 90´ se comenzó a promocionar más el destino en la región, es decir, no sólo en Buenos Aires, sino también en otras provincias de la República Argentina. A partir del año 2000 se continúa este trabajo de promoción, pero se intensifica con la apuesta de buscar otros mercados no sólo regionales (Mercosur), sino también extra regionales como ser, Chile, Perú, Venezuela, Bolivia, entre otros; y sobre todo internacionales.

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

A lo que se suma el trabajo realizado sobre el eje de promoción del turismo de segunda residencia, asociada al desarrollo del destino y por tal motivo desde hace ocho años participan activamente en forma ininterrumpida del Salón Inmobiliario de Madrid (SIMA).

Sin embargo, estas acciones tuvieron distintas apreciaciones por parte de algunos informantes entrevistados. Se señaló como prioritaria la falta de recursos humanos capacitados para recibir a contingentes de otros lugares del mundo, mencionando que el idioma y la falta de infraestructura, sobre todo en la zona portuaria, son condicionantes a la hora de ampliar el mercado de

turistas. Se menciona también que es correcto que estas grandes acciones de promoción, sobre todo a mercados tan alejados las realice el gobierno, porque implican una inversión de mucho dinero y gran incertidumbre.

Los entrevistados del sector público aseguran, que contar con la asignación de mayor presupuesto, tanto a nivel nacional como departamental en materia de turismo, junto con la decisión política de hacerlo, ha permitido desarrollar con más intensidad la promoción y difusión del destino que hace quince años atrás, y siempre bajo la marca país “Uruguay Natural”.

Ya desde la presidencia de Jorge Batlle (2000-2005) se comprendió que era válido tener una marca país que nos identifique y nos diferencie del resto de los países. “Uruguay Natural” es una marca país y no una marca turística que se creó en 2001, pero por la crisis que enfrentó el país y la región quedó en desuso. La misma es adoptada por el Ministerio de Turismo a partir de 2003 para la promoción del destino, tanto en la folleteria como en los videos institucionales. Tal como lo afirmara el Director Nacional de Turismo, Benjamín Liberoff⁵⁰, hoy en día es una marca que va más allá de lo turístico, que pretende mostrar atributos y valores del país, utilizando la marca país como una ventaja competitiva. Actualmente se continúa trabajando para darle contenido a la marca y lograr posicionar a Uruguay como un destino de calidad.

Con respecto a la promoción y difusión del destino, se procede definiendo una agenda anual, tomando como base la región Mercosur, y en los últimos años se incluyeron las ferias más importantes de mundo. Teniendo en cuenta los distintos puntos de vista, la utilización de este importante instrumento de política pública se incrementó en los últimos años. Se sostiene que contribuyó mucho tener mayor presupuesto junto con la decisión política de hacerlo. Sin embargo, algunos operadores turísticos coinciden en que la centralización de la promoción de los destinos no es acertada, cada destino debería resolver su promoción de manera eficiente y no como productos genéricos. Si promocionar bajo la marca Uruguay Natural y diferenciar mucho más cada destino.

Se puede percibir que como resultado de estas acciones, y debido a los cambios en el contexto mundial, se incrementó notoriamente la cantidad de turistas brasileños y de otras regiones del mundo. En este proceso de toma de conciencia de promocionar el destino buscando nuevos mercados, ha jugado un papel fundamental el trabajo en conjunto con el sector privado, proceso que describiremos a continuación.

⁵⁰ Taller de “Marca País”. Realizado por el MINTURD en el Hotel Barradas en el mes de mayo de 2013.

Capítulo IV: Coordinación- Cooperación-Asociacionismo- Integración Regional:

Desde el sector público se está animando al sector privado a la participación, no sólo desde la prestación de servicios, sino también formando parte de las decisiones del sector. Los empresarios, instituciones públicas y privadas de Maldonado son conscientes que para lograr una porción del mercado turístico hay que romper con la estacionalidad, diversificar la oferta, atraer a otros mercados y apostar la calidad para ser competitivos. Si bien no existe actualmente una asociación y/o corporación que agrupe a todo el sector, es importante destacar que en Maldonado existen sólidas tradiciones en agrupaciones empresariales relacionadas con la actividad turística, que junto con las pequeñas y medianas empresas siempre jugaron un papel fundamental en el desarrollo empresarial, y en el desarrollo de la oferta turística.

A continuación, se detallan las distintas agrupaciones relacionadas con la actividad turística del departamento:

Centro de Hoteles y restaurantes de Punta del Este
Centro de Hoteles y restaurantes de Piriápolis
Corporación Gastronómica de Punta del Este
-APROTUR: Asociación de Promoción Turística de Piriápolis
Liga de Punta del Este. Fomento y Turismo
Asociación de Inmobiliarias de Punta del Este
Consortio Grupo Puerto
Cámara Inmobiliaria de Maldonado
Cámara Empresarial de Maldonado
Asociación de Transportistas y Agencias de Viaje de Maldonado
Cámara Uruguaya de Turismo
Asociación de vecinos de Punta Ballena
Asociación de Fomento y Turismo Amigos de La Barra
Unión de vecinos al Este del arroyo Maldonado
Asociación de Vecinos José Ignacio
Liga de Fomento de José Ignacio

Fuente: Elaboración propia

Uno de los intentos de trabajar en conjunto fue en 2006, cuando en Punta del Este se realizó la primera reunión del Clúster de Turismo de Punta del Este a través del Programa PACPYMES de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones. Tuvo como objetivo definir un fin común para mejorar la competitividad del sector. Participaron empresas, autoridades, la Unión Europea, y funcionarios vinculados al sector turístico de Punta del Este y su zona de influencia. Como resultado se realizó un informe donde se identificaron cuestiones estratégicas claves en el país/región y recomendaciones, entre ellas que los actores del Clúster de Turismo de Punta del Este deberán encontrar en las instancias plenarias ese factor común, detectar las fortalezas oportunidades y amenazas, para poder establecer estrategias y planes de acción de corto, mediano y largo plazo en pro del establecimiento de políticas que apunten al desarrollo sostenible del turismo. Actualmente el Clúster de Turismo de Punta del Este no continúa trabajando.

Desde 2007 se conforma “Destino Punta del Este”, que es una asociación mixta compuesta por una conjunción de empresas privadas, enmarcadas por entes oficiales tales como las Intendencias Departamentales de Maldonado, Rocha y Lavalleja, con la reciente incorporación de Canelones, el Ministerio de Turismo y Deporte y Uruguay XXI. Esta institución tiene como principal objetivo promover y difundir el país y la región.

Los entrevistados coinciden en señalar que ha habido un gran avance del trabajo en conjunto entre el sector público y el sector privado. Además, la actual administración ha tomado como antecedentes algunas experiencias que se venían dando en años anteriores, como ser, fortalecer y comenzar a trabajar activamente con Comisión Departamental de Turismo.

En relación a esto, Horacio Díaz, Director de Turismo afirmaba:

“El fortalecimiento de una política mucho más definida en el contexto de las relaciones sociales y empresariales, nos permitió fortalecer primero la imagen país, luego la oferta, los productos y el resultado ha sido el permanente crecimiento del destino turístico en primer lugar, y luego el de las inversiones (...)”⁵¹

Luego se conforma desde la DGT el Consejo Departamental de Turismo y los Consejos Locales de Turismo en 2006, que reemplazaría a la anterior Comisión Departamental de Turismo. El Consejo se integra con los representantes de los sectores empresariales y de trabajadores vinculados con el turismo, y en conjunto con el Gobierno Departamental deberían implementar las políticas e iniciativas de desarrollo turístico.

⁵¹ Nota realizada al Director de Turismo Sr. Horacio Díaz, en la revista Destino Punta del Este en el año 2010.

Según los datos recabados, el Consejo no opera desde aproximadamente el 2010, sin embargo, uno de los objetivos propuestos para el 2013, según expresara el Director de Turismo es:

*“fortalecer el Consejo Departamental de Turismo, donde la opinión de la comunidad debe ser su máxima expresión, en la construcción colectiva de nuestra principal actividad socio-económica”.*⁵²

De esta manera, se busca profundizar la estructura de participación que forma parte de la política de descentralización, uno de los ejes clave de este gobierno.

Uno de los entrevistados perteneciente al sector privado, entiende que se ha intentado construir el Consejo Departamental de Turismo pero que debería ser una institución de 2º orden, es decir, una organización de organizaciones. Considera que sería conveniente que las reuniones sean con organizaciones y no con personas aisladas porque es difícil llegar a resultados, y que, a su vez, estas instancias deberían ser coordinadas por personas con fuerte capacidad de liderazgo y gestión.

Desde el sector público, se entiende que es imposible entender la estrategia de desarrollo que tuvo el eje territorial Maldonado-Punta del Este si no se observa a la región en su conjunto y se valora que, para el desarrollo del turismo en todo el departamento, es vital apostar a la complementariedad desde las especificidades de cada departamento. Por ello, se procedió al acuerdo entre las Intendencias de Lavalleja, Maldonado Rocha y Canelones con Destino Punta del Este. En ese sentido, se destacó la importancia de la unión de los cuatro territorios con el sector empresarial.

El gobierno departamental y el sector privado, en los últimos años han generado un accionar coordinado, intenso y de proyección auspicioso a nivel regional, nacional e internacional y se ha logrado articular políticas nacionales con políticas departamentales en materia turística. Muchos de los entrevistados coinciden que ha habido un gran avance del trabajo en conjunto entre el sector público y el sector privado.

Por iniciativa de la División de Desarrollo Productivo de la Intendencia junto con DINAPYME- MIEM⁵³, se crea el Consejo de Desarrollo Económico Departamental. Es un ámbito de articulación público-privado en el cual se generan acuerdos en torno a políticas y acciones de interés público, que promueven iniciativas de desarrollo económico- productivo en Maldonado. El proceso de conformación del Consejo contó con el apoyo del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL) de la Universidad Católica, quien brindó el asesoramiento técnico y metodológico. La estrategia de trabajo se fundamentó en talleres participativos en donde se realizó un diagnóstico de la situación en materia de articulación territorial.

⁵² Ídem 34

⁵³ <http://www.miem.gub.uy/> (Ministerio de Industria , Energía y Minería).

El Consejo de Desarrollo Económico Departamental será quien trabaje en los lineamientos para el desarrollo del departamento, y el fomento de una asociación público – privada que es clave para la generación de políticas públicas de largo plazo.

Otro ejemplo de trabajo en conjunto fue la realización del proyecto “Indicadores de la actividad turística. Maldonado se proyecta” -el cual se expondrá en profundidad en el próximo capítulo-. En la publicación que presenta los resultados del trabajo realizado en 2008-2009, se afirma que si bien en Maldonado existen sólidas tradiciones en agrupaciones empresariales preocupadas por tratar temas de interés turístico general, también es cierto que existe cierto grado de complejidad en el relacionamiento entre el sector público y privado. El hecho de generar y analizar información en forma conjunta es nuevo y por lo tanto necesita un “tiempo de maduración”.

Capítulo V: Desarrollo de Proyectos:

Durante el período de análisis se desarrollaron distintos proyectos impulsados desde el sector público. El objetivo de los mismos, era lograr un crecimiento con mejor distribución de la riqueza, inclusión social con equidad y transformación democrática del Estado. A continuación se describen algunos de estos proyectos considerados estratégicos para todo el departamento⁵⁴.

-Construcción del segundo puente de la Barra:

El conocido puente ondulante sobre el Arroyo Maldonado fue construido en 1965 para unir Punta del Este y La Barra, obra del uruguayo Leonel Viera. En 1999 comenzó la construcción del segundo puente, para descongestionar el intenso tránsito del primero. Se siguió el mismo diseño ondulante del primer puente y la obra concluyó en 2000. En 2005 se realizaron tareas de refacción en ambos puentes. En relación a esto el Edil Atahualpa Javier, afirmaba:

“el que considera de una necesidad impostergable el saneamiento para el Departamento, así como la construcción del segundo puente sobre el arroyo Maldonado, sobre este tema el Edil exponente explica en detalle la necesidad de la concreción de estas obras, situación que redundará indudablemente en beneficio de la población turística y del Departamento”⁵⁵

-Hacia la creación de la Cuenta Satélite de Turismo:

Según el informe de la OMT, la Cuenta Satélite de Turismo⁵⁶ es un instrumento estadístico, un "satélite" que gira alrededor de los conceptos, las definiciones y los agregados del Sistema de Cuentas Nacionales y que hace posible realizar comparaciones válidas con otros sectores, así como entre países o grupos de países. Es una eficaz base de datos que permite cuantificar la incidencia económica del turismo. Esta función exige la colaboración constante de las administraciones nacionales de turismo con otros ministerios o entidades públicas. La CST, en primer lugar, está interesada en el efecto del turismo sobre la oferta y demanda de bienes y servicios, sobre el nivel general de la actividad económica y sobre el empleo.

El gobierno departamental de Maldonado con el apoyo de la Unidad de Desarrollo Municipal de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, decidió trabajar en la medición de impacto económico del turismo en el departamento. Por lo tanto, en 2008 se ejecutó el proyecto que se denominó *“Indicadores de la Actividad Turística. Maldonado se proyecta”*. Éste proyecto consistió en la elaboración de indicadores de la demanda, oferta, inversión y empleo turístico del departamento de Maldonado, los cuales permitieron tener una primera aproximación a la incidencia de la actividad económica en el departamento.

⁵⁴ Ver mapa con la localización geográfica de los proyectos en anexos.

⁵⁵ <http://www.juntamaldonado.gub.uy/index.php/1997.html> - Acta N° 655 del 13 de junio de 1997

⁵⁶ En adelante CST

Se analizó la información disponible a nivel nacional y departamental. Se diseñaron y realizaron encuestas específicas a nivel departamental para cubrir los vacíos de información existentes, utilizando los mismos conceptos y clasificaciones propuestos por la OMT. También se efectuaron entrevistas a los actores vinculados al turismo en el departamento.

Los resultados obtenidos mostraron que el turismo genera alrededor de 6% del PIB nacional, y en los últimos años ese porcentaje se ha incrementado al 7%. Contar con información precisa y oportuna en el proceso de planificación y de toma de decisiones políticas es de gran importancia, pero la elaboración de la CST debe ser entendida como un proceso, con voluntad de permanencia y continuidad, porque responde a las necesidades de conocer y evaluar el fenómeno turístico.

Este proyecto ha sido el primer paso hacia la elaboración de la CST de Maldonado y ha implicado la asignación de importantes recursos económicos y de personal técnico contratado para tal fin.

-Desarrolló la Marca Ciudad: Destino Punta del Este en el año 2010:

En 2010 se desarrolló la Marca Ciudad: Destino Punta del Este⁵⁷ inspirada en el artista Carlos Páez Vilaró. La marca ciudad no es un logotipo aislado, sino un proyecto de posicionamiento de ciudad que debe realizarse de forma mancomunada con representantes del gobierno, empresarios, medios de comunicación, instituciones, entre otros.⁵⁸ La gestión de marca es un proceso que no se debe trabajar de manera puntual, el tratamiento y la focalización de los aspectos diferenciadores de una ciudad deben estar siempre presentes en la agenda política. Las marcas influyen en el modo de ver el mundo y en las decisiones de invertir o visitar un destino en lugar de otro.⁵⁹

Esta marca ha sido utilizada como isologotipo de la institución Destino Punta del Este, pero aún no ha sido utilizada para que funcione como marca oficial del destino.

-Plan de Desarrollo Territorial: Plan de Ordenamiento Territorial “Eje Avenida Aparicio Saravia”:

En diciembre de 2012 se aprueba el Decreto N° 3911, que en su artículo 3: Consignas Estratégicas Generales, indica que las intervenciones propuestas para el eje Aparicio Saravia pueden contribuir a: desestacionalizar las actividades, crear más empleo, diversificar la economía y custodiar el medio natural. Dentro del Plan, se describen las “Nuevas Centralidades” Apostando a la búsqueda de la sustentabilidad a lo largo de todo el año, y el re equilibrio de Maldonado⁶⁰.

⁵⁷ Ver logo en Anexo 7.

⁵⁸ <http://3vectores.com/ait-portfolio/destino-punta-del-este-marca-ciudad/>

⁵⁹ <http://destino-puntadeleste.com/marca-ciudad/>

⁶⁰ Ver ubicación geográfica de los proyectos estratégicos en Anexo 9.

-Nueva centralidad de la vida permanente en el Parque Nuevo El Jagüel, que incluye el Centro de Congresos y Convenciones y Predio Ferial (se detallará más adelante), y que además contiene el parque de actividades recreativas, culturales y científicas.

-Nueva centralidad en el Rincón del Indio y El Placer, que incorpora el reciclaje de este último como polo gastronómico y de vida nocturna y la centralidad que se conformará en el inicio de la Avenida Miguel Ángel sobre la rambla.

-Campus Universitario y Nueva Terminal de Ómnibus

En su conjunto estos cinco componentes generan una gran interfase de centralidad oeste/este, y de valorización del norte de la aglomeración, que producirán una profunda transformación de Maldonado/Punta del Este de ciudad balnearia a polo de cultura y turismo de nivel internacional.

La mayoría de los entrevistados tienen la certeza de que se producirán múltiples servicios y equipamientos y una más diversificada vida turística, con fuerte tendencia a la desestacionalización. Sin embargo, desde las posturas más críticas no consideran que Punta del Este tenga capacidad de recibir más gente, la Directora de la División de Servicios Turísticos de la IDM, afirmaba *“no nos ayuda el clima y la conectividad”*⁶¹.

Por su parte el presidente de la Liga de Punta del Este expresaba *“Si apoyamos al centro de convenciones para alargar la temporada, y todo lo que vaya en esa dirección, pero no se precisa más cemento. No es que digamos “no torres no”, pero sí no torres en todos lados”*⁶²

- Centro de Convenciones y Predio Ferial⁶³

Es una obra considerada de gran trascendencia para el departamento y para el país, ya que busca posicionarse como centro de referencia en la región, y será financiado por la Intendencia de Maldonado y el Estado con una inversión de más de 40 millones de dólares. Ocupará un espacio de más de 6.000 m2, estando comprendido en un predio de 15 hectáreas.

Su realización contó con la participación de diferentes partidos políticos, organizaciones sociales y empresariales en el proceso de discusión sobre la construcción de este centro. Se considera que esta iniciativa es una gran herramienta para empezar a transformar la actividad turística de carácter estacional para convertir a Punta del Este en una ciudad con propuesta turística de todo el año, que va a impactar en la realidad socio-económica apostando a mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del departamento.

⁶¹ Entrevista realizada el 5 de febrero de 2013 a Graciela Carbonaro- Directora de la División de Servicios Turísticos de la IDM.

⁶² Entrevista realizada el 16 de julio de 2013 al Sr. Mario Costa-Gerente de COT (Compañía de transporte).

⁶³ En ese sentido durante la temporada 2009-2010 nuestro país fue sede de 97 eventos. www.archivopresidencia.gub.uy

El llamado a licitación se lleva a cabo mediante el Fideicomiso de Administración -el cual fue creado con el objetivo de la construcción y gestión del Centro de Convenciones- y está integrado por cuatro organismos: Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Turismo y Deporte, Corporación Nacional para el Desarrollo e Intendencia de Maldonado.

El pasado 11 de abril se adjudicó la construcción y la gestión del Centro de Convenciones y Predio Ferial de Punta del Este, la empresa Teyma tendrá a su cargo la construcción y será gestionado durante 28 años por CIEPE que resultó la empresa mejor calificada. La Ministra de Turismo y Deporte, Liliam Kechichián, y el Director Nacional de Turismo, Benjamín Liberof, coincidieron *“es quizás la más importante noticia para el turismo nacional de estos últimos años. Que el principal balneario de Uruguay cuente con un emprendimiento de estas características es particularmente remarcable para los esfuerzos de desestacionalización del turismo de nuestro país”*⁶⁴

Junto al proyecto urbanístico “Eje Aparicio Saravia”, el Centro de Convenciones y Predio Ferial de Punta del Este *“representa si no la más importante, una de las más importantes obras para el turismo del Uruguay”*.⁶⁵ La apuesta es posicionar al destino, al país y la región en el segmento de congresos y reuniones.

-Construcción del puente sobre la Laguna Garzón:

Debido a las variadas opiniones respecto de los costos y beneficios de la construcción del puente, este proyecto tuvo un proceso de evaluación de impacto ambiental por parte de la Dirección Nacional de Medio Ambiente. Se trata de un puente circular de compleja construcción, pero que permite preservar el medio ambiente. Muchos de los entrevistados sostienen que su construcción traerá progreso para la zona y otros consideran que traerá fuertes impactos negativos. En enero de 2013, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente aprobó la autorización ambiental para la construcción del puente.

-MERCOCIUDADES:

Mercociudades⁶⁶ es la principal Red de gobiernos locales del MERCOSUR, y fue fundada en 1995 con el objetivo de favorecer la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR. Desde entonces, la Red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. Actualmente cuenta con 286 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú y Colombia, donde viven más de 80 millones de personas. Las ciudades fundadoras fueron doce: Asunción (Paraguay), Rosario, La Plata, Córdoba, Buenos Aires (Argentina),

⁶⁴<http://www.camtur.com.uy/index.php/noticias/184-se-adjudico-la-construccion-y-la-gestion-del-centro-de-convenciones-y-predio-ferial-de-punta-del-este>

⁶⁵ Ídem

⁶⁶ <http://portal.mercociudades.net/node/2250>

Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Río de Janeiro, Brasilia, Salvador (Brasil), y Montevideo (Uruguay).

Esta red cuenta desde 1995 con una Unidad Temática de Turismo⁶⁷, cuyo objeto es: *“El turismo en la Red Mercociudades es un segmento fundamental para la agenda política de las ciudades y un factor de integración regional, de desarrollo sostenible y de inclusión social y sus acciones promueven, entre otros objetivos, la equidad social, el equilibrio ecológico, la preservación del patrimonio y la dinamización de la economía local”*.⁶⁸

Uno de los grandes desafíos dentro de la UTT es el desarrollo de proyectos regionales y la gestión integrada de los productos turísticos entre ciudades de la Red, involucrando los diferentes sectores económicos que tienen interrelación con el Turismo y creando sinergia entre los gobiernos locales.

La DGT actualmente está trabajando con la UTT en el proyecto denominado, Proyecto Regional: Capitales Gauchas Rutas Che. Este proyecto busca fomentar el turismo “sin fronteras” a través de la conformación de una región que tiene a la identidad gaucha como un elemento común en los tres países en que se implementará el proyecto (Argentina, Brasil y Uruguay). Teniendo como objetivo principal, desarrollar el turismo en un ámbito internacional, a partir de la gestión compartida entre el Sur de Brasil (RS), Uruguay y Argentina, fortaleciendo la identidad cultural de esa región.

-Eco parque del humedal del arroyo Maldonado:

La IDM a través de la Unidad Funcional de Proyectos (UFP) está articulando el proyecto denominado “Gestión Ecosistémica del humedal del arroyo Maldonado”, el cual es llevado a cabo por un grupo multidisciplinario conformado por integrantes de diferentes Direcciones de la IDM (Asuntos Legales, Deportes, Higiene y Protección Ambiental, Planeamiento Urbano y Territorial), así como por representantes de la ONG AFDEA y el Municipio de San Carlos. Este equipo solicitó el asesoramiento técnico del Centro Interdisciplinario de Manejo Costero Integrado (C- MCISur) para cooperar en la investigación y obtención de datos que permitan generar un Plan Director de gestión del Parque del Humedal.⁶⁹

En cuanto a la gestión y administración territorial del humedal, existe un compromiso para alcanzar un manejo integrado entre el nivel político, académico y comunitario. El gobierno local, junto a actores claves de la comunidad, fueron quienes solicitaron a la Universidad de la República- representada por el equipo Interdisciplinario de Manejo Costero Integrado del Centro Universitario Regional Este- que participe y asesore sobre la gestión del humedal.

⁶⁷ En adelante UTT.

⁶⁸ <http://www.mercociudades.org/UTT>

⁶⁹ Antecedente de solicitud de la propuesta- Dra. Estela Delgado: Profesor Adjunto en Centro Interdisciplinario de Manejo Costero Integrado de la Universidad de la República- Centro Universitario Regional Este.

Según palabras del Director de la Unidad de Planeamiento de la IDM, *“en el arroyo Maldonado se puede avistar el 50 % de las aves que hay en Uruguay, y es el cangrejal más grande de Sudamérica. Esto va a permitir tener otra rambla sobre el arroyo con un gran parque con eco-sendas, miradores de aves, centro de interpretación, restaurantes, etc.”*⁷⁰ Este proyecto está aprobado y se está trabajando actualmente, destacando que contó desde sus inicios con un abordaje interdisciplinario.

La IDM tiene por objetivo mediante este parque, conservar la biodiversidad local, creando un espacio educativo cultural y turístico, orientado a difundir y capacitar sobre la importancia del ecosistema existente. Al decir, de unos de los integrantes del equipo⁷¹, este proyecto favorecerá la necesaria diversificación de la oferta, contribuiría a la desestacionalización y a su vez podría promover la conservación y del humedal.

⁷⁰ Entrevista realizada el 17 de abril de 2013 al Sr. Ricardo Pereira- Dr. de la Unidad de Planeamiento de la IDM.

⁷¹ Estudiante avanzado de la Licenciatura en Turismo, quien se encuentra realizando su pasantía en el Equipo Interdisciplinario de Manejo Costero Integrado del Centro Universitario Regional Este.

Capítulo VI: Planificación y Política Turística.

Del análisis de las fuentes consultadas surge que, en las dos primeras administraciones a nivel departamental, no existe un corpus ordenado de documentos escritos de la gestión turística realizada, aunque sí se aseguró que siempre hubo planificación y que la prueba está en los hechos. Asimismo, uno de los entrevistados menciona que desde 1920 se quiere alargar la temporada y combatir la estacionalidad, pero recién ahora cambiaron las corrientes turísticas y la gente está buscando otras modalidades de turismo que no sean únicamente el sol y playa, procurando conocer otros lugares más alejados de la costa.

El Sr. Martín Laventure -ex Director de Turismo (2000-2005)- asegura que en su gestión se continuó con los trabajos de gobiernos anteriores que consideraban que estaban bien, y se corrigieron otros. A modo general, las líneas de trabajo fueron, diversificar la oferta, relacionamiento con los departamentos vecinos, mirar al interior, y búsqueda de nuevos mercados por ejemplo Brasil, además afirmó que actualmente se sigue en esa misma línea.

La última administración cuenta con grandes lineamientos a nivel nacional que sirvieron de guía para la gestión del gobierno departamental. Los tres pilares fundamentales que exponen el objetivo del gobierno en general son:

- Capacidad de generar políticas sustentables y sostenibles de crecimiento y desarrollo económico, para una distribución de la riqueza más justa.
- Necesidad de generar políticas de inclusión, porque está asociado a la sustentabilidad que tiene que tener el desarrollo del departamento.
- Transformación democrática del Estado generando espacios de participación.

Dentro de estos tres ejes se enmarca la gestión turística del país y del departamento de Maldonado, en el marco de la proyección económica y social.

Antes de poner en relieve la planificación turística a nivel departamental se debe tener presente, que en el anexo del Plan Nacional de Turismo se detallan los planes locales y departamentales. Para Punta del Este, se describen la visión y las líneas estratégicas en las que se debe trabajar.

Visión: "Punta del Este es "ciudadestino" modelo de calidad de vida y sostenibilidad

Se establecieron 3 líneas estratégicas: a) diseño e implementación de los instrumentos de gobernanza para la realización de la visión, b) identificación y valorización de los atractivos del destino; c) fomento de valores culturales y actividades relacionadas.

Dentro de los ejes de acción se detallan:

- a - Preservar y valorizar recursos que son la base de la ventaja competitiva de Punta del Este.
- b - Incrementar y diversificar la cartera de productos de Punta del Este, y pasar a una gestión del destino.
- c - Complementar acciones para la creación de nuevos recursos, especialmente humanos, y la promoción de una diferente visión empresarial y de relaciones con la acción pública y su papel.

Según se detalla en el Plan Nacional de Turismo en la actualidad y en base a las orientaciones estratégicas, se está en la etapa de puesta en marcha y comercialización, productos turísticos nuevos que se desarrollarán durante todo el año, no sólo en temporada de verano sino buscando romper con la estacionalidad turística, estando relacionados con los valores histórico-culturales y recursos naturales de Punta del Este y su zona de influencia.

Con respecto a este último punto, la Dirección General de Turismo, cuenta con un Plan Operativo 2010-2015⁷² con distintos programas y/o proyectos que se describen a continuación:

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

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

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

Turismo para todos: Turismo Social y Turismo Accesible.

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

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

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

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

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

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

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

⁷² Ver Plan Operativo completo en Anexo 9.

En el marco del plan estratégico 2010- 2015⁷³ la DGT lleva adelante en diferentes regiones del departamento, “Productos Turísticos Estrella”. Estos productos intentan favorecer el desarrollo local y la generación de empleo en el departamento.

Referente a este tema, se reconoce por parte de los entrevistados que ocuparon el cargo de Director de Turismo en el departamento, que siempre hubo planificación, y que se continuó con los trabajos de gobiernos anteriores que estaban bien y se corrigieron otros. Se agregó que en los gobiernos 2005-2010 y 2010-2015 se comenzó el período de gobierno con un plan, el de los primeros 5 años, y se cumplió exactamente como se había planificado y que hasta ahora se viene cumpliendo.

Los entrevistados perciben que comparando con el turismo en general en esta Administración se está mejor, que el manejo del turismo es más profesional, más importante y más cristalino. Hubieron entrevistados que destacaron que en las últimas dos administraciones se reconoció la importancia del turismo, y se le dio un empuje que no tuvo antes, aunque también manifestaron su preocupación por temas relevantes como son la seguridad y la falta de cuidado y limpieza del balneario.

-Política Turística:

La política turística es una variable dependiente en el proceso de formulación, porque depende del tipo de régimen político, de la concepción de desarrollo que se tenga en ese momento, y de la fuerza de los actores para mejorar y hacer valer sus argumentos. Por eso cuando se dice que una política está errada, conviene interpretar desde qué punto de vista, porque tal vez en ese contexto estuvo bien, o era la más adecuada.⁷⁴ . En este sentido, es necesario que las políticas públicas sean interpretadas en su contexto histórico, político, económico y social, no pueden ser analizadas en forma aislada.

Un punto importante fue señalado por diferentes informantes que consideraron que no hay una política de turismo clara para el departamento de Maldonado, al decir de uno de ellos: *“a nivel nacional si es más claro, pero a nivel departamental toda vía no”*.⁷⁵

Uno de los entrevistados asegura que por ley la responsabilidad de la política turística es del Ministerio, los departamentos y los municipios ni siquiera tienen poder de policía en el turismo. Las direcciones de turismo han tenido una política coherente a lo largo del tiempo.

Con una visión más operativa, opinan que la política turística debe diversificar mercados, hacer inteligencia comercial para transmitir a los privados a donde hay que ir a buscar negocios. Crear una política de turismo todo el año, para una mejor distribución de la riqueza.

⁷³ Ídem 70.

⁷⁴ Apuntes del Seminario: La dimensión política del desarrollo turístico, dictado por el Prof. Alejandro Capanegra. Uruguay 2009.

⁷⁵ Entrevista realizada el 13 de abril al Sr. Héctor Araujo- Presidente de la Liga de Punta del Este. Fomento y Turismo.

Varios entrevistados coinciden que en los últimos 15 o 20 años no ha habido vaivenes en la política turística, ha habido una continuidad, tanto a nivel nacional como departamental. Desde Bordaberry como Ministro se han continuado ciertos lineamientos, pero concluyen que todavía no se puede hablar de una política de estado.

Entre las posturas más críticas y contundentes, se entiende que la política *“priorizó dinero y logros personales, no tuvo en cuenta la identidad del lugar, torres y más torres en pos del dinero en pos del progreso. Dinero para hoy desastre para el futuro”*⁷⁶. Y también agregó *“son torres que a nadie le gusta, sólo a lo que les sirve económicamente, eso no es desarrollo, y no vamos a tener la capacidad de llenar esas torres. En 1956 se construye el 1º edificio y ya se decía “Adiós Punta del Este”*⁷⁷

Tal como figura en los archivos de la Junta Departamental de Maldonado, varios ediles durante el período de análisis, han realizado exposiciones en la manifestando su preocupación por la actividad turística y en algunos casos proponiendo soluciones alternativas de desarrollo turístico. A modo de ejemplo, según figura en el Acta de sesiones de la Junta Departamental de Maldonado N° 827 del 28 de noviembre de 2000, el en ése entonces Edil Sr. Martín Laventure, actual alcalde de Punta del Este, abogó por la necesidad de un *“Plan Estratégico de Desarrollo Turístico”* sosteniendo, que debía contener acciones a corto, mediano y largo plazo y que trascienda a los períodos de Gobierno, ya que necesariamente este tipo de planes conlleva a la necesidad de implementar al respecto políticas de estado. En dicha exposición enumeró varios ítems para desarrollar, desde el diseño de políticas para el aumento de la competitividad, diversificación de oferta, promoción de las segundas residencias, y la realización de un análisis y un diagnóstico de la situación actual, entre otros.

Cuando se invitó a los entrevistados a hacer un poco de prospectiva, consultándolos acerca de cómo imaginaban Punta del Este a diez años, las respuestas fueron muy variadas. Por parte de los privados, se hizo especial hincapié en que el balneario está descuidado, y que si no se reacciona a tiempo perderá relevancia con respecto a otros destinos, y que lo ideal sería hacer un replanteo total sin miramientos políticos. Se agregó, que es una sorpresa, debería estar más organizada la construcción, y trabajar en una mejor planificación. Se propone generar nuevas actividades y empleos porque la construcción va a ir decayendo. Aunque también son conscientes que es difícil saber lo que va a suceder, depende de la situación de la región, del gobierno departamental, de los inversores, entre otros.

Muchos de los entrevistados sobre todos del sector público, fueron optimistas en sus visiones, porque afirman que existen proyectos y políticas importantes, expresando que Punta del Este será una ciudad consolidada con movimiento todo el año, pero manteniendo su encanto, la ven como una ciudad ordenada, y con una temporada alta más larga.

⁷⁶ Entrevista realizada el 5 de febrero de 2013 a la Sra. Graciela Carbonaro- Directora de la División de Servicios Turísticos de la IDM.

⁷⁷ Ídem 59.

Comentaron que es deseable, poder alcanzar un equilibrio entre la costa y el interior, y hay que trabajar la conectividad porque ahí hay un problema importante. Manifestaron en líneas generales que Punta del Este nunca va a ser un destino masivo, sí exclusivo, y el gobierno tiene que promocionar que Uruguay es bueno todo el año y seguir apoyando la relación público – privada.

-Turismo: consideraciones varias:

Según las fuentes analizadas, existen varios temas recurrentes que preocupan a la comunidad, entre los más mencionados figuran, el estado de conservación de la ciudad en general y de su patrimonio, y la calidad de los empleos que genera el turismo en departamento. En este sentido, en ciertas exposiciones realizadas por diferentes ediles en la Junta Departamental, reclaman la falta de compromiso real del Estado para con el turismo, la carencia de programas gubernamentales para el desarrollo del turismo, falta de preocupación por el acervo histórico de Maldonado y la necesidad cada vez más de una profesionalización, donde la universidad debería jugar un papel importante si se pretende profesionalizar la actividad turística en el Departamento. Cuando se consultó por el estado de los atractivos naturales y culturales, el ex Director de Turismo respondió que, *“es un debe, hay que potenciar los recursos abandonados. El patrimonio está descuidado, falta de mantenimiento y de conciencia por parte de la población, existe un deterioro de las normas básicas de convivencia. Se debería hacer un programa integral donde se apunte a la recuperación, pero también a la educación, toma de conciencia y sanciones correspondientes”*⁷⁸

⁷⁸ Entrevista realizada el 8 de febrero de 2013 al Sr. Martín Laventure, Alcalde de Punta del Este.

VI CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo sobre la gestión pública del turismo de Punta del Este y su zona de influencia, se especificaron las gestiones y de cada una de ellas, se indagó acerca de las principales acciones, planes y/o proyectos que hacen a la actividad turística del departamento, identificando cuáles han sido los actores involucrados, y cuáles han sido los actores favorecidos directa e indirectamente por el accionar público.

Una mirada histórica permite sostener que Uruguay ha transitado distintas fases en la gestión pública del turismo, desde sus comienzos tuvo una gestión de fomento, como desarrollador del turismo, proporcionando herramientas e infraestructura para su crecimiento. Dentro de dicha etapa primó la visión económica del turismo como medio para promover el crecimiento y desarrollo de áreas específicas. Si bien esas características en la gestión aún se conservan, se empieza a tener más conciencia de las externalidades del turismo, y la necesidad de su planificación de manera participativa y consensuada. Esto lo demuestra el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020, el Compromiso Nacional por el Turismo en 2012, y ciertas legislaciones que regulan la actividad a nivel nacional y departamental.

Desde sus inicios, en el departamento de Maldonado -y en Punta del Este y su zona de influencia en particular- la falta de planificación para el desarrollo equitativo de la actividad turística hizo que el balneario se desarrollara en forma desigual -desde el punto de vista territorial y social-, sin una política turística general orientadora.

Según los paradigmas dominantes de la época, en su etapa inicial el turismo de Punta del Este sorprendió como una actividad ideal para producir de ingresos rápidos donde no fue necesario el desarrollo de nuevas alternativas para atraer la demanda debido, en parte, a la llegada de turistas de manera espontánea. Los diferentes gobiernos junto con los empresarios acompañaron ese crecimiento, pero no generaron una visión unificadora a largo plazo, tal vez por el fuerte posicionamiento que tuvo Punta del Este desde sus comienzos como un balneario prestigioso a nivel internacional. Actualmente, esas condiciones son inviables dado un contexto de permanente cambio y renovación, pues se asiste a un cambio en las corrientes turísticas, que tiene grandes consecuencias en la oferta turística, en el territorio y en la comunidad receptora.

En estos últimos años, se percibe que los instrumentos y las medidas que fueron adoptados por los diferentes gobiernos, están encaminados hacia un decidido avance del sector turístico. A ello refieren los instrumentos normativos para favorecer la inversión, los de promoción de nuevos segmentos de oferta, integración y cooperación empresarial, diversificación del producto turístico (turismo rural, de congresos y convenciones, de estudios, entre otros.), proyectos de integración regional, etc. Aunque es necesario señalar que existen otros instrumentos que no han sido utilizados, como la formación de recursos humanos específicamente en lo que hace a la calidad y la innovación

específicamente dentro de la DGT. Porque, si bien existe una capacitación formal brindada por diferentes instituciones, como ser, UTU⁷⁹ y la UDELAR⁸⁰ - dentro del ámbito público – la inserción en el mercado laboral turístico, tanto público como privado todavía no es suficiente.

Otro instrumento a utilizar sería la revisión del modelo “sol y playa”, apuntando a la modernización de establecimientos e infraestructuras turísticas, y poder generar proyectos que cuenten con la gestión del conocimiento apostando a la investigación para el desarrollo de nuevos proyectos.

También se constata que, en muchas oportunidades, las acciones que se han tomado en materia turística fueron condicionadas por la coyuntura, sobre todo regional, afectando en forma directa las decisiones del gobierno nacional con implicancias directas en el gobierno local, no obstante, se han mantenido ciertos lineamientos. En estos últimos quince años, se vislumbra una política turística de estado referente a ciertos temas, y la promoción es uno de los instrumentos de la política turística que mayor atención recibió por parte de los gobiernos. Se detecta una continuidad en algunos ejes de trabajo de la DGT, como ser la promoción del destino apostando a la búsqueda de nuevos mercados, la consolidación de la integración regional, y el desarrollo la imagen del destino turístico, de inversiones y de segundas residencias. Esta fuerte y sostenida política de promoción de los últimos siete años, fue posible debido al aumento de presupuesto turismo, tanto a nivel nacional como departamental.

Se puede observar que actualmente la actividad turística en Maldonado se basa sobre dos pilares: el departamento como destino turístico y todas las actividades conexas; y el departamento como destino de inversiones. Dentro de ellas, el énfasis se encuentra en la inversión de mega emprendimientos, donde se ha privilegiado un modelo turístico de crecimiento económico y no de un desarrollo integrador. Por lo cual, se han generado muchos mecanismos para favorecer la inversión extranjera directa, como consecuencia de ello, se han incrementado significativamente las inversiones en materia turística y los proyectos de gran envergadura.

Se considera que se está transitando un camino, aunque falta poner la mirada en otras áreas relevantes como ser:

a) preservación del patrimonio natural y cultural de todo el departamento, aunque debido al Plan de Ordenamiento Territorial se están empezando a realizar acciones para preservar el territorio, se puede observar que gran parte del acervo histórico de Maldonado, como ser, las plazas, los monumentos, los museos; entre otros, están descuidados. Existen carencias en el mantenimiento, la folletería, los recursos tecnológicos y la atención a los visitantes; b) mayor integración y participación de la comunidad en la toma de decisiones en materia turística, y en la distribución de ingresos por turismo, c) necesidad de una mejor aprovechamiento de los recursos humanos con formación específica en turismo en lo que hace a su inserción en el mercado laboral, d) mayor articulación entre los actores en todo nivel ya sea público-

⁷⁹ Universidad del Trabajo del Uruguay, perteneciente al Consejo de Educación Técnico Profesional.

⁸⁰ Universidad de la República.

público, público- privado y privado-privado, e) apostar fuertemente al desarrollo del turismo interno, f) fortalecer e integrar el tejido empresarial mediante el fomento del asociativismo, del asesoramiento y del apoyo a las empresas, f) mejorar los accesos y la conectividad, g) generar empleos de calidad, que incluyan protección social para los trabajadores temporales, salarios más equilibrados, regulación de las largas jornadas de trabajo, entre otros.

Desde 1974, la formulación de la política turística nacional por ley es responsabilidad del gobierno nacional, pero recién desde 2009 existe una planificación acordada a nivel nacional plasmada en el Plan Nacional de Turismo Sostenible. Dicho plan guía a los gobiernos departamentales, donde cada uno en base a los lineamientos definidos, deberá analizar qué modelo de planificación turística es el más conveniente de acuerdo con la realidad de cada sector.

En el período analizado en departamento de Maldonado, se constata que los instrumentos utilizados (normativos, organizativos, comunicativos y de promoción), estuvieron enfocados a combatir la estacionalidad, diversificar la oferta, y promocionar el destino en búsqueda de otros mercados. Con respecto a la dimensión territorial, recién en 2008 con el Plan de Ordenamiento Territorial, se analizó cómo intervenir estratégicamente el territorio, teniendo en cuenta los recursos de distintas zonas del departamento, pretendiendo orientar y ordenar el desarrollo de la actividad turística en el territorio.

Según las fuentes analizadas, existe un consenso sobre la importancia de turismo en el departamento, y lo que implica esta actividad en la economía del país. Se constata un acuerdo sobre la necesidad y la urgencia de contar con planificaciones adecuadas para el sector y si bien, se analizó el desarrollo de la actividad turística desde ámbito público, la mayoría de las acciones que se llevaron a cabo en los últimos años fueron trabajadas en conjunto con el sector privado. A su vez, se destaca, que se están empezando a generar en otros lugares del departamento experiencias de desarrollo local desde la comunidad. Esto demuestra un gran avance del trabajo en conjunto entre el sector público y el sector privado.

Como se expuso anteriormente, en la actualidad la DGT cuenta con un Plan Operativo 2011-2015, donde se detallan claramente las líneas a desarrollar durante la gestión de dicho gobierno. No obstante, han surgido propuestas acerca de la necesidad de contar con un Plan Departamental de Turismo a largo plazo, el cual se elabore entre todos los actores que intervienen en la actividad turística, esto se percibe claramente en los reclamos y opiniones recabados desde la Junta Departamental.

Si bien, como resultado de esta investigación, todavía se observan ciertas dificultades desde el gobierno departamental, para desarrollar acciones que contemplen al turismo como un fenómeno multidimensional y complejo, las relaciones que se están empezando a generar en la gestión de determinados proyectos departamentales, entre las instituciones gubernamentales, actores de la comunidad local y la academia, permiten reconocer un ámbito donde se empiezan a desarrollar procesos de gobernanza.

El turismo es en sí complejo dado las interrelaciones que genera, por lo cual, se presenta como un gran desafío para la futura gestión pública del turismo. Si bien, la formulación y el diseño de las políticas turísticas es responsabilidad del gobierno, es indispensable trabajar articuladamente con el sector privado y la comunidad. De este estudio se percibe un empuje hacia la consolidación de la relación entre los distintos actores. Este camino hacia la gobernanza turística es una construcción social, que requiere de diferentes procesos, los nuevos proyectos que están comenzando pueden ser una oportunidad de cambio hacia un turismo integrado.

VII BIBLIOGRAFÍA

- Acerenza, M. A. *Administración del Turismo. Planificación y dirección*. México DF: Ed. Trillas, 1992.
- Acerenza, M. A. *Política Turística y Planificación del Turismo*. México DF: Ed. Trillas, 2006.
- Barroso González, M. y Flores Ruiz, D. *La política turística como parte de la política económica*. AECIT (Asociación española de expertos científicos en turismo). Revista de análisis turístico N° 4, 4-21. España, 2007.
- Brunet, Louis. *Villégiature et turismo*. Hechette, París, 1963.
- Capanegra, A. *La política turística en la Argentina en el siglo XX*. Revista: Aportes y transferencias, Vol. 10, 43-61. Argentina, 2006.
- Capece, Gustavo R. *Política Turística. Metodología para su concepción y diseño*. Ladevi Ediciones, Buenos Aires, 2001.
- Campodónico R. y da Cunha N. *“Aportes al estudio comparativo del Turismo en el Cono Sur (1900-1930)”* México, 2005.
- Campodónico R. y Chalar L. *¿Crecimiento o desarrollo turístico? Una alternativa compleja*. Uruguay, 2012.
- CEPAL Manual 25: *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y planificación del sector turismo*. ILPES. Chile, 2003.
- da Cunha, N. y otros. *Visite Uruguay. Del balneario al país turístico. 1930-1955*. Ediciones de la Banda Oriental S.R.L. Uruguay, 2012.
- Fayos-Solá, E. *Política Turística en la era de la globalización*. Colección N° 5 Mediterráneo Económico.” Las nuevas formas del turismo”. España, 2004.
- Goeldner C., y otros. *Tourism: principles, practises and philosophies*. John Wiley and Sons. EUA, 2000.
- Haesbaert, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territorio” á multiterritorialidade*. Editora Bertrand, Rio de Janeiro, Brasil, 2004.
- Hall, M. *Planejamento Turístico: política, processos e relacionamentos*. Contexto, São Paulo, 2001.
- Jiménez Martínez, A. *Turismo: Estructura y Desarrollo*. Ed. MacGraw Hill. México, 1992.
- Lasswell, H. *“La orientación hacia las políticas, en El estudio de las políticas públicas*. Aguilar Villanueva, Luis. México, 1951.

- Lickorish, L. Developing Tourism Destination. Longman. Harlow, en Montfort Mir (2000). La Política turística: una aproximación. En *Cuadernos de Turismo*, N° 6, pp. 7-27: 1991.
- Lickorish, L. y Jenkins, C. *“Introdução ao turismo”*. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2000.
- Martínez, E. y otros. *Hacia una caracterización de la Política Turística*. Revista Pasos, Vol. 10 N° 3, 417-428: 2012.
- Molina, S. *Política Turística. Manual para la gestión del desarrollo Turístico*. Edición 2000© Sergio Molina. México DF, 2000.
- Montfort, V. “La política turística: una aproximación”. *Cuadernos de Turismo*, N° 6, pp. 7-27. España, 2000.
- Neath (Núcleo de Estudos Avançadas em Turismo e Hotelaria). Estudio de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil. FGV/EBAPE, Ministério do Turismo e Sebrae, Rio de Janeiro, 2008.
- OMT. *Agenda para Planificadores Locales. Turismo sostenible y gestión municipal*. Madrid, 1999.
- OMT. La cuenta satélite de turismo (CST) “Un proyecto estratégico para la Organización Mundial del Turismo”. Informe del Secretario General. Madrid, 2000.
- OMT. *Proyecto Gobernanza para el Sector Turismo-* Informe Ejecutivo. Madrid, 2010.
- Petrocchi, M. *“Gestao de pólos turísticos”*. Editora Futura- 2º Edición. Sao Paulo- Brasil, 2002.
- Pineda, N. Seminario de Políticas Públicas. *“El concepto de políticas públicas: Alcances y limitaciones”*. Hermosillo, Son. El Colegio de Sonora. México, 2007.
- Puccio, H. *Las Agendas de Políticas Turísticas a escala nacional y municipal*. Buenos Aires. Universidad de Morón (inédito), 2008.
- Torres Bernier, E. *Del turismo en la política económica a la política económica del turismo*. QPE-Revista electrónica, N° 7, 1-23. España, 2004.
- Velasco González, M. *“La política turística. Gobierno y administración turística en España. (1952-2004)”*. Tirant lo Blanch. Capítulos 2 y 3. pp. 61– 99. España, 2004.
- Velasco González, M. *¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)*. Revista: *Política y Sociedad*- Vol. 42 Núm. 1: 169-195. España, 2005.

-Velasco González, M. *La Política Turística. Una arena de acción autónoma*. Cuadernos de turismo, Nº 27, 953-969. España, 2011.

Fuentes consultadas:

-Almanaque 2002 del BSE “Los comienzos del turismo en el Uruguay. Juan Antonio Varese- Ed. Huellas.

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

-Informe del Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay. Julio 2013.

-Anuario de Turismo 2012. MINTURD

Recursos en línea:

<http://www.uruguayxxi.gub.uy>

<http://www.estudiosenturismo.com.ar>

<http://www.juntamaldonado.gub.uy>

<http://www.3vectores.com>

<http://www.turismo.gub.uy>

<http://www.correodepuntaldeleste.com>

<http://www.archivo.presidencia.gub.uy>

http://www.mef.gub.uy/unasep_decreto175_03.php

<http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/maldonado.html>

<http://www.destinopuntadeleste.com.uy>

<http://www.cipetur.com>

<https://www.elobservador.com.uy>

<http://es.wikipedia.org>

<http://www.mercociudades.org/>

<http://www.idear.com.uy/lared/>

<http://www.miem.gub.uy/>

<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2013/capitulos/Turismo.pdf>

VIII ANEXOS

Anexo 1: Intendentes y Directores de Turismo del período 1997-2012

Intendente	Director de Turismo
Domingo Burgueño (1995-1998) Fallece en el cargo	Oscar Olmos
Camilo Tortorella (1998-2000) Asume hasta el final de período	Oscar Olmos
Enrique Antía (2000- 2005)- Luis Eduardo Pereira (2005)*	Ricardo Dutra- Martín Lavature (2002)**
Oscar de los Santos (2005-2010)- Gustavo Salaberry (2010)***	Horacio Díaz
Oscar de los Santos (2010- Sigue en su cargo actualmente)	Horacio Díaz

Fuente: Elaboración propia.

* Ante la renuncia del Intendente electo, asume Luis Eduardo Pereira para actuar en el proceso de transición.

** Asume Martín Lavature como Director de Turismo, ante la renuncia de Ricardo Dutra.

*** Ante la renuncia del Intendente electo, sume Gustavo Salaberry para actuar en el proceso de transición.

Anexo 2:

Se realizaron diferentes entrevistas, durante los meses de febrero a septiembre de 2013:

-Sr. Horacio Díaz actual Director de Turismo de la IDM, y del período 2005-2010.

-Sr. Martín Laventure, ex Director de Turismo del período 2000-2005, ex presidente de la Liga de Fomento y Turismo de Punta del Este y actual Alcalde del Municipio Punta del Este.

-Sra. Graciela Carbonaro, funcionaria de carrera de la Dirección General de Turismo y Funcionaria de carrera de la DGT, y Directora de la División de servicios turísticos de la DGT.

-Sr. Héctor Araujo actual Presidente de la Liga de Fomento y Turismo de Punta del Este, y ex Presidente del Centro de Hoteles y Restaurantes de Punta del Este.

-Sr. Ricardo Pereira, al Asesor de la IDM, encargado de la Unidad de gestión Territorial de la IDM.

-Sr. Ramón de Isequillas, Asesor en Turismo de la IDM y representante de Uruguay ante la OMT.

-Sr. Gabriela Di Leone, Presidente de la Comisión Departamental de Turismo.

-Sr. Edison Pallas, Director de agrupaciones de la zona de La Barra y Punta del Este.

-Sr. Carlos García Santos, Presidente de Destino Punta del Este y operador turístico.

-Sr. Mario Costa, Gerente de la empresa de transportes COT, miembro de la Cámara Uruguaya de Turismo y ex Presidente de la Liga de Fomento y Turismo.

-Sr. Álvaro Gimeno, Presidente de la Unión de Agencias de Viajes del Interior y Presidente de Asociación de transportistas y Agencias de Viajes de Maldonado, y Gerente de la empresa AGT Turismo.

A continuación se detallan algunos ejemplos de las pautas de las entrevistas realizadas.

Ficha Técnica de entrevista:

Nombre y Apellido del entrevistado: Graciela Carbonaro

Cargo y/o institución a la que pertenece: Funcionaria de carrera de la DGT, y Directora de la División de servicios turísticos de la DGT.

Fecha de realización de la entrevista: 5-2-13

Lugar: Edificio Comunal de la IDM- 1º Piso- DGT

Tipo de entrevista: Semi cerrada

Pauta de entrevista:

1-¿Cómo define la política turística llevada durante las dos últimas administraciones?

2-¿Qué cuestiones de importancia considera que deben tratarse en el Turismo? ¿Cuáles fueron las prioridades en los últimos quince años?

3-En estos últimos años, ¿Qué imagen se quiso dar de Punta del Este y su zona de influencia (desde la península hasta José Ignacio)?

4-¿Cómo ve el cambio del paisaje, podríamos hablar de de un pasaje de balneario a ciudad en la zona de la península?

5-¿Cómo cree que está posicionado hoy el balneario?

6-¿Cómo se promocionó el destino y cuáles fueron las acciones para ello?

7-¿Cómo considera el estado de conservación de los atractivos turísticos naturales y culturales?

8-¿Cómo fue y es el grado de cooperación y coordinación entre el sector público, el sector privado y la comunidad en los últimos años?

9-¿Cómo fue y es la relación con el MINTUR?

10-Si existió y existe vinculación directa con la OMT, ¿Cómo es la misma y con cuáles programas se vincula?

11-¿Considera que existen grandes divergencias entre los temas propuestos por la OMT y las “cuestiones” que se incorporan a las agendas locales del país?

12-¿Cómo considera que es la legislación en turismo en el país?

13-¿Cómo considera el rol del Estado y del los privados en la conducción y la planificación del turismo?

14-¿Existió planificación del turismo interno y del turismo social en el departamento?

15-¿Existió un plan de capacitación de los funcionarios a nivel estatal/ departamental?

16-Dentro del presupuesto quinquenal, ¿se destinó un porcentaje significativo para turismo?

16-Como funcionaria de carrera de la Dirección de Turismo, ¿Cómo considera los cambios que se dieron se sucedieron, y qué escenario futuro ve para el balneario? ¿A su entender, qué acciones considera se deberían desarrollar?

Ficha Técnica de entrevista:

Nombre y Apellido del entrevistado: Martín Laventure

Cargo y/o institución a la que pertenece: Alcalde de Punta del Este, edil en administraciones pasadas y ex Director de la Liga de Fomento de Punta del Este y ex Director de Turismo en la anterior administración.

Fecha de realización de la entrevista: 8-2-13

Lugar: Alcaldía de Punta del Este

Tipo de entrevista: Semi cerrada

Pauta de entrevista:

1-¿Cómo define la política turística llevada a cabo durante su gestión?

2-¿Qué cuestiones de importancia considera que deben tratarse en el Turismo? ¿Cuáles fueron las prioridades en su gestión?

3- En su período de gobierno, qué imagen se quiso dar de Punta del Este y su zona de influencia (desde la península hasta José Ignacio). ¿Cómo ve el cambio del paisaje de balneario a ciudad en la zona de la península? ¿Cómo cree que está posicionado hoy el balneario?

4-¿Cómo se promocionó el destino en su gestión y cuáles fueron las principales acciones para ello?

5-¿Cómo considera el estado de conservación de los atractivos turísticos naturales y culturales?

6- ¿Cómo fue y es el grado de cooperación y coordinación entre el sector público, el sector privado y la comunidad?

7-¿Cuáles fueron los lineamientos generales en la planificación del turismo en su gobierno? ¿Se trabajó más en el corto o mediano plazo?

8-¿Cómo fue y es la relación con el MINTUR?

9- Si existió y existe vinculación directa con la OMT, ¿cómo es la misma y con cuáles programas se vincula?

10-¿Considera que existen grandes divergencias entre los temas propuestos por la OMT y las “cuestiones” que se incorporan a las agendas locales del país?

11-¿Cómo considera que es la legislación en turismo en el país?

12- ¿Cuales considera usted que han sido las políticas públicas en turismo en los últimos 15 años? ¿Cómo considera el rol del Estado y del los privados en la conducción y la planificación del turismo?

13- ¿Existió planificación del turismo interno y del turismo social en el departamento?

14-¿Existió un plan de capacitación de los funcionarios a nivel estatal/ departamental?

15. ¿Cómo estuvo integrada la Dirección de Turismo desde el punto de vista de las formaciones profesionales?

16- Dentro del presupuesto quinquenal, ¿se destinó un porcentaje significativo para turismo en su gestión?

17-¿Qué tipo de inversiones se realizaron en Punta del Este y su zona de influencia? ¿Existió apoyo de organismos internaciones?

18- Como Alcalde de Punta del Este, ¿Cómo se imagina al balneario en diez años, ¿Qué escenario futuro ve para el balneario? ¿Qué acciones considera se deberían desarrollar?

Ficha Técnica de entrevista:

Nombre y Apellido del entrevistado: Horacio Díaz

Cargo y/o institución a la que pertenece: Director de Turismo de las dos últimas administraciones.

Fecha de realización de la entrevista: 7-4-13

Lugar: Edificio Comunal de la IDM- 1º Piso- DGT

Tipo de entrevista: Semi cerrada

Pauta de entrevista:

1-¿Cuáles fueron las prioridades, es decir los lineamientos generales en la planificación del turismo en su gestión?

2-En su período de gobierno, qué imagen se quiso dar de Punta del Este y su zona de influencia (desde la península hasta José Ignacio). ¿Cómo ve el cambio del paisaje, de balneario a ciudad en la zona de la península?

3-¿Cómo cree que está posicionado hoy el balneario?

4-¿Cómo se promocionó y se promociona el destino?

5-¿Cómo considera el estado de conservación de los atractivos turísticos naturales y culturales?

6- ¿Cómo es el grado de cooperación y coordinación entre el sector público, el sector privado y la comunidad?

7- ¿Cómo considera el rol del Estado y del los privados en la conducción y la planificación del turismo?

8- ¿Cómo considera que es la relación con el MINTUR?

9- Si existe vinculación directa con la OMT, ¿cómo es la misma y con cuáles programas se vincula?

10- ¿Considera que existen grandes divergencias entre los temas propuestos por la OMT y las “cuestiones” que se incorporan a las agendas locales del país?

11-¿Cómo considera que es la legislación en turismo en el país?

12- ¿Cuales considera usted que han sido las políticas públicas en turismo en los últimos 15 años? Podría enunciar algunas diferencias con respecto a la gestión turística del gobierno anterior.

13- ¿Existió planificación del turismo interno y del turismo social en el departamento?

14- ¿En la actualidad, existe un plan general de turismo? ¿Se trabajó más en el corto o mediano plazo?

15- ¿Qué tipo de inversiones se realizaron en Punta del Este y su zona de influencia? ¿Existió apoyo de organismos internaciones?

16- En el año 2010 se desarrolló la Marca Ciudad: Destino Punta del Este inspirada en el artista Carlos Páez Vilaró. ¿Cuál considera sería el aporte de esta iniciativa?

17- ¿Cómo está integrada la Dirección de Turismo desde el punto de vista de las formaciones profesionales? ¿Existe un plan de capacitación de los funcionarios a nivel estatal/ departamental?

18- Dentro del presupuesto quinquenal, ¿Considera que se destina un porcentaje significativo para el turismo?

19- En estos últimos años estamos asistiendo a la integración regional tantas veces anhelada, en lo que respecta al turismo, ¿Cómo fue ese proceso?, ¿Qué decisiones se tomaron?

20- ¿Cómo contribuye la gestión pública del turismo al desarrollo de un turismo sostenible, tanto en lo económico, lo ambiental y lo social?

21- ¿Cómo define la gestión turística llevada durante su gestión? ¿Podríamos hablar de la definición de una política turística?

22-¿Cómo se imagina a Punta del Este en diez años, ¿Qué escenario futuro ve para el balneario-ciudad? ¿Qué acciones considera se deberían desarrollar?

Ficha Técnica de entrevista:

Nombre y Apellido del entrevistado: Héctor Araujo

Cargo y/o institución a la que pertenece: Presidente de la Liga de Punta del Este. Fomento y Turismo.

Fecha de realización de la entrevista: 13-4-13

Lugar: Liga de Punta del Este

Tipo de entrevista: Semi cerrada

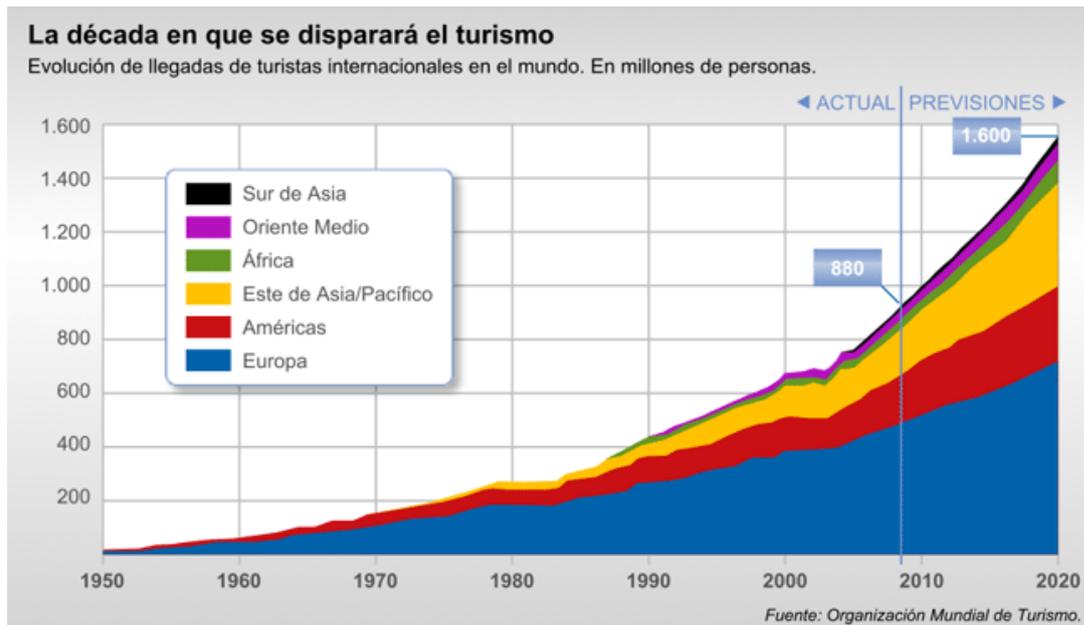
Pauta de entrevista:

- 1- ¿Cuáles fueron las razones que llevaron a la formación de la Liga de Punta del Este?
- 2- ¿Cómo está integrada actualmente?
- 3- ¿Cuál es su misión y/u objetivo?

- 4- ¿Qué cambios considera que tuvo la institución desde su formación?
- 5- ¿Cómo está posicionada hoy la Liga de Punta del Este- Fomento y Turismo?
- 6- ¿Qué cuestiones importantes en turismo no han sido tratadas por los diferentes gobiernos y deberían ser abordadas?
- 7- En estos últimos años, como ha sido la imagen se quiso dar de Punta del Este y su zona de influencia (desde la península hasta José Ignacio). ¿Cómo ve el cambio del paisaje?
- 8- ¿Qué cambios positivos y negativos considera que ha tenido Punta del Este y su zona de influencia en los últimos quince años?
- 9- ¿Cómo cree que está posicionado hoy el balneario en general?
- 10-¿Cómo considera el estado de conservación de los atractivos turísticos naturales y culturales de la ciudad?
- 11-¿Qué tipo de inversiones se realizaron en Punta del Este y su zona de influencia?
- 12- ¿Cómo considera que es el grado de cooperación y coordinación entre el sector público, el sector privado y la comunidad?
- 13-¿Cómo considera el rol del Estado y de los privados en la conducción y la planificación del turismo?
- 14- La Liga de Fomento ha cumplido, desde su creación, un importante papel como gestora y propulsora de múltiples actividades en beneficio del balneario. En relación a esto ¿cómo ha sido la relación con el gobierno departamental en las tres últimas administraciones?
- 15-¿Cómo define la gestión del gobierno en materia turística llevada durante las dos últimas administraciones? ¿Podemos hablar de la definición de una Política de Turismo?
- 16- ¿Cómo se imagina al balneario en diez años, ¿Qué escenario futuro ve para el balneario? ¿Qué acciones considera se deberían desarrollar?

Anexo 3:

El turismo internacional- Tendencias y proyecciones



Anexo 4:

Visitantes ingresados a Uruguay en el período 1997-2012.

AÑO	VISITANTES
1997	2.462.532
1998	2.323.993
1999	2.273.164
2000	2.235.887
2001	2.136.446
2002	1.353.872
2003	1.508.055
2004	1.870.858
2005	1.917.049
2006	1.824.340
2007	1.815.281
2008	1.997.884
2009	2.098.780
2010	2.407.676
2011	2.960.155
2012	2.845.989

FUENTE: Anuario 2013. Ministerio de Turismo y Deporte en base a datos de la Encuesta de Turismo Receptivo y Dirección Nacional de Migración. NOTA: No incluye información de visitantes de Cruceros.

Anexo 5:

Localidad	Nº de habitantes
Punta del Este	9.277
San Rafael y El Placer	3.146
La Barra	339
Laguna Blanca	4
Manantiales	149
Balneario Bs. As	1551
San Vicente	4
Eden Rock	8
Santa Mónica	111
Faro de José Ignacio	292
Arenas de José Ignacio	38

Anexo 6: Principales acontecimientos en el período 1982- 2009.

1982	Se inaugura el Paseo de las Américas, en la entrada de la península con obras de diversos artistas del continente (...). Desde entonces, la escultura Los Dedos, del chileno Mario Irrazabal, se encuentra emplazada en la playa Brava.
1992	En enero dos cadenas hoteleras internacionales (Hyatt Hilton) ofertaron la licitación convocada por el Poder Ejecutivo, la Intendencia Municipal de Maldonado y AFE para la construcción de un hotel con centro de convenciones en la Parada 3 de Punta del Este. Fue escogida la firma Hilton, a través de BALUMA S.A. Cuatro años después se inauguró en casino del <i>Hotel Conrad</i> y en 1997 el propio hotel. Tiene una altura de 110 metros y 17 pisos, 14 de los cuales ocupan habitaciones.
	La Intendencia Municipal de Maldonado estableció el Plan Director del Área Maldonado-Punta del Este, que intentó encuadrar la acción ejecutiva municipal y de los particulares en el desarrollo urbanístico integral de la zona.
1995	Se inaugura la segunda parte de la doble vía Bulevar Artigas entre Maldonado y Punta del Este, con entronque con la Ruta 39, en los terrenos que ocupaban las vías del ferrocarril.
1996	La Intendencia de Maldonado realizó un llamado a licitación para remodelar la avenida Gorlero. (...) La avenida Gorlero recuperó su jerarquía y condición de paseo.
1997	<i>Se inaugura</i> el primer shopping center de Punta del Este " <i>Punta Shopping Mall</i> " en el mes de noviembre. Se construyó en un espléndido terreno de 30.000 metros sobre avenida Roosevelt, entre las paradas 6 y 7. Fue proyectado por el arquitecto Carlos Ott.
	<i>Abre sus puertas en Hotel Conrad</i>
	Consorcio Aeropuertos Internacionales S.A. obtuvo la concesión de obra pública para construir el Aeropuerto Internacional de Punta del Este,

	<p>ubicado en la laguna del Sauce, también con un proyecto del arquitecto Carlos Ott. Se inauguró el 19 de diciembre de 1997. Empieza a operar en enero de 1998.</p> <p>En el mes de diciembre la Junta Departamental de Maldonado aprobó la ordenanza general de la construcción.</p>
1999	Se inaugura la doble vía hacia Punta del Este, denominada Ruta Interbalnearia.
2001	Comenzaron las obras de saneamiento de Maldonado y Punta del Este, a cargo de la empresa URAGUA. Hoy siguen las obras a cargo de otra empresa.
2003	Se inaugura en La Barra el Hotel Casino Cipriani, actualmente el Mantra Hotel Casino.
2009	Se inaugura la doble vía en un trayecto de la ruta 10 que une La Barra y Manantiales

Anexo 7:

Logo de Punta del Este



Anexo 8:

Ubicación geográfica de los Proyectos Estratégicos en Maldonado.



Anexo 9: DGT- PLAN OPERATIVO 2011 – 2015

Línea estratégica	Programas, proyectos, operaciones, acciones	Objetivos por programa, proyecto	Metas	Actividades asociadas a las metas
Plan Departamental Turismo Sostenible	Turismo Doméstico	Desarrollar oferta departamental y demanda nacional	Concreción de producto estrella por Municipio con criterios de sostenibilidad	Trabajar coordinadamente con los municipios, las Direcciones Generales, los privados, según Plan Nacional Turismo Sostenible Ley de Ord. Y desarrollo sostenible Cuadernos talleres territoriales
		- Desestacionalizar la actividad turística		Profundizar los espacios de participación ciudadana
		Distribuir mejor la riqueza		
		- Incluir social y económicamente a sectores desfavorecidos	Desarrollar programas para la creación, desarrollo y apoyo a PYMES TURÍSTICAS y productores rurales	
		Turismo Regional	Articular y potenciar ofertas locales con ofertas de la Región Este del país	1 producto/ circuito por Intendencia/región Ej: Circuito Místico 4 depts.
	Turismo Internacional	Potenciar y articular ofertas y servicios locales con ofertas del Mercosur	Circuitos Turísticos, estrellas del Mercosur	Definir reuniones con directores turismo del Mercosur. Articular ofertas y servicios con Mercociudades Merco Destinos, etc.
			Captar público del Mundial de Fútbol 2014 y Juegos Olímpicos picos Río 2016	
	Turismo para Todos	Turismo Social	Ofertas turísticas para sectores de escasos recursos	Coordinar con la DGIDS MINTURD, BPS, empresas
		Turismo Accesible	Plan de Turismo Accesible Productos y servicios accesibles Piriápolis Accesible 2020	Trabajar en la ofertas desde las U. Turismo Trabajar en programas
	Educar para el Turismo	Concientizar al conjunto de la población sobre planificación y gestión responsable del turismo	Concurso del saber (anual) para estudiantes de Primaria y Secundaria	Trabajar sobre concursos y programas existentes Acordar y colaborar con la Asociación Uruguaya de profesionales universitarios en turismo
			Promover la instalación de Universidades y escuelas de turismo	Trabajar con Junta Dep. Ediles empresarios, organismos
			Apoyar congresos, seminarios en turismo	Congreso de Turismo Instalado
			Promover programas de empleo y mejoramiento continuo de los RRHH	
	Promoción Turística	Fortalecer el trabajo Público - Público y Público - Privado	Centro de Convenciones. y predio ferial	Campaña Promocional
Productos. Innovadores			Coordinación Direcciones Privados, locales, nacionales y Mercosur	
Agenda Promocional			Acordar salidas promocionales	
Campaña Publicitaria			Definir una plan de publicidad	
Mas y mayores congresos y eventos			Colaboraciones Congresos, etc.	
Película de los destinos atractivos del departamento			Colaboraciones Adipe Cidem Película Folletería	
Fortalecer la cadena de valor	Bureau de Convenciones, etc.	Puesta en marcha, diseño web publicación servicios, etc.		
Crear ingresos genuinos para promoción turística	Tasa Turística operativa 2015	Coordinar trabajos con otras direcciones de turismo del País, MINTURD etc.		

Línea estratégica	Programas, proyectos, operaciones, acciones	Objetivos por operación	Metas	Actividades asociadas a las metas
Rediseño estructural del funcionamiento del Turismo Departamental	Municipalizar el Turismo	Crear modelos de Desarrollo turístico locales y por productos / atractivos	Crear 3 Unidades de Turismo por regiones Este, Oeste, eje central	Acuerdos políticos entre los Municipios y las Dirección de Turismo de Maldonado Definir Infraestructura y funcionamiento
	Profesionalizar la Dirección General de Turismo	Mejorar el recurso Humano, material y de Infraestructura de la DGT.	Incorporar: 3 Técnicos UT	Incorporar Técnicos a la DGT Becarios, pasantes Trabajar en la mejora de los centros, equipamiento e infraestructura. Compra de equipamientos
			1 Lic. En comunicaciones en la DGT	
			10 Informantes	
	Mejorar y construir nuevos centros de informes	Asociaciones Formalizadas. Nuevos Clúster/productos	Asociaciones Formalizadas. Nuevos Clúster/productos	APROTUR Destino Punta del Este Clúster Turismo Polo tecnológico. Clúster TIC
Sistema de Comunicación e Información Turística	Crear un sistema de comunicaciones e información turística	Sistema y Portal web operativo	Incorporar un licenciado en comunicaciones Incorporar tecnólogos en informático por acuerdos con el CURE Trabajar con el MINTURD en SIG Turístico	
Sistema Departamental Estadísticas	Crear el Sistema de Estadísticas de Turismo en Maldonado	Sistema operativo funcionando a pleno en el año 2012	Acordar con Cámara Empresariales Apoyar técnica y económicamente. Apoyar desde los Centros de informes	