

Pestaña 1



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Tesina de Grado

Licenciatura en Turismo

Políticas públicas en turismo

Análisis sobre la acción pública del turismo en tres
municipios de Montevideo, Uruguay

Autora: Pereira Alvez, Rocío

Tutor: Prof. Adj. Dr. Claudio Quintana

Fecha: Julio, 2025

Índice

	1
1. Introducción	2
2. Fundamentación	4
Municipio A	9
Municipio B	10
Municipio D	11
3. Objetivos	15
General	15
Específicos	15
4. Antecedentes	15
5. Marco teórico	28
6. Metodología	36
7. Presentación de resultados	38
Municipio A	38
Municipio B	40
Municipio D	43
8. Análisis de resultados	46
9. Reflexiones finales	52
Anexos	62
Nº 1- Municipios de Montevideo	62
Nº 2- Mapa Municipio A	63
Nº 3- Mapa Municipio B	63
Nº 4- Mapa Municipio D	64
Nº 5 - Áreas de acción municipal sobre desarrollo turístico	64
Nº 6- Guion para entrevistas semiestructuradas	66
Nº 7- Selección de actores para la etapa de entrevistas	68

1. Introducción

Este trabajo de investigación tiene su origen en el interés por estudiar las políticas turísticas desde un ámbito más territorial y cercano, como lo son los municipios. En Uruguay, a pesar de que la política pública aparece representada a través de una variedad sustancial de acciones y lineamientos de desarrollo, en lo que refiere a las políticas turísticas existe un exiguo conocimiento, formulación, discusión y hasta caracterización (Quintana, 2016).

Los estudios enfocados a la política turística son escasos (Velasco, 2011), la mayoría de las investigaciones realizadas sobre las formas de gestionar el turismo desde la acción pública parten desde la perspectiva económica, la cual, si bien el turismo no deja de ser una actividad sumamente atractiva para esto, deja de lado aspectos referidos a la participación de los actores en el proceso de implantación o al diseño de elaboración de las políticas turísticas.

Siendo una de las actividades que más directamente condiciona el uso de los territorios, mediante la apropiación de los distintos lugares, revalorizando los atractivos, generando infraestructuras nuevas y ampliando las redes de conectividad para mejorar la calidad del lugar, el turismo requiere de una base política que estimule el anclaje de la actividad en lo local, así como también promueva el reconocimiento de la misma como una herramienta que contribuye al crecimiento del territorio (Cañada; Schenkel, 2023).

A su vez, una política turística permite generar estrategias ante problemáticas y aspectos negativos del sector que deban ser mitigados.

El dinamismo del sector y los impactos que produce ha ocasionado un interés significativo por parte de los gobiernos nacionales, regionales y locales por generar políticas turísticas que acompañen el desarrollo de la actividad.

En Uruguay, el órgano nacional encargado de gestionar la actividad aparece representado a través de la figura del Ministerio de Turismo, institución encargada de planificar la actividad a nivel país.

A escala departamental, en este caso refiriéndonos a Montevideo, encuentra su ámbito de actuación División Turismo¹, órgano dependiente del Departamento de Desarrollo Económico de la Intendencia. Ambas instituciones mencionadas con anterioridad cuentan con una política marcada, reflejada a través de planes estratégicos.

Si bien, actualmente existe un desarrollo significativo de políticas turísticas a escala nacional y departamental que permiten generar acciones integradas en torno al turismo, los municipios, definidos como circunscripciones territoriales con jurisdicción político-administrativa propia (Plenario de Municipios del Uruguay, 2017), en lo que refiere al sector, son identificados como actores claves al momento de generar políticas turísticas dentro del ámbito local.

En este sentido, la presente investigación limita su área de estudio a la realización de un análisis sobre la acción pública del turismo en los municipios A, B y D, correspondientes al departamento de Montevideo. Si bien el tercer nivel de gobierno fue creado en el 2009, la escala temporal a trabajar se establece desde el 2022 hasta el año 2024.

Esta delimitación temporal fue seleccionada a partir del actual gobierno quinquenal, el cual tuvo como fecha inició el año 2020 y finaliza a mediados de 2025. Dado que, dentro de este periodo, durante 2020 y 2021, Uruguay se encontraba en estado de emergencia sanitaria debido a la pandemia provocada por Covid-19, esta investigación centra su estudio entre los años 2022 y 2024.

En lo que refiere a la estrategia metodológica, el trabajo parte del interés de analizar y describir la situación en torno a la acción pública de los municipios con relación a la actividad turística, por este motivo, se realizó un estudio de índole cualitativo, mediante la búsqueda de documentación y la realización de entrevistas semiestructuradas a actores calificados.

¹ División Turismo tiene como objetivo promover y divulgar las atracciones turísticas del departamento de Montevideo <https://montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/turismo>

Los resultados obtenidos fueron presentados tomando como base el esquema de instrumentos de política pública en turismo, utilizado por varios autores (Velasco, 2011; Quintana, 2021).

2. Fundamentación

La política turística, desde hace ya algunas décadas se ha vuelto tema de análisis, ya sea desde su posición como herramienta que describe la acción pública hacia la gestión de la actividad turística, o como proceso que deja en referencia la necesidad de establecer una política con foco propiamente en el sector turístico.

El turismo, siendo un fenómeno complejo, en el que se producen un sinnúmero de relaciones, y donde los destinos se identifican como la zona concreta de impacto turístico, necesariamente debe contar con la intervención estatal, a través de un mecanismo de control, que permita regular la actividad y coordinar diferentes intereses.

En Uruguay, la primera institución nacional en turismo se remonta a 1933, cuando fue creada la Comisión Nacional de Turismo, en 1967 dicha comisión pasó a ser denominada Dirección Nacional de Turismo, ubicándose en la órbita del Ministerio de Transporte y Comunicación en primera instancia y, posteriormente, en 1974, las competencias en materia turística son atribuidas al Ministerio de Industria y Energía (Quintana, 2016).

Acompañando este proceso, en 1974, a través de la Ley N° 14.335, el turismo pasa a ser declarado fenómeno de interés público, asignando al Estado la orientación, estímulo, promoción, reglamentación, investigación y control de todos los aspectos referidos a esta actividad.

En 1986, y con el país saliendo de una dictadura cívico-militar, se crea el Ministerio de Turismo, organismo que fue clave para que el gobierno tuviera participación en torno a lo que venía sucediendo con relación al fenómeno turístico. En este contexto, la creación del Ministerio “permitía demostrar que algo se estaba haciendo con respecto a

un problema determinado², e incluso tener una posición más destacada en la agenda pública” (Quintana, p 729).

Al igual que como ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos, la política turística estuvo ligada al desarrollo del turismo en determinados contextos económicos, por lo que el turismo era considerado como un sector significativo que permitía equilibrar la balanza de pagos (Moreira, sf).

En varias ocasiones, desde el Estado se emitieron diversos beneficios, de índole tributario, cuyo objetivo era potenciar los servicios turísticos, y al turismo receptivo respectivamente. Los beneficios se basan, principalmente, en la reducción de porcentajes de pago otorgado a los locales gastronómicos, alojamientos, alquiler de vehículos, etc, por ofrecer sus servicios. En este sentido, hasta el año 2012 el gobierno ya había decretado dos leyes, la N° 17.934 y N° 18.999, las cuales enmarcan los aspectos mencionados con anterioridad.

En 2014, luego de una revisión profunda sobre la actividad turística en el país, así como también la regulación que se venía manteniendo en torno a ésta, surge la nueva ley de Turismo N° 19.253, que deroga a la anterior creada en 1974.

Con la nueva ley, las políticas públicas comienzan a poner foco en aspectos que hasta el momento no estaban siendo de gran consideración, como la protección ambiental, la capacitación de los recursos humanos, la investigación en turismo, la promoción de nuevos productos y el desarrollo de turismo social.

Los esfuerzos por generar políticas turísticas abarcativas, en la que se integren aspectos relativos a la gobernanza, el desarrollo social y económico, la sustentabilidad y calidad del sector son significativos. A su vez, el ordenamiento del turismo a nivel territorial adquiere un papel importante dentro del proceso descentralizador de las políticas estatales.

² Con la vuelta a la democracia, los problemas institucionales, políticos y de derechos humanos fueron notorios. En lo que refiere al turismo, la baja significativa en la cantidad de visitantes

La ordenación del turismo a escala territorial se identifica a partir de la creación, en el año 2009, del tercer nivel de gobierno. En este año, mediante la Ley N° 18.567, aparece la figura de los municipios, determinándose éstos como “un nuevo régimen para la descentralización en materia departamental y local, y participación ciudadana” (Ley N° 18.567/2009).

Los municipios se forman como institución pública, con jurisdicción propia, que tiene la capacidad de intervenir en los territorios concretos, así como también administrar los recursos y dar participación a la ciudadanía en los distintos ámbitos y tomas de decisión.

En lo que refiere a su materia de actuación, los municipios tienen la obligación de cumplir con los cometidos que se establezcan dentro de la Constitución de la República, así como también todas aquellas leyes que sean asignadas desde gobiernos departamentales.

A su vez, estos entes deben accionar sobre los asuntos que se establezcan dentro de su ámbito territorial, así como también sobre todo aquello que esté sujeto a cuestiones locales que desde el Poder Ejecutivo se considere pertinente la toma de decisión (Art 6, Ley N° 18.567/2009).

Los municipios representan un órgano integrado, conformado por cinco miembros cuyos cargos serán de carácter electivo. La figura del alcalde/sa, siendo éste el titular de la lista más votada, del lema más votado dentro de la circunscripción territorial, es quien preside el municipio, y su gestión se realiza conjuntamente con cuatro miembros electos, quienes disponen de un cargo honorario y serán denominados concejales (Art 11, Ley N° 18.567/2009).

La transferencia de competencias desde el Estado hacia el territorio, mediante una distribución equitativa de responsabilidades y atribuciones, le otorgan a los municipios la posibilidad de accionar ante situaciones concretas dentro de la escala local, atendiendo aspectos relativos a la educación ambiental, estimular actividades que fomenten y aporten en lo cultural, generar espacios de recreación-ocio, y adaptar las medidas que consideren convenientes para el desarrollo del turismo (Art 13, Ley N° 18.567).

En este sentido, al igual que otros sectores que tienen un impacto a escala territorial, principalmente a través de retribuciones económicas (producción ganadera e industrial), el turismo, aparece como un sector sobre el cual el tercer nivel de gobierno debe mantener un grado cercano de actuación.

A su vez, la Organización Mundial del Turismo³ (OMT) en 2006 establece que:

Los municipios son un espacio privilegiado que contribuye al proceso de descentralización turística, ya que, siendo ámbitos de administración y comunicación, mantienen un intercambio constante con la sociedad civil y con los distintos actores que intervienen en el desarrollo turístico de los destinos. (p 10)

Identificando el carácter multidimensional del turismo, su desarrollo desde la gestión municipal permite simplificar su implantación teniendo como base las necesidades y particularidades de cada territorio.

A su vez, acompañando al proceso de implantación de acciones en el ámbito local, bajo la regulación del gobierno departamental, y el reconocimiento del municipio, se encuentran representados, como portavoces de las necesidades y propuestas, los concejos vecinales (Intendencia de Montevideo, sf).

Siendo organizaciones con autonomía propia, conformados por entre 15 y 40 miembros pertenecientes a organizaciones sociales, culturales deportivas y vecinos/as del territorio, los concejos vecinales, creados en 1993, se constituyen como un ámbito de integración y participación de la ciudadanía, a través de los cuales se busca contribuir y fomentar el desarrollo barrial (Intendencia de Montevideo, sf)

Los concejos vecinales, siendo la figura que representa los intereses de los ciudadanos locales, integran, como herramienta para trabajar en torno a distintos temas que son significativos y de interés para los barrios, diversas comisiones temáticas.

Las comisiones vecinales son espacios abiertos, en los que se trabaja articuladamente y de manera honoraria para generar acciones y propuestas sobre un tema específico.

³ En adelante OMT

En este sentido, el turismo, al igual que la cultura, el desarrollo ambiental, espacios públicos y asentamientos o salud, deporte y recreación, forman parte de algunas de las comisiones temáticas generadas desde los concejos vecinales (Municipio D, sf).

Las instancias de encuentro e intercambio entre los concejos vecinales y el municipio son diversas. En el turismo, los vecinos/as y locales de las distintas zonas son quienes se ven influenciados, en mayor medida, por el desarrollo turístico; por este motivo, su involucramiento en lo que refiere a la actividad es de suma importancia.

Actualmente, Uruguay está conformado por 125 municipios, los cuales se encuentran distribuidos en todos los departamentos del país; Montevideo, Canelones y Maldonado son los únicos departamentos que están totalmente municipalizados.

Montevideo, siendo la capital y el principal destino turístico de Uruguay, se encuentra dividido en 8 municipios (Véase Anexo N° 1). Seguido de Punta del Este, tuvo en el 2023, según datos otorgados por el Observatorio Turístico de Montevideo (OTM), una cantidad de 1. 044. 816 visitantes, provenientes en su mayoría de Argentina, Brasil y Uruguay⁴.

La cultura montevideana, y la gran variedad de elementos y atractivos que giran en torno a ésta, son identificados por los visitantes como el principal motivo por el cual se elige Montevideo como destino turístico (OTM, 2021).

Los atractivos turísticos de la capital se encuentran dispersos en todo el territorio, pero muchos de ellos no perciben en el turismo un elemento potencial debido a la dificultad y desafíos que conlleva el redirigir los flujos turísticos que se establecen en la zona este o centro del departamento (principalmente durante la temporada estival); espacios en donde se sitúa la mayor variedad en oferta de cultura o sol y playa.

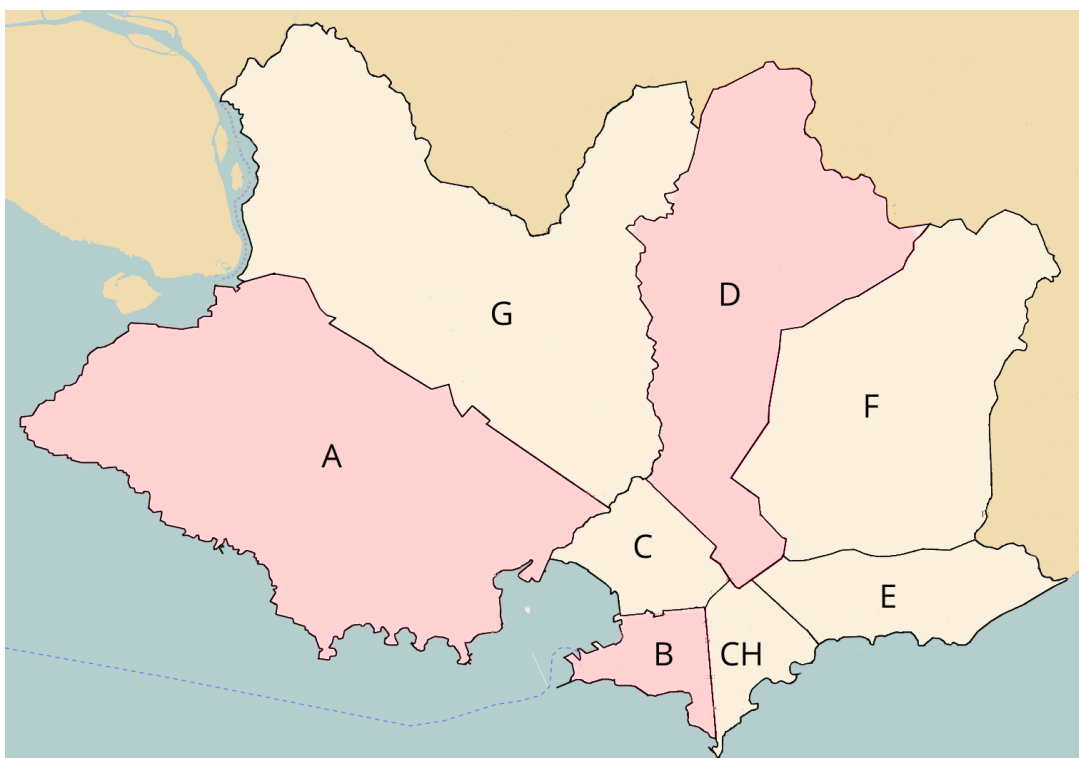
Esta problemática, acompañada del interés por generar propuestas alternativas que promuevan la diversificación de la oferta turística de Montevideo ha provocado que, en mayor o menor medida, los municipios incorporen funcionalidades turísticas.

⁴ El Observatorio Turismo de Montevideo es una herramienta de gestión estratégica, creada en el 2018 por la Intendencia departamental tras la implementación del bigdata turismo. Dicha herramienta presenta, de forma dinámica, los principales datos referentes al turismo receptivo de la ciudad.

Las realidades de cada uno de los municipios son diversas, por lo que se ha trabajado en generar un diálogo constante, tanto entre los actores involucrados, como con los distintos niveles de gobierno, que apunten a la producción de estrategias de implantación y fortalecimiento de la actividad turística mediante una adecuada gestión. (Quintana, 2021).

Tal como fue mencionado en el párrafo anterior, la heterogeneidad de los municipios es significativa, por lo que, con el objetivo de realizar un acercamiento a las acciones que se han desarrollado con relación al turismo desde la gestión del tercer nivel de gobierno, en esta investigación se trabaja concretamente con los municipios A, B y D (Figura N° 1).

Figura N° 1- Municipios A, B y D



Fuente: Elaboración propia

Municipio A

Ubicado al suroeste del departamento de Montevideo (Véase Anexo N° 2), el Municipio A se caracteriza por abarcar un territorio amplio y diverso. Contando con una población de 199. 641 personas (Instituto Nacional de Estadísticas, 2023), y un área territorial de

144,2 Km², en el municipio convergen amplias zonas residenciales y densos espacios rurales, caracterizados por la producción hortícola (Intendencia de Montevideo, 2025).

Los paisajes naturales, el área costera y el pueblo de Santiago Vázquez son algunos de los atractivos hacia los cuales apunta la gestión pública municipal. A su vez, el Municipio A se destaca por su importante historia en relación con el patrimonio natural, otorgado por el Río Santa Lucía, en el cual se generan las condiciones para diversas actividades recreativas y de esparcimiento, así como también prácticas de turismo aventura.

Municipio B

El Municipio B, ubicado al sur de la capital (Véase Anexo N° 3), se caracteriza por ser un territorio totalmente urbanizado. Dada su cercanía con el puerto de Montevideo, así como también su centralidad geográfica, repercuten considerablemente en el ámbito desarrollo comercial que se establece en la zona.

En lo que refiere al desarrollo cultural, y variedad de elementos patrimoniales, a pesar de su reducido espacio territorial, abarcando una totalidad de 11 Km², el Municipio B integra la mayor diversidad de atractivos de la ciudad de Montevideo (Intendencia de Montevideo, 2025).

Durante el proceso poblacional del país, muchos grupos de inmigrantes se establecieron en las zonas que actualmente se conocen como los barrios Sur y Palermo, hecho que repercutió significativamente en la configuración cultural e identitaria de la capital en lo que refiere a su variedad significativa de manifestaciones y expresiones culturales.

Acompañando al aspecto mencionado anteriormente, este municipio concentra la mayor cantidad de demanda y oferta turística de Montevideo; su ubicación estratégica repercute en el constante movimiento de personas, ya sea desde el interior del país como turistas que llegan desde el exterior.

El municipio integra varios barrios que, a nivel turístico, poseen gran reconocimiento. Ciudad Vieja, ícono de belleza patrimonial y arquitectura de gran valor, es considerado

como un paseo ineludible en Montevideo (Municipio B, sf). Por otro lado, los barrios Sur y Palermo, ubicados en la zona sur del municipio, se conocen como la cuna de la cultura afro-uruguaya. Allí se estableció la cultura candombera, elemento que actualmente conforma la identidad de los barrios.

Municipio D

Ubicado al norte del departamento, el Municipio D se caracteriza por ser un territorio con fuerte vocación productiva, destacándose el desarrollo vitivinícola, que encontró en la zona con importante aptitud para la plantación de viñas. (Véase Anexo N° 4)

Abarcando 86km², el municipio conjuga paisajes urbanos, algunos de ellos convertidos en importantes nodos comerciales, integra zonas industriales, que fueron de relevancia durante el proceso poblacional de la ciudad montevideana, así como también abarca parte del denominado “Montevideo rural”, conformado por amplios espacios verdes y naturales. (Municipio D, sf)

Importantes edificaciones arquitectónicas, como el Santuario Nacional del Sagrado Corazón de Jesús, ubicado en el Cerrito de la Victoria, o bodegas de renombre, como Spinoglio y Traversa, conforman parte de los sitios que cuentan la historia del territorio.

Las características sociodemográficas del municipio, donde los asentamientos irregulares, índices de pobreza elevados y constantes problemas de seguridad (Municipio D, 2023), forman parte importante en la forma en la cual se categoriza y percibe el territorio, a nivel tanto interno como externo.

En este contexto, el turismo es identificado meramente como una actividad que acompaña al desarrollo cultural, y permite acercar a la ciudad al reconocimiento del territorio.

Los municipios A, B y D, cuyas características son disímiles entre ellos, fueron seleccionados, como casos para la realización de esta investigación, a partir de sus características territoriales y turísticas.

En cada municipio se establecen lógicas diferentes en lo que refiere al turismo, y este aspecto puede verse reflejado en la forma en la cual el turismo aparece representado dentro del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)⁵, constituyendo éste una herramienta de planificación del gobierno municipal, que se establece para cada quinquenio.

El Municipio A, identifica en el turismo una herramienta que contribuye al desarrollo identitario y patrimonial del territorio, y este aspecto se plasma, a través de acciones concretas, dentro de los lineamientos del PDM (2021-2025).

A continuación, se menciona las líneas de trabajo vinculadas al turismo que son planteadas en este municipio:

- Promoción turística de la zona oeste
- Realizar y promover alianzas público-privadas para el desarrollo turístico de la zona
- Promover el turismo social para los habitantes del municipio

Cada una de estas acciones son proyectadas en el marco del desarrollo de políticas que aporten a la resolución de problemas de insatisfacción social, así como también conformen las bases para el uso del financiamiento e inversión de los fondos públicos en infraestructura urbana y mejora del hábitat (Municipio A, 2021).

El Municipio B, por su parte, encuentra en el turismo una actividad que acompaña el desarrollo cultural y el reconocimiento del patrimonio material e inmaterial a través de la producción de recorridos y circuitos turísticos.

En este sentido, dentro de las siete líneas de trabajo esbozadas, el turismo es mencionado, esporádicamente, dentro del componente denominado “*Patrimonio Vivo*”, línea que busca generar iniciativas que fomenten, rescaten y celebren la cultura popular y diversa (Municipio B, 2022)

En tercer lugar, el Municipio D integra al turismo dentro del eje de desarrollo económico y productivo, identificando en esta actividad una relevancia en lo que refiere a los beneficios económicos y sociales.

⁵ En Adelante PDM

Siendo un territorio que carece de un flujo turístico, ya sea debido a su lejanía con la zona céntrica de Montevideo, así como también a la influencia de los calificativos negativos que se han construido en torno a problemáticas de seguridad, se visualiza que, a pesar de ésto, el turismo es un sector que debe fomentarse y potenciarse a través de políticas municipales (Municipio D, 2023).

A continuación, se detallan las acciones que son establecidas en torno al desarrollo turístico para este municipio:

- Fomentar y difundir el desarrollo urbano y rural
- Identificar los espacios patrimoniales y promover su difusión

Estas acciones pretenden ser desarrolladas mediante la articulación con los organismos competentes del primer y segundo nivel de gobierno.

Actualmente, la gestión turística municipal posee gran presencia dentro de los planes establecidos por la Intendencia, aspecto que se refleja en la participación y toma de decisión que ha obtenido el tercer nivel de gobierno en distintos programas y proyectos que son elevados desde el ámbito departamental.

Un ejemplo de esto es la creación, en mayo del 2024, del Consejo Departamental de Turismo. Este órgano de gobernanza, presidido por la Intendencia de Montevideo, está conformado por referentes de la proporción y desarrollo turístico departamental, representantes de la Universidad de la República y otras instituciones territoriales, y los gobiernos municipales y concejos vecinales (Intendencia de Montevideo, 2024).

Tiene como objetivo integrar la opinión y percepciones de todos los actores involucrados en el desarrollo turístico de Montevideo, así como también a los gobiernos territoriales, en la toma de decisiones en torno a las proyecciones que se quieren para el turismo a nivel nacional e internacional (Intendencia de Montevideo, 2024)

Por otro lado, y en el afán de involucrar a los municipios en distintas acciones , durante el 2023, la Intendencia de Montevideo, en conjunto con la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, concretamente con la Licenciatura el Turismo, realizaron un

convenio que consta de la integración de nueve estudiantes avanzados de la licenciatura, en calidad de pasantes, en cada uno de los ocho municipios de Montevideo y en la oficina central de División Turismo (Intendencia de Montevideo, 2023).

El objetivo principal de esto es contar con la colaboración de estudiantes avanzados y un equipo docente de la Universidad de la República, a través del apoyo técnico y asistencia, en la elaboración del Plan Departamental de Turismo (PDT)⁶

El PDT, constituyéndose como una herramienta de planificación, altamente participativa, para el departamento de Montevideo, inició su proceso de construcción en el contexto del convenio ya mencionado, a partir de diciembre de 2023, extendiéndose hasta enero de 2025.

Siendo un documento que fue desarrollado de manera integral, involucrando a los distintos niveles de gobierno, actores privados, instituciones y organizaciones territoriales y sociedad civil, el PDT tiene como objetivo principal “establecer las bases de un desarrollo turístico ordenado y sostenible para el departamento de Montevideo, que apunte a prevenir y mitigar los eventuales efectos de la turistificación” (Intendencia de Montevideo, 2025)

Acompañando este objetivo general, este plan plantea una serie de objetivos específicos y líneas de acción que se desarrollan mediante la integración de seis ejes estratégicos (Gobernanza, Tecnología, Accesibilidad, Democratización al ocio y al turismo, Innovación y Sostenibilidad), que son establecidos dentro del modelo de gestión de DTI, modelo en el cual Montevideo se encuentra en proceso de transformación (Intendencia de Montevideo, 2025).

En este sentido, y como fue mencionado, durante la elaboración del PDT se integró la perspectiva de distintos actores territoriales, por lo que los municipios, siendo los entes públicos establecidos a escala local, jugaron un papel importante en la configuración del documento.

⁶ En adelante PDT

El énfasis territorial que posee el PDT posiciona a los municipios como uno de los organismos claves, con participación activa, que debe ser considerado al momento de establecer políticas turísticas para el departamento.

En este sentido, y partiendo del valor que adquieren los municipios dentro del desarrollo de políticas públicas en torno al turismo, se considera pertinente realizar una investigación que aporte a los conocimientos ya existentes sobre las políticas turísticas en Uruguay.

3. Objetivos

General

Analizar la acción pública del turismo en los Municipios A, B, y D del departamento de Montevideo, Uruguay entre 2022 y 2024

Específicos

- Reconocer y comparar acciones y/o políticas turísticas en los Municipios A, B y D
- Identificar las capacidades (recursos) de los Municipios A, B y D para el turismo
- Sintetizar los instrumentos de planificación (planes, programas, proyectos) que poseen los municipios sobre turismo

4. Antecedentes

En el siguiente apartado se realiza un despliegue de algunas investigaciones en las que se plantea, desde diferentes perspectivas y visualizando propuestas disímiles de gestión turística, el desarrollo de políticas turísticas y la intervención del Estado, principalmente desde los gobiernos municipales.

En Uruguay, los estudios referidos al desarrollo de políticas públicas del turismo en los municipios son nulos. Por otro lado, y bajo el mismo enfoque de análisis, se vienen desarrollando, desde hace varias décadas, algunas investigaciones, estudios y artículos que describen la política turística establecida en el primer y segundo nivel de gobierno.

Dado que la presente investigación corresponde a uno de los primeros documentos donde se analiza la acción pública del turismo en el tercer nivel de gobierno, se considera pertinente hacer mención de dos casos de estudio que ponen foco en el análisis en la implementación y desarrollo de políticas turísticas a escala nacional y departamental.

En este sentido se hace mención, como antecedente referido al nivel nacional, a un artículo desarrollado por Quintana (2016), el cual se denomina “Políticas Públicas en Turismo en Uruguay (1986-2010)”.

La intervención del Estado en materia turística, en la década de 1980, no se visualizaba ni practicaba de la forma que se conoce actualmente. Si bien el turismo durante esa época era considerado como un sector importante para el país, principalmente económico, no contaba con un acompañamiento institucional sólido que orientara su desarrollo (Quintana, 2016).

En 1986, a través de la creación del Ministerio de Turismo, el turismo adquiere un papel significativo dentro de la agenda política. La creación de una institución encargada de organizar y planificar el turismo permitió generar acciones, instrumentos y proyectos que contribuyan al desarrollo del sector en el país (Quintana, 2016).

A partir de este hecho, el rol del Estado en torno al turismo fue variando significativamente durante las décadas, y así como también los ejes de acción y actuación establecidos en política pública en turismo.

Con relación a este aspecto Quintana (2016) especifica que

Los objetivos tradicionales de la política pública de turismo en Uruguay han estado vinculados con la idea del turismo como estrategia de desarrollo económico. Por ello ha sido el fomento a la actividad turística (estímulo, promoción) el ámbito de la actividad de mayor presencia y

despliegue durante el período de estudio. No obstante, la planificación, vinculada a la idea de utilizar el turismo como instrumento de desarrollo económico y territorial, ha jugado un papel parecido. (p 735)

Las funciones que adquieren los gobiernos en el contexto del turismo dependen significativamente del contexto económico, social y político que se encuentre establecido en cada periodo, así como también el grado de interés, por parte de este órgano superior, de impulsar el sector.

Si bien es en el primer nivel de gobierno donde se fundan las bases para el desarrollo turístico a escala nacional, en el ámbito departamental, la institución encargada de planificar establece, acorde a la situación del territorio, y siempre partiendo de los ejes establecidos desde el nivel superior, políticas turísticas específicas, que acompañen los objetivos de desarrollo que visualizan para el departamento.

Las políticas turísticas departamentales, si bien operan en espacios territoriales más limitados, deben tomar en consideración al momento de su implementación, las características demográficas, sociales, económicas y culturales de cada destino y las zonas que se comprenden dentro de un departamento.

La puesta en marcha de las políticas públicas en turismo, producidas desde niveles superiores pueden generar diversos resultados, algunos percibidos como beneficiosos, como puede ser una contribución en la diversificación de la oferta o promoción del territorio, y otros pueden ser identificados en el marco de situaciones complejas, como la pérdida del patrimonio, desigualdades sociales o sobreexplotación de los recursos territoriales.

Como ejemplo de esto, en su investigación de grado denominada “Gestión Pública del Turismo en el eje Maldonado-Punta del Este, 1997-2012”, Angelo (2014) indaga sobre la gestión pública del turismo en Maldonado, con énfasis en la actuación del gobierno departamental en la configuración de Punta del Este como destino turístico.

En el proceso de desarrollo, la autora toma como eje de análisis distintas acciones y proyectos que se ejecutaron como políticas públicas desde el gobierno departamental, y

que repercutieron significativamente en la forma en la que se estructuraba el turismo en el balneario.

Presentados los resultados, Angelo (2014) especifica que, desde sus comienzos, la actividad turística en Maldonado se desarrolló sin una base de planificación sólida, ni una política pública que oriente el sector. Este factor repercutió significativamente en la dinámica turística de Punta del Este, a través de un turismo que se presenta de manera desequilibrada, tanto en lo que refiere al uso del espacio, como también en el desarrollo social.

De este modo, el turismo aparece como un fenómeno que, necesariamente, debe ser planificado a través de una política pública que no solo considere las características del sector, sino que debe identificar, dentro del desarrollo, la influencia de las políticas sociales, económicas, etc., establecidas en el contexto general del territorio.

Habiendo indicado el impacto que el turismo genera a escala local, y la necesidad de contar con políticas públicas en turismo que contribuyan al desarrollo del sector, la presente investigación se enmarca en el ámbito de la acción pública correspondiente al tercer nivel de gobierno.

A continuación, se presentan una serie de antecedentes que fueron seleccionados con el objetivo de visualizar, a través de una perspectiva multidimensional de la política turística, la planificación del turismo en los municipios.

A su vez, y como ya fue mencionado en párrafos anteriores, en Uruguay no existen casos de estudio relacionados a la temática trabajada, por lo que los antecedentes presentados en este apartado corresponden a investigaciones realizadas en países de Latinoamérica y Europa.

En algunos países de América Latina, la figura de los municipios se ha convertido, en las últimas décadas, en un organismo clave en las dinámicas turísticas, aspecto que ha repercutido, a su vez, en la forma en la cual se conceptualiza y percibe al municipio, principalmente en aquellos donde el turismo es la principal fuente de ingresos locales.

En su investigación denominada “La actuación de los municipios turísticos”, Benseny (2005) realiza un análisis descriptivo sobre la institucionalidad municipal en Argentina, y su rol en torno al desarrollo turístico en los territorios. Durante la investigación se realiza un recorrido contemplando las funciones que deben cumplir los municipios en lo que refiere a la actividad turística, así como también la necesidad de involucrar a los diferentes actores en el modelo de gestión turística.

El turismo como sector que posee importante presencia dentro de la economía de Argentina presenta grandes potencialidades, y su manifestación concreta se produce dentro de los espacios territoriales concretos, actuando directamente en las localidades. Los municipios, siendo la institución a la cual le fueron delegadas diversas responsabilidades, debe dar respuestas a las demandas ciudadanas, así como también trabajar en beneficio de la democratización del turismo y de la valorización de los recursos urbanos y naturales (Benseny, 2005).

En este sentido, Benseny (2005) especifica que

El municipio se convierte en una instancia decisiva para enfrentar el desafío en cuestiones tan diversas como la identificación de oportunidades de inversión turística para el sector privado, la preparación de programas y proyectos dirigidos a consolidar la oferta turística local y la participación en campañas de promoción para el mercado nacional o internacional, entre otras tareas que se suman a las preocupaciones cotidianas. (p 3)

Por otro lado, aunado al organismo encargado a nivel territorial de gestionar la actividad turística, se establece una socio-institucionalidad, la cual está determinada por la variedad de actores, tanto públicos como privados, que desempeñan un rol y trabajan conjuntamente de manera dinámica para lograr un desarrollo significativo del sector.

La gestión eficiente del turismo requiere de la participación de todos los actores vinculados directa o indirectamente con la actividad. Es fundamental destacar la importancia de la acción conjunta para generar políticas que permitan planificar y gestionar la actividad; a su vez, la generación de espacios de articulación da lugar a que los actores involucrados compartan una mirada común en beneficio de un desarrollo real o potencial de la actividad turística (Benseny, 2005).

El éxito o fracaso de las políticas en turismo dependerá considerablemente de los esfuerzos de aplicación que generen los agentes socio-institucionales. Durante el proceso de planificación es crucial la coordinación y cooperación de los distintos actores para lograr una capacidad política de implementación (Organización Mundial del Turismo, citado en Benseny, 2005).

La posición que toma el organismo estatal (independientemente del nivel de gobierno en el cual se trabaje), con relación al turismo, se ve reflejado en su forma de accionar en la actividad. En lo que refiere a esto, Benseny (2005) agrega que

Es posible encontrar gobiernos a favor del desarrollo turístico, con una actividad real y fuertemente vigorizada, o bien una postura intermedia donde la actividad se presenta en forma embrionaria o débil con potencial desarrollo. Una situación extrema se refleja a través de la ausencia total de la actividad e interés del órgano decisorio (p 4).

En el ámbito de jurisdicción local, en el que los municipios son identificados como la figura representativa en los territorios, “El sector turístico puede adquirir distintas jerarquías, grado de centralización o descentralización, o estar inserto en diferentes áreas de gestión”. (Benseny, 2005)

La jerarquía refleja el nivel que asume el organismo encargado de planificar el turismo dentro del municipio, lo cual, al mismo tiempo, permite visualizar el grado de participación y actuación del organismo. En lo que refiere al área de gestión en el cual se trabaja el turismo puede ser estrictamente turístico o puede encontrarse compartido con otros sectores económicos.

En su caso de investigación, Benseny (2005) realiza un relevamiento a 134 municipios de la Provincia de Buenos Aires con el objetivo de conocer la situación en la que se encuentra el turismo dentro de la gestión municipal.

En este sentido, fueron identificadas diez jerarquías diferentes que trabajan, de manera específica o vinculatoria, con el sector turístico. Entre estas jerarquías se mencionan: Ente, Secretaría, Subsecretaría, Dirección, Subdirección, Departamento, División, Coordinación, Comisión y Agencia. En lo que refiere al área de gestión turística, a través del relevamiento se identificaron organismos que se dedicaban exclusivamente al

turismo y otros que lo integran de manera compartida con sectores como el deporte, cultura, educación promoción o acción social (Benseny, 2005).

Si bien las funciones de los municipios son diversas, el acercamiento a las comunidades locales y la capacidad de accionar sobre los territorios produce que los municipios sean el ámbito propicio para la generación de políticas turísticas que sean efectivas, así como también generar proyectos de desarrollo turísticos con foco en los recursos y bienes de espacio.

Frente al carácter abstracto e impersonal de las estrategias de desarrollo turístico trabajado desde el nivel nacional, la Organización Mundial del Turismo, citada en Benseny (2005) argumenta que

La escala local presenta un alto nivel de adecuación para el desarrollo de la producción y la gestión turística. Facilita las oportunidades de gestión y control directo de destinos y procesos productivos, brinda flexibilidad y posibilidad de rectificación y al mismo tiempo, participación social. (p 9)

En el turismo, el municipio debe asumir el rol de conductor de la actividad, y para ello requiere de un plan que aporte a la planificación y producción de estrategias que sirvan como base para guiar el accionar y la toma de decisiones sobre el sector. El disponer de un plan de gestión, desarrollado de manera consensuada y concertada, en el que se reúne la presencia de todos los actores institucionales, permite visualizar y definir las prioridades en torno al turismo (Benseny, 2005).

Las acciones de pueden ser desarrolladas desde el ámbito municipal hacia el turismo son diversas, pero no todos los municipios cuentan con las capacidades ni los recursos necesarios para lograr una planificación estratégica del sector.

Con relación a esto, Rodríguez (2015), en su investigación denominada “Gestión local del turismo: el municipio y su rol en el desarrollo turístico de Chile”, realiza un análisis profundo sobre las acciones que se deben realizar, desde la institución pública establecida en los territorios, para fortalecer el desarrollo turístico.

En Chile, el turismo es identificado como una actividad que promueve el desarrollo económico y permite reconocer las potencialidades del territorio, por lo que su inclusión dentro de las políticas de Estado es considerada como prioritaria.

Dada su relevancia, el gobierno ha elaborado una serie de acciones que tienen como objetivo contribuir en el fortalecimiento de la actividad, ejemplo concreto de esto es la elaboración de la Estrategia Nacional de Turismo 2012-2020 y el Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable (Rodríguez, 2015)

Si bien desde el gobierno nacional se han generado instrumentos y herramientas que permitan mantener una gestión integral del turismo, es el municipio la institución que debe trabajar, de manera concreta, en el desarrollo de políticas que promuevan el desarrollo de la actividad, teniendo en cuenta las características territoriales (Rodríguez, 2015).

En este sentido, en Chile existen un total de 345 municipalidades, que se agrupan en 54 provincias. Los municipios, siendo entendidos como una unidad, con personalidad jurídica propia y con capacidad de toma de decisión y acción en determinados límites territoriales, identifican al turismo, al igual que la promoción del trabajo, capacitación de recursos humanos, y la seguridad ciudadana, como funciones compartidas entre las municipalidades, pero no exclusivas (Rodríguez, 2015).

Dadas las particularidades de la situación, y de que el turismo, si bien es reconocido como un eje estratégico que promueve el desarrollo económico, no conforma las funciones propias de los municipios, su planificación y gestión es ejecutada en base a las preferencias del gobierno central.

A su vez, durante el proceso de planificación del turismo, la intervención de los distintos actores locales es notoria, hecho que repercute significativamente en la implementación de una estrategia acorde a los recursos disponibles, potencialidades turísticas y características territoriales (Rodríguez, 2015).

Asumiendo la complejidad referida al fenómeno turístico, ya sea por la diversidad de actores que intervienen en el proceso de planificación, como también a la

heterogeneidad de los territorios en los cuales se pretende generar estrategias del desarrollo turístico, en Chile, el Servicio Nacional de Turismo (SENATUR), es la institución pública encargada, a nivel nacional, de establecer las políticas públicas orientadas a la actividad turística.

Teniendo como objetivo principal la focalización del desarrollo y crecimiento turístico del país, y la diversificación de la oferta turística, SERNATUR establece que los municipios son un actor local clave en el cumplimiento de las políticas nacionales, ya que son quienes intervienen, mediante su capacidad de decisión, en temas relativos a la infraestructura de los destinos, la protección del patrimonio natural y cultural, el mejoramiento de espacios verdes y producción señalética (Rodríguez, 2015).

En este sentido, y mediante el reconocimiento de lineamientos que se trabajan desde SERNATUR con el objetivo de ampliar al ámbito local la actividad turística, y la necesidad de establecer acciones municipales que promuevan el desarrollo turístico, Rodríguez (2015) identificó, partiendo del trabajo desarrollado por Boullón, nueve áreas de acción que deben abordarse desde los municipios de Chile para lograr dinamizar la actividad turística (Véase Anexo N° 5).

Desde los municipios, las acciones mencionadas deben estar acompañadas por una serie de instrumentos de planificación que permiten trabajar en un desarrollo integral, basado en el uso eficiente de los recursos, el involucramiento de los distintos sectores y el estímulo en la creación de empleo y mejora en la calidad de vida de los ciudadanos (Rodríguez, 2015).

A nivel local, el Plan de Desarrollo Turístico Comunal (PLADETUR), es el instrumento de planificación clave en el proceso de establecimiento y crecimiento del turismo en los territorios. Dado su carácter indicativo, este Plan tiene como objetivo promover un desarrollo sostenible del turismo, así como también permite generar líneas de trabajo que orienten hacia lo que se quiere lograr en materia turística, desde los diferentes planos en los que influye (Rodríguez, 2015).

En la Tabla 1, desarrollada por Rodríguez en base a datos referenciados en el informe anual de SERNATUR en el año 2015, se muestra un importante déficit en lo que refiere

al uso de herramientas de planificación turística municipal, donde el 60,9% (210 municipios), no cuentan con un Plan de Desarrollo Turístico, en contraposición a un 22,6% que lo utiliza como instrumento que guía el quehacer turístico local (Rodríguez, 2015).

Tabla 1

Municipios que cuentan con un Plan de Desarrollo Turístico en Chile

Plan de Desarrollo Turístico	Municipios	Porcentaje
Municipios que cuentan con PLADETUR	78	22,6%
Municipios en etapa de elaboración	57	16,5%
Municipios que no cuentan con PLADETUR	210	60,9%
Total	345	100%

Fuente: Rodríguez, 2015.

El reconocimiento e implementación de instrumentos de planificación y gestión turística permiten a los municipios coordinar acciones que beneficien a los actores involucrados en el proceso de desarrollo turístico, así como también generar estrategias que promuevan la puesta en valor de los atractivos y la producción de nuevos productos que reflejen las identidades locales.

La planificación e implantación de estrategias de desarrollo turístico son el primer paso que, acompañado del flujo turístico, infraestructura y capacidad de manejo de la actividad, ha permitido que varios municipios, de distintos países, adquieran la cualidad e identificación como Municipio Turístico.

En países como España, las administraciones locales, en materia de turismo, muestran un importante avance en lo que refiere a la categoría de municipios turísticos. Biedma Ferrer (2010), en su proyecto denominado “El Municipio Turístico andaluz: algunas

consideraciones legales”, pone foco en la figura de un “Municipio Turístico” español, así como también establece una serie de consideraciones referidas a los requisitos para obtener dicha caracterización.

La categoría de Municipio Turístico irrumpe en la legislación española en la década de los ochenta, cuando determinados municipios comenzaron a identificar problemáticas atribuidas al desplazamiento masivo de turistas por un limitado periodo de tiempo (Biedma, 2010).

Sobre este aspecto, Biedma (2010) especifica que

Los municipios que reciben cada año un importante número de turistas soportan un incremento del uso y disfrute de los servicios públicos locales, con el consiguiente aumento del gasto público para las arcas locales. En consecuencia, deben realizar un esfuerzo económico extra con el fin de lograr que los servicios sean de calidad para todos los habitantes. (p 182)

El desequilibrio producido en los municipios, tanto a niveles financieros como en la planificación y organización territorial fueron significativos, por lo que en 1999 surge, mediante la aprobación de la Ley 12/1999, y con el objetivo de minimizar los impactos producidos por el desplazamiento incontrolado de turistas, y el uso inapropiado de recursos, la figura de Municipio Turístico (Biedma, 2010).

Siendo el turismo una de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas⁷, nucleando en esta la total regulación en materia de turismo, en Andalucía la obtención de Municipio Turístico está ligada a un cumplimiento de requisitos previamente establecidos en la Ley 12/99 de Ordenamiento de Turismo en Andalucía (LOTA) (Biedma, 2010).

Las reglamentaciones en torno a la consideración de un Municipio Turístico son concretamente establecidas por cada Comunidad Autónoma, dependiendo de sus características territoriales y el impacto que posee la actividad turística en el espacio. En el presente caso, la Ley de Turismo andaluza establece que se considerará Municipio Turístico a aquel que cumpla con los criterios de reglamentación que se establezcan,

⁷ La Constitución española de 1978, en el artículo 148.1.18, le otorga a las Comunidades Autónomas competencia en materia de “Promoción y Ordenación del turismo en su ámbito territorial”. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=148&tipo=2>

entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística (Biedma, 2010).

Habiendo hecho mención de la situación en la cual surgen los Municipios Turísticos, el autor especifica que el establecimiento de los requisitos para la obtención de Municipios Turísticos adquiere una importancia especial, debido principalmente a que remite a una distinción entre los municipios, en los cuales es identificado como una actividad básica, que acciona a nivel económico y social, por lo que esta caracterización otorga un tratamiento especial, a través del otorgamiento de una mayor cantidad de recursos o presupuesto (Biedma, 2010).

La identificación del turismo como un fenómeno de masas, que provoca importantes flujos económicos, requiere que, desde las Comunidades Autónomas, principalmente desde su administración local, se presten los servicios públicos necesarios para que tanto el residente como el turista pueda disfrutar de su estadía y el residente pueda mantener una buena calidad de vida.

Las responsabilidades de los municipios en materia turística son amplias, y Mendoza (2023), en su proyecto de tesis denominado “Gestión municipal para el desarrollo turístico y socioeconómico de la ciudad de Bagua, Perú”, pone énfasis concreto, a través de un análisis aplicado al territorio de Bagua, en el grado de influencia que posee la gestión municipal en el desarrollo turístico que se establece en la localidad.

El estudio fue realizado bajo un enfoque cuantitativo, mediante una encuesta que estuvo marcada por un cuestionario estructurado, conformado por una serie de preguntas cerradas. La muestra fue de 195 habitantes pertenecientes a la localidad de Bagua, los cuales fueron elegidos utilizando como criterio de selección a los pobladores mayores de edad, que contaban con una residencia mayor a 5 años, y a los turistas que se encontraban en el sitio durante el periodo de estudio. Esta estructura de encuesta toma como variable independiente a la gestión municipal, y como dependiente al desarrollo turístico y socioeconómico, por lo que las respuestas obtenidas muestran una correlación entre ambas variables (Mendoza, 2023).

Tras un análisis de resultados, los cuales establecen que el 58,5 % de los encuestados consideran que la gestión municipal con relación al desarrollo turístico y socioeconómico de la localidad es regular, mientras que un 34,4 % consideran la situación como mala, Mendoza (2023), llegó a la conclusión de que, si bien el porcentaje de negatividad es alto, la hipótesis de que la participación municipal influye significativamente en el desarrollo de la actividad puede ser corroborada.

Si bien la gestión municipal integra dentro de sus cometidos el fortalecimiento y apoyo hacia el desarrollo de diferentes sectores, entre ellos el turismo, la intervención por parte de dicha institución, en diversos casos, no es fluida; este aspecto repercute considerablemente en la sostenibilidad del sector ya que si los municipios, siendo el espacio en el que acontece el encuentro entre la oferta, la demanda y la comunidad local no tienen participación en la implementación de la actividad, su desarrollo se vería limitado (Mendoza, 2023).

En relación con lo anterior, Mendoza (2023) agrega que:

Es responsabilidad de la gestión municipal llevar a cabo diversas acciones destinadas a desarrollar estrategias y políticas que impulsen el progreso de las comunidades bajo su jurisdicción; para lograrlo, es elemental que la gestión municipal haga un uso eficiente de los recursos disponibles, tanto en términos de personal como financieros, con el fin de obtener resultados positivos y optimizar los estándares de vida de la sociedad de manera global. (p 1177)

En este sentido, cada uno de los aspectos que fueron mencionados con anterioridad forman parte de la capacidad de gestión que deben adaptar los gobiernos municipales para poder, por un lado, identificar oportunidades que promuevan el turismo local y, en segundo lugar, generar sinergias e instancias de intercambio tanto entre los distintos niveles de gobierno como también con los actores públicos-privados que se encuentran en el territorio.

La gestión de la actividad turística a nivel municipal es un factor que, si bien se apoya directamente de las estrategias y planes generados en niveles superiores, debe necesariamente dar lugar a políticas lo suficientemente sólidas como para que a escala local el turismo sea concebido no solamente como un fenómeno que contribuye al desarrollo socioeconómico, sino también como un elemento que permita generar

instancias de apropiación, identidad y reconocimiento del espacio y de los distintos atractivos.

5. Marco teórico

El turismo, percibido como un fenómeno complejo, que se encuentra en constantes cambios y en el que intervienen una cantidad significativa de actores, ha producido la necesidad de generar una serie de estrategias que acompañen su desarrollo, y que le permitan potenciar las cualidades de los territorios en las cuales se establece.

La acción de los gobiernos en el desarrollo de este fenómeno requiere de una participación activa, ya sea desde la posición de actor capaz de identificar las potencialidades territoriales que fomenten el desarrollo del turismo, como también el papel de encargado de generar políticas que sirvan como base a la planificación turística.

Con relación a esto, Hall (citado en Quintana, 2016) establece que, “las funciones del Estado en el contexto del turismo son las de coordinación, planificación, legislación y regulación, el gobierno como empresario, de estímulo y promoción turística” (p 727).

En este sentido, las políticas turísticas, concepto que parte de la percepción que tienen los gobiernos hacia el turismo, son definidas por Velasco (2011) como:

El conjunto de acciones que impulsan actores públicos -en ocasiones en colaboración con actores no públicos- con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado. (p 960)

Dependiendo necesariamente de la voluntad e interés del gobierno, el desarrollo de las políticas turísticas debe caracterizarse por ser un conjunto de acciones orientadas y articuladas de manera coherente (Velasco, 2011), donde se establezca una concepción compartida sobre lo que se quiere trabajar, y se identifiquen los objetivos que se quieren obtener a través de dicha política.

Siendo el Estado el propulsor de las políticas turísticas, su accionar se encuentra sujeto al contexto económico, social y político del país, así como también al grado de turismo que se encuentre implantado en el territorio (Quintana, 2021).

A su vez, así como el desarrollo de una política turística no depende del poder del decisor, en el accionar deben ser identificados una serie de elementos constitutivos que permitan establecer si una política turística puede ser definida como tal (Velasco, 2011).

En este sentido, una política turística debe ser trabajada desde la globalidad, atendiendo la totalidad de los aspectos que puedan interferir en el desarrollo del turismo, así como también en el espacio. Las políticas aisladas, y la toma de decisiones que se centran en un área específica del turismo no pueden ser entendidas como políticas turísticas, ya que estas deben abarcar al fenómeno por lo que es, un fenómeno en el que intervienen y se ven afectados actores, territorios, etc. (Velasco, 2011).

Por otro lado, “Un indicador claro es que una política tenga asociado un presupuesto suficiente y que éste se ejecute” (Velasco, 2011, p 959). La asociación de recursos (planteados desde un sentido amplio) que apoyen el diseño de las acciones, así como también la toma de decisión sobre el modo de empleo de dichos recursos, generalmente escasos, establece, de manera significativa, el proceso de implantación de las políticas.

Otro elemento fundamental que permite identificar la existencia de una política turística es el ámbito de actuación en el cual interviene el actor público. El gobierno debe asumir la iniciativa política en su territorio, accionando acorde a sus competencias, y mediante la incorporación de legitimidad democrática. En relación con este aspecto Velasco (2016) especifica que, “Una de las funciones básicas del gobierno es, desde la legitimidad que supone haber sido elegido mediante un proceso democrático, decidir qué cuestiones serán prioritarias dentro del ámbito específico y cuales no serán atendidas” (p 579).

La definición de objetivos concretos, así como también identificar las prioridades en relación con el uso de los recursos, permite visualizar las metas que se quieren alcanzar, en un plazo determinado (Velasco, 2011). La coordinación de los objetivos de manera coherente, esto quiere decir tomando en consideración las distintas conflictividades que

se puedan desarrollar en el proceso, y estableciendo plazos lógicos de implantación, en el que también se consideren las características territoriales, permite establecer líneas estratégicas que acompañen al modelo de desarrollo turístico que se quiere implementar.

Culminada la etapa de identificación de lo que se quiere realizar mediante el desarrollo de una política turística, se establecen el tipo de instrumentos y herramientas que permitirán el logro de los objetivos. En este sentido, Velasco (2007) diferencia seis categorías de instrumentos políticos que podrían ser utilizados en el proceso de implantación de una política turística.

En primer lugar, se identifican los instrumentos organizativos, pudiendo definir a estos como “Cualquier estructura pública o de naturaleza mixta que es creada -o modificada- para la acción pública en un determinado sector o ámbito” (Velasco, 2007, p 10). Aplicando esto al ámbito del turismo, se pueden encontrar tres tipos de organizaciones a servicio de la política turística: las estructuras político-administrativas tradicionales, las estructuras ejecutivas y las de cooperación público-privada.

Las estructuras político-administrativas tradicionales hacen referencia a las organizaciones públicas, con competencias en turismo, que poseen la capacidad de actuar en los territorios concretos. A su vez, “Son aquellos órganos de la administración tradicional que se dedican al turismo, se rigen por el derecho público y suelen tener funcionarios a su servicio”, un ejemplo de esto son los Ministerios de Turismo o Consejerías de Turismo (Velasco, 2011, p 961).

Por otro lado, las estructuras ejecutivas se desprenden de las organizaciones tradicionales, y establecen una dependencia tanto orgánica, como funcional y financiera. “Son organismos públicos autónomos, semi públicos o privados, reconocidos por el gobierno como el órgano competente en algún ámbito concreto de la política turística” (Velasco, 2011, p 961). Las organizaciones de este tipo brindan apoyo específico en un sector de la actividad, como puede ser el área de promoción, mejora de calidad o manejo de TICs.

En última instancia, las estructuras de cooperación público-privada surgen a través del proceso de cooperación del estado con distintos entes privados. Son organizaciones que

actúan de manera independiente en el territorio, pero que asumen responsabilidades semejantes a las que han tenido los actores públicos (Velasco, 2011).

Como segunda categoría de instrumentos de las políticas públicas se identifican los instrumentos programáticos; dentro de esta categoría se integran dos elementos que son considerados como centrales para la actuación de una política turística a nivel territorial: los planes y programas.

Velasco (2011) establece que un plan puede ser entendido como

Un conjunto de acciones y programas que contiene el proyecto político que, para un sector y un espacio, tiene un gobierno determinado [...] contiene el referente básico y las ideas que liderarán la acción pública en materia de turismo durante un periodo concreto. (p 962)

Los planes contienen la argumentación que establece la razón por la cual el gobierno interviene ante ciertas circunstancias, así como también se establece la forma en la que pretenden hacerlo. A través de este instrumento el gobierno pone en manifiesto la percepción que se tiene hacia el desarrollo turístico, así como también la forma de comprenderlo, y de buscar soluciones, en otras palabras “Un plan encierra una realidad compleja de ideas, valores y creencias” (Velasco, 2011, p 962).

Si bien un plan se produce dentro de la órbita gubernamental, el proceso de construcción de éste, así como también en las acciones comprendidas en sus líneas, debe presentarse y establecerse un compromiso entre tres actores: públicos, privados y locales (Velasco, 2011).

Por otro lado, los programas, si bien abarcan una serie de objetivos y acciones por desarrollar, al igual que como se establece dentro de un plan, estos se enmarcan en ámbitos más específicos y limitados. En este sentido, la diferencia entre un programa y un plan corresponde a su escala de actuación, en el que un programa pone foco en un único asunto de los múltiples que comprenden la realidad turística (Velasco, 2011).

Como tercera categorización de instrumento se mencionan los instrumentos normativos o de ordenación. Este tipo de instrumentos son frecuentemente recurridos por las políticas públicas, ya que son producidos por el Estado para mantener una regulación de

los diferentes aspectos de la sociedad. Dentro de estos instrumentos se pueden mencionar las leyes y normas, ya sea de carácter vinculante o voluntario.

Los instrumentos financieros, por su parte, “Son los distintos estímulos económicos cuyos objetivos son apoyar con recursos directos a la iniciativa privada o del tercer sector” (Velasco, 2011, p 964). Este tipo de instrumento suele estar vinculado a un plan o un programa, y aparece representado como créditos, ayudas económicas reembolsables, etc.

Como quinta categoría de instrumento se señalan los de mejora del conocimiento. La acumulación del conocimiento y la constante mejora de la información son papeles que el gobierno debe articular (Velasco, 2007).

Dado el dinamismo que caracteriza la actividad turística, las políticas correspondientes a este sector siempre han defendido la necesidad de generar datos que sean de aporte para la generación de conocimiento y el desarrollo de investigaciones dentro de este campo. Con relación a este aspecto, Velasco (2011) argumenta que:

El apoyo a la investigación básica y aplicada al turismo y la distribución de información a todos aquellos agentes que, por su tamaño o posición, no pueden tener acceso a ella, debería de ser una de las funciones más importantes a asumir por los gobiernos de hoy. (p 964)

En última instancia, los instrumentos de comunicación corresponden a otra herramienta de la cual los gobiernos hacen uso. En el turismo, la comunicación desde el Estado es considerada como un factor de apoyo que permite dar visibilidad al sector, así como también concientizar sobre la importancia de este (Velasco, 2011).

Cada uno de los instrumentos mencionados con anterioridad contribuyen al desarrollo de políticas turísticas, y aportan al modelo de planificación del turismo que se establece desde el gobierno central.

Siendo esta institución la encargada, a nivel nacional de establecer líneas de acción territoriales, la realidad es que el turismo no deja de ser un fenómeno que se establece como una actividad territorialmente situada, o como específica Velasco (2019) “es una

actividad que, aunque responda a dinámicas, mecanismos y mercados globales, tiene lugar en espacios concretos” (p 14).

A su vez, la Federación Española de Municipios y Provincias (2008) agrega que “La escala territorial es determinante para el turismo y, por lo tanto, también lo es la naturaleza, funciones y características de las Instituciones y Entes encargadas de su gestión” (p 25).

A nivel nacional, es el Ministerio de Turismo el responsable de generar toda política pública en torno al turismo. Dado el nivel territorial en el cual actúan, sus acciones se orientan mayoritariamente a la generación de un marco de desarrollo turístico para el país (FEMP, 2008).

Con un grado inferior al Ministerio, a escala regional, las políticas en turismo son desarrolladas desde instituciones que, aun contando con funcionalidades similares a los Ministerios, se encargan principalmente de establecer líneas de acción enfocadas en la conceptualización, promoción, producción y comercialización de productos turísticos. A su vez, estas instituciones tienen funciones específicas, como lo son la “Ordenación de los recursos turísticos, regulación de las actividades y profesión turística y promoción de recursos y creación de productos, concesión de subvenciones, etc” (FEMP, 2008, p 25).

En el ámbito local, las organizaciones actúan y planifican dentro de un espacio limitado, en un destino. Siendo el destino el lugar en el que se produce la experiencia turística, la gestión por parte de las instituciones territoriales adquiere significancia.

En este sentido, el municipio es la institución pública que en algunos países adquiere la capacidad de actuar en los territorios concretos, y de generar estrategias de planificación que contribuyan al desarrollo y al intercambio. Según la OMT (1999)

El municipio no es un mero contenedor de actividades, sino productor y dinamizador, agente que desarrolla y proyecta iniciativas de interrelación entre las diferentes administraciones, las empresas locales y los operadores externos, a la vez que representa y coordina las iniciativas de la comunidad. (p 60)

Las funciones y competencias de los municipios son amplias, Andrioli et al (2012) menciona entre ellas “La capacidad de iniciativa, emprendedurismo, gestión de recursos (...) generar una cultura política de decisión y principalmente juega un rol fundamental sobre la construcción de sentido en los territorios” (p 52).

En este sentido, el ámbito municipal parece ser el más adecuado para plantear políticas efectivas, principalmente considerando el factor de que cada territorio posee características singulares, por lo que en muchos casos las políticas turísticas que se plantean desde niveles superiores no son aplicables.

La gestión de los destinos por parte de los municipios es identificada, por Moreno, Sariego y Ávila (2018) como la base del desarrollo turístico, ya que permite establecer las prioridades, así como también realizar un manejo integral de todas las partes que integran el sistema turístico, desde la oferta, la demanda y la infraestructura.

Teniendo cada uno de los destinos sus características particulares, y dependiendo del lugar y trayectoria, así como también del accionar de las partes interesadas en su desarrollo (Sanz y Antón, citado en Quintana 2021), la necesidad de una gestión que se adapte a el tipo de estructura social, socioeconómica y ambiental es significativa.

El municipio debe contar con la capacidad de reconocer las potencialidades de cada territorio, así como también mantener un manejo adecuado de las mismas para poder actuar beneficiosamente tanto en el desarrollo turístico, como también en la percepción y valoración que tienen los locales sobre el sitio.

En Uruguay, estas organizaciones surgen en el 2009, a través de la aprobación de la Ley N° 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana. La descentralización, entendida como “un proceso marcado por el desplazamiento de competencias desde el Gobierno central hacia órganos departamentales y locales” (Langoni, Lorenzo, Mora y Saizar, 2014), se estableció como un nuevo paradigma que permitía mejorar, mediante la transferencia de funciones desde la centralidad hacia autoridades designadas, la eficiencia del Estado.

Tras su creación, los municipios fueron enmarcados dentro de un conjunto de competencias y atribuciones que permiten orientar el funcionamiento de la institución, así como también establecer líneas de acción para su desarrollo.

En torno al turismo, las competencias atribuidas hacia los municipios en esta materia no son específicas, pero si se establece, en el Artículo 11 de dicha ley, que es responsabilidad de estos organismos “adaptar las medidas que establezcan convenientes para el desarrollo de la ganadería, la industria y el turismo, en coordinación con el Gobierno Departamental y sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia” (Ley N° 18.567, 2009).

El proceso de descentralización fue ampliamente abarcativo, repercutiendo directamente en distintos sectores. En el caso del sector turístico, la descentralización ha generado el desafío de involucrar a las distintas zonas, y a las economías locales, en un desarrollo turístico más representativo y participativo. La descentralización contribuye a la construcción de un desarrollo turístico integrado, generando nuevas instancias de comunicación, más estructuradas, en las que se vean involucrados todos aquellos que se ven o no afectados por la actividad (Quintana, 2013).

En este sentido, y como establece la OMT (1999)

Los municipios constituyen un espacio privilegiado para cumplir el rol de promotores del desarrollo, porque son ámbitos administrativos y comunitarios en los cuales se facilita la interacción con la sociedad civil y, por ende, los distintos actores sociales que conlleva a cabo las diferentes actividades turísticas en el territorio. (p 10)

Si bien el ámbito local se presenta como más oportuno que el nivel nacional o regional para plantear políticas efectivas y proyectos concretos sobre turismo, la comprensión de las dinámicas turísticas que se establecen en los territorios, así como también la manera en la cual se puede intervenir sobre ella, requiere de la integración de la perspectiva de los diferentes entes públicos que se establecen en las tres escalas geográficas que conforman un territorio.

En este sentido, el desarrollo de políticas multinivel, entendiendo a éstas como “La distribución del diseño y aplicación de las políticas orientadas a un sector entre los

diferentes niveles de gobierno” (Barca, citado en CEPAL, sf, p 4), permite visualizar los fenómenos desde una perspectiva amplia.

El turismo es un sector que opera en los distintos espacios territoriales, por lo que su control y planificación requiere de una coordinación constante entre las tres escalas de gobierno. La producción de estrategias generadas conjuntamente entre estos organismos permite pensar en una intervención pública coherente, donde se establezcan objetivos que se aúnen hacia un turismo que beneficie a la totalidad de las partes.

6. Metodología

En cuanto a la estrategia metodológica que fue utilizada durante la investigación, se trabajó desde un enfoque cualitativo debido a que la misma presenta un carácter exploratorio, descriptivo y analítico.

Exploratorio debido a que se genera un acercamiento inicial sobre un tema de escaso conocimiento, como lo es la acción pública dentro del ámbito municipal. A su vez, es de carácter descriptivo ya que se realiza una conceptualización de la política turística, se presentan sus características, y se identifica su ámbito de actuación (Hernández, 2014).

Por último, corresponde a una investigación analítica en virtud de que se busca comprender la acción pública municipal del turismo a partir de la identificación de distintos elementos que, en su integridad y relación, conforman una política turística (Hurtado de Barrera, 2000).

En este sentido, como instrumento de recolección de datos se realizó, en primera instancia, un análisis exhaustivo de fuentes. Dado que en Uruguay la acción pública del turismo en los municipios es un tema poco documentado, el reconocimiento de fuentes, tanto primarias como secundarias, que trabajen sobre la temática de esta investigación es primordial. A su vez, estas fuentes permiten identificar el grado de participación y análisis que ha tenido el tema a nivel de estudios académicos.

Por otro lado, se hizo uso de un segundo instrumento de recolección de datos, la entrevista. En la investigación cualitativa, la entrevista se caracteriza por ser más

flexible, abierta e íntima que en la cuantitativa (Hernández et al, 2014), por lo que su implementación permitió generar un espacio marcado por el diálogo e intercambio con el entrevistado, pudiendo así producir, desde su perspectiva, un conocimiento conjunto sobre la temática abordada.

La entrevista fue guiada por una serie de preguntas semiestructuradas (Véase Anexo N° 6), esto quiere decir que, si bien se contó con la presencia de una guía para realizar la entrevista, el entrevistador tuvo la libertad de introducir nuevas preguntas en caso de considerarse necesario; las preguntas semiestructuradas permiten profundizar o reforzar conceptos (Hernández, 2014).

En lo que refiere a los actores que fueron seleccionados para las instancias de entrevista, dado que a través de este método de recolección de datos se busca acceder a información que sea significativa y que aporte al desarrollo de la investigación, se estableció trabajar primeramente con integrantes de los Municipios A, B y D, principalmente con aquellos que estén involucrados directamente en la gestión municipal, como lo podría de la figura del alcalde/sa o concejales municipales.

Por otro lado, y bajo el interés de integrar la visión de recursos humanos capacitados en turismo, o actores que hayan participado activamente en la realización de elementos de gestión y planificación turística, se entrevistó a funcionarios de los municipios y centros culturales.

En última instancia, dado que los Municipios corresponden al tercer nivel de gobierno, y sus políticas tienden a alinearse con las establecidas desde los niveles superiores, se le realizó, con el objetivo de tener un acercamiento hacia perspectivas de desarrollo turístico departamental y nacional, así como también conocer el proceso de implantación de las políticas turísticas en los territorios, entrevistas a funcionarios del área de turismo de la Intendencia de Montevideo y a antiguos funcionarios del Ministerio de Turismo.

El proceso de recolección de datos, que comprende la identificación de material de referencia, y la realización de entrevistas a actores relevantes, tuvo una duración de tres

meses. Durante la etapa de entrevistas se realizaron encuentros con siete actores calificados (véase Anexo N° 7).

Finalmente, para la sistematización de resultados obtenidos en esta investigación, se hizo uso del esquema de instrumentos de políticas turísticas propuesto por Velasco (2011).

A través de esta categorización es posible trabajar sobre la política pública concreta, estableciendo categorías de análisis que dan lugar a la identificación de elementos que aparecen de manera repetida en la estructura de una política turística.

Por otro lado, durante el proceso de investigación, y en lo que refiere a las limitaciones, durante la etapa de entrevistas, efectuadas durante los meses de enero y febrero, me encontré con una cantidad significativa de actores se encontraban transitando su periodo de licencias, por lo que la conciliación de agendas fue dificultosa.

A su vez, dado que en esas fechas el país estaba transitando en un periodo de cambio electoral, en el que varios actores, principalmente del gobierno departamental y municipal, se encontraban en proceso de renuncia y toma de nuevos cargos, se generaron inconvenientes y faltas de respuestas durante la comunicación.

7. Presentación de resultados

Municipio A

El Municipio A se caracteriza por su gran variedad de elementos, en los que destaca la naturaleza y la cultura. Creado por inmigrantes, hace aproximadamente 190 años, el municipio es conocido por su importante casco histórico y por sus amplios espacios verdes.

Si bien la diversidad elementos que posee el Municipio es significativa, no existe un apropiamiento y valorización de estos, “No reconocemos la potencialidad que tiene el territorio, estamos acostumbrados a ver las playas, la fortaleza del Cerro, las casas de campo, pero no las ponemos en valor a nivel turístico” (Entrevistado B).

La falta de visibilidad del turismo como un fenómeno que genera beneficios económicos y sociales afecta considerablemente en el desarrollo de propuestas turísticas a realizarse, así como también en la planificación.

A escala municipal, “el desarrollo local y el turismo han sido dos temas que han tenido poca participación dentro de la agenda municipal, fue recién durante 2024, a través del lanzamiento del turismo local, que este sector se notó con mayor visibilidad” (Entrevistado F).

Actualmente, el municipio posee un rol de acompañamiento hacia las distintas iniciativas propuestas por los actores territoriales. La mayoría de las actividades en torno al turismo que son desarrolladas en el municipio, principalmente de carácter de tour o recorridos, son realizadas por organizaciones privadas, como Cerro Tours o instituciones educativas, en el marco de turismo pedagógico (Entrevistado B).

Si bien las propuestas mencionadas anteriormente han contribuido significativamente al acercamiento y reconocimiento del territorio hacia los locales, estas actividades son desarrolladas de manera aislada, a las cuales el municipio se limita a apoyar a través de difusión o transporte.

En este sentido, la necesidad de trabajar en pos de generar estrategias de planificación en torno al turismo se percibe como uno de los compromisos que deben establecerse desde el municipio, por lo que “El municipio debe tener un papel más activo con relación al turismo, debe tener el rol más importante, el de captar el público, extender las redes y difundir las propuestas turísticas” (Entrevistado F).

La generación de una política turística municipal requiere del involucramiento de todos los actores; en el proceso de construcción del Plan Municipal de Turismo (de aquí en adelante identificado como PMT) se han desarrollado recorridas por el territorio, buscando obtener las opiniones de quienes trabajan dentro del sector, así como también de la sociedad civil “No es un trabajo fácil, es lento, pero es necesario si se quiere desarrollar un plan abarcativo y que beneficie a todos” (Entrevistado B).

Al momento de generar un plan, es necesario constituir una red. Las instancias de encuentro permiten dar lugar a la escucha, a identificar en qué se debe trabajar y de qué manera se deben orientar los recursos para fortalecer la actividad turística. Por otro lado, es necesario establecer cuál es el posicionamiento del municipio en relación con el turismo, en qué etapa de desarrollo se encuentra, así como también a qué tipo de visitantes quiere apuntar la oferta.

La planificación de un destino debe estar guiada por un conjunto de personas que tengan la capacidad de accionar ante situaciones esporádicas, así como también que cuenten con los conocimientos técnicos como para reconocer las variables territoriales, económicas, sociales y medioambientales que puedan influenciar al momento de proyectar un turismo integrado y sostenible.

Actualmente, los aspectos referidos al turismo a escala municipal son trabajados por personal capacitado en gestión cultural, en conjunto con el estudiante avanzado de la Licenciatura en Turismo. Si bien el trabajo se visualiza de manera positiva, aún es notoria la necesidad de incorporar, de manera permanente, funcionarios para esta área.

Municipio B

El Municipio cuenta con una importante historia, cada uno de los barrios que lo integran dejan en manifiesto la riqueza cultural que ha sido construida a partir del proceso poblacional de Montevideo, cuyos valores culturales se buscan mantener a través de distintas expresiones artísticas, actividades de apropiación territorial y difusión de propuestas.

Si bien el territorio que abarca el municipio es identificado como la zona más turística de Montevideo, el turismo no es percibido como un fenómeno que deba ser trabajado desde el gobierno municipal.

Con un importante posicionamiento y uso del espacio, la actividad turística, dentro del PDM, se limita a ser percibida dentro del contexto del desarrollo y fortalecimiento cultural, estableciendo su práctica únicamente a través de recorridos guiados por algunas zonas con importante incidencia y valor histórico.

Desde hace años se realizan actividades para potenciar la cultura, generar espacios de participación y recreación para los ciudadanos, durante el día del patrimonio se realizan propuestas en torno al tango y expresiones artísticas que se encuentran muy marcadas en el territorio, pero estas propuestas nunca fueron visualizadas en torno al turismo. (Entrevistado D)

El Municipio B es un territorio cosmopolita, donde su ubicación estratégica, a cercanías del Puerto de Montevideo, genera un flujo constante de visitantes, así como también da vida a los distintos locales que se encuentran en la zona céntrica.

Siendo una de las zonas más visibles a nivel turístico, desde el órgano departamental se extienden diversas acciones que tienen como objetivo mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen, y contribuir a ampliar la variedad de propuestas a las que se pueda acceder.

Desde División Turismo, dependencia de la Intendencia de Montevideo, se trabaja fuertemente en el turismo en la zona centro, por lo que se considera que no es necesario que el municipio replique las acciones que se desarrollan desde ese organismo [...] las autoridades municipales no han trabajado en turismo, sin explicación alguna, aspecto que deja en manifiesto que no es una prioridad para el municipio. (Entrevistado A)

No existe motivo alguno por el cual el municipio no tomó el turismo como un tema a trabajar dentro de la agenda, “Cuando me pongo en contacto con un referente municipal para plantear propuestas locales en torno al turismo, siempre se visualiza un movimiento de hombros ante la cuestión de por qué no se trabaja este sector desde el municipio” (Entrevistado A).

La vinculación de la historia de los barrios que integran el Municipio B, con el desarrollo turístico es prácticamente natural (Entrevistado A); la cercanía que se puede obtener desde el municipio hacia los barrios no es la misma que se establece a través del gobierno departamental, por este motivo, más allá de que el turismo en el territorio sea trabajado desde el segundo nivel de gobierno, el involucramiento del municipio es crucial en lo que refiere al acercamiento y enclave territorial de la actividad, en las distintas zonas.

Actualmente, el turismo es un sector que se aborda muy vagamente, y es trabajado principalmente desde los concejos vecinales, organizaciones que, desde el entramado barrial, son quienes realizan las principales acciones en torno al turismo.

Desde estas organizaciones sociales se promueven actividades relacionadas al reconocimiento del territorio, producción de identidad, apropiación cultural y desarrollo turístico.

Durante el 2024 se mostró la necesidad de generar asambleas barriales, en las que se involucraron vecinos, vecinas, emprendimientos y otros actores locales para conocer qué es lo que esperan del turismo, así como también generar propuestas en torno al desarrollo institucional y a la coordinación de apoyo desde el gobierno municipal.

Estas instancias fueron organizadas desde los concejos vecinales, en conjunto con el estudiante avanzado en turismo; esto permitió que las instancias de asamblea fueran planificadas a partir de conocimientos técnicos, aspecto que facilita la sistematización de las opiniones obtenidas, y posteriormente plasmar las ideas a nivel territorial.

Dada la falta de involucramiento del municipio, a escala local se reflejan disconformidades en torno al tipo de turismo que se está practicando en el territorio, “Nosotros no queremos avalanchas de turistas, no queremos que cuando embarquen los cruceros en el puerto nos larguen a 80 personas [...] apuntamos a un turismo que beneficie a todos, que el derrame del turismo se quede en lo local” (Entrevistado A).

Este aspecto deja en referencia que el municipio no solo se muestra desinteresado en el desarrollo turístico, sino que también no produce instancias de intercambio con los actores territoriales para escuchar sus visiones en torno al turismo.

Con relación a lo anterior, el entrevistado A continúa diciendo que

El papel articulador que debe tener el municipio se fue perdiendo a medida que cambiaban los gobiernos [...] estando finalizando el mandato del tercer quinquenio, considero que es relevante cuestionarse si verdaderamente son necesarios los municipios, preguntarse si realmente tiene un acercamiento a los barrios, mucho más de lo que tenía la Intendencia ante de la creación de estos organismos descentralizados.

Si bien esta es una discusión política, se debe identificar qué tan productiva es la figura de los municipios en los territorios, o si únicamente tienen un uso partidario (Entrevistado A).

En lo que refiere al turismo, hubo gobiernos en los que se le mostró mayor interés, pero no lo suficiente como para comenzar a trabajar en el desarrollo de políticas turísticas concretas. Por otro lado, se identifica que la falta de presupuesto que se pueda asignar a esta actividad también ha repercutido en el escaso involucramiento municipal “para que se pueda gestionar el turismo es necesario tener un plan, y a partir de ahí se podrán disponer de los recursos para poder trabajar de manera efectiva” (Entrevistado A).

Actualmente, el municipio no cuenta con personal capacitado en el tema, y carece del apoyo de un estudiante con conocimientos en turismo, aspecto que repercute significativamente en el proceso de desarrollo del PMT, documento que es identificado como *vital* para la planificación turística en la zona.

Dentro de los principales desafíos percibidos al momento generar una política turística es necesario, en primera instancia, reconocer que debe existir un plan de turismo, posterior a esto, constituir un equipo de trabajo, en el que se integren los distintos actores, en conjunto con personal capacitado y la participación de la academia.

Municipio D

La gestión municipal del turismo es un aspecto que siempre ha estado presente dentro del plan quinquenal, pero se tornó relevante desde que el gobierno departamental ha identificado la importancia de incluir a los municipios dentro del proceso de construcción del PDT, otorgándoles participación activa en la toma de decisión en lo que refiere al desarrollo turístico para el departamento de Montevideo.

A su vez, el involucramiento de los municipios a través de distintas acciones contribuye al proceso de descentralización y desestacionalización de la oferta turística de la capital.

“Desde la Intendencia se han generado distintas propuestas, como lo son los cursos de anfitriónía turística y sostenibilidad, que permiten que las vecinas y vecinos conozcan sobre sus barrios” (Entrevistado C).

A través de los cursos ofrecidos desde la Intendencia los locales se han acercado, mediante la adquisición de conocimientos básicos, a lo que es el turismo, aspecto que les permite identificar, a nivel del territorio, elementos y bienes que pueden ser potenciados.

El Municipio D no es un municipio que se caracterice por la afluencia de visitantes, sino que se posiciona como un territorio de vulnerabilidad social, problemas de seguridad e importantes zonas de asentamientos irregulares; estos aspectos repercuten en la visión que se genera en torno al municipio.

A pesar de lo mencionado con anterioridad, “desde su creación, el municipio mostró interés en potenciar el turismo, pero por diversas razones las iniciativas planteadas no lograban concretarse” (Entrevistado E).

Dentro de la agenda municipal, el turismo integra una de las líneas estratégicas dentro del eje de desarrollo económico y productivo, pero las acciones marcadas no llegaban a implementarse debido principalmente a que, al igual que como ocurre en otros municipios, los aspectos sociales y el acondicionamiento de los espacios públicos ocupan los primeros lugares dentro de las propiedades municipales.

Durante el tercer periodo de gobierno el turismo se trabajó desde otra perspectiva “Se visualizó que hay mucha oferta laboral en torno a este sector, y el municipio no puede estar ajeno a esta realidad” (Entrevistado C).

El proceso de construcción de Montevideo como Destino Turístico Inteligente ha repercutido significativamente en la forma en la cual los municipios trabajan el desarrollo turístico. Los municipios son la “cara visible” hacia los visitantes, es en los territorios concretos donde se hace uso de la oferta, así como también el destino en el que se generan las experiencias, por lo que son los municipios quienes deben mantener una planificación, en primera línea, el turismo.

En este sentido, se entiende que

El municipio debe tener un papel activo en lo que refiere al desarrollo turístico, pero en primer lugar es necesario reconocer que el turismo en el Municipio D no va a ser igual al del Municipio

CH⁸, ya que los aspectos demográficos son totalmente distintos. A partir de esto, se puede trabajar en el desarrollo de iniciativas que partan principalmente desde un turismo social, en el que puedan participar los locales. (Entrevistado C)

Actualmente, el municipio cuenta con la conformación de una Comisión de Patrimonio y Turismo, la cual se encuentra integrada por funcionarios municipales referentes de dirección, administración, comunicación y acción social, así como también la participación del pasante de turismo.

Esta comisión tiene como objetivo trabajar en torno al desarrollo de actividades turísticas y culturales, generando acciones que se ajusten al PDM, y que a su vez acompañen el calendario de eventos culturales, recreativos y deportivos del municipio.

Si bien la comisión está funcionando desde hace un corto tiempo, su construcción ha permitido trabajar, de manera organizada e íntegra, en la implantación del turismo en el territorio, así como también en el reconocimiento de sus particularidades turísticas.

Por otro lado, a partir de la necesidad de generar un PMT, esta comisión se encuentra en proceso de institucionalización, pasando a integrar el conjunto de mesas temáticas del municipio. Durante este proceso la comisión da lugar a la participación de los distintos concejos, tanto municipales como vecinales, así como también amplía la invitación a los actores locales que estén interesados en generar aportes hacia la actividad.

Asimismo, es necesario agregar que

Parte importante del presupuesto municipal se utiliza en las mesas temáticas, como lo son la mesa de Equidad y Género, Afrodescendencia, Diversidad y, dentro de un periodo corto, esperamos que se establezca la Mesa de Patrimonio y Turismo, hacia la cual también se le asignará un presupuesto. (Entrevistado C)

La disponibilidad de un presupuesto permitirá acondicionar los espacios que son de usos compartidos, así como también contribuirá en la mejora de calidad de los servicios básicos para los visitantes. A su vez, se podrá disponer de mayores recursos para la

⁸ El Municipio CH se encuentra ubicado al sureste del departamento de Montevideo. Es un territorio que se destaca por su localización costera, amplia consolidación de infraestructura urbana e importante desarrollo de la actividad turística. Actualmente, este municipio es el único que cuenta con un espacio destinado como Oficina de Información Turística (OIT).
<https://www.descubrimontevideo.uy/sites/default/files/2024-09/Plan%20Departamental%20de%20Turismo.pdf>

contratación de buses, mejorar los medios de comunicación y desarrollar material promocional.

El municipio cuenta con una gran variedad de atractivos, como el Santuario Nacional del Sagrado Corazón de Jesús (popularmente conocido como Iglesia del Cerrito) o el Espacio Modelo, pero en su mayoría necesitan algún tipo de acondicionamiento a nivel de infraestructura, o requieren de una mayor difusión. La comunicación turística es importante para promocionar el turismo local, pero desde el municipio aún se muestran carencias en este aspecto.

8. Análisis de resultados

Posterior a la realización de una serie de entrevistas a actores involucrados en la temática, así como también a través de una búsqueda sistemática de documentos, se presenta a continuación un análisis que se desarrolla tomando como elemento base la selección de tres instrumentos de política turística: instrumentos organizativos, instrumentos financieros e instrumentos programáticos, los cuales han sido utilizados en diversas investigaciones sobre política pública (Véase Tabla 2).

Dentro de los instrumentos mencionados se hace referencia a la capacidad de contar con recursos humanos capacitados en turismo, la existencia de un área encargada de gestionar la actividad, un presupuesto asignado desde la centralidad a los gobiernos municipales y el manejo de herramientas de planificación.

Tabla 2

Instrumentos de política pública

1- Instrumento organizativo: público, mixto, privado
2-Instrumentos programáticos: planes y programas
3-Instrumentos financieros

Fuente: Elaboración propia en base a Velasco (2011)

A continuación, se realiza un análisis de cada uno de los indicadores mencionados.

1- Instrumento organizativo

Tabla 3

Área/unidad encargada de gestionar el turismo

MUNICIPIOS	
A	No posee
B	No posee
D	Mesa de Turismo

Fuente: Elaboración propia

Cuando se hace referencia a la existencia de un área encargada de gestionar el turismo se hace referencia a un conjunto de personas, principalmente funcionarios municipales, que integrados a través de una mesa temática o comisión, trabajan de manera conjunta con el objetivo de establecer las bases de desarrollo turístico municipal, y a su vez promuevan la producción de propuestas y actividades que acompañen el proceso de implantación turística.

En este sentido, de los municipios trabajados, únicamente el Municipio D cuenta con un área encargada de planificar el turismo en el territorio. Esta área, trabajada a través de

una mesa temática, está conformada por funcionarios municipales formados en áreas como comunicación, administración y acción social; a su vez, esta mesa está integrada por el estudiante avanzado de turismo.

Tabla 4

Recursos humanos capacitados

MUNICIPIO	
A	No posee
B	No posee
D	No posee

Elaboración propia

Contar con personal capacitado en turismo es identificado como un factor clave al momento de liderar proceso de intercambio con los distintos actores, así como también de identificar las fortalezas territoriales que pueden potenciar la actividad turística, y las debilidades que deben ser mitigadas al momento de trabajar en el desarrollo turístico integrador y de calidad.

Actualmente, ninguno de los tres municipios trabajados (A, B, D) cuenta con personal presupuestado que cuente con conocimientos y capacidades en turismo. En este sentido, en temas relativos al desarrollo turístico, eventualmente se asigna a otro funcionario para que actúe dentro de este ámbito. Generalmente, el funcionario asignado ha tenido participación en temas relativos a la cultura, recreación y desarrollo social.

Por otro lado, si bien los recursos humanos capacitados en turismo a nivel municipal son escasos, en el 2023, y a través de un convenio realizado entre la Intendencia de Montevideo y la Universidad de la República, principalmente de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), ingresaron a los municipios, en calidad de pasantes, 8 estudiantes avanzados de la Licenciatura en Turismo para apoyar, a través de sus capacidades técnicas, en el desarrollo turístico municipal, en un marco mayor como lo fue el desarrollo del PDT.

Instrumentos financieros

Tabla 5

Recursos y presupuesto asignados al turismo

MUNICIPIO	
A	No posee
B	No posee
D	No posee

Fuente: Elaboración propia

El presupuesto asignado a los gobiernos municipales incide considerablemente en el desarrollo de propuestas presentadas. El artículo 19, establecido dentro de la Ley N° 18.567, establece que la gestión municipal estará financiada por las asignaciones presupuestales otorgadas por el gobierno departamental. En este sentido, el presupuesto asignado desde la Junta Departamental de Montevideo será ordenado por los municipios bajo el cumplimiento de lo establecido dentro del presupuesto quinquenal.

A su vez, los municipios dispondrán de un Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios (FIGM)⁹, otorgado por el presupuesto nacional, que estará destinado a los programas presupuestales municipales. Estos organismos harán uso individual del presupuesto asignado, siempre y cuando se cumplan con los cometidos municipales (Art 13).

Habiendo mencionado las principales fuentes de financiación municipal, es notorio el hecho de que los recursos económicos municipales son limitados, y en su mayoría están destinados al desarrollo urbano y territorial, mejoramiento de espacios públicos, limpieza y gestión ambiental, e integración social.

⁹ <https://www.opp.gub.uy/es/fondo-incentivo-gestion-municipal>

En este sentido, el turismo, cuyas líneas de desarrollo se enmarcan en la cultura, recreación e interacción social se trabaja bajo presupuestos muy reducidos, repercutiendo tanto en su escala de planificación, como también en el grado de impacto y reconocimiento que se produce en el territorio.

Instrumentos programáticos

Tabla 6

Documento de planificación del turismo

MUNICIPIO	
A	Plan Municipal de Turismo en elaboración
B	No se tienen conocimientos
D	Plan Municipal de Turismo en elaboración

Fuente: Elaboración propia

La planificación del turismo necesariamente debe estar acompañada de un instrumento que constituye una guía para el accionar municipal en torno al turismo. A nivel municipal, el hacer uso de un instrumento de planificación permite orientar la toma de decisiones en torno al desarrollo turístico, así como también establecer objetivos concretos relativos a cómo se quiere gestionar la actividad.

Los documentos desarrollados como instrumentos de planificación necesariamente deben ser coherentes en relación con otros instrumentos regionales, ya que muchas de las acciones establecidas a niveles departamentales impactan directamente en lo local.

Desde su creación, y a comienzo de cada cambio de gobierno, los municipios elaboran un PDM, el cual corresponde a una hoja de ruta, por cinco años, en la cual se establecen distintos ejes temáticos cuyas acciones son intrínsecas a la gestión municipal. Los PDM

están compuestos por una serie de lineamientos estratégicos que acompañan los cometidos municipales.

En este sentido, y dado que el desarrollo turístico no es un cometido como tal, la integración del turismo como un sector sobre el cual se debe accionar es sumamente exigua. Con relación a esto, dentro de los PDM el turismo se encuentra integrado al eje de producción cultural y recreativa o a desarrollo económico y productivo, aspecto que repercute considerablemente en el desarrollo de acciones concretas enfocadas al turismo.

Actualmente, los Municipios A y D se encuentran en proceso de elaboración de un PMT, y se desconoce si el Municipio B está trabajando dentro de este aspecto. La creación de un plan turístico a escala municipal se establece como una de las líneas estratégicas marcadas dentro del PDT, la cual busca fortalecer los lazos entre ambos niveles de gobierno, así como también dar participación activa a los municipios en lo que refiere a la gobernanza turística de Montevideo.

A continuación, y con el interés de presentar de manera sintetizada los resultados obtenidos a través de esta investigación, se establece en la **Tabla 7** los Instrumentos de políticas turísticas que fueron identificados y analizados en cada uno de los tres municipios.

Tabla 7

Síntesis de resultados

MUNICIPIO	INSTRUMENTOS		
	ORGANIZATIVO	FINANCIERO	PROGRAMÁTICO
A	No posee	No posee	En elaboración de un Plan Municipal de Turismo
B	No posee	No posee	No se tienen conocimientos
D	Mesa de Patrimonio y Turismo	No posee	En elaboración de un Plan Municipal de Turismo

Fuente: Elaboración propia

9. Reflexiones finales

El turismo como actividad económica y que ha tomado gran significancia desde hace ya varios años, se desarrolla en un ámbito administrativo concreto, que debe intervenir en su planificación y gestión en pos de beneficiar a la totalidad de los actores del territorio.

Se pueden mencionar numerosos ejemplos de países latinoamericanos donde los municipios han tomado un rol importante en lo que se refiere al desarrollo turístico local, aspecto que se refleja en la oferta, infraestructura y posicionamiento en el mercado de destinos.

En Uruguay, concretamente en los municipios de Montevideo, la ausencia del turismo como sector a gestionar dentro de las competencias municipales es clara, y se evidencia en la distribución de recursos e intereses institucionales.

A lo largo del desarrollo de este trabajo, el turismo se posicionó como un sector que, si bien se reconoce como un fenómeno cuya implementación podría traer beneficios a los

territorios, la realidad es que ninguno de los tres municipios analizados ha trabajado en la planificación sostenida de esta actividad, sino que únicamente se basan en el desarrollo de propuestas turísticas aisladas.

El desarrollo del turismo en Montevideo no es un asunto que depende únicamente del gobierno departamental, sino que los municipios deben identificar, con relación a sus características territoriales, en el que se incluyen sus bienes, atractivos e infraestructura, el tipo de turismo que quieren gestionar.

Actualmente, se visualiza una doble lógica turística, en donde, por un lado, está la conveniencia y el incentivo hacia los municipios por parte de la Intendencia de Montevideo, y por otro están los intereses de los municipios en potenciar (o no) al turismo en los territorios.

Dentro del PDT, concretamente en las acciones establecidas en el apartado con foco a la Gestión Municipal, la Intendencia de Montevideo propone “apoyar la elaboración de planes de turismo municipales, tomando en cuenta la planificación municipal establecida en el Presupuesto Quinquenal” (Intendencia de Montevideo, 2025, p 61).

Visualizando la acción anterior, si bien desde el segundo nivel de gobierno no se establece la obligación de que cada municipio desarrolle un plan que fomente la actividad turística en los territorios, a escala municipal, esta acción se presentó como una “*bajada de línea*”, ya que el desarrollo del plan no surge como iniciativa propia del gobierno municipal.

En este sentido, la apropiación y el significado que le atribuyen los municipios hacia la elaboración de un PMT es diversa, aspecto que se evidencia en el hecho de que algunos de los municipios se encuentren en proceso de generar un plan y otros, como es el caso del Municipio B, no tenga la necesidad.

Por otro lado, se ponen en cuestionamiento los distintos factores de implantación del plan ya que, así como ha ocurrido en algunos otros casos, la creación de un documento de planificación, desarrollado sin una base sólida de financiamiento que promueva su ejecución, y sin un equipo técnico que acompañe y dé seguimiento al mismo, da lugar a

que el instrumento sea postergado en su implantación, o archivado hasta volver a su consideración.

A su vez, la falta de personal capacitado en el área dificulta la posibilidad de conocer y acceder herramientas de financiamientos como las que ofrece la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en el marco de la realización de proyectos que tengan como base la promoción y desarrollo territorial¹⁰, incluyéndose entre ellas propuestas turísticas.

Las demandas de planificación turísticas parten, en su mayoría, desde el gobierno departamental y, en algunos casos, se presentan desde una mirada poco integradora en relación con las líneas con baja posibilidad de ejecución desde las administraciones locales. En este sentido, este proceso se muestra como parte de una política superior, la cual, necesariamente, requiere de la participación de los municipios para lograr sus objetivos.

A pesar de lo anterior, los municipios se encuentran en un proceso de incorporación y apropiación del turismo, aspecto que se ve potenciado a su vez desde la integración de estudiantes avanzados de la Licenciatura en Turismo. Si bien el proceso es lento, y las falencias en relación con los recursos financieros dificultan considerablemente la posibilidad de visualizar, en un corto y mediano plazo, la implementación de un modelo de desarrollo turístico, los municipios están trabajando, aunque en un principio de manera aislada, en generar propuestas en torno a la actividad turística.

El rol de los municipios es identificado como vital para el desarrollo turístico local, principalmente en aquellos territorios donde es necesario instaurar una visión integral del turismo, ampliando las áreas de acción e integrando a los distintos actores territoriales en la planificación de la actividad.

La gestión de los destinos es dinámica y compleja, y depende sustancialmente del involucramiento y trabajo conjunto de una variedad significativa de actores. En este

¹⁰ Programa Uruguay más Cerca, ofrecido por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

sentido, deben destacarse, como creadores de las políticas públicas, los gobiernos estatales, y principalmente, los entes locales.

El posicionar al municipio como un actor clave al momento de trabajar en el desarrollo de políticas turísticas que den lugar a la planificación, permite posteriormente generar estrategias y acciones que se vean reflejadas en planes sectoriales, que estén orientados a dar respuestas a los intereses turísticos del municipio, las necesidades de los actores locales y las demandas de los visitantes.

Actualmente, Montevideo se encuentra adherido al modelo de Destino Turístico Inteligente, propuesto por la Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas (SEGITTUR), aspecto que ha llevado a que desde el gobierno departamental se trabaje arduamente en la producción de indicadores, programas, capacitaciones, etc., donde varios de estos aspectos involucren a los gobiernos municipales.

La actividad turística en Montevideo, así como también la imagen que se ha construido en torno a la idea de Montevideo como destino turístico, da cuenta de la diversidad de atractivos que se encuentran dispersos en el territorio, algunos de ellos con mayor grado de consolidación, y otros que se encuentran en un estado de exploración en lo que refiere a la identificación de potencialidades.

Dar visibilidad, consolidar una oferta turística local, dar lugar a la participación a actores involucrados en el desarrollo turístico, y generar estrategias de promoción de la actividad, son algunas de las responsabilidades que deben tomar los municipios en torno al turismo.

¿Podría pensarse, en un futuro, que algún municipio de Uruguay contara con la distinción de Municipio Turístico? Considero que la concreción de una política turística integral y sostenible son las bases principales (acompañadas de aspectos relativos a los atractivos, estado demográfico, cantidad de visitantes), para que los municipios comiencen a conjugar una impronta turística propia y establecida.

A modo de sugerencia para futuras investigaciones, dado que los estudios sobre la acción pública del turismo en el tercer nivel de gobierno son prácticamente nulos, y esta

investigación se enfoca únicamente en tres municipios de Montevideo, sería significativo ampliar el área de estudio a los cinco municipios restantes, realizando un análisis de la acción pública del turismo desde las distintas circunscripciones territoriales.

Por otro lado, en el 2025 se lanzan oficialmente los distintos Planes Municipales de Turismo, a partir de este hecho sería interesante realizar un estudio en el que se puedan trabajar cuestiones referidas al seguimiento de los planes, la disposición de personal capacitado para planificar la actividad, o la atribución de recursos financieros para cubrir propuestas en los territorios.

Referencias bibliográficas

- Andrioli, A., Florit, P., Piedracueva, M., Rapetti, P., & Suárez, M. (2012). *Municipios: Una política en el tintero*. Colección Art. 2. Paysandú, Uruguay: Universidad de la República.
- Benseny, G. (2005). *La actuación de los municipios turísticos*. Universidad Nacional de Mar del Plata. Centro de Investigaciones Turísticas. Mar del Plata, Argentina.
- Biedma Ferrer, J. (2010). *El Municipio Turístico andaluz: algunas consideraciones legales*. Revista andaluza del Derecho en Turismo, 3, 181-194, España.
- Cañada, E., & Schenkel, E. (2023). *Políticas públicas en turismo en América Latina y el Caribe. Análisis comparado*. Informes en contraste. Turismo responsable.
- Centro de Información Oficial. (1974). *Ley N° 14.335. Declaración de interés público el desarrollo del turismo. Ley de turismo*. Normativa y Avisos Legales del Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- Centro de Información Oficial. (2005). *Ley N° 17.934. Autorización al Poder Ejecutivo reducir la tasa del IVA en actividades vinculadas al turismo que se determinen*. Normativa y Avisos del Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- Centro de Información Oficial. (2009). *Ley N° 18.567. Descentralización y participación ciudadana*. Normativa y Avisos del Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- Centro de Información Oficial. (2012). *Ley N° 18.999*. Normativa y Avisos del Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- Federación Española de Municipios y Provincias. (2008). *Modelos de Gestión Turística Local: principios y prácticas*. Secretaría General de Turismo. Madrid, España.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). Santa Fe: McGraw-Hill.
- Hurtado de Barrera, J. (2000). *Metodología de la Investigación Holística* (3ªed.). Fundación Sygal, Caracas, Venezuela.
- Langoni, S., Lorenzo, M., Mora, M., & Saizar, V. (2014). *Teoría de la Constitución y del Estado: para participantes*. Montevideo: Universidad de la República.
- Mendoza, A. (2023). *Gestión municipal para el desarrollo turístico y socioeconómico de la ciudad de Bagua, Perú*. Revista de Climatología, 23, 1171-1183.

Moreno, A., Sariego, I., & Ávila, R. (2018). *La planificación y la gestión como herramientas de desarrollo de los destinos turísticos*. Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, 11, 25.

Moreira, P. (s.f.). *La política turística uruguaya*. Tercer Foro de Turismo Maspalomas Costa Canarias, Congreso Internacional de Tendencias de Destinos Turísticos, 678-691.

Quintana, C. (2016). *Política pública del turismo en Uruguay (1986-2010)*. Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 14(3), 725-736.

Quintana, C. (2021). La política pública del turismo en Montevideo, Uruguay (2000-2019). Aportes y Transferencias, 19(1), 27-40.

Rodríguez, J. (2015). *Gestión local del turismo: el municipio y su rol en el desarrollo turístico de Chile*. Gestión Turística, 23. Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile.

Velasco, M. (2007). *Distintos instrumentos para un mismo fin: Los instrumentos de políticas públicas como herramienta para el análisis*. CES Felipe II (Universidad Complutense).

Velasco, M. (2011). *La política turística: Una arena de acción autónoma*. Cuadernos de Turismo, 27, 953-969. Universidad de Murcia, Murcia, España.

Velasco, M. (2016). *El poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo*. Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 14(3), 577-594.

Velasco, M. (2019). *La gestión municipal del turismo: oportunidades y retos*. Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces. Sevilla, España.

Webgrafía

Angelo, G. (2014). *Gestión Pública del Turismo en el eje Maldonado-Punta del Este, 1997-2012*. Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Montevideo, Uruguay.
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/50377>

Cepal. (s.f); “*Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel*”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_vl.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas. (2023); “*Visualizador del Censo 2023*”. INE, Uruguay. <https://www5.ine.gub.uy/documents/VisualizadorCenso2023.html>

Intendencia de Montevideo. (2023); “*Convenio con FHCE para el Plan Departamental de Turismo*”. Intendencia de Montevideo.
<https://montevideo.gub.uy/noticias/economia-y-turismo/convenio-con-fhce-para-el-plan-departamental-de-turismo>

Intendencia de Montevideo. (2024); “*Conformación del Consejo Departamental de Turismo*”. Intendencia de Montevideo.
<https://www.descubrimontevideo.uy/area-para-profesionales/noticias/conformacion-del-consejo-departamental-de-turismo>

Intendencia de Montevideo, Universidad de la República. (2025); “*Plan Departamental de Turismo Montevideo, Horizonte 2035*”. Montevideo, Uruguay.
<https://www.descubrimontevideo.uy/sites/default/files/2024-09/Plan%20Departamental%20de%20Turismo.pdf>

Intendencia de Montevideo. (2025); “*Turismo*”. Intendencia de Montevideo.
<https://montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/turismo>

Intendencia de Montevideo. (s.f); “*Concejos vecinales*”. Intendencia de Montevideo. <https://montevideo.gub.uy/concejos-vecinales>

Municipio A. (2021); “*Plan de Desarrollo Municipal*”. Municipio A. https://municipioa.montevideo.gub.uy/sites/municipioa/files/Plan%20Quinquenal%20Desarrollo%20Municipal%20_%20Municipio%20A.pdf

Municipio B. (2022); “*Plan de Desarrollo Municipal*”. Municipio B. https://municipiob.montevideo.gub.uy/sites/municipiob/files/Plan%20de%20Desarrollo%20del%20Municipio%20B_web%202020_2025_1.pdf

Municipio B. (s.f); “*Barrio Sur*”. Municipio B. <https://municipiob.montevideo.gub.uy/node/292>

Municipio B. (s.f); “*Ciudad Vieja*”. Municipio B. <https://municipiob.montevideo.gub.uy/node/293>

Municipio D. (s.f); “*Descubriendo nuestro patrimonio. Rural y urbano*”. Municipio D. Montevideo, Uruguay. https://municipiod.montevideo.gub.uy/sites/municipiod/files/descubriendo_nuestro_patrimonio.pdf

Municipio D. (2023); “*Información demográfica*”. Municipio D. Montevideo, Uruguay. <https://municipiod.montevideo.gub.uy/node/154>

Municipio D. (2023); “*Plan de Desarrollo Municipal*”. Municipio D. <https://municipiod.montevideo.gub.uy/node/2671>

Municipio D. (s.f); “*Concejos vecinales*”. Municipio D. <https://municipiod.montevideo.gub.uy/participacion/concejos-vecinales>

Organización Mundial del Turismo. (1999); “*Agenda para planificadores locales: Turismo sostenible y gestión municipal*”.

https://asesoresenturismoperu.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/06/228-_omt-agenda-para-planificadores-locales-turismo-sostenible-y-gestion-municipal.pdf

Observatorio Turístico de Montevideo. (2021); “*Turismo receptivo de Montevideo*”. Descubrí Montevideo.
https://www.descubrimontevideo.uy/macrodatos/visitantes_internacionales.php

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2025); “*Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal*”. OPP.
<https://www.opp.gub.uy/es/fondo-incentivo-gestion-municipal>

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (s.f); “*Uruguay más cerca*”. OPP.
<https://www.opp.gub.uy/es/uruguay-mas-cerca#:~:text=El%20programa%20Uruguay%20M%C3%A1s%20Cerca,los%20diferentes%20territorios%20del%20pa%C3%ADs.>

Plenario de Municipios del Uruguay. (2017); “*Régimen municipal en Uruguay*”. Plenario de Municipios del Uruguay, Congreso de Intendentes. Recuperado de:
<https://www.plenariodemunicipios.gub.uy/index.php/inicio-plenario/regimen-municipal.html>

Servicio Nacional de Turismo. (2022); “*Programa de Turismo Municipal. Informe de Gestión 2022*”. Municipalidad Turística, SERNATUR. Recuperado de:
<https://www.sernatur.cl/wp-content/uploads/2023/06/Informe-Gestio%CC%81n-Programa-Turismo-Municipal-2022-Resumen-Ejecutivo.pdf>

Quintana, C. (2013, abril, 23); “*Descentralización y turismo. Aportes para una agenda en Uruguay*”. Turismo, Política y Políticas, blogspot. Recuperado de:
<http://claudioquintana.blogspot.com/2013/04/descentralizacion-y-turismo-apuntes.html>

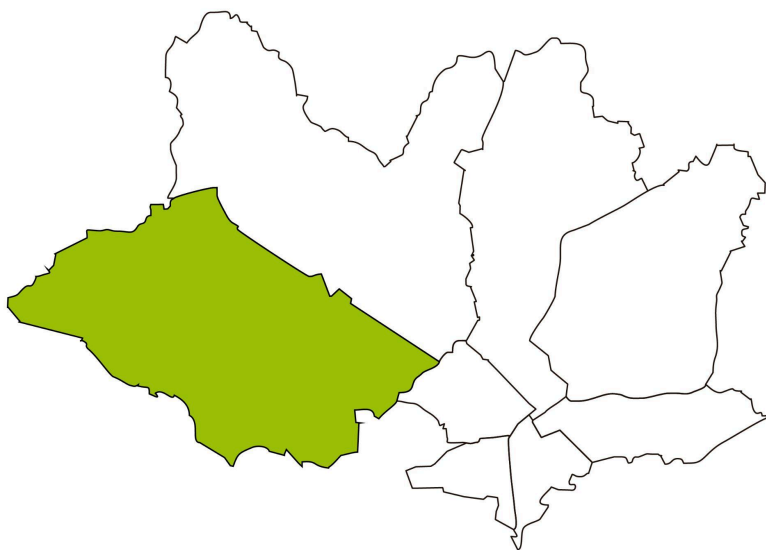
Anexos

Nº 1- Municipios de Montevideo



Fuente: Municipios de Montevideo
<https://municipios.montevideo.gub.uy/>

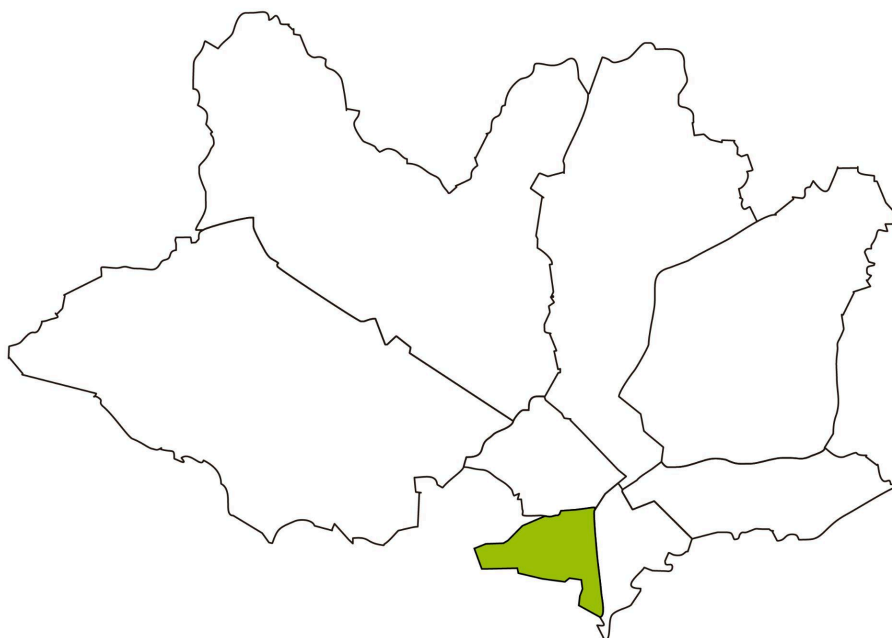
Nº 2- Mapa Municipio A



Fuente: Esquinas de la cultura

<https://esquinas.montevideo.gub.uy/espacios-acompanados/municipio>

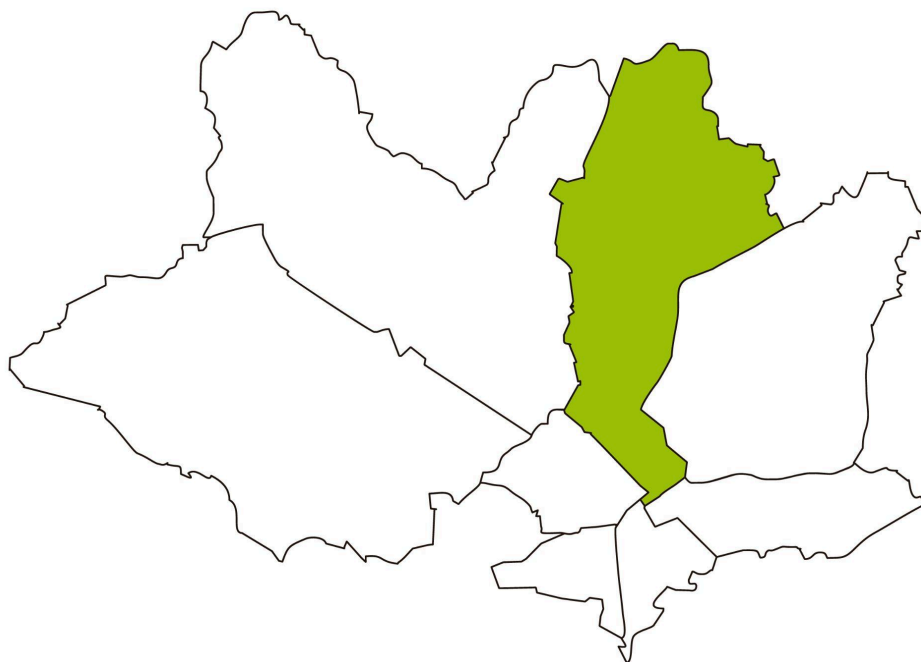
Nº 3- Mapa Municipio B



Fuente: Esquinas de la Cultura

<https://esquinas.montevideo.gub.uy/espacios-acompanados/municipio-b>

Nº 4- Mapa Municipio D



Fuente: Esquinas de la Cultura
<https://esquinas.montevideo.gub.uy/espacios-acompanados/municipio-d>

Nº 5 - Áreas de acción municipal sobre desarrollo turístico

ÁREAS DE ACCIÓN
Información: Obtener y recopilar información para elaborar un inventario turístico de la comuna, que es responsabilidad de la Unidad de Turismo y que debe transmitir esa información al organismo provincial, regional, y a los servicios que organizan la actividad turística a nivel local.
Facilitación: Aplicar las normas y criterios sugeridos por los organismos nacional, regional y provincial. Sancionar y aplicar normas y criterios propios (que no se contradigan con los de otros organismos) para resolver cualquier tipo de problema que los turistas tengan durante su estadía.
Promoción: Difundir la imagen turística del municipio en relación con su demanda, con sus atractivos, su planta turística, y con su tipología funcional. Seleccionar las

plazas de mercado emisor al municipio en las que centrará su promoción. Realizar eventos de comercialización en el ámbito del municipio. Organizar viajes de familiarización. Elaborar material informativo para el turista real y consumidor potencial. Coordinar su acción con otros niveles (regional/nacional), y con el sector privado. Empezar, con otros municipios complementarios, acciones comunes de promoción, difusión y ejecución del turismo social y familiar.

Fomento de inversión: Impulsar la radicación de capitales extranjeros y nacionales, en coordinación con otros organismos. Aplicar en su jurisdicción las estrategias regionales y nacionales. Adaptar sus acciones a las políticas nacionales y regionales de desarrollo del espacio turístico.

Control de servicios: Aplicar las normas de control y sanciones elaboradas por organismos superiores. Mantener actualizado el inventario turístico mediante un registro municipal de servicios turísticos. Recibir, procesar y resolver las quejas de los turistas acerca del funcionamiento, precios y calidad de los servicios turísticos locales.

Capacitación: Detectar las necesidades de capacitación del municipio e informar de las mismas al organismo regional. Colaborar en la puesta en marcha, en el ámbito del municipio, de los programas de capacitación elaborados por el organismo regional. Organizar, cuando el presupuesto lo permita, programas de capacitación propios. Capacitar a su propio personal. Difundir en su ámbito la información sobre becas y cursos de especialización, tanto nacionales como extranjeros.

Asistencia técnica: Asociarse con otros municipios para afrontar problemas técnicos comunes. Solicitar asistencia técnica al organismo regional de turismo. Hacer uno de programas establecidos para el desarrollo turístico a nivel nacional.

Planificación e investigación: Obtener datos cuantitativos sobre la demanda real, sobre el perfil y nivel de satisfacción del turista. Colaborar en la investigación sobre el grado de modernización y la rentabilidad de los servicios turísticos. Elaborar el plan municipal de desarrollo turístico. Asociarse con otros municipios para planificar la solución a problemas comunes. Asignar recursos para la puesta en marcha de proyectos pilotos seleccionados por el plan. Definir en conjunto con la actividad

privada los problemas que afectan al sector y encarar su solución por sí mismos o a través de organismos regionales, nacionales o internacionales. Realizar acuerdos para resolver problemas cuya solución requiere de la participación de otros organismos.

Recreación: Promover la realización de actividades recreacionales para la población local, que puedan a la vez ser aprovechadas por los turistas.

Fuente: Rodríguez (2015)

Nº 6- Guion para entrevistas semiestructuradas

Guion para entrevista- actores municipales
1. Datos generales sobre el entrevistado Nombre Institución Fecha de la entrevista
¿Desde cuándo trabaja en este organismo?
¿Cómo podría caracterizar el municipio?
¿Qué temas se han mantenido más presentes o ausentes en la agenda municipal?
¿Cuál es la situación actual en la que se encuentra el municipio con relación al turismo?
¿Cuáles consideran, con relación al turismo, que han sido los principales logros o retrocesos desde que comenzó el proceso de descentralización?
¿De qué manera se gestiona/planifica el turismo en el municipio?
¿Han trabajado en el desarrollo de políticas turísticas?
¿Cuentan con alguna política turística establecida?
¿Cuáles consideras que son los principales desafíos al momento de trabajar en el desarrollo de políticas enfocadas al turismo?

Guion para entrevista- actores nacionales y departamentales
1. Datos generales sobre el entrevistado -Nombre completo -Institución/profesión -Fecha de la entrevista
Preguntas introductorias
¿Desde hace cuánto tiempo trabajas en el ámbito turístico?
¿Cómo caracterizarías a Uruguay en relación al desarrollo turístico? ¿Y a Montevideo?
Descentralización
¿Cómo consideras que ha trabajado la administración pública desde el proceso de descentralización?
¿Qué ventajas y desventajas podrías resaltar de este proceso?
¿Qué lugar tiene el turismo dentro de la descentralización? ¿Cuáles son los principales aspectos a abordar?
¿Cómo visualizas la gestión multinivel del turismo?
¿Cómo considera que se posiciona el tercer nivel de gobierno en la descentralización? ¿Cómo se involucra el sector turístico? ¿Ha tenido participación?
Actualmente, y habiendo transcurrido 24 años desde que se promulgó la Ley 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana, ¿qué comentarios podrías hacer sobre este proceso? ¿Cumple sus cometidos?
Políticas públicas en turismo
¿Cómo visualizas el desarrollo de políticas turísticas departamentales? ¿Son suficientes? ¿Cuáles son los principales temas en agenda?
¿Cómo puede reconocerse una política pública eficaz?
¿Cuáles suelen ser las herramientas de uso frecuente para la implantación de políticas turísticas?
¿Qué aspectos deben ser tomados en cuenta al desarrollar una política pública en turismo?
A nivel municipal ¿se desarrollan políticas turísticas?

Fuente: Elaboración propia

Nº 7- Selección de actores para la etapa de entrevistas

Referencia del entrevistado	Cargo
A	Concejo vecinal- Comisión de Patrimonio y Turismo
B	Gestor cultural y funcionario municipal
C	Concejo municipal- Mesa de Patrimonio y Turismo
D	Concejo vecinal
E	Concejo vecinal- Comisión de Patrimonio
F	Gestor cultural y ex concejal municipal
G	Ex funcionario del Ministerio de Turismo