
LA POLÍTICA TURÍSTICA URUGUAYA

Pedro Ernesto Moreira Gregori

Licenciado en Sociología, Máster en Problemas Sociales. Técnico, Diplomado y Máster en Turismo. Experiencia laboral en el Sector Turístico. Experiencia docente e investigadora en Turismo en Universidades y Centros de Investigación (ITYT- TIDES-ULPGC, IUCCPPSS-ULL, IESA-CSIC, FHCE-UDELAR). Cuenta con diversas Publicaciones y Comunicaciones en Congresos Nacionales e Internacionales.

pedro.moreira.gregori@gmail.com / pedromoreira@ulpgc.es
Grupo ITYT - Instituto TIDES - Universidad ULPGC
Las Palmas de Gran Canaria, España

La política turística uruguaya¹

Resumen

En su año record (2011) Uruguay recibió cerca de 3 millones de turistas: lo que significa casi un turista por habitante, siendo éste uno de los porcentajes más altos en Latinoamérica. El turismo en ese país está basado muy principalmente en la oferta de sol y playa, si bien paulatinamente la diversificación de productos ha ido ganando aceptación y desarrollo. Luego de un largo proceso de consultas, el 19 de agosto de 2014 se aprobó la nueva ley de Turismo del Uruguay la cual viene a sustituir la norma vigente de hace más de 40 años. A día de hoy el país continúa implantando una serie de normativas relacionadas directa e indirectamente con el turismo tendientes hacia una etapa de modernización y adecuación a los actuales modelos de desarrollo sostenible y gobernanza turística. El objetivo de esta comunicación es revisar el marco teórico sobre política turística y comentar la política turística uruguaya y sus recientes cambios normativos.

Palabras clave: Políticas turísticas, Ley de Turismo, Uruguay.

The uruguayan tourism policy

Abstract

In its record year (2011) Uruguay received nearly 3 million of tourists: which is almost a tourist per capita, which means one of the highest rates in Latin America. Tourism in this country is based mainly on the supply of sun and sand, but gradually product diversification has gained acceptance and development. After a long process of consultation, on August 19, 2014 the new Tourism Law of Uruguay (which will replace the current standard of over 40 years) was approved. Nowadays the country continues implementing a number of regulations directly and indirectly related with tourism towards a stage of modernization and adaptation to current sustainable development models and tourism governance. The aim of this communication is to review the theoretical framework on tourism policy and to comment the uruguayan tourism policy and its recent normative changes.

Keywords: Tourism policies, Tourism Law, Uruguay.

¹ Los datos estadísticos corresponden en su totalidad a los anuarios publicados por el Ministerio de Turismo y Deporte del Uruguay (MINTURD).

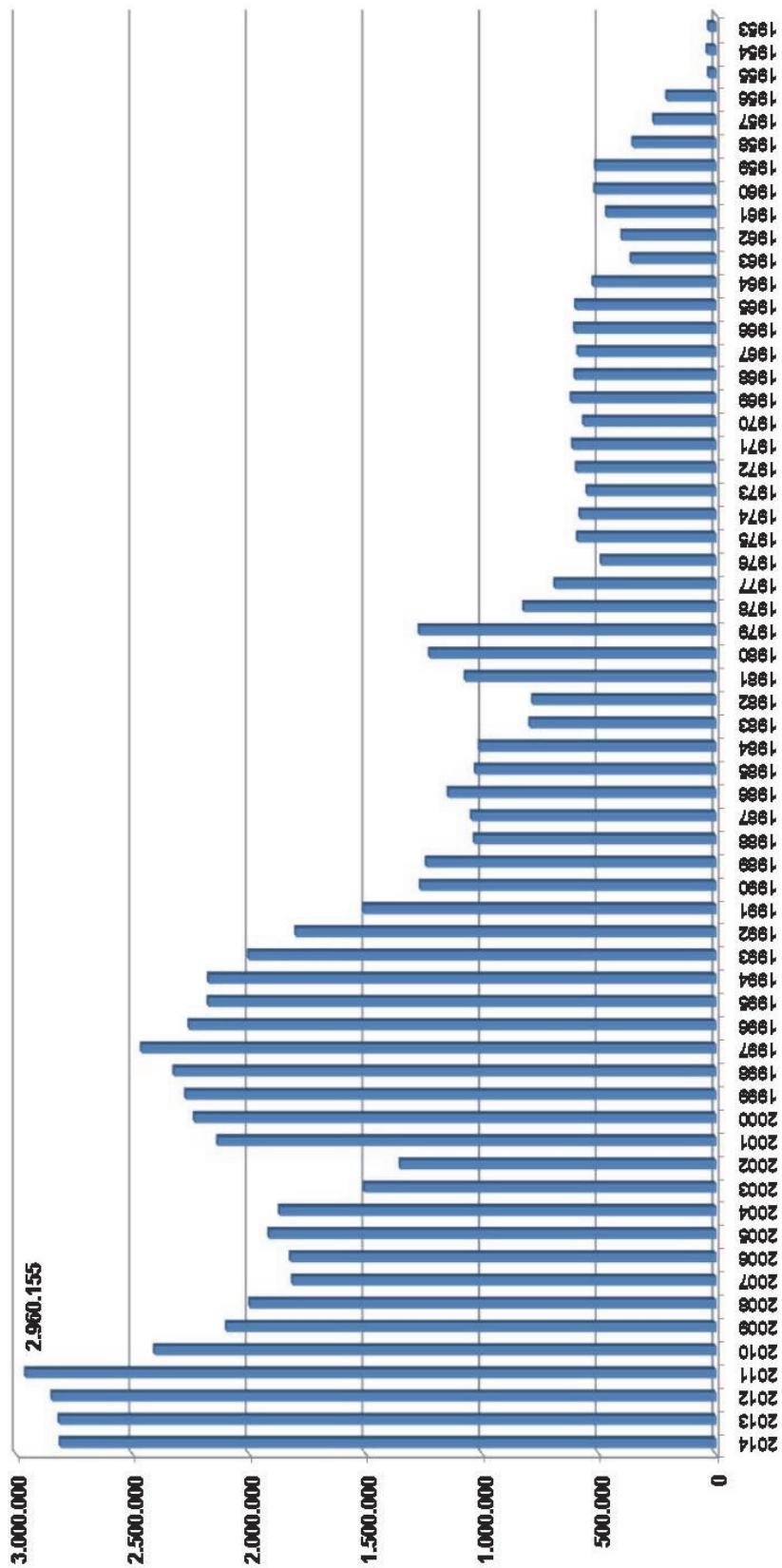
1. EL TURISMO EN URUGUAY

Considerando el modelo de ciclo de vida de los destinos turísticos (Butler citado en Vera et al, 2011: 227 pp) podríamos considerar que Uruguay tiene algunos de sus destinos en una etapa final de desarrollo y próximos a la etapa de consolidación (Piriápolis y Punta del Este serían los casos paradigmáticos). Mientras que otros comienzan a desarrollarse con bastante rapidez (como la costa del departamento de Rocha, el turismo rural y el enológico). El año 2011 fue record histórico desde que se tienen registros en el ingreso de turistas: 2.960.155 (gráfico 1). Considerando la población que visita las diversas “fronteras secas” (Rivera especialmente, límite con Brasil) concluiríamos que el país recibe más de tres millones de visitantes anuales: para una población de tres millones y medio de habitantes esto significaría casi un turista por persona o sea uno de los porcentajes más altos en Latinoamérica. A su vez el gasto turístico en el año 2014 fue de más de 1.700 millones de dólares americanos: todos estos datos generales implican que el turismo signifique el 6% del PIB nacional y el 8% de los empleos directos.

En relación con el tipo de desarrollo turístico que allí se sucede, la Organización Mundial del Turismo (OMT) ha incluido al país como caso de éxito y de estudio debido al exponencial crecimiento del gasto turístico en pocos años. En algo más de una década los ingresos por turismo pasaron de ser de 500 millones a casi 1.700 millones de dólares.

A su vez, en la edición 2014 de la World Travel Market en Londres la OMT presentó el proyecto “Punta del Este 365” iniciativa que aglutina a los sectores público y privado de Punta del Este con el objetivo de implementar productos turísticos pensados para superar la estacionalidad. La alta estacionalidad histórica del turismo en Uruguay se considera no sólo un problema que puede traer consecuencias ambientales no deseadas debido a la alta presión en la capacidad de carga ambiental en un corto período de tiempo en determinados lugares acotados (P. ej. La Pedrera en Rocha). Sino que también genera empleos de corta duración altamente exigentes en productividad y resultados, e ingresos discontinuos en el tiempo generando poca estabilidad tanto en lo empresarial como en lo laboral: de ahí la importancia de romper con la alta estacionalidad histórica del país, uno de los ejes centrales de la acciones de la política turística uruguaya.

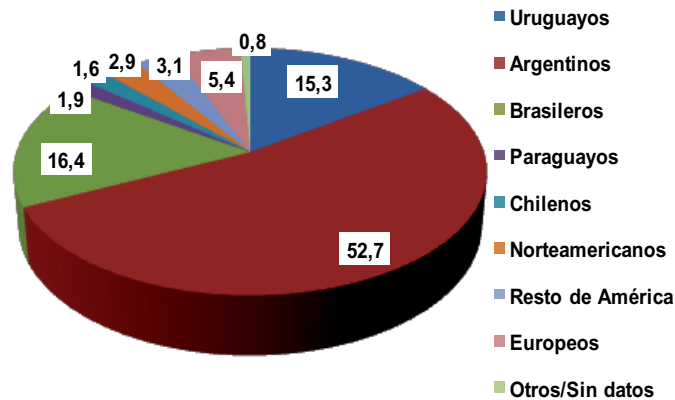
Gráfico 1
Turistas ingresados en el período 1953-2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINTURD, 2015

El origen principal de los turistas es el argentino (algo más de la mitad), le siguen brasileros y uruguayos residentes en el extranjero. Aunque mucho han crecido los porcentajes de turistas de origen paraguayo, chileno y de “otras” nacionalidades (Gráfico 2). Y con altas tasas de repetición.

Gráfico 2
Nacionalidad de los turistas ingresados al país, 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINTURD, 2015

Como en la mayoría de los destinos turísticos se da también con el paso del tiempo una disminución paulatina en los días de estancia: siendo en Uruguay de una media de 6 días (Tabla 1).

Tabla 1
Estancia media según nacionalidad, 2014

| | |
|------------------|----------|
| Uruguayos | 6 |
| Argentinos | 6 |
| Brasileros | 5 |
| Paraguayos | 9 |
| Chilenos | 7 |
| Norteamericanos | 7 |
| Resto de América | 5 |
| Europeos | 8 |
| Otros/Sin datos | 5 |
| Media | 6 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINTURD, 2015

De todas formas, luego del año record en llegadas con casi 3 millones de turistas (2011) se sucedió hasta el inicio de 2015 un descenso y estancamiento en el ingreso de turistas. Una de las principales causas sería la alta e histórica dependencia del mercado argentino: mercado el cual se ha visto contraído entre otras cosas debido a las medidas proteccionistas contra la salida de turistas hacia el extranjero (controles de dólares en las fronteras, trabas burocráticas a las agencias de viajes de turismo emisor) así como la actual crisis económica (creciente inflación) y pérdida del poder adquisitivo de su población. La alta dependencia hacia ese mercado se ha visto reflejada en otros períodos en la última década. Concretamente en el año 2002 hubo un descenso interanual del 37% en el ingreso de turistas, probablemente consecuencia de la crisis económica y política de Argentina durante 2001 (“corralito”).

Otro de los periodos críticos fue entre los años 2006 y 2010 debido al cierre unilateral desde Argentina del principal punto de ingreso de turistas (Puente Internacional de Fray Bentos).² Cabe destacar que el corte al paso de ese puente significó uno de los principales escollos en la gestión de las autoridades turísticas del Uruguay: país que salía recientemente de la peor crisis económica y social de las últimas décadas. Ese desafío implicó un esfuerzo de campañas promocionales para atraer turistas desde otros países de la región y para ofertar nuevos y mejores productos y servicios turísticos.

Actualmente importantes desafíos preocupan al sector turístico uruguayo: entre los que cabe destacar el descenso-estancamiento en los últimos 3 años de la llegada de turistas, la alta estacionalidad (Gráfico 3), la aún gran dependencia del mercado argentino y regional y la pérdida de competitividad debido a los altos precios. Así como la regulación de la creciente oferta hotelera y extra-hotelera de los nuevos destinos emergentes en la costa atlántica y el desafío de su gestión ambiental y sanitaria en zonas sensibles de alto valor ecológico, tales como La Pedrera, Cabo Polonio, Valizas, Aguas Dulces y Punta del Diablo en Rocha.

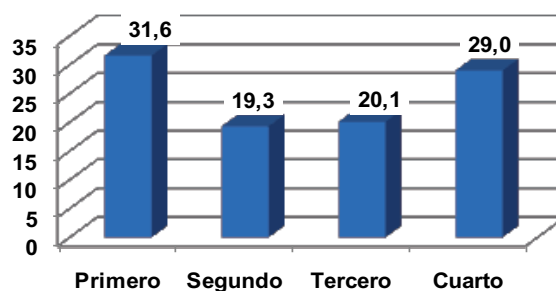
De todas formas cabe destacar algunos logros de reciente difusión:

En el primer semestre del año 2015 el número de turistas aumentó un 10,3 % y el gasto turístico un 8%. Lo que puede vislumbrar el fin de la tendencia al estancamiento de los últimos 3 años (2012/14).

A su vez en ese semestre, los ingresos por turismo ascendieron a más de 1.124 millones de dólares americanos. Mientras que los uruguayos que viajaron al exterior hicieron un gasto de 586 millones. Por lo que el saldo de la balanza a favor del Uruguay fue de más de 538 millones (frente a los 336 millones del primer semestre del año 2014).

La apuesta en la política turística de romper con la alta estacionalidad ha ido generando una mayor diversificación en la oferta y productos turísticos y una leve tendencia a una mejor distribución del ingreso de turistas durante todo el año. En sólo un año (comprando 2013 y 2014) la acumulación de turistas sólo en los meses de verano se redujo en más de un 5%.

Gráfico 3
Distribución de los turistas ingresados según trimestre, 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINTURD, 2015

² A día de hoy y acorde a lo establecido en el primer artículo del tratado del MERCOSUR (“libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”) el puente internacional está nuevamente abierto. El conflicto binacional se superó luego de la sentencia del Tribunal Internacional de La Haya (Argentina demandó a Uruguay) y una vez que se comprobó que la fuente del conflicto realmente no existía. O sea, la supuesta gran contaminación de una pastera en la ribera uruguaya del río Uruguay, pastera que utiliza la tecnología más avanzada y que ha superado los estudios de EIA’s (evaluación de impacto ambiental) del Ministerio de Medio Ambiente uruguayo. Cabe destacar que el corte del puente contó con el apoyo oficial a los grupos locales denominados “piqueteros” y fue previo al inicio del funcionamiento de la pastera por lo que era imposible demostrar un daño o perjuicio al medio ambiente. Los años del corte implicaron un enorme coste económico para el Uruguay. Se calcula que dejaron de ingresar más de un millón de turistas generando además grandes perjuicios para las exportaciones. Por otra parte se comprobó a su vez que las principales causas de contaminación provienen de Argentina: “El Riachuelo” considerado uno de los ríos más contaminados del mundo y el “Río Paraná” en el cual desembocan los residuos de decenas de curtiembres y papeleras con tecnología altamente contaminantes. Ambos ríos argentinos desembocan en los ríos en común: Río de La Plata y Río Uruguay respectivamente.

Destacan en la página web corporativa del MINTURD dos aspectos a considerar.

En primer lugar la apuesta por la diversificación turística, en productos tales como: - turismo enológico - turismo ecológico³ - turismo religioso - turismo costumbrista y de folklore (semanas criollas, el gaucho, el mate) - turismo gastronómico - turismo termal, de salud y de spa - turismo deportivo y de golf - turismo cultural (teatros, cines, pintura, música, tango) - turismo de cruceros⁴ - destino gayfriendly⁵, etc. A su vez, la actualización de las páginas web así como la posibilidad de poder reservar con agencias de viajes locales, canales propios de difusión y la presencia en redes sociales y aplicaciones informáticas.

En segundo lugar, la promoción de determinados compromisos de responsabilidad social, a destacar entre otros: acciones de turismo social (programas adultos mayores, trabajadores, quinceañeras, estudiantes y jóvenes), de prevención y concienciación del cambio climático, de prevención del turismo sexual que afecte a niños y adolescentes⁶, así como medidas de transparencia publicando la relación de trabajadores, autoridades y sueldos.

2. CONCEPTUALIZACIONES SOBRE LA POLÍTICA TURÍSTICA

Consideramos relevante una aproximación teórica a “la política turística” que nos permita una mayor comprensión y reflexión sobre las normativas turísticas uruguayas que se comentarán posteriormente. La política turística se podría definir como *“el conjunto de decisiones en materia turística que, integradas armónicamente en el contexto de la política nacional de desarrollo, orientan la conducción del sector y norman las acciones por seguir, las cuales se traducen en planes y programas de desarrollo sectorial”*. Acerenza (1998: 85 pp)

Velasco (2011: 960 pp) a su vez la define 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 por residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado”*.

Sobre los *instrumentos para la política turística*, Velasco (2011) encuentra algunos elementos que se dan en forma repetida pero combinados de diferente forma según cada caso. El análisis que realiza implica la conformación de seis categorías diferenciadas de instrumentos: organizativos, programáticos, normativos o de ordenación, financieros, de mejora del conocimiento e instrumentos de comunicación. Sobre los *instrumentos organizativos* la autora considera que el entramado institucional es un factor esencial en la política pública, observando tres tipos diferenciados de organización: - las estructuras político administrativas tradicionales (Ministerios o Secretarías de Estado, Consejerías, Concejalías), - las estructuras ejecutivas dependientes de las organizaciones anteriores - y las estructuras de cooperación público/privada las cuales son las menos desarrolladas y se dan en el contexto de la idea de gobernanza. Los *instrumentos programáticos*: tales como planes y programas realizados para un territorio específico, conformándose como elementos centrales de la política turística. Los *instrumentos normativos o de ordenación* tienen que ver con el proyecto político del gobierno para un espacio y un sector determinado. Los cuales contienen además la argumentación

³ Entre otros a través de la inauguración del Centro de Interpretación de Cabo Polonio en la costa atlántica del departamento de Rocha.

⁴ En la temporada 2014 - 2015 (octubre/2014 - abril/2015) el país recibió 172 cruceros, desembarcando 332.118 personas y generando un gasto de casi 11 millones de dólares americanos. Respecto a la temporada anterior, la variación en el arribo de cruceros fue de -27,4%, en las personas desembarcadas de -18,9%, y en el gasto total de -42%.

⁵ Uruguay reconoce todas las garantías y derechos del colectivo LGTB: entre otros, derecho a la no discriminación, derecho al matrimonio igualitario y a la adopción. Ha sido el primer país del continente americano en legalizar parejas de hecho del mismo sexo.

⁶ El proxenetismo y la explotación de adultos y menores están condenados legalmente en Uruguay. Según la Ley 17.515 la prostitución es legal en el país: para mayores de edad y previa inscripción confidencial en el Registro Nacional de Trabajadores Sexuales. Anteriormente no era ilegal pero no estaba regulada. Ahora cuenta con las garantías y controles del Ministerio de Salud Pública, del Ministerio del Interior y con el derecho y la obligación de cotizar a la Seguridad Social y obtener en consecuencia los beneficios de las prestaciones correspondientes.

básica de los gestores públicos sobre su grado de intervención en la sociedad y el mercado. Y permite deducir las ideas que el gobierno tiene sobre turismo orientando las normas según su ideología, sus valores y principios. Son una de las funciones esenciales del Estado para regular de forma vinculante la aplicación directa de las normas y su cumplimiento obligatorio. Por otra parte los *instrumentos financieros* implican las medidas centradas en el apoyo a algunas actividades turísticas a través de créditos, subvenciones, ayudas reembolsables, financiamiento, avales y garantías. Los *instrumentos de mejora del conocimiento*, destacan la importancia de los estudios aplicados al turismo y la divulgación científica de los resultados en beneficio de la sociedad. Y por último estarían los *instrumentos de comunicación* que se refieren principalmente a las campañas de comunicación sobre la concienciación turística de los residentes, con el objetivo de mejorar la percepción social de sus impactos positivos y lograr un mayor apoyo de la población local hacia el sector.

Por su parte Monfort (2000) destaca que los *objetivos de la política turística* son muy diversos según el destino, de todas formas habría un amplio acuerdo sobre los objetivos esenciales detrás de la política turística de cada Estado. Y sería propiciar el crecimiento de: la renta nacional, la generación de empleo, los ingresos por gasto turístico, el desarrollo y los equilibrios regionales. Destaca por sobre todas las cosas la importancia económica de la política turística, fundamentalmente en la mejora de la calidad de vida y bienestar de los residentes en el destino y en la creación de empleo. Pero al respecto Moreira et al. (2014) citan como paradoja lo que está sucediendo en las Islas Canarias como destino turístico maduro: en los últimos años ha crecido exponencialmente el número de turistas y el gasto turístico total, en forma paralela e independiente del espectacular aumento del desempleo y la desigualdad social. Por lo que la mejora y aumento en los datos estadísticos tanto de llegada de turistas como del gasto turístico no se refleja en una mejora real o considerable de las condiciones de vida de la población residente. Al menos de momento. Otro de los objetivos básicos de la política turística sería la de equilibrar y dar respuesta a los fallos del mercado y que al igual que otros sectores productivos exigen la intervención pública para compensar las carencias. Respondiendo con mejoras correctivas a los fallos por las acciones no adecuadas de la iniciativa privada. La política turística está en gran medida condicionada y en función del ciclo de vida del destino, ya sea en las etapas de: desarrollo y crecimiento, maduro, consolidado, estancado o en declive.

Monfort (2000, citando a Mill y Morrison, 1992), afirma que *el proceso de formulación de la política turística* tiene tres aspectos esenciales:

- identificar las necesidades,
- establecer las metas y objetivos según las áreas económica, social, cultural y medioambiental,
- e implantar estrategias y programas para dar contenido a las metas generales de los objetivos de la política turística.

Estas fases son a su vez dinámicas y están influenciadas por el mercado y los recursos turísticos que concluyen finalmente en la política turística. La cual implica la articulación de determinados objetivos, estrategias, planes, programas, acciones y medidas legislativas específicas para el cumplimiento de los objetivos o metas predeterminadas. Estando a su vez determinados por las ideologías económico-políticas de cada gobierno: entendiéndose por ideologías, por ejemplo, la predilección por una economía más o menos liberal o más o menos intervencionista. De ahí la importancia de llegar a acuerdos de Estado más allá de la gestión de un determinado partido político, de un período de gobierno específico acotado en el tiempo. La gestión del sector turístico es por demás complicada debido a su gran fragmentación y por tratarse de un sistema abierto, complejo y vulnerable, pero es esencial para el sector lograr una eficiente comunicación entre todos los actores del sistema. Por lo que la implementación de canales de participación y comunicación en el ámbito de lo que hoy en día se conoce como “gobernanza” es esencial y una garantía del necesario apoyo ciudadano a las políticas públicas de turismo.

Las *grandes áreas* que la política turística debería tener, según Monfort (2000, citando a Wahab, 1992) serían:

- la promoción de la imagen nacional,
- alcanzar fines de interés general,
- garantizar la protección al turista,
- el desarrollo sostenible en las regiones,
- y el cambio en los modelos turístico desde la cantidad hacia la calidad.

En relación a este último aspecto muchos destinos están apostando por mejorar lo que se conoce como "la calidad" del turista y por esto lamentablemente se entiende muchas veces exclusivamente la idea de atraer al destino a turistas ricos, que dejen mucho dinero en alojamientos exclusivos y a despreciar o menospreciar al turista joven, mochilero o al turismo social. De esta forma se corre el riesgo de generar una discriminación y estigmatización del turista medio y masivo, en perjuicio y detrimento de la mayoría de los turistas. Y si consideramos que el turismo está considerado un derecho fundamental de todos los ciudadanos, (artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1950) entendemos que esas valoraciones son erróneas, tanto en lo ético, lo social como en lo empresarial.

Llegar al consenso y a acuerdos en la implementación de acciones concretas en las políticas turísticas no es nada sencillo. Tal y como se demuestra en el caso de estudio sobre Phuket -Tailandia desarrollado en el artículo de Krutwaysho O. et al. (2010). En el mismo se detallan las relaciones y la gestión del poder entre los actores que persiguen intereses diversos. Sucediéndose una serie de conflictos en torno al papel del Estado, de los gestores públicos, los empresarios locales y los residentes. En pocas ocasiones el tejido social local es escuchado y considerado por parte de las burocracias estatales, de ahí la importancia de los procesos de gobernanza, de participación asociativa y de clústers turísticos tendientes a generar los acuerdos y consensos necesarios para lograr el desarrollo del turismo sostenible y sustentable.

Dregde D. et al. (2015) reflexionan sobre la importancia del concepto "*progreso*" en las políticas turísticas. Ven una necesidad de avanzar en la planificación del turismo, de la participación social en los procesos de gobernanza, lo que daría al sector una mayor visibilidad, transparencia y legitimidad en la sociedad. Plantean una revalorización del turismo, considerándolo no sólo un factor de desarrollo económico sino también de desarrollo social, cultural, político y ambiental. La investigación en turismo debería prestar más atención al logro de esos objetivos que a las visiones reduccionistas y economicistas de una simple cuenta de resultados.

El creciente interés en las políticas de innovación turística (ya sea en los niveles nacional, regional o local) se ha basado frecuentemente más bien en una retórica u objetivo a alcanzar, que en una práctica evidente y mensurable. En el caso de estudio presentado por Rodríguez I. et al. (2014) se detalla a través de un análisis cualitativo y crítico una de esas políticas: el Programa de Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEI) desarrollado en España. Se trata de un particular ejemplo en el que el turismo puede integrarse dentro de un *programa global de innovación* de alcance regional y nacional. Destacando la participación de los diversos actores tanto en la formulación y el diseño como en la ejecución de las políticas turísticas, aumentando de esta forma los niveles de autoridad política, capacidad negociadora y legitimidad en la implementación de las mismas.

En el caso de la política turística española, Flores et al (2009) destacan que las *principales líneas estratégicas* están basadas en:

- la cooperación de todos los agentes del sector,
- la innovación y diversificación de los productos turísticos y de las nuevas tecnologías,
- la necesidad de adaptación a los segmentos que demandan nuevos productos,
- la formación basada en los aspectos cualitativos de los recursos humanos y el destino,
- las actuaciones concretas de un enfoque de desarrollo local del destino (a través de los planes de excelencia desde el año 1992 y de los planes de dinamización a partir de 1996)
- y la comercialización, promoción y mejora de la competitividad del sector turístico español en el marco del paradigma de la sostenibilidad.

En el estudio comparativo que Peña (2009) realiza sobre las *políticas turísticas en Latinoamérica*, destaca que la relativa juventud de los destinos turísticos latinoamericanos es una ventaja comparativa considerando la situación de muchos destinos maduros. Los cuales por su situación en el ciclo de vida, son destinos mucho más difíciles de gestionar o sobre los que intervenir: las medidas correctivas de las políticas turísticas son más difíciles de aplicar en destinos maduros que en destinos incipientes. Éste aspecto es notable en la gestión del espacio turístico y de su sostenibilidad ambiental. Peña (2009, citando a Meyer, 2004) considera que las *políticas turísticas latinoamericanas* deben dirigirse hacia una serie de acciones tales como:

- la promoción turística del país en mercados internacionales,
- la elaboración de nuevos productos turísticos,
- el mejoramiento de la calidad de los servicios y su certificación,

- el mejoramiento de la competitividad de las empresas, los servicios y los productos turísticos,
- la mejora en el acceso al financiamiento e incentivos a la inversión para proyectos turísticos,
- el apoyo para el mejoramiento de las infraestructuras, la integración regional y la cooperación internacional,
- el mejoramiento de la formación y la capacitación como línea estratégica competitiva,
- la puesta en marcha de programas basados en estrategias de desarrollo sostenible con base en la implementación de indicadores sostenibilidad,
- y la promoción de las economías locales bajo principios de rentabilidad, protección y revalorización del medio ambiente y los recursos culturales.

Por último destacamos la enorme diversidad de las *formas jurídico-administrativas* que se dan en diferentes países y territorios. La política turística muchas veces se ejecuta desde instituciones tales como: Ministerios, Consejerías, Subsecretarías, Secretarías de Estado, Direcciones generales, Departamentos, Comisariados, Consejos, Corporaciones, Comisiones, Oficinas, Servicios, Institutos, Asociaciones, etc. Y a su vez en la mayoría de las ocasiones el turismo comparte protagonismo con otros sectores de la sociedad tales como industria, comercio, juventud, urbanismo, información, vida silvestre, cultura, industria, energía, deporte y juventud. Muy excepcionalmente, se pueden ver instituciones de carácter ministerial exclusivamente de turismo. Ante lo cual nos preguntamos si eso sería lo más adecuado considerando la gran dificultad de gestionar el diverso, abierto y vulnerable, sistema turístico y todos los subsistemas que lo integran. Probablemente un rango jurídico, legal, único del turismo, daría un mayor valor institucional y una mayor libertad en las políticas públicas turísticas.

En este aspecto, podemos señalar el caso uruguayo: en el año 1985 se creó el *Ministerio de Turismo (MINTUR)* pasando a ser *Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD)* en el año 2005. Cambio que no parece satisfacer del todo ni al sector turístico, ni al sector deportivo. Poco tienen que ver con el turismo, por ejemplo, la gestión de los conflictos y peleas en un estadio de fútbol o la gestión de piscinas públicas con la gestión de un destino turístico internacional y del turismo general. No sería este el caso pero tal diversificación de funciones podría ir en detrimento de ambos sectores estratégicos en la sociedad, a su vez algo inconexos (al menos en el Uruguay): el turismo y el deporte.

3. LAS NUEVAS NORMATIVAS URUGUAYAS DE TURISMO

Díaz (2004) señala que los diferentes gobiernos del Uruguay favorecieron el desarrollo del turismo en determinados momentos específicos de crisis económica y con el objetivo principal de establecer un equilibrio en la balanza de pagos. Esos períodos de crisis serían: la crisis del año 1929 con el surgimiento de la Comisión Nacional de Turismo, la crisis de fines de los años 50 e inicios de los 60 con la creación de la Dirección Nacional de Turismo (Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo) y el final de la dictadura militar a mediados de los 80 con la creación del Ministerio de Turismo.

En el año 2012 el gobierno ya había decretado dos leyes (N° 17.934 y N° 18.899) para generar beneficios tributarios e incentivos fiscales para los servicios turísticos y para la promoción del turismo receptivo respectivamente. Lo más trascendente en el primer caso, fue la reducción del porcentaje que se paga por servicios turísticos prestados, tales como servicios gastronómicos, servicios inmobiliarios turísticos, alquiler de coches, organización de convenciones y eventos, con una disminución del 9% en el impuesto del valor agregado (IVA).

Luego de un largo proceso de consultas, el 19 de agosto de 2014 se aprobó la nueva ley de Turismo del Uruguay la cual viene a sustituir la norma vigente de hace más de 40 años, la cual había sido impuesta por la dictadura militar. Esta ley se aprobó con un amplio consenso, por unanimidad en Diputados y por mayoría absoluta en Senadores, abriendo de esta forma un período de mayor consenso público-privado en la regulación y potenciación del sector. La cual viene en cierta forma como una necesidad de todo el sector de autoregularse y contar con un marco legal y de desarrollo a nivel estatal, considerando especialmente el creciente peso del turismo y su expansión en la sociedad uruguaya. Entre otros aspectos de la ley destacan los apartados sobre: protección ambiental, formación de recursos humanos, regulación de la economía sumergida y evasión fiscal, investigación turística,

promoción de los productos, promoción del turismo social. Y finaliza con la creación del Consejo Nacional de Turismo (entidad de carácter mixto-privado), el Sistema Nacional de Turismo Social, la creación del Fondo de Fomento de Turismo, la creación de los Centros de Conciliación Turística y la creación del Fondo de Turismo. Los antecedentes a la ley son diversas normativas ministeriales, así como municipales y locales y la puesta en marcha de interesantes procesos de gobernanza local del turismo (Clústers) y de la trayectoria de diversos patronatos y ligas de turismo departamentales.

De todas formas cabe destacar que administrativamente el Uruguay, no tiene ni la complejidad ni las dimensiones de otros países del entorno. Si bien se ha hecho un importante esfuerzo en todos los ámbitos para la descentralización hacia el interior del país, esto de momento no ha implicado una yuxtaposición o un conflicto de competencias entre administraciones locales y nacionales. No hay (como en España) traslados de competencias nacionales a autonomías locales, las dimensiones poblacionales, territoriales y culturales son probablemente de las más homogéneas del entorno.

La nueva ley de turismo viene a sustituir la creada de la dictadura militar en 1974. En este caso (y luego de 40 años en donde el país ha cambiado muy significativamente) era una demanda de todo el sector turístico. Hay una serie de aspectos fundamentales, de declaración de principios interesantes de destacar. Destaca la importancia del turismo como factor de desarrollo cultural económico-social, la consideración del turismo como un derecho humano esencial, la contribución del turismo al entendimiento mutuo entre individuos y naciones, la necesidad hacia un turismo de carácter sostenible y de conciliación entre la actividad económica y la protección al medio ambiente.

Los principios fundamentales en los que se basa la ley son:

- cooperación; todos los actores del sistema turístico brindarán una cooperación mutua necesaria para el cumplimiento de la actividad,
- sostenibilidad; el turismo sólo se puede desarrollar en la medida de que se reconozca el equilibrio entre el rendimiento económico y el respeto y cuidado del medio ambiente,
- calidad; los prestadores de servicios turísticos deben adecuar los estándares de calidad internacional,
- competitividad; la necesidad de la implantación de procesos de innovación y mejora permanente de calidad son esenciales en las prestaciones turísticas,
- universalidad; considerando el turismo como un derecho humano es importante la universalidad de su disfrute,
- protección; protección al turista y seguridad en defensa de sus intereses como cliente,
- subsidiaridad; el Estado podría participar en la prestación de los servicios en la medida que los particulares no quieran o no puedan prestarlo,
- y holístico; la actividad turística como resultado de un sistema diverso y complejo el cual debe potenciar a cada una de sus partes.

En la ley se detallan las funciones de la *Dirección Nacional de Turismo*. Esta dirección se centra como el eje vertebrador del turismo en el ámbito de las políticas públicas del Estado.

Entre otros destaca:

- el fomento del turismo, la investigación y estudios del fenómeno,
- la aplicación de los reglamentos del sector, la regulación de los operadores turísticos,
- el garantizar el equilibrio entre las prestaciones y la explotación turística y los valores históricos culturales y naturales del destino,
- el control de los prestadores de servicios,
- la elaboración de un plan de desarrollo del turismo nacional,
- la potestad de proponer la declaración de zonas turísticas de especial interés,
- la reglamentación y participación en los planes y proyectos turísticos nacionales y departamentales,
- la declaración de zonas de interés turístico,
- la declaración de actividades de interés turístico,
- el garantizar la universalización del derecho de acceso al turismo,
- el mantener y continuar el desarrollo del *Sistema Nacional de Turismo Social*
- y la realización de inspecciones en las empresas del sector verificando el cumplimiento de las normativas vigentes de protección al consumidor.

La ley establece a su vez un detallado reglamento normativo que actualiza las categorías de los operarios turísticos: transporte, alojamientos turísticos, agencias de viajes y demás prestadores de servicios turísticos y hoteleros del país.

El capítulo cuarto proclama la creación del *Consejo Nacional de Turismo*, con la participación del sector público-privado y en el ámbito del funcionamiento del MINTURD con el objetivo principal de colaborar en la conducción política del Estado en turismo y con competencias a nivel consultivo y de asesoramiento. Su integración es de carácter honorario y voluntario apostando así por la representatividad de los participantes y por el consenso de todas las partes interesadas.

En el capítulo cinco se destaca la creación de los *Centros de Conciliación Turística*, un innovador sistema de mediación en ámbito del Ministerio para atender los reclamos y quejas entre turistas y prestadores de servicios. Estos centros son esenciales para garantizar no sólo la calidad de los servicios turísticos, sino también la buena atención a los turistas. En busca de su fidelización y garantizando el cumplimiento de los estándares de calidad en el sector y la equilibrada relación precio/calidad.

En el capítulo tres se detallan las formas de financiamiento del Fondo de Fomento del Turismo para la realización de planes de propaganda, publicidad y promoción a nivel nacional e internacional de los destinos turísticos del país.

Finalmente consideramos relevante destacar textualmente lo que señala la ley sobre la relación entre el turismo y el medio ambiente:

El artículo 3° inciso “b) *principio de sustentabilidad: el desarrollo de la actividad turística solo puede lograrse en la medida en que se reconozca el necesario equilibrio entre la explotación económica y el respeto, cuidado y conservación del medio ambiente, de los recursos naturales y aspectos culturales.*”

El artículo 8°, inciso “c) *el necesario mantenimiento de un justo y adecuado equilibrio entre la explotación turística de los valores naturales, históricos y culturales del país y la protección y conservación de los mismos. Incisos d) la importancia de mitigar las consecuencias adversas que sobre el medio ambiente puedan derivarse del crecimiento y desarrollo turístico local, departamental o nacional y f) y generar las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho al turismo resulte efectivamente accesible para todos, no solo mediante la realización de acciones en infraestructura y logística sino también en cuanto a la facilitación del goce del derecho.*”

3.1 Otras normativas vinculantes

Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020:

El Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 destaca como principios básicos la necesidad de:

- planificar el desarrollo turístico a partir del conocimiento de los recursos culturales y naturales considerando especialmente las áreas nacionales protegidas, los sitios y expresiones patrimoniales,
- estudiar el impacto de las inversiones en turismo sobre la economía, el ambiente y la sociedad.
- promover en el turista el uso responsable de los recursos,
- regular la inversión atendiendo el uso sostenible, a través de una gestión turística respetuosa de la capacidad de carga de los destinos,
- propiciar la utilización de recursos renovables y de tecnologías amigables con el medio ambiente,
- promover el desarrollo y consumo de productos turísticos desde las expresiones de autenticidad y singularidad cultural, propiciando la apropiación colectiva del patrimonio material e inmaterial de los destinos,
- e incentivar prácticas turísticas en donde los beneficios que genere la actividad se derramen en la población y profundizar en mecanismos de evaluación y estudios de impacto sociocultural en el desarrollo de propuestas turísticas.

Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible:

La ley N° 18.308 (2008) de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible señala en su artículo 3° que “*el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales*”.

Ley de creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas:

En el año 2008 se inauguró el SNAP: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Cuenta con 7 áreas: La Quebrada de los Cuervos, el Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, el Paisaje Protegido Valle del Lunarejo, el Parque Nacional Cabo Polonio, el Parque Nacional San Miguel y Paisaje Protegido Laguna de Rocha y la localidad Rupestre Chamangá.

Otras áreas que están por ser integradas son: los Humedales de Santa Lucía, el Cerro Verde e Islas de la Coronilla, los Laureles-Cañas, los Montes de Queguay, las áreas de Laguna Negra, Laguna de Castillos y Laguna Garzón, el Paso Centurión-Sierra de Ríos, los Bosques del Río Negro, el Cerro Arequita y la Isla de Flores.

La ley de creación del SNAP es la N° 17.234 del año 2000 detalla en el artículo 1°: *“se entiende por Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre”*.

4. CONCLUSIONES

La reseña teórica detallando las definiciones de política turística, sus instrumentos, áreas, objetivos, procesos de formulación, líneas estratégicas y diversas formas institucionales, nos ayudan a ver los diferentes criterios y prioridades en torno a la aplicación de las políticas públicas en turismo.

En el caso uruguayo con la aprobación el 19 de agosto de 2014 de una nueva ley de turismo (luego de 40 años de la anterior ley impuesta por la dictadura militar) se abre una etapa de mayor consenso y autorregulación del sector. Las importantes competencias de la Dirección Nacional de Turismo, la implementación y potenciación del Sistema Nacional de Turismo Social, la creación del Fondo de Fomento de Turismo, de los Centros de Conciliación Turística, del Fondo de Turismo, prevén ir respondiendo a las demandas de ordenación normativa y de mayor participación de los principales integrantes del sector. Ya que probablemente uno de los principales problemas de la política turística es poder satisfacer las expectativas de tan diversos actores implicados en el sistema turístico y sus subsistemas. La autodefensa de los intereses y corporativismos sectoriales, de las situaciones de privilegio y poder y los conflictos que se suceden entre administraciones, entre competencias institucionales, así como entre los diferentes actores del destino turístico (empresarios, hoteleros, hosteleros, ecologistas, investigadores, gestores públicos y políticos, constructoras, promotores inmobiliarios) son de los principales escollos al crecimiento y desarrollo de cualquier destino turístico. Atender y prever estos conflictos es también una de las funciones principales de cualquier política turística que se precie de eficaz, eficiente y sobretodo, consensuada.

Observamos que se ha dado en Uruguay un avance en los últimos años debido a las iniciativas legislativas de desarrollo del turismo sostenible: la Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y la implementación de la Ley de creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Así como la puesta en marcha del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020, los diversos Clúster de turismo en diferentes departamentos y regiones del país y la reciente creación del Sistema Asociativo del Turismo. A destacar es también la apuesta ideológica ejecutada en acciones concretas de atención e integración de diversos sectores sociales, algunos de alta vulnerabilidad o riesgo de exclusión social, así como las políticas de turismo social de los últimos años.

La formulación del marco teórico-normativo y legislativo de las mencionadas leyes, servirán de plataforma para enfrentar los grandes desafíos que el país presenta en su sector turístico. El futuro es de retos importantes en el turismo uruguayo: tanto en la captación de nuevos mercados, en la potenciación de la demanda, así como en la estandarización de la calidad de la oferta. También por el desafío de disminuir la alta estacionalidad, revertir la pérdida de competitividad por los altos costes y por el crecimiento de destinos emergentes competidores, la gran distancia de los principales países emisores de turismo mundial y la dependencia de los mercados emisores regionales. Reto aún importante es el de la ordenación del territorio y la sostenibilidad ambiental en el desarrollo urbano-

turístico de la costa de Rocha (La Pedrera, Cabo Polonio, Valizas, Aguas Dulces, Punta del Diablo). Así como el carecer a día de hoy de una aerolínea de bandera propia en pleno funcionamiento⁷. Retos y desafíos que se enmarcan en el actual proceso de modernización del país y de adecuación plena a las nuevas exigencias del mercado turístico: las de un turista cada vez más exigente y maduro.

5. REFERENCIAS

ACERENZA, M. (1998) *Administración del Turismo*, Vol. 1 y Vol. 2, Trillas, México

DÍAZ, L. (2004) *El turismo receptivo en Uruguay (1930-1986)*, Serie Documentos de Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de La República, Montevideo

DREDGE, D. & JAMAL, T. (2015) “Progress in tourism planning and policy: A post-structural perspective on knowledge production”, *Tourism Management*, 51, 285-297 pp

FLORES, D. & BARROSO, M. (2009) “Una revisión de la política turística española: pasado, presente y retos de futuro”, *Revista Papers de Turisme*, 7-21 pp

HUGHES, P. (1997) *Planificación del Turismo sostenible*, ECOMOST, Madrid

KRUTWAYSHO, O. & BRAMWELL, B. (2010) “Tourism policy implementation and society”, *Annals of Tourism Research*, Vol. 37, No. 3, 670 -691 pp

MAYER, D. (2004) *Economía en América Latina y El Caribe*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá

MILL, R., MORRISON, A. (1992) *The tourism destinations*, Prentice Hall, Nueva Jersey

MONFORT, V. (2000), “La política turística: una aproximación”, *Cuadernos de Turismo* N° 6, 7-27 pp

MOREIRA, P. & ROMÁN, C. (2014). Desigualdad y turismo en Gran Canaria; apuntes para su análisis. *Revista ROTUR de Ocio y Turismo*, Universidad de La Coruña. 6, 140-154 pp

PEÑA, D. (2009) “Los instrumentos legales de la política turística como base para un turismo responsable y sostenible en Latinoamérica: análisis para Colombia, Perú, México y Honduras”, *Revista de Análisis Turísticos*, N° 8, 33-43 pp

RODRÍGUEZ, I., WILLIAMS, A. M., & HALL, C. M. (2014) “Tourism innovation policy: Implementation and outcomes”. *Annals of Tourism Research*, 49, 76-93 pp

VELASCO, M. (2001) “La política turística. Una arena de acción autónoma”, *Cuadernos de Turismo* N° 27, 953-969 pp

VERA, J., (coord.) LÓPEZ F., MARCHENA M. & ANTON S. (2011) *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*, Colección Crónica, Valencia

⁷ En el año 2012 y luego de 75 años, cesó sus vuelos la ex compañía aérea uruguaya PLUNA. A día de hoy la compañía ALAS - U está finalizando sus permisos y licencias con el objetivo de ser la compañía aérea de bandera.

Web-pages (accesos julio 2015):

MINISTERIO DE TURISMO DEL URUGUAY www.mintur.gub.uy

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO www2.unwto.org/es

PARLAMENTO DEL URUGUAY www.parlamento.gub.uy

SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS www.snap.gub.uy

URUGUAY NATURAL www.uruguaynatural.tv