

Política pública de turismo en Uruguay (1986-2010)

Claudio Quintana*

Ministerio de Turismo (Uruguay)

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

Palabras Clave: Políticas Públicas; Turismo; Uruguay.

Tourism public policy in Uruguay (1986-2010)

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

Keywords: Public Policy; Tourism; Uruguay.

1. Introducción

Este artículo tiene su origen en una investigación sobre la política pública de turismo en Uruguay que se abordó desde el enfoque teórico-metodológico del Análisis de Políticas. El período de estudio abarca desde la creación del Ministerio de Turismo en 1986, hasta el año 2010, último año del período de gestión del primer gobierno de izquierda en Uruguay. A pesar de las discusiones sobre políticas públicas en Uruguay, y de la importancia de la actividad turística, las formulaciones, los contenidos y las repercusiones de la política pública de turismo son poco conocidas, discutidas, estudiadas y menos aún caracterizadas. El resultado de ese poco interés académico de la dimensión política del turismo en nuestro país, en contraste con el alto interés económico que tiene el turismo para el gobierno y en el imaginario colectivo, motivó la realización del estudio.

La primera institucionalidad nacional del turismo en nuestro país se remonta al año 1933 cuando fue creada la Comisión Nacional de Turismo. Posteriormente, dicha comisión pasó a ser Dirección Nacional de Turismo (1967), estando en la órbita del Ministerio de Transporte y Comunicaciones primero, y en el de Industria y Energía posteriormente. En el año 1986, con el país saliendo de una dictadura militar (1973-1984), es creado el Ministerio de Turismo.

* Magister en Economía y en Turismo Sostenible (Universidad de la República Uruguay - Universidad de Siena). Licenciado en Turismo (Universidad de la República Uruguay). Ha sido Director de Turismo de Paysandú y Montevideo (2005- 2013). Coordinador Regional del Ministerio de Turismo del Uruguay e integrante de la Comisión de la Licenciatura en Turismo (Departamento de Turismo, Historia y Comunicación - Universidad de la República Uruguay); E-mail: claudio.quintana.uy@gmail.com

Desde la creación del Ministerio de Turismo y hasta el año 2010, el país ha transitado por tres grandes períodos. Estos han sido el de transición democrática (1985-1990), de profundización del modelo neoliberal en la década de los noventa y el de un modelo de desarrollo con inclusión social a partir del 2005. El modelo neoliberal se fue originando en los años 1960 en nuestro país, y comenzó a profundizarse durante la dictadura militar (1973-1984) primero, y luego en la década de los noventa. Este modelo neoliberal se agotó a fines de los noventa, provocando una crisis (2002-2003) sin precedentes en nuestro país cuyos principales resultados fueron un aumento de la deuda, del desempleo, de la caída de los salarios y de la expansión de la pobreza y la indigencia. A partir del año 2005, por primera vez asume en el país un gobierno de izquierda y comienza a impulsar una serie de medidas de políticas públicas, tendientes a configurar un nuevo modelo de desarrollo. Un nuevo modelo de desarrollo que tenía como principal pilar la inclusión social, que permitiera lograr una estructura y dinámica productiva articulada con la sociedad a través de una mayor participación, integración y cohesión social.

La variedad de las metodologías y planteamientos de investigaciones para abordar el estudio de las políticas públicas, acompaña a la disciplina de las ciencias políticas desde sus comienzos. Las políticas públicas, como objeto de análisis, son observadas desde distintas disciplinas e, incluso, dentro de las mismas disciplinas desde enfoques teóricos diversos. Es posible distinguir entre dos tipos de trabajos sobre las políticas públicas según el objetivo del que lo aborda: obtener conocimientos del proceso u obtener conocimientos útiles para el proceso (Hogwood y Gunn, 1991). El eje de estas variedades de análisis representa en un extremo lo que serían investigaciones en sentido puro de los procesos de políticas públicas y en el otro lo que serían los análisis y procesos que apoyan la construcción de una política pública determinada.

A la multiplicidad de disciplinas interesadas en el objeto de estudio, la variedad de enfoques teóricos y los diferentes tipos de análisis hay que sumar lo que se denomina niveles de análisis (Velasco, 2011). En primer lugar está el nivel macro, en donde se observa la relación entre las políticas públicas y el sistema político en su conjunto, o con alguno de sus elementos en concreto. A modo de ejemplo los trabajos sobre la relación entre el Estado y las políticas públicas (Lowi, 1972). En el otro extremo, en el nivel micro, estarían aquellos trabajos que se centran en la observación y análisis de alguno de los elementos concretos señalados como estratégicos por la doctrina política: la definición de problemas, la decisión, la implantación, la evaluación o la terminación de las políticas públicas, el papel de los propios analistas de políticas, entre otros (Subirats et al, 2008). Entre estos dos niveles pueden situarse aquellos análisis que se centran en una política pública concreta (la social, de vivienda, la turística) y que responden al tipo de análisis que Hogwood y Gunn (1991) denominan análisis de contenidos y que son estudios que analizan la génesis y desarrollo de políticas concretas. Estos estudios se corresponden con el nivel meso y nuestro trabajo se ubica en este nivel.

La investigación fue un estudio exploratorio y descriptivo, con un tratamiento de los datos de carácter cualitativo. Estuvo centrada en una política pública concreta, una arena específica: la turística. Como técnica de recolección de datos se utilizó fundamentalmente el análisis de contenido (presupuestos, rendiciones de cuenta, leyes, decretos, proyectos, programas) y la recopilación de informaciones de archivo del Ministerio de Turismo y otras fuentes. También se realizaron entrevistas a informantes calificados (ex ministros, ex directores y técnicos del Ministerio). Operacionalmente, para la sistematización de la información recogida, se utilizó el esquema de instrumentos de la política pública de turismo propuesta por Velasco (2004, 2011). A partir del análisis de los instrumentos utilizados por el gobierno en cada período, se propuso una periodización en fases de la política pública de turismo, en donde cada fase se caracteriza por ámbitos de intervención del gobierno en el contexto del turismo uruguayo. Las mismas son presentadas en el siguiente trabajo.

2. Políticas Públicas de Turismo

Sobre las políticas públicas, no existe un significado unívoco para el término. Tampoco hay una única forma que pueda adquirir a nivel programático y operativo. Las propuestas, elaboradas por distintos autores “tratan de captar la esencia de una acción que ha cobrado un protagonismo absoluto desde la extensión de los Estados de Bienestar: el diseño e implantación de planes y programas por gobiernos con la intención de modificar la realidad en algún aspecto” (Velasco, 2011).

Para Isuani (1984: 11) las políticas públicas constituyen, en un sentido general, los productos del Estado. Son la resultante o síntesis de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones de gobierno del Estado, son la lucha y negociación de dichas fuerzas. Se

expresan en una decisión o un conjunto o secuencia de decisiones (u omisiones) de autoridad del sistema político. Aguilar (1996) plantea que existen componentes comunes de una política pública, o elementos constitutivos (Subirats et al, 2008: 38) a partir de los cuales es posible definir su existencia y diferenciarla de las acciones aisladas. Toda política pública es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida, en el marco de su competencia, y es colectivamente vinculante (componente institucional). Es un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios, de largo y corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades (componente decisorio). Finalmente, toda política pública implica la acción o inacción, hacer o no hacer, pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo una acción singular (componente conductual).

Una política pública de turismo estaría definida entonces por los mismos componentes. Para que se pueda afirmar que un gobierno tiene una política pública de turismo tienen que confluír (Velasco, 2011) un cauce de acción intencionadamente coherente, recursos asociados, impulsadas por un actor público formal, objetivos y acciones concretas y un programa de actuaciones con vocación de intervención global en el turismo.

Las funciones del Estado en el contexto del turismo.

El principal organizador de las políticas turísticas en la mayoría de los países es el Estado. La función que el Estado asume con el turismo varía según el sistema político, el grado de desarrollo económico general y del turismo en concreto (Miralbell, 2010). Las funciones del Estado en el contexto del turismo (Hall, 2009:177) son la de coordinación, planificación, legislación y regulación, el gobierno como empresario, de estímulo y la promoción turística. A estas se pueden añadir dos funciones más: la del papel social del turismo y la función más amplia que cumple el gobierno como garante del interés público (Hall, 1994, 2008). Pearce (1989) añade el control y la limitación del desarrollo turístico como otra de las funciones que puede asumir el gobierno.

Según Miralbell (2010), es posible identificar diferentes etapas donde el gobierno va desarrollando varias funciones. Distingue entre una primera etapa de formación y desarrollo y otra de consolidación y madurez. En ambos momentos se encuentran *intereses, implicaciones y objetivos diferentes* por parte de los Estados a la hora de seguir su política turística. Una clasificación de las políticas turísticas en el contexto internacional desde 1945 hasta el presente, también ha sido propuesta por Hall (2008:45). Para Velasco (2005), al describir las funciones que asumen los Gobiernos Nacionales en materia de política turística y los objetivos que persiguen, toma un relato genérico de la OCDE (1987) sobre los cambios de papel que el Estado ha asumido en el sistema turístico. Desde ese relato elabora una propuesta que *liga las funciones, con los estadios del propio desarrollo turístico, con los objetivos que se proponen los Gobiernos* y con la propia argumentación utilizada para defender la existencia de una política turística.

Cuadro 1: Funciones y objetivos de la política pública de turismo.

<p>Estímulo: Infraestructura pública, Facilitar la construcción de oferta turística.</p> <p>Promoción: Lideran la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país.</p> <p>Planificación: Canalizar las corrientes turísticas hacia zonas de menor grado de desarrollo del país, el turismo como instrumento de desarrollo regional.</p> <p>Regulación: la actividad de los subsectores y la protección de los consumidores.</p> <p>Coordinación: entre agentes e intereses diversos que comienzan a entrar en conflicto.</p> <p>Catalizador del potencial turístico del conjunto del país (adaptación y mejora)</p>

Fuente: Velasco (2005)

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

Si observamos distintas políticas turísticas, es posible encontrar algunos elementos que se repiten de manera sistemática, aunque aparezcan combinados de manera diversa. Son lo que Velasco (2005, 2011) ha denominado instrumentos de la política turística. Estos son categorías que nos permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos

decesores (idem). Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política. Su análisis sistemático permite agruparlos en seis categorías diferenciadas: instrumentos organizativos, instrumentos programáticos, instrumentos normativos o de ordenación del sector, instrumentos financieros, instrumentos de investigación y prospectiva e instrumentos de comunicación.

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

Utilizaremos la idea de fases, cada una de las cuáles representa un período de acción pública en materia de turismo caracterizado por compartir una idea determinada de que es el turismo, cuál es el papel del gobierno en su desarrollo y que posición tiene éste respecto de los actores privados (Velasco, 2005:176).

Cuadro 2: Ámbitos y Fases de la Política Pública de Turismo por período de Gobierno en Uruguay (1986-2010)

PERIODO DE GOBIERNO	PRINCIPIO ORGANIZADOR	PRINCIPALES ÁMBITOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO EN URUGUAY	FASE PROPUESTA
Gobierno de Sanguinetti (1986-1990).	Estabilización	Organización Planificación Indicativa	Desarrollismo en la recuperación democrática
Gobierno de Lacalle (1990-1995).	Gerenciamiento	Legislación	Neoliberalismo
Gobierno de Sanguinetti (1995-2000).		Estímulo	
Gobierno de Batlle (2000-2005).		Promoción	
Gobierno de Vázquez (2005-2010).	Desarrollo y agenda social	Coordinación	Nueva política pública de turismo
		Planificación	
		Garante del interés público	
		Turismo Social	

Fuente: elaboración propia.

3.1. Fase del desarrollismo en la restauración democrática (1986-1990).

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

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

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

El turismo ha pasado a ocupar diferentes posiciones en las estructuras administrativas de los gobiernos en diferentes partes del mundo (Hall, 2008). En nuestro país, no ha sido la excepción. No obstante, a las razones económicas que explican generalmente las diferentes posiciones en las estructuras administrativas del turismo, están las razones políticas, relacionadas con perspectivas filosóficas más amplias en relación a la cuestión de cuál es el rol apropiado para el Estado y el individuo dentro de la sociedad (Freestone apud Hall, 2008). Por lo tanto, la ideología tiene efecto práctico en el diseño de las instituciones gubernamentales y sus tareas.

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

La creación del Ministerio de Turismo, si bien fue una solución a la crisis económica, también estuvieron presentes factores políticos. La creación del Ministerio, permitía demostrar que algo se estaba haciendo con respecto a un problema determinado, e incluso tener una posición más destacada en la agenda política. La burocracia del servicio público es inherentemente conservadora en términos de su enfoque para delinear problemas y el modo preferido de funcionamiento, se va por la reestructuración administrativa junto con la legislación asociada, como forma de acción y cambio (Hall, 1994). Situación que entendemos, también se presentó para el caso. En la misma línea, Velasco (2005:181) plantea que en contextos de transición y de crisis *“en la arena turística también los decisores están más orientados a liderar los cambios institucionales que a la elaboración de políticas turísticas”*.

La planificación indicativa

Con los avances en el transporte de visitantes sobre todo por la construcción de los puentes internacionales sobre el río Uruguay en la década de 1970 (la función de estímulo del gobierno), que facilitaron y agilizaron el traslado de turistas argentinos, el gobierno comienza a actuar como agente de planificación y canalizar las corrientes turísticas hacia las zonas con menor grado de desarrollo del país. Estas zonas definidas fueron Montevideo, Colonia y el litoral Termal. La elaboración de instrumentos de planificación (los diferentes planes y programas indicativos elaborados principalmente para el litoral termal) y el apoyo en mejoras y mantenimiento de Hoteles y Paradores que estaban bajo la órbita del Ministerio de Turismo (Argentino Hotel, Hotel Casino Carmelo, Parador la Coronilla, Parador San Miguel, entre otros), son acciones prototipo de este tipo de objetivos durante este período.

La planificación del turismo desde el sector público se presentó en este período de manera indicativa. El plan de Desarrollo Turístico del Uruguay, elaborado por la OEA-Cicatur para la Dirección Nacional de Turismo en el año 1986, fue el instrumento utilizado. Este estudio era una actualización del realizado por la misma organización en el año 1978, y que fue el que dio origen a la planificación turística a nivel nacional en nuestro país: el Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (OEA-CICATUR: 1978). En estos informes se encuentran conceptos y metodologías que durante muchos años fueron desarrollados, pulidos y ampliados por planificadores de turismo en América Latina, generando un grupo de intelectuales con prestigio y poder en el campo del saber y del hacer en materia de desarrollo turístico (Capanegra, 2010). De hecho, las visiones predominantes en América Latina acerca de los procesos de planificación en las décadas de los sesenta y setenta, fueron profundamente influenciadas por las actividades de la CEPAL, del ILPES y de la acción del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con su programa de préstamos globales de pre inversión y asistencia técnica de apoyo a los sistemas nacionales de planificación (Capanegra, 2010:204). El Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (1986) era un plan indicativo, con una estructura de análisis y propuestas centradas en la teoría del espacio turístico de Roberto Boullón (considerando los atractivos turísticos, la planta turística e infraestructura y como estos factores adoptan en el territorio sus modalidades de localización en zonas turísticas, áreas, corredores, centros turísticos, unidades y conjuntos turísticos). Dentro de la programación de la estrategia de desarrollo turístico elaborada por la OEA-Cicatur, se consideró necesario estudiar en profundidad tres zonas: Termas, Colonia y Montevideo. Estas tres zonas tenían fundamento en el hecho de que no se basaban en atractivos de playa, por lo tanto su estudio en profundidad y posterior definición de estrategias permitirían diversificar la oferta y ampliar la temporada frente a las zonas balnearias. El gobierno al final priorizó el estudio de la zona termal ya que además de diversificar la

propuesta de playas y de ampliar la temporada, se encontraba cerca de mercados argentinos, existía de reciente inauguración una conectividad con Argentina a través de los puentes internacionales ya mencionados, y la zona permitía además plantearse objetivos de lógica de compensación territorial (un territorio desfavorecido social y económicamente con respecto a otros). Para ello desarrolló una serie de programas, destacándose el Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay (1988).

Otras acciones

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

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

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

Objetivos

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

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

3.2. Fase del Neoliberalismo (1990-2005)

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

Estimulo

Una de las maneras que los gobiernos utilizan para estimular el turismo, es a través de los incentivos financieros, tales como préstamos a bajo interés o las deducciones en la amortización de capitales. Las concesiones en el ámbito estatal son acompañadas de incentivos fiscales del gobierno central para proyectos de turismo, incluidas las exenciones de impuestos por las ganancias de los ingresos en divisas, la exención si el importe se reinvierte en nuevos proyectos turísticos y la exención de derechos de importación para proyectos hoteleros. En un esfuerzo por utilizar el turismo como una herramienta para el desarrollo regional, el gobierno central generalmente proporciona también bonificaciones de intereses de préstamos a largo plazo, a través de instituciones financieras y a proyectos que resulten elegibles. La provisión de incentivos financieros para el turismo por parte del gobierno central indica no sólo una mayor atención por parte del gobierno al potencial del turismo de generar empleo y divisas, sino que también refleja el amplio proceso de liberalización de la economía, que ha de fomentar la competencia y la inversión extranjera (Hall, 1998)

Durante este periodo (1990-2005), se produce una nueva generación al estímulo de la actividad turística en nuestro país. De la anterior (décadas de 1950, 1960 y 1970), orientada a generar infraestructuras públicas (puentes, carreteras) y equipamientos turísticos (hoteles, paradores) desarrollados por el gobierno, ahora se dirigía a fomentar la participación del sector privado, y sobre todo a facilitar la inversión extranjera. La vía para ello fue a través de la legislación en materia de promoción turística y de la inversión. Tres hitos se destacan. El primer hito corresponde con la promulgación del Decreto 68/991 conocido como de Complejos Turísticos. Este decreto fue el instrumento financiero que se utilizó por parte del Ministerio de Turismo a principios de los noventa. Estuvo orientado a promover las inversiones en el sector y subvencionar la diversificación de la oferta turística en nuestro país. Dentro de esta diversificación, se promovieron proyectos (con beneficios fiscales) de todo tipo: shoppings, terminales de ómnibus, cadenas de comidas, entre otros.

Con la ley 16906 del 28 de enero de 1998, se declaraban de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional. En el año 2003, con la entrada en vigencia del Decreto 175/003, se adecua dicha normativa general al sector específico de turismo (en materia de exoneraciones y franquicias fiscales con el fin de promover y facilitar las inversiones turísticas en el país). Los beneficios establecidos en dicho decreto se aplicarían a todos los proyectos turísticos que sean aprobados de acuerdo con la Ley 16.906, abarcando todo tipo de actividades turísticas destinadas a ofrecer servicios de alojamiento, culturales, deportivos, para congresos, recreativos y de esparcimiento. A pesar de que este régimen promocional de inversiones turísticas posibilitó el incremento de la inversión en el sector, se derivó en una sobreoferta de camas de hotel y no generó la inversión en servicios complementarios, que le diera sustentabilidad a la expansión del sector hotelero. El régimen promocional fue eficaz para captar recursos, pero no para orientarlos a objetivos estratégicos, porque no los había formulado (Píriz, 2001)

Legislación

Alcanzando el turismo un grado de crecimiento importante¹, comienzan los problemas relacionados con este crecimiento. El gobierno asume durante este período la función de garantía, regulando fundamentalmente la actividad de los subsectores. Durante los 15 años de este período, se promulgaron entre decretos y leyes específicas del sector, un total de 17, siendo mayoritariamente la promulgación de los mismos entre los años 2000 a 2005. La regulación tendiente a la protección de los consumidores (turistas) fue muy escasa, y se limitó a dos decretos vinculados con la obligatoriedad de exhibir los precios por parte de los restaurantes. Sí fue muy amplia la regulación de los subsectores. La misma incluyó a los campings organizados, inmobiliarias, agencias de viajes, hoteles (clasificación hotelera y registro), prestadores de servicios turísticos rurales, exenciones de pago de tributos a la admisión de bienes temporarios con destino a cobertura de prensa de interés turístico e inversiones turísticas. En el año 2003, se promulga el decreto 406/03 que establece especificaciones de desempeño ambiental y requisitos para playa, norma conocida como de Playa Natural Certificada.

La promoción turística

Paralelamente a la función de estímulo, los gobiernos van adoptando con mayor fuerza un papel de promoción, liderando la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país, convertido en destino, en el exterior. La forma en que se produce la implicación del gobierno en la promoción turística es un legado del ejercicio eficaz de presiones políticas y un reflejo de la aplicación práctica de los postulados del racionalismo económico (Hall, 2008).

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

Dos cuestiones son paradigmáticas de esta fase. Por un lado la promoción turística vista como el principal y casi único ámbito de actuación del gobierno, impulsado y apoyado por el sector privado. Una promoción que terminó concentrándose en el posicionamiento del logo, pero carente de contenido en cuanto a planificación de las actuaciones, las estrategias de promoción (investigación de mercado, productos). La otra cuestión paradigmática durante esta fase, es que el Ministerio de Turismo pasó de gestionar la promoción turística a trabajarlo de manera coordinada con el sector privado, llegando a su tercerización. Primero fue mediante una partida entregada por parte del Ministerio de Turismo a la Cámara Uruguaya de Turismo, destinada para la promoción turística del país. Posteriormente, licitación

mediante, la promoción turística fue adjudicada a una empresa privada. Esta situación constituye un ejemplo más, característico de la década de los noventa en nuestro país, de lo que se ha denominado redes de políticas o *policy networks*, que refiere a la introducción de agentes privados o externos en las políticas públicas (Traversa, 2004).

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

Otras acciones

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

La tendencia a privatizar las funciones que antes eran realizadas por el gobierno, ha afectado sustancialmente la naturaleza de la participación de muchos gobiernos nacionales en el turismo (Hall y Jenkins, 1995), y en el caso del Ministerio esto se ve claramente en este período. Según Davis et al. (apud Hall, 2009) son tres las principales razones económicas de esta tendencia

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

La primera medida fue en el año 1992, cuando se suprime² el programa 002-Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo, incorporándose los cargos y los créditos presupuestales al programa 001-Administración Superior (ley 16320, art. 231 de 1992). En el año 1994 se autorizó al Ministerio de Turismo a efectuar una reestructura de sus cuadros funcionales y años después se incorporan como jefes de productos turísticos, funcionarios provenientes de otras dependencias del Estado que de a poco comenzaban a ser desmanteladas como parte de las políticas neoliberales de desregulación y privatización. La venta de activos del Estado, en este caso en propiedad del Ministerio de Turismo, tiene su punto más alto en el 2001, cuando se autoriza al Poder Ejecutivo a la enajenación de bienes administrados por el Ministerio de Turismo. Desde terrenos, hasta hoteles y paradores. La eficiencia técnica en la comercialización y promoción turística, fue vía la tercerización.

A fines de 1999, cuando culminaba el período de gobierno 1995 – 2000, el Ministerio de Turismo entregó un documento denominado Política Nacional de Turismo, el que sistematiza las conclusiones de un Taller de Planificación Estratégica, realizado con el apoyo de la Empresa Brasileña de Turismo (EMBRATUR) y formulaba: objetivos, metas, estrategias e instrumentos de gestión. Nuevamente, como había sucedido en 1989 y en 1994 al final de un período de gobierno, se presenta un plan o una política de turismo.

Objetivos

Durante este período, los objetivos se relacionan con la idea de aumentar el ingreso de divisas, de visitantes, inversiones y el control sobre las distintas relaciones que se dan en el sistema turístico. También se persiguieron los objetivos de potenciar el desarrollo de la actividad turística y fomentar la participación del sector privado.

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

3.3. Fase de la Nueva Política Pública de Turismo (2005-2010)

Por primera vez una fuerza política de izquierda llega al gobierno nacional (Frente Amplio). A partir de la asunción del Frente Amplio al gobierno en el año 2005, comienza a emerger un nuevo paradigma en materia de políticas públicas. El gobierno desde el 2005 comenzó un proceso de transformaciones estructurales para cambiar al modelo (liberal, aperturista, concentrador y excluyente) creado por la dictadura y consolidado por los gobiernos posteriores a la misma y llevarlo hacia un modelo distributivo e incluyente, con reformas en las estructuras de producción y distribución, con políticas públicas activas tendientes a configurar el Estado de Bienestar moderno y con participación social como garante activo de este proceso transformador (Olesker, 2009).

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

La Coordinación

Dado el gran número de organizaciones públicas que tienen un interés en materia turística uno de los principales desafíos para el gobierno es ser capaz de reunir a las distintas organizaciones y organismos juntos para trabajar por objetivos políticos comunes. Por otra parte, en varias jurisdicciones del gobierno a menudo esto ha servido para ayudar a coordinar las actividades del sector privado también (Hall, 2008).

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

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

Planificación

La planificación del turismo desde el sector público se presentó en este período de manera participativa, con enfoque del turismo sostenible (Hall, 2008), integrando valores económicos, ambientales y socio culturales.

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

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

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

y Operativo para el Uruguay y una Estrategia para el Desarrollo del Turismo Náutico del Uruguay, además del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020.

El turismo social

Según Murphy (apud Hall, 2009:193) el turismo social se ha convertido en un componente reconocido y en un objetivo legítimo para el turismo moderno. Haulot (apud Hall, 2008) amplía aún más esta perspectiva al subrayar que el turismo social encuentra su justificación en el hecho de que sus objetivos a nivel individual y colectivo están en sintonía con la opinión de que todas las medidas adoptadas por la sociedad moderna deberían garantizar mayores niveles de justicia, más dignidad y un mejor disfrute de la vida para todos los ciudadanos.

El programa de Turismo Social en nuestro país, si bien era mencionado por anteriores gobiernos, y hasta se había creado por ley un registro de empresas de turismo social en el año 1989, nunca se ejecutó como una política, y en el caso del gobierno del Frente Amplio, éste era un tema crucial. La implementación de este programa intentó en principio que los operadores presentarían alguna variante al modelo español para aplicarse en Uruguay. Para ello el gobierno aportaría un millón de dólares. No hubo propuesta por parte de los operadores, por lo cual el gobierno se encargó de su implementación, tratando de no competir con los privados, coordinado con las ofertas turísticas de las administraciones departamentales y financiando transporte, alojamiento y alimentación. En principio comenzó con trabajadores, pero luego fueron ampliándose los beneficiarios.

El Gobierno como garante del interés público

El papel final que desempeña el gobierno en el turismo es el de protector de los intereses públicos. Aunque esto no es necesariamente exclusivo del turismo, lo cierto es que ese papel va a tener implicaciones muy importantes para el desarrollo de la política turística. La defensa de los intereses locales y los de las minorías, ha sido uno de los ámbitos a los que el gobierno en este período, comenzó a prestarle más atención. Especialmente considerando que ha tenido que cumplir la misión de buscar el equilibrio entre diferentes necesidades y valores, con el fin de satisfacer los intereses públicos nacionales o regionales, en vez de los intereses privados mucho más específicos y limitados.

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

Otras acciones

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

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

Objetivos

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

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

4. Reflexiones finales

Así como la política pública de turismo ha tenido poco interés en nuestro país, el turismo también ha tenido poca importancia desde la mirada política. La defensa del turismo como perteneciente a la esfera económica (el desarrollo turístico como estrategia), ha eximido o llevado a que se argumente que es un sector en donde no hay espacio para la ideología y que se ajusta a cualquier régimen político.

En Uruguay, el turismo fue estructurado para cumplir diferentes funciones como política pública según la lógica, posibilidades e intereses del gobierno de turno. Dicho sector no estuvo exento de padecer los avatares de los conflictos sociales, económicos y políticos de cada época (la dictadura, el corte de los puentes internacionales, la crisis económica y social del 2002).

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

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

Los destinatarios de la política pública de turismo han sido fundamentalmente la propia administración nacional de turismo y los privados (sector empresarial). En el primero de los casos ya sea para mejorar su estructura, su organización, para alivianar el peso del estado, o para mejorar los ámbitos de coordinación. En el segundo de los casos, fundamentalmente para promover la inversión privada en el sector o bien para regular el funcionamiento de los subsectores del turismo.

Por último, las políticas públicas de turismo en nuestro país, han sido consecuentes con cada gobierno y han acompañado, más tardíamente, los cambios de los paradigmas turísticos, de las grandes etapas del turismo, que en definitiva tienen que ver con los procesos de acumulación del sistema capitalista (fordista y posfordista).

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F.
1996. El estudio de las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica. México.
Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio de Turismo y Deportes.
2006. Programa de Mejora de competitividad de destinos turísticos estratégicos (UR-L1018). Uruguay. Capanegra, Alejandro.
2010. "La política turística Argentina del siglo XX. Emergencia e institucionalización del turismo" En Boto, Leonardo, comp., Turismo & Gobierno. La construcción de una política interdisciplinaria (pp. 185-216). Buenos Aires: Fundación Pro Turismo.
Díaz Pellicer, Laura.
2012. El turismo receptivo en Uruguay (1930-1986). Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/27%20El%20turismo%20receptivo%20en%20Uruguay.pdf>. Acceso en: octubre 2014.
Hall, C. Michael.
1994. Tourism and Politics: policy, power and place. Belhaven Press. London.
Hall, C. Michael.
2008. Tourism and planning. Policies, processes and relationships (2ª. Ed.). Prentice Hall. Harlow.
Hall, C. Michael.
2009. El turismo como ciencia social de la movilidad. Ed. Síntesis. Madrid.

- Hall, C.M. y Jenkins, J.M.
1995. *Tourism and public policy*. Routledge. London.
- Hogwood, B.W. y Gunn, L.A.
1991. *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press. London.
- Isuani, Ernesto Aldo.
1984. Tres enfoques sobre o conceito de Estado. *Revista de Ciencia Política*, 27. Rio de Janeiro: Fundacao Getulio Vargas.
- Limblom, Charles.
1991. El proceso de elaboración de las políticas públicas. Editorial Porrúa. México.
- Lowi, J. T.
1972. Four systems of politics, policy and choices. *Public administration review*, 32 (298-310).
- Meny, I, Thoening J.C.
1992. *Las políticas públicas*. Ariel. Barcelona.
- Ministerio de Turismo y Deporte del Uruguay.
2009. *Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020*. Uruguay.
- Ministerio de Turismo del Uruguay y Asociación Catalana para el Tiempo Libre y la Cultura (ACTLC).
1994. *Informe Seminario Prospectivo del futuro turístico de la República Oriental del Uruguay: Una visión conjunta*. Uruguay.
- Miralbell, Oriol (Coord.).
2010. *Gestión Pública del Turismo*. Ed. Univesitat Oberta de Catalunya. Barcelona.
- OCDE
1989. *Informe de políticas turísticas y turismo Internacional*.
Organización de Estados Americanos (OEA).
1986. *Desarrollo del Turismo en Uruguay*, Uruguay.
- Olesker, Daniel.
2009. *Crecimiento e inclusión. Logros del Gobierno Frenteamplista*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- Pearce, Douglas.
1989. *Desarrollo turístico: su planificación y ubicación geográficas*. Trillas. México.
- Piriz, Juan Carlos.
2001. *Diagnóstico de la situación del sector turístico en Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo.
- Subirats, J.
1991. *La Administración pública como problema. El análisis de políticas como propuestas*. Documentación Administrativa, (224-225). Madrid.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F.
2008. *Análisis de políticas públicas y gestión pública*. Ariel. Barcelona.
- Traversa, Federico.
2004. El papel del Estado en los policij networks: La Gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14 (43-64).
- Velasco González, M.
2004. *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España 1952-2004*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Velasco González, M.
2005. ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). *Política y Sociedad*, 1(169-195).
- Velazco González, M.
2011. *La política turística. Una arena de acción autónoma*. Cuadernos de Turismo, 27 (953-969).

Notas

- ¹ En el año 1997 se llega al segundo hito histórico en cantidad de visitantes al país, cerca de los 2 millones y medio de visitantes.
- ² En el año 2001, este programa se suprime definitivamente.

Recibido: 18/12/2015
Reenviado: 25/02/2016
Aceptado: 29/05/2016
Sometido a evaluación por pares anónimos