Journal of Tourism & Development | n.º 38 | 2022 | [217 - 235]
DOI: 10.34624/rtd.v38i0.27421
e-ISSN 2182-1453

El **turismo** como vía para el **desarrollo sostenible** en Uruguay: un sector productivo estratégico hacia el horizonte 2030

Tourism as a way to **sustainable development** in Uruguay: a strategic productive sector towards the 2030 horizon

DANIEL CAJARVILLE * [daniel.cajarville@usp.br]

EDGARD MONFORTE MERLO ** [edgardmm@usp.br]

AMAURY PATRICK GREMAUD *** [agremaud@usp.br]

Resumen | Este artículo indaga sobre las potencialidades del turismo como vía para el desarrollo en Uruguay, en el marco de estrategias nacionales y lineamientos globales. Documentos gubernamentales elaborados en los últimos años son analizados, relevando orientaciones y modelos de desarrollo que impulsan la planificación del sector turístico en Uruguay. Un recorrido histórico de la teorización del desarrollo será el sostén de lo anterior. A modo de conclusión, se plantea que el sector turístico adquiere una centralidad económica cada vez mayor en el país, enfatizando un horizonte de sostenibilidad pensado en base a una diversificación territorial de la actividad y su descentralización.

Palabras clave | Turismo, movilidad, desarrollo, desarrollo sostenible, Uruguay

Abstract | This article researches the potential of tourism as a way for development in Uruguay, within the framework of national strategies and global guidelines. To this end, government documents prepared in recent years are analyzed, revealing development guidelines and models that promote the planning of the tourism sector in Uruguay. A historical tour of the theorization of development will be the support of the above. As a conclusion, it is proposed that the tourism sector acquires an increasing economic centrality in the country, emphasizing a horizon of sustainability thought based on a territorial diversification of the activity and its decentralization.

Keywords | Tourism, mobility, development, sustainable development, Uruguay

* **Doctorando en Integración de América Latina**, Universidade de São Paulo (USP).
** **Doctor en Administración** por la Universidade de São Paulo. **Libre docente** en la Universidade de São Paulo (USP), Programa de Posgrado en Integración de América Latina (PROLAM/USP).
*** **Doctor en Economía** por la Universidade de São Paulo. **Profesor** de dedicación exclusiva en la Universidade de São Paulo (USP), Programa de Posgrado en Integración de América Latina (PROLAM/USP).

1. Introducción

La ley N° 19.253 de 2014, denominada *Actividad Turística*, fue aprobada por el Parlamento del Uruguay con el fin de regular dicho sector productivo. La misma establece en su articulado, entre otros aspectos, lo siguiente:

> Artículo 1º.- Declarase que el turismo es una actividad de interés nacional en la medida en que constituye:
>
> A) Un trascendente factor de desarrollo cultural, económico y social, tanto para las naciones como colectivos cuanto para los individuos en particular.
>
> B) Una manifestación del derecho humano al esparcimiento, al conocimiento y a la cultura.
>
> C) Una decidida contribución al entendimiento mutuo entre individuos y naciones.
>
> D) El ámbito más adecuado para demostrar que el equilibrio entre desarrollo de actividad económica y la protección del medio ambiente es posible con el compromiso de la sociedad toda y la firme convicción en tal sentido del Estado.
>
> Artículo 2º.- La presente ley tiene por objeto regular la actividad de los distintos actores del quehacer turístico, así como establecer los límites para asegurar la sustentabilidad de la actividad.

Los lineamientos explicitados en los primeros artículos de esta ley, enfatizan una concepción de la actividad turística como promotora de desarrollo de manera amplia, en línea con un abordaje de desarrollo humano y sostenible. En tal sentido, el éxito económico de la actividad turística emerge como medio y no meramente como un fin en sí mismo.

El Ministerio de Turismo (MinTur), en los últimos años ha elaborado documentos varios para el cumplimiento de tales orientaciones. Entre los mismos encontramos los Anuarios, informes que ponen de manifiesto el estado de situación del sector. Asimismo, tal como se solicita en la citada ley, a través de los Planes Nacionales de Turismo (2009-2020; 2019-2030) se produce una Planificación Estratégica del Turismo Nacional para cada década. También, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay (OPP) en conjunto con el MINTUR, elaboró recientemente un Estudio Prospectivo (2019) sobre el sector turístico en perspectiva hacia 2050, en el contexto de estudios a las principales actividades productivas del país. El presente artículo, a partir de las últimas ediciones de los documentos mencionados (Anuario 2019; II Plan Nacional de Turismo; Estudio Prospectivo 2050), estratégicos en términos de la planificación gubernamental del sector al que refieren, pretende indagar sobre los principales argumentos utilizados para sustentar la relevancia de la actividad turística, así como también ahondar respecto a los modelo de desarrollo a los que remiten.

En tal sentido, cabe mencionar el cambio de gobierno transcurrido en marzo de 2020, mes en el que luego de tres períodos de gobierno del Frente Amplio asume la Coalición Multicolor liderada por el Partido Nacional. Asimismo, ese mes estuvo signado por el desembarco en Uruguay de la pandemia por COVID-19. Las acciones gubernamentales en materia de turismo, se han visto severamente desafiadas en América Latina por un escenario de cierre de fronteras y desestímulo a la movilidad (ECLAC, 2020; Mooney & Zegarra, 2020), lo cual condujo a la discusión de estrategias a corto plazo ante un sector económico gravemente golpeado. Los Planes Estratégicos aquí discutidos no han sido cuestionados por las nuevas autoridades, sus orientaciones acompañan un horizonte mayor que encuentra

un contexto crítico de desafíos coyunturales como los antes mencionados.

Este artículo resulta de carácter exploratorio y descriptivo, ante el objetivo de identificar la orientación de la planificación gubernamental estratégica del sector turístico en Uruguay, en un marco de orientación desarrollista. A partir de documentos institucionales que reúnen los lineamientos del área, se indaga sobre los diagnósticos y perspectivas expuestas, ahondando sobre marcos para el desarrollo. En definitiva: ¿Cómo inciden las teorías desarrollistas en la planificación gubernamental del sector turístico en Uruguay?

Habida cuenta de argumentaciones de política pública exhaustivas en clave de desarrollo para la actividad turística uruguaya, este artículo considera relevante indagar sobre las justificaciones en tal sentido. Ello, a fin de reconocer el diálogo establecido entre la gestión de un sector fundamental de la sociedad y economía uruguaya, respecto de modelos de desarrollo presentes en la región latinoamericana y el globo. La noción de desarrollo, sus expresiones en América Latina y sus más recientes desdoblamientos, son indagados a continuación para luego identificar las formas en que ello permea, desde el sector turismo, para el Uruguay de los últimos años.

La institucionalización de la gestión en el área, evidencia encontrar en esta relación una fuente argumentativa sobre la cual resulta de relevancia indagar, en tanto nos permite pensar los influjos sobre la planificación pública en un tiempo presente uruguayo, latinoamericano y global.

2. En busca de desarrollo

El concepto de *desarrollo* surge como una construcción que define a un proceso de cambios, mediante el cual mejorar las condiciones de la vida humana (Bertoni et. al, 2011). Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, esta noción emerge para el nuevo escenario internacional como una redefinición de las nuevas formas de "progreso" a aspirar, en aquel entonces, por cualquier nación moderna. En un principio, desarrollarse significó apostar por mayores niveles de crecimiento económico, lo que traería aparejado un aumento en el poder adquisitivo y mejoras en la calidad de vida para cada individuo (ibid.).

Seers (1970), de forma pionera, colocó en la década de 1970 a las personas en el centro del desarrollo, redefiniendo al concepto desde el acceso a alimentación, empleo y equidad como vías para alcanzarlo. Algunos años más tarde, Max-Neef (1993) propone pensar en el "desarrollo a escala humana", antes que enfatizar solamente la producción de una sociedad como primer objetivo. La *Declaración del Derecho al Desarrollo* de la ONU, en 1986, contribuyó también a un giro en el enfoque del referido concepto. Es en ese marco que para la década de 1990 se consolida el concepto de *desarrollo humano*, surgiendo para su medición un enfoque multidimensional denominado *Índice de Desarrollo Humano* (IDH). Ello, respondió a "una creciente insatisfacción con el uso del PIB per cápita para medir el desarrollo y nivel de vida de los países" (Bértola & Ocampo, 2012, p. 43), en tanto que esa medida indicaría "los recursos de los que disponemos para producir diferentes condiciones de vida de la población, pero no una buena manera de evaluar las capacidades humanas para construirlas" (ibid.).

Los aportes de Amartya Sen condensados en el libro Desarrollo y libertad (2000), conjugan reflexiones en las que se apoya lo anterior, en tanto el autor define al desarrollo como un proceso de ampliación de las capacidades de las personas. Es decir, un proceso desde el cual generar las condiciones de libertad necesarias para que las personas elijan aquello que consideren valioso ser o hacer, en un marco de agenciamientos para la construcción de sus proyectos vitales.

2.1. El desarrollo de América Latina

En América Latina (AL), la noción de desarrollo por el manejo de políticas públicas tiene una mayor atención a partir de la segunda mitad del siglo XX, al igual que sucede en los países de Europa y América Anglosajona. Ello da continuidad a las históricas relaciones entre estas regiones, trazando un nuevo escenario de modelos a emular en busca de progreso. Luego de las independencias y el mojón que significó ese momento para los vínculos entre quienes futuramente serían llamados países *desarrollados y en vías de desarrollo*, se sucedieron diferentes etapas que marcaron un proceso de búsqueda de crecimiento y prosperidad que no respondía en un principio a la noción de desarrollo, pero que comparten elementos con ese concepto. Bértola y Ocampo (2012), en línea con otros autores, proponen las siguientes etapas para pensar la historia económica de Latinoamérica:

Una primera etapa, transcurre desde el ciclo de independencias de 1820-1830 hasta la década de 1870, a lo largo de un conflictivo proceso de consolidación de los nuevos Estados latinoamericanos en el que se pierde una posición relativa frente a las ex-metrópolis. Se inicia la Gran Divergencia, marcada por un acelerado crecimiento de los países centrales de Occidente que AL no acompaña, puesto que entre mediados del siglo XVIII y la segunda mitad del siglo XIX, en las economías del Atlántico Norte "la primera Revolución Industrial estaba elevando el PBI per cápita a niveles nunca antes alcanzados" (Coatsworth, 2012, p. 209). En esta etapa, se observan dificultades en construir estados nacionales fuertes y conciliar intereses prescindiendo de liderazgos coloniales, además de encontrarse impedimentos en asumir reformas liberales tales como la abolición de la esclavitud, señalan Bértola y Ocampo (2012) para analizar el período.

Luego, en una segunda etapa transcurrida a partir de la década de 1870, se da una fase de expansión primario exportadora que avanza hasta su crisis en la década de 1930, período que basa su prosperidad en las ventajas comparativas de la exportación de recursos naturales, en el contexto de un aumento en el flujo internacional de capitales y mejoras tecnológicas en los medios de transporte. Se aprecian para ese entonces muestras de modernización institucional, mayor estabilidad en el sistema político y crecimiento económico (Bulmer-Thomas, 1994). Aunque, mientras "las elites hacían negocios rentables, los crecientemente estables gobiernos de AL lograban imponer restricciones sobre el derecho al voto y hacerlas cumplir, lo que excluía a todos menos a pequeñas minorías" (Coatsworth, 2012, p.225). Ello trajo aparejado un aumento de la desigualdad, favoreciendo la concentración de tierra y beneficios para los sectores dominantes (ibid.).

Posteriormente, en la década de 1930 emerge un tercer momento de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que entrará en declinio en los 1970s, tras sustantivas mejoras en la posición relativa de Latinoamérica en el mundo, a pesar de marcadas oscilaciones entre crisis y milagros económicos. El periodo entreguerras marcó un magro crecimiento de las economías europeas, mientras AL desarrolla sus "clases medias urbanas, una clase obrera con experiencia de luchas sociales, un empresariado industrial y nuevos actores en la economía agraria" (Bértola & Ocampo, 2012, p. 150), provocando el fortalecimiento de un mercado interno que complementa la centralidad de las exportaciones. El Estado pasa a regular la economía en mayor medida que hasta ese entonces, creando instituciones monetarias, interviniendo en el control de las rentas surgidas de los recursos naturales, así como en medidas proteccionistas que impulsarán una industrialización que espontáneamente comenzaba a establecerse.

Una cuarta etapa, entre la década de 1980 y principios de los 2000, estuvo signada por una reorientación hacia el mercado. Una fuerte desaceleración del crecimiento de AL trajo aparejada una pérdida de posición relativa que repercutió en una

retracción de las fuentes de financiamiento, debido a un aumento en deuda extranjera y acceso restringido a financiamiento externo, factores que se sumaron a un deterioro de los términos de intercambio, desequilibrios críticos en balanza de pagos y aumento de la inflación (Bértola & Ocampo, 2012). El colapso de los 1980s fue interpretado como una prueba de agotamiento del modelo anterior ISI, liderado por el Estado, llevando a un cambio de paradigma que tuvo al Consenso de Washington como sustento (Moreno-Brid et al., 2005). En busca de estabilidad macroeconómica, se da una década de estabilización y adaptación que también ha sido entendida como una década perdida, dados los costes de la adaptación a las nuevas orientaciones desarrollista que aumentaron la desigualdad y no frenaron el avance de la pobreza (ibid.). Al disminuir el peso del Estado, a la vez que se colocaba a las fuerzas estatales en el centro de la inversión y los procesos de dotación de recursos, se esperaba que AL pasara a ser más eficiente. Los desbalances fiscales y la inflación fueron exitosamente controlados, pero sin que la región acompasara al mundo industrializado.

Por último, podríamos hablar de una quinta etapa de bonanza latinoamericana, impulsada por los precios de las materias primas y una re-primarización extractivista de la economía, conviviendo con iniciativas de protección del consumo doméstico y la producción manufacturera. América Latina dio auspiciosas señales en la primera década del siglo XXI, especialmente si consideramos el período 2004 - 2013. Las exportaciones de minerales y productos agropecuarios, permitieron superar tendencias de rezago en términos de desarrollo respecto de las economías centrales. No obstante, ello condujo a una re-primarización que no aseguró cambios estructurales suficientes para un crecimiento basado en la productividad e innovación (García y Lucena, 2017, p. 159). En tal sentido, una reducción de la deuda externa y un renovado acceso a financiación internacional, permitieron "abrir el abanico de políticas económicas y mejorar las expectativas sobre sus resultados" (ibid., p,163); además, las *Inversiones Extranjeras Directas* se vieron estimuladas por la rentabilidad de la inversión y las políticas económicas del período. La convergencia latinoamericana con las economías desarrolladas a través de una mejor distribución de la riqueza, disminución del desempleo y la pobreza, así como avances en los niveles de desarrollo humano, permitió dar un salto. Sin embargo, éste se vería ralentizado y/o interrumpido tras los coletazos de la crisis de 2009 y una marcada desaceleración de economías claves, tales como China.

Ahora bien, de acuerdo a Bizberg (2015) los modelos de desarrollo en curso se han diversificado en la región, en las últimas décadas. Es que, "aunque durante el período de la ISI se podía hablar de una América Latina en general, ahora es imposible encontrar un modelo de desarrollo único en el continente" (ibid., p. 20). A pesar de que la *desigualdad* y la *jerarquía* son elementos que median el desarrollo capitalista en la región, tal como plantean varios autores, Bizberg aspira a "probar que las dimensiones que definen los diferentes tipos de capitalismo no se determinan por esas características, sino que se combinan de diversas maneras para configurar variantes dentro de la amplia categoría del capitalismo" (ibid., p. 21).

El autor toma en cuenta el papel del Estado en AL, en mayor o menor medida activo en la economía, así como la fortaleza de los sindicatos. "Mientras Brasil (y Argentina) parecen estar en el camino hacia la consolidación de un capitalismo orientado por el Estado y guiado por el mercado interno, México ha construido un capitalismo de subcontratación internacional desarticulado, o bien, articulado externamente" (ibid. p.53), este último en gran medida alimentado por su mercado interno. Asimismo, "Chile parece estar defendiendo una integración al mercado mundial que hemos llamado capitalismo regulado por el Estado y guiado por las exportaciones" (p. 54-55). Pensemos entonces en un Uruguay con una fuerte presencia estatal pero

que depende en gran medida del mercado externo, ante lo cual el estado ha procurado diversificar la producción y las relaciones de mercado. Bizberg (2015) advierte que si no se añade valor a lo que se exporte, poco resta para redistribuir. Mientras la estrategia exportadora continúa siendo blanca de altibajos, el turismo surge como un complemento promoviendo potencialmente una vía para el desarrollo sustentable que agrega valor a los recursos naturales y culturales nacionales.

2.2. En busca de desarrollo sustentable

1972, fue el año de la realización en Estocolmo de la I Conferencia sobre Medio Ambiente Humano. En aquel entonces, el informe *The limits to Growth* realizado a pedido del Club de Roma, puso en evidencia los peligros ambientales de aquella definición unilineal del desarrollo. Avanza un momento histórico de alerta, marcado por férreas críticas al modelo desarrollista de una sociedad de consumo que no tomaba efectivamente en cuenta el agotamiento de los recursos naturales, consecuencia del crecimiento poblacional y económico (Scotto et al., 2008). La defensa ambientalista de una ralentización del crecimiento propuesta por los países en desarrollo, enfrenta la visión de aquellos en vías de serlo puesto que verían dificultada la superación de la pobreza de no apostar por la búsqueda de crecimiento (ibid.). En este contexto histórico sucede la publicación, en 1987, del Informe de la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU (*Informe Brundtland*). Éste pasó a la historia tras acuñar el concepto de desarrollo sustentable, al que define como un proceso "que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones".

En clave de solidaridad intergeneracional, el informe se propone aunar los intereses de ambientalistas y desarrollistas, aspiración que todavía resulta un enorme desafío. En la II Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río, en 1992, así como en ocasiones posteriores, se afianza el afán de trabajo en tal sentido. El nuevo concepto generó ambigüedades y disputas, inclusive en el uso de los términos "sostenible" y "sustentable" que surgen a partir de las discusiones antes descritas. El primero promueve la eficiencia en el tiempo y espacio, entre gestión económica y ambiental, mientras que el segundo priorizaría la eficacia de la sustentabilidad más allá de factores económicos (Bertoni et al., 2011). Esta último podría englobar también al anterior, no a la inversa (ibid.).

Tomemos en cuenta que, en América Latina, durante la etapa de desarrollo primario-exportador, se ocasionaron impactos ambientales severos debido a:

> (...) la expansión de los cultivos de exportación, la deforestación de amplias zonas, la construcción de ciudades, el desarrollo de los ferrocarriles y caminos, la ampliación y diversificación de las actividades mineras, así como la explotación de nuevas y hasta entonces poco explotadas regiones (Bértola & Ocampo, p. 43).

Luego, ello fue sucedido por un período que conlleva "la urbanización, la industrialización y la difusión de la electrificación como insumo para facilitar la construcción de carreteras y la fuerte expansión de la frontera agraria" (ibid.). Además de la transición que implicó "el aumento y generalización del uso de los combustibles fósiles, que en los países de mayor desarrollo relativo se había iniciado en la fase anterior" (ibid.).

Actualmente, en respuesta a las consecuencias y riesgos de esas transformaciones al entorno latinoamericano, la noción de desarrollo humano sustentable confluye en la Agenda de Desarrollo al 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Ambas iniciativas, promovidas por Naciones Unidas, sintetizan avances en torno a las discu-

siones sobre qué desarrollo y para quiénes, a modo de un plan de acción para las personas y el planeta con base en objetivos comunes. Estas hojas de ruta, reconocen el Derecho al Desarrollo como premisa para el accionar local, nacional e internacional, orientando los esfuerzos necesarios para materializar resultados a partir de las discusiones arriba expuestas.

2.3. El desarrollo en un país latinoamericano como Uruguay

Acemoglu et al. (2001) plantean que las áreas de alta mortalidad de los colonizadores en AL "tendieron a atraer a un número pequeño de europeos que tuviese que arriesgar su vida por la oportunidad de explotar a la población local" (Coatsworth, 2012, p. 213), ante lo cual "esas áreas desarrollaron instituciones 'extractivas' incompatibles con el crecimiento económico de largo plazo" (ibid.). Países templados como Uruguay, habrían favorecido la constitución de instituciones fuertes "que hiciesen un mejor trabajo de protección de los derechos de la mayoría de los ciudadanos, vale decir, los europeos" (ibid.). Coatsworth, a partir de Acemoglu (op. cit.), indaga acerca de la velocidad de la modernización institucional de los Estados latinoamericanos, como variable clave para su proceso de desarrollo, afirmando que "el ritmo fue más rápido en las colonias de zonas temperadas" (Coatsworth, 2012, p. 222), especialmente en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay).

En la primera mitad del siglo XX se proclamó y extendió una visión de Uruguay como *país de las cercanías* (Real de Azúa, 1964), tras avances modernizadores iniciados en la década de 1870s tales como la expansión de la educación pública, que avanzaron luego a través de señales de estabilidad democrática, un proceso afianzado de secularización, destacada extensión y calidad de su educación pública, temprana y acelerada urbanización, parcos niveles de desigualdad, además de dar muestras de una incipiente industrialización (Moreira, 2006; De Armas, 2005). Uruguay era entonces celebrado como un país de clases medias que, a su vez, demostraba escasa distancia entre los diferentes estratos que componían a los integrantes del enjuto territorio nacional (Solari, 1964).

Tales apreciaciones perdieron vigor de manera abrupta en la segunda mitad del siglo, aquel aplaudido período de igualdades fue sucedido por otro donde sobresalieron la retracción económica y un marcado estancamiento en diversos ámbitos de la esfera nacional (Arocena & Caetano, 2014). Restaría a partir de ese momento un "largo adiós al país modelo" (Filgueira & Filgueira, 1989, p. 69), entre esfuerzos por la contención del gasto público y reducción del déficit fiscal, que no podrían evitar la llegada de una aguda crisis en 2002. Igualmente, en ese último período, el país lograría "amortiguar los efectos sociales negativos de los procesos de apertura y de ajuste macroeconómico" (PNUD, 1999, p. 39). A partir de 2005, "un abrupto viraje político-ideológico y también económico" (op. cit.), impulsa un proceso de recuperación que mantiene al país en crecimiento desde 2003 hasta 2020, año, este último, que evidencia transformaciones sobre las cuales aún resulta prematuro realizar lecturas; tras el cambio de partido de gobierno por primera vez en quince años, marzo de 2020 coincidió también con el arribo al país de los primeros casos de COVID-19, cuyos coletazos llevarían a una desaceleración del crecimiento económico, ostensible aumento del desempleo e, inclusive, al cierre de fronteras al turismo internacional hasta el mes de noviembre de 2021. Reapertura la cual, entre otras señales de recuperación, da cuenta de un país que retoma los procesos en curso previos a la emergencia sanitaria.

3. El turismo como vía para el desarrollo sostenible en Uruguay

El sector turístico "se ha constituido en un sector clave en la economía uruguaya, tanto por su importancia en la generación de valor agregado, en la creación de empleo y divisas" (Brida et al., 2008, p. 483), siendo su participación correspondiente a una participación en del 7% del PBI en los últimos años cinco años (Uruguay Natural, 2018).

Wallingre (2017, p. 8), sostiene que el turismo se desarrolló de manera tardía en América Latina respecto de Europa, aunque rápidamente pasó a incorporarse dentro de los perfiles de desarrollo de un amplio número de países de la región. Ello, "ya sea como un perfil muy definido a partir del turismo, como un perfil poco definido, y hasta como perfiles en crisis". En tal sentido, el turismo emergió como un medio "para modernizar ciudades, regiones y países, hasta llegar, en algunos casos, a las mayores ambiciones depositadas como instancias objeto de todo desarrollo" (ibid.). Dwyer y Spurr (2012), por su parte, afirman que los estados reconocen cada vez más la oportunidad de generación de renta del turismo, impulsando esfuerzos nacionales para la promoción de dicha actividad propulsora de desarrollo. Ambos investigadores, argumentan que la referida actividad se asocia usualmente a ser una vía para el desarrollo sostenible, asumiendo una dimensión económica al lado de otras social y ambiental. Asimismo, autores como Ruschmann (2010), advierten sobre los impactos negativos de un crecimiento no planificado o monitoreado.

A fin de reducir la pobreza, mejorar la igualdad y generar empleos, el desarrollo sustentable cuenta con el turismo como un aliado a mediano y largo plazo, según defiende la Organización Mundial del Turismo (OMT). Para el organismo, el turismo permite impulsar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en tanto representa alrededor de un 10% del PBI mundial y un 10% de las fuentes de empleo, tiene la potencialidad de promover la preservación del patrimonio natural y cultural del que depende (TOURISM4SGDS, 2020).

En Uruguay si bien el turismo internacional, desde principios del siglo XX, pasó a ser visto como una notable fuente de recursos a partir de la llegada de argentinos y en segundo lugar los brasileños aunque en menor proporción (Díaz Pellicer, 2012; Da Cunha et al., 2012). Es que "muchos países de la región desde hace décadas consideran al turismo como un pilar desarrollador, y generan diversos instrumentos y propuestas, algunas tendientes a apoyar los beneficios del sector en el crecimiento de los países" (Wallingre, 2017b, p. 9). No obstante, "desde el ingreso a la etapa del turismo masivo (o industrial), existen también posturas críticas sobre sus logros" (ibid.). La turistificación o masividad, pueden traer resultados opuestos a la sostenibilidad, si no se cuenta con una planificación que tienda a desestacionalizar, a diversificar, a valorizar y distribuir sin meramente apostar a la cantidad. Aspecto este último que es explicitado en el último Plan Nacional de Turismo en Uruguay, ante la apuesta a turistas de fuera de la región que permanecen más tiempo, valoran más y están dispuestos a un mayor gasto; igualmente, un ostensible énfasis en la cantidad de visitantes contradice esa visión.

En síntesis, los principales diagnósticos sobre el sector turístico uruguayo hasta el momento (Campodónico, 2017; MinTur, 2009; MinTur, 2019b; Silva & Gelabert, 2011), insisten en la necesidad de diversificar la oferta (focalizada en el turismo de sol y playa) y las regiones de interés (litoral oeste, sur y este), desestacionalizar (trascender concentración de la actividad en el verano), así como superar dependencia de Argentina como destino emisor. La propuesta de un horizonte sostenible, basado en la desestacionalización y distribución en el territorio nacional, son medidas que aproximan a esa perspectiva y se articulan entre sí. Aunque, las expectativas de la práctica del turismo en el Este y en el verano de Uruguay, consisten en un fenómeno instalado de difícil transformación.

3.1. La planificación del turismo en Uruguay

La consigna "Uruguay, país de turismo", se instaló en la década de 1930 y "supuso la construcción de una nueva imagen que amplió la ya existente y puso en circulación un nuevo conjunto de representaciones que buscaban integrar las diversas regiones que se vislumbraban como potenciales mercados turísticos" (Maronna, 2012). Desde aquel entonces, los *atributos naturales* de Uruguay fueron el foco del país turístico; siendo especialmente las playas uruguayas pasibles de un marcado énfasis en la promoción del país como destino (Da Cunha et al., 2011). Antes, los esfuerzos gubernamentales se habían concentrado exclusivamente a la difusión de Montevideo como ciudad balnearia, para progresivamente incluir otras costas, sierras y aguas termales; emergía un país hospitalario (amable), seguro y de paisajes atractivos, bajo la noción institucionalizada de "país de turismo" (Da Cunha et al., 2012). Tales transformaciones obedecieron a causas como el auge regional y europeo de la práctica del turismo, así como "a la percepción del turismo como un negocio rentable –ya que la franja costera era un espacio improductivo para el país ganadero–" (Campodónico, 2017, p. 220).

Entre las décadas de 1930 a 1960, fueron creadas la Comisión Nacional de Turismo (1933) y luego la Dirección Nacional de Turismo (1967), tal como indica Díaz Pellicer (2012). El surgimiento de esos organismos sucedió en períodos críticos para la estabilidad socioeconómica del país, en ese sentido representan un reconocimiento de la industria turística como una valiosa alternativa a sectores tradicionales de la economía uruguaya (agropecuaria e industria). En paralelo, el surgimiento de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en la década de 1960, como espacio de planeamiento a mediano y largo plazo del desarrollo nacional, dio cuenta de la relevancia de invertir en el desarrollo de infraestructura para el turismo, señala Campodónico (2018). Tras lo cual, en la década siguiente diversas asesorías internacionales fueron encomendadas para delinear acciones a emprender en tal dirección (ibid.), definiendo las mismas tanto zonas estratégicas, como programas de difusión, demandas de capacitación, necesidades del sector privado, políticas cambiarias, obras públicas a ser ejecutadas, entre otras recomendaciones.

La primera Ley de Turismo fue promulgada en 1974, mientras que, al cumplirse un año del retorno democrático, se crearía en 1986 el Ministerio de Turismo. Posteriormente, en 2003, éste procedería a impulsar la marca turística *Uruguay Natural* para atraer visitantes, la cual posteriormente devendría en marca país. En 2009, un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo posibilita el primer Plan Nacional de Turismo para la siguiente década, en el marco de consultas territoriales a actores públicos y privados, siguiendo iniciativas de los equipos técnicos del Ministerio de Turismo (Campodónico, 2017). En 2019 fue lanzado el segundo Plan Nacional de Turismo en el marco de crecientes esfuerzos de planificación y monitoreo del área.

3.2. Turismo y desarrollo en informes, planes y prospecciones: Un análisis y aproximación al caso uruguayo

¿Cómo se justifica la relevancia de la actividad turística para el desarrollo del Uruguay? ¿Hacia cuáles modelos de desarrollo ésta se orienta? En diálogo con las discusiones antes presentadas, serán analizados documentos gubernamentales estratégicos para la planificación de la actividad turística en Uruguay. Los mismos dan muestras de los modelos de desarrollo que orientan a la actividad, tanto de forma explícita como a partir de criterios implícitos en su elaboración.

El *Plan Nacional de Turismo Sostenible 2030* (PNTS 2030), aspira a "construir una visión de futuro deseable", a partir de objetivos estratégicos y tras un proceso participativo (MinTur, 2019b, p.

5 - 6). En cumplimiento a la ley N° 19.253 citada al inicio de este artículo, el mismo es concebido como un acuerdo "que debe orientar la actuación del sistema a mediano plazo" (ibid., p. 31), siendo coordinado por el Ministerio de Turismo en diálogo con el sistema turístico que integran los diferentes actores de la actividad. Esta planificación es defendida como relevante "no sólo para el sector, por ser la única forma de poder anticipar y/o crear nuevas realidades que se ajusten a lo que queremos del turismo, sino también para el país" (ibid., p.8).

En primer lugar, el referido Plan insiste en afirmar "que el turismo se ubica en 8,6% del Producto Bruto Interno (PBI)" (ibid., p.8), según la cuenta satélite por el MinTur consultada. Asimismo, "a través de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) se cuantifican de 100 a 110 mil puestos de trabajo." (ibid., p. 8). En complemento, se aduce una tendencia al crecimiento del turismo que no cede ante vaivenes de la economía internacional. A modo de sustento, se recurre a datos de la OMT, correspondientes al año 2017, que evidencian las ventajas de esta actividad, además de datos tales como los siguientes: "desde la crisis internacional del año 2009 se ha mantenido un incremento de las llegadas internacionales en niveles superiores al 4%, tanto en las economías avanzadas como emergentes" (ibid. p. 18). El documento sostiene también que la OMT predice la continuidad de la tendencia de crecimiento para 2030, especialmente a partir del crecimiento de las economías emergentes (ibid., p. 19).

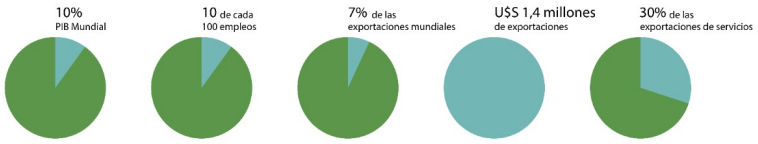

Figura 1 | Incidencia del Turismo en la Economía Global
Fuente: Adaptado de OMT (apud MINTUR, 2019b)

En segundo lugar, se plantea al turismo como un medio para el desarrollo sostenible. "Más allá de que el turismo aportará a la concreción de la mayoría de los 17 ODS, está incluido específicamente en tres de ellos: el trabajo decente, la producción y el consumo sostenible, y la vida submarina." (p. 20). El sector turístico es destacado, en línea con lo propuesto por la OMT, como propulsor de la concreción de tales objetivos. Ello, en el marco de políticas públicas que acompañen ese fin, así como de su integración a la currícula e investigaciones de la Academia, su incorporación a modelos de negocios y buenas prácticas empresariales, así como de la propia conciencia de los visitantes en sus viajes. La convergencia con los lineamientos de la OMT, dejan a traslucir orientaciones de planificación ligadas a premisas y tendencias globales, adaptadas a las especificidades nacionales. En las orientaciones del PNTS 2030 (2019b, p.20) se destacan los siguientes puntos:

- **Objetivo 8.9** | De aquí a 2030 elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.
- **Objetivo 12.b** | Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.
- **Objetivo 14.7** | De aquí a 2030, aumenta los beneficios económicos que los pequeños

> Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la agricultura y el turismo.

En tercer lugar, se señala que "Uruguay representó en 2017 el 1,8% del total de llegadas internacionales de las Américas y el 10% del total de las de América del Sur, posicionándolo como el sexto destino de la región. Según la Cuenta Satélite de Turismo (CST) el PBI turístico representa 8,6% del total y 6,34% de los puestos de trabajo generados en la economía." (p. 21). Se ratifica y refuerza el crecimiento sostenido en el número de turistas, que rondó los 4.000.000 para 2017, batiendo un récord histórico. "El empleo turístico representa el 6,4% en el total de puestos de trabajo creados por la economía" (ibid.p. 29), afirma el plan, a la vez que se propone superar la estacionalidad de la actividad en los meses de verano y trascender la concentración de la actividad en la zona costera Sur y Este.

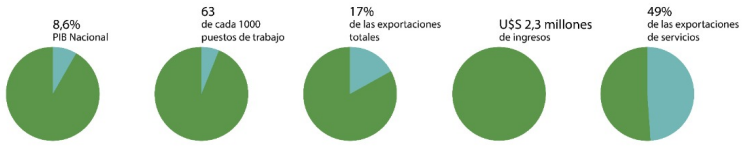

Figura 2 | Incidencia Económica del Turismo en Uruguay 2017
Fuente: Adaptado de MINTUR (2019b)

El documento indica que "se debe tomar en cuenta que no hay turismo sin productos turísticos y sin un conjunto de individuos interesados en esa oferta, de modo que justifiquen la existencia económica de la actividad." (ibid., p.44). El turismo, más allá de fines de sustentabilidad y otros, es argumentado como una actividad económica que demanda ser rentable, exige inversiones en infraestructura y planificación para su desarrollo. Se propone, en el antes citado documento, que el turismo cuenta con un "rol fundamental en el desarrollo socioeconómico de los países, generando ingresos, creando empresas y puestos de trabajo y desarrollando infraestructuras" (p. 17). Aunque, han de tomarse cuidados para la sostenibilidad en el tiempo de esas condiciones. El turismo y las "segundas residencias", se señala, han "posibilitado la inversión inmobiliaria y, en algunos casos, una especulación que no repara en las normas de ordenamiento territorial y en los impactos en el medio ambiente." (p. 11). Ese desafío, atraviesa al sector turístico en la necesidad de actuar articulando intereses económicos ante los efectos no previstos de los múltiples intereses que convergen en él, los cuales amenazan sus sostenibilidad económica a futuro. El documento indica la necesidad de tomar medidas para que el interés económico en la región, no traiga efectos contraproducentes a futuro. El plan plantea tres ejes de trabajo, a fin de responder a un modelo de desarrollo sostenible.

El eje n° 1 "Planificación, gestión del territorio y diversificación de la oferta turística" plantea la "elaboración de, al menos, cinco instrumentos de sostenibilidad relacionados con productos turísticos (planes de uso, manejo, ordenamiento territorial)". Asimismo, se puntualiza la intención de "mantener e incrementar la inversión realizada con base en el fundamento del H2030 (por ejemplo, contemplando accesibilidad, calidad y respeto de los acuerdos laborales, así como de las normas ambientales)." En este eje de trabajo, se remarca la necesidad de tomar en cuenta "la sostenibilidad ambiental, económica, sociocultural de la actividad", en el marco del Horizonte 2030. El eje n° 2

"Empleo, emprendedurismo, formación e inclusión social", aborda más que nada la sostenibilidad de la actividad en términos de una mayor formación de recursos humanos que distribuya el ingreso, así como una superación de la zafralidad de la actividad para la mejora de las condiciones de vida de sus trabajadores. El eje n°3 "Marketing, promoción y comunicación", no hace mención explícita al modelo de desarrollo buscado, más allá de intenciones de desregionalizar y de las expectativas de un mayor impacto comunicacional en tecnologías digitales.

Los siguientes puntos citados detallan la línea de acción "Sostenibilidad Turística", parte del eje n°1:

- Propender a la sostenibilidad de la actividad turística en todo el territorio nacional, respetando –especialmente– la sobre ocupación de los destinos y las dinámicas costeras y litorales.

- Articular acciones con otros sectores de actividad y organismos gubernamentales que cuentan con representaciones regionales y/o locales que puedan facilitar la aplicación de la gestión turística.

- Orientar hacia el cumplimiento de las normas de Ordenamiento Territorial por parte de los proyectos turísticos

- Continuar el diálogo con la sociedad uruguaya a efectos de que el turismo sea considerado en la aplicación de la Ley de Ordenamiento.

- Resguardar la seguridad, factor decisivo en la llegada de visitantes a nuestro país y marco imprescindible para las actividades turísticas.

- Trabajar en la construcción de una nueva cultura de visitantes más responsables y generar conciencia socio ambiental entre los operadores, de forma que permita captar turistas que se involucren con los destinos y profundicen una experiencia directa con las comunidades.

- Impulsar la convergencia de políticas del MINTUR y otras instituciones públicas que contribuyan a mejorar el desempeño socio ambiental y económico de la actividad turística, promoviendo buenas prácticas, uso de tecnologías y apoyo a la transformación productiva de los actores del sector.

Año a año, los anuarios del Ministerio de Turismo rinden cuenta de los logros de la cartera. El *Anuario 2019*, a través de estadísticas concernientes a egresos e ingresos al país, orígenes de los visitantes y número de los mismos, uno de sus apartados refiere al impacto del sector, brindándose los siguientes gráficos:

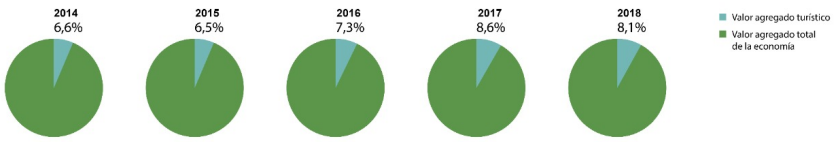

Figura 3 | Participación del Turismo en la Economía del Uruguay 2014 - 2018
Fuente: Adaptado de MINTUR (2019a)

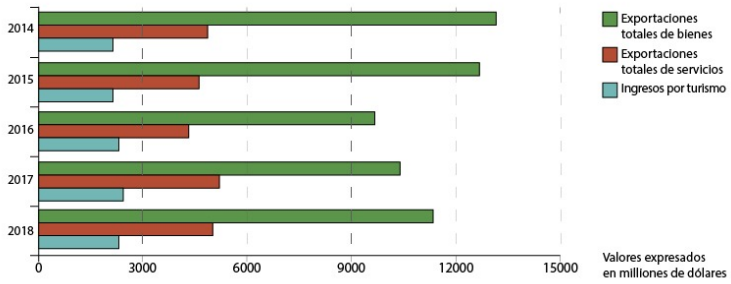

Figura 4 | Gasto turístico receptor respecto de exportaciones de bienes y servicios 2014 - 2018
Fuente: Adaptado de MINTUR (2019a)

El anuario deja a entrever un énfasis en los reportes económicos de la actividad, en mediciones que cuantifican los resultados de la misma. Datos sobre la distribución de los turistas en el territorio y en los meses del año, son ofrecidos a fin de evaluar la desestacionalización y territorialización de la actividad, sin embargo no se ofrecen mayores estadísticas para evaluar el impacto ambiental del sector. Ello podría resultar de difícil medición, siendo lo más cercano un indicador sobre el gasto de los visitantes. Evidente resulta un énfasis en la constante expansión de la actividad en un claro afán de afirmar sus contribuciones al desarrollo del país, especialmente en materia de crecimiento económico, siendo menos tangible un monitoreo sobre la sostenibilidad de la actividad.

Por otro lado, el *Estudio prospectivo Turismo 2050*, llevado a cabo por un importante organismo de planificación estatal dependiente de Presidencia como es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en conjunto con el Ministerio de Turismo, arroja luz sobre las orientaciones para el desarrollo del país para las próximas tres décadas.

Álvaro García, director de la Oficina de Planeamiento y presupuesto, introduce el informe indicando que al estudiar un sector productivo como el turismo, se atienden "actividades que dinamizan la economía nacional y generan oportunidades de empleo para más de cien mil uruguayos y uruguayas". Una vez más se resalta la importancia económica del sector. Agrega, en seguida, que el mismo "promueve herramientas de acceso a servicios turísticos para todos y todas y pone en valor nuestros lugares y nuestra historia" (OPP, 2019, p. 6). La promoción del turismo adquiere un rol de inclusión social, así como de preservación natural e histórica. En las conclusiones del documento se continúa resaltando al turismo como medio para el crecimiento económico y la generación de empleo, allí se expresa lo siguiente:

> El turismo es actualmente uno de los sectores que provee mayor ingreso de divisas al país, con un aporte significativo al PIB y al empleo nacional. Se trata, a su vez, de un sector en expansión a nivel internacional cuyas proyecciones hablan de un incremento sostenido en las próximas décadas, fruto del ingreso de nuevos turistas desde las economías emergentes así como de una incorporación creciente de los viajes en la rutina anual de los individuos, en búsqueda de nuevas experiencias y de desconexión, en un marco de hiperconexión digital creciente (ibid., p. 59).

El estudio, basado en consultas cualitativas a expertos y actores claves en la materia, refleja recurrentes aspiraciones de desestacionalizar y ex-

pandir la actividad del sector en el territorio. A futuro, se espera del turista un mayor ánimo en buscar destinos menos densificados y ello impactaría en una mayor sustentabilidad dada una distribución en el territorio que involucraría a más trabajadores, sin una turistificación de impactos nocivos, a lo que se sumaría una mayor colaboratividad propiciada por las nuevas tecnologías. A su vez, se involucraría a más personas para la distribución de los frutos de la actividad, antes esas hipótesis. El desarrollo sostenible de la actividad aparece como una orientación implícita, se da por hecho su concretización; no obstante, un acompañamiento de esos fines no cuenta con mayores insumos para su realización, si bien ello trasciende los fines del documento. A modo de cierre, el informe indica lo siguiente:

> En este contexto, resulta pertinente preguntarse quiénes van a ser los turistas del futuro que reciba Uruguay (ya no focalizados en el producto sol y playa), quiénes van a ser los prestadores de servicios turísticos (con una visión no restrictiva a los recursos humanos vinculados al sector, sino con una mirada más amplia, dada la consolidación de plataformas de economía colaborativa) y cuál va a ser el rol del sector público en este nuevo entramado turístico (ya no centrado principalmente en la promoción de destinos, dada una proactividad selectiva de los propios turistas).(ibid., p. 59)

4. Consideraciones finales

En su introducción al libro *Desarrollo del turismo en América Latina*, Noemí Wallingre se pregunta:

> ¿Cuáles son los modelos -si existen- y fases de avance del desarrollo del turismo en cada país?; ¿cuáles son las razones por las que los gobiernos lo promueven?; ¿cuáles son los territorios priorizados?; ¿cuáles son las políticas implementadas para propulsarlo?; ¿qué incidencia tuvieron o tienen los organismos internacionales y la consolidación de la internacionalización del turismo? Y, por sobre todo, ¿cuál es el sentido de incorporar el turismo al perfil de desarrollo de los países y los resultados que del sector se esperan? (2017a, p.9)

Las preguntas que la autora instiga, para el caso uruguayo remiten a un avanzado estadio de desarrollo del turismo, reconocido éste como estratégico para el crecimiento económico y la generación de empleo a través de atractivos naturales nacionales, especialmente.. En Uruguay, el turismo cuenta con una institucionalidad consolidada luego de décadas de valoración y esfuerzos para la dinamización de la actividad (Campodónico, 2017; Díaz Pellicer, 2012). Los informes citados remiten a apuestas en fortalecer regiones turísticas consolidadas (Este, Metropolitana y Litoral) e impulsar otras nuevas (Norte, Centro-Oeste), insistiendo en superar la zafralidad estival de la actividad y promover más fuentes de empleo. Los lineamientos de la OMT traslucen en la planificación nacional del turismo, el cual se torna una herramienta para el desarrollo sostenible entendiendo a la actividad como afín a tales orientaciones, habida una planificación estratégica que así lo permita; premisas que la OMT ha impulsado globalmente en los últimos años. En tal sentido, se ha apostado a una perspectiva sustentable que involucre eslabones productivos al punto de integrar servicios, producción local y tradiciones a un destino como sucede en diversos ejemplos observables (Folgado-Fernández et al., 2019). El énfasis en la naturaleza de Uruguay para la marca país, reivindica no sólo paisajes

a mostrar sino también a preservar.

El Estado uruguayo cobra un rol de liderazgo, articulando a los actores del sector, apoyando a los mismos, trazando metas para la conducción de la actividad. Se cuenta con instituciones sólidas para tales intenciones, lo cual podría asociarse a las discusiones antes planteadas, a partir de Acemoglu et al. (2001) y Coatsworth (2012), en relación a herencias de las aspiraciones de sus primeros migrantes y las particularidades geográficas del territorio nacional, aunque más allá de esa posibilidad, importa dar cuenta de un reconocimiento y confianza en el rol del Estado (Arocena & Caetano, 2014). Ello concede pertinencia y peso a documentos públicos como los aquí estudiados, que refieren a modelos de desarrollo delimitados en sus orientaciones y con continuidad en el tiempo.

Bizberg (2015), para el escenario actual, resaltaría el papel estatal de orientación de la actividad pública y privada por parte del Estado uruguayo, que se refleja en materia de turismo así como en otros sectores, para una economía interna de pequeña escala que depende de mercados extranjeros (compradores y emisores de turistas). Asimismo, discusiones clásicas en términos de desarrollo destacarían la intencionalidad uruguaya de articular las políticas de turismo a referencias globales como la Agenda 2030, sin dejar de resaltar el crecimiento del PIB como un clásico objetivo de desarrollo y el aumento del empleo como un aspecto que extiende explícitamente su implicancia social. El turismo posibilitaría desarrollo humano, en los términos antes descritos por parte de Bertoni et al. (2011), especialmente al permitir involucrar pequeños productores y acortar los eslabones entre productores y consumidores, algo viable en la escala de la sociedad uruguaya. De hecho, así está planteado en las intenciones del Plan Nacional de Turismo al buscar acerca turistas a poblaciones dispersas en el territorio. Desestacionalizar y expandir territorialmente cada vez más la actividad forman objetivos centrales

4.1. Desafíos

Sin embargo, aún avanzando en la dirección antes descrita, ¿cuál es el límite entre crecimiento y sostenibilidad? Esa incógnita será decisiva, siendo importante avanzar en su respuesta más allá de las intenciones propuesta en los documentos analizados. Tal como Bértola y Ocampo (2012) señalan, la reprimarización en América Latina tuvo un alto impacto ambiental, especialmente dadas las facilidades para una mayor extensión en el territorio de la actividad agropecuaria y una subsecuente explotación productiva. El turismo puede surgir como un sustituto a esas dinámicas, o un complemento que a su vez incida en una mayor preservación ambiental, pero también puede tornarse una nueva forma de explotación de territorios aún escasamente explorados cuyas consecuencias resulten desfavorables a largo plazo. El desafío consiste en una implementación cuidadosa y monitoreo constante de las orientaciones desarrollistas planteadas en los documentos tratados, tal como Ruschmann (2015) advierte insistiendo en la necesidad de planificación y luego seguimiento para la sostenibilidad del sector. Ello resulta indispensable para que planes de acción se traduzcan en hechos, sin desdibujarse lejos de lo planificado y cuando ya es demasiado tarde para volver atrás. El turismo, de acuerdo al marco legal uruguayo, significa "un trascendente factor de desarrollo cultural, económico y social, tanto para las naciones como colectivos cuanto para los individuos en particular" (Ley N° 19.253). En tanto actividad económica, ha cobrado relevancia para Uruguay en materia de desarrollo económico, humano y sostenible. Así trasluce en los lineamientos que orientan al sector, propuestos por los organismos gubernamentales gestores del mismo.

Los materiales consultados para este artículo, remiten a un marcado énfasis en la centralidad económica del sector, luego resaltan su capacidad de promover empleo y en seguida remarcan sus aportes al cuidado del ambiente. En ese marco, la

actividad pretende impulsar su sostenibilidad al extenderse en el territorio y a lo largo del año (desconcentrando su impacto en zonas y períodos específicos), generar puestos de trabajo al contribuir con prácticas colaborativas y de producción en pequeña escala (sin negar iniciativas de mayor porte), apostar a un ordenamiento territorial acorde y eficiente. Sin embargo, el énfasis sobre el crecimiento del sector exige una mayor atención al monitoreo del impacto ambiental y social de la actividad en su creciente masificación, aspecto que resulta de difícil medición y control; desestacionalizar y regionalizar son medios para ello, aunque exigen un seguimiento constante a no ser desatendido.

A diferencia de otros sectores económicos, un modelo de desarrollo sostenible aparece como central y estratégico para el turismo. El Estado surge como agente protagonista para la planificación en el área, en asociación y diálogo con pequeños y grandes empresarios, integrándose las voces del gobierno nacional, los gobiernos departamentales y locales. De esta forma se pretende impulsar el bienestar económico que el PBI uruguayo refleja gracias al sector, el bienestar social de las fuentes de empleo generados por la actividad y el cuidado ambiental que se espera traiga aparejado el apoyo a pequeños productores y empresarios locales, la preservación de atractivos naturales y culturales, entre otros. La puesta en valor del país, mediante el turismo, corre el riesgo de una turistificación que escape de control, con su consecuente perjuicio a futuro sobre la economía, sociedad y ambiente; ello torna necesario un seguimiento minucioso de la actividad, tal como los propios documentos abordados sugieren y se espera logre ser concretado puesto que de ello dependerá, en gran medida, cuanto sugieren tales textos.

El turismo como vía para el desarrollo en clave sostenible persiste en el discurso, aunque las acciones y propuestas consecuentes de ello surgen como campo de disputa entre actuales y anteriores autoridades. El modelo de inversiones a priorizar parece divergir, siendo un ejemplo palpable el megaproyecto de un hotel oceánico que ha dividido aguas entre la administración en curso y su predecesora (Montevideo Portal, 2021), como una amenaza al desarrollo sostenible. No obstante, en períodos anteriores grandes inversiones de diversas características también han sucedido, resultando difuso el corte entre lo sostenible y aquello que no lo es.

Las directrices mencionadas en este artículo, fruto de procesos de consulta territorial y análisis técnico, han reflejado lineamientos hacia un desarrollo de la actividad turística que involucre a múltiples actores a lo largo del país y de los diferentes períodos del año, distribuyendo la participación en el rubro mientras a su vez se convive con prácticas de turismo masivo. El fortalecimiento de participantes emergentes en el área, junto con el encuentro de vías para desconcentrar la problemática masividad acotada en el tiempo de su actividad, reflejan aspiraciones claves. A la fecha, ante un reciente cambio de gobierno y, puntualmente, redefiniciones sucesivas en las autoridades de la cartera de Turismo en el correr de 2021, los documentos aquí estudiados enfrentan interrogantes desde la construcción de política pública.

Las referencias a la planificación pre-existente cobran un carácter poco explícito, aunque se evidencian perspectivas afines en términos de involucrar nuevas prácticas y actores turísticos. A lo cual, el contexto de pandemia sumerge en un apelo a redefiniciones sobre hacia dónde va el sector (ECLAC, 2020). Aquello hasta el presente pretendido en la planificación estatal surge como norte, aunque exigiendo innovar en las formas de su realización para nuevas reglas de juego en el corto plazo.

4.2. Perspectiva

En el mediano y largo plazo, la promoción del turismo como una vía para el desarrollo sostenible del país presenta como desafío la continuidad

en el diálogo entre gobiernos y emprendedores del sector para el cumplimiento de metas, más allá de cambios coyunturales en la conformación política. El intercambio de información, a través del conocimiento y respeto de acuerdos previos han de sostenerse, sin que ello esté exento de monitoreo y evaluación de los mismos. El apoyo a iniciativas de pequeños y medianos emprendedores, así como el respaldo a proyectos comunitarios capaces de diversificar el abanico de destinos y experiencias para el turista, surge como una vía estratégica para desconcentrar y complementar las localidades tradicionales de turismo, incorporando un amplio número de actores partícipes de las dinámicas del turismo. Por otra parte, la radicación de migrantes residenciales (retirados, teletrabajadores, otros), cuyo estilo de vida e incidencia local remiten al de turistas a tiempo completo, contribuye a las dinámicas turísticas desde perfiles involucrados con el territorio, al cual eligieron y suelen valorar al punto defender su cuidado.

Al mismo tiempo, el fortalecimiento de cadenas de valor entre productores locales y turistas consumidores, a través de la mediación de agentes turísticos, demanda ostensibles esfuerzos. Asimismo, la capacidad de carga de los diferentes destinos del país demanda estudios y medidas para la gestión de los mismos, indagando a la vez respecto de su impacto ambiental. Resulta fundamental establecer políticas de ordenamiento territorial pensadas desde las particularidades de las dinámicas turísticas - cimentadas en segundas residencias, hospedajes y amenidades -, así como pautar medidas desestimuladoras de la especulación inmobiliaria y procesos transparentes de adjudicación de permisos de obra. A futuro, han de establecerse contornos para el crecimiento sostenible de los destinos turísticos actualmente afianzados, así como garantizar acciones de promoción de aquellos menos consolidados. En ese proceso, adquiere suma relevancia apostar por experiencias que involucren en clave de gobernanza a las poblaciones locales, a productores y gestores turísticos locales, regionales, así como nacionales, valorando el patrimonio natural y cultural asociado.

Bibliografía

Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, *91*, 1369-1401.

Arocena, R. & Caetano, G. (2014). Escenarios para el futuro del Uruguay en el contexto latinoamericano contemporáneo. *Relaciones Internacionales*, *46*. Instituto de Relaciones Internacionales.

Bértola L. & Ocampo, J. (2012). *Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

Bertoni, R., Castelnovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodríguez, J. & Rumeau, D. (2011). *¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo*. Montevideo: Udelar, CSE.

Bizberg, I. (2015). *Variedades del Capitalismo en América Latina los Casos de México, Brasil, Argentina Y Chile*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Brida, J. G., Lanzilota, B. & Risso, A. (2008). Turismo y crecimiento económico: el caso de Uruguay. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, *6*(3), 481-492.

Bulmer-Thomas, V. (1994). *The Economic History Of Latin America Since Independence*. Cambridge University Press.

Campodónico, R. (2017). El desarrollo turístico en Uruguay (1960 -2014). En: Wallingre, N. (coord). *Desarrollo del turismo en América Latina: fases, enfoques e internacionalización*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Campodónico, R. (2018). Uruguay: el papel de las asesorías internacionales. *Divulgatio. Perfiles académicos de Posgrado*, *2*(06), 121–138.

Coatswoth, J. H. (2012). Desigualdad, instituciones y crecimiento económico en América Latina. *Economía*, *XXXV*(69), 204-230.

Da Cunha, N. & Campodónico, R. (2012). Uruguay: Hacia la noción de país turístico. Estudio histórico 1930 – 1955. *Anuario IEHS - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires*, *27*, 331-367.

Da Cunha, N., Campodónico, R., Maronna, M., Duffau, N. & Buere, G. (2012). *Visite Uruguay: del balneario al país turístico*. Montevideo: Banda Oriental.

Da Armas, G. (2005). *De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. En: 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Caetano, Gerardo (org.). Montevideo, Taurus, 2005.

Díaz Pellicer, L. (2012). El turismo receptivo en Uruguay (1930-1986). *Documento de Trabajo Nº 27*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

Dwyer, L., & Spurr, R. (2012). *Tourism Economics Summary*. STCRC Centre for Economics and Policy.

ECLAC (2020). *Report on the economic impact of coronavirus disease (COVID-19) on Latin America and the Caribbean*. Santiago: ECLAC, 2020.

Filgueira, C. & Filgueira, F. (1989). *El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: Arca.

Folgado-Fernández, J. A., Di-Clemente, E. & Hernández-Mogollón, J. M. (2019). Food festivals and the development of sustainable destinations. The case of the cheese fair in Trujillo (Spain). *Sustainability, 11*(2922), 1-14.

García J. y Lucena, G. (2017). ¿Qué quedó en América del Sur tras la bonanza en los mercados de materias primas? En: *Estudios del Desarrollo: enfoques, instrumentos de medición y trabajos empíricos*. Rodríguez, Ignacio y Sanhueza, Paulina (coords.). Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.

Ley Nº 19.253. Actividad turística. Montevideo: Parlamento, 2019. Disponible en: `https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1857433.htm`. Recuperado: 09/12/2019.

Max-Neef M. (1993) *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Nordan.

Maronna, M. (2012). Las representaciones del Uruguay turístico en 1930. *Estudios y Perspectivas en Turismo, 21*(2012), 568 – 584.

Ministerio de Turismo (MINTUR). (2019a). *Anuario, estadísticas de turismo*. Montevideo: MINTUR.

Ministerio de Turismo (MINTUR). (2019b). *Plan Nacional de Turismo Sostenible 2019 – 2030*. Montevideo: MINTUR

Montevideo Portal. (n.d.) No es por ahí. "Improvisación y contrasentido": críticas de un exjerarca de Turismo al hotel de Rocha. Disponible en: `https://www.montevideo.com.uy/Noticias/-Improvisacion-y-contrasentido--criticas-de-un\-exjerarca-de-Turismo-al-hotel-de-Rocha-uc777925`. Recuperado: 30, jul., 2021.

Mooney, H. & Zegarra M. A. (2020). Extreme Outlier: The Pandemic's Unprecedented Shock to Tourism in Latin America and the Caribbean. *Policy Brief IDB-PB-339*. IDB.

Moreno-Brid, J., Pérez Caldentey, E. & Ruíz Nápoles, P. (2004) The Washington consensus: a Latin American perspective fifteen years later. *Journal of Post Keynesian Economics, Taylor & Francis Journals, vol. 27*(2), pp. 345-365.

Moreira, C. (2006). De la "Suiza de América"al "paisito": Escenarios y prospectivas del Uruguay en la tercera ola de la democracia. PNUD, Montevideo. Disponible en: `http://papep-undp.org/sites/default/files/user/uruguay-_de_la_suiza_de_america_al_paisito_moreira_octubre_2006.pdf` Recuperado 15/4/2017.

OPP - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2019). *El turismo del futuro en Uruguay: Estudio prospectivo*. Montevideo: OPP.

PNUD (1999). *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay*. Montevideo: PNUD.

Real de Azúa, C. (1964). *El impulso y su freno*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Scotto, G., De Moura Carvalho, I. & Guimarães, L. (2008). *Desenvolvimento Sustentável*. Petrópolis: Ed.Vozes.

Solari, A. (1964). La sociología y la sociedad uruguaya. En: *Estudios sobre la sociedad uruguaya, Tomo I*. Montevideo: Arca.

Ruschmann, D. (2010). *Turismo e Planejamento Sustentável: A Proteção do Meio Ambiente* (16a ed). São Paulo: Papirus.

Seers, D. (1979). The Meaning of Development. *Revista Brasileira de Economia - Fundação Getúlio Vargas, 24*(3).

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.

Silva, R. & Gelabert, L. (2011). *Uruguay Natural: La Diferenciación de un destino turístico emergente*. Madrid: Instituto de Empresas, Fundación OMT-Themis, MinTur Uruguay.

Tourism4SGDS (2020). Tourism & Sustainable Development Goals. Disponible en: http://tourism4sdgs.org/tourism-for-sdgs/tourism-and-sdgs/. Recuperado: 06/01/2020.

Veiga, D. (2015). *Desarrollo local y estratificación social Uruguay 2001-2013. El Uruguay desde la sociología XIII* / Marcelo Boado, (coord). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Departamento de Sociología.

Wallingre, N. (2017a). Introducción. En: Wallingre, N. (coord). *Desarrollo del turismo en América Latina: fases, enfoques e internacionalización*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2017a.

Wallingre, N. (2017b). Desarrollo del turismo como política de Estado en Argentina. Antecedentes y transformaciones. En: Wallingre, N. (coord). *Desarrollo del turismo en América Latina: fases, enfoques e internacionalización*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.