

Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050

Serie de divulgación - Volumen XI
Dirección de Planificación
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

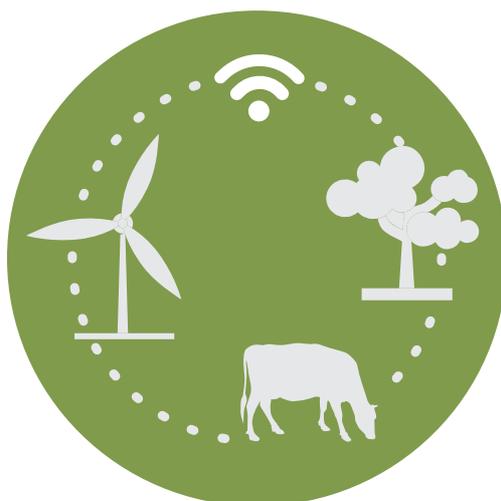
Estudio prospectivo en turismo a 2050



Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050

*Serie de divulgación - Volumen XI
Dirección de Planificación
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

El turismo del futuro en Uruguay **Estudio prospectivo**



Dirección de Planificación

Torre Ejecutiva Norte
Plaza Independencia 710, 6to piso
Montevideo, Uruguay
Teléfono: (+598-2) 150 int. 3560
Correo: planificacion@opp.gub.uy
Sitio web: www.opp.gub.uy

Montevideo, abril de 2019.

© Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Coordinación general y redacción:

Carolina da Silva y María Pía Mascari

Equipo técnico interinstitucional:

Karina Larruina (Planificación Estratégica y Mejora continua – Ministerio de Turismo), Rosa Coria (Descentralización e Inversión Pública – OPP), Viviana Berrueta (Dirección de Planificación – OPP).

Los contenidos del documento son considerados por la OPP como insumo para el debate ciudadano, y no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones y expertos que participaron del proceso de elaboración del presente estudio prospectivo.

El capítulo III del presente documento toma como insumo el diagnóstico prospectivo realizado por Patricia Ruiz, a solicitud de la Dirección de Planificación de la OPP.

Se agradece especialmente la participación y aportes de: Benjamín Liberoff, Carlos Fagetti, y a las distintos expertos y expertas del Ministerio de Turismo que han colaborado con este trabajo.

La OPP, se reserva todos los derechos. El contenido de esta publicación puede reproducirse parcial o totalmente sin previa autorización, siempre y cuando se mencione la fuente y no se use para fines comerciales.

Diagramación y diseño: Jorge Arévalo

Impresión: **CMIMPRESOS** – Depósito legal: 373.868

Edición amparada al decreto 218-996.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Tabaré Vázquez
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Álvaro García
Director

Santiago Soto
Subdirector

Dirección de Planificación

Fernando Isabella
Director



Índice de contenido

Prólogo	6
Prólogo	7
Introducción	9
II. Sobre el proceso prospectivo en turismo	11
III. Trayectoria reciente del entramado turístico nacional: diagnóstico prospectivo de los factores clave	18
III.1. Espacio físico.....	19
Infraestructura.....	19
Accesibilidad.....	23
Ambiente y cambio climático.....	25
III.2. Espacio social.....	29
Valor local.....	29
Generación de capacidades.....	31
III.3. Espacio relacional.....	36
Promoción de destinos.....	36
Gobernanza.....	40
IV. Escenarios prospectivos del entramado turístico nacional a 2050	45
IV.1. Escenario «Una oferta, muchos turistas».....	46
IV.2. Escenario «Turismo como derecho».....	47
IV.3. Escenario «Turismo 5.0».....	48
IV.4. Escenario «Turismo verde».....	49
IV.5. Escenario «Un turista, una oferta».....	50
V. Escenario meta del entramado turístico al 2050 y lineamientos estratégicos para alcanzarlo	52
V.1. Escenario meta: Uruguay 2050, un país de anfitriones.....	52
V.II. Mapa estratégico a 2050: objetivos y lineamientos por factor priorizado.....	55
VI. Algunas conclusiones y desafíos hacia una estrategia nacional de desarrollo	59
Bibliografía	61
Anexo I. Glosario prospectivo	62
Anexo II. Participantes del proceso prospectivo de diagnóstico y construcción de escenarios	63
Anexo III. Hipótesis de futuro por escenario	66

Prólogo

Al comenzar esta administración nos propusimos recuperar una de las funciones esenciales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: su capacidad de planificación para el largo plazo, la mirada con luces largas que nuestro país se merece. Un par de años luego de creada la Dirección de Planificación hemos comprobado la importancia de las herramientas prospectivas y la construcción de futuros en conjunto con los principales actores en cada temática que nos permitirá desembocar en los próximos meses en una Estrategia Nacional de Desarrollo con la mirada puesta en 2050.

En ese proceso, nuestra temprana priorización de sectores productivos guardó un importante lugar para el entramado turístico. Es que hablamos de actividades que dinamizan la economía nacional y generan oportunidades de empleo para más de cien mil uruguayos y uruguayas; al tiempo que promueve herramientas de acceso a servicios turísticos para todos y todas y pone en valor nuestros lugares y nuestra historia.

Pensar en cómo afrontar los desafíos de futuro del sector resulta clave pues el desarrollo productivo del país está íntimamente ligado a las oportunidades de desarrollo futuro del turismo.

Junto con el Ministerio de Turismo hemos emprendido un camino de trabajo con los principales expertos del país, y en permanente consulta con más de 400 actores del sector. Representantes académicos, de la gestión, operación y promoción del turismo, junto con instituciones públicas y privadas vinculadas a la temática han considerado las tendencias, evaluado los desafíos para el largo y mediano plazo y apoyado la construcción de escenarios y lineamientos estratégicos que se plasman en esta publicación.

Este ha sido un proceso de trabajo intersectorial ejemplar, pues ha combinado el proceso prospectivo de largo plazo con la construcción del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2030, que considera el escenario deseable y realizable y delimita lineamientos para seguir posicionándonos como un destino confiable y seguro... un país de anfitriones.

Álvaro García

Prólogo

Desde el Ministerio de Turismo hemos apostado a pensar el turismo a largo plazo, más allá de los vaivenes de las temporadas, dado lo relevante del sector para la vida del país. En tiempos de cambios acelerados y en contextos desafiantes detenerse a mirar un poco más allá de la coyuntura implica un esfuerzo aún mayor, en busca de un turismo todo el año, en todo el país y para todos.

Durante 2017 y 2018, hemos trabajado en la revisión y actualización del Plan de Turismo, un proceso participativo y colectivo que tuvo como resultado el Plan Nacional de Turismo Sostenible Horizonte 2030 que busca ser una hoja de ruta para el sector en su conjunto.

A este proceso le sumamos el desafío propuesto por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de pensar el turismo al 2050, soñar, pero con los pies en la tierra. La actividad turística es un complejo productivo fundamental, atravesado por la innovación y el uso de las nuevas tecnologías y con un fuerte impacto en el territorio por lo que creemos imprescindible ser parte en la construcción de una Estrategia Nacional de Desarrollo.

Planificar en el sector turístico no es una tarea individual que corresponde únicamente a los hacedores de política pública. Debido a su importancia económica, social y ambiental necesita de una mirada interinstitucional donde las distintas opiniones se aúnen en objetivos que manifiesten el interés de todos.

Este informe, es un avance en el camino del turismo del futuro y un ejemplo del trabajo conjunto de los distintos actores del sector.

Liliam Kechichián

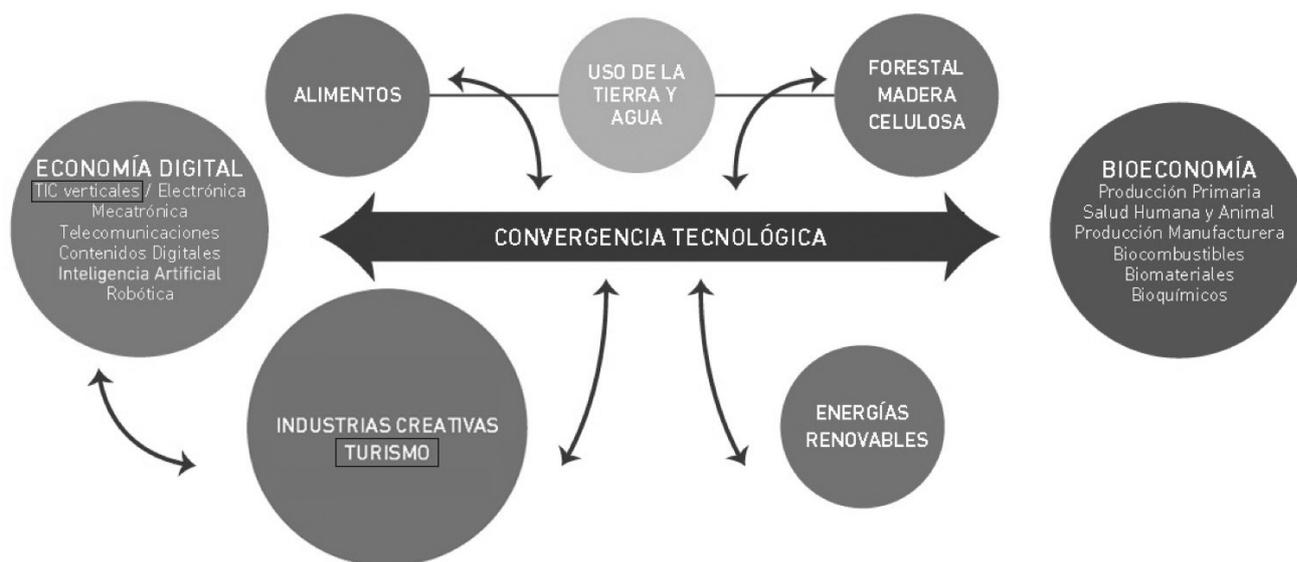


Introducción

La Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ha realizado una serie de estudios sectoriales de carácter prospectivo como insumos para la elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo de largo plazo, hacia Uruguay 2050.

A nivel productivo, se plantea la necesidad de encarar transformaciones estructurales para lograr un desarrollo sostenible del Uruguay. En este marco, y como puede verse en la figura siguiente, se definió al turismo como uno de los complejos productivos clave para dicha transformación.

Figura 1: Complejos productivos priorizados por la Dirección de Planificación



A nivel mundial, de acuerdo con el último informe anual de la Organización Mundial del Turismo (OMT), esta actividad ha venido creciendo en forma ininterrumpida desde los años sesenta y en los últimos ocho ha registrado un aumento sostenido del 4 % anual. Adicionalmente, según esta misma fuente, el turismo representa hoy día casi el 10 % del producto interno bruto (PIB) mundial, genera uno de cada diez puestos de trabajo y supone 7 % de las exportaciones totales y 30 % de la exportación global de servicios.

En Uruguay, según datos del Ministerio de Turismo y del Banco Central, la actividad turística explicó el 8,6 % del PIB nacional en 2017 y generó más de 110.000 puestos de trabajo, en tanto se convirtió en una de las principales

actividades generadoras de divisas, con ingresos que superaron los 2.300 millones de dólares estadounidenses y representaron el 49 % de las exportaciones de servicios. Se trata, por tanto, de un complejo productivo dinámico con potencialidad de transformación de la matriz productiva nacional a futuro, no solo por su creciente impacto sobre la economía, sino también porque, dada su transversalidad, tiene derrames positivos a nivel social, cultural y territorial. En efecto, un proceso de desarrollo sostenible, que combine crecimiento económico sostenible con justicia social, requiere adoptar una visión integrada del desarrollo que articule las dimensiones económica, social, cultural, ambiental e institucional.

En esta publicación de la Serie de divulgación, *Hacia una estrategia nacional de desarrollo*, de la Dirección de Planificación, se presentan los resultados del *Estudio prospectivo Turismo 2050*. Dicho estudio, iniciado en febrero de 2017 y finalizado en diciembre de 2018, fue diseñado y ejecutado en forma conjunta por un equipo técnico conformado por expertos y expertas de OPP y el Ministerio de Turismo. Asimismo, el proceso contó con la participación de más de cuatrocientos referentes sectoriales, provenientes de ámbitos públicos, privados y académicos,¹ así como con el apoyo técnico de la consultora internacional Patricia Ruiz.

En el siguiente capítulo se presenta la metodología del trabajo. En el capítulo III se introduce una versión abreviada del diagnóstico prospectivo en torno de los factores clave priorizados para el futuro del sector en Uruguay. A partir de la articulación de las hipótesis del comportamiento futuro de estos factores, se elaboraron cinco escenarios alternativos que se explican en el capítulo IV. De la combinación de los aspectos posibles y deseables de cada uno de estos escenarios, se elaboró un escenario meta o apuesta y se definieron lineamientos estratégicos para alcanzarlo, presentados en el capítulo V. Finalmente, en el capítulo VI se introducen las conclusiones del estudio, así como los desafíos que involucra la incorporación de los resultados en una estrategia nacional de desarrollo.

1 En el Anexo II se presenta el listado de los referentes sectoriales que participaron a lo largo de todo el proceso prospectivo, tanto en talleres como en entrevistas.

II. Sobre el proceso prospectivo en turismo

La prospectiva estratégica es un proceso social sistemático y participativo, que recoge la concepción futura de la sociedad y construye visiones conjuntas a mediano y largo plazo. Estas visiones, o escenarios, permiten la movilización de decisiones y acciones en el presente en pos de un futuro posible y deseado. De esta forma, la prospectiva, como herramienta de planificación, implica no sólo anticipar futuros posibles sino generar transformaciones en la gestión estratégica del presente.²

La metodología de trabajo comienza con un diagnóstico de partida (fase I del proceso prospectivo), que analiza la situación actual y las tendencias externas e internas que la determinan, así como factores de cambio para dichas tendencias. Este trabajo de diagnóstico prospectivo para el complejo turístico nacional comenzó en febrero de 2017 con la contratación de la consultora Patricia Ruiz y la conformación de un grupo de trabajo conjunto OPP–Ministerio de Turismo que lideró todo el proceso, en el que se realizaron:

1. una sistematización de información primaria y secundaria disponible en diversas fuentes referidas al sector (*Anuario estadístico Ministerio de Turismo*, Encuesta de Hogares, COMAP–Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones, Dirección de Hidrografía, entre otras);
2. un estudio Delphi a expertos nacionales e internacionales con el objetivo de definir las principales tendencias del sector en el mundo y en la región;

3. 35 entrevistas a informantes calificados de instituciones nacionales públicas, privadas y académicas para relevar el estado de situación actual del sector;
4. 5 talleres participativos en todo el territorio nacional (Paysandú, Minas, Atlántida, San José y Tacuarembó), realizados en el marco de la evaluación del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009–2020, en los que se trabajó sobre la identificación de los factores de cambio principales en el sector, hacia el futuro.

Esta primera fase del proceso prospectivo finalizó en noviembre de 2017 con un documento de diagnóstico en torno de las tendencias mundiales del turismo, en el que la consultora analizó la trayectoria reciente y la situación actual del entramado turístico nacional en términos de los factores que lo hacen competitivo (inversiones, empleo, tecnología, recursos humanos), así como en relación con otros asuntos claves para la agenda turística (cambio climático y ambiente, accesibilidad, territorialidad, segunda residencia).³ En el mencionado informe de diagnóstico, la consultora propone el concepto de entramado socioproductivo vinculado con el turismo, en lugar de cadena de valor, dadas las complejidades del sector y sus múltiples subcadenas y actores vinculados.⁴

A efectos de presentar aquí solo algunas conclusiones generales que el grupo de trabajo extrajo del diagnóstico elaborado por la consultora, se las ha clasificado en relación

2 En el Anexo I se incluye un glosario de términos prospectivos. Se dispone de información en Dirección de Planificación – Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Guadalupe Goyeneche y Tomás Parodi, redactores), *Introducción a la Prospectiva. Síntesis metodológica*, DP–OPP, 2017.

3 Patricia Ruiz, *Diagnóstico prospectivo turístico del Uruguay. El presente y futuro de la actividad*, DP–OPP, 2017.

4 «El concepto de entramado socioproductivo turístico invita a pensar en un espacio en el cual interactúan, de forma no lineal, los actores que hacen posible el desarrollo de la actividad como tal. Esta red de valor es dinámica y presenta distintos tipos de conexiones e interacciones entre sus integrantes.» En Patricia Ruiz, *Diagnóstico prospectivo turístico del Uruguay*, ob. cit., p. 24.

con la oferta turística, por un lado, y con la demanda, por otro. Si bien este enfoque reduce la complejidad del entramado turístico al que refiere el diagnóstico, la simplificación tiene la virtud de facilitar una primera aproximación.

En el cuadro 1 se presenta un breve resumen de aspectos a destacar en la situación de partida de Uruguay con relación al diseño de la oferta turística y su estructuración por producto y a nivel territorial. Este estadio inicial determina

las primeras decisiones de la gestión pública y privada de los productos y servicios turísticos y describe también la «materia prima» de partida hacia los escenarios prospectivos. En Uruguay, se identifican las modalidades de turismo *termal, cultural, de sol y playa, rural, náutico, de cruceros, ecológico, de aventura, gastronómico, religioso*, entre otros. Cada modalidad está compuesta por una oferta turística estructurada, disponible para los turistas actuales y los potenciales.

Cuadro 1. Algunos aspectos de la situación de partida desde la oferta

Fuerte concentración de la oferta en el espacio litoral (fluvial y marítimo).
Crecimiento de la oferta turística especializada (corredores y regiones turísticas posicionadas y con marca propia).
Infraestructura de telecomunicaciones de última generación.
Ocupación hotelera estacional en algunos destinos.
Insuficiente diversidad de alojamiento en áreas rurales y baja calidad en la oferta de alojamiento en muchas de las localidades del interior.
Falta de profesionalización en la gestión de los servicios y recursos humanos calificados en algunos destinos.
Aumento de inversiones extranjeras en el sector hotelero y ausencia de pequeñas cadenas hoteleras.
Nueva infraestructura para turismo de congresos.
Desarrollo dispar del vínculo con las demás cadenas productivas locales.
Uso incipiente de las nuevas tecnologías de la información aplicadas a hotelería, así como escasa implementación de sistemas de calidad.
Uso de medios de pago electrónico, potenciado por el proceso de inclusión financiera.

En relación con la demanda turística nacional, se resaltan en el cuadro 2 algunas características que el grupo de trabajo considera pertinentes para lo prospectivo. En este sentido, vale la pena aclarar que, en términos económicos, el turismo es un bien superior cuya demanda aumenta con los ingresos y que, a su vez, existen otras variables que afectan la demanda turística en

relación tanto con el país emisor (donde reside el turista) como con el receptor (el destino turístico). Es su combinación lo que determina la toma de decisión del turista para planificar actividades en un espacio turístico. Por tanto, la demanda turística es un factor muy sujeto también a la coyuntura del país emisor, además de la del receptor.

Cuadro 2. Algunos aspectos de la situación de partida desde la demanda

<p>Uruguay ha pasado de recibir menos de 2.500.000 visitantes en 2010 a 4.218.905 en 2017 (incluyendo cruceristas), lo que equipara anualmente cantidad de visitantes con población local.</p>
<p>La mayoría de los visitantes es de nacionalidad argentina y, en menor medida, brasileña. Los europeos han triplicado su participación en los últimos quince años, pero son pocos en términos relativos.</p>
<p>Montevideo y Punta del Este se sostienen como los principales destinos de los turistas, seguidos por el Litoral termal y por Colonia.</p>
<p>El segmento de demanda que más gasta per cápita es el de los visitantes paraguayos, seguidos de los chilenos y los europeos; el mayor gasto se realiza en el alojamiento, seguido de la alimentación y las compras.</p>
<p>Tendencia a la caída en el desembarco de pasajeros de cruceros, especialmente en Punta del Este</p>

Este punto de partida a nivel nacional se da en un contexto de crecimiento exponencial del turismo a nivel mundial, como se mencionó, y con una fuerte incidencia del cambio tecnológico a lo largo de todo el complejo turístico. En tal sentido, se resaltan las siguientes tendencias internacionales identificadas a lo largo del proceso prospectivo que están impactando también a nivel local:

a. Socioculturales. Se verifica un envejecimiento poblacional, un aumento en la concentración urbana y un cambio en el tipo de viajero (*millennials*, solo *travellers*). Se manifiestan nuevas motivaciones y necesidades del turista: viajes transformadores, búsquedas

de desconexión, *bleisure*, demanda de experiencias significativas, de seguridad, de búsqueda de la idiosincrasia del destino, de turismo *wellness*, entre otras.

b. Económicas. Se expanden las clases medias y se consolidan las economías emergentes, que generan nuevos mercados emisores, nuevas formas de empleo y un consumo consciente.

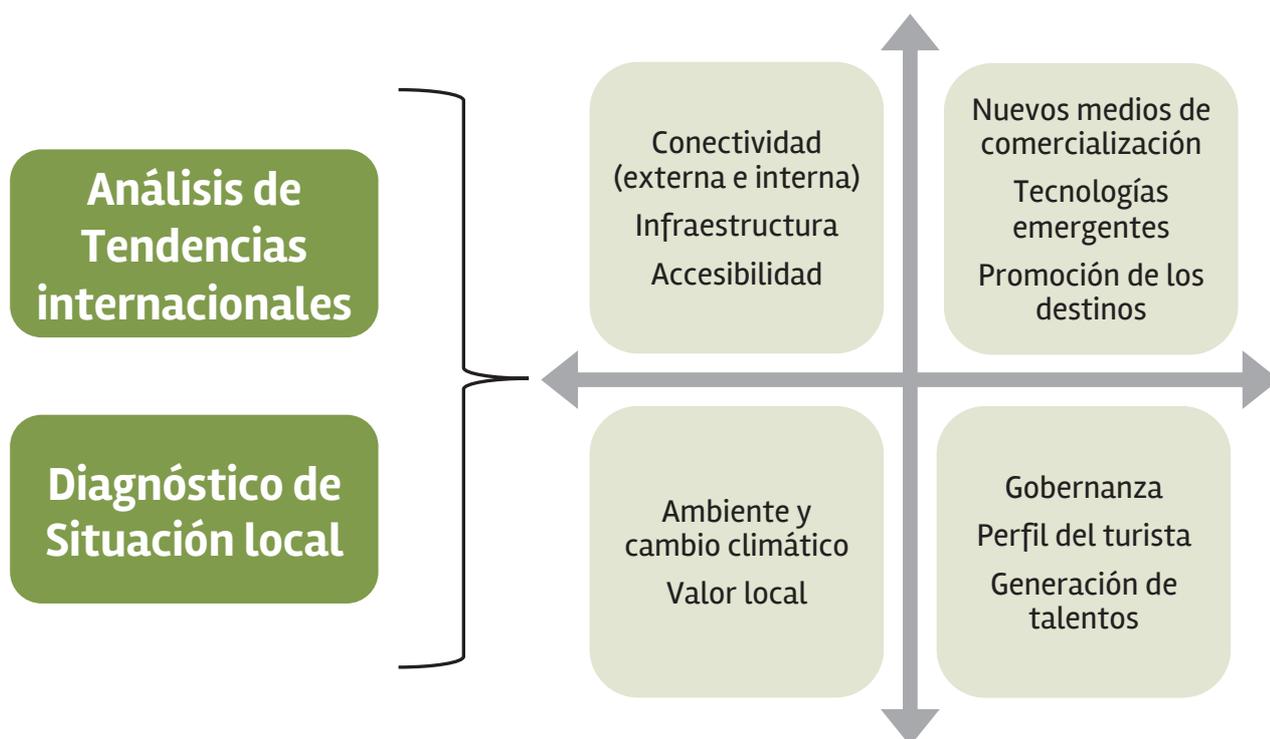
c. Tecnológicas. El exponencial cambio tecnológico de la última década genera una irrupción de múltiples herramientas novedosas en el sector (*big data*, metabuscadores, economía colaborativa,

realidad virtual, automatización, inteligencia artificial, internet de las cosas, nuevas tecnologías aplicadas al transporte y la movilidad, tecnología móvil 5G). Las redes sociales y las plataformas de economía colaborativa han generado un cambio en las relaciones de poder del sector, que convierte al turista en un referenciador de los servicios y de las marcas, un comunicador y creador de contenidos, lo que rompe definitivamente la cadena de valor en la dirección de administrar el sistema turístico desde sus expectativas, preferencias, motivaciones y posibilidades de viajes.

d. Ambientales. Es creciente la valorización del cuidado del ambiente y de la cultura local por parte del turista, junto con un incremento en la introducción de procesos «verdes» para los productos y servicios turísticos.

A partir de estos resultados del proceso de diagnóstico prospectivo, y de la participación en los cinco talleres realizados en 2018 por el Ministerio de Turismo en el marco del proceso de elaboración del Plan Nacional de Turismo Sostenible Horizonte 2030 (en Salto, Florida, Montevideo, Rivera y Maldonado), se identificaron doce factores determinantes para el futuro del entramado turístico nacional que se presentan a continuación.⁵

Figura 2. Factores determinantes para el futuro del entramado turístico nacional



⁵ Vale la pena aclarar que la definición de cada factor no obedece a una definición teórica estricta sino a una delimitación empírica de cada uno, que permita una conceptualización conjunta para el trabajo participativo.

Esta etapa la llevó adelante el equipo técnico expertos del sector, tanto públicos como privados y académicos, acordándose la siguiente conceptualización por factor.

Cuadro 3. Diccionario de factores clave

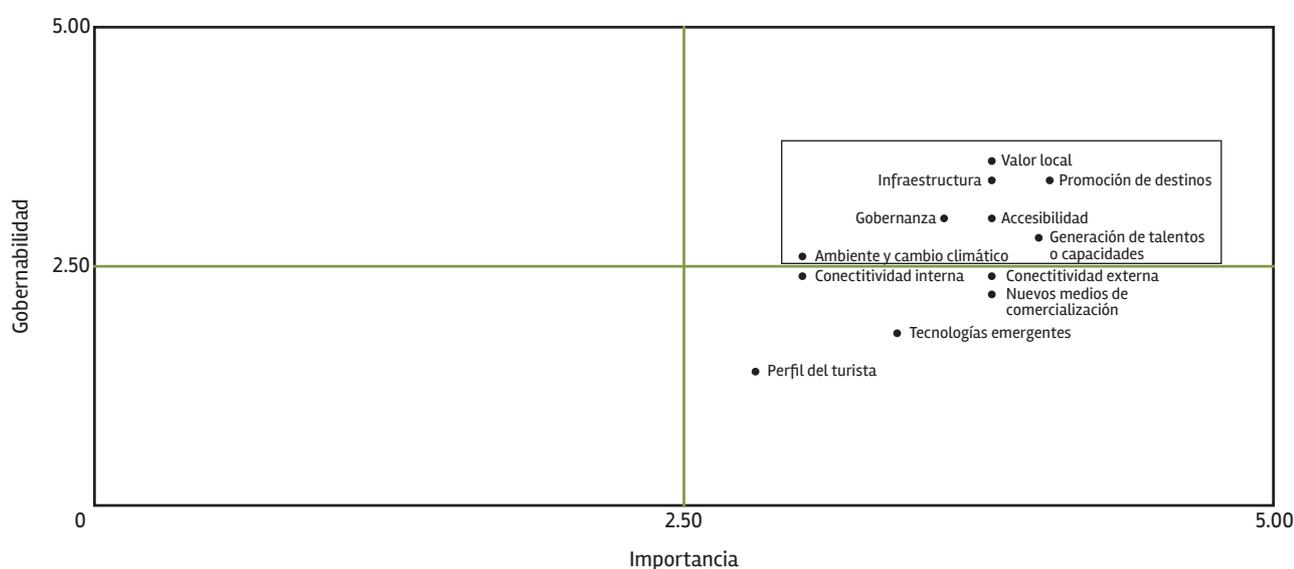
Factor	Definición
Conectividad externa	Refiere a la capacidad de conexión del país con los principales mercados emisores de turistas, a través de los distintos modos de transporte.
Conectividad interna	Refiere a la capacidad de conexión entre las localidades del país, a través de los distintos modos de transporte.
Generación de talentos o capacidades	Promoción y desarrollo de talentos a nivel profesional, técnico y de gestión, así como desarrollo de capacidades empresariales para el mejor desempeño de las funciones de todos los actores del entramado turístico.
Nuevos medios de comercialización	Modos de vinculación entre oferentes y demandantes de bienes y servicios turísticos a través del desarrollo, la aplicación, el uso y la apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
Tecnologías emergentes	Tecnologías que actualmente tienen bajo grado de difusión en su adquisición y uso, aunque sean conocidas por el mercado, pero alto impacto al ser aplicadas a productos, procesos o procedimientos turísticos.
Valor local	Fortalecimiento y puesta en valor turístico de costumbres, valores, patrimonio, identidad, bienes y saberes de cada destino, generando una oferta atractiva y a medida.
Gobernanza	Articulación entre los distintos actores públicos, privados y sociedad civil para la generación y la ejecución de políticas y estrategias para el sector.
Perfil del turista	Refiere al tipo de turistas que recibirá el Uruguay discriminados por origen, tramo etario y motivación de la experiencia turística.
Promoción de los destinos	Acciones de comunicación, información y difusión planificadas estratégicamente para posicionar un destino.
Ambiente y cambio climático	Vínculo entre la sociedad local, los visitantes y la naturaleza que incorpora las acciones para preservar los recursos naturales (de modo de no amenazar los de las futuras generaciones), así como las medidas de mitigación y/o adaptación al cambio climático.
Infraestructura	Dotación de bienes, servicios y equipamientos turísticos, principales y complementarios, que satisfacen necesidades de visitantes y residentes.
Accesibilidad	Adecuación del espacio turístico, así como de los servicios turísticos y sus recursos humanos, para que sea accesible para todos.

Con estos insumos, se inició el proceso prospectivo de construcción de escenarios alternativos de futuro para el sector turístico nacional. Se convocó a un taller de expertos donde más de cuarenta referentes públicos y privados del sector validaron y priorizaron los factores, para luego elaborar hipótesis alternativas para su comportamiento futuro.

Dicha jornada se dividió en dos partes. En la primera, se priorizaron los factores⁶ en función de su importancia (es decir, su pertinencia y relevancia) y su gobernabilidad (la capacidad que se tiene para controlar y dominar el factor).⁷ El objetivo fue poner en discusión la pertinencia y capacidad de incidencia sobre los mencionados factores y acordar los prioritarios. En el gráfico 1 se muestra el promedio de puntajes obtenidos y su distribución en los ejes Importancia y Gobernabilidad, en el curso del taller.

Gráfico 1. Resultado del análisis IGO de factores clave

	Importancia	Gobernabilidad
Conectividad externa	3.80	2.40
Conectividad interna	3.00	2.40
Generación de talentos o capacidades	4.00	2.80
Nuevos medios de comercialización	3.80	2.20
Tecnologías emergentes	3.40	1.80
Valor local	3.80	3.60
Gobernanza	3.60	3.00
Perfil del turista	2.80	1.40
Promoción de destinos	4.00	3.40
Ambiente y cambio climático	3.00	2.60
Infraestructura	3.80	3.40
Accesibilidad	3.80	3.00



6 Análisis IGO: Importancia y Gobernabilidad.

7 La tarea se desarrolló primero individualmente y luego en cinco mesas articuladas por los participantes, que debieron consensuar los puntajes para cada factor.

Los factores más importantes y a la vez más gobernables en el futuro del turismo en Uruguay fueron para los participantes los siguientes:

- Valor local
- Infraestructura
- Promoción de destinos
- Generación de capacidades
- Ambiente y cambio climático
- Accesibilidad
- Gobernanza

Con estos factores priorizados, en la segunda parte del taller se trabajó en la elaboración de hipótesis en torno de su comportamiento a futuro. Los participantes debían, a partir de las tendencias identificadas para cada factor, esbozar distintas alternativas o trayectorias que podrían asumir estos factores hacia 2050,

tomando esta fecha como horizonte para pensar el largo plazo y no como un dato taxativo. Las alternativas podían ir hacia lo *tendencial, positivo, negativo o rupturista*. De la articulación coherente de estas diversas hipótesis surgieron los escenarios alternativos para el futuro del turismo nacional que se presentan en el capítulo IV.

En efecto, a partir de las hipótesis generadas en el taller, el equipo técnico OPP–Ministerio de Turismo trabajó en la profundización y articulación de hipótesis por factor y elaboró cinco escenarios para el futuro del turismo. Estos escenarios descritos, fueron compulsados mediante entrevistas con actores calificados y validados en un nuevo taller con expertos. En este segundo taller se trabajaron los relatos de estos escenarios y se elaboró una configuración posible del escenario meta país para el turismo al 2050, así como algunos lineamientos y proyectos estratégicos a impulsar para construirlo. Este escenario y su mapa estratégico se presentan en el capítulo V.

III. Trayectoria reciente del entramado turístico nacional: diagnóstico prospectivo de los factores clave

Como ya se mencionó, el turismo es una actividad económica de crecimiento sostenido en los últimos cincuenta años y de crecimiento exponencial en los últimos ocho. Según datos de la OMT,⁸ la actividad turística se expandió en 2017 por encima de la economía por octavo año consecutivo, lo que implica que el sector viene aumentando su contribución al producto global y comprende en torno de un 10 % del PIB mundial. Según dicha fuente, las llegadas de turistas del exterior crecieron un 7,0 % en 2017, el mayor aumento desde la crisis económica mundial de 2009. En este período, América latina fue la segunda región en el mundo en arribos de turistas internacionales, luego de Asia-Pacífico. Además, según proyecciones de la OMT, en la próxima década estas llegadas crecerán el doble en las economías emergentes con respecto de las avanzadas, y para 2030 las economías en desarrollo captarán el 57 % del total de arribos mundiales. Este contexto internacional de gran crecimiento de la actividad turística se da en el marco de la irrupción de nuevas tecnologías que provoca un cambio radical en el entramado turístico, modificando los comportamientos y los hábitos de consumo de la demanda turística, así como la gestión de la oferta. Como señala el informe TIC y turismo,⁹ la aparición de los sistemas globales de distribución (GDS, por sus siglas en inglés) como Sabre y Amadeus y de las plataformas de operaciones de transporte aerocomercial informatizadas fue el gran disparador de la adopción de la tecnología en el sector turístico: la posibilidad de previsión y planificación simplificó las operaciones de las aerolíneas y, atrás de ellas, siguió el resto de la industria turística.

A su vez, la masificación de Internet generó grandes cambios en la cadena de valor turística en la medida en que ha permitido al turista potencial entrar en contacto directo con los

prestadores de servicios turísticos en el país de destino, en lugar de requerir intermediarios. De esta manera, se inició, por un lado, un proceso de empoderamiento del consumidor en la cadena, profundizado por la generalización del uso de las redes sociales (generales y especializadas en turismo) que le otorgan un rol de evaluador público de los servicios y las marcas turísticas. Y, por otro lado, una consolidación de la economía digital colaborativa que permite la comercialización entre pares. Ello conforma un nuevo escenario para la actividad turística donde, como se señala en el documento *Diagnóstico prospectivo...*, el turista se interrelaciona con una gran diversidad de actores del entramado turístico, «dialoga con ellos, los recomienda o los critica, produce-comparte y genera contenidos, reserva plazas, compra y vende experiencias, aporta ideas, se involucra con los locales...».¹⁰

Esta transformación tecnológica también ha generado una modificación de las estrategias de promoción y mercadotecnia de los destinos sobre procesamiento de *big data* e incorporación de aprendizaje automatizado (*machine learning*). En efecto, las agencias de viajes en línea, los metabuscadores (portales que buscan entre las agencias de viajes y las aerolíneas las mejores tarifas) y las páginas de economía colaborativa han desplazado al modelo de negocio tradicional del turismo. El nuevo modelo incorpora, entre otros, una gestión inteligente de datos digitales masivos de los usuarios —producidos, difundidos o almacenados a través de internet—, una gestión predictiva de la demanda, y desarrollos de productos, servicios y mensajes adaptados para cada tipo de cliente. La robótica, el internet de las cosas (IoT) y la realidad virtual son tecnologías emergentes que también se han incorporado rápidamente a la actividad turística mundial.

8 Panorama OMT del turismo internacional, edición 2018.

9 Informe elaborado por el consultor Adrian Bendelman para la Dirección de Planificación en el marco del estudio prospectivo *El potencial de las TIC como vector de desarrollo: estudio prospectivo de TIC y verticales*.

10 Patricia Ruiz, *Diagnóstico prospectivo turístico del Uruguay. El presente y futuro de la actividad*, DP-OPP, 2017, p. 23.

La adopción de estas tecnologías consolidadas y emergentes por parte del entramado turístico nacional, junto con su incorporación en la gestión innovadora de los procesos vinculados al turismo (hotelería, gastronomía, transporte), es identificada en este estudio como una tendencia irreversible en el mediano plazo, sobre la cual el país tiene poco margen de incidencia (o gobernabilidad). Por lo tanto, si bien se la considera un factor determinante para el futuro del turismo, no fue priorizada en el proceso prospectivo como uno de los siete factores de corte para la elaboración de los escenarios futuros.

En este capítulo se ofrece una breve síntesis basada en el informe mencionado,¹¹ en torno del estado de situación actual, la trayectoria reciente y las tendencias sobre los factores priorizados por los actores participantes del proceso, como se explicó en el capítulo anterior. A partir de un enfoque sistémico, para este análisis se agruparon los siete factores en tres categorías según su vinculación con el espacio:

- a. Físico: infraestructura, accesibilidad, ambiente y cambio climático.
- b. Social: valor local, generación de capacidades.
- c. Relacional: promoción de destinos, gobernanza.

Para la elaboración de esta clasificación se tomó como insumo el enfoque de Vera (2013) que señala al turismo como un fenómeno espacial y no sólo económico. Desde este abordaje, se puede analizar al turismo como una actividad que modifica espacios físicos o materiales (alojamientos, redes de transporte) e inmateriales (socioculturales y relacionales), generando dinámicas particulares en el territorio.

III.1. Espacio físico

El espacio físico refiere a aquellos factores que involucran la plataforma material sobre la que se desarrolla el turismo que, como se mencionó, son la *infraestructura*, la *accesibilidad*, y el *ambiente y el cambio climático*. Este apartado incluye una breve reseña del estado de situación y tendencias de estos tres factores.

Infraestructura

El concepto de *infraestructura* refiere a la dotación de bienes, servicios y equipamientos turísticos, principales y complementarios, que satisfacen necesidades de visitantes y residentes. Por lo tanto, está compuesto por diversos ítems, como el transporte, las rutas, los hospedajes o las inversiones que se destinan para este rubro.

En particular, los sistemas de transporte —responsables de dinamizar el entramado productivo— determinan el espacio turístico y su conectividad desde y hacia los principales mercados emisores de turistas. Guardan estrecha relación con las posibles estrategias de conectividad para dichos mercados, y la región en la cual se insertan. En Uruguay, según datos del Observatorio Nacional de Infraestructura, Transporte y Logística, del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPL), el transporte en vehículo propio, vehículo rentado y el transporte público son los medios más utilizados para la circulación interna, tanto por turistas como residentes. El tráfico y los ingresos terrestres se intensifican en temporada alta (diciembre-abril); los pasos de frontera más utilizados son Fray Bentos, Paysandú y Salto. En el norte del país se han identificado también algunas rutas y caminos rurales con uso turístico.¹²

Respecto del transporte aéreo, los principales aeropuertos del país son el Internacional de Carrasco (Montevideo) y el Internacional Laguna

11 Patricia Ruiz, *Diagnóstico prospectivo turístico del Uruguay...*, ob. cit.

12 Algunas de ellas son:

– Ruta 30, que une el corredor turístico conformado en la ruta 5 con el principal atractivo de la región, el Parque Natural Regional Valle del Lunarejo.
– Rutas 29, 26 y entorno que une el corredor de la ruta 5 con la localidad de Minas de Corrales, donde un operador hotelero trabaja el producto Circuito del Oro, propuesta que permite al turista conocer antiguas galerías que se utilizaron para la extracción de oro (turismo minero e industrial).
– Ruta 43 y entorno que une el corredor ruta 5 con el destino San Gregorio de Polanco, con un perfil de balneario y de destino cultural a partir de sus varios murales y esculturas distribuidos por la localidad.
– Camino de acceso al Cerro Batoví, corredor que une el sur del país con los atractivos y productos trabajados en Tacuarembó (Valle Edén y Laureles, y el evento Patria Gaucha, principalmente), Rivera (Valle del Lunarejo, Minas de Corrales) y Artigas (Safari Minero y Carnaval).
– Camino Lunarejo-Laureles, corredor con gran potencial, dado que permite vertebrar el interior del Parque Natural Regional Valle del Lunarejo, al unir en mejor forma dos áreas con ofertas turísticas que trabajan casi todo el año.

del Sauce (Punta del Este). En 2017, según el *Boletín Estadístico de la Dirección Nacional de Aviación Civil (DINACIA)*, el total de pasajeros que transitaron por el aeropuerto de Carrasco en vuelos de compañías aéreas comerciales en el periodo enero–diciembre de 2017 fue 2.102.516, un 12 % más que el año anterior. Las compañías aéreas que transportaron más pasajeros fueron Latam, Copa Airlines y Gol. Por su parte, por el aeropuerto de Punta del Este, transitaron 147.002 personas en 2017, donde TAM, Aerolíneas Argentinas y Austral transportaron a la mayoría de los pasajeros.

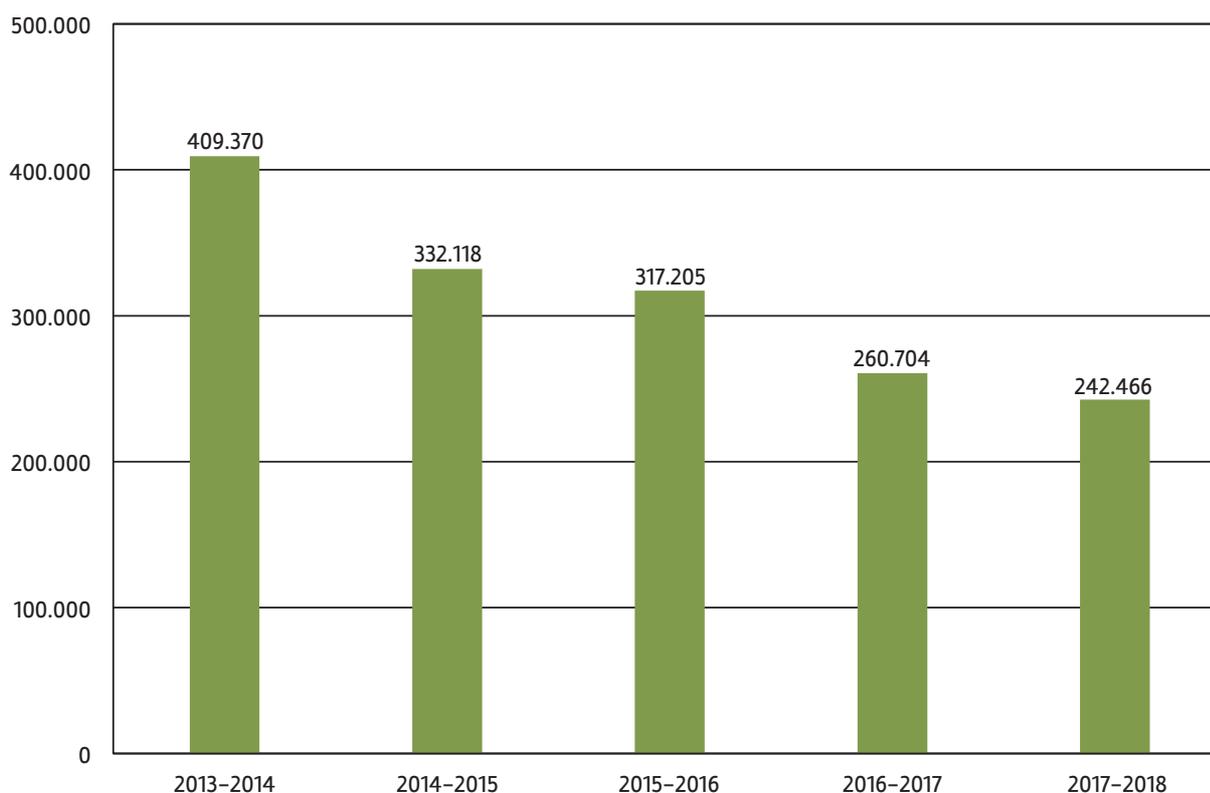
Con relación al transporte fluvial y marítimo, muy utilizado para la circulación de pasajeros procedentes de Buenos Aires, Argentina, los ferris conectan Montevideo, Colonia y Carmelo con Buenos Aires y su área metropolitana. Según el *Anuario estadístico del MTOP* de 2016 (último disponible a la fecha de esta redacción), estos tres puertos movilizaron un total de 2.675.371 personas en 2015, de las cuales 2.042.831 transitaron por el puerto de Colonia. Vale la pena dejar aquí planteada una interrogante sobre el

impacto que tendrá en esta cifra la incorporación a la flota de Buquebús en 2020 de una nave con capacidad para más de 2.000 pasajeros que se encuentra en construcción.

Respecto de los cruceros, un modo de transporte en auge para el arribo de turistas a Uruguay, la temporada se desarrolla entre los meses de octubre y abril en los puertos de Montevideo y Punta del Este (puerto deportivo). En la última temporada cerrada (noviembre de 2017 hasta abril de 2018), llegaron al país 140 cruceros¹³ (86 en Montevideo y 54 en Punta del Este), 7 % menos que la temporada anterior. El número de cruceristas desembarcados durante la última temporada fue 242.466 (en ambos puertos).

Sin embargo, la tendencia en los últimos años es de disminución de los pasajeros que descienden en puerto. En el cuadro 4, se puede constatar una caída continua a lo largo de las temporadas, a la que mayormente contribuye el puerto de Punta del Este, en tanto la participación del de Montevideo en el global se ha mantenido casi constante en el mismo período.

Cuadro 4. Personas descendidas



Fuente: Área de Investigación y Estadísticas, Ministerio de Turismo.

El sistema de transporte también es importante al momento de diseñar un circuito turístico dentro de una ciudad o de proponer actividades para excursionistas que implican un desplazamiento corto. En muchos casos, los recursos para traslado no son suficientes o efectivos para la propia comunidad y, con la llegada de turistas durante la época estival, tienden a colapsar.

En su mayoría, las empresas registradas se dedican al transporte receptivo y de la modalidad *transfer* local. Dos empresas navieras se ocupan del transporte fluvial, Buquebús y Colonia Express y, el resto se dedica al terrestre vial. La distribución territorial de las empresas de transporte sigue la lógica de las agencias de viajes, con Montevideo, Canelones, Maldonado y Colonia como los departamentos con mayor cantidad de inscriptos.

Otro componente del factor infraestructura es el alojamiento, ya sea hotelero, extrahotelero o informal.¹⁴ Este componente clave del gasto turístico permite obtener una foto lograda de la capacidad turística que tiene un destino (por cantidad de plazas). Es también un dinamizador de nuevas inversiones en su zona de influencia por su capacidad para generar nuevos empleos.

Monitorear la cantidad de plazas y el nivel de formalidad¹⁵ del alojamiento se ha convertido en un desafío para los destinos turísticos en general, sobre todo a raíz del rol de los residentes como prestadores directos del servicio, todo esto en el marco del boom de la economía colaborativa. Sitios como Airbnb y Couchsurfing, entre otros, abrieron un mercado paralelo donde nuevos oferentes contactan directamente a los futuros viajeros y les ofrecen sus casas o habitaciones como alojamiento. Este fenómeno ya instalado en todo el mundo ha impactado en el sector tradicional hotelero y ha afectado los registros estadísticos en la medida en que hace complejo determinar realmente cuántos turistas pernoctan en un destino determinado.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta en el análisis de este factor es la relación del turismo con el sector de la construcción y sus características. Cuando un espacio se posiciona como turístico, ya sea de forma planificada o espontánea, el valor de su tierra aumenta, generando impactos en la comunidad y en el territorio, que van desde la construcción desmedida y desorganizada, hasta la gentrificación y la tensión en la relación residente-turista. En el caso de Uruguay, la presencia de este sector es muy fuerte en el entramado productivo turístico, considerando la gran cantidad de segundas residencias y construcciones vinculadas con los destinos.

Asimismo, la actividad inmobiliaria aporta un componente específico del turismo, característico de Uruguay, donde buena parte de la operación inmobiliaria se encuentra orientada a la producción de bienes y servicios turísticos. En la actualidad, según datos del Registro de prestadores turísticos a cargo del Ministerio de Turismo, la cantidad de inmobiliarias registradas a diciembre 2018 fue 537, y el departamento de Maldonado ostenta el mayor número, con un 65 % del total de las inscritas.

Sin embargo, en los últimos años las empresas Mercado Libre, Airbnb y Booking se han convertido en intermediarias fuertes en los alquileres temporarios. Su presencia responde a las nuevas formas de consumo y al auge de las economías colaborativas. Son varios los destinos turísticos que están intentando regular o bien dar seguimiento a las plataformas colaborativas y espacios en línea para alquiler de residencias. Lo cierto es que no se ha podido determinar con claridad la dimensión de estos intermediarios y que las transacciones que se concretan en estos espacios no se reflejan en las estadísticas turísticas.

En relación con la infraestructura en general y con la construcción en particular, resulta clave analizar las inversiones realizadas en el sector

14 Hoteleros: en este grupo se encuentra a la hotelería más tradicional y la que generalmente se encuentra regulada con claridad en la mayoría de los destinos. Hace referencia a los hoteles de 1 a 5 estrellas, aparthoteles, hostales, entre otros. Extrahoteleros: campings, hostels, casas rurales, cabañas, bungalows, *bed&breakfast*, hoteles boutique, etc. Informales: casas o departamentos de alquiler mediante distintas formas de economía colaborativa o intercambio, como las promovidas por Airbnb, Couchsurfing y Housesitting (cuidado de casas a cambio de alojamiento). Este grupo suele quedar afuera de todo tipo de estadística turística, lo cual representa una debilidad al momento de conocer la verdadera ocupación de un destino.

15 La informalidad se detecta cuando se comparan los alojamientos registrados en el Registro de prestadores de servicios turísticos del Ministerio de Turismo con aquellos ofrecidos en plataformas en línea, como por ejemplo Booking. La diferencia es de casi cuatrocientos alojamientos, según datos actualizados a febrero de 2019.

turístico, ya que tanto las nacionales como las extranjeras inciden sobre el espacio físico para la explotación de los productos turísticos, dinamizan el entramado e incrementan el empleo local (primero el indirecto y luego el directo) en el corto y mediano plazo. Vale la pena mencionar la legislación específica que en Uruguay declara de interés nacional la inversión de cualquier origen (ley 16.906) y le otorga beneficios fiscales, sin restricciones para la transferencia de capital o de utilidades ni para la compra y venta de moneda

extranjera. Adicionalmente, Uruguay es el único país del Mercosur con Grado Inversor, otorgado por las principales agencias calificadoras (Standard & Poor's, Moody's, Fitch, DBRS, y R&I).

En cuanto a la inversión turística en Uruguay, se ha comportado de una manera errática, con períodos de fuertes incrementos y otros más débiles. Una explicación posible para este fenómeno podría estar dada por algunas grandes inversiones realizadas en infraestructura, como la terminal aeroportuaria de Carrasco.

Tabla 1: Evolución de las inversiones turísticas en Uruguay
(PROYECTOS ENVIADOS AL P.E., CON RECOMENDACIÓN DE APROBACIÓN)

Año	Monto (millones de USD)
2008	39
2009	67
2010	186
2011	274
2012	310
2013	144
2014	102
2015	389
2016	63
2017	52
2018	75

Fuente: COMAP. Elaboración propia

Si se analizan los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con recomendación de aprobación en los últimos diez años, se observa una caída en la inversión turística en los últimos tres. Parte de esto obedece a que 2015 tuvo un pico de inversión histórica, casi 400 millones de dólares, principalmente debido a grandes proyectos de hotelería y explotación turística. También es importante destacar que, en el último año, de un total de 737 millones de dólares en proyectos tramitados ante la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), el 10 % corresponde a proyectos turísticos, mientras que en 2008 el sector obtenía apenas el 4 %.

Otro aspecto interesante a analizar es el destino de la inversión turística. Según los

datos aportados por la COMAP, la inversión en los establecimientos de alojamiento se encuentran encabezando la nómina. Claramente, la hotelería es un servicio clave, junto al transporte, para el desarrollo turístico de un territorio. Por su parte, el alojamiento y las grandes construcciones, como centros de convenciones y *shoppings*, han marcado el rumbo de parte de la oferta turística en el país. Se contabiliza un total de 310 inversiones en establecimientos de alojamiento en 11 años, a lo que se debería agregar, en términos cualitativos, el ingreso de las grandes marcas de cadenas hoteleras en los destinos más importantes del país: Sofitel, Hyatt, Hilton, Esplendor o la expansión de la cadena Sheraton.

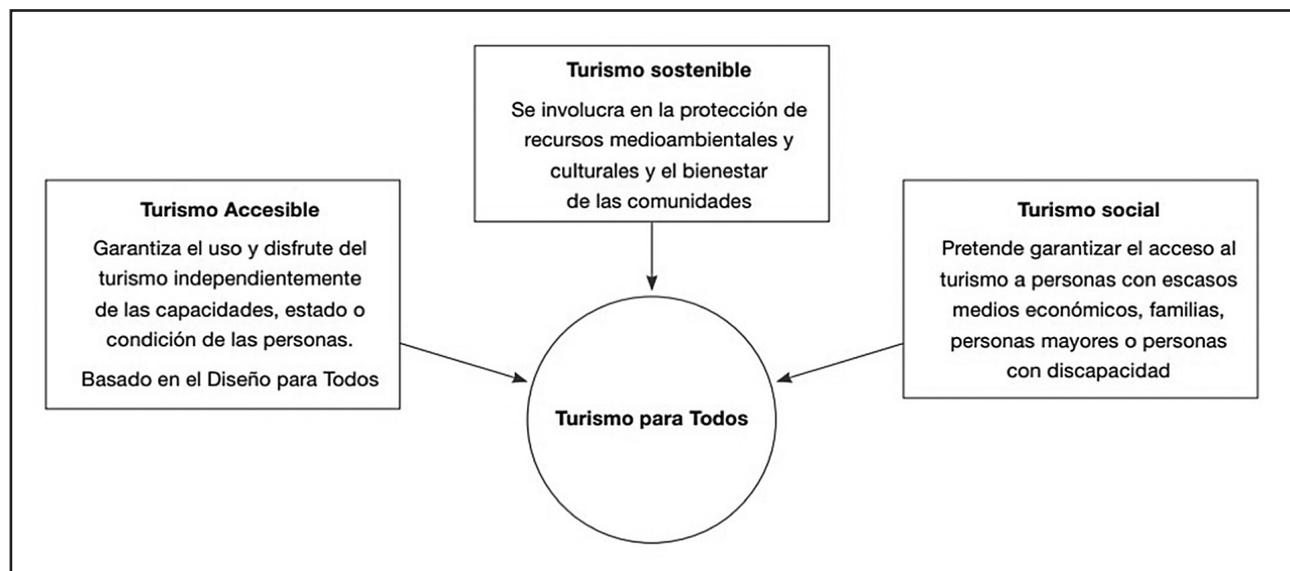
Por último, para tener una idea más global de la infraestructura uruguaya —que incluye los servicios básicos necesarios para la comunidad, como salud, seguridad, higiene, electricidad, gas natural, agua potable, saneamiento, transporte, entre otros—, se analiza el Índice de Oportunidad Humana del Banco Mundial. En esta comparación, Uruguay ha logrado alcanzar un alto nivel de igualdad de oportunidades en términos de acceso a servicios básicos tales como educación, electricidad, agua potable y saneamiento.

Respecto de estos dos últimos, Uruguay es el único país de América latina que ha logrado una cobertura casi universal de acceso a agua potable segura y a un saneamiento adecuado, con altos niveles de calidad de servicios. En cuanto a electrificación, todas las ciudades tienen un suministro del 100 % y la responsabilidad de este servicio se encuentra en el nivel centralizado de gobierno. Por otro lado, en la última década se han aplicado una serie de mejoras significativas en la gestión de residuos sólidos. Sin embargo, esta es un área que aún requiere fuerte intervención del gobierno central para ordenar su gestión y minimizar los impactos ambientales y sociales. Todos estos factores traccionan al turismo y facilitan las nuevas inversiones.

Accesibilidad

El segundo factor priorizado dentro del espacio físico, también vinculado con el anterior, es la accesibilidad. Para la OMT,¹⁶ un desarrollo responsable y sostenible del sector es aquel donde todas las personas tienen derecho a disfrutar del turismo sin obstáculos. La accesibilidad, la sostenibilidad y la participación equitativa conforman lo que se conoce como «turismo para todos», el que fomenta una mejor calidad de vida de los residentes y las buenas experiencias para los visitantes dentro de los destinos turísticos, y aumenta así su competitividad. Por lo cual, todos los destinos/ciudades se enfrentan al desafío de reconocer sus barreras de forma de construir espacios y servicios inclusivos para la convivencia, en condiciones de aceptación, armonía, disfrute e igualdad.

Figura 3: Diagrama de turismo para todos



Fuente: Organización Mundial del Turismo, Manual sobre turismo accesible para todos, Madrid, 2014.

¹⁶ OMT, *Código Ético Mundial para el Turismo*, artículo 7°.

En cuanto al concepto del turismo accesible, se puede decir que ha evolucionado con el correr de los años. Ya no se hace referencia únicamente a los turistas con discapacidad, sino a la adecuación del entorno turístico para que sea accesible para todos los grupos de población. La tendencia actual es la de integrar, dentro del concepto turismo accesible, un diseño para todos aportando más factores globales como:

- aumentar los grupos de población implicados;
- establecer un nexo entre discapacidad y personas mayores;
- tomar la accesibilidad como un factor útil para el mayor número de personas posible;
- Diseño para Todos o Diseño Universal como herramienta para alcanzar la accesibilidad.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), en su *Informe Mundial de la Discapacidad*, el 15 % de la población mundial es discapacitada; porcentaje que representa alrededor de mil millones de personas, de las cuales 110–190 millones tienen grandes dificultades para vivir normalmente. Se prevé que este porcentaje vaya en aumento debido, en gran medida, a los constantes cambios sociodemográficos, al envejecimiento de la población¹⁷ y al aumento mundial de enfermedades crónicas (tales como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, los trastornos de la salud mental) y de las enfermedades genéticas raras. El incremento en el número de personas con discapacidad tiene que ver también tanto con una mayor probabilidad de supervivencia luego de accidentes —laborales, naturales o relacionados con la movilidad—, como con el aumento de la esperanza de vida a partir de enfermedades o malformaciones que, en otras épocas, fueron mortales.

El aumento de la población con discapacidad, el envejecimiento poblacional y una mayor disposición de las personas menos autoválidas a participar del turismo constituyen tendencias consolidadas que abonan un aumento de la demanda por destinos turísticos con mayor accesibilidad e impactan de manera directa sobre la afluencia y los perfiles de los visitantes y, por ende, sobre los beneficios económicos que genera la actividad.

En efecto, las personas con discapacidad de los países más desarrollados sostienen una calidad de vida que les permite disfrutar de actividades de turismo en la medida en que cuentan con mejoras relativas en los ingresos que perciben (tanto por ayudas sociales como por su integración en el mercado laboral, como por la estabilidad de las pensiones o por una disminución de las responsabilidades económicas en términos de hipotecas o créditos), lo que deriva en una mayor dedicación a actividades de ocio, asociada también con un interés cada vez más reducido por adquisiciones de bienes en favor de una motivación hacia nuevas experiencias, visitas e intercambio con la comunidad local, en la medida en que están facilitadas por las nuevas tecnologías y una accesibilidad suficiente para los desplazamientos y el disfrute de los destinos turísticos.

A su vez, el aumento de la esperanza de vida —facilitado por el avance tecnológico, una mayor educación orientada a la salud y las políticas sanitarias de prevención de patologías crónicas e invalidantes— ha llevado a que muchos de esos adultos mayores se conviertan en turistas. Se presume que este tipo de visitantes gasta más cuando viaja, permanece más tiempo en los destinos y disfruta de períodos vacacionales en contra temporada. Algunos de ellos, también, eligen *staycations* (vacaciones cerca de casa) y se hospedan en hoteles u otros alojamientos durante períodos más largos. Estos viajeros lucen vitales y hacen uso de la tecnología digital, permitiéndose la experiencia del viaje debido a que son más libres de cargas económicas, laborales y de dependencia en favor del disfrute turístico. Disponen de tiempo para viajar y a menudo cuentan con planes sociales específicos para el disfrute del ocio y el turismo.

Desde la perspectiva del turismo accesible, la integración de las personas con discapacidad se hace de dos maneras diferentes: impulsando su participación en la oferta turística y eliminando las barreras existentes en los diferentes ámbitos, espacios y servicios del sector turístico. Desde los destinos se intenta erradicar o disminuir la cantidad de barreras físicas propias de un diseño orientado tradicionalmente orientado a estándares que no previeron incluyentemente a las personas con discapacidad.

¹⁷ El porcentaje de personas mayores de 60 años, que en el 2017 era de 13% pasará a ser de casi 22% de la población mundial en 2050, según datos de la División de Población de Naciones Unidas.

En Uruguay, la ley de Turismo 19.253 declara estas actividades como de interés nacional y a la accesibilidad como uno de sus principios fundamentales. En tal sentido, el Ministerio de Turismo creó en 2015 un grupo de trabajo de accesibilidad turística orientado por los postulados de la OMT, con el objeto de garantizar el derecho humano al turismo y, por tanto, impulsar el posicionamiento de Uruguay como un destino accesible. Siguiendo esas premisas, el Ministerio de Turismo ha coordinado distintas acciones con diversos organismos y gobiernos departamentales a fin de impulsar un turismo para todos, como las referidas a un diagnóstico de la accesibilidad en relación con el turismo en la ciudad de Colonia del Sacramento, el Plan de accesibilidad en la ciudad de Atlántida o los planes de playas accesibles y de hoteles accesibles, entre otros.

Ambiente y cambio climático

El último factor priorizado dentro del espacio físico es el ambiente, ya que evitar los impactos de las actividades turísticas sobre los territorios requiere de una planificación y gestión adecuadas por parte de los actores turísticos, en torno del riesgo de degradación del patrimonio natural y cultural que convoca tales actividades. Por añadidura, el turismo es también un sector económico altamente sensible a la situación ambiental y, en particular, al clima, lo que lo sitúa ante uno de los mayores desafíos que enfrenta el mundo: el cambio climático.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático lo define como «un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables». La alta concentración de gases ha provocado, entre otros efectos, que se eleve la temperatura media global y el nivel del mar, tanto por dilatación térmica como por derretimiento de los hielos en los casquetes polares y los glaciares. Esta modificación de la atmósfera hace que:

- aumente la variabilidad y la frecuencia e intensidad de los eventos extremos;
- aumente la temperatura media, con una previsión de entre 2 y 3 °C;

- se llegue a verificar un aumento de entre un 10 y un 20 % en el acumulado anual de precipitaciones (concentradas en verano);
- se aprecie un leve descenso en el número de días con heladas;
- aumente significativamente el número de noches cálidas;
- aumente la duración de las olas de calor;
- aumente significativamente la intensidad de las precipitaciones.

El impacto del cambio climático en el turismo fue abordado por la OMT en 2003 en la Primera Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo, que dio lugar a un informe sobre el tema, en el que se reconoce que el cambio climático tiene incidencias y consecuencias sobre los espacios turísticos, alterando su normal desarrollo económico. Esta afirmación agregó novedad a la problemática, ya que hasta entonces se consideraban solo los impactos negativos sobre el ambiente, las comunidades, la economía o la cultura. La OMT sustenta su posición señalando que las condiciones climáticas

- definen la duración y la calidad de las temporadas turísticas y, en algunos casos (nieve), los determina;
- afectan directamente (nevadas, inundaciones, temporales, etc.) las diversas operaciones turísticas e inciden en la rentabilidad de las empresas;
- influyen en las condiciones y recursos medioambientales (atractivos turísticos), pudiendo impedir su uso o disfrute;
- son un factor crucial para el turista a la hora de tomar sus decisiones de viaje.

Más adelante, en 2007, se realizó la Segunda Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo, que convocó a agentes de todo el sector para estudiar la evolución del tema y reorientar el futuro, a la luz de los rápidos avances científicos, la sensibilización mundial y la realidad de los mercados. La Declaración de Davos reconoció la evidencia del cambio climático y su fuerte relación con el turismo e

identificó la necesidad de una estrategia a largo plazo para que el sector reduzca las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), al igual que los demás sectores. La Declaración también instó a la adopción urgente de un conjunto de políticas para alentar el turismo sostenible y formas de viaje que tengan en cuenta la respuesta al cambio climático.

En relación con este tema, Uruguay se ubica en el lugar 55 (puntaje 54,4) del índice de Adaptación Global (ND-GAIN),¹⁸ en la lista de 181 países. Este índice mide la capacidad de un país para aprovechar las inversiones y convertirlas en acciones de adaptación. ND-GAIN mide la preparación general considerando tres componentes: la preparación económica, la preparación para la gobernanza y la preparación social.

En América latina, sólo Chile y Uruguay presentan niveles dentro de lo conveniente a la hora de enfrentar situaciones de cambio climático. Chile ocupa el puesto 28 en el ranking global y el primero en Latinoamérica (puntaje 61,3), superando a países como Costa Rica en el puesto 61 (63,5), Argentina (51,9) en el lugar 69 y Brasil en el puesto 80 (50,4).

Respecto a las emisiones de gases, según los datos de la Cuarta Comunicación Nacional a la Conferencia de las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en 2016, sobre la base del inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) realizado en 2012, las emisiones totales netas de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para Uruguay, medidas usando el potencial de calentamiento atmosférico a 100 años, fueron de 36.0-eq, lo que representa el 0,07 % de las emisiones mundiales antropogénicas de gas de efecto invernadero. El sector que participa con la mayor emisión es la agricultura, con un 73,8 %, seguido por la energía, con 21,8 %, desechos, con 2,7 %, y el sector de procesos industriales, con el 1,7 % de las emisiones.

Según esta misma fuente, en cuanto a los escenarios climáticos futuros, Uruguay experimentará un aumento de su temperatura media anual de 0,5° C para 2030, con mayor acento en el noroeste del país y menor importancia al sureste, mientras que las precipitaciones sufrirán ligeros aumentos de entre 0,10 a 0,15 mm por día. Se reconoce que Uruguay es sensible a los eventos extremos, como sequías, inundaciones, olas de frío y de calor, vientos fuertes, tornados, granizadas, heladas, lluvias fuertes y tormentas severas, que ponen en riesgo a las poblaciones más vulnerables, y que deben ser objeto de seguimiento y evaluación. En tal sentido, dichos eventos extremos continuarán en aumento hacia 2030, tanto en cantidad (frecuencia) como en severidad (intensidad).

Si bien a la fecha no existen estudios específicos que determinen las emisiones de GEI que producen las industrias que componen el sector turístico en el Uruguay, cabe señalar que la industria aeronáutica es una de las más contaminantes dentro del sector. En efecto, las aeronaves de las distintas compañías aéreas aportan un componente a la emisión de GEI, en tanto emplean combustibles de origen fósil. Se sabe que, por cada tonelada de combustible quemado para propulsión, se emiten 3,15 toneladas métricas de CO₂ a la atmósfera, lo que contribuye al efecto invernadero y por tanto al cambio climático. El consumo guarda relación directa con el volumen de la actividad aerocomercial y las escalas necesarias para la operación, y crece con la demanda, así como con el tamaño de las aeronaves (aque llas de más de 60 toneladas, son responsables del 90 % de las emisiones de la aviación internacional). En tal sentido, el país exhibe un movimiento adecuado para su escala territorial, con los dos principales aeropuertos ya mencionados.

¹⁸ El índice es elaborado por la Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos, a partir del estudio de ciertas condiciones referidas a 175 países.

Uruguay cuenta con un marco regulatorio que da soporte a cuantas acciones se han realizado para esta «preparación». En 1994, ratificó la CMNUCC mediante la ley 16.517, y el Protocolo de Kioto, por la ley 17.279. Por otra parte, el artículo 19 de la ley 17.283 define las competencias del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) relativas al cambio climático y el decreto 238 del Poder Ejecutivo de 2009 crea el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC) y define sus competencias e integración.¹⁹ La creación de este sistema dio lugar a un nuevo espacio de acciones de instituciones públicas y privadas para la prevención de riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático,²⁰ así como a la elaboración de una Política Nacional de Respuesta al Cambio Climático.²¹

Por su parte, el Ministerio de Turismo trabaja en estrategias nacionales para la sostenibilidad en el sector turístico, enmarcadas en el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009–2020 y su actualización en el Plan Nacional de Turismo Sostenible Horizonte 2030, la Política Nacional de Cambio Climático y el Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible.

Otra iniciativa, estipulada entre las metas de las NDC a 2025, es la relativa a la cantidad de establecimientos a adherirse al programa Sello Verde Turístico (SVT). El mismo tiene una visión integradora y totalizadora de las acciones antropogénicas, llevadas a cabo por los residentes y los turistas, por lo que toma al destino en su totalidad y no trata situaciones aisladas, como ha sido usual. El desarrollo del Sello Verde Turístico es abordado interinstitucionalmente, como una de las acciones de Economía Verde e Inclusiva,²² como un proceso participativo con intervención activa de actores del sector privado en su diseño, implementación y ajuste programático.

El objetivo del SVT es hacer sostenible la actividad turística entre los actores del sector y los visitantes mediante un modelo de promoción y reconocimiento de buenas prácticas socioambientales, que sirva además para la convergencia de las políticas públicas que contribuyen a la sostenibilidad turística y su aplicación en el territorio. Originalmente está pensado para establecimientos de alojamiento en tres localidades pilotos (Chuy, Costa de Oro y Guichón) pero tiene una proyección nacional.

El proyecto comenzó en 2015, cuando se comenzó una revisión sistemática de antecedentes de buenas prácticas ambientales aplicadas por países como Brasil, Chile y Costa Rica. Luego de un proceso de investigación y análisis, se concluyó que lo más adecuado para Uruguay era desarrollar un modelo autóctono, con la participación de los socios institucionales. De esta manera surge el Sello Verde Turístico.

El proyecto se sustenta sobre tres ejes: el de la gestión de los establecimientos, el de la gestión ambiental y el de la creación de valor local. En cuanto a los establecimientos, cabe señalar que no solo se incluyen sus prácticas de gerenciamiento, sino también las actividades que promueven el empleo verde e inclusivo, la calidad de las instalaciones y una interacción responsable con el entorno, entre muchos otros conceptos.

19 El Sistema es liderado por el MVOTMA, que trabaja interinstitucionalmente a través de un Grupo de Coordinación integrado por representantes del propio MVOTMA y los ministerios de Relaciones Exteriores (MRREE), Economía y Finanzas (MEF), Defensa Nacional (MDN), Industria, Energía y Minería (MIEM), Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Salud Pública (MSP) y Turismo (MINTUR), así como por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Sistema Nacional de Emergencias (SNE) y el Congreso Nacional de Intendentes.

20 Se conformó, además, una Comisión Asesora *ad hoc* coordinada por el MVOTMA, integrada por técnicos de ministerios, instituciones académicas, técnicas, de investigación, organizaciones no gubernamentales ambientalistas y del sector productivo, así como por expertos nacionales.

21 En febrero de 2010, se presentó públicamente el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC) y, entre febrero y agosto de 2016, se realiza un proceso participativo de elaboración de una Política Nacional de Respuesta al Cambio Climático (con activa participación de la Dirección de Planificación de la OPP y el Ministerio de Turismo), aprobada por decreto 317 del Poder Ejecutivo de 2017. Ese año fue elaborada también la Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN), para dar respuesta a las disposiciones establecidas en el Acuerdo de París para promover la adaptación y mitigación para el cambio climático en Uruguay. Estos instrumentos conforman el marco normativo–estratégico que identifica las acciones y medidas necesarias para abordar la adaptación de la sociedad y los diferentes sectores a los impactos derivados del cambio climático y la variabilidad, así como la mitigación de las emisiones de los gases de efecto invernadero.

22 Cuenta con la colaboración de técnicos de distintas oficinas del Ministerio de Turismo, así como también de otras instituciones: MIEM, MVOTMA, MTSS y las Direcciones de Turismo de los departamentos de Canelones, Rocha y Paysandú, entre otros.

En cuanto a la gestión ambiental, está vinculada de forma indisoluble con el cambio climático, de manera que se analizan el uso y el consumo responsable de la energía en términos de sostenibilidad, así como para los del agua de red, y un tratamiento integral de los residuos de los establecimientos turísticos, a los que se les proponen algunas medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

En lo referente a la creación de valor local, la misma se sustenta en la profundización de los vínculos con la comunidad a partir de una mayor y mejor participación en el entramado turístico, que ponga de manifiesto la interpretación de los valores e identidad local, el respeto a los espacios naturales y culturales, que impulse la promoción de la oferta turística y la responsabilidad social empresarial.

El modelo desarrolla un conjunto de buenas prácticas (pautas y recomendaciones) y un sistema de evaluación/reconocimiento de resultados. No intenta constituirse en una certificación, sino en planes de acción y mejora continua, sucesivos. El ciclo comienza por proporcionar a los establecimientos las pautas y recomendaciones, herramientas y criterios para autoevaluación, que son elaborados por el Ministerio de Turismo (en sus distintos equipos), por técnicos de algunos socios institucionales (gobierno central, departamental y local) y, eventualmente, con colaboración de algunas instituciones mixtas o privadas.

Debe considerarse que el turismo será, en términos generales, uno de los sectores más perjudicados por el cambio climático. En efecto, de acuerdo con los estudios mencionados,

la región rioplatense se verá especialmente afectada por la variabilidad climática. En Uruguay, en particular, los cambios se producirán en la geomorfología de la línea de costa,²³ con aumento de la vulnerabilidad de actividades económicas como la agricultura, la pesca y el turismo, y de las propias comunidades involucradas

Esto es de particular impacto para el turismo ya que la matriz de destinos y productos turísticos del Uruguay se ha caracterizado por una concentración de la demanda en su espacio costero, asociado al producto “sol y playa”. Esta franja costera es la que se verá modificada por el cambio climático, debido a la erosión y retroceso de las costas. En este sentido, cabe mencionar que la demanda turística prefiere ocupar un espacio costero que sólo representa el 5 % de todo el territorio nacional pero donde se asienta el 53 % de la población del país.

Por lo expuesto, se puede apreciar que la afectación del producto sol y playa presentaría una mayor vulnerabilidad al cambio climático, en relación con otros productos turísticos y alcanzará previsiblemente todas sus dimensiones: en lo económico, por el comportamiento de la demanda, afectará los ingresos de los prestadores de servicios; en lo ambiental, afectará la morfogeografía del espacio territorial y las especies de flora y fauna, y en lo social determinará cambios en el empleo y la movilidad.

Ante esta preocupación, y en línea con la política nacional, el Ministerio de Turismo creó en 2011 el Grupo Cambio Climático y Turismo orientado al sector y elaboró una guía bajo ese título junto con el MVOTMA, en el marco del

23 La variabilidad y el cambio climático afectan los recursos costeros debido a cambios en las precipitaciones, a descarga de los tributarios del Río de la Plata, alteraciones de los patrones de vientos y cambios en la localización del anticiclón del Atlántico. De esta manera, las costas se van erosionando, alterando sus servicios, producto del aumento de las lluvias y los eventos extremos, generando modificaciones en los ecosistemas, por ejemplo, en la distribución de las especies acuáticas marinas de valor comercial o en mortalidades masivas de algas. Por su parte, las tormentas y el oleaje potenciarían las inundaciones costeras, comprometiendo la calidad del agua marina y aumentando el número de días con cierre de playas. Dicha exposición a las inundaciones y el aumento en la intensidad de las tormentas costeras provocarían, tanto daños en las construcciones y la infraestructura, como pérdidas de playas y de territorio en general.

Proyecto de Implementación de Medidas Piloto de Adaptación al Cambio Climático en Áreas Costeras de Uruguay (ejecutado por el MVOTMA). También se ha lanzado un Plan Nacional de Adaptación Costera (NAP Costas). Se promueven medidas piloto de adaptación²⁴ al cambio climático en el sector de los recursos costeros, que incluye a las comunidades asentadas en la costa.

Adicionalmente, en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), el MVOTMA también está desarrollando medidas de adaptación al cambio climático y la variabilidad, con destaque en Laguna de Rocha y Valle del Lunarejo. El proyecto «Conservación y uso sostenible de la biodiversidad, resiliencia de los ecosistemas y cambio climático» del SNAP prevé entre sus resultados el avance en criterios de conectividad ecológica en la gestión ambiental del territorio y la generación de herramientas para la toma de decisiones.

III.2. Espacio social

Dentro de los factores claves que se vinculan con el espacio social del entramado turístico — que agrega valor al espacio físico y determina las capacidades de un destino—, se encuentran dos factores priorizados: por un lado, el valor local y, por el otro, la generación de capacidades.

Valor local

El factor «valor local» refiere al fortalecimiento y puesta en valor turístico de costumbres, valores, patrimonio, identidad, bienes y saberes de cada territorio, generando una oferta atractiva y a medida de las distintas experiencias que buscan los turistas.

El espacio turístico es un espacio productivo dinámico donde la presencia y distribución territorial de atractivos turísticos (naturales o culturales, materiales o inmateriales) lo dotan de funcionalidad y dinamismo. En este sentido, Uruguay presenta un ordenamiento del espacio

turístico que se caracteriza por un mapa turístico con corredores y regiones turísticas posicionadas y con marca propia (concentradas principalmente en el litoral marítimo y fluvial) y otros con escaso desarrollo (principalmente en la región norte del territorio). A su vez, se identifica una falta de integración entre las regiones turísticas del país que profundice el vínculo entre el producto sol y playa con la generación de valor local.

La regionalización que ha llevado adelante el Ministerio de Turismo en su vínculo con el territorio en los últimos años ha buscado otorgar mayor trascendencia a la escala local y poner el foco sobre la oferta específica y las características propias del entramado productivo turístico de cada una de las cinco regiones:

- Metropolitana: Montevideo y Canelones.
- Centro-Sur: San José, Flores, Florida, Durazno y una parte de Colonia.
- Este: Rocha, Maldonado, Treinta y Tres, Lavalleja y Cerro Largo.
- Norte: Rivera, Tacuarembó y una parte de Artigas.
- Corredor de los Pájaros Pintados: Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, resto de Colonia y Artigas.

Las regiones así definidas exhiben capacidades turísticas diferentes: algunas se encuentran más desarrolladas y posicionadas en el mercado, como la Este y la Metropolitana; otras, en un estadio intermedio, con planes en proceso de implementación como, por ejemplo, el Corredor de los Pájaros Pintados; y otras apenas en un estadio de desarrollo incipiente, como las regiones Norte y Centro Sur del país.

Este factor incluye un primer grupo de aspectos vinculados con la dimensión identitaria que refieren a creencias, valores y actitudes de los uruguayos. En este sentido, la Dirección de Planificación publicó el documento *Valores y creencias de los uruguayos: ¿freno o impulso*

24 La adaptación al cambio climático es entendida como los ajustes que practican sistemas sociales, ecológicos o económicos, en respuesta a los estímulos climáticos actuales o esperados y a sus efectos o impactos. Se refiere a cambios en los procesos, prácticas y estructuras para moderar los daños potenciales o para beneficiarse de las oportunidades asociadas al cambio climático. Algunas de las medidas de adaptación implementadas son las que tratan sobre la recuperación de servicios ecosistémicos, como la reconstrucción y conservación de las dunas, lo cual mejora la calidad de las playas, disipa la energía del oleaje durante eventos climáticos extremos y, por ende, disminuye la vulnerabilidad de la zona costera frente al cambio climático. Por ejemplo, en 2013 se colocaron 2.200 metros lineales de cerca captora a lo largo de toda la costa de Uruguay, lo que logró la captación de 8.900 m³ de arena. Esta medida permitió la reconstrucción y conservación del ecosistema dunar.

para un desarrollo sostenible? Apuntes para la reflexión.²⁵ Allí se analiza el rol de la cultura en el desarrollo nacional y en algunas áreas claves: trabajo, tolerancia, religiosidad, educación, medio ambiente, hábitos de consumo, crecimiento económico, familia e innovación. Allí se destaca el carácter secular e igualitarista de nuestra matriz cultural y se pone de manifiesto el momento bisagra en que se encuentra, entre los valores de una sociedad industrial moderna y los de una postindustrial marcada por el cambio tecnológico, la organización en red y la valorización de la autonomía de la persona y los derechos individuales.

En este marco más general, es posible señalar características a partir de las creencias, valores y actitudes de los uruguayos que son valoradas por los turistas y pueden ser capitalizadas a la hora de pensar en el diferencial de Uruguay como destino. En efecto, a partir de la metodología Delphi²⁶ utilizada en el proceso de diagnóstico prospectivo, se identificaron algunos conceptos relativos a un «ser uruguayo», vinculable con el valor local y, por él, con el entramado turístico. Este «ser uruguayo» es descrito por los expertos consultados como alguien moderado, humilde, tradicional, aguerrido, de bajo perfil, solidario, melancólico, sobrio, austero, laico, tranquilo, con un mate en una mano y una pelota bajo el brazo, y que por otra parte esconde en su interior una pasión particular que lo define y sería la fuente de su singularidad como individuo.

Esta esencia del uruguayo, es decir, su identidad, juega como razón «para creer» de cara al posicionamiento turístico y al concepto Uruguay Natural, desde el punto de vista de los procesos mercadotécnicos. Dicho de otra manera: el ser uruguayo constituye una de las razones por las que un turista creará en la promesa de marca. Como describen los expertos entrevistados: «poder disfrutar de la naturaleza haciendo una pausa que me saque de la locura del mundo».

Por su parte, la Encuesta de Turismo de Cruceros que realiza anualmente el Ministerio de Turismo relevó, en la temporada 2017–2018, que el 22 % de quienes desembarcaron en el puerto de Montevideo destacó la cordialidad y la calidez de los uruguayos como motivo de agrado del

destino, que un 19,6 % responde que le agradó todo y que, dentro de los motivos de desagrado, un 71,9 % contestó «nada». Es necesario tomar en cuenta la valorización por parte del turista de esta característica de cercanía en un escenario futuro de avance de la sociedad global del conocimiento que pueda conllevar una pérdida del valor diferencial del Uruguay como destino.

Adicionalmente, si se sistematizan todos los aspectos mencionados por los expertos sobre los valores que harían de Uruguay un lugar único, se encuentran en posiciones similares los siguientes: seguridad, ubicación, hospitalidad, calma y calidad de vida, y trato y cortesía. Perciben, en cuanto a la seguridad, que los niveles son mejores respecto de la región. También, que las distancias son cortas y les facilitan una oferta turística más fluida, y que la equidistancia respecto de las ciudades más importantes la posiciona estratégicamente. También vinculan a Uruguay como referente en políticas de inclusión, calidad de vida, desarrollo para la ciudadanía y resaltan como un importante diferenciador las políticas de respeto por el medio ambiente.

Un segundo grupo de aspectos vinculables con la dimensión cultural de este factor puede rastrearse en expresiones de valor simbólico de una identidad o «ser uruguayo». En este sentido, es preciso mencionar que a los expertos consultados (referentes nacionales e internacionales del sector turismo) no les resultó sencillo señalar íconos culturales concretos del Uruguay vinculados con características ilustrativas del ser nacional o del posicionamiento de Uruguay como destino. Tal vez se deba, en parte, a entender que sus identificaciones no trascienden los gustos personales, en dirección hacia un «canon artístico cultural masivo» reconocible y aceptado por todos, que encarne el ser nacional o, al menos, que ilustre partes y ayude a dar soporte al posicionamiento turístico de Uruguay. En tal sentido, se vislumbra una gran oportunidad para que los ministerios de cultura y turismo profundicen el trabajo conjunto en pos de desarrollar íconos culturales como sostenedores del posicionamiento de la marca turística. Sí, en cambio, aparecen menciones en torno del deporte, sobre todo el fútbol: la *celeste*, la *garra charrúa*, el logro de 1950. El carnaval, por

25 Volumen VIII de la Serie de Divulgación «Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo».

26 Entrevistas en dos etapas: una primera donde se consultó en profundidad a expertos sobre las tendencias mundiales del turismo y sobre cómo impactan en Uruguay, y una segunda —luego de procesada la información—, para la que se envió un cuestionario, de respuesta autoadministrada, destinado a identificar acuerdos y desacuerdos.

otro lado, aparece parcialmente mencionado y los señalamientos alertan sobre la gran oportunidad de que llegue a constituir un atractivo de peso, si fuera objeto de una comunicación eficiente. En este sentido, se identifican desafíos de estructuración de oferta turística vinculada con la valorización de expresiones culturales como el tango, el candombe, la murga y hasta el fútbol. Vale la pena resaltar aquí algunos ejemplos de revalorización y conservación patrimonial, como el del ex Frigorífico Anglo en Fray Bentos y de la propia Colonia del Sacramento, en su centro histórico. Se conformó una comisión entre los ministerios de Educación y Cultura, de Obras Públicas, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y las intendencias que alojan los destinos declarados patrimoniales por UNESCO con el objetivo de posicionar una ruta estructurada en esas localidades: Montevideo por el tango y el candombe, Colonia por el casco histórico, Fray Bentos por el Frigorífico Anglo, y el departamento de Flores por el Geoparque. Adicionalmente, se presentará la candidatura de Eladio Dieste para integrar el Patrimonio Mundial de la Unesco, por parte del Ministerio de Turismo, la Intendencia de Canelones y la Fundación Eladio Dieste.

A nivel de la revalorización de expresiones identitarias en las distintas regiones del país, se destacan dos instrumentos orientados a brindar aporte técnico y financiero para estimular acciones de recuperación y difusión de identidades locales donde confluyen tradiciones, saberes y costumbres. Por un lado, el Programa Cosas de Pueblo es implementado desde 2009 por el Programa Uruguay Integra de la OPP y tiene un fondo específico de identidad que promueve la generación de productos tangibles e intangibles que revaloricen el sentimiento identitario y de autoestima local.

Por otro lado, el Ministerio de Turismo comenzó a entregar el Premio Pueblo Turístico en 2013 como forma de promover proyectos de desarrollo local mediante el aprovechamiento y la valorización de atributos patrimoniales y ambientales propios de la localidad y su entorno inmediato, apuntando al desarrollo local sostenible y a la diversificación de la oferta turística.

Por último, es relevante volver a mencionar el Sello Verde Turístico del Ministerio de Turismo, ya que uno de sus ejes de desarrollo es justamente la creación de valor local. En efecto, se busca la profundización de los vínculos con la comunidad local, poner de manifiesto los valores e identidad local, el respeto a los espacios naturales y culturales, impulsando la promoción de la oferta turística y la responsabilidad social empresarial de los mismos.

Generación de capacidades

El segundo factor dentro del espacio social del entramado turístico es la generación de capacidades. En efecto, dentro de las virtudes más intangibles que determinan la competitividad de un destino, se encuentran las capacidades de los recursos humanos involucrados en los productos y servicios turísticos, quienes, en última instancia, tienen el relacionamiento directo con el turista y con su experiencia en el destino. Este factor refiere, entonces, a disponibilidad y calidad de talentos en lo profesional, lo técnico y lo gerencial para el mejor desempeño de las funciones que mueven el entramado turístico. Como antecedente de la prioridad reconocida a las capacidades humanas en este estudio prospectivo, la OMT ha señalado la importancia clave de la formación para el desarrollo de la actividad. En 2010, lanzó un programa especial bajo el liderazgo directo del Secretario General llamado «Red del Conocimiento» para crear y gestionar una asociación mundial de grupos de reflexión sobre turismo.²⁷ El objetivo del programa es elaborar normas de investigación y de gestión del conocimiento en relación con el análisis, la formulación de políticas y la gobernanza del turismo. En 2015, organizó la primera Conferencia global sobre desarrollo de talento y educación en turismo y, dos años después, la II Conferencia mundial sobre desarrollo de talento: estrategias para destinos competitivos. En dicho evento se presentó el estudio Desarrollo de talento: clave para la competitividad de destino, donde se destaca el rol de la generación de capacidades

27 Se conformaron Centros estratégicos de conocimiento e Instituciones de conocimiento que, agrupados en la Red del conocimiento, prestan servicio a la OMT y a sus estados miembros en todo lo relacionado con el asesoramiento técnico y las decisiones en los ámbitos de la sostenibilidad y el cambio climático, la innovación en productos y procedimientos, la competitividad y la excelencia en la gobernanza del turismo. La Red está formada por instituciones y organizaciones de los sectores público y privado, incluidas universidades, centros de investigación, parques científicos y tecnológicos, además de empresas privadas activas en los campos de la investigación y la innovación.

profesionales como factor determinante para la competitividad de los destinos turísticos y se pone especial énfasis en los desafíos que impone en la región. De manera que es necesario mirar en líneas generales la evolución del empleo en el sector. Según la Encuesta Continua de Hogares (ECH), los puestos de trabajo vinculados con la actividad turística se incrementaron entre 2012 y 2017, de 99.229 a 114.287, lo que determina

un aumento de un 13 % en ese lapso. Dichos guarismos hacen suponer que la oferta de las industrias turísticas se ha incrementado en el país. No obstante, la participación en el total del empleo de Uruguay se mantuvo casi sin cambios: representa en promedio un 6 % del personal ocupado en el ámbito nacional (5,7 % en 2012 y 6,3 % en 2017).

Tabla 2. Puestos de trabajo turístico y participación en el total de empleos del país

AÑO	Puestos de trabajo en turismo	PETU
2012	99.229	5,7 %
2013	100.918	5,7 %
2014	110.151	6 %
2015	110.756	6,1 %
2016	113.727	6,3 %
2017	114.287	6,3 %

Fuente: Encuesta Continua de Hogares (ech).

* PETU = Puestos de trabajo turísticos / Puestos de trabajo totales

En la tabla siguiente se puede apreciar que la mayor cantidad de empleo se concentra en tres actividades troncales: el alojamiento, la restauración²⁸ y el transporte. Según los datos de la ECH, el alojamiento ha incrementado 3.836

puestos de trabajo entre 2013 y 2017, lo que arroja un aumento de 17 %, y los restaurantes aumentaron los puestos en 8.734 en el mismo período, casi un 18 %.

28 Establecimientos de restauración son los locales públicos que sirven comidas y/o bebidas para ser consumidas en el mismo local, a cambio del pago de un importe. Se incluyen, por tanto, en este concepto, los restaurantes y cafeterías en todas sus categorías: bares, cafés, cafés-teatro, tabernas, tascas y, en general, cualquier tipo de establecimiento público de características similares.

Tabla 3. Cantidad de trabajadores en las principales actividades del sector turístico por año

Rama de Actividad	2013	2014	2015	2016	2017
Alojamiento	18.640	21.809	22.142	23.092	22.476
Hoteles y otros	10.980	12.295	12.513	13.367	12.789
Inmobiliarias	7.660	9.514	9.629	9.725	9.687
Restaurantes, bares y cantinas	40.593	42.762	45.266	44.830	49.327
Transporte	23.813	25.914	24.946	27.113	23.850
Servicios de pasajeros vía terrestre	18.927	20.162	19.600	21.244	18.054
Servicios de pasajeros vía acuática	3.037	3.804	3.408	3.665	3.733
Servicios de pasajeros vía aérea	1.849	1.948	1.938	2.204	2.063
Servicios Financieros	1.940	2.242	2.266	2.109	1.973
Alquileres de bienes de transporte y recreación	933	1.710	1.369	1.566	1.328
Agencias de viajes y actividades complementarias	3.417	3.522	3.028	3.664	4.323
Servicios culturales	846	1.371	1.307	1.343	1.390
Actividades deportivas y de esparcimiento	5.786	6.345	5.409	5.933	6.592
Servicios turísticos diversos	4.950	4.476	5.023	4.077	3.028
TOTAL	100.918	110.151	110.756	113.727	114.287

Fuente: Encuesta Continua de Hogares (ECH).

En relación con la segmentación por sexo, en 2017, alrededor de 57 % de los puestos de trabajo han estado ocupados por hombres y el 43 %, por mujeres. Si se analizan las actividades que ocupan mujeres, se identifican como predominantes la hotelería (mucamas y camareras) y la restauración (camareras y cocineras). El transporte enrola mayormente hombres, aunque cabe señalar que el personal de tráfico de las compañías de aeronavegación comercial es, predominantemente, femenino, si bien no está adecuadamente reflejado por las estadísticas debido a la discontinuidad de las operaciones de varias aerolíneas en Uruguay.

En relación con la edad de los trabajadores, la media ronda los 40 años, con cierta dispersión hacia una edad promedio mayor en segmentos como el de los empleados en el transporte terrestre (ómnibus), atribuible a los requerimientos de experiencia vial. En cuanto a la distribución geográfica/departamental del empleo, Montevideo y Canelones se llevan casi el 60 %, de los puestos, seguidos por Maldonado.

El nivel educativo predominante de los trabajadores de las industrias turísticas es de enseñanza secundaria (ya sea completa o incompleta), exhibido por casi un 50 % del total de empleados, en tanto son minoría los que alcanzan titulación de grado o posgrado. Si se observa la evolución del nivel educativo de los trabajadores del turismo entre 2012 y 2017, se percibe una caída del nivel universitario incompleto y de la educación media básica incompleta en favor de la media básica completa.

Resumiendo, se puede concluir que la industria turística tiene una baja calificación en su mano de obra, mayormente masculina y concentrada en la región metropolitana. Es por esto que uno de los factores priorizados para el futuro del sector fue la generación de capacidades.

En Uruguay, como en cualquier otro destino, la versatilidad de desempeño es relevante entre las competencias laborales requeridas en el sector turístico, en particular. Escuchar al turista, interpretar sus demandas, facilitarle soluciones, comunicarse con otros colegas o asumir algún pedido en su nombre, expresarse correctamente en un idioma diferente del nativo son algunas de las capacidades puestas en

servicio por los talentos, más allá, por cierto, de lo que proporciona la currícula universitaria. Estas competencias particulares y propias de los prestadores de los servicios turísticos hablan de la necesidad de una formación permanente, acentuada año tras año por la creciente competitividad entre destinos y los cambios en el comportamiento y preferencias de los turistas.

El estudio *Tendencias en la demanda de competencias sectoriales...*²⁹ sostiene que el desarrollo de la educación terciaria en turismo presenta un doble desajuste, tanto cuantitativo como cualitativo. Cuantitativo, respecto de las ramas de alimentación y alojamiento (las más intensivas en mano de obra y rotación), cuya demanda laboral se concentra en el personal operativo y de supervisión, que no cuenta con las competencias necesarias para los puestos de trabajo, las cuales deben ser impartidas por las empresas contratantes. Cualitativo, en la medida en que la formación de los graduados es mayormente generalista, con escaso dominio de las especificidades técnicas y, especialmente, de las capacidades para la gestión de personas y equipos por competencias, los liderazgos motivacionales, la planificación estratégica, la resolución de situaciones imprevistas, entre otras. Este tipo de competencias, unidas a aquel conocimiento conceptual sobre el fenómeno turístico, podrían abrirles a los talentos diversos campos de inserción en los sectores público o privado.

Se entiende, entonces, que para desarrollar estas competencias centrales es vital implantar la formación continua en las organizaciones turísticas. Para iniciar ese proceso es preciso identificar las competencias requeridas en el entramado turístico, determinando cuáles son las centrales ya desarrolladas (tanto por acumulación de saberes como desde las capacidades colectivas), cuán sostenibles y dinámicas son esas, y cuáles son las competencias escasas en el sector, en las empresas, cuáles son las deficiencias, y a partir de ahí qué innovaciones deberán ser atendidas para desarrollar una estrategia hacia la competitividad y la adaptabilidad a escenarios futuros.

Partiendo de esta premisa, el Ministerio de Turismo se encuentra abocado a impulsar el desarrollo de las competencias apropiadas para el sector, a partir de varias instituciones

29 OIT-Cinterfor, *Investigación regional: Tendencias en la demanda de competencias sectoriales en países seleccionados de América latina*, 2012.

y de herramientas colaborativas. Sobre la base de los lineamientos estratégicos del Plan 2020, se propuso incorporar una oferta educativa coherente con el modelo sostenible, tanto en la elaboración de la currícula como en la ubicación de los centros educativos, más allá de la franja costera (donde se concentra la urbanización y los destinos turísticos de mayor llegada y gasto).

Además de impulsar a la academia, el Ministerio de Turismo se vincula con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP),³⁰ mediante un comité sectorial de turismo integrado por empresarios, trabajadores y el propio Ministerio de Turismo, a través del cual se canalizan necesidades en lo referente a capacitación y formación de trabajadores del sector.

Por otro lado, ha conformado un Grupo de Sistema Educativo de Turismo junto con varias instituciones académicas, como la Universidad Católica del Uruguay, la Universidad ORT Uruguay, la Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU) o la Universidad de la República (Udelar), entre otras. El Consejo atiende las demandas del sector recogidas por el Ministerio en sus actividades territoriales, de manera que actores y academia se vinculen para ajustar la formación de talentos orientada a las necesidades que marcan las políticas públicas.

Finalmente, el Ministerio también cuenta con programas propios destinados a fomentar el conocimiento en la materia. Un ejemplo de ello es El Turismo se Estudia, organizado con el apoyo del Grupo antes mencionado, con el objeto de incentivar la incorporación del turismo como opción académica, en línea con el Plan Estratégico de Turismo 2020 (hacia un incremento de las capacidades, la calidad del empleo y el compromiso de los actores del sistema). El turismo se Estudia fue lanzado en 2015 y año tras año realiza una jornada de exposición referida a la selección de los trabajos de grado de los estudiantes pertenecientes a las instituciones que conforman el *Grupo de Sistema Educativo* vinculado al Turismo.

Las instituciones académicas responsables de la formación de los talentos, que integran una mesa de trabajo con el Ministerio de Turismo, asumen la responsabilidad de diseñar los planes

de estudios y de desarrollar los incentivos y motivaciones necesarios para atraer a todos aquellos que quieren insertarse en la actividad. Según estos planes de estudios, se podría segmentar la oferta académica en dos grandes segmentos: por un lado, una oferta que aspira a una formación de contenidos básicos, generales, para acceder a competencias que permitan un desempeño técnico y una salida laboral rápida. Es el claro ejemplo de las tecnicaturas, tanto en la Universidad ORT como en la Universidad del Trabajo.

Por otro lado, existe una oferta académica destinada a desarrollar competencias transversales (gestión de recursos, relaciones interpersonales, gestión de información, comprensión sistémica), generando cualificaciones para ocupar posiciones de decisión en las diferentes organizaciones del entramado turístico. En tal sentido, se observa que las universidades ofertan propuestas para diferentes perfiles de estudiantes. Algunas plantean una formación enfocada en la empresa turística, tal es el caso de la Universidad Católica, con un *core* de asignaturas que se corresponden con las ciencias económicas. Otras ponen énfasis en la problemática territorial, tanto en lo ambiental como en lo social y económico, como la currícula de la Universidad de la República. En ambas situaciones, la titulación es de grado universitario, con titulación de licenciatura.

Puede interpretarse que esta segmentación de la oferta académica corresponde en el curso del tiempo con las necesidades del mercado turístico local. No obstante, según surge del diagnóstico prospectivo, los planes de estudios no han incorporado en profundidad los temas que hacen a la actualidad de la actividad y que resultan de interés para la competitividad del sector: nuevas tecnologías aplicadas al turismo y a la hospitalidad, accesibilidad turística, cambio climático y sus efectos, innovación en turismo, nuevos canales y modalidades de la comunicación sectorial, entre otros. Por tanto, se identifica la necesidad de profundizar desde la oferta academia en los temas de la agenda de la industria para los próximos decenios, y adelantar las competencias necesarias para el futuro.

30 El INEFOP fue creado por la ley 18.406, como una persona pública no estatal, con integración tripartita entre trabajadores, empresas y estado, y tiene como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y de fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras.

III.3. Espacio relacional

El último grupo de factores priorizados refiere al espacio relacional o de vínculos entre los actores del entramado turístico: promoción de destinos y gobernanza.

Promoción de destinos

Dentro de «promoción de destinos» se incluyen aspectos relacionados con la comunicación, el *marketing* y las nuevas tecnologías. Pero, primero, para hablar de promoción de destinos, es necesario caracterizar la oferta turística uruguaya. Según la OMT, como hemos visto, se denomina oferta turística al conjunto de productos turísticos y servicios puestos a disposición del usuario turístico en un destino determinado, para su disfrute y consumo. La OMT (1996) se apoya en el concepto de *gastos turísticos* para identificar diferentes categorías de oferta turística, según la aplicación del gasto. De manera que toma en consideración «todo gasto de consumo efectuado por un visitante o por cuenta de un visitante, durante su desplazamiento y su estancia en el lugar de destino». Estos gastos se generan tanto en el destino turístico como en el centro emisor de turistas, sobre todo los gastos de alojamiento y transporte que, en la mayoría de los casos, se verifican en el país de residencia del turista.

Diseñar y desarrollar un producto turístico requiere de la puesta en valor de recursos turísticos, de la presencia de prestadores de servicios, equipamiento, instalaciones e infraestructura que permita el desplazamiento del visitante y el disfrute de diversas experiencias en destino. La oferta turística debe estar estructurada de forma tal que el viajero identifique con claridad dónde ir, qué hacer, qué servicios usar y de qué manera contratar o

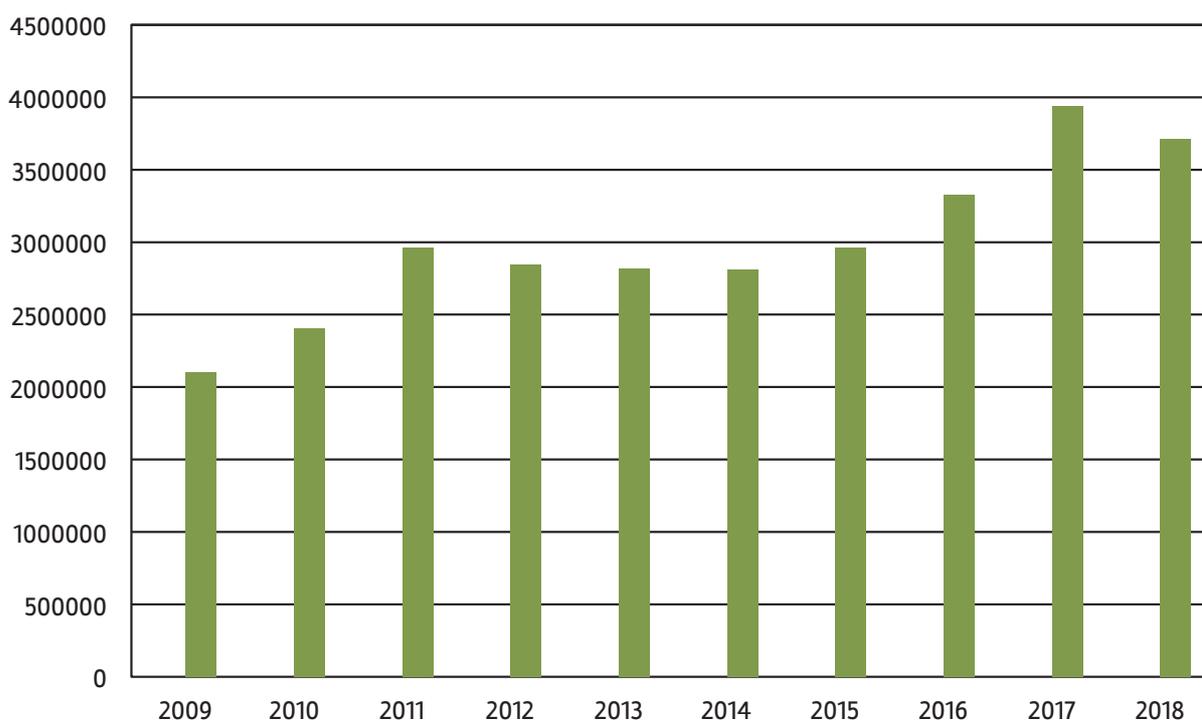
acceder a dichos servicios. Si la oferta no está bien estructurada, el mensaje es confuso y la experiencia turística del viajero puede no ser la mejor. Debe responder a la diversidad de sus recursos, la capacidad de los prestadores para brindar servicios y a las estrategias de desarrollo y promoción turística previamente acordadas con los actores claves del sector.

Son justamente algunas de estas estrategias de desarrollo y promoción de las que se encarga la mercadotecnia. La comercialización o *marketing* es una herramienta estratégica para las empresas, los emprendedores y los destinos, ya que les permite diferenciarse de sus competidores a partir de detectar los diferentes perfiles de viajeros o turistas potenciales, conocer sus gustos, hábitos y preferencias para articularlos con los servicios que puede prestar. Saber a quién vender, cómo hacerlo, de qué manera prestar los servicios, con qué nivel de calidad, con quién asociarse para construir marcas fuertes son algunas de las posibilidades que otorga el *marketing* para facilitar y aumentar los ingresos de los actores del entramado turístico.

La investigación de mercados es el área de la administración de empresas que obtiene y analiza datos con el fin de transformarlos en información de utilidad para reducir la incertidumbre en la toma de decisiones. En cuanto a la información con que cuenta Uruguay sobre sus turistas actuales y potenciales se destacan dos situaciones. Una en lo cuantitativo, para lo que se cuenta con información acabada y útil, y otra, la de los estudios cualitativos, casi inexistentes.

Respecto de los turistas actuales, Uruguay ha pasado de 2.098.780 llegadas en 2009 a 3.711.948 en 2018. La mayor cantidad de llegadas son de turistas de nacionalidad argentina (2.319.640, en 2018), seguida de manera muy distante por la de los brasileños (466.673 para el mismo año).

Gráfico 2. Evolución de las llegadas de visitantes a Uruguay (2009-2018)



Fuente: Ministerio de Turismo.

Nota: no incluye los ingresos por cruceros ni de quienes no realizan trámites migratorios

En cuanto a las preferencias de los visitantes, no cabe duda de que Montevideo y Punta del Este continúan siendo los destinos elegidos a través del tiempo. Montevideo encabezando

las preferencias con 1.051.593 llegadas en 2018, seguido de Punta del Este con 727.421. En tercer puesto queda el Litoral termal, con 605.547 arribos, y en el cuarto, Colonia, con 288.071.

Tabla 4. Visitantes ingresados a Uruguay por destino principal del viaje, 2018

ZONA DE DESTINO	TOTAL DE VISITANTES
Punta del Este	727.421
Colonia	288.071
Montevideo	1.051.593
Costa de Oro	217.453
Piriápolis	220.264
Costa de Rocha	229.870
Litoral Termal	605.547
Tránsito	222.230
Otros - Sin datos	149.499
TOTAL/MEDIA	3.711.948

Fuente: Ministerio de Turismo.

Nota: no incluye los ingresos por cruceros ni de quienes no realizan trámites migratorios.

Otro indicador importante es el gasto turístico receptivo, el que realizan los visitantes en el destino, si nos enfocamos sobre la dinamización de la economía que involucra. Además, el gasto por visitante introduce la razón comparativa entre cantidad y calidad, puesto que *menos es más*: una afluencia de menos turistas que gasten más hace más sostenible la actividad y conserva mejor territorio y ambiente. En cuanto

a la evolución del gasto, ha variado de maneras diferentes: el pico de 2.172 millones de dólares alcanzado en 2011 fue cayendo paulatinamente hasta 2015, para luego repuntar y obtener un máximo histórico en 2017, de más de 2.300 millones. Por otro lado, el gasto por persona muestra un comportamiento análogo con el gasto total, con un pico en 2011, para luego caer y repuntar a partir de 2016.

Tabla 5. Gasto (en dólares corrientes) de los visitantes ingresados a Uruguay (total y per cápita), 2010-2018

AÑO	GASTO TOTAL	GASTO POR PERSONA
2010	1.478.245.642	614
2011	2.171.949.769	733,7
2012	2.036.372.325	715,5
2013	1.878.375.667	667,2
2014	1.704.425.497	606,4
2015	366.130.866,91	450,53
2016	507.458.387,97	539,63
2017	2.334.258.475	592,3
2018	2.154.770.924,82	580,5

Fuente: Ministerio de Turismo.

Nota: no incluye ingresos por cruceros ni de quienes no realizan trámites migratorios.

Este factor se encuentra fuertemente incidido por el cambio que ha provocado la adopción de la tecnología por parte del entramado turístico en los últimos años. En efecto, si bien la innovación tecnológica es incremental e impacta en todo el entramado socioproductivo, algunas industrias resultan más impactadas que otras. La comunicación, la gestión, el transporte y el turismo han sido justamente las más alteradas por la innovación tecnológica.

Los potenciales turistas han incorporado estas novedades a su vida cotidiana, replicándolas y buscando soluciones instantáneas para sus viajes, con enorme incidencia en la promoción de los destinos. Actualmente, el turista se implica directamente en el proceso de búsqueda de viajes y en la planificación y reserva, con mucha frecuencia sin necesidad de recurrir a terceros fuera de la red. De hecho, el informe *Think with Google*³¹ identificó que aproximadamente el

50 % de los viajeros comienzan a soñar sus viajes buscando información en la web y que el 85 % de quienes viajan por placer consideran que internet es la fuente principal para planificar su viaje. Como se señaló, las agencias de viajes en línea, los metabuscadores (portales que exploran entre las agencias de viajes y las aerolíneas para ofrecer las mejores tarifas) y las aplicaciones de economía colaborativa han desplazado al modelo de turismo tradicional, comenzando una transformación que ya es removedora en un estadio inicial.

Adicionalmente, conceptos como *big data*, internet de las cosas o realidad aumentada son solo algunas de las tecnologías disruptivas que han impactado más recientemente sobre el sector turístico. El concepto de *big data* hace referencia a la gestión inteligente de los datos producidos, difundidos o almacenados en la red, con carácter masivo, orientada al desarrollo de productos,

31 «Five Stages of Travel»

servicios y mensajes adecuados para los usuarios, que permitirá el desarrollo o fortalecimiento de negocios innovadores, basados en una gestión predictiva de la demanda. El Internet over Things (IoT) o internet de las cosas, por su parte, hace referencia a la interconexión digital de objetos de uso cotidiano, deslocalizadamente. Esas «cosas» podrán ser *wearables* o usables, es decir, aquellas que portan consigo las personas y que controlarán diversos aspectos de sus vidas, como el estado de salud, o brindarán servicios en hoteles, aeropuertos e incluso contribuirán en la conducción de vehículos. La realidad virtual eleva la interacción que tiene el turista con los recursos y el entorno del destino, generando nuevas formas de entretenimiento y educación en sitios de interés turístico. Así también, promueve la integración de personas con discapacidad total o parcial. Esta «nueva realidad» permitirá, entonces, tangibilizar experiencias turísticas de todo tipo.

En síntesis, la tecnología apunta a simplificar las decisiones de viaje y facilitar el disfrute

turístico, a partir de la posibilidad de diseñar un sistema de inteligencia para el análisis de distintas fuentes de datos, como las redes sociales, los pagos con tarjetas de crédito o las reservas en hoteles o restaurantes, de manera de recoger, procesar y analizar la información, transformándola en conocimiento. Esto permite a las administraciones públicas mejorar las relaciones con el turista, poder cubrir sus necesidades y ser más competitivos. Además, esta información recopilada puede ser o es facilitada a las empresas para sus estrategias.

De hecho, la OMT en la Conferencia Internacional sobre Turismo y Tecnología (celebrada en el marco de la 28ª reunión conjunta de las Comisiones de la OMT para Asia Oriental y el Pacífico y para Asia Meridional) puso de manifiesto que el uso de las TIC en el sector turístico, las tendencias de los consumidores y los nuevos modelos de negocio están transformando el sector, como también lo hacen la colaboración masiva (*crowdsourcing*), la economía colaborativa, la impresión 3D y las tecnologías «usables» (*wearables*).

Un ejemplo de cómo la tecnología modifica la promoción de destinos y la experiencia del turista se puede encontrar en la trayectoria de la firma Pyxis, fundada en 2009 para el desarrollo de soluciones tecnológicas. Crearon una aplicación para el sector turístico que permite acceder a diferentes destinos, sus hoteles o a quienes venden una excursión. El objetivo de esta aplicación es poder realizar una reserva a través del dispositivo móvil o recibir información sobre un determinado lugar mientras se pasea por ese sitio. Además, esta empresa desarrolla aplicaciones de realidad aumentada. Se trata de enfocar una imagen —como si se estuviera sacando una fotografía— e inmediatamente visualizar las referencias o características de ese punto de interés que se está enfocando. Pyxis está desarrollando este producto de realidad aumentada para determinados destinos de Uruguay, como Punta del Este, Colonia y Montevideo, sumándolo a las audioguías que ya están en el mercado y que permiten, a medida que se conoce un espacio turístico, escuchar audios descriptivos breves.

Gobernanza

El segundo de los factores priorizados respecto de lo relacional es la gobernanza del entramado turístico, que ha sido definida como la «articulación entre los distintos actores públicos, los privados y la sociedad civil para la generación y ejecución de políticas y estrategias para el sector». Este último apartado ofrece una descripción general de los distintos actores involucrados, directa o indirectamente, en el entramado turístico y sus espacios de articulación. En primer lugar, se encuentra el turista, ya que sin él no hay turismo. Los turistas son quienes dinamizan y modifican el territorio con su presencia, quienes consumen servicios de todo tipo y quienes interactúan con los recursos naturales y culturales del destino. Bajo un enfoque netamente económico, el turista es quien realiza el «gasto turístico», al generar por un lado efectos directos: los efectos inmediatos de los ingresos sobre empresas y hogares, y los dados por impuestos y tasas destinados al o los gobierno/s. Y, por otro lado, efectos indirectos: los generados por el ingreso inicial obtenido por las empresas locales cuando es reinvertido en actividades necesarias para proveer de bienes y servicios a los visitantes, y los inducidos, desde que parte del ingreso recibido por el/los gobiernos, los hogares y las empresas se vuelve a recolocar en consumo de bienes y servicios que no están relacionados con la provisión turística.

Pero el turista es mucho más que un simple consumidor. Es quien vive y protagoniza la experiencia turística. En los últimos años se han colocado en el rol de productores y promotores de los destinos turísticos, con un perfil empoderado y una opinión por demás valorada. Bajo el término *prosumer* (productor + consumidor), se describe esta figura de consumidor involucrado en el proceso de elaboración de un servicio o producto, que opina, interviene, critica y está continuamente enviando señales de aquello que necesita y cómo lo quiere. Este cambio en el rol del turista ha generado un gran impacto en la gobernanza del entramado.

En segundo lugar, se encuentra la comunidad local, quienes habitan cada uno de los destinos involucrados y juegan un rol importante en la interacción con los turistas, no solo por compartir un espacio común, sino también por

ser los anfitriones del lugar. Incorporar a la comunidad en este entramado es clave, porque el turismo contribuye al desarrollo local y porque los habitantes deberían ser el principal objeto de dicho desarrollo. El turismo representa, en muchos casos, una oportunidad para la difusión de los valores y recursos que la comunidad tiene para ofrecer, una razón más para sentir orgullo de quiénes son y mostrárselo al mundo.

Adicionalmente, es importante resaltar que el residente del destino es quien se puede ver beneficiado o afectado por los impactos que la actividad turística genera en el lugar, con todo lo que ello implica. Esto no es algo menor, dado que últimamente se han difundido noticias sobre el estado crítico que atraviesan las relaciones entre turistas y residentes en destinos posicionados y reconocidos como Barcelona y Venecia. Esta problemática es conocida por algunos autores como «turismofobia» y es generada, en la mayoría de los destinos en que se manifiesta, por la presencia de miles de turistas en un corto período de tiempo. Recientes esfuerzos de la academia se han centrado en este fenómeno, rebautizándolo como *overtourism* para evitar la connotación negativa de «turismofobia».

Otro actor relevante son los gestores públicos, que tienen la responsabilidad de promover el desarrollo turístico a través de inversiones en infraestructura y equipamiento, del impulso a la legislación turística, la gestión de estadísticas e información sectorial, así como de la calidad, la promoción y el desarrollo de productos turísticos. En Uruguay, el responsable de ejecutar las políticas turísticas del país es el Ministerio de Turismo. Sin embargo, el turismo requiere de la interacción con otras carteras de gobierno,³² cuyas políticas públicas colaboran y hacen posible el desarrollo de esta actividad. Los promotores públicos de turismo son conocidos localmente bajo las siglas OGD, «Organización de Gestión de Destinos» y se trata, en general, de organizaciones de gestión mixta público-privada.

Un buen ejemplo de funcionamiento de estas figuras es la OGD del Destino Rocha, que se define como un ente de gobernanza público-privada en el sector turístico integrado por la Corporación Rochense de Turismo, como representante del sector privado, y la Intendencia de Rocha a

32 Los promotores públicos de turismo trabajan codo a codo con otras carteras de gobierno, dado que para poder desarrollar y posicionar el turismo en un país es necesario articular las políticas turísticas con políticas de transporte, infraestructura, salud, empleo, estadística, industria, energía, entre otras.

través de su Dirección de Turismo, con apoyo del Ministerio de Turismo.

También se identifican los promotores de inversión, gestores privados y mixtos que promueven el desarrollo del negocio a través de la aplicación de capital en distintas escalas y alcances, tanto públicos como privados. Dinamizan el territorio, diversifican la oferta e incentivan la llegada de nuevas inversiones. Algunos de los que realizan el abordaje y acompañamiento institucional a las inversiones privadas o mixtas son el Ministerio de Turismo, el Consejo Nacional de Turismo (Conatur) en carácter de asesor del primero, el Fondo de Fomento del Turismo —habilitado para establecer proyectos conjuntos con capitales del sector privado, para la realización de planes promocionales a nivel nacional e internacional, así como la creación y mantenimiento de obras de infraestructura turística—, el ya nombrado INEFOP y Uruguay XXI.

Otros actores relevantes del sector son las agencias de viajes, los turoperadores (operadores mayoristas) y las agencias de viaje en línea. Son actores exclusivos del sector de turismo y comercializan la oferta como intermediarios entre los prestadores de servicios y los turistas. Se enfrentan continuamente a los desafíos que proponen los mercados y el entorno. La venta en línea y el crecimiento de las estrategias de mercadeo directo han puesto en jaque a los canales de distribución turísticos, obligándolos a repensar el negocio bajo diversos enfoques.

En Uruguay, existe un registro de prestadores de servicios turísticos con los datos de las agencias registradas. La disponibilidad de tal información desde los organismos oficiales de turismo facilita y promueve la labor de intermediación de los operadores.

Tabla 6. Agencias de viajes registradas por departamento, febrero de 2019

Departamento	Cantidad	Participación
ARTIGAS	4	0,84%
CANELONES	17	3,57%
CERRO LARGO	4	0,84%
COLONIA	48	10,08%
DURAZNO	3	0,63%
FLORES	2	0,42%
FLORIDA		0,00%
LAVALLEJA	5	1,05%
MALDONADO	149	31,30%
MONTEVIDEO	111	23,32%
PAYSANDU	7	1,47%
RIO NEGRO	9	1,89%
RIVERA	5	1,05%
ROCHA	67	14,08%
SALTO	26	5,46%
SAN JOSE	3	0,63%
SORIANO	5	1,05%
TACUAREMBO	7	1,47%
TREINTA Y TRES	4	0,84%
Total	476	100,00%

Fuente: Ministerio de Turismo.

Por otro lado, se encuentran los agentes de comercialización y/o distribución, que tienen como principal objetivo la venta de diversos servicios turísticos. Trabajan codo a codo con las agencias de viajes y operadores y brindan soluciones comerciales a hoteles, rentadoras de autos, servicios de asistencia al viajero, entre otros. Entre los más relevantes en el entramado es posible mencionar:

- Canales de distribución en línea. Son agentes intermediarios entre el cliente y el prestador, con buen posicionamiento en línea. Ofrecen variedad de tarifas y es posible reservar servicios desde sus plataformas. Cobran una comisión al prestador, una vez efectivizado el pago o reserva del servicio. Ejemplo de estos canales son los portales Booking.com y Hotels.com.
- Global Distribution System. Son los sistemas globales de distribución, muy conocidos por su relevancia en el mercado del transporte aerocomercial. Fueron los pioneros en materia de distribución global informatizada de servicios turísticos y, entre los más reconocidos, es posible mencionar a Sabre y Amadeus.
- Centrales de reservas. Son plataformas creadas específicamente para gestionar reservas en un rubro determinado. Son reconocidas sobre todo en el sector hotelero. Estos sistemas informatizados son contratados por empresas del sector turístico para facilitarles las reservas a clientes y otros intermediarios, y operan bajo modelos de negocio B2C y B2B.³³ Estas centrales pueden cobrar un *fee* o tarifa de membresía o bien requerir comisiones por operación.

También existen los facilitadores de servicios recreativos, quienes organizan y prestan servicios turísticos y recreativos y están en contacto directo con los recursos naturales y culturales del destino. Trabajan en sintonía con los actores comerciales de la red y son de gran relevancia al momento de estructurar la oferta relacionada con un producto turístico.

Las actividades turístico-recreativas se definen considerando el tipo de espacio (natural,

rural, litoral, urbano), los recursos disponibles (naturales o culturales) y la posibilidad o aptitud de uso que ponen en juego. Requieren, en algunos casos, de equipamiento e infraestructura específica para ser llevadas a cabo, como así también conocimiento e idoneidad por parte de quienes las facilitan. Ejemplos de este tipo de servicios son los guías de pesca, los prestadores de servicios de turismo de aventura, de oferta de danzas, parques temáticos, parques de diversiones, ecomuseos, parques urbanos, prácticas deportivas, exposiciones, fiestas, recitales, eventos, entre otros. Estos facilitadores pueden ser públicos o privados, según las iniciativas de organización y financiamiento.

En esta misma línea, se encuadran los guías de turismo, que oficiaron tradicionalmente como puente entre el recurso y el visitante, velando por la preservación y el cuidado de aquello hacia lo que guían e interpretan. Son también responsables de la divulgación de la cultura y los valores del destino. En Uruguay, la inscripción de guías es efectuada mediante un trámite en línea que requerido por el Ministerio de Turismo. Los guías se clasifican como Guía de turismo local, Guía de turismo nacional especializado, Guía de turismo nacional general y Guía de turismo regional. La Asociación Guías de Turismo de Montevideo tiene, de acuerdo con lo informado por su sitio web, 17 guías de turismo inscritos, de los cuales 9 tienen número de registro. Lamentablemente, esta oferta acusa también una alta informalidad, que dificulta dar cuenta de la magnitud de este actor dentro del entramado productivo. También se han identificado la Asociación de Intérpretes-Guías y Guías del Uruguay (63 miembros) y la Asociación de Guías de Turismo de Colonia.

Por otro lado, es posible describir a los organizadores de eventos, que si bien no se constituyen como un actor gremial, integran un sector catalizador dentro del entramado productivo turístico, que genera beneficios de alto impacto en un corto período de tiempo. La figura del *bureau* tiene una función de intermediario en el canal de comunicación, facilitando la información sobre y entre las ciudades y los organismos interesados. En el entramado productivo turístico de Uruguay existen dos organismos que cumplen el rol de *bureau* de eventos:

³³ *Business-to-Business* (empresa hacia empresa) y *Business-to-Consumer* (empresa hacia consumidor)

- Bureau de Montevideo. Es de gestión pública-privada y es considerada como una herramienta de gobernanza que funciona con el objetivo de posicionar a Montevideo como punto turístico de la región. Sus socios estratégicos son el Ministerio de Turismo (que contribuye a través de proyectos y la logística) y la Intendencia de Montevideo (que proporciona apoyo financiero anual). También se apoya en los representantes del sector privado, con cerca de 80 prestadores, entre hoteles, hostels, transporte y una mesa de ofertas culturales y de entretenimiento, como la destinada al sector LGBT, entre otras.
- Convention Bureau Punta del Este. Es una asociación civil sin fines de lucro de gestión privada que tiene como principal objetivo «Promover y contribuir a la promoción y difusión de la ciudad de Punta del Este como destino de eventos y de actividades relacionadas con el turismo empresarial y de negocios, promoviendo la asistencia a reuniones, congresos, conferencias, ferias, eventos empresariales, eventos musicales, deportivos, presentaciones de productos o servicios, cursos de formación profesional o comercial, reuniones de trabajo o exhibiciones y todas las actividades vinculadas a éstas».

Otro actor está dado por las organizaciones y cámaras de turismo que interactúan fuertemente con los promotores públicos y privados de la actividad. Velan por los intereses de sus asociados y también son colaboradores en el armado de la agenda sectorial. Se destacan, a nivel nacional:

- Cámara Uruguaya de Turismo – Camtur. Es una institución civil que representa al conjunto de la actividad turística nacional, agrupando a gremiales sectoriales, asociaciones y cámaras regionales. La pluralidad de su integración ha propiciado la incorporación también de direcciones de Turismo departamentales y entidades mixtas.
- Asociación de Hoteles y Restaurantes del Uruguay – AHRU. Es la institución que representa gremialmente a las empresas que integran los sectores hotelero y gastronómico a nivel nacional.
- Asociación Turística de Colonia. Está

conformada por los sectores empresariales vinculados al turismo del departamento, la Dirección de Turismo de la Intendencia de Colonia y el Ministerio de Turismo.

- Asociación de Promoción Turística de Piriápolis: Integrada por Centro Comercial e Industrial de Piriápolis, Centro de Hoteles y Restaurantes de Piriápolis, Asociación Fomento y Turismo, Municipio de Piriápolis, Intendencia de Maldonado y Ministerio de Turismo.
- Liga de Fomento y Turismo de Punta del Este. Promueve iniciativas de fomento del turismo y de la cultura, así como el mejoramiento y progreso de la ciudad.
- Sociedad Uruguaya de Turismo Rural. Es una gremial que reúne a los prestadores de servicios de turismo en espacios rurales y naturales. Lo integran estancias, posadas, restaurantes de campo, casas de campo, bodegas, granjas, cabañas, entre otros.
- Asociación Uruguaya de Organizadores de Congresos. Busca promover y difundir a Uruguay como sede de congresos, ferias, exhibiciones regionales, internacionales y mundiales.
- Asociación Uruguaya de Agencias de Viajes Es la entidad representativa en el orden nacional de las más importantes empresas de viajes y turismo del Uruguay.

En relación directa con el actor anterior, la academia y los organismos responsables de la formación en turismo son muy relevantes en el entramado. Cuando se piensa en desarrollar o fortalecer un destino turístico incipiente se presenta el objetivo de formar y emplear a su comunidad y para ello es clave la oferta académica y formativa próxima del mismo destino objetivo. La formación en línea o *e-learning* ha facilitado mucho el acceso a la capacitación a personas de zonas distantes de los principales centros urbanos y que trabajan directamente con turistas. La formación virtual brinda también la posibilidad de estudiar en el marco de instituciones extranjeras. Como ya se mencionó, el Ministerio de Turismo lidera una mesa de trabajo con aquellas instituciones y universidades afines al turismo.

Las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, por otra parte, de índole muy variada, toman contacto con el entramado productivo a través de temáticas que no son, tal vez, netamente turísticas, como lo ambiental,

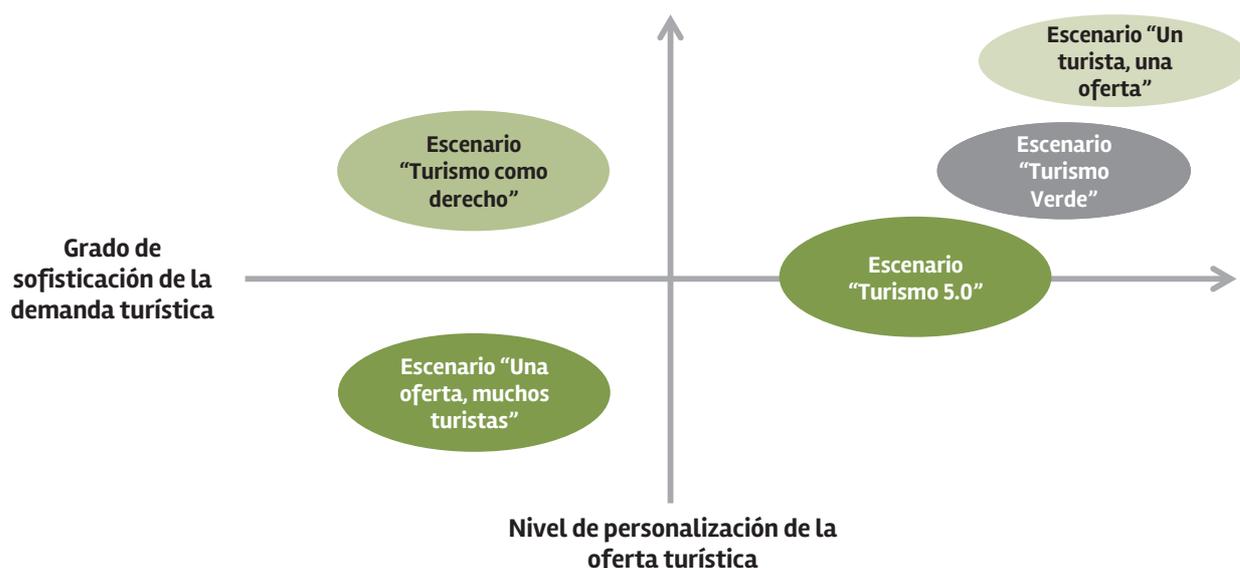
lo social, lo educativo, las cuestiones de género u otras, y proponen problemáticas que eventualmente ameriten ser incorporadas a la agenda de la gestión turística o requieran de una adecuada atención, con una mirada estratégica.

IV. Escenarios prospectivos del entramado turístico nacional a 2050

En este capítulo se detallan los cinco escenarios prospectivos que se elaboraron en función de la articulación, coherente y sistemática, de las hipótesis de comportamiento futuro de los factores clave, priorizados en función de su importancia y gobernabilidad (valor

local, *generación de capacidades, infraestructura y accesibilidad, gobernanza y ambiente y cambio climático*). A partir de un análisis morfológico inverso, se identificaron estos escenarios a que hace referencia la figura 4, cuya combinación de hipótesis de futuro se presenta en el Anexo II.

Figura 4. Mapa de escenarios prospectivos del entramado turístico nacional a 2050



La gráfica de la figura 5 presenta el mapa de escenarios mediante ejes de Schwartz, construcción gráfica que permite clasificarlos en función de dos variables de corte. En este caso, se identificaron dos variables alineadas con tendencias mundiales identificadas en el diagnóstico prospectivo: *grado de sofisticación de la demanda* turística (eje horizontal) y *nivel de personalización de la oferta* turística (eje vertical) El grado de sofisticación refiere al gradiente que va desde el turismo de masas con bajo nivel de exigencia hacia un turismo que ha elevado su exigencia respecto del producto o servicio turístico, hacia una búsqueda de nuevas experiencias, que incorpora más criterios para

las decisiones, con mayor valoración de los contenidos culturales locales. La contracara de este fenómeno estaría dada por una oferta que se estructura personalmente para dar respuesta a las demandas más sofisticadas y de nicho: a esto refiere la variable de personalización de la oferta.

A continuación se presentan en detalle estos cinco escenarios, incorporando en el relato las tendencias que dan sustento a su posibilidad de ocurrencia y las hipótesis de futuro de cada factor clave. A su vez, para cada escenario se elaboró una noticia breve que busca caracterizarlo. Estas noticias fueron elaboradas a partir del trabajo de los participantes del último taller prospectivo.

IV.1. Escenario

«Una oferta, muchos turistas»

Diario Digital | El Futuro en desarrollo | 19 de noviembre de 2050

Impacta el número

El éxito contribuye a la degradación del Uruguay como destino turístico.

Uruguay triplica el número de visitantes respecto a su población a pesar de las políticas de diversificación. El 80% de los turistas que visitan el país ha optado por el producto sol y playa en los últimos 30 años, llevando a un colapso de la infraestructura, encarecimiento de precios y pérdida de la calidez que diferenciaba la atención al público en el pequeño país del sur. Se trata de un turista que no respeta el ambiente y un proveedor de servicios turísticos con escasa formación que ha llevado a una estandarización de la oferta, sin importar la particularidad del destino.

En el fracaso de las políticas de promoción de la diversificación de la oferta turística influyó una falta de liderazgo del sector público para tomar decisiones no populares, así como una excesiva promoción de la oferta sol y playa sin contar con productos alternativos o complementarios. Faltó capacitación, desarrollo e investigación en turismo.

Todo esto ha conllevado a la pérdida de valor local y de las relaciones con el territorio. La calidad de la oferta ha caído considerablemente con la masificación de la demanda.

En el cuadrante inferior izquierdo de la figura 5 se encuentra este escenario en que el mercado prima sobre los lineamientos de una política pública de turismo sostenible y favorece un proceso de crecimiento exponencial del turismo no planificado, con una gran concentración respecto de los destinos, el origen de los visitantes y la época en el año en que arriban. La masividad del turismo sobrestima la dimensión económica del negocio en perjuicio de la calidad de vida de los residentes y la experiencia turística satisfactoria.

En un marco de masivo incremento del turismo a nivel internacional, dado el aumento del ingreso medio de la población mundial, en 2050 se llega a triplicar en Uruguay la cantidad de turistas recibidos, con relación a su población local, y se profundiza el fenómeno de *overtourism*, incipiente a comienzos del 2020. Este crecimiento de turistas se concentra en la época estival y en el litoral del país y supera los límites de carga aceptables para los destinos, con una consecuente degradación del entorno y la infraestructura. Esto ha generado, a su vez, una experiencia de viaje disminuida, un desgaste del patrimonio construido e impactos negativos sobre los residentes.

A lo largo de los años, este fenómeno ha elevado en estos destinos los precios de alquiler y expulsado a los inquilinos locales para generar fuentes de alojamiento para los turistas. Esto generó, con pérdida del sentido de pertenencia en los residentes locales frente al impacto de la recepción turística y una dinámica habitacional *fantasma* durante el invierno. También ha

provocado un fuerte rechazo hacia el turista con repercusión, a su vez, sobre la calidad de la atención y un deterioro de la imagen de calidez y amabilidad que el país supo algún día ostentar.

Respecto del entorno, las carreteras presentan regulares atascos vehiculares y aglomeraciones que entorpecen el acceso a sitios emblemáticos. Congestionamiento y encarecimiento de servicios en los meses de noviembre a marzo e infraestructuras subutilizadas durante el resto del año son habituales en los principales destinos turísticos del país. Una estrategia de promoción de destinos genérica, sin segmentación ni planificación durante muchos años, ha conducido a una convivencia masiva y caótica de los segmentos turísticos. En la cruzada por maximizar el número de visitantes, se ha prestado atención a la accesibilidad, para evitar un impedimento a la recepción turística.

En este escenario se profundiza el divorcio entre el discurso sobre el cuidado del ambiente y las prácticas individuales de la población local que se veía a fines de 2020, y se reciben turistas con baja conciencia ambiental. Las tendencias del modelo de consumo se agravan, no se respeta la limitación de los recursos de inversión y, por lo tanto, la capacidad de carga de los ecosistemas se ve ampliamente superada.

Por último, este escenario se destaca por haber incorporado poca o nula formación especializada. El sector es movido por el lucro, en desmedro de la especialización y la investigación vinculada al fenómeno turístico, y en favor de una gobernanza fragmentada que no logra integrar la cadena.

IV.2. Escenario

«Turismo como derecho»

Diario Digital | El Futuro en desarrollo | 19 de noviembre de 2050

Acceso universal al turismo como derecho

Uruguay lidera en el mundo las estadísticas en cuanto al porcentaje de acceso de su población al disfrute del turismo.

Como resultado de profundos cambios culturales, procesados en el país, su población usufructúa y accede al ocio y la recreación de forma universal a través de la distribución de renta en forma equitativa y de un amplio sistema de protección social.

Esto ha impactado fuertemente en el sector turístico a partir de cambios en modalidades de trabajo, excelencia de los recursos humanos, conectividad y accesibilidad (multimodal – universal). Esto, a su vez, se ha visto apoyado en fuertes planes de ordenamiento territorial turísticos y en manejo responsable de recursos y en el respeto de las identidades locales.

El País ha logrado también revertir los procesos de degradación ambiental y deterioro social en algunos de sus destinos, generando nuevas ofertas. Equilibrando territorios y oportunidades para los habitantes, Uruguay es ejemplo a nivel mundial de desarrollo equitativo del territorio.

En el cuadrante superior izquierdo del mapa de escenarios, hacia un turismo masivo pero con mayor grado de sofisticación que en el escenario anterior, se ubica este escenario en que el turismo ha dejado de ser un lujo y está incorporado como un derecho ciudadano relativo al cuidado de la salud y el bienestar. Esta configuración como turismo masivo y no exclusivo de un sector de la población, y orientado hacia los nuevos estilos de vida enfocados sobre el bienestar, se ha instalado al amparo de las nuevas políticas públicas que incorporan el derecho al esparcimiento. Ha surgido una segmentación de mercado múltiple, que mantiene cierto grado de estandarización y/o homogeneización de los productos y servicios turísticos a nivel local, con una escala que asegura la rentabilidad económica-social sin descuidar el equilibrio ambiental.

Este escenario es propiciado por las nuevas necesidades de las personas que buscan el viaje como desconexión y oportunidad de relax, reencuentro y reconexión consigo mismas y con los demás. En este marco, Uruguay logra conformar una oferta turística estructurada que se sustenta en los usos, costumbres, identidades y saberes locales (gastronomía, cultura, juegos, vecindad, sentido de anfitrión). El turista selecciona su viaje de relax combinando sus intereses personales con los deseos de conocer lo local y de vivenciar esa paz que busca con la nueva experiencia del conocimiento del destino.

El desarrollo de la infraestructura —servicios de transportes multimodal y multifunción, mejora de carreteras y cartelería— de los últimos años facilita la movilidad de los visitantes de forma más autónoma entre localidades, produciendo un turismo más diversificado territorialmente y

no solo enfocado en los destinos de sol y playa. La construcción de rutas transversales, que rompieron con el antiguo esquema costero y radial que confluye en Montevideo para conectar las distintas localidades y regiones del país, permitió también el acortamiento de tiempos y distancias desde y hacia destinos regionales y remotos. Se ha generado una infraestructura resiliente y multiadaptada para soportar la máxima capacidad de carga turística en cada destino, lo que también ha facilitado el diseño de itinerarios que contemplan las discapacidades físicas. En este sentido, un fuerte cambio cultural e institucional ha permitido que todos los servicios se vuelvan accesibles para los turistas y las comunidades locales.

La adopción de tecnologías por parte del sector turístico en estas últimas décadas ha facilitado estructurar viajes a medida, accesibles para la mayoría, con servicios de calidad y especializados, pero con énfasis en el cuidado del ambiente y la cultura locales. La articulación entre los distintos actores del sector, en todos los niveles, ha logrado acompasar las necesidades de este turismo masivo con foco en la salud y el relax. La planificación junto con actores externos a la industria turística resultó clave para lograr buenos resultados.

De hecho, fueron necesarios nuevos perfiles académicos —más diversos y transversales— para gestionar los destinos. Debido a los cambios tecnológicos, la polifuncionalidad se ha convertido en un valor agregado en la selección de personal y se ha logrado potenciar todas las capacidades locales para atender la demanda masiva.

Por último, este escenario tuvo un especial impulso debido al aumento del ingreso medio de

la población mundial, el incremento del turismo global y las nuevas formas de empleo, remoto y *freelance*, que posibilitaron una promoción de

destinos focalizada. Un ejemplo notorio fue la captación de turistas de economías emergentes, asiáticos en particular.

IV.3. Escenario

«Turismo 5.0»³⁴

Diario Digital | El Futuro en desarrollo | 19 de noviembre de 2050

Los viajeros revelan: Uruguay es uno de los 10 destinos del mundo mejor valorado según RateMyTrip

La experiencia del turista basada en la personalización y una elevada consideración de la calidad de vida.

La capacidad tecnológica del Uruguay desarrollada en los últimos 30 años a nivel de *smart cities* – ciudades inteligentes, IoT, manejo del big data, junto con la generación de recursos humanos altamente calificados que dio origen el Plan Ceibal, permite vivenciar un turismo de experiencias únicas. Uruguay cuenta con infraestructuras de nivel mundial que se consolidaron a inicios de este siglo (fibra óptica, banda ancha, alta penetración de telefonía móvil) que potenció las capacidades locales que existían en la industria del software y permitió la generación de servicios turísticos de calidad.

Esto le ha permitido al Uruguay posicionarse como un destino que conjuga oferta personalizada y experiencia vivencial potenciada por las tecnologías emergentes y, de esta forma, captar segmentos de público de alto poder adquisitivo. Los turistas extienden su estadía y prometen volver.

Estas capacidades tecnológicas han permitido también la mejora de la infraestructura y su accesibilidad, convirtiendo al Uruguay en un destino 100% accesible y valorado a nivel mundial.

Si nos ubicamos en el extremo derecho sobre el eje horizontal del mapa de escenarios, nos encontramos con este escenario de sofisticación mediadela demandacyciertoniveldepersonalización de la oferta turística al que hemos denominado «turismo 5.0». Este escenario se anticipa a partir de la profundización del contexto actual de revolución tecnológica donde el turismo se ve intensamente permeado por las TIC, no solo en las plataformas de comercialización en línea y colaborativas, sino también desde los cambios comportamentales, como los manifestados en la alimentación y el disfrute de los servicios. Distintas tendencias consolidadas a lo largo de los años propician este escenario, a partir del procesamiento de los *bigdata* para las estrategias de promoción y mercadeo de los destinos mediante desarrollo de productos, servicios y mensajes personalizados para los usuarios. A nivel territorial, el escenario se ha visto facilitado por el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones con la que cuenta el país (fibra óptica, banda ancha y penetración de telefonía móvil son algunos ejemplos) desde hace años, así como por la existencia de capacidades locales en desarrollo de *software* y de agencias digitales con vasta experiencia internacional.

El turista 5.0 tiene intereses y valores globales, de suerte que minimiza la valoración

del componente local en la elección de destinos o actividades durante sus viajes y, por ello, el nivel de personalización de la oferta turística es reducido. La realidad virtual, el internet de las cosas y la inteligencia artificial elevan la interacción del turista con los recursos y el entorno del destino y favorecen nuevas formas de entretenimiento en los sitios de interés turístico. También han permitido un mayor consumo de turismo virtual, sin traslado ni interacción con el medio, gracias al uso masivo de *wearables* que permiten la interconexión digital de objetos de uso cotidiano a internet para una aproximación al destino en recorridos virtuales con realidad aumentada.

En este escenario, la promoción del destino ya no está solo en manos de las agencias, sino que ahora el turista es un promotor especializado de los destinos turísticos, a través de redes sociales y otras plataformas colaborativas que, basadas en un análisis de grandes volúmenes de datos y mediante inteligencia artificial, precipitan preferencias de los usuarios mediante algoritmos predictivos. En este contexto, las agencias y los intermediarios han desaparecido y el *prosumer* asume un rol preponderante, tanto en la conformación de la oferta turística como en el monitoreo y evaluación de los agentes turísticos. Las redes sociales generan a través

34 Para las tendencias y la elaboración de este escenario se tomó como insumo el informe «Vertical en Turismo» realizado por Adrián Bendelman en el marco del estudio prospectivo *El potencial de las TIC como vector de desarrollo: estudio prospectivo de TIC y verticales*.

de procesamiento automático de datos los indicadores para una valoración de los destinos turísticos, sus servicios y productos, así como para la revisión de políticas y programas.

Por otro lado, la robotización y la automatización de procesos han provocado una reconversión de los puestos de trabajo, con extinción de las tareas rutinarias sustituibles por una interface digital o inteligencia artificial. Esto ha generado que la contratación de personal apunte a perfiles académicos más calificados, diversos y transversalizados por los cambios tecnológicos. La incorporación de las TIC ha posibilitado también una ágil reconversión laboral mediante formación permanente en el sector turístico a través de plataformas en línea.

Las nuevas tecnologías han convertido en completamente accesibles los destinos a través de infraestructura inteligente (por ejemplo, baños inteligentes, aplicaciones que pueden pasar un menú a lenguaje Braille, sillas anfibia en la playa), pero también han permitido avances

en la incorporación de la tecnología corporal (por ejemplo, sensores, dispositivos portátiles, ingeniería de tejidos) que han incrementado en forma sostenida la calidad de vida de las personas con discapacidad así como sus posibilidades de disfrute de las experiencias turísticas.

La infraestructura turística inteligente del Uruguay —con alto nivel de robotización y automatización— ha mejorado la conectividad interna y disminuido drásticamente el uso de vehículos individuales. El sistema nacional georreferenciado implementado años atrás ha facilitado sistemas de transporte colectivo eléctricos y autónomos que lograron atraer tanto al turista como al local en pos del cuidado del ambiente.

Se generó también en los agentes turísticos una conciencia ambiental que incorpora el concepto de economía circular surgidos años atrás, así como modalidades de consumo más responsables, y eleva en los usuarios su valoración diferencial del destino.

IV.4. Escenario «Turismo verde»

Diario Digital | El Futuro en desarrollo | 19 de noviembre de 2050

Uruguay destino verde: uno de los pocos países en la región con un sistema eco social en funcionamiento

Con la nueva movilidad eficiente, se desarrolló una jornada integradora y patrimonial teniendo como marco el ambiente y los ecosistemas.

Como todas las semanas, un grupo de turistas de diversos orígenes fue recibido ayer por la comunidad local de San Gregorio del Polanco, compartiendo una jornada de sol y playa. Consultados por su experiencia, los turistas destacan la calidad del agua y los ecosistemas ribereños, así como la movilidad eficiente que permitió el traslado en poco tiempo y con bajas emisiones. Los turistas también destacan el consumo responsable a todos los niveles de la ciudadanía uruguaya, las prácticas amigables con el ambiente de todos los establecimientos turísticos, así como la energía proveniente en un 100% de fuente renovables.

La jornada finalizó con un espectáculo de danzas locales en Colonia Suiza que fue transmitido a nivel mundial vía streaming lo que permitió que 3.000 millones de personas disfrutaran de la experiencia sonora.

Este escenario, con mayor grado de personalización de la oferta turística, muestra que el vínculo entre turismo y ambiente se puede dar de una manera armónica y sostenible, con conciencia creciente sobre el rol clave de los recursos naturales para los productos turísticos y del turismo como vehículo necesario para la protección de los recursos. En este escenario el país ha quedado posicionado internacionalmente como destino «verde».

Luego de políticas coordinadas sostenidamente con la institucionalidad productiva y ambiental, se ha logrado posicionar lo ambiental como el corazón de la oferta turística. Consumo

responsable, servicios y producción amigables con el medio ambiente, adaptación de costas para el disfrute de residentes y visitantes son solo algunas de las prácticas de cuidado del hábitat que han destacado al país en estos años.

Debido a la creciente valorización del cuidado del ambiente y de la cultura local por parte del turista en los últimos años, se ha incrementado la introducción de procesos «verdes» en productos y servicios turísticos. Tanto el cambio climático como los límites internacionales a la capacidad de carga de la naturaleza en los destinos han generado la necesidad de soluciones sostenibles

para la producción, que posicionaron a Uruguay como pionero de la región en introducción de prácticas *verdes*, particularmente a partir de 2019, cuando Punta del Este fue el primer destino en el mundo en obtener el UNWTO *Quest* de la OMT, un sello de calidad que promueve la excelencia de las ciudades turísticas en materia de planificación, gestión y monitoreo del desarrollo sostenible.

El claro diferencial de Uruguay es el uso responsable de los recursos naturales, potenciado para el desarrollo de una oferta turística en clave local, donde se priorizan los usos y costumbres de los anfitriones. Las propuestas con identidad local respetuosas del ambiente se han hecho moneda corriente a lo largo y ancho del país.

Sin embargo, esto no hubiera sido posible sin una promoción de destinos que incentiva el consumo responsable y sostenible ambientalmente también por parte de los visitantes. En los últimos años, la oferta se ha enfocado en la atracción de turistas preocupados por lo ambiental con la generación de plataformas en línea —que invitan a áreas protegidas georreferenciadas y con recorridos virtuales, inventario digital de especies prioritarias, entre otros— para ayudar al visitante a identificar destinos que cumplieran con sus expectativas de cuidado.

La capacitación para el cuidado ambiental ha sido fundamental para lograr la concientización

en este sentido. Es decir, todo el capital humano vinculado al sector turístico desarrolla una formación atravesada por los conceptos de cuidado ambiental y sostenibilidad. Esta capacitación y sensibilización ha avanzado hacia perfiles académicos diversos, acompañando los cambios tecnológicos y creando conciencia de la importancia del cuidado de los espacios públicos y de los recursos ecosistémicos. Todo esto fue posible gracias a la armoniosa articulación de todos los actores del sector que ha permitido, además, generar programas de desarrollo turístico con visión de desarrollo local sostenible —en el marco de una planificación territorial de competencia departamental—, en todos los niveles de la cadena.

Finalmente, contar con una infraestructura inteligente, a partir de técnicas de construcción amigables con el ambiente y el paisaje, que permiten una movilidad más autónoma a los visitantes, sin descuidar un programa exhaustivo de accesibilidad, junto con la adopción de una cultura de consumo responsable por parte de la población local y con la disposición de una matriz energética basada completamente sobre fuentes renovables fueron algunos de los hitos que en las últimas décadas permitieron posicionar al Uruguay como destino verde, sostenible y accesible.

IV.5. Escenario

«Un turista, una oferta»

Diario Digital | El Futuro en desarrollo | 19 de noviembre de 2050

Uruguay caso de estudio nuevamente en OMT

Debido al éxito de su política de Estado “Turismo a medida” que comenzó a aplicarse en el año 2020.

Teniendo como antecedente la elaboración de planes decenales de turismo sostenible, en 2020 Uruguay comenzó un proceso de concertación interpartidaria que dio por resultado la implementación de una política de estado para el sector turístico denominada “Turismo a medida”. Esta política se ha llevado adelante en forma ininterrumpida en estos 30 años, sin importar los cambios político-partidarios en los gobiernos que se han sucedido en el período. Las políticas públicas priorizan al turismo como motor de desarrollo del país.

El éxito de la política se basa en una fuerte integración público – privada, en el foco en la calidad y la satisfacción del turista. El Uruguay ha logrado, así, un sistema integrado de calidad en el turismo, se crearon redes de actores público/privadas que hacen posible el funcionamiento del sistema. Asimismo, se mejoró el transporte entre regiones y se creó un plan que involucró fuertemente a los privados en la promoción en línea para *cross selling*.

Adicionalmente, el turismo se ha incluido en toda la currícula educativa desde primaria –en escuelas públicas y privadas – propiciando en el país una consolidación de la cultura del anfitrión, muy valorada por los turistas europeos y asiáticos.

Finalmente, el último escenario elaborado — con más aspectos que lo aproximan a un escenario deseable— es el que combina mayor grado de sofisticación de la demanda con mayor nivel de personalización de la oferta y se construye a partir del concepto de turismo como búsqueda de experiencias: viajes transformadores, búsquedas de desconexión, demanda de vivencias significativas, entre otras.

Los procesos demográficos de creciente urbanización y envejecimiento poblacional, junto con las nuevas formas de empleo de las últimas décadas, generaron un turista con nuevas necesidades y motivaciones que buscó propuestas turísticas segmentadas y personalizadas. El aumento del turismo *bleisure* (*business and leisure*) y *wellness* (salud y bienestar) así como del turismo temático fueron fundamentales para el desarrollo de ofertas turísticas personalizadas en el país.

Uruguay logró una oferta turística adecuada a su territorio, a sus valores, cultura y productos locales. Las distintas regiones del país pusieron en valor sus productos y tradiciones locales, consolidando una oferta temática y personalizada. Esto supuso que cada localidad conociera su propia historia, para generar una propuesta turística afirmada en los usos, costumbres e identidades locales (gastronomía, cultura, juegos, vecindad, calidad de anfitrión). Esto se vio apalancado por la inclusión en las currículas de educación primaria de contenidos referidos al sector y a la promoción de la identidad local, y por una capacitación técnica con contenidos socio-territoriales y culturales.

Esta estructuración de la oferta turística ha sido posibilitada por diversos factores, entre ellos una fluida conectividad interna que facilitó la movilidad de los turistas de forma más autónoma (mediante señalética holográfica, cartelería

interactiva, carreteras inteligentes). En este sentido, la construcción de rutas transversales que superó el esquema costero y radial respecto de Montevideo fue fundamental para conectar las distintas localidades y regiones del interior del país. La dotación de una infraestructura diferencial, específica y especializada ha permitido también generar itinerarios personalizados que toman en cuenta las necesidades de accesibilidad de las personas con discapacidad.

El sector cuenta ahora con recursos humanos capacitados en la gestión de este turista más exigente e informado que se implica en el proceso de búsqueda de viajes, en su planificación y en su reserva, sin necesidad de recurrir a terceros fuera de internet. Para ello, fue necesario articular perfiles académicos más diversos en los servicios turísticos, sobre todo aquellos con un marcado manejo de las tecnologías. Este servicio turístico nacional profesionalizado se desarrolló gracias a la consolidación de una oferta académica a nivel técnico, operativo y gerencial y de plataformas de capacitación en línea que permitieron el acceso a formación permanente desde todos los puntos del país.

Algunos de los mencionados avances obedecieron a la consolidación de una gobernanza turística hiperintegrada que facilitó la generación de itinerarios personalizados, que integran los diversos componentes del entramado turístico nacional. La sociedad civil también jugó un rol activo en los programas de desarrollo turístico (con visión de desarrollo local), en el marco de la planificación territorial de competencias departamental y municipal.

Como parte de la valorización de lo local, los servicios ecosistémicos se han constituido en un bien turístico a proteger, de manera que se promueven los servicios turísticos locales que incorporan procesos amigables con el ambiente.

V. Escenario meta del entramado turístico al 2050 y lineamientos estratégicos para alcanzarlo

El escenario meta es aquel futuro deseable y realizable al que se orientarán las políticas públicas. Bajo el supuesto anticipatorio de que los cinco escenarios presentados en el capítulo anterior tienen algún factor cuya hipótesis optimista puede formar parte de un escenario meta, se tomó la decisión metodológica de elaborarlo a partir de la combinación coherente de dichas hipótesis. Para ello, en el último taller prospectivo se solicitó a los participantes que identificaran en cada escenario aquellos aspectos que considerasen claves para el futuro del turismo en Uruguay.

Vale la pena aclarar que, en todos los casos, los escenarios son visiones que sirven para anticipar futuros posibles y generar acciones estratégicas en el presente permitiendo aunar esfuerzos de política pública y accionar privado para encaminarse hacia la visión vislumbrada como meta. Por tanto, con los insumos generados en todo el proceso prospectivo, el equipo técnico conformado por el Ministerio de Turismo y la OPP, en consulta con actores clave, identificó un conjunto de lineamientos de política pública estratégicos para trabajar en pos de este escenario meta, que se presentan en el segundo apartado.

V.1. Escenario meta: Uruguay 2050, un país de anfitriones

Uruguay se destaca a nivel mundial por una oferta turística basada en su identidad local, logrando la puesta en valor de los productos y tradiciones locales con servicios de calidad. Uruguay consolida un turismo de atención cálida y personalizada sostenido por productos turísticos naturales y culturales integrados entre sí y con la región. Esto se da gracias a un proceso de valoración del turismo como herramienta de desarrollo local por parte de la comunidad y los tomadores de decisión.

En un contexto mundial de cambio tecnológico vertiginoso, el turista valora cada vez más las experiencias de contacto directo con el otro, con la naturaleza y consigo mismo. El Uruguay brinda un espacio turístico confiable donde el turista encuentra la calidez del contacto humano, en un entorno de seguridad y de cercanía con la cultura local. Esta cualidad ha venido apalancada por un proceso de cambio cultural e institucional tendiente a la sensibilización, a todo nivel, respecto de la relevancia del turismo como factor de desarrollo económico y territorial y a la conservación de aquellos valores de cercanía, vecindad y calidez, como diferenciales de la identidad nacional.

Este proceso ha sido acompañado por la implementación de un programa de formación integral en turismo que incluye no solo capacidades transversales (idiomas, TIC, cultura, ambiente) y habilidades blandas (como la creatividad, la capacidad de trabajo en equipos, la resiliencia, la proactividad, entre otras), sino también una sensibilización de toda la ciudadanía —a través de un fuerte involucramiento de las instituciones

de enseñanza inicial, primaria y secundaria y la implementación de distintos espacios a nivel territorial— en torno de la importancia del turismo para el país, del cuidado y preservación de los atractivos turísticos y del valor agregado que genera un trato cordial y hospitalario en el turista. En particular, a nivel de la educación inicial y primaria se ha instrumentado el programa «Yo soy turista y anfitrión», por el que niñas y niños tienen la posibilidad de vivir la experiencia como turistas de los principales atractivos de su localidad y del país. Este programa, junto con la ampliación del alcance de las políticas de turismo social, ha logrado un cambio cultural y conceptual del disfrute del turismo como derecho. Esta posibilidad de vivir experiencias como turista se ha constituido como un factor de promoción de la cultura del «anfitrión» entre la ciudadanía.

A su vez, se aprecia un proceso de profesionalización de los recursos humanos del sector. En efecto, la capacitación en turismo no solo ha estado orientada a lo operativo y administrativo, sino que a Uruguay se le reconoce por la calidad de los gestores turísticos en todas sus regiones. Saber gestionar y saber de turismo se han convertido en requisitos excluyentes para cualquier actor público o privado relacionado con el manejo de destinos turísticos.

Este proceso de profesionalización de los gestores de destinos facilitó la conformación de una gobernanza público-privada ágil y consolidada que continuamente se consulta entre sí y planifica en forma conjunta los próximos pasos del sector. Este diálogo permanente entre actores públicos y privados se ha dado en el marco de una planificación continua que ha logrado grandes cambios, como una gestión integral de los destinos, la adopción de planes de accesibilidad, el estímulo a diversas inversiones —por ejemplo, para los grandes avances en conectividad interior— y la obtención

de premios internacionales por buenas prácticas para el turismo verde y el desarrollo de destinos sostenibles, es decir, para el paisaje natural humanizado con servicios sustentables que aportan a la calidad de vida turística.

Para poder dar respuesta a esta búsqueda de reconexión por parte del turista, en este escenario el Uruguay consolida una oferta turística temática y estructurada adaptada a las exigencias del nuevo tipo de turista más exigente e informado. Esto es fruto de un trabajo sistemático de identificación y análisis de recursos turísticos materiales e inmateriales en los territorios, su revalorización y puesta en valor turística, con participación de la comunidad local. Este proceso supuso que cada localidad afirmara su identidad local desde una valorización de su propia historia y generara propuestas turísticas afirmadas sobre su producción local y su cultura y costumbres (gastronomía, cultura, juegos).

La puesta en valor turística de estas propuestas se dio también gracias a un proceso de consolidación de la investigación sistemática sobre perfiles de turistas y de generación de herramientas dinámicas de promoción y mercadeo adaptadas para cada segmento. Conocer al turista se convirtió en una condición *sine qua non* de todos los prestadores de servicios, impulsados por la fuerte interrelación existente entre los ámbitos académicos, públicos y privados. Esto ha cristalizado en una estrategia geolocalizada sobre mercados específicos que incorpora diferentes formatos de comunicación con el usuario y apela a recursos como la *realidad virtual* y la vivencia de experiencias sensoriales como paso previo a conocer un destino. Un antecedente de estos avances fue el Plan de turismo sostenible 2030 lanzado por el Ministerio de Turismo en 2019, que generó los hitos anticipadores de este escenario en 2050:

Factor	Hitos a 2030 facilitados por la implementación del Plan de Turismo Sostenible 2020–2030
Valor local	Existen nuevos productos turísticos en la región revalorizando lo patrimonial y la identidad local, en particular la recuperación de sitios que afirman el conocimiento histórico y la identidad de los uruguayos.
Generación de capacidades	Existe un Sistema Nacional Educativo a nivel turístico que agrupa a todas las formas de expresión educativa, a efectos de contribuir a incrementar los niveles de formación conceptual, información e investigación turística. Se fomenta la capacitación continua tanto de los emprendedores como de los trabajadores, en temas como idioma, atención al cliente o gestión de redes sociales.
Infraestructura	Se ha incrementado la inversión realizada con base en el fundamento del Plan 2030, contemplando accesibilidad, calidad y respeto de los acuerdos laborales, así como de las normas ambientales.
Gobernanza	En las regiones existe un lugar de referencia, se cuenta con la presencia de técnicos del Ministerio de Turismo y funciona una instancia asociativa de planificación público – privada.
Ambiente y cambio climático	Considerando la sostenibilidad de la actividad turística en todo el territorio nacional, respetando —especialmente— sobreocupación de los destinos y las dinámicas costeras y litorales, se cuenta con instrumentos de sostenibilidad relacionados con productos turísticos: planes de uso, manejo, ordenamiento territorial.
Accesibilidad	La accesibilidad se aplica como instrumento transversal de políticas y el conocimiento del tema se ha extendido en todo el entramado turístico, incluidos los no específicos y también en el sistema educativo. En este marco se han construido distintos circuitos en las regiones que tenga infraestructura, actividades e individuos en condiciones de cumplir estrictas normas de accesibilidad universal.
Promoción de destinos	Plan de marketing con acciones innovadoras y alternativas de promoción, por ejemplo, trabajo conjunto con líderes de opinión, además las TIC han incorporado a todos los niveles de la promoción, gestión de destinos y servicios, tanto en el ámbito público como privado

V.II. Mapa estratégico a 2050: objetivos y lineamientos por factor priorizado

Una vez definido el escenario meta como aquella configuración del entramado turístico nacional realizable y deseable a largo plazo, en este apartado se presentan algunos lineamientos

estratégicos priorizados para trabajar desde el presente en pos de ese escenario. En este caso, para la elaboración del mapa estratégico, se retoman los factores que se consideraron determinantes para la elaboración de los escenarios y se definen uno o varios objetivos generales (o metas cualitativas) por factor, así como un conjunto de lineamientos estratégicos para cada objetivo que se presentan en la tabla.

Factor	Objetivos generales a largo plazo	Lineamientos estratégicos
I. Valor local	I.1. Aspectos identitarios diferenciales del destino y valorados por el turista (como la cercanía y la conexión con el otro) preservados y fomentados.	I.1.a. Instrumentar la inclusión en la currícula escolar y liceal de conceptos básicos de turismo, en torno de su importancia para la economía del país, así como de competencias transversales de un «anfitrión» a través de herramientas lúdicas y creativas (videojuegos con realidad aumentada, trabajos por proyectos en plataformas colaborativas para identificar valores locales turísticos, desarrollo virtual de emprendimientos turísticos, entre otros) y de programas que permitan vivir la experiencia del turismo desde la primera infancia.
		I.1.b. Puesta en valor de íconos culturales (que remiten a los aspectos identitarios diferenciales valorados por el turista) como sostenedores del posicionamiento de la marca turística nacional.
	I.2. Existen nuevos productos turísticos regionales vinculados a la producción y tradición de las distintas localidades que conforman una oferta estructurada y diversificada, fruto de un proceso de involucramiento de la comunidad local, que otorga al turista la posibilidad de aumento del gasto en cada destino.	I.2.a. Profundización de los procesos de inventariado de producción y tradiciones locales y de análisis de su potencial turístico.
		I.2.b. Sostenibilidad de programas de revalorización de estos productos locales y fortalecimiento en términos de conformación de una oferta integrada que responda a las demandas de los distintos segmentos de turistas.
I.2.c. Promoción de proyectos patrimoniales identitarios con gestión de base comunitaria.		
I.2.d. Potenciar la interconexión del turismo con las cadenas productivas locales, estructurando ofertas de productos locales <i>premium</i> que sostengan la promesa de marca «Uruguay Natural».		

II. Generación de capacidades	II.1. Uruguay cuenta con recursos humanos capacitados a nivel operativo, técnico, gerencial y empresarial.	II.1.a. Fortalecimiento de una oferta educativa de calidad que incorpore no solo el desarrollo de competencias transversales (idiomas, manejo de herramientas tic, atención al cliente y gerenciamiento de emprendimientos turísticos sostenibles), sino también de temas de agenda turística (nuevas tecnologías aplicadas al turismo y a la hospitalidad, accesibilidad turística, cambio climático y sus efectos, innovación en turismo, los nuevos canales y modalidades de la comunicación sectorial, entre otras) que permitan anticipar las competencias requeridas y hacer más competitivo el destino.
		II.1.b. Consolidación de plataformas de formación permanente en línea que asegure el acceso a la actualización continua de talentos en todo el territorio nacional.
		II.1.c. Promoción pública y privada de ambientes laborales de alta calidad.
	II.2. Existe una oferta educativa de calidad que permite la formación de talentos para la generación de investigación académica vinculada al sector.	II.2.a. Diseño de un espacio público-privado-académico para generar información conjunta y mejorar la toma de decisiones en términos de políticas públicas y de estrategias privadas para el desarrollo del sector.
		II.2.b. Promover la conformación de cátedras de investigación sobre temas prioritarios para el turismo y su vínculo con el desarrollo nacional.

III. Infraestructura	III.1. Sistema integrado de infraestructura turística inteligente desarrollado.	III.1.a. Dotación de infraestructura diferencial, específica y especializada en turismo.
		III.1.b. Política de estímulo a inversiones en productos turísticos priorizados e infraestructura para conectividad (interconexión de públicos y privados).
	III.2. Conectividad interna facilitada por rutas transversales y por un sistema de transporte eficiente.	III.2.a. Implantación de programas de transporte integrado con el enfoque de movilidad como servicio (<i>movility as a service</i>).
		III.2.b. Dotación de infraestructura transversal que permita la conexión entre productos turísticos temáticos de las distintas regiones.
	III.3. Conectividad externa ampliada para dar respuesta a los nuevos orígenes de turistas que recibe el país.	III.3.a. Desarrollo de puntos de conexión internacional en centro, sur y norte del país interconectados con transporte local (trenes y buses).
III.3.b. Generar instrumentos de atracción de transporte de pasajeros aéreo para mejora la conectividad aérea.		
III.4. Cultura de accesibilidad implantada.	III.4.a. Planes de accesibilidad integral implantados y en funcionamiento en todos los destinos priorizados (ejemplo: playas universalmente accesibles)	
IV. Gobernanza	IV.1. Gobernanza del entramado turístico ágil, integrada y con mecanismos técnicos de apoyo profesionalizados.	IV.1.a. Capacitación y profesionalización de gestores locales.
		IV.1.b. Desarrollo de instrumentos de planificación integral de los destinos e instancias de planificación conjunta continua que permitan construir agendas comunes que vinculen los ámbitos locales y nacionales.
		IV.1.c. Ámbitos de gestión público-privado institucionalizados, profesionales y con presupuesto para gestión de destinos.
		IV.1.d. Ámbitos de coordinación interinstitucional a nivel público que diseñen y ejecuten políticas públicas integradas en las localidades.
		IV.1.e. Ámbitos de coordinación privados profesionalizados que acompañen la planificación estratégica del sector.

V. Ambiente y cambio climático	V.1. Uruguay se posiciona a nivel internacional como destino verde, capitalizando su transformación de la matriz energética, su política de cambio climático, su plan nacional de desarrollo ambiental y su apuesta a la bioeconomía y la economía circular.	V.1.a. Implementación de programas educativos y de sensibilización en torno de la cultura de la sostenibilidad, la resiliencia y los ecosistemas locales.
		V.1.b. Incorporación en las políticas públicas de la interrelación entre cultura, valor local y turismo verde (paisaje natural humanizado, áreas protegidas planificadas y puestas en valor turístico), así como de las potencialidades de las tecnologías emergentes para potenciarlo.
	V.2. Localidades con gestión sostenible (de residuos, de saneamiento, del patrimonio natural y cultural) de los recursos ecosistémicos, puestos en valor como parte de la identidad.	V.2.a. Políticas efectivas de mitigación y adaptación en la franja costera.
		V.2.b. Profundización de instrumentos de promoción de proyectos de desarrollo de emprendimientos turísticos conscientes de la integración con la naturaleza y con la sociedad y sostenibles económicamente.
V.2.c. Programas integrales de cuidado y de recuperación ecosistémica (con foco en el cuidado de cuencas y calidad de agua).		
	V.2.d. Gestión sostenible en localidades turísticas del país (implica: sensibilización de comunidades locales, capacitación del sector privado, conservación y restauración de los ambientes y paisajes).	
VI. Promoción de destinos	VI.1. Cultura de investigación sistemática sobre perfiles de turistas, sus preferencias y hábitos de consumo, y sistematización y estructuración de la oferta en función de estos perfiles.	VI.1.a. Desarrollo de centros de investigación e innovación sobre temas de agenda turística con foco en los perfiles de turistas que se captan y/o se quieren captar.
		VI.1.b. Contar con datos estadísticos actualizados en tiempo real sobre los actores del entramado productivo (plazas hoteleras y de alquiler, inventario de recursos turísticos, oferta gastronómica, etc.) que permitan un proceso de estructuración de la oferta en función de los segmentos de público priorizados.
	VI.2. Sistema público–privado integrado que prioriza segmentos de interés y facilita la elaboración de ofertas personalizadas a través de herramientas dinámicas de promoción y <i>marketing</i> adaptadas a cada segmento.	VI.2.a. Generación de ámbitos mixtos de promoción del turismo que, con los insumos generados por la investigación, definan instrumentos conjuntos para sostener un posicionamiento diferenciador de turismo sustentable y desarrollar las ventajas competitivas propias del destino.

VI. Algunas conclusiones y desafíos hacia una estrategia nacional de desarrollo

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.

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).

Este estudio prospectivo intentó poner sobre la mesa estas interrogantes como forma de anticipar futuros posibles para identificar acciones estratégicas a emprender hoy. En este sentido, se identificaron algunas fortalezas del país para posicionarse como destino confiable, seguro y «de anfitriones». En efecto, la capacidad tecnológica de Uruguay (conectividad digital, infraestructura de redes, alta tasa de penetración digital), su elevado nivel de calidad de vida (como muestra el Índice de Oportunidades Humanas), la creciente inclusión financiera (que sitúa a Uruguay en tercer lugar

entre 55 países de ingresos medio y bajo, según el Global Microscope 2018)³⁵ y su nivel de seguridad (puesto 37 entre 163 países en 2018, según el Global Peace Index³⁶ y segundo de América latina después de Chile) permiten hoy al turista vivir una experiencia única. Asimismo, la presencia de cadenas internacionales de hotelería de primer nivel, la infraestructura generada para turismo de grandes eventos (Centro de Convenciones de Punta del Este y Antel Arena, como pioneros en este sentido) son también factores anticipatorios actuales que pueden conducir hacia un escenario meta.

A futuro se plantea un desafío de desestacionalización y de diversificación de la oferta turística nacional, ya que la especialización en el producto *sol y playa* se vincula principalmente con los mercados regionales, que han demostrado inestabilidades cíclicas constantes. Por ello, se plantea posicionar al Uruguay como un destino multiproducto que aproveche la tendencia mundial hacia el envejecimiento de las poblaciones en las economías desarrolladas y trate de captar a un turista que busca seguridad, calidez y confianza y que en general es capaz de un mayor desembolso per cápita que el regional.

Para ello, se requiere el fortalecimiento de una oferta nacional que priorice el factor local e identifique los productos y tradiciones locales con valor turístico para conformar paquetes personalizados y adaptados a búsquedas diversificadas de experiencias por parte de los distintos segmentos de público. De esta manera, el turismo debe ser visto no solamente como una actividad económica de gran impacto en la matriz productiva nacional sino también como un vehículo de desarrollo local y territorial,

35 El Global Microscope 2018 evalúa el entorno propicio para la inclusión financiera en cinco categorías: Gobierno y apoyo a las políticas, Estabilidad e integridad, Productos y puntos de venta, Protección al consumidor e Infraestructura.

36 El Global Peace Index (Índice de Paz Global) es elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz de Australia y ranquea 163 países independientes y territorios según su nivel de *pacificidad*. Sus tres principales dimensiones son: el nivel de seguridad y protección de la sociedad; los conflictos nacionales e internacionales en curso; y el grado de militarización.

con derrames positivos sobre la cultura, las identidades, el arraigo y la calidad del trabajo, entre otros.

En efecto, según el estudio de demanda laboral realizado por la Dirección de Planificación, algunos servicios tendrán mayor dinamismo a futuro, sobre todo aquellos donde el factor humano no es automatizable. En este sentido, y retomando los valores de cercanía, contacto con el otro y desconexión digital, detectados en el diagnóstico prospectivo como relevantes para los turistas no regionales, el turismo aparece como un sector prioritario a futuro como fuente de empleo, que en algunos subsectores turísticos es ya altamente feminizado.

Se identifica en esa dirección un desafío para la formación de los recursos humanos del sector, con potencial para una mejora que impactará sobre la productividad y los salarios. Asimismo, será desafiante la formalización del empleo y de los emprendimientos turísticos hacia la generación de un entramado profesionalizado y económicamente sostenible.

Adicionalmente, si bien el complejo productivo turístico derrama densamente sobre la estructura productiva general, resulta pertinente aquí resaltar su vínculo con los dos principales impulsores priorizados por la Dirección de Planificación: bioeconomía y economía digital.

En efecto, si adoptamos un concepto amplio de bioeconomía, el turismo aparece como un sector con doble vínculo con los recursos naturales: por un lado, como vehículo para la activación y puesta en valor de estos recursos en productos turísticos; y por el otro, como protector de los mismos para garantizar la propia sostenibilidad del recurso. A futuro se vislumbra la posibilidad de reinvertir el valor que el sector genera en la promoción de marcas premium (de carne, lácteos, vinos) o de nuevos servicios ecosistémicos asociados con estas cadenas (servicios de recreación en bosques nativos, aplicaciones medicinales de frutos autóctonos, entre otros). Por otra parte, el turismo no

puede ser planificado hoy día sin considerar adecuadamente en qué variadas maneras está siendo permeado por la economía digital y sus tecnologías consolidadas y emergentes, como fenómeno muy abierto y en expansión. Como se señaló, el sector ha sido globalmente pionero en la incorporación de tecnologías, tanto para la gestión operativa como para la interacción con el usuario. Orientados al diseño de la oferta y el posicionamiento turístico del país a largo plazo, la economía digital permitirá acceder a nuevos tipos de turistas y elaborar ofertas complementarias en función de la información que aporten a las bases de datos masivas, mediante herramientas de inteligencia artificial y *machine learning*.

Esto genera desafíos no sólo a nivel de la adecuación de las capacidades locales (en la formación de recursos humanos y el gerenciamiento de establecimientos y de destinos), sino también a nivel de la gobernanza de la cadena, tanto para una actualización de la regulación como para la toma de decisiones, en un entramado donde el poder cada vez recae más sobre el consumidor, en su nuevo rol de promotor y evaluador de los productos y servicios turísticos.

La vinculación entre los complejos productivos del turismo y de las TIC, por otra parte, está subexplotada actualmente, en particular por los bajos niveles de profesionalización de los talentos turísticos y por lo escaso de la investigación en la materia. En efecto, en el diagnóstico prospectivo se plantea la posibilidad de generar polos de desarrollo tecnológico de aplicaciones para el sector turístico. Esta sugerencia se sostiene en el alto nivel alcanzado por la industria del *software* nacional e iría de la mano con una visión integrada del turismo como complejo productivo con capacidad de dinamizar la matriz productiva nacional.

Finalmente, cabe destacar que el modelo de desarrollo productivo del país está íntimamente ligado a las oportunidades de desarrollo del turismo.

Bibliografía

- **ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT – EIU (2018).** Global Microscope: The enabling environment for financial inclusion. Disponible en: <http://inclusionfinanciera.mef.gub.uy/innovaportal/file/25657/1/global-microscope-on-financial-inclusion-2018.pdf>
- **INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE (2018).** Global Peace Index: Measuring Peace in a Complex World. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/reports>
- **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – INE (2016).** Encuesta Continua de Hogares (ECH). Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>
- **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS – MEF (2017).** Resoluciones de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones – COMAP. Disponible en: <http://comap.mef.gub.uy/20518/7/areas/ano-2017.html>
- **MINISTERIO DE TURISMO (2018).** Anuario Estadístico de Turismo. Disponible en: <https://mintur.gub.uy/index.php/estadisticas/anuarios>
- **MINISTERIO DE TURISMO (2019).** Plan Nacional de Turismo Sostenible Horizonte 2030.
- **MINISTERIO DE TURISMO Y MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (2011).** Cambio climático y turismo. Medidas de adaptación y mitigación
- **NACIONES UNIDAS – UN (2017).** World Population Prospects The 2017 Revision. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-the-2017-revision.html>
- **OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO – OPP (2018).** Informe sobre Vertical en Turismo en el marco del “Estudio prospectivo de TIC y verticales”. Pendiente de publicación.
- **OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO – OPP (2018).** Valores y creencias de los uruguayos: ¿freno o impulso para un desarrollo sostenible? Volumen VIII de la Serie de Divulgación “Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo”. Disponible en: www.opp.gub.uy/planificacion
- **OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO – OPP (2017).** Introducción a la Prospectiva. Síntesis metodológica. Disponible en https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/Manual_Prospectiva.pdf
- **ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD – (OMS) E INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2011).** Informe Mundial de la Discapacidad. Disponible en: https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/es/
- **ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO – OMT (2014).** Manual sobre Turismo Accesible para Todos
- **ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO – OMT (1999).** Código Ético Mundial para el Turismo. Disponible en: <http://ethics.unwto.org/es/content/codigo-etico-mundial-para-el-turismo-articulo-7>
- **ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO – OMT (2007).** Cambio climático y turismo: Responder a los retos mundiales
- **RUIZ, PATRICIA (2017)** Diagnóstico prospectivo turístico del Uruguay. El presente y futuro de la actividad. Disponible en <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/inline-files/Diagn%C3%B3stico%20prospectivo%20en%20Turismo.pdf>
- **UNIVERSITY OF NOTRE DAME. GLOBAL ADAPTATION INITIATIVE (ND-GAIN).** Disponible en <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>
- **VERA, FERNANDO Y OTROS (2013).** Análisis territorial del turismo y Planificación de Destinos Turísticos.

Anexo I. Glosario prospectivo

Prospectiva.

Herramienta que consiste en un proceso sistemático y participativo de recolección de información y de elaboración de visiones a mediano y largo plazo, en torno de un futuro anticipable, con el objetivo de orientar las decisiones presentes y movilizar acciones conjuntas para alcanzarlo.

Tendencia.

Orientación constatada a partir de la medida de una serie de datos o a partir de una serie de hechos probados e interrelacionados, en un periodo dado. Se trata de identificar las fuerzas en juego en ese momento, su posicionamiento en el estado del sistema, y sus dinámicas. La tendencia es una resultante de fuerzas múltiples que se suman.

Hipótesis.

Postulado de evolución de una variable en un horizonte dado. La determinación de hipótesis de evolución de las variables que constituyen el sistema estudiado permite llegar a la construcción de escenarios.

Escenario.

Descripción de cómo podría desarrollarse el futuro según un conjunto de supuestos explícitos, coherentes y consistentes internamente sobre las relaciones y fuerzas impulsoras críticas. Un escenario contiene dos elementos fundamentales:

- a. La descripción de un estado final, es decir cómo se percibe el mundo al final del año horizonte para el cual se construyó el escenario (por ejemplo, el mundo en el año 2050).
- b. El argumento (lógica causal) que explica cómo se originó este futuro, que describe una secuencia de eventos/acontecimientos en una línea de tiempo.

Escenario meta.

Escenario deseado y realizable para el que se deben alinear las políticas públicas.

Lineamientos estratégicos.

Objetivos específicos para el desarrollo de la política pública en pos de alcanzar el escenario meta.

Anexo II. Participantes del proceso prospectivo de diagnóstico y construcción de escenarios

ADRIÁN BENDELMAN
ADRIANA BURGUES
ADRIANA FORLAN
AGUSTÍN MADDOCKS
ALBERTO LARATOWSKI
ALBERTO MANIHO
ALBERTO RIVERO
ALBERTO VIGNALE
ALEJANDRA LARROSA
ALEJANDRO CANNELLA
ALEJANDRO CORTALEZZI
ALEJANDRO CORVI
ALEJANDRO DENES
ALEJANDRO DIANESSI
ALEJANDRO FIORONI
ALEJANDRO LEITES
ALEJANDRO MALO
ALEJANDRO MENDIZABAL
ALEX HERNÁNDEZ
ALEXIS REYES
ALFREDO BARREIRO
ALFREDO FACHELLI
ALICIA PELAEZ
ALICIA PÉREZ
ALICIA POSSE
ALIX CARDOZO
ALONDRA GIANOLA
ÁLVARO LÓPEZ
ALVARO MORÉ
AMANDA SORIA
AMELIA VIQUE
ANA CARAM
ANA LAURA ACOSTA
ANA MARÍA BRISCO
ANA PAULINA LÓPEZ
ANA RAMÍREZ
ANA SALOM
ANABELA FLEITAS
ANDREA BARACCO
ANDREA MALVASIO

ANDREA PORLEY
ANDREA PRESTES
ANDREA SCHUNK
ANDRÉS ACOSTA
ANDRÉS SOBRERO
ANDRÉS VIANA
ANGEL PINTO
ANGEL ROSANO
ANGELITA GÓMEZ
ANNE WYLAUX
ARASELI ACOSTA
ARMANDO BONILLA
ARNALDO NARDONE
ARTURO NAVARRO
AURELIEN BONDOUX
AURORA RODRÍGUEZ
BEATRIZ MUÑIZ
BELKYS TOSCANINI
BENJAMÍN LIBEROFF
BETTINA MOREIRA
BIBIANA LANZILOTTA
BRIAN RODRÍGUEZ
CAMILA MAQUIEIRA
CARLOS BENAVIDEZ
CARLOS FAGETTI
CARLOS FAROPPA
CARLOS GARCÍA
CARLOS MARTORELL
CARLOS PEÑA
CARLOS RODRÍGUEZ
CARLOS SCHIAVO
CARLOS SIGNORELLI
CARLOS URRUTY
CARMEN CAMEJO
CARMEN CANONIERO
CARMEN OLIVERA
CARMEN SOUZA
CAROLINA DA SILVA
CAROLINA MOREIRA
CAROLINA VALDOMIR

CATALINA GARCÍA
CECILIA MUÑIZ
CECILIA TONELLI
CÉSAR PÉREZ
CLAUDIA CORDERO
CLAUDIA FERNÁNDEZ
CLAUDIO QUINTANA
CLAUDIO VISILLAC
CONSTANTE MENDIONDO
CRISTIAN POS
CRISTIÁN SOTO
CRISTINA CORTI
CRISTINA MEDINA
CRISTINA MEZQUITA
DANIEL CAL
DANIEL ERMAN
DANIEL FERNÁNDEZ
DANIEL FROS
DANIEL MACHADO
DANIEL SAMPAYO
DANIELA HERNÁNDEZ
DARÍO QUEIROLO
DELVAIR AMARILLA
DIANA CERRILLA
DIANA MUSITELLI
DIEGO IRRAZABAL
DIEGO SILVEIRA
DORIS RODRÍGUEZ
EDELWEISS OLIVER
EDUARDO CANEPA
EDUARDO CASALES
EDUARDO FERNÁNDEZ
EDUARDO PEREIRA
EDUARDO RABELINO
EDUARDO RAPETTI
EDUARDO YÁÑEZ
ELENA LAGUZZI
ELIZABETH VILLALBA
ENRIQUE HALADJIAN
ENRIQUE PECHI

ENRIQUE PUENTES
ENZO FERRARI
ERICA VALES
ESTELA PINTO
EUGENIO BIDONDO
EULALIA ARISETA
FABIÁN LÓPEZ
FABIÁN RAMÍREZ
FABIANA GUADALUPE
FABIO QUETGLAS
FEDERICO REHERMANN
FELICIANO CASERO
FERNANDA AGUIRRE
FERNANDO BARRIOS
FERNANDO CAMBÓN
FERNANDO CHIANCA
FERNANDO ILHARREGUI
FERNANDO ISABELLA
FIDENCIO GONZÁLEZ
FLAVIA LAVECCHIA
FLORA VERÓ
FLORENCIA PLADA
FRANCISCO BERGOS
FRANCISCO PALACIOS
FRANCISCO RODRÍGUEZ
FRANCISCO SARASÚA
GABRIEL ANDRADE
GABRIEL BUERE
GABRIEL LECUMBERRY
GABRIEL PINEDA
GABRIELA LUENGO
GABRIELA RIPPA
GASTÓN COLACCE
GERARDO DÁTTELE
GERARDO DÍAZ
GERARDO EVIA
GERARDO GÓMEZ
GERARDO PERNIGOTTI
GERARDO SOSA
GERVASIO MARTÍNEZ
GIMENA BENÍTEZ
GIMENA CARBALLO
GIOVANA TIRONI
GIULLIANO MARAFFI
GONZALO JARA
GONZALO RODRÍGUEZ
GRACIELA CAFFERA
GUILLERMO MARICHAL
GUSTAVO ADAMO
GUSTAVO CHIRIFF

GUSTAVO GONZÁLEZ
GUSTAVO GUERRERO
GUSTAVO MEZA
GUSTAVO OLVEYRA
HEBER BACOUKI
HÉCTOR CAYMARIS
HÉCTOR FONTES
HÉCTOR RODRÍGUEZ
HEIDI SAKILD
HORACIO GÓNZALEZ
HORACIO YAÑEZ
HUGO ALPUIN
HUGO CERETTA
HUGO IRRAZABAL
HUGO PEREIRA
HUGO SOCCA
HYARA RODRÍGUEZ
IGNACIO URIARTE
ILDA PANZARDO
INÉS ZENI
IRENE RADCENCO
IVON LORENZO
JAIME GOLDANSKY
JANDRA PAGANI
JANET GRASSO
JAVIER LOJES
JAVIER MENDINA
JAVIER PÉREZ
JAVIER VITANCURT
JEAN PAUL BEER
JENNY GARULA
JOHANNA GÓMEZ
JORGE BURGOS
JORGE CASTELLI
JORGE FACHELLI
JORGE FERRARI
JORGE GONZÁLEZ
JORGE LÓPEZ
JORGE PORTA
JORGE SIMEONE
JOSÉ BELLONI
JOSÉ BENTOS
JOSÉ GALVAN
JOSÉ LUIS LARGORTA
JOSÉ LUIS OLIVERA
JOSÉ LUIS PERAZZA
JOSÉ MAUTONE
JOSÉ REYES
JOSÉ RUSSO
JUAN ABUDE

JUAN CARLOS ÁLVAREZ
JUAN CARLOS BARRETO
JUAN ELLIOT
JUAN MARTÍNEZ
JUAN MARTINICORENA
JUAN RAVELA
JULIO COLLAZO
JULIO GONZÁLEZ
KARINA FORTETE
KARINA LARRUINA
KRISTINA BULA
LAURA BEOVIDE
LAURA LACUAGUE
LEONARDO MARTÍNEZ
LEÓNIDAS BAYO
LETICIA AMARILLA
LETICIA CHÚA
LETICIA VILLALBA
LILIAM KECHICHIAN
LILIAN SÁNCHEZ
LILIANA BERTINAT
LILIANA CHEVALLIER
LILIANA CLARIGET
LILIANA DÍAZ
LILIANA TARIGO
LIONELLO PUNZO
LIRIO NÚÑEZ
LIVIO COMBE
LOHANA FREIRE
LORENA FORD
LOUDES DOMINICCI
LOURDES CHIALANZA
LOURDES GIORDANO
LUCÍA CAMPANELLA
LUCÍA DARUICH
LUCÍA PERDOMO
LUCÍA SÁNCHEZ ESIA
LUCIANA FERNÁNDEZ
LUIS BALBI
LUIS BARRAGÁN
LUIS BORSARI
LUIS ESPINOSA
LUIS IRIGOYEN
MAGDALENA DAMADO
MAGLIO FERRARI
MANUEL REYNA
MARCELO ARGENZIO
MARCELO TALAYER
MARCOS CAPURRO
MARGARITA ETCHEGARAY

MARIA DEL ROSARIO LEMA
MARIA EUGENIA GALOSO
MARÍA INÉS SOTO
MARÍA JULIA BURGUEÑO
MARÍA MANNISE
MARÍA MEDEROS
MARÍA MENDOZA
MARÍA MORGANTI
MARÍA PÍA MASCARI
MARÍA RUIZ
MARÍA SHAW
MARIAL RODRÍGUEZ
MARIANA BARBOZA
MARIANA ECHEVERRY BORDA
MARIANA MARTÍNEZ
MARIANA PIRIZ
MARIANA SIENRA
MARIANA VEIRA
MARINA CANTERA
MARINA BENGEOCHEA
MARIO GIRONA
MARTA BUENO
MARTÍN LAMEIRO
MARTÍN MACHIN
MARTÍN SUÁREZ
MARY ALMIRÓN
MATÍAS PERDOMO
MATILDE JORGE
MATILDE JORGE
MAURICIO MENDIZABAL
MAURO VALIENTE
MERCEDES RODRÍGUEZ
MIGUEL GARCÍA
MIGUEL IRRAZABAL
MIGUEL SLIMOVICH
MIRTA BONILLA
MÓNICA ALMANSA
MÓNICA BACCHI
MÓNICA PIRIZ
MÓNICA RODRÍGUEZ
MÓNICA RUIZ
MÓNICA SILVA
NADIA COIANA
NANCY FIERRO
NANCY MONTESDEOCA
NERY COITINHO
NICOLÁS CREMELLA
NICOLÁS GARCÍA
NICOLÁS NÚÑEZ
NICOLÁS PINEDA

NIDIA VERA
NORMA RIVERO
OLDEMAR TOLOSA
OLGA MALACRE
OSCAR ANDINO
PABLO ARTIGAS
PABLO BENTOS
PABLO MELGAREJO
PABLO PESCE
PABLO RADO
PADRE MARIO NIGRO-IZQUIERDO
PAOLA FERRARI
PATRICIA DUPONT
PATRICIA GALEANO
PATRICIA GAONA
PATRICIA RABOSTO
PATRICIA RUIZ
PAULA ALVES
PAULINA LUPAN
PEDRO CANONIERO
PEDRO IRIGOIN
PEDRO LARRAMA
RAQUEL HERNÁNDEZ
RAQUEL SANTILLÁN
RAÚL ESTRAMIL
RENZO MUSITELLI
RENZO TORRES
RICARDO OLIVERA
RICARDO RODRÍGUEZ
RICARDO SOSA
ROCÍO CORIA
ROGELIO TEXEIRA
ROMINA GUTIÉRREZ
ROQUE BAUDEAN
ROSA CORIA
ROSA GARCÍA
ROSANA FURTADO
ROSANA MONTEQUÍN
RUBEN LAGUNA
SANDRA GUTIÉRREZ
SANTIAGO CAMENSCHIC
SANTIAGO GONZÁLEZ
SANTIAGO UNANIAN
SERGIO LABARTHE
SERGIO PAGOLA
SERGIO PEZZENTE
SERGIO VALVERDE
SHIRLEY CAMACHO
SILVIA CAMACHO
SILVIA FELLOSA

SILVIA REAL
SILVIA RODRÍGUEZ
SIMEONO JORGE DE DON ROMULO
SOLANGE BERMÚDEZ
SOLAYNG MILLÁN
SOLEDAD GIOBBIO
SOLEDAD VIERA
SONIA DECUADRO
STELLA DUPONT
STELLA ZUCCOLINI
SUSANA LARRAÑAGA
SUSANA OTERO
SUSANA PRATS
SYLVIA ROSETE
TATIANA ARISTEGUI
TERESA RUSSI
TOMÁS BENTOS
VALERIA MELO
VERÓNICA IGOA
VÍCTOR SOSA
VIGINIA VIDAL
VIRGINIA BERNACHÍN
VIVIANA BERRUETA
VIVIANA MIARBALLES
WALTER ACLAND
WALTER ACOSTA
WASHIGTON CABRERA
WASHIGTON MÉNDEZ
WASHINGTON GÓNZALEZ
WASHINGTON ISOLAS
WINSTON CUADRADO
XIMENA ACOSTA
XIMENA GUERRERO
YESSICA GÓMEZ
YOLANDA OXLEY
YONY FERREIRA

Anexo III. Hipótesis de futuro por escenario

Factor	Escenario	Una oferta, muchos turistas	Turismo como derecho	Turismo 5.0	Turismo verde	Un turista, una oferta
VALOR LOCAL		Se da una pérdida del sentido de pertenencia de los residentes locales frente al volumen de turismo que reciben, generando algunos movimientos de rechazo al turista que repercuten en una pérdida del concepto de buena atención al turista. La masividad del turismo sobre estima la dimensión económica del negocio dejando de lado la calidad de vida de los residentes y la experiencia turística satisfactoria.	Se plantea una propuesta que se sustenta en los usos, costumbres e identidades locales (gastronomía, cultura, juegos, vecindad, sentido anfitrión). Esta propuesta se relaciona con los saberes de lo local y el turista selecciona su viaje de relax combinando sus intereses personales con los deseos de conocer lo local que lo lleve a vivir esa paz que busca con la nueva experiencia del conocimiento del destino.	El nuevo consumidor tiene nuevos intereses y valores por lo que se minimiza la valorización del componente local en la elección de destinos o actividades para realizar durante sus viajes así como se aumenta el turismo virtual sin traslado y sin interacción con el medio ya que los dispositivos – no necesariamente teléfonos móviles– permitirán conocer el destino por ejemplo a través de recorridos virtuales.	El uso responsable de los recursos naturales y su potencialización para el desarrollo de una oferta turística en clave local, donde se priorizan los usos y costumbres de los anfitriones. Propuestas con identidad local sin descuidar el medio ambiente.	Las distintas regiones del país ponen en valor sus productos y tradiciones locales con potencial desarrollo turístico, consolidando una oferta turística temática y personalizada desde los territorios. Esto supone que cada localidad tenga conocimiento de la historia propia para generar una propuesta turística afirmada en los usos, costumbres e identidades locales (gastronomía, cultura, juegos, vecindad, anfitrión).
GENERACIÓN DE CAPACIDADES		Poca formación especializada. El lucro mueve al sector más que la especialización y la investigación vinculada al fenómeno turístico.	Se generan nuevos perfiles académicos más diversos y transversales por los cambios tecnológicos siendo la polifuncionalidad (“Multitask”) un valor agregado a la hora de gestionar destinos de modo de potenciar todas las capacidades locales para atender la demanda masiva.	Perfiles académicos más diversos y transversalizados por los cambios tecnológicos gracias a la incorporación de las TIC en la formación permanente vinculada al turismo. Esta formación se da a través de plataformas online que posibilitan la ágil reconversión laboral y el desarrollo de capacidades de planificación y gestión sin necesidad de movilidad.	Este factor indica transversalizar los conceptos de cuidado medio ambiental a todo el capital humano vinculado con el sector. Crear perfiles académicos diversos acompañando los cambios tecnológicos y creando conciencia de la importancia del cuidado de los espacios públicos.	Servicio turístico nacional profesionalizado gracias a la consolidación de una oferta académica a nivel técnico, operativo y gerencial, a plataformas de capacitación on line que permiten el acceso a formación permanente desde todos los puntos del país así como en la diversificación de los perfiles académicos que trabajan en el sector. Esto se ve apalancado por la inclusión en las currículas de educación primaria de contenidos vinculados al sector y a la promoción de la identidad local y de una educación técnica, con contenidos socio –territoriales y culturales, que hacen a la identidad de cada lugar.

INFRAESTRUCTURA	Congestionamiento y encarecimiento de servicios en los principales destinos turísticos del país en los meses de noviembre a marzo e infraestructuras subutilizadas durante el resto del año.	Desarrollo de la infraestructura necesaria para facilitar la movilidad de los visitantes de forma más autónoma (cartelería, carreteras) y una dotación integral de vías de comunicación y se servicios de transportes (multimodal, multifunción). También se prioriza la construcción de rutas transversales, que rompan con el esquema actual y costero que confluye en Montevideo, para dar paso a la conexión entre las distintas localidades y regiones del país.	Infraestructura turística inteligente donde la robotización y automatización donde las personas pasan a ser un bien escaso. La conectividad interna facilitada por un sistema nacional georreferenciado se da principalmente a través de sistemas de transportes colectivos, eléctricos y autónomos, disminuyendo drásticamente el uso de vehículos individuales que no sean a tracción humana.	Se trata de contar con infraestructuras inteligentes y amigables con el medio ambiente. Uso de productos y energías renovables así como de técnicas de construcción que sean sostenibles y que aporten al paisaje, permitiendo una movilidad más autónoma a los visitantes.	Dotación de una infraestructura diferencial, específica y especializada. Esto supone la consolidación de la infraestructura necesaria para facilitar la movilidad de los visitantes de forma más autónoma (señalética, cartelería, carreteras). También se prioriza la construcción de rutas transversales, que rompan con el esquema actual y costero que confluye en Montevideo, para dar paso a la conexión entre las distintas localidades y regiones del país.
GOBERNANZA	Gerencia fragmentada de destinos y servicios. No se logra integrar la cadena.	Articulación a todos los niveles de manera de generar un itinerario que acompañe las necesidades de este turismo masivo con foco en la salud y el relax. Por lo cual es necesaria la interacción con otros actores que no necesariamente se dedican al turismo.	Monitoreo y evaluación del sector a través de indicadores que usan las redes sociales y el big data para revisión de políticas y programas. Nuevamente se hace hincapié en la desaparición del intermediario.	Incluye articulación a todo nivel de manera de generar programas de desarrollo turístico con visión de desarrollo local, en el marco de la planificación territorial de competencia departamental.	Consolidación de una gobernanza turística hiperintegrada que facilita la generación de itinerarios personalizados, que integran los diversos componentes del entramado turístico nacional. La sociedad civil participa en los programas de desarrollo turístico (con visión de desarrollo local) en el marco de la planificación territorial de competencia departamental y municipal.
AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO	Divorcio entre el discurso sobre el cuidado del ambiente y las prácticas individualistas que agravan las tendencias del modelo actual de consumo. No se respetan los recursos finitos en las inversiones y, por lo tanto, la capacidad de carga de los ecosistemas se ve superada.	Infraestructura resiliente y multi-adaptada para soportar la máxima capacidad de carga turística que es calculada – estudiada y por tanto, asimilada por cada destino.	Los nuevos transportes e infraestructuras consideraran para su desarrollo el respeto al medio ambiente y la generación de valor a partir de los recursos naturales. Se hace hincapié en una economía circular y un consumo más responsable a través de aplicaciones que permiten valorar a los establecimientos en función de su vínculo con el ambiente.	Considerando el ambiente como el corazón de la oferta turística y que como tal se cuida. Consumo responsable, servicios y producción amigable con el medio ambiente. Cuidado y adaptación de costas para el disfrute de residentes y visitantes.	Como parte de la valorización de lo local, los servicios ecosistémicos serán también un bien turístico a proteger desarrollándose más servicios turísticos a nivel local que incorporan proceso amigables con el medio ambiente.

<p>ACCESIBILIDAD</p>	<p>Dado que el objetivo es maximizar el número de visitantes, por sobre la calidad, la accesibilidad no puede ser un factor que incida negativamente en el número de llegadas por lo que se la atiende especialmente en los destinos turísticos sin importar atender del mismo modo el tema en los sitios no turísticos.</p>	<p>Puesto que el relax es tomado como un derecho, se implementan itinerarios atendiendo cada una de las discapacidades ya sean físicas o intelectuales o de cualquier índole.</p>	<p>Las nuevas tecnologías permiten que los destinos se conviertan en accesible (baños inteligentes, aplicaciones que puedan pasar un menú a braille). Mientras que por otro lado las nuevas tecnologías posibilitaran una disminución de la discapacidad o incluso su desaparición. Un ejemplo podría ser la impresión en 3d de prótesis para piernas o brazos.</p>	<p>Implementación de itinerarios atendiendo a cada una de las discapacidades, entendiendo a la accesibilidad en términos universales (accesibilidad total).</p>	<p>Los itinerarios personalizados toman en cuenta las necesidades de accesibilidad y se adaptan a las mismas como parte de la oferta de valor local diferenciada.</p>
<p>PROMOCION DE DESTINOS</p>	<p>Estrategia de promoción genérica, no se segmenta ni se planifica, conviven muchos segmentos en una masividad con signos caóticos.</p>	<p>Promoción focalizada en la captación de los turistas de economías emergentes (ej turismo asiático o aquellos países donde el ingreso medio está aumentando).</p>	<p>La promoción de los destinos pasa a estar en manos del turista a través de las redes sociales y otras plataformas colaborativas que, basadas en el análisis de grandes volúmenes de datos a través del big data y la inteligencia artificial, ofician de promotores especializados de los destinos turísticos a partir de algoritmos predictivos que definen las preferencias de los usuarios. En este contexto las agencias y los intermediarios tienden a desaparecer.</p>	<p>Una promoción que promueva el consumo responsable del medio ambiente por parte de los visitantes. Búsqueda de clientes preocupados por el ambiente y desarrollar acciones para que permeen sus ideas a la comunidad que visita. Plataformas online que promocionen el destino identificando el cuidado del medio ambiente, por ejemplo señalizando las áreas protegidas, especies prioritarias, en pos de la conservación, sin necesidad de dejar de disfrutar de los espacios turísticos, pero con la conciencia de preservarlos.</p>	<p>Las gobernanzas mixtas locales se empoderan de los instrumentos de promoción de sus destinos y desarrollan estrategias específicas para posicionarse en los distintos segmentos de público de sus ofertas turísticas.</p>



Dirección de Planificación
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Torre Ejecutiva - Pza. Independencia 710 - Piso 6
Tel. (+598 2) 150 3560 - planificacion@opp.gub.uy
Montevideo - Uruguay

opp.gub.uy - abril 2019