

La política pública de turismo en Montevideo, Uruguay (2000-2019)

Tourism public policy in Montevideo, Uruguay (2000-2019)

Claudio Quintana *

Universidad de la República. Centro Universitario Regional Litoral Norte, Uruguay.

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo describir cuáles han sido los contenidos y los cambios en la política pública de turismo en los últimos veinte años en Montevideo, Uruguay. Se utilizó el método de Análisis de Políticas Públicas y su aplicación a las políticas turísticas. Durante todo el período de estudio, la organización y coordinación, planificación, la promoción y el estímulo han sido los principales ámbitos de actuación del gobierno local en el contexto del turismo. Sobre el alcance de los cambios introducidos en las políticas turísticas en Montevideo a lo largo del período de estudio, se distinguen tres bloques de políticas con relación al grado de transformación implementado: de innovación, de ajustes y de consolidación. El trabajo contribuye además a la discusión de las políticas turísticas en el campo del análisis de las políticas públicas.

Palabras clave: políticas públicas de turismo, cambios en políticas públicas, gobernanza, planificación, gestión pública.

Abstract

The present work aims to describe the contents and changes introduced in tourism policies in the last twenty years in Montevideo, Uruguay. A Policy Analysis method and its application to tourism policies were adopted. Throughout the study period, organization, coordination, planning, promotion and encouragement have been the main areas of action of the local government in the field of tourism. Regarding the scope of the changes introduced in tourism policies in Montevideo throughout the study period, three blocks of policies are distinguished in terms of the degree of transformation implemented: innovation, adjustment, and consolidation. The work also contributes to the discussion of tourism policies in the field of policy analysis.

Keywords: *tourism policy, changes in public policies, governance, planning, public management.*

Recibido 24 junio 2021 / Revisado 20 septiembre 2021 / Aceptado 11 noviembre 2021

* ✉ claudio.quintana.uy@gmail.com

1. Introducción

La evolución de un destino depende del lugar y su trayectoria, y se va configurando a partir de la acción y la interacción de las partes interesadas, de su capacidad para adaptarse o crear nuevas trayectorias o sobrevivir a los cambios locales y globales (Sanz y Antón, 2014). Si los destinos son un proceso de construcción social, la acción de la agencia humana (empresas, administraciones públicas y residentes), que a veces se formaliza mediante políticas turísticas a nivel local, regional y/o nacional, tiene un gran impacto en la naturaleza contingente e impredecible de la evolución de los destinos (Jones y Murphy, 2011). Ella opera como el mecanismo que crea, reproduce y/o reestructura el espacio económico de manera intencionada e incluso involuntaria. De hecho, aunque los intereses a corto plazo y el localismo geográfico pueden afectar negativamente las decisiones y acciones de la agencia humana (Halkier y Therkelsen, 2013), la intervención política estratégica podría ser la clave en la creación o plasticidad de las trayectorias de los destinos (Ma y Hassink, 2013; Gill y Williams, 2014; Anton y Wilson, 2016; Soares, Ivars y Gandara, 2016; Brouder et al., 2017).

La política pública de turismo ha sido objeto de una amplia investigación en las últimas décadas. Desde describir la acción pública en turismo (Hall, 1994; Dredge y Jenkins, 2011) hasta los esfuerzos por incorporar las principales discusiones en el campo del análisis de las políticas públicas al tema de la política del turismo (Hall, 2004; Velasco, 2004, 2011, 2016a; Pimentel, 2014; Schenkel, 2019).

Para que se pueda afirmar que un gobierno tiene una política pública de turismo tienen que confluír un cauce de acción intencionadamente coherente, recursos asociados, impulsada por un actor público formal, objetivos y acciones concretas y un programa de actuaciones con vocación de intervención global en el turismo. Para Velasco (2011, p. 960) “la política turística sería el conjunto de actividades, decisiones y procesos que impulsan actores gubernamentales -en ocasiones en colaboración con otros actores- con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con el turismo”. La política turística es, por lo tanto, un fenómeno político que es posible aislar y estudiar, concentrándose en las acciones y procesos que son efectivamente impulsados por los gobiernos. El principal organizador de las políticas turísticas en la mayoría de los países es el Estado. La función que el Estado asume con el turismo varía según el sistema político, el grado de desarrollo económico general y del turismo en concreto (Oriol, 2010). Los ámbitos de intervención de la política turística son los de organización y coordinación, planificación, legislación y regulación, gestión de la oferta propia (el gobierno como empresario), estímulo, promoción, investigación y conocimiento, mejora de la calidad, formación y gestión de crisis (Velasco, 2016a). A estas se pueden añadir dos funciones más: la del papel social del turismo y la función más amplia que cumple el gobierno como garante del interés público (Hall, 1994, 2009). Si observamos distintas políticas turísticas, es posible encontrar algunos elementos que se repiten de manera sistemática, aunque aparezcan combinados de manera diversa. Son lo que Velasco (2004, 2011) ha denominado instrumentos de la política turística. Los instrumentos de la política

turística son categorías que permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos decisores. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política.

El presente trabajo tiene como objetivo describir cuáles han sido los contenidos y los cambios introducidos en la política pública de turismo en los últimos veinte años en Montevideo. El período de estudio toma el año dos mil como momento inicial o coyuntura crítica desde la perspectiva del institucionalismo histórico. Ese año se crea la División Turismo y Eventos (con jerarquía de Dirección) en la estructura administrativa del gobierno departamental (gobierno subnacional). Seguidamente se crea la primera institución público-privada (Corporación Turística de Montevideo) y se define y comienza a implementar el primer plan de turismo para Montevideo.

El fomento e impulso al turismo por parte del gobierno departamental definieron dos grandes trayectorias evolutivas para Montevideo. Una primera trayectoria caracterizó a Montevideo como balneario (con lógica de playa, hotel y casino) y destino pionero en nuestro país a principios del siglo XX (Da Cunha, 2011). Una segunda trayectoria caracterizó a Montevideo como una ciudad con turismo (lógica de turismo urbano), comenzó a configurarse en la década de los ochenta y se consolidó en las dos primeras décadas del dos mil. En el año dos mil dieciocho comenzó a implementarse una nueva política turística innovadora para el destino. Una estrategia definida por la administración como “Montevideo, de ciudad turística a destino turístico inteligente”. Esta se sustenta en el paradigma de ciudades inteligentes y su aplicación a los destinos turísticos. Implica la incorporación e implementación de nuevas ideas en la política turística. Un nuevo enfoque de planificación y gestión, de vínculo con los actores, y la incorporación de la sostenibilidad, la accesibilidad, el conocimiento, la innovación y la tecnología como ejes sustanciales.

Durante todo el período de estudio, la organización y coordinación, la planificación, la promoción y el estímulo han sido los principales ámbitos de actuación del gobierno departamental. Sobre los cambios introducidos en las políticas turísticas durante el período de estudio, hubo políticas innovadoras al principio y al final en los ámbitos de planificación, coordinación, promoción y estímulo. Predominaron también los ajustes a las políticas en los ámbitos de promoción y planificación; y las consolidaciones en el ámbito del turismo social.

2. Metodología

Montevideo fue seleccionada como un caso apropiado para llevar a cabo esta investigación sobre la base de tres consideraciones. Primero, la investigación contribuye a la construcción de puentes entre los estudios turísticos y el análisis de las políticas públicas. Segundo, Montevideo es capital de un país (Uruguay) y es el principal destino en cantidad de visitantes anuales, por lo tanto, es un buen ejemplo de una ciudad con turismo en la que el alto ritmo de crecimiento de esta actividad desde el inicio del período de estudio ha tenido un impacto en la ciudad.

En tercer lugar, los materiales empíricos sobre la acción pública y la política turística en Montevideo están disponibles a lo largo del tiempo. Por lo tanto, pueden proporcionar evidencia y conocimientos importantes sobre el proceso de la política turística para el caso de estudio.

La investigación fue un estudio descriptivo, con un tratamiento de los materiales empíricos de carácter cualitativo. Los materiales empíricos de la investigación provienen de fuentes secundarias de carácter documental (presupuestos, rendiciones de cuenta, informes técnicos, decretos, resoluciones, proyectos y programas de la Intendencia de Montevideo y del Ministerio de Turismo, informes de organismos internacionales y notas de prensa especializada). El uso de datos de archivos (Timothy, 2012) sirve en este estudio para establecer la posición que las sucesivas administraciones departamentales de turismo han ido adoptando en materia de política turística a lo largo del período de estudio.

Operacionalmente, para la sistematización de la información recogida en la investigación, se utilizó el esquema de instrumentos de la política pública de turismo propuesto por Velasco (2011). Los instrumentos de la política turística son categorías que permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos decisores. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política. A partir del análisis de los instrumentos utilizados por el gobierno departamental en todo el período de estudio, se establecieron los principales ámbitos de intervención del gobierno en el contexto del turismo en Montevideo.

La decisión de investigar el contenido y los cambios de una política pública implica definir un momento inicial. Esa decisión inicial, que podría ser una política, supone algunos beneficios para ciertos actores e instituciones. Esa decisión resulta en un proceso de rendimientos crecientes que desencadena un mecanismo de retroalimentación positiva (Velasco, 2016b). Finalmente, este proceso puede llevar a un solo equilibrio que es muy resistente al cambio (Pierson, 2000, p. 263). Sin embargo, el equilibrio en el proceso puede romperse si se produce un evento relevante, eventos que se conocen como "coyunturas críticas". Una "coyuntura crítica" se entiende como un período de cambio significativo o un punto de inflexión, en donde las instituciones toman forma como resultado de la interacción de distintos factores (Pierson, 2000). Por ejemplo, un evento político importante en el sistema político que podría tener un efecto en la política turística (Velasco, 2016b). Estos efectos resultan en una plasticidad de la trayectoria o bien en una nueva creación de la trayectoria para el destino. Para determinar si algunos de estos cambios significativos pueden considerarse coyunturas críticas con un impacto en la política turística, es necesario reconocer los cambios dentro de la propia política turística.

El momento inicial para nuestro caso de estudio se toma a partir de la creación de la División Turismo en la estructura de la Intendencia de Montevideo (ejecutivo local) en 2000. Es en este momento también que se define por primera vez para Montevideo un Plan Estratégico de Turismo y se crea el primer espacio asociativo público-privado de turismo: la Corporación Turística de Montevideo. A

partir de este momento queda definida una determinada trayectoria evolutiva que denominamos “Montevideo ciudad con turismo”.

En tanto forma parte de nuestros objetivos la estimación del grado del cambio introducido en las políticas turísticas en el período de estudio, es necesario presentar previamente algunas referencias teóricas a la cuestión del cambio en las políticas públicas. Los estudios académicos sobre el punto han asumido que las políticas públicas tienden a la continuidad y que los cambios que experimentan son, por lo general, graduales (Bentancourt y Busquets, 2016, p. 380). Por entender que se ajusta mejor a nuestros propósitos, y por haber sido utilizada en otros estudios de políticas públicas en Uruguay, adoptaremos en este trabajo la tipología propuesta por Bentancourt y Busquets (2016), adaptada de Hogwood y Peters (1982) a efectos de comparar el grado de cambio verificado a lo largo del período de estudio. Las modalidades o alcances, según la magnitud de los transformaciones que se introducen en las políticas públicas, son las siguientes: innovación (regulación de un asunto o sector de actividad antes no contemplado); sucesión lineal (la nueva política sustituye por completo a la precedente); sucesión no lineal (la política preexistente no es cancelada, pero se la reorienta cambiando sus objetivos, características o formas organizativas); consolidación (existe un solapamiento entre la política preexistente y la ahora formulada, suponiendo cambios parciales sobre la vigente).

3. Resultados

Se describe a continuación cuáles han sido los contenidos de la política pública de turismo en Montevideo desde el año 2000 a 2019. Dicha descripción se realiza por períodos de gobierno, cada uno de los cuales se caracteriza por compartir una idea determinada de qué es el turismo, cuál es el papel del gobierno en su desarrollo y qué posición tiene respecto a diferentes actores (ámbitos de la política pública en el contexto del turismo). Cabe destacar que durante todo el período de estudio gobernó el partido Frente Amplio (izquierda).

3.1. La política pública de turismo en Montevideo (2000-2019)

3.1.1. Período de gobierno 2000-2005: organización, planificación, coordinación, promoción

El período comenzó con dos grandes cambios en su entramado institucional. Por un lado, dentro de la estructura administrativa del gobierno local, se constituyó la Dirección General (Departamento) de Cultura. Dependiente de dicho organismo, se crea la División Turismo y Eventos, con jerarquía de dirección (instrumento organizativo). En el año 2001 se creó una estructura ejecutiva, dependiente orgánica, funcional y financieramente de la División Turismo (instrumento organizativo y de coordinación): la Corporación Turística de Montevideo (Corpotur). Fue instaurada como Comisión Asesora Honoraria por los artículos 130 y 131 del Decreto 29.434, sancionado en la Junta Departamental de Montevideo (legislativo local), el 9 de mayo de 2001 y promulgado en la

Resolución Municipal 1594/01, con el apoyo de todos los partidos con representación en el legislativo departamental. Entre las funciones de la Corpotur estuvo la de asesorar, planificar, promover y coordinar la actividad turística del departamento. Estando bajo la órbita del Departamento de Cultura de la Intendencia de Montevideo, fue presidida por la Dirección de la División Turismo y se compuso formalmente de dos órganos: el Plenario, como un órgano representativo de dirección, y la secretaría ejecutiva, como órgano ejecutivo. Posteriormente, se crearon comisiones de trabajo que luego derivaron en Grupos de trabajo, conformándose de esta manera un tercer órgano. El plenario estaba integrado por: representantes de las Secretarías de Estado vinculadas directamente con la actividad turística; representantes de la Intendencia de Montevideo; integrantes de la Junta Departamental de Montevideo; miembros de las organizaciones gremiales; representantes de organizaciones de promoción y fomento, de la Universidad de la República y de la actividad turística. La Secretaría Técnica estaba compuesta por un director contratado por la Intendencia de Montevideo, personal técnico y administrativo municipal. La División Turismo y Eventos siguió gestionando muchas de las áreas que dependían de ella (zoológico municipal, organización de eventos importantes como el Carnaval y las Criollas del Prado).

A través de la Corpotur se definió y ejecutó por primera vez un plan estratégico de turismo para Montevideo. Dicho plan contenía lineamientos y acciones en ámbitos de expansión de la demanda turística, desarrollo de productos diversificados para el destino, favorecimiento de la asociatividad y la cooperación entre organizaciones y actores de la actividad turística en destino y aprovechamiento de los beneficios del turismo en favor del desarrollo social.

Otro de los instrumentos utilizados por la División Turismo y Eventos, a través de la Corpotur, fue el de promoción. Se desarrolló una imagen corporativa "Montevideo Invita" para el destino, que estuvo vinculada a la puesta en marcha de la "Comunidad Montevideo Invita". Esto permitió involucrar a los actores en el diseño de la imagen corporativa, no solo para la promoción del destino, sino también para la difusión de actividades y eventos corporativos (Buere, 2010). El desarrollo de la imagen corporativa y del destino se vio complementado por el diseño de un sitio web (<http://montevideoinvita.com.uy>). Por primera vez en Uruguay, un destino utilizaba un sitio web para brindar información turística, de eventos culturales, una guía de espectáculos, enlaces, información general de interés turístico, como el tipo de cambio, y también un boletín digital, que era distribuido a todos los integrantes de la Corpotur.

3.1.2. Período de gobierno 2005-2010: organización, planificación, coordinación y promoción

La nueva administración que asumió el gobierno en 2005 tomó la decisión de trasladar la División Turismo y Eventos, que dependía del Departamento de Cultura, hacia el Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional. La gestión de eventos, en particular el carnaval de Montevideo, tomó una fuerte centralidad en el accionar de la División Turismo de la Intendencia. Las acciones vinculadas al turismo pasaron a un segundo plano, limitándose a alguna actividad

en el marco de Mercociudades y se llegó, incluso, al cierre en 2006 del proceso de la Corpotur iniciado en el período anterior.

A mediados de 2005, desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del Uruguay, se comenzó a trabajar en la idea de desarrollar un instrumento de apoyo a la competitividad, sustentado en la lógica de conglomerados (*clusters*). Dicho instrumento fue el “Programa de Apoyo a la Competitividad y Cadenas Productivas”, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su ejecución. Una de las iniciativas sostenidas permitió que en el año 2008 se creara una nueva institucionalidad turística (instrumento organizativo y de coordinación) en Montevideo: el Conglomerado de Turismo de Montevideo (CTM), como un nuevo ámbito público-privado de gobernanza del destino. El trabajo se inició con la conformación de un grupo de interesados privados y un grupo de apoyo con referentes públicos, denominado grupo gestor. El período de gobierno finalizó con una nueva institucionalidad turística funcionando, con un plan estratégico (instrumento programático) con un horizonte a 2014 definido (elaborado por una consultoría internacional), un plan de marketing del destino a medio camino y con un coordinador técnico que cumpliría funciones de facilitador y articulador del proceso.

Las líneas estratégicas del plan eran la puesta en valor de los atractivos turísticos, el desarrollo de productos turísticos, su comercialización y promoción, la mejora de la competitividad y el fortalecimiento de la cadena de valor turística del destino. Comenzaron a consolidarse productos como el turismo de reuniones y el cultural, a la vez que se impulsó el desarrollo de otros, como el Turismo Rural, o de alta segmentación, como el turismo idiomático, las locaciones y el turismo *friendly*. A finales de la década del 2000, Montevideo se presentaba claramente como un destino multiproducto. El tango y el candombe fueron declarados patrimonio cultural intangible de la humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 2009 y fue presentada una nueva imagen turística del destino, cuyo eslogan y concepto era “Descubrí Montevideo” (instrumento de comunicación), que aún se mantiene.

3.1.3. Período de gobierno 2010-2015: planificación, coordinación, estímulo

En 2010, nuevamente la Intendencia de Montevideo decidió modificar la estructura organizativa de la División Turismo. Se decidió que dicha dirección se encargara específicamente de la definición e implementación de la política turística, dejando de lado otras competencias como la gestión del carnaval o la organización de otros eventos (que pasaron a gestionarse desde una unidad del Departamento de Cultura). Se continuó trabajando en el fortalecimiento del proceso de gobernanza del destino, en la implementación del plan estratégico definido en el período anterior y se comenzó un nuevo trabajo político, vinculado con la aprobación en 2010 de la ley de descentralización y participación ciudadana que, entre otras cosas, constituía el municipio como circunscripción territorial en el que se asentara el tercer nivel administrativo de gobierno del país. Montevideo, desde entonces, cuenta con 8 municipios, con competencias en el desarrollo económico y local, no todos con funcionalidad turística, pero con los

cuales empezó a construirse un diálogo en la definición de estrategias de turismo. Desde lo organizativo, se concretaron en este período por primera vez dos oficinas de información turística. La primera se ubicó en la explanada del edificio de la Intendencia de Montevideo (centro de la ciudad) y la otra en la Ciudad Vieja (casco histórico), ambas gestionadas por la División Turismo y con personal formado para sus funciones.

Dos instrumentos financieros o de estímulo al turismo se concretaron durante este período. En el año 2007, el Poder ejecutivo emitió el Decreto 455/07, que generó un mejor mecanismo de transparencia de la Ley de Promoción de Inversiones, a través de una matriz que permitió establecer los valores de beneficios fiscales (Quintana, 2016). Dicha reglamentación facilitó una mayor inversión en el sector hotelero y, en particular, en Montevideo. Los nuevos emprendimientos en hoteles que se estaban radicando en Montevideo, eligieron barrios ubicados hacia el este del departamento (barrio Pocitos y Punta Gorda, fundamentalmente). Esto adicionó territorio a la funcionalidad turística de Montevideo, tradicionalmente concentrada en el casco histórico (Ciudad Vieja) y centro. El otro instrumento de incentivo fue vía licitación de un servicio de transporte público de turismo. En el año 2012 empezó a funcionar el bus turístico Descubrí Montevideo. La ciudad, a partir de ese momento, cuenta con un servicio como el que tienen la mayoría de las capitales y ciudades del mundo. El recorrido del bus incluye la Ciudad Vieja, el centro, algunos barrios al este sobre la costa y suma la zona del Prado.

Generalmente los destinos tienden a replicar iniciativas o caminos "exitosos" para atraer un número creciente de visitantes. En marzo de 2012, Montevideo fue sede de la Asamblea de Gobernantes del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Interamericana de Inversiones. Con motivo de este evento, se colocó un letrero que formaba la palabra "Montevideo" en la rambla de Pocitos. La intención inicial fue retirarlo luego de un tiempo, pero la aceptación que tuvo entre la población llevó a la Intendencia de Montevideo a construir uno nuevo que, además, pudiera resistir los actos vandálicos. Hoy es uno de los atractivos más concurridos y fotografiados por visitantes y locales.

En materia de comunicación y promoción turística, se fortaleció la marca generada en el período anterior "Descubrí Montevideo" y se idearon nuevos y más contenidos de promoción, desde mapas turísticos hasta folletos temáticos, la guía Descubrí Montevideo, la nueva web del destino, señalética turística y se amplió la participación en ferias de turismo internacionales.

3.1.4. Período de gobierno 2015-2019: planificación y estímulo

La nueva administración comenzó el período de gobierno y transitó gran parte del primer año y medio de gestión con un debilitamiento del proceso de asociatividad (falta de recursos, de hoja de ruta compartida, de representatividad, de organización y gestión de la red, de liderazgos). El plan estratégico de turismo definido en 2009 se había implementado en su gran mayoría, por lo que no había líneas y acciones a desarrollar muy claras. Estos motivos llevaron a la División Turismo de la IM a definir una nueva estrategia turística para el destino. Este organismo definió y comenzó a implementar en 2018 su nueva estrategia de

turismo, con un horizonte al 2022. El eje conceptual y político de dicha estrategia fue: “Montevideo, de ciudad turística a destino turístico inteligente”. Estaba alineada con la estrategia política de ciudad inteligente que venía implementando la comuna capitalina. Los objetivos generales planteados en la estrategia se vinculaban con brindar soluciones inteligentes para mejorar la gestión turística (pública) y contribuir a mejorar la experiencia de los visitantes a Montevideo. Se definieron acciones y proyectos en ámbitos de la gobernanza (organización y coordinación), la sostenibilidad, la accesibilidad y la tecnología y el conocimiento aplicados a la gestión del destino.

De los primeros proyectos que comenzaron a ejecutarse en el marco de la implementación de la estrategia, se destacan la definición de una tasa turística para Montevideo (instrumento financiero), una *smart office* del destino (organizativo), la redefinición de la Asociación Turística y la conformación de un nuevo Bureau de Congresos y Visitantes de Montevideo (instrumento organizativo y de coordinación), la implementación de un programa de accesibilidad total a las playas (lo cual sumó valor a la certificación con Sistema de Gestión Ambiental ISO 14.001 con la que, desde mediados de dos mil, cuentan las playas) y certificación de las oficinas de información turística (instrumentos de mejora de la calidad), la incorporación de la herramienta *big data* Turismo (instrumento de conocimiento), la generación de servicios digitales para los visitantes (pantallas de autoconsulta en sitios y puntos de interés turísticos, un planificador de visitas inteligente, circuitos temáticos virtuales) y la implementación de acciones promocionales *on line* (campañas en redes sociales en mercados estratégicos).

La Tasa Turística fue creada por el artículo 15 del Decreto 36.852 de la Junta Departamental de Montevideo, aprobado con fecha 25 de octubre de 2018. El objetivo de lo recaudado por concepto de tasa turística es:

Art. 15.3 (Destino) Su recaudación tiene por objetivo generar un Fondo de Sostenibilidad Turística destinado a financiar inversiones con fines turísticos, definidos en el Plan Estratégico para Montevideo y sus subsiguientes Planes Anuales de Acción. Entre ellos la promoción de la Ciudad Capital, fortalecer la industria de reuniones, financiar la incorporación y actualización de equipamientos e instalaciones, diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo, implementar capacitaciones, generar tecnologías aplicadas al servicio turístico y apoyar al proceso de gobernanza turística y las iniciativas que promuevan la actividad turística en los Municipios de Montevideo. (Junta Departamental de Montevideo, Dec. 36.852, oct. 25, 2018).

El proyecto Big Data Turismo Montevideo se comenzó a ejecutar como parte de la línea estratégica de inteligencia turística para el destino. El desarrollo del programa permite generar, compartir, divulgar y transferir conocimiento alrededor de la actividad turística en el destino Montevideo, con la finalidad de acompañar la toma de decisiones, profundizar en cuestiones estratégicas y enriquecer el debate público. El turista deja constantemente huellas digitales que, tras su análisis, permiten establecer un proceso sistemático de información capaz de sustentar una toma de decisiones inteligente. Con este proyecto, la División Turismo de Montevideo pretende identificar y segmentar mejor los perfiles de

visitantes que componen la demanda, tomando nota de sus intereses, geolocalización, preferencias, patrones de comportamiento y sentimiento, respecto del destino y de los productos turísticos que este ofrece.

3.2. La dinámica del cambio de las políticas turísticas en Montevideo (2000-2018): innovación, ajustes y consolidaciones

Sobre el alcance de los cambios introducidos en las políticas turísticas en Montevideo a lo largo del período de estudio, se distinguen tres bloques con relación al grado de transformación implementado: de innovación, de ajustes (sucesión no lineal) y de consolidación. El primero contempla creaciones institucionales clave para el sector (innovaciones) que dieron forma a nuevos arreglos en la organización institucional y facilitaron la coordinación con otros actores (la conformación de la Corpotur, la creación de la dirección de turismo en la estructura administrativa de la Intendencia de Montevideo, la creación de una *smart office*), o lo que fue por primera vez formular e implementar un plan estratégico y una estrategia de comunicación y promoción del destino (a principios de la década del 2000). En este bloque encontramos también políticas de estímulo a la actividad que a la vez necesitaron de regulaciones específicas para su implementación; tal es el caso del bus turístico “Descubrí Montevideo” y la tasa turística. Por último, la definición e implementación de una estrategia turística al final del período de estudio bajo el paradigma de destinos turísticos inteligentes, con resultados en transformación digital de la gestión; una *smart office*; la herramienta *big data* para la toma de decisiones; los servicios digitales para los turistas; todo constituye una política turística innovadora.

Un segundo bloque corresponde a cambios en la política turística de tipo sucesión no lineal (ajustes a las políticas). Luego de la innovación que implicó la nueva organización institucional y particularmente la conformación de un espacio de gobernanza público-privado (en 2000), las sucesivas directrices se concentraron en este ámbito de actuación, no cancelando la política preexistente, pero sí reorientando sus objetivos, características y su forma organizativa. En ese sentido fue el caso de la creación del Conglomerado de Turismo de Montevideo (2008) y la nueva organización de la División Turismo en 2010, que pasó a tener competencias específicas en la definición e implementación de la política turística (dejando de gestionar grandes eventos como el Carnaval).

Por último, el tercer bloque corresponde al tipo de consolidación de las políticas. Entre la política preexistente y la nueva, formulada e implementada, existen cambios parciales, un solapamiento. Ocurrió con el turismo social como ámbito de actuación durante todo el período de estudio, y en el caso de la Promoción, luego de definir la marca turística “Descubrí Montevideo”, en 2010.

4. Discusión y conclusiones

Montevideo es un territorio con turismo, del tipo ciudad con funciones turísticas (Vera et al., 2013). La actividad turística se desarrolla en continuidad espacial y

funcional con el tejido urbano preexistente. Una ciudad con funciones turísticas en ciertos lugares, dinamizada por el turismo, que comenzó a preconfigurarse como tal en la década de los ochenta y consolidó esta nueva trayectoria en las dos primeras décadas del dos mil.

Durante todo el período de estudio, la organización y coordinación, planificación, la promoción y el estímulo, han sido los principales ámbitos de actuación del gobierno local en el contexto del turismo. Los objetivos han sido encontrar la mejor organización (elemento clave en cualquier política pública) en el entramado institucional de la Intendencia de Montevideo, así como también articular acciones y promover espacios públicos-privados, utilizar el turismo como instrumento de desarrollo económico y territorial, de difusión de valores y promoción del destino y garantizar el acceso a la recreación a parte de los montevideanos (programa de turismo social denominado “Paseos de mi ciudad”).

En cuanto a los destinatarios de las políticas, estos han sido fundamentalmente la propia administración local de turismo, los actores privados del destino y los turistas.

Sobre el alcance de los cambios introducidos en las políticas turísticas en Montevideo a lo largo del período de estudio, se distinguen tres bloques de políticas con relación al grado de transformación implementado: de innovación, de ajustes y de consolidación. La innovación en términos de nuevos arreglos organizacionales, de procesos de planificación y gestión y de llevar a la práctica o responder a cambios del contexto con ideas nuevas (lógica de sistema turístico al inicio, de conglomerado luego y finalmente el paradigma destinos inteligentes). Las diferentes políticas de tipo innovadoras implementadas durante el período de estudio han supuesto la construcción de estrategias o de modelos alternativos a los presentes en cada período de gobierno. El estudio evidencia la existencia de un importante respaldo y voluntad política (*policy*) en la definición e implementación de políticas turísticas locales durante todo el período de estudio. Esta decisión fue incorporada como un factor clave en la política y gestión pública de la ciudad, trascendiendo la mirada del turismo como una función solamente económica y fuente de riqueza. Deja, además, una constatación, para profundizar en futuras investigaciones, sobre el papel clave del gobierno (local, en este caso) para cambiar o fortalecer trayectorias evolutivas del destino a través de la gobernanza, la formulación de políticas y la colaboración (Bramwell, 2011; Bramwell y Cox, 2009; Gill y Williams, 2011).

En un número ya extenso de investigaciones en ciencias políticas, se ha argumentado que las preferencias e ideologías de los partidos impactan efectivamente en las orientaciones de las políticas públicas, pero la correlación entre partidos en el gobierno y características de las políticas no es evidente y requiere de contrastación empírica. (Hall 1994, 2004, 2008; Boix, 2002; para América Latina, Alcántara, 2002; para Uruguay, Panizza, 2002; Pribble, 2013). Una constatación, en nuestro caso, es que la permanencia de un mismo partido en el gobierno durante todo el período de estudio no generó mecánicamente una continuidad en el direccionamiento y en las estrategias de construcción de las políticas públicas de turismo. Las políticas impulsadas durante cada período de gobierno confirmaron (el turismo social) o modificaron las líneas trazadas durante la gestión antecedente (la mayoría de las políticas definidas e implementadas).

Nuestros hallazgos preliminares reconocen algunas limitaciones. Por un lado, la no inclusión del contexto que permita visualizar si este facilitó o restringió la política turística en el destino. Por otro, la reducción de los análisis a ciertas dimensiones seleccionadas (proceso y contenido de las políticas públicas de turismo, cambios introducidos y orientaciones generales). No se contemplaron otras dimensiones significativas como la calidad y el impacto de las políticas formuladas e implementadas. Aun con estas salvaguardas, del análisis presentado derivan varias notas de interés: en cuanto al caso en sí mismo, profundizar estudios en el proceso de gobernanza del destino, en los tipos de planificación, la incorporación de la mirada de otros actores o cómo se tomaron decisiones claves (por ejemplo, la definición de una tasa turística en el destino). También como manifestación específica de fenómenos más generales de interés académico, y en ese sentido la explicación de cómo y por qué evolucionan los destinos y el papel de las políticas públicas de turismo (modelos evolutivos de destinos turísticos, trayectorias evolutivas) o la incorporación de las ideas en las políticas públicas de turismo (destinos inteligentes).

Por último, es destacable la contribución del trabajo a la discusión y el debate sobre la naturaleza, contenidos e instrumentos de la política pública de turismo, ya que profundiza las perspectivas científicas que trabajan sobre este asunto y trata de mejorar el entendimiento de las decisiones públicas relacionadas con el turismo, fundamentalmente en un contexto latinoamericano.

Bibliografía

- Anton, S. y Wilson, J. (2016). The evolution of coastal tourism destinations: a path plasticity perspective on tourism urbanization. *Journal of Sustainable Tourism*, 25(1), 96-112. <http://dx.doi.org/10.1080/09669582.2016.1177063>
- Bentancourt, N. y Busquets, M. (Coords.). (2016). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Bramwell, B. (2011). Governance, the state and sustainable tourism: A political economy approach. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 459-477.
- Bramwell, B. y Cox, V. (2009). Stage and path dependence approaches to the evolution of a national park tourism partnership. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), 191-206.
- Boix, C. (2002). *Partidos políticos, crecimiento e igualdad*. Madrid: Alianza.
- Brouder, P., Anton, S., Gil, A. y Ioannides, D. (2017). *Tourism destination evolution*. Londres: Routledge.
- Buere, G. (2010). *La construcción de la imagen turística del destino Montevideo en el marco de la composición de la imagen corporativa Montevideo Invita*. (Tesina de grado). Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Campodónico, R. (2020). *Entre la política y el discurso: Uruguay turístico (1960-1986)*. Montevideo: Universidad de la República.
- Da Cunha, N. (2011). *Montevideo ciudad balnearia (1900- 1950). El municipio y el fomento al turismo*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

- Dredge, D. y Jenkins, J. (2011). *Stories of practice: Tourism planning and policy*. Surrey: Ashgate.
- Gill, A. M. y Williams, P. W. (2011). Rethinking resort growth: Understanding evolving governance strategies in Whistler, British Columbia. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 629-648.
- Gill, A. y Williams, P. (2014). Applying a path creation lens to understanding resort evolution. En M. Chien (Ed). *Tourism and hospitality in the contemporary world: Trends, changes and complexity* (pp. 851-854). Brisbane: University of Queensland.
- Hall, C. M. (1994). *Tourism and politics: Policy, power and place*. London: Belhaven Press.
- Hall, C. M. (2004). *Tourism and transition: Governance, transformation, and development*. Cambridge: CABI Publications.
- Hall, C. M. (2008). *Tourism and planning. Policies, processes and relationships*. Harlow: Prentice Hall.
- Hall, C. M. (2009). *El turismo como ciencia social de la movilidad*. Madrid: Síntesis.
- Hall, C. M. (2011). Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: From first and second order to third order change? *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 649-671.
- Halkier, H., y Therkelsen, A. (2013). Exploring tourism destination path plasticity. The case of coastal tourism in North Jutland, Denmark. *Zeitschrift Fuer Wirtschaftsgeographie*, 57(1-2), 39-51.
- Hogwood, B. y Guy Peters, B. (1982). The dynamics of policy change: Policy succession. *Policy Sciences*, 14(3), 225-245.
- Jones, A., y Murphy, J. T. (2011). Theorizing practice in economic geography: Foundations, challenges, and possibilities. *Progress in Human Geography*, 35(3), 366-392. <https://doi.org/10.1177/0309132510375585>
- Ma, M. y Hassink, R. (2013). An evolutionary perspective on tourism area development. *Annals of Tourism Research*, 41, 89-109. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2012.12.004>
- Oriol, M. (Coord.). (2010). *Gestión pública del turismo*. Barcelona: Univesitat Oberta de Catalunya.
- Panizza, F. (2002). Discursos e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13, 59-93.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-67.
- Pimentel, M. P. (2014). Uma discussao teorico-metodológica para a análise das políticas de turismo no Brasil. En T. Duarte, M. Emmendoerfer y E. Tomazzoni (Orgs.). *Gestao pública do turismo no Brasil: teorías, metodologías e aplicacoes*. (pp. 317-331). Universidad de Caxias do Sul.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and party politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Quintana, C. (2016). Política pública de turismo en Uruguay (1986-2010). *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(3), 725-736.
- Sanz-Ibañez, C. y Anton, S. (2014). The evolution of destinations: Towards an evolutionary and relational economic geography approach. *Tourism*

- Geographies: An International Journal of Tourism Space, Place and Environment*, 16(4), 563-579. <https://doi.org/10.1080/14616688.2014.925965>
- Schenkel, E. (2019). Turismo y política turística. Un análisis teórico desde la ciencia política. *Reflexiones*, 98(2), 129-140.
- Soares, J., Ivars, J. y Gandara, J. (2016). Dinámica evolutiva y path dependence en los destinos turísticos litorales. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 25(2), 164-185.
- Timothy, D. (2012). Archival research. En L. Dwyer, A. Gill y N. Seetaran (Eds.). *Handbook of Research Methods in Tourism. Qualitative and Quantitative Approaches* (pp. 403- 416). Cheltenham. Edward Edgar.
- Velasco, M. (2004). *La política turística. Gobierno y administración turística en España (1952-2003)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Velasco, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, (27), 953-969.
- Velasco, M. (2016a). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(3), 577-594.
- Velasco, M. (2016b). Dynamics of spanish tourism policy: The political system as a driver and policy instruments as indicators of change (1952-2015). *International Journal of Tourism Policy*, 6(3/4), 256-272.
- Vera, F., López, F., Marchena, M. y Antón, S. (2013). *Análisis Territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Fuentes

- Intendencia de Montevideo. Archivo de la División Turismo.
- Intendencia de Montevideo. Archivo de la División Turismo. Actas del Conglomerado de Turismo de Montevideo.
- Intendencia de Montevideo "Montevideo, de ciudad turística a destino turístico inteligente". Web Descubrí Montevideo. División Turismo. <http://www.descubrimontevideo.uy/sites/default/files/2019-09/Montevideo%3A%20De%20Ciudad%20Tur%3%ADstica%20a%20Destino%20Tur%3%ADstico%20Inteligente.pdf> .
- Junta Departamental de Montevideo. Decreto 36.852 del 25 de octubre de 2018. <http://www.juntamvd.gub.uy/es.php/archivos.php/decretos/12193-36852.pdf>
- Junta Departamental de Montevideo. Decreto 29.434 del 9 de mayo de 2001. <http://www.juntamvd.gub.uy/es.php/archivos.php/decretos/6090-29434.htm>