

**Ciencias sociales aplicadas: Contribución a la creación de una corporación turística para el Departamento de Maldonado. Reflexiones sobre negociación y conflicto.<sup>1</sup>**

Gabriela Campodónico<sup>2</sup>

Rossana Campodónico<sup>3</sup>

Nelly da Cunha<sup>4</sup>

**Resumen**

La presente ponencia muestra el avance de la investigación: “*Contribución a la creación de una corporación turística para el Departamento de Maldonado*”. Esta plantea la necesidad de impulsar y de crear condiciones para la formación de una corporación turística en el departamento de Maldonado. Su papel fundamental es promover la asociación y cooperación entre los actores públicos y privados, con un enfoque integral del turismo y la revalorización de la cultural local. Su cometido sería elaborar estrategias y propuestas en un medio de cooperación intersectorial. La metodología de investigación empleada incorporó revisión bibliográfica, entrevistas a informantes calificados, y la realización de un taller que reunió a las localidades de la zona oeste del Departamento. Finalmente, se presentan algunas consideraciones primarias sobre las dificultades que se plantean a este tipo de asociación.

Palabras clave: Turismo, Maldonado, corporación.

**Sobre el Proyecto**

Este proyecto aprobado y financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) se enmarca en el Programa de Proyectos con Vinculación con el Sector Productivo que tiene la Universidad de la República y cuenta con el aval de la Intendencia

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado al GT “Turismo, antropología e inovação” del V Seminário de Pesquisa do MERCOSUL – Caxias do Sul 27 e 28 de Junho de 2008.

<sup>2</sup> Licenciada en Antropología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo. Dirección electrónica: gcampod@yahoo.com

<sup>3</sup> Licenciada en Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo, Dirección electrónica: campodon@gmail.com

<sup>4</sup> Licenciada en Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo, Dirección electrónica: ndacunha@netgate.com.uy

Municipal de Maldonado. El mismo comenzó su ejecución en marzo de 2007 y tiene prevista su finalización en marzo de 2009.

El objetivo general del mismo es generar un espacio interinstitucional que articule organizaciones e individuos que se vinculan directa o indirectamente a la actividad turística para promover la formación de una corporación turística en el Departamento de Maldonado.

Las razones de ello se encuentran en que este departamento cuenta con innumerables organizaciones privadas locales de diferente índole: comisiones de fomento de los balnearios, cámaras empresariales sectoriales, organizaciones no gubernamentales, que conforman un amplio abanico de intereses contrapuestos imposibilitando un funcionamiento eficiente que conduzca al mejoramiento de los productos y servicios, a la identificación de nuevos nichos de mercado, a la aplicación de herramientas que permitan velar por la sustentabilidad, entre tantas otras tareas posibles. Una de las recomendaciones centrales realizadas por la CEPAL (2003:36) es el trabajo de estas organizaciones en conjunto con el sector público.

Por tanto, al admitir la complejidad del fenómeno turístico, surge la necesidad de integrar su análisis en el quehacer de las ciencias sociales. El agotamiento del modelo tradicional de turismo, caracterizado por la escasez de planificación integral y de la implementación centralizada de políticas turísticas, así como los cambios producidos en la demanda y las transformaciones en la práctica del disfrute del tiempo libre, entre otros factores, implica idear estrategias que fortalezcan las ventajas comparativas de determinados territorios.

Se trata de potenciar al turismo como actividad enriquecedora de la experiencia humana, de la cultura y de la sociedad en que se desarrolla, haciéndose énfasis en la actitud de los operadores y organizadores de la actividad, en la actitud de los residentes así como de los turistas y alertando sobre la ambivalencia del fenómeno turístico al provocar efectos negativos en lo ambiental, cultural y social.

En las últimas décadas del siglo pasado tomó fuerza el paradigma de *desarrollo local*. Este enfoque se presenta como resultado de la constatación de la brecha existente entre el crecimiento económico apoyado en la expansión industrial y el escaso bienestar social generado. Tomando la expresión de Fernando Casanova (2004: 27)

“Cuando nos referimos a desarrollo local entendemos un proceso en el que una sociedad local, manteniendo su propia identidad y su territorio, genera y fortalece sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación entre cada uno de estos subsistemas, logrando mayor intervención y control entre ellos. Para llevar adelante dicho proceso, es fundamental la participación de los agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, los cuales deben contar con un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica (...) calidad y equilibrio espacial y territorial, con la finalidad de elevar la calidad de vida y el bienestar de sus pobladores.”

Una de las estrategias es lograr la articulación de los agentes públicos y privados. Un ámbito interinstitucional con la participación activa de los agentes turísticos que impulse mecanismos de inclusión de la población local, que contribuya en la elaboración de políticas turísticas, generando condiciones compartidas para la innovación que favorezca la diversificación de la oferta con productos turísticos de alto contenido diferenciador.

De acuerdo a lo sostenido por la OMT (1999:28)

“La participación de la sociedad en el proyecto de desarrollo turístico es imprescindible desde un enfoque democrático y de equidad social de las actuaciones. Esta participación ha de concretarse en mecanismos diferentes (consulta y exposición pública, encuestas etc.) según las diferentes fases observadas en el proceso de planificación: análisis, diagnóstico, definición de objetivos, estrategias propuestas y programación.”

El funcionamiento del sistema turístico requiere de la labor compartida entre el sector público –nacional y departamental- y el privado. Al sector público le corresponde implementar un marco facilitador, regulador, promotor e inversor en el que se desenvuelva el sector privado en la generación de una oferta competitiva, esto es, facilitar las condiciones para competir con otros destinos en calidad de servicios, en imagen y atracciones. En este sentido la OMT (1999:111) expresa que:

“El rol de lo público ha cambiado trascendientemente en los últimos años y en la práctica se está convirtiendo en negociador con el sector privado, en planificador en consenso con las fuerzas sociales y en agente de fomento de inversiones públicas y privadas en su municipio”

Es a partir de la idea de participación que surgen las corporaciones turísticas, cuyo papel fundamental es la *asociación y cooperación* bajo un enfoque integral de la actividad turística y la revalorización cultural local sin perder de vista el marco regional. De ahí la necesidad de analizar la región en la que se encuentra el departamento de Maldonado, es decir, su entorno configurado por los departamentos de Lavalleja y parte de Rocha, lo que podría contribuir a enriquecer las propuestas de orden natural y cultural.

Otro tema a destacar es que el área de acción de toda asociación debe superar las propuestas tradicionales de promoción de los destinos turísticos, entre otros cometidos debe

promover la diversificación de la oferta turística, recreativa y cultural, debe contribuir en la implementación de estrategias con la participación de agentes sociales en un proyecto común, así como a la reflexión sobre la prevención de impactos negativos generados por turismo.

Según la OMT (2004:1)

“El interés de asociarse o cooperar es que todos los socios, pertenezcan al sector privado o al público, se beneficiarán de la armonización de recursos y objetivos. De hecho, las asociaciones se forman por razones muy diversas. Pueden establecerse para crear nuevos productos o servicios, para alcanzar un mayor nivel de eficiencia o aprovechar las economías de escala, para abrir mercados anteriormente inaccesibles o, simplemente, para mancomunar recursos, tanto financieros como humanos”.

Existen experiencias de formación de corporaciones turísticas en distintas regiones de Latinoamérica y Europa, incluso en Uruguay, destacándose en el ámbito nacional la desarrollada en Montevideo.

La Corporación Turística de Montevideo fue creada por la Junta Departamental en el 2001 siendo sus objetivos primordiales: elaborar la política turística de Montevideo; promover el desarrollo de la oferta turística, recreativa y cultural; promover iniciativas legales y administrativas; organizar campañas de promoción y difusión; coordinar actividades y promover el intercambio entre el sector público y el privado. Se le otorga una estructura organizacional con un órgano ejecutivo y un plenario, contemplando la participación intersectorial al quedar incorporadas la Intendencia Municipal, el Ministerio de Turismo, los actores privados vinculados directa o indirectamente a la actividad y la Universidad de la República. ([www.juntamdv.gub.uy](http://www.juntamdv.gub.uy))

Se entiende que ha tenido una trayectoria exitosa desde su fundación debido a un conjunto de factores, a saber:

1) El nombramiento como Secretario Ejecutivo de una persona altamente calificada, dedicada de tiempo completo a su cargo, y que lideró el proceso de creación y los primeros proyectos que concretó la Corporación. Como lo señala Gravano (2008), “modo de gestión y liderazgo van juntos”, puesto que las modalidades de gestión que plantea quien lleva adelante el proceso, lo determinarán de modos diversos (autoritarios, participativos, etc.)

“Gestión implica hablar de acciones coordinadas en función de objetivos y según formas de actuar y organizarse. No se reduce a la actividad administrativa, sino que se amplía a todos los modos y prácticas colectivas presentes cada vez que los hombres se asocian en pro de un propósito común. Por eso, al no reducirse a una organización en particular, la llamamos **social**.” (Gravano, id)

Esta modalidad de gestión condujo a la no exclusión de los diversos actores sociales que, paulatinamente, manifestaron interés y fueron incorporándose a la Mesa de la Corporación.

2) La creación, mediante un proceso también inclusivo, de una Marca, que en sus comienzos fue “Montevideo Invita”.

3) Definición de áreas de trabajo claras, vinculadas a las diversas zonas del Departamento.

4) La presencia en diversas Ferias de Turismo, especialmente la promoción en Chile y Buenos Aires.

En síntesis, la política departamental de Montevideo llevó adelante un proyecto de inclusión y escucha de los diversos actores sociales.

Los procesos de creación de Corporaciones Turísticas en el país, tienen, a partir de la década del 90, un desarrollo desigual. Previo a la creación de la Corporación de Montevideo, se creó una corporación en el Departamento de Colonia que al igual que la de Montevideo ha obtenido importantes logros. Asimismo se destaca un esfuerzo similar en el Departamento de Rocha, y últimamente se creó una en el Departamento de Canelones. No es nuestra intención aquí reseñar en particular esas experiencias.

A continuación, se señalarán a grandes rasgos las dificultades que estas organizaciones tienen para lograr su desarrollo:

Inexistencia de una figura jurídica adecuada. Para el caso uruguayo, está en proceso la aprobación de una ley de empresas mixtas. También se ha planteado apelar a otras figuras, como lo son la del fideicomiso y las comisiones administradoras, aunque estas últimas no parecen generar consenso. A esa dificultad de acceso a recursos financieros públicos imprescindibles, se le suma la escasa comprensión de algunos temas. Al respecto basta citar a modo de ejemplo, que la promoción es vista como gasto y no como inversión.

El cortoplacismo predomina, en primer lugar, en los empresarios privados, debido al cálculo exclusivo en términos de costo – beneficio. En segundo término, de la propia administración municipal, que quiere obtener resultados a la brevedad, aspiración impuesta por los limitados plazos políticos.

Las demandas y reclamos, que provienen de las aspiraciones de los empresarios, que al participar pretenden solamente beneficios personales, con lo cual se profundiza la brecha con los objetivos de bienestar colectivo de los gobiernos locales, que por otra parte son los que les proporcionan réditos políticos.

Esa experiencia acumulada por las diferentes corporaciones tampoco ha generado una instancia de reflexión que permita mejorar los aspectos no sólo de gestión sino del propio concepto de corporación. La falta de creatividad para resolver los problemas “del cómo hacer” con recursos generalmente escasos o la falta de comprensión de quienes poseen esos recursos, resulta en que muchos procesos queden por la mitad del camino, tanto en lo refiere a propuestas creativas en centros turísticos con perfil neto de “sol y playa”, cuestión que argumenta a favor de este tipo de asociaciones, como la propia instrumentación de estas.

### **El caso del Departamento de Maldonado**

Al inicio del proyecto de investigación, se tuvieron en cuenta los antecedentes ya expuestos así como con el conocimiento previo del medio local.

Se decidió iniciar el trabajo a partir de la zona oeste del Departamento, que comprende una importante franja costera que incluye el histórico balneario de Piriápolis, así como los balnearios de Solís, Las Flores, Bella Vista, Playa Verde, Playa Hermosa y Playa Grande.

Asimismo, incluye localidades que si bien no están ubicadas en la costa, se encuentran muy cerca de ella, como Pan de Azúcar y Gregorio Aznárez. Estas poblaciones entre otras, se destacan por la conservación de su riqueza histórico-cultural y paisajística, sin embargo, el rol fundamental que tienen asignado en relación al turismo es el de proveedoras de servicios. No se vinculan activamente al turismo ya sea por la escasa formación para organizarse o por condicionantes culturales locales. Cuestiones que les dificulta una valiosa participación relacionada al turismo de veraneo que caracteriza al departamento, determinante de una marcada estacionalidad.

Toda la zona, y especialmente Piriápolis, encuentran en Punta del Este su antagonista y objeto de deseo más evidente. Esta situación de conflicto potencial se pudo constatar en varias situaciones. De acuerdo a lo que han sostenido varios autores, Pallares (1982), Crary (1989), Filley (1985), Judson y otros (1986): “un conflicto tendrá más

posibilidades de ser resuelto de forma positiva cuando se produce en un medio social cuya estructura sea de carácter participativa, democrática y cooperativa.”

Es decir, parafraseando a Judson (1986) “cuando se produce en un sistema generador de confianza, colaboración y apoyo mutuo”.

Con base en un conjunto de contactos tanto individuales, como con las Juntas Locales, se organizó un Taller con los diversos representantes de organizaciones públicas y privadas de la ya mencionada zona.

Algunas consideraciones primarias sobre los resultados de esta actividad son las que se detallan a continuación:

Desconfianza hacia lo público por diversas razones (históricas, políticas, empresariales, entre otras).

Confusión ante los diferentes ámbitos de participación, a saber, Consejo Departamental de Turismo, Consejos Locales y la propia creación de una Corporación.

Elementos identitarios locales muy marcados que impiden una relación franca y de colaboración en base a intereses comunes. Esta problemática estuvo presente en el conjunto de las entrevistas realizadas en las localidades del oeste, así como en el propio taller.

Manifiesta tendencia al aislamiento entre los balnearios en relación al Departamento como totalidad. Piriápolis comprende en su jurisdicción desde Playa Verde a Punta Negra, siendo ésta fundamentalmente costera. Situación que se repite con las localidades cercanas consideradas como proveedoras de servicios y como tales, sin voz ni voto en la toma de decisiones políticas departamentales pese a su riqueza cultural. Se presenta una situación micropolítica compleja en la relación departamento / localidades. No es claramente visible una “conciencia de Departamento” ni una clara postura que intente integrar propuestas más cooperativas.

Ante la constatación marcada anteriormente, Piriápolis elaboró un proyecto de asociación pública-privada de alcance jurisdiccional y no departamental, impulsada por actores privados fundamentalmente empresariales. Nuclea a la mayoría de las cámaras empresariales. La APROTUR (Asociación de Promoción Turística) consiguió el apoyo logístico del Ministerio de Turismo. Fue enviado a la IMM a través de su Consejo Departamental de Turismo. Esto demuestra el localismo presente donde no se piensa al departamento en su conjunto sino haciendo énfasis en las asociaciones locales.

Se constata un mayor interés por experiencias similares extranjeras que por las asociaciones mixtas que funcionan en el país. De hecho, el modelo adoptado proviene de Bariloche, en la concepción mítica que todo lo que proviene del extranjero es mejor que lo autóctono.

Interés por la aprobación de la ley de Empresas Mixtas que permitirá a las administraciones municipales asociarse con privados resolviendo la problemática del sostenimiento económico.

Percepción de una visión muy acotada a la promoción del destino/lugar como función primordial de una organización mixta, con lo cual le resta alcance y la posibilidad de integrar en sus funciones cuestiones sin resolver.

Conflicto (expreso o no) de intereses locales respecto a las políticas nacionales, es decir, impulsadas desde el Ministerio de Turismo.

Maldonado cuenta con una extensa red de organizaciones tanto públicas como privadas, que se nuclean en torno de intereses particulares corporativos, tales como las cámaras empresariales (gastronómica, hotelera, inmobiliaria, etc.) o las asociaciones privadas (Juntas de vecinos, Asociaciones locales) que cuentan con un acervo de participación en su haber que se constituye en uno de los elementos facilitadores en un proceso como el que se propone con la creación de una Corporación Turística. Estas organizaciones actúan de modo más o menos aislado, según los casos, y reclaman la existencia de ser tenidos en cuenta por la Intendencia Municipal. Proveer ámbitos donde dificultades y elementos facilitadores se hagan comunes es un objetivo primordial en el camino que intentamos recorrer.

## **Anexo I**

Maldonado es un departamento situado sobre el litoral sur del país. Limita al norte con Lavalleja, al este con Rocha, al sur con el Río de la Plata y el océano Atlántico, y al oeste con Canelones. Su superficie es de 4.793 km<sup>2</sup>, y tiene una población estimada de 140.192 habitantes según el censo de 2004. La capital departamental es la ciudad homónima situada a 140 km respecto de Montevideo. Punta del Este es el balneario más concurrido, siguiéndole en importancia Piriápolis y Solís. Frente a las costas continentales de este departamento se encuentran las islas de Lobos y Gorriti. Es un departamento rico en contrastes. Posee un relieve que se caracteriza por la presencia de sierras en la casi totalidad de sus confines, y por una península que separa al río de la Plata del océano Atlántico a lo largo de una costa de unos 100 kilómetros que va desde su límite con Canelones (por el arroyo Solís Grande) hasta su frontera con Rocha en el extremo este del país. La principal fuente de ingresos del departamento es el turismo en los meses de verano, desde mediados de diciembre a principios de marzo.

También juega un papel importante la agricultura ( maíz, trigo, hortalizas y vid entre otros ) y la cría de ganado vacuno y ovino, más común del centro al norte de Maldonado. Asimismo, existe una vieja explotación minera. En Pan de Azúcar se pueden encontrar empresas dedicadas a la producción de mármol, de cemento tipo Portland, y se explotan canteras de esa piedra. Conserva vestigios históricos coloniales en San Carlos y su capital. Se destaca por sus artesanías en lana, cuero y platería.

## **ANEXO II**

### **Desarrollo económico y productivo**

Maldonado es el tercer departamento de mayor producción del país después de Canelones y Montevideo. Después de Montevideo es el departamento de mayor producto per cápita y supera en 50% el promedio de interior.

En su estructura productiva se destaca el peso del sector comercio y servicios y la construcción, cuyo desempeño está muy vinculado al turismo, la principal actividad del

departamento. La participación de la industria es reducida y el sector primario se concentra básicamente en la actividad pecuaria.

Comercio y servicios: Este sector explica el 50% del valor agregado bruto del departamento, en tanto que la construcción contribuye a generar otro 28%. Los promedios del interior en estos mismos rubros son 46% y 8% respectivamente.

Actividad pecuaria: Casi la mitad de las explotaciones está orientada a la producción ovejera. El 56% de las ventas pecuarias son de carne vacuna y ovina, el 21% de lana, el 10% de leche y el resto de otros productos de la rama.

Turismo: Punta del Este, Piriápolis y sus zonas de influencia no sólo representan playas y buena vida. Los ingresos derivados de la actividad turística son casi la razón de ser del departamento y representan alrededor del 40% de su PBI. La demanda turística posee un alto nivel de estacionalidad: más de dos tercios de los visitantes se concentra en el verano. La oferta básica es el alquiler de casas y residencias, aunque la participación de la hotelería ha crecido a buen ritmo, vinculada a la reducción del tiempo medio de estadía (pasó de un mes o más a alrededor de 10 días).  
Oferta de Alojamiento: La oferta global de alojamiento en Punta del Este, comprendiendo hotelería y arrendamientos de inmuebles, supera las cien mil camas. Los servicios de todo tipo están dispuestos para atender una demanda aún mayor.

Hotelería 5 estrellas: La llegada de la cadena internacional Conrad con un servicio de cinco estrellas y un casino al estilo Las Vegas dinamizó el mercado hotelero puntaesteño y generó obras de mejora en establecimientos tradicionales.

La infraestructura turística de Maldonado se expandió con fuerza en los últimos años y dinamizó al sector de la construcción que actualmente genera casi la tercera parte del PBI del departamento. Las obras más recientes y destacables son la inauguración de un aeropuerto internacional en Punta del Este, la construcción del primer shopping de Maldonado (también en el principal balneario), la ampliación del puerto de Piriápolis y la mejora y ensanchamiento de las principales avenidas.

La finalización de la doble vía Montevideo-Portezuelo también constituye un avance (esta vez nacional) en la infraestructura turística.

Servicios Financieros: La sofisticación que Maldonado ofrece al turismo se extiende también a los servicios financieros.

Después de Montevideo, Maldonado es el departamento del país que más bancos posee y su actividad en este sector representa casi el 15% del producto generado por el sistema financiero del interior.

El 70% de los depósitos captados por las instituciones privadas con representación en el departamento corresponden a extranjeros, entre los cuales predominan los argentinos. La diversidad de transacciones efectuadas por los turistas hace que las colocaciones bancarias del departamento se concentren casi exclusivamente en moneda extranjera, sobre todo en dólares de Estados Unidos. Fuente: /www.tacuy.com.uy/

### ANEXO III

#### ESTRUCTURA ECONÓMICA DEPARTAMENTAL DE MALDONADO de 1993

Sector	% Valor Agregado Bruto		
	Maldonado	Interior	Total País
<b>Prod. Primaria</b>	4.4	18.1	7.6
<b>Ind. Manufacturera</b>	6.3	15.9	22.2
<b>Comercio y Servicios</b>	50.7	46.3	54.7
<b>Construcción</b>	28.2	8.4	5.3
<b>Gobierno</b>	10.4	11.4	10.2
<b>Total</b>	100%	100%	100%

Fuente: Maldonado. Serie la Economía Uruguaya de los 90 .GIIE-FCE 1996

## **Bibliografía**

BOULLÓN, Roberto. **Marketing Turístico. Una perspectiva de planificación.** Librerías Turísticas, Buenos Aires, 1998.

CASANOVA, Fernando. **Desarrollo local, tejidos productivos y formación. Abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes.** OIT – CINTEFOR, Montevideo, 2004.

CEPAL, **Globalización y Desarrollo.** Secretaría Ejecutiva, LC/G , Abril 2002.

\_\_\_\_\_ **El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente.** Secretaría Ejecutiva, LC/G , Mayo 1991.

GRAVANO, Ariel. **Liderazgos y modelos de gestión.** Apuntes de Cátedra. Seminario de Antropología Organizacional. Montevideo, 2008.

OMT, **Agenda para Planificadores Locales. Turismo sostenible y gestión municipal.** 1999, Madrid.

OMT, **Cooperación y Asociación en el turismo: Una perspectiva mundial.** 2004, Madrid.

Recursos on line

[www.juntamdv.gub.uy](http://www.juntamdv.gub.uy)

[www.montevideoinvita.com.uy](http://www.montevideoinvita.com.uy)

[www.tacuy.com.uy](http://www.tacuy.com.uy)