







Área Turismo

Informe final
de la consultoría sobre Turismo en el marco del
**Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología
e Innovación**

Pablo Silveira, Daniel Mordecki



Octubre de 2008



CONSTRUYENDO UNA ESTRATEGIA EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

El gobierno de la República Oriental del Uruguay ha entendido prioritario impulsar acciones de política pública en el área de Ciencia, Tecnología e Innovación a los efectos de aprovechar las oportunidades que surgen para alcanzar el desarrollo económico y social que antes nos resultara esquivo. La globalización y la nueva economía basada en el conocimiento exigen contar con mano de obra más calificada, desarrollar capacidades de aprendizaje permanente, disponer de centros de investigación competitivos internacionalmente y con impacto nacional, y generar redes interinstitucionales para sacar el mayor rendimiento social a la interrelación entre educación, conocimiento, ciencia y tecnología.

Iniciar decididamente dicho camino permitirá enfrentar con éxito la dura competencia internacional, continuar creciendo en el mercado global y generar cada día más y mejores empleos para una fuerza laboral más calificada. También abrirá la posibilidad de avanzar hacia una mayor equidad, pues potencia como recurso de base el desarrollo del conocimiento, un activo cuya propiedad se puede repartir de manera más igualitaria que el capital o los recursos naturales. Avanzar en esta dirección implica afrontar muchos desafíos y construir nuevas alianzas con el sector privado nacional, generando condiciones para levantar restricciones que traban su desarrollo.

Las principales áreas de acción emprendidas por el gobierno nacional en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación hasta el presente fueron: 1) el diseño de una nueva institucionalidad que permitiese superar la dispersión heredada así como optimizar recursos y capacidades existentes; 2) el inicio de un proceso de elaboración programático-estratégico dirigido a concretar por primera vez en nuestro país un Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI); y 3) consolidar el apoyo financiero que de sustento incremental y permanente a dicha política pública en el sector.

El diseño institucional comenzó por la creación en Abril de 2005 del Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI), integrado por el Ministro de Agricultura y Pesca (MGAP); el Ministro de Industria, Energía y Minería (MIEM); el titular de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP);

el Ministro de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministro de Educación y Cultura (MEC), quien lo preside. Posteriormente, en diciembre de 2006 el parlamento aprobó la ley 18.084 que confiere rango legal al GMI, y le otorga un rol central en la fijación de lineamientos político-estratégicos en Ciencia, Tecnología e Innovación. La norma avanza en el nuevo diseño estableciendo cometidos y competencias a otros dos relevantes actores: la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) brazo operativo de las políticas públicas y las prioridades del Poder Ejecutivo en el tema; y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT), que fue ampliado y revitalizado como órgano de consulta y asesoramiento del sistema.

En relación al soporte financiero incremental para la Ciencia, Tecnología e Innovación la tarea se focalizó en dos frentes complementarios. Por una parte, se aprobaron nuevos recursos en leyes presupuestales y de rendición de cuentas, así como estímulos específicos al sector privado derivados de las reformas tributarias y exenciones fiscales a inversiones productivas innovadoras. Por otra parte, se negociaron y obtuvieron recursos de dos préstamos específicos, uno del Banco Mundial y otro del Banco Interamericano de Desarrollo concretados en 2007 y 2008, y una nueva cooperación de la Unión Europea destinada a promover emprendimientos diversos para fortalecer el Sistema Nacional de Innovación en Uruguay.

En lo que respecta a las definiciones político-estratégicas en Ciencia, Tecnología e Innovación, inicialmente el Gabinete Ministerial de la Innovación identificó algunos sectores prioritarios para la promoción de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación como ser las cadenas agroindustriales; la salud y la farmacéutica; la biotecnología; las alternativas energéticas; el complejo turístico; el medio ambiente y los recursos naturales; y las tecnologías de la información y comunicaciones.

Para avanzar y profundizar en dichas prioridades, el Gabinete encomendó a su Equipo Operativo (conformado por Miguel Brechner por el MIEM; Pablo Chilibroste por el MGAP, Fernando Lorenzo y Carlos Paolino por el MEF; Edgardo Rubianes por la OPP; e inicialmente Amilcar Davyt y luego Rafael Canetti por el MEC) seleccionar, contratar y monitorear una serie de consultorías de técnicos independientes de reconocida capacidad.

Estos técnicos trabajaron con base en términos de referencia específicos y realizaron análisis y propuestas de instrumentos para promover la innovación en los sectores priorizados. También fueron contratados otros estudios, de corte más sistémico, como ser redes de innovación público-privadas; e innovación e inclusión social.

El procedimiento de las consultorías incluyó diferentes etapas. La primera de confección de un documento borrador por parte de los diversos consultores; la segunda consistente en un taller con actores calificados invitados donde se discutió el documento; y la última referida a la presentación del informe final enriquecido con los aportes realizados en los talleres respectivos.

Es de señalar que las consultorías y la organización de los referidos talleres, así como la publicación de estos documentos finales, fueron financiadas con fondos provenientes tanto del préstamo del Banco Mundial (Fortalecimiento del Sistema de Investigación e Innovación, FOSNII) como de una donación del Fondo Coreano de cooperación ejecutado por el Banco Interamericano de Desarrollo (ATN/KK-10271-UR).

Estos documentos están disponibles en la página web de la ANII (www.anii.org.uy) y la presente serie de publicaciones tiene como objeto favorecer aún más su difusión pública. Cada uno de los informes constituye un valioso aporte en sí mismo, pero además son parte de los insumos y anexos que el Equipo Operativo está utilizando en la redacción del borrador de síntesis final del PENCTI. Dicho borrador del Plan será presentado al Gabinete Ministerial de la Innovación para que este considere y realice las consultas e intercambios pertinentes con los distintos actores del Sistema Nacional de Innovación y, en particular, con su órgano de asesoramiento, el CONICYT, tal como lo establece la nueva legislación.

Equipo Operativo
Gabinete Ministerial de la Innovación

Octubre 2008

Resumen Ejecutivo

La construcción de una política de Estado en CTI, en un tiempo de renovación de la base técnica y productiva para adaptarse a nuevos paradigmas científicos y tecnológicos, implica la consideración de una amplia variedad de aspectos.

Un aspecto medular a tener en cuenta es el carácter sistémico de las acciones en CTI derivadas de la propia complejidad del desarrollo científico y tecnológico. Es en este sentido que la preocupación por el medio ambiente y los recursos naturales aparece en escena. Este es un tema transversal que involucra todas las áreas identificadas para el PENCTI.

En particular en los últimos 5 años el tema se ha vuelto crucial. La coyuntura económica mundial ubica a Uruguay ante la oportunidad de explotar sus recursos naturales al máximo. El buen uso de los recursos naturales y el prevenir los problemas ambientales son fundamentales para el desarrollo de un país.

El documento hace una reseña del marco normativo e institucional, brinda un breve diagnóstico de la situación de los elementos claves que integran el medio ambiente (agua, suelo, aire y biodiversidad), y describe como las actividades productivas del país repercuten sobre estos elementos. Seguido al diagnóstico se describen las prioridades consideradas estratégicas para un buen manejo de los RRNN y conservación del medio ambiente.

En función del análisis se concluye que la gestión de los bienes naturales sigue siendo esencialmente estatal y con un enfoque de norma y control.

El examen de la situación muestra que este enfoque, aunque valioso, tiene problemas: normas ignoradas y evadidas, problemas para llevar adelante el monitoreo, requerimientos de información especializada y de alto costo, entre otros.

Si estamos de acuerdo en que se trata de promocionar un Uruguay natural, productivo y sustentable, esto implica grandes desafíos y el Estado juega un rol muy importante como guía para lograrlo. El enfoque de norma y control con el Estado como único actor tiene que ser complementado y muchos países han adoptado instrumentos económicos como complemento para el manejo de los recursos naturales y ambientales.

Algunas acciones prioritarias a encarar:

i) concientización, educación e información. Es necesario involucrar a toda la población en el cuidado del medio ambiente, mediante la educación a todo nivel.

ii) fortalecimiento y coordinación institucional. Se destaca la necesidad de contar con instituciones fuertes y con los recursos necesarios. El carácter de transversal de las actividades requiere además una fuerte coordinación entre los actores públicos y privados que puede conseguirse a través de la formación de redes.

iii) evaluación de impactos, introducción de innovaciones, sistema de información y monitoreo. Uruguay productivo natural y sustentable hace necesario evaluar los impactos ambientales de los distintos sistemas productivos y aplicar tecnologías e innovaciones disponibles, en especial aquellas desarrolladas localmente. Además es necesario garantizar la calidad de los procesos y productos terminados para obtener mejores condiciones de colocación. En este proceso, es fundamental tener un buen sistema de información que permita monitorear las variables ambientales.

Índice

Innovación en turismo

Alcance

- Proyectos de impacto significativo
- Proyectos con un fuerte componente de interacción Público/Privado
- Proyectos integradores
- Elegir es renunciar

Metodología

- El turismo, Uruguay y su gente

Tendencias en Turismo

El turismo a nivel mundial

- Arribos turísticos por Región (en millones de turistas)
- Participación y crecimiento por región
- Uruguay y la región
- Arribos turísticos a Uruguay según el lugar de residencia (en cientos de miles de turistas)
- Ingreso Netos por Turismo por año (en millones de dólares)

Segmentación y Diversificación

- Medición y monitoreo

Las innovaciones en turismo propuestas

1 - Oferta nacional organizada por circuitos

- El concepto:
- Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:
- Las restricciones
- El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar
- Opiniones al respecto

2 - Reglamentación y homologación para garantizar la calidad de los servicios brindados.

- El concepto:
- Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:
- Las restricciones
- El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar
- Opiniones al respecto

3 - Sistema centralizado nacional de oferta y comercialización

El concepto:

Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:

Las restricciones

El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar

Opiniones al respecto

4 - Pasar de la comunicación tradicional a una comunicación capilar apoyando y potenciando las actividades de los uruguayos en el exterior El concepto:

Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:

Las restricciones

El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar

Opiniones al respecto

5 - Plan de actividades conjunto con foco en proyectos asociativos

El concepto:

Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:

Las restricciones

El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar

Opiniones al respecto

6 - Generar una nueva forma de coordinación hacia el exterior junto al Ministerio de Relaciones Exteriores y hacia el interior junto a las Intendencias Departamentales

El concepto:

Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:

Las restricciones

El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar opiniones al respecto

Anexo Resumen del trabajo de relevamiento

Innovación en turismo

Alcance

El presente documento se enmarca en el Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI).

Tiene como objetivo la incorporación al PENCTI de iniciativas de innovación en el área turística, en el marco general definido para dicho plan.

Antes de encarar la propia concepción de las Iniciativas en Innovación, así como la metodología para definir las, fue necesario fijar conceptualmente la idea de qué implica innovar en Turismo. Hay numerosos enfoques o puntos de vista desde los que se puede catalogar una idea o un proyecto como innovador; a los efectos de este trabajo se utilizó la siguiente definición:

Innovación es la aplicación de nuevas ideas, conceptos, productos, servicios y procesos ya sea para mejorar la calidad, productividad y/o reducir los costos de los servicios turísticos como para alcanzar nuevos clientes y mercados.

En base a esta definición, para seleccionar las iniciativas se consideraron además los siguientes criterios:

Proyectos de impacto significativo

El PENCTI tiene un horizonte de mediano y largo plazo, con una mira hacia el año 2020. En este marco los proyectos o ideas seleccionadas requieren la característica de que su aplicación transforme el mercado y la oferta turística, que su impacto sea significativo. El trabajo se orientó en esta dirección, exigiendo de alguna manera que cada iniciativa pueda verse también como una visión, como la descripción de un Uruguay turístico inserto más y mejor en el contexto internacional, con una oferta más específica y diferenciada, con servicios de mejor calidad y con un mercado más transparente.

Proyectos con un fuerte componente de interacción Público/Privado

Los proyectos fueron seleccionados buscando deliberadamente que tuvieran involucramiento del sector público y del sector privado de la industria turística. Ese es el espíritu profundo del PENCTI, que tiene la intención explícita de “que el sector público desarrolle nuevas habilidades y construcciones institucionales proclives a facilitar el esfuerzo innovador de la sociedad”.

Proyectos integradores

La concepción y diseño de las iniciativas hizo especial hincapié en que estas fueran amplias, abarcativas, capaces de integrar horizontal o verticalmente a múltiples operadores y actores turísticos de naturaleza pública y privada.

La tentación de incluir proyectos concretos y puntuales es muy grande, porque en muchos casos son innovadores en su concepción y en su naturaleza, pero el carácter estratégico del plan implica que más importante que crear o apoyar la creación de un proyecto turístico es modificar la forma en que se conciben los proyectos turísticos.

Elegir es renunciar

Tal como reza el adagio popular, la tarea de elaborar un plan supone incluir algunos proyectos entre un universo de numerosas opciones y posibilidades. Integran este plan, a partir de decenas de opciones analizadas, aquellas que se asumió cumplirán mejor con los objetivos y alcances propuestos, lo que no implica que no puedan haber otras iniciativas valiosas u otras visiones que las consideran más relevantes que las que fueron seleccionadas.

Metodología

La realización del presente trabajo se basó fuertemente en la interacción con actores y operadores del medio turístico, el intercambio con la Dirección Técnica del Ministerio de Turismo y Deportes y en datos y documentación existente sobre el tema.

La primer actividad fue una ronda de entrevistas con agenda abierta realizada con operadores referentes en las grandes líneas de la oferta turística uruguaya: hotelería, cruceros, inmobiliario, arte, etc. En base a los conceptos, ideas y propuestas recogidos se elaboraron un serie de hipótesis de trabajo.

Para cada una de estas hipótesis se de finieron datos de soporte necesarios para su validación, y al menos tres fuentes distintas para obtenerlos. Así por ejemplo la hipótesis de que es posible generar un mecanismo de comunicación capilar basado en los uruguayos que viajan o viven en el exterior se soporta, entre otros, en la validación de que hay suficiente cantidad de actividades de uruguayos en el exterior y esto se validó con el Ministerio de Turismo y Deporte, con el Ministerio del Exterior y con la Agencia de Publicidad del Ministerio de Turismo y Deporte.

Esto produjo una matriz de datos a relevar con sus respectivas fuentes y que derivó en una lista de entrevistas complementada por trabajo de investigación de datos y documentos. Un resumen de la planilla se incluye en un anexo. En base a las respuestas y los datos relevados, se modificaron y pulieron las hipótesis de trabajo para llegar a la formulación del primer borrador.

Este borrador fue depurado en sucesivas instancias de intercambio con el Ministerio de Turismo y Deporte, interacción de la que derivaron además de modificaciones, necesidad de nuevos relevamientos, hasta conformar

el documento final con 6 propuestas de Innovación que se describen en el capítulo correspondiente.

El turismo, Uruguay y su gente

Uno de los temas que cruza horizontalmente la temática del turismo, tanto en lo que respecta a innovaciones como a la actividad tradicional, es el rol de los individuos en la actividad turística. Y lo hace desde dos puntos de vista distintos:

- La “gente” es un elemento sustantivo en la oferta turística: la calidez, la proactividad, el relacionamiento y la actitud de que los turistas reciben de la población son determinantes a la hora de calificar su experiencia turística y el nivel de satisfacción que tienen respecto a ésta.

- El turismo debe ser un generador de puestos de trabajo, a la vez que requiere una permanente calificación de la mano de obra en un proceso de ida y vuelta que determinará en definitiva, la capacidad de la industria turística de transferir los beneficios económicos que genera a la población.

No hay en las iniciativas de innovación propuestas una específica relativa a los recursos humanos, dado que consideramos que las iniciativas propuestas tienen un fuerte potencial de por sí en esta dirección. Nos parece importante destacar dos iniciativas relevantes en lo que respecta al empleo, la capacitación y el capital humano:

- La iniciativa número 4, que apunta a generar una promoción capilar debería tener un fuerte impacto en la actitud de la población frente al turismo, ya que de alguna manera se está convocando a cada uno de los uruguayos a ser un “embajador turístico” del país. La campaña de marketing interno que propone, sin duda debería poner énfasis en este aspecto. Incluir en el marketing una contrapartida de marketing interno es algo que el Ministerio de Turismo viene realizando desde larga data y tiene planes de continuar en el futuro.

- La iniciativa de reglamentar y homologar la oferta turística debe tener necesariamente consecuencias positivas en la calidad del empleo y en la valoración de la capacitación del personal empleado. Esto se complementa con la iniciativa de apoyo económico y beneficios para proyectos turísticos, que tienen como uno de sus pilares dotar de recursos a los operadores para poder homologar, lo que implicará capacitar a su personal, valorar el personal capacitado a la hora de contratar y formalizar las relaciones laborales.

Tendencias en Turismo

Está fuera del alcance del presente documento el análisis profundo de las tendencias turísticas y su contexto regional y mundial. Sin embargo parece relevante la inclusión de algunos elementos de análisis y datos de soporte para enmarcar las propuestas innovativas en las posibles corrientes de desarrollo futuro del sector.

Al respecto, el relevamiento arroja como resultado un contexto en el que se consideran válidas las siguientes afirmaciones:

- El fenómeno del crecimiento del turismo es mundial, además de regional y si bien es afectado por el contexto económico general, aparece como una tendencia constante en el pasado y que se proyecta al futuro.
- El mercado del turismo es cada vez más específico y sofisticado, con una oferta que a la vez que aumenta en el volumen total, se fragmenta cada vez más en segmentos o nichos para atender necesidades etareas, de nivel económico, de género, culturales y de estilo de vida, entre otros.
- Uruguay y la región, con sus especificidades, siguen en términos generales esta tendencia, con altibajos que responden a los avatares de las crisis económicas y políticas en la región, como la del 2001-2002, pero en una tendencia general que es sostenida en el tiempo.

Estas tendencias se sustentan, entre otros, en el hecho de que en sectores amplios de población con buen poder adquisitivo aumenta el tiempo libre de las personas, lo que se traduce en una importante demanda por parte de individuos que tienen necesidad de ocupar ese tiempo libre y dinero con qué hacerlo. Esto naturalmente deriva en un crecimiento de todas las industrias relacionadas con la ocupación de ese tiempo libre, entre las que el ocio, el entretenimiento y el turismo juegan un rol preponderante.

El turismo a nivel mundial

La Organización Mundial del Turismo, agencia especial de las Naciones Unidas, ha monitoreado durante los últimos años el mercado turístico a nivel mundial, señalando un incremento sostenido, que se ha mantenido durante 2007. En su Barómetro Turístico, a fines de 2007 señalaba: “Los datos

provisionales en arribos del turismo internacional de los primeros ocho meses de 2007 apuntan a que continúe la tasa de crecimiento sostenido experimentada en los años pasados.” La afirmación se sustenta en los siguientes datos:

ARRIBOS TURÍSTICOS POR REGIÓN (EN MILLONES DE TURISTAS)				
	2000	2005	2006	2007 *
Europa	392.5	438.7	461.0	480.4
Asia y pacífico	110.6	155.3	167.4	184.5
Américas	128.2	133.2	135.8	141.4
África	27.9	37.3	40.6	44.0
Medio Oriente	24.4	38.0	40.8	44.2
Total Mundial	683.6	802.5	845.6	894.4

PARTICIPACIÓN Y CRECIMIENTO POR REGIÓN				
	%	04/05	05/06	06/07 *
Europa	54.5	4.3	5.1	4.2
Asia y pacífico	19.8	7.8	7.7	10.2
Américas	16.1	5.9	2.0	4.1
África	4.8	8.9	8.8	8.4
Medio Oriente	4.8	5.9	7.3	8.4
Total Mundial	100.0	5.5	5.4	5.6

Fuente: UNTWO World Tourism Barometer - Octubre 2007¹
 (*) El dato de 2007 es estimado, en base a los datos reales hasta agosto.

El mismo informe afirma que la perspectiva para el futuro es de que se sostenga el crecimiento tal vez con un enlentecimiento en la tasa de crecimiento pero sin modificación en la tendencia. Para 2008 se espera un crecimiento de +5.0%, medio punto por debajo del +5.6% de 2007 mientras que la proyección de largo plazo, hasta 2020 es de +4.1% acumulado año a año, lo que es sin dudas un crecimiento significativo.

El análisis frío de los números puede parecer tedioso, pero lo relevante es que una tasa sostenida del orden del 4% al 5% anual acumulativa, implica que

¹ http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/barometer/unwto_barom07_3_en_excerpt.pdf

entre el 2000 y el 2020 la cantidad de turistas se duplicará o tal vez un poco más. A nivel mundial, estamos ante una industria que tiene la perspectiva de doblar su volumen.

Uruguay y la región

El Ministerio de Turismo y Deporte, en el Anuario 2007 publica una cantidad significativa y relevante de datos sobre el turismo, con series históricas y valores en tráfico de turistas e ingresos/egresos de divisas que muestran el resultado de un trabajo sistemático en la recolección de información sobre la materia.

Para poder comparar con la región, tomamos de este informe los datos relativos al movimiento de turistas hacia Uruguay (arribos turísticos) en los mismos años, arribando al siguiente cuadro:

ARRIBOS TURÍSTICOS A URUGUAY SEGÚN EL LUGAR DE RESIDENCIA (EN CIENTOS DE MILES DE TURISTAS)				
	2000	2005	2006	2007
Argentina	1841.8	1450.8	1374.0	1291.3
Brasil	165.7	223.8	224.2	248.1
Paraguay	53.1	40.3	35.9	52.9
Chile	46.4	44.6	44.5	64.5
Otros América	56.9	70.3	71.2	70.7
Europa	58.8	78.2	70.5	76.5
Otros Mundos	13.0	9.1	4.1	11.2
Total	2235.9	1917.0	1824.3	1815.3

Fuente: Anuario 2007 del Ministerio de Turismo y Deporte

Las cifras reflejan claramente que la tendencia en Uruguay durante el último período no coincidió con la tendencia mundial, afectada fuertemente por la crisis económica en Argentina en 2001, en Uruguay en 2002 y los cierres de los puentes internacionales a partir del conflicto por la instalación de las fábricas de celulosa de madera.

Si embargo resulta muy interesante el análisis de los ingresos de divisas en el período:

La baja en el tráfico de personas fue compensada por un incremento en el nivel de gasto por turista, tanto en lo que respecta al gasto diario, +14.3% en el primer semestre de 2007 contra igual período de 2006, así como días promedio de estadía que se incrementó +18.6% en igual período.

INGRESO NETOS POR TURISMO POR AÑO (EN MILLONES DE DÓLARES)				
	2000	2005	2006	2007
Ingreso neto	370.3	342.7	383.4	
% sobre el año anterior	-0.8	+14.1	+11.9	+26.3*

Fuente: Anuario 2007 del Ministerio de Turismo y Deporte
 (*) El dato de 2007 es estimado, en base a los datos reales del primer semestre

En resumen, a pesar de haber tenido que enfrentar eventos regionales fuertemente adversos, el turismo en Uruguay se consolida y crece siguiendo la tendencia mundial. Es razonable esperar que esta tendencia se sostenga hacia el futuro, más allá de situaciones coyunturales que puedan afectarla puntualmente.

Segmentación y Diversificación

Complementariamente a la tendencia de crecimiento del turismo como fenómeno social y económico, se desarrolla la tendencia a la segmentación de la demanda y diversificación de la oferta como fenómenos complementarios.

Por una parte los turistas buscan productos más específicos, sumando a las exigencias tradicionales de nivel de calidad/precio, exigencias en torno a la experiencia, la relación con naturaleza y el entorno, con la cultura y con otras variables relevantes de los lugares que visitan. Sumado a esto también se agregan especificidades en torno a sus preferencias y requerimientos personales en alimentación, género, seguridad y salud, entre muchos otros. Esto produce una división del mercado total en segmentos más pequeños, donde se tornan válidas diferencias más sutiles entre las aspiraciones y expectativas de los clientes.

Como contrapartida la oferta turística se adapta a estos requerimientos, retroalimentando el ciclo, con una diversificación y calificación de los productos. La importante expansión de fenómenos como el eco-turismo, el turismo aventura, el turismo gay, el turismo senior, son algunos ejemplos de oferta diversificada y puntual, en algunos casos de nicho, que se gestaron y evolucionaron en espejo con la diversificación de la demanda.

Al respecto, el Gobierno de España, a través del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, afirma: “Las técnicas de segmentación de la demanda turística han registrado un considerable auge en los últimos años. Su utilidad se vincula a la necesidad de dar cuenta de una nueva configuración del sistema turístico que, merced a los cambios cualitativos y cuantitativos de la oferta y a los cambios en las preferencias de la demanda, se ha hecho más diverso y complejo. Muchas de las orientaciones para las políticas turísticas públicas y privadas se hacen eco de la necesidad de recurrir a la diferenciación cualitativa de la oferta para poder satisfacer a una demanda crecientemente segmentada²”.

Desde el punto de vista de la innovación, este proceso tiene consecuencias directas y naturales que se centran en la necesidad de concebir e implementar productos y servicios turísticos nuevos, mejor adaptados a los requerimientos de los turistas. Pero es también relevante percibir consecuencias indirectas, en particular las que derivan de que el sistema de información relacionado a una oferta más fraccionada se torna sensiblemente más complejo, haciéndose más difícil administrar un volumen de información que crece constantemente. Por otra parte también se hace más complejo establecer patrones de calidad de los servicios ofrecidos y mecanismos que garanticen la transparencia del mercado, ya que muchas veces las nuevas ofertas no son equiparables con nada de lo conocido hasta el momento.

Medición y monitoreo

Enfrentarse a un mercado más sofisticado, con clientes más exigentes y oferta más segmentada, a la vez que abre un abanico de oportunidades hace imprescindible generar las capacidades de medición y monitoreo de la realidad turística. Esta es la única forma de conseguir dos objetivos relevantes. El primero es el reconocimiento del impacto que el sector tiene en la economía y el desarrollo social del país. El segundo es la verificación de qué emprendimientos consiguieron los resultados esperados y cuáles no, para permitir profundizar y ampliar los primeros y corregir los errores en los segundos.

² La segmentación de la demanda turística Española. Pablo Rodríguez González y Pedro E Moreira Greogori. Instituto de Estudios Sociales Avanzados - Consejo Superior de Investigaciones Científicas. <http://www.iesa.csic.es/archivos/Comunicaciones/RODRIGUEZ-Y-MOREIRA.pdf>

Desde el punto de vista de la innovación, las tareas que se vienen llevando a cabo para la creación de la Cuenta Satélite de Turismo desde marzo de 2006 se complementan en el presente documento con la creación del Sistema Centralizado Nacional de oferta turística, (iniciativa número 3) y con derivados de otras iniciativas, como por ejemplo la Reglamentación y Homologación de los servicios, que como subproducto arrojaría un registro más detallado y confiable de la oferta turística nacional, o la Promoción Capilar (iniciativa número 4), que arrojaría como derivado un registro de las actividades de promoción de Uruguay en el exterior realizadas por ciudadanos e instituciones distintos del Ministerio de Turismo y Deporte.

Las innovaciones en turismo propuestas

1 - Oferta nacional organizada por circuitos

El concepto:

Esta iniciativa busca contestar la pregunta de un turista que se plantea pasar 10 días en Uruguay y no sabe qué actividades puede realizar en ese tiempo.

Los circuitos así como las distintas ofertas y operadores que los componen deberían contemplar áreas de interés, grupo etario (jóvenes, parejas, familia con hijos, turismo senior) , género (por ejemplo, tener propuestas que contemplen el segmento gay), nivel de precios (asociado al concepto de “estrellas” en los servicios) y duración de la estadía de cada turista.

Como ejemplo, la oferta organizada por circuitos debería contestarle a este turista, después de fijar parámetros como interés por las actividades al aire libre y un nivel de 3 estrellas, un circuito con dos o tres lugares (termas + estancia turística + playas de Rocha) con la indicación de alojamiento y alimentación en cada uno de ellos en base a la oferta disponible, las opciones de transporte para ir de uno a otro y tres o cuatro consejos del tipo “usted no debería dejar de visitar”. El sistema de información, que asumimos es el de la iniciativa número 3, debería tener la capacidad de mantener un equilibrio entre las indicaciones y ofertas de operadores de cada circuito, si fuera posible tomando en cuenta la disponibilidad en cada momento, para que la distribución de turistas fuera equitativa entre todos los operadores participantes del sistema. También el formato debe ser cuidado, para que el turista potencial que consulta obtenga información no solo relevante por su contenido, sino también atractiva por su forma.

Es importante destacar que tanto ésta como cualquiera de las iniciativas planteadas en este informe no están contrapuestas ni se proponen como sustitutivas de la organización actual de la oferta, sino como complementarias. En este caso en particular, la propuesta no se contrapone con la idea de Productos en la que actualmente trabaja el país en materia de turismo, sino

que busca complementar y potenciar dichos productos y los destinos que comprenden, fomentando la asociatividad y la promoción cruzada.

Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:

- La reciente aparición de los cluster de Colonia, Punta del Este y Rocha son una herramienta muy favorable para fomentar la asociatividad. Permite unir fuerzas y trabajar en conjunto para promover un destino.
- Uruguay tiene gran variedad de ofertas a distancias considerablemente cortas unas de otras y que contemplan una amplia variedad de preferencias turísticas, lo cual favorece la formación de circuitos.
- Existen experiencias con segmentos específicos donde han funcionado de manera muy favorable, tanto para los turistas como para los operadores. Tal es el caso de la experiencia de “la ruta del vino” o un circuito de “cabalgatas” que se organiza en nuestro territorio principalmente para turistas europeos.

Las restricciones

Una de las principales restricciones a la formulación de circuitos es que la resistencia a la asociatividad detectada en proyectos de esta naturaleza suele ser mayor a la esperable. Tal es el caso de los cluster, que han debido contrarrestar este inhibidor para conseguir consolidarse. Esto debe ser necesariamente tenido en cuenta, y junto con la implementación definir los caminos y acciones para minimizarlo.

Otra restricción parece ser el poco conocimiento de ofertas complementarias para ofrecerle a sus turistas por parte de los operadores. Para minimizar este problema se debería contar con un itinerario de rutas o circuitos disponibles articulado y difundido a través de los canales de comunicación con los operadores del Ministerio de Turismo y Deporte del Uruguay.

El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar

El rol que debe cumplir el estado para llevar a cabo esta iniciativa es el de articulador. El Ministerio de Turismo y Deporte debería diseñar los circuitos

a partir de los operadores que se encuentran en sus registros, apoyado por las iniciativas de Innovación 2 y 3 (Reglamentación y homologación para garantizar la calidad y Sistema centralizado nacional de oferta y comercialización, que se desarrollan más adelante).

Una vez diseñados los circuitos, debería ser también función del Ministerio la difusión de la información y el fomento de las promociones cruzadas. Para ello se puede apoyar en el trabajo que han comenzado a realizar los cluster, hasta el momento de Punta del Este y Colonia.

Opiniones al respecto

Se incluye a continuación de algunas de las opiniones sobre esta iniciativa vertidas por distintos actores vinculados al turismo en la etapa de relevamiento³:

- “Sería una mejora para el país, porque es una forma de alargar las estadías.”
- “Es muy bueno, principalmente para los turistas, no solo para que vengan sino para que vuelvan.”
- “Hoy no hay oferta complementaria. No existe el ocio como propuesta comercial ni hay buenas propuestas de espectáculos.”
- “No todos los operadores sabemos lo que hay para ofrecer. Hay productos pero no oferta. Hay una cantidad de oportunidades sub utilizadas.”
- “Los circuitos permiten la promoción cruzada, pero los uruguayos no estamos acostumbrados.”
- “La organización actual del Ministerio [de Turismo y Deporte] complica y pone barreras.”

2 - Reglamentación y homologación para garantizar la calidad de los servicios brindados.

El concepto:

Se trata de un sistema similar al que utiliza el rubro hotelero para calificar a sus miembros mediante estrellas, que aseguran estándares mínimos de calidad y servicio, reconocidos internacionalmente.

³ En este caso, como en todos los subsiguientes, se omite la identidad de quien emitió la opinión para respetar la confidencialidad de las entrevistas.

El objetivo es trasladar ese sistema a alquileres, gastronomía y transporte, para asegurarle estándares mínimos de calidad a los turistas, a la vez que se genere un marco de competencia más cristalino.

Para llevar a cabo esta iniciativa se necesita generar procesos e institucionalidad, incluyendo en particular la capacidad de auditar y penalizar. Esto incluye:

- Procesos para crear y difundir la reglamentación.
- Institucionalidad para que se controlen los procesos y el cumplimiento de las reglas (homologación)
- Penalización para el incumplimiento de las mismas.
- Seguimiento en el tiempo para asegurar permanencia y transparencia.

Una idea que surgió de las entrevistas realizadas fue la de escalonar o delegar el poder para el control de la reglamentación. Por ejemplo, las inmobiliarias podrían encargarse de homologar los inmuebles que integran su oferta y luego la institución responsable auditaría a las inmobiliarias. Esto se complementaría con auditorías por muestreo y otros mecanismos complementarios de validación. Esta propuesta tiene naturalmente la ventaja de la reducción de la cantidad del trabajo, pero requiere un diseño cuidadoso ya que la homologación indirecta reduce el control que se tiene sobre la homogeneidad en la aplicación de las normas.

El sistema sería complementado por un mecanismo sencillo para recibir quejas por parte de los turistas, que actuarían, más allá del trámite que reciba cada queja, como una herramienta de contralor de la actividad de cada operador.

La propuesta es que en el comienzo y por un período de tiempo a definir, pero que presumimos no sería breve, la participación de los operadores sea voluntaria, con la contrapartida de que sólo quienes participan del sistema tienen derecho a utilizar las calificaciones de estrellas para los servicios. Una vez consolidado el sistema y dotado de una masa crítica de oferentes, se consideraría la aplicación obligatoria.

Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:

- Actualmente ya existe la reglamentación para hoteles y se ha aplicado por un período de tiempo extenso. Ha demostrado que se puede, funciona y da transparencia.
- Se pueden utilizar los actuales registros que tiene el Ministerio de Turismo y Deporte para comenzar a trabajar con los operadores.
- Hay áreas, como los arrendamientos, donde existen “zonas” con niveles de conflicto mayores a los deseables en torno a la fijación de precios y calidades ofrecidas.

Las restricciones

Es esperable que las restricciones o barreras para esta iniciativa vengan por parte de algunos operadores que se resistan a participar de estas regulaciones en la medida que no asuman o entiendan los beneficios para los turistas, el mercado y ellos mismos. Otro punto a tener muy en cuenta es la continuidad de la iniciativa en el tiempo, corriendo el riesgo de que sea un proyecto de única vez que se implemente cuando se creen las reglas, pero que no perdure en el tiempo. Por ello es tan importante la generación de normativa e insititucionalidad, probablemente dentro del propio Ministerio de Turismo y Deporte, de modo que una vez instaurado el sistema se transforme en un proceso continuo, agregando valor a la iniciativa.

El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar

El Estado debe ser el responsable de crear la normativa, la reglamentación, la institucionalidad, homologar los establecimientos e inspeccionarlos para asegurar que se mantiene un estándar de calidad y seriedad en el sistema. Es el garante y el que toma las acciones punitivas.

Opiniones al respecto

Se incluye a continuación de algunas de las opiniones sobre esta iniciativa vertidas por distintos actores vinculados al turismo en la etapa de relevamiento:

- “Sería maravilloso. Hay que innovar, categorizar no solo los hoteles sino los arrendamientos, la calidad del inmueble, el mobiliario, el edificio, la ubicación. Para que sea fácil para el turista.”
- “Hace 11 años que venimos luchando por la categorización en restaurantes sin éxito. Extenderlo a otros servicios sería brutal.”
- “En alquileres es algo fundamental. Nosotros [ya] utilizamos la categorización con estrellas. Es una forma muy buena de transmitir lo que
- “Le daría una transparencia brutal al mercado.”
- “Hay sensación de ausencia del Ministerio de Turismo en la calle. Homologar es bueno para todos y se refleja en el retorno de los turistas.”

3 - Sistema centralizado nacional de oferta y comercialización

El concepto:

La propuesta se basa en la idea de que este Sistema de alguna manera sea un equivalente para los operadores pequeños y medianos de lo que las grandes corporaciones turísticas le proveen a sus miembros con su infraestructura de oferta y comercialización. Se trata de un sistema donde los operadores registrados puedan incluir ofertas, mostrar sus instalaciones, comunicar la disponibilidad y permitir que los turistas realicen reservas.

Se soporta en un sistema informático que funciona principalmente por la Web. Utiliza como base la organización de circuitos (propuesto en el punto 1) y la garantía de calidad de la reglamentación y homologación (propuesto en el punto 2).

Pueden participar en el Sistema todos los operadores de forma voluntaria a partir del registro nacional de operadores inscriptos en el Ministerio de Turismo y Deporte del Uruguay, siempre y cuando estén homologados.

Es necesario aclarar que al referirnos a la comercialización excluimos expresamente el cierre de transacciones, que pertenece al ámbito de la relación privada ente el turista y el operador. Sí nos referimos de manera explícita a la

posibilidad de informar disponibilidad, ofertas o generar tickets de reserva, entre otros.

Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:

- Para los operadores medianos y pequeños, que no pueden acceder a las grandes corporaciones, es un valor agregado adicional significativo.
- Existe la experiencia en privados con resultados muy positivos.
- Las iniciativas 1 y 2 habilitarían esta iniciativa con relativa facilidad

Las restricciones

Se ha realizado una experiencia en la web del Ministerio de Turismo y Deporte donde se le dio la oportunidad a algunos operadores de realizar ofertas promocionales de sus emprendimientos y la respuesta obtenida fue en varios casos demorada o directamente una negativa a participar.

El volumen de información alto y las diferencias entre los sistemas informáticos de los operadores dificultan las posibilidades de garantizar información de calidad y actualizada.

El sistema requiere de masa crítica para ser significativo, y ello implica la necesidad de un apoyo por parte de los operadores antes de comenzar, lo que a su vez implica que asuman un riesgo en el proyecto que no podemos verificar si están dispuestos a asumir.

El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar

El estado es articulador, dueño del sistema, promotor de la participación y del sistema en sí mismo.

La gestión del sistema, en lo que respecta a la operación del día a día y la interacción con los operadores puede llevarse adelante por el estado o ser tercerizada a una empresa del ámbito privado que se encargue de la tarea.

Opiniones al respecto

Se incluye a continuación de algunas de las opiniones sobre esta iniciativa vertidas por distintos actores vinculados al turismo en la etapa de relevamiento:

- “El privado no es capaz de organizarlo, pero sí hay una masa crítica.”
- “El sistema de oferta me parece bien pertinente. Sería bueno que el Ministerio de turismo sea un articulador y funcione con cabeza de negocios privada.”
- “El sistema centralizado sería genial. Le soluciona un problema al operador y le brinda más opciones al turista.”

4 - Pasar de la comunicación tradicional a una comunicación capilar apoyando y potenciando las actividades de los uruguayos en el exterior

El concepto:

Tradicionalmente la comunicación publicitaria se basa en la ejecución de una idea que se plasma en una serie de piezas, que luego se pauta en distintos medios de los mercados a los que se dirige.

Esta iniciativa propone utilizar un camino alternativo y complementario generando piezas que no son pautadas en medios, sino que a la vez apoyan la tarea de uruguayos en el exterior y promueven el país.

Por ejemplo, un pequeño video del Uruguay turístico podría ser utilizado como preámbulo de una recepción o presentación en el exterior.

Esta iniciativa busca aprovechar y potenciar el trabajo de promoción de Uruguay, que realiza cada uruguayo cuando está fuera del país, utilizando un criterio amplio que va desde delegaciones públicas y privadas de todo tipo, hasta individuos que realizan actividades ocasionales en el exterior, incluyendo en particular a los uruguayos que residen en el exterior.

Nuestro relevamiento nos mostró que la promoción de Uruguay turístico, comercial, industrial y de servicios está fuertemente atada a la presencia de uruguayos en el exterior.

La organización de comunicación capilar puede parecer más trivial de lo que realmente es. Requiere de asignación de presupuesto, de un mecanismo para acceder a las distintas piezas, formas de co-financiamiento para aquellas piezas que tienen costo para el usuario y una campaña de marketing dentro de Uruguay, incluyendo al departamento 20, para explicar la idea y difundirla. No está de más agregar que para que tenga éxito requiere constancia y mantenimiento en el tiempo.

Con esta iniciativa en funcionamiento, cualquier uruguayo que lo desee o lo necesite podría contar con material promocional sobre Uruguay para apoyar sus actividades sociales o comerciales en el exterior. De esta manera una escuela que viaja a un campeonato deportivo en el exterior podría llevar un “kit” para entregar a sus contraparte, o un empresario tendría el “cómo” para organizar una recepción en México con carnes y vinos uruguayos.

Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:

- Existen de manera permanente uruguayos saliendo del país para realizar actividades en el exterior y también hay muchos uruguayos residiendo en el exterior, que en la actualidad son agentes fundamentales en la promoción del país. Si se los apoya de forma sistemática, se potenciaría de forma sustancial su actividad natural de promoción del país.
- Muchas de las actividades que se realizan en el exterior implican que los individuos o delegaciones dediquen tiempo y esfuerzo a promover Uruguay independientemente de la naturaleza y el objetivo de la actividad. Para vender productos y servicios antes de hablar del producto propiamente dicho “hay que hablar de Uruguay como origen” tal como expresó un representante de INAVI en su entrevista.
- Tomando en cuenta el costo que tiene realizar una campaña en medios masivos en el exterior, esta propuesta tiene una muy buena relación costo/beneficio.
- Hay experiencia en algunos sectores donde se han realizado puntualmente actividades coordinadas de esta tipo con resultados altamente positivos para

las delegaciones y para el país en general por sus repercusiones:

- Actividades realizadas por INAC, INAVI y el Ministerio de Turismo y Deporte con los proyectos “Tres secretos” y “Paseo por los sentidos”.
- Video realizado por INAC en el viaje presidencial a Vietnam y Malasia, en noviembre de 2007.

Las restricciones

La principal restricción en la aplicación de esta iniciativa tiene que ver con la complejidad. Las campañas tradicionales son más sencillas de implementar: se define un motivo para la campaña, se guiona una serie de piezas, se producen y se pautan.

La comunicación capilar es indirecta y es por tanto en cierto sentido más trabajosa: requiere actividad sistemática y continua para producir piezas, generar mecanismos de distribución para estas piezas y comunicar a los uruguayos que estas piezas están disponibles, así como el mecanismo para obtenerlas. Es a partir de allí que se produce la comunicación efectiva.

En la actualidad los esfuerzos de coordinación no son lo suficientemente efectivos como para que no existan numerosas actividades en el exterior que no juegan un rol promocional sensible, tendiendo a transformándose en un gasto liso y llano. Existe muchas veces un nivel bajo de coordinación en los esfuerzos que se realizan en el exterior, de modo que otros actores puedan aprovechar las experiencias o materiales ya generados.

El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar

El estado debería dedicar presupuesto comunicacional a esta iniciativa para generar en primer lugar una estructura institucional (RRHH-lugar-procesos) que den vida a esta Iniciativa de Innovación en el tiempo y permitir así el desarrollo de los materiales gráficos, audiovisuales o aquellos que se adapten más a cada circunstancia. Al mismo tiempo debería ser la encargada de difundir la existencia de estos materiales y facilitarlos cada vez que le sean requeridos.

No se trata en todos los casos de materiales 100% gratuitos para quienes los difunden. Como se ha dicho más arriba, los empresarios de los distintos sectores tienen la necesidad de promover Uruguay antes de promover sus productos, sean estos turísticos, vinos o software y por tanto habitualmente invierten en estas actividades.

Sería óptimo si además, como complemento, se realiza el seguimiento de los eventos en el exterior a los que se aportó material de modo de retroalimentar el sistema, generar antecedentes en eventos y lugares específicos, así como apoyar la promoción con casos de éxito.

Opiniones al respecto

Se incluye a continuación de algunas de las opiniones sobre esta iniciativa vertidas por distintos actores vinculados al turismo en la etapa de relevamiento:

- “Hoy no se hace comunicación capilar, pero no es exclusivo del Ministerio. Hay carencia de una organización de promoción del país (lo que hacía Uruguay 21).”
- “Para nosotros es una necesidad vender Uruguay.”
- “La agencia lo toma como positivo y necesario, porque el mercado interno es muy pequeño y hay que mirar hacia fuera.”
- “Se hacen 6 o 7 misiones al exterior al año. Los proyectos ‘3 secretos’ y ‘Paseo por los sentidos’ tienen ese objetivo, aprovechar la sinergia en los viajes interactuando INAC, INAVI y el Ministerio de Turismo.”

5 - Plan de actividades conjunto con foco en proyectos asociativos

El concepto:

Se busca generar un mecanismo formal y público para acceder a recursos y beneficios en proyectos de turismo. La iniciativa propone explícitamente que estos recursos o beneficios no superen en ningún caso el cincuenta por ciento del proyecto.

El principal objetivo es fomentar los proyectos asociativos y mejorar la calidad de servicio, alineado con las iniciativas de creación de circuitos y del sistema de reglamentación y homologación de operadores. En particular, los proyectos pueden estar vinculados a la mejora de la calidad para homologar en un nivel de estrellas o para saltar al nivel siguiente.

Los proyectos pueden ser específicamente turísticos o de interés turístico por el impacto que tienen en la industria y la promoción (como ejemplo proyectos de la industria audiovisual)

Se propone implementar esta iniciativa sobre proyectos ya existentes, como por ejemplo el PDT, el FONA o PACPYMES, entre otros, ya que crear un organismo para llevarlo a cabo implicaría otro volumen de trabajo que parece innecesario dada la cantidad de instituciones y fondos existentes en los que se podría participar. La idea es dentro de cada proyecto aportar fondos e integrarse a los mecanismos ya existentes de selección y auditoría, para apoyar en cada área los proyectos que tengan interés turístico directo o indirecto.

Así por ejemplo se podría apoyar un proyecto audiovisual que promueva una imagen sofisticada y atractiva del Uruguay turístico a través del FONA, o el desarrollo de un sistema de software para reservas hoteleras a través del PDT.

Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:

- Hay posibilidad de conseguir recursos en el exterior para volcarlos a esta iniciativa.
- Hay experiencias en Uruguay de fondos y programas de financiación que han tenido éxito en su aplicación
- No hay un programa específico de este tipo para Turismo.

Las restricciones

El nivel de cultura emprendedora existente en la industria del turismo no parece ser en todos los casos el necesario para implementar esta iniciativa.

A su vez, a través de las entrevistas realizadas se detectó que existen visiones separadas de lo que significa para algunos operadores la inversión

por su parte y lo que se obtiene o debe obtenerse por parte del estado. Esto implica la necesidad de desarrollar una cultura más moderna para ambas partes de la colaboración y coparticipación de los sectores público y privado.

La presentación de proyectos formales, sobre todo si son asociativos e involucran a más de un operador, requieren trabajo e inversión antes de obtener recursos y la experiencia de otros programas muestra que en muchos casos esto es un fuerte inhibidor a la hora de que los operadores tomen la decisión de realizar este trabajo e inversión.

El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar

El estado en primera instancia debe ser el encargado de conseguir los fondos, ya sea con recursos propios o con financiamiento internacional.

Por su parte, el Ministerio de Turismo y Deporte debe generar los acuerdos necesarios y aportar los evaluadores para que actúen en los organismos de ayuda ya existentes.

Opiniones al respecto

Se incluye a continuación de algunas de las opiniones sobre esta iniciativa vertidas por distintos actores vinculados al turismo en la etapa de relevamiento:

- “Está perfecto. Me parece que tiene que ser así.”
- “Ayudaría a fomentar emprendimientos donde hoy no hay (porque todos eligen Punta o Colonia). Lo del 50% es un apoyo interesantísimo.”
- “Si pone el estado está todo bárbaro, el problema es cuando los empresarios tienen que meter la mano en sus bolsillos. Ellos no tienen asumida la necesidad de cofinanciación.”
- “Todos quieren todo gratis, pero si es así no se valora. Vas a eliminar a los oportunistas. Creo que hay demanda para emprendimientos 50/50 y créditos blandos”
- “Ayudaría a crecer a los operadores. No debería duplicar trabajo sino apoyar organizaciones ya existentes como los clusters.”

6 - Generar una nueva forma de coordinación hacia el exterior junto al Ministerio de Relaciones Exteriores y hacia el interior junto a las Intendencias Departamentales

El concepto:

Esta iniciativa busca generar sinergia entre las actividades que realiza el Ministerio de Turismo y Deporte con las realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y cada una de las Intendencias Departamental, de modo de evitar la duplicación esfuerzos y optimizar el trabajo realizado por cada organismo, persiguiendo un aumento del retorno de los esfuerzos invertidos así como la aplicación de una política pública coherente en Turismo.

Algunas opciones de implementación que fueron surgiendo en el proceso, principalmente a partir de las entrevistas realizadas fueron:

- Regionalización: Se trata de crear regiones que coordinen sus actividades de forma independiente, reuniendo departamentos con características similares o simplemente por cercanía de modo de simplificar la interacción, las cuales tendrán menos participantes haciendo más fácil la coordinación.
- Separar la gestión del Ministerio de Turismo y Deporte de la promoción del país, como lo hace Brasil
- Fortalecer y sistematizar la coordinación actual

Los motivos, en particular las capacidades existentes que las hacen viables:

- Las intendencias son en la actualidad las responsables directas de la infraestructura y del entorno donde se brinda el servicio turístico.
- Existen hoy experiencias y formas de coordinación que se aplican con éxito entre algunas Intendencias y con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las restricciones

En Uruguay los cortes horizontales a la insititucionalidad pública son en general complicados. Las coordinaciones inter-ministeriales suelen ser lentas, o por lo menos más lentas de lo que exige la dinámica del mercado turístico. Las políticas, en particular las de las Intendencias, son fuertemente dependientes

de las personas y los ciclos político/electorales. Hay departamentos, como Maldonado, Colonia o Rocha donde el componente turístico de la actividad del departamento es de una relevancia innegable, pero hay departamentos que han dejado deliberadamente vacante el cargo de Director de Turismo durante todo un período de gobierno municipal.

El rol del Estado y las políticas públicas a desarrollar

En este caso se trata de una iniciativa 100% estatal, ya que todos los actores pertenecen a la estructura del Estado. Se trata de la definición de mecanismos, normativas y eventualmente institucionalidad que garantice un diálogo y funcionamiento fluido entre distintas partes de un estado, que muchas veces están disjuntas.

Opiniones al respecto

- “En este período hay una mayor disposición que en otros. Debería haber un organismo integrador.”
- “Habría que coordinar reestructurando, creando regionales para fortalecer gestiones, financiando. Se debería trabajar en un consejo nacional, (actualmente hay demasiada gente).”
- “El Ministerio debería atender cuestiones macro y las intendencias se deben ocupar de la promoción y el trabajo en el departamento.”
- “Existe un nivel de coordinación bajo. Habría que coordinar más con el MRREE y Uruguay 21.”
- “Coordinamos con turismo solo cuando ellos nos piden, sino se encargan directamente ellos.”

Anexo: Resumen del trabajo de relevamiento

1 PASAR DE LA COMUNICACIÓN TRADICIONAL HACIA UNA COMUNICACIÓN CAPILAR APOYANDO Y POTENCIANDO LAS ACTIVIDADES URUGUAYAS EN EL EXTERIOR		INDICADOR 1	
		Evidencia	Fuente
Hoy el Ministerio de Turismo no hace comunicación capilar		Presupuesto destinado al apoyo de Actividades de terceros en el exterior	Mintur
Hay suficiente cantidad de presencia y actividades en el exterior		Cantidad de actividades apoyadas en el 2006 y 2007	Mintur
Los distintos actores estarían dispuestos a colaborar con dicha modalidad		Es posible priorizar en esta dirección	Agencia
2 GENERAR UNA NUEVA FORMA DE COORDINACIÓN HACIA EL EXTERIOR JUNTO AL MREE Y HACIA EL INTERIOR JUNTO A LAS INTENDENCIAS		INDICADOR 1	
		Evidencia	Fuente
La coordinación con el MREE es baja		Actividades coordinadas en 2006 y 2007	Mintur
La coordinación con las intendencias y entre ellas es muy variable en el tiempo		Actividades coordinadas en 2006 y 2007	Mintur
El MREE puede transformarse en un actor clave en el exterior y sobre todo en la ejecución de la comunicación capilar		Tiene acceso capilar a las actividades de Uruguayos en el exterior	Depto 20
Las intendencias están más cerca de la oferta que el Ministerio de Turismo		Visión de Mintur	Mintur
Las intendencias son las responsables de la infraestructura básica del turismo		Presupuesto de infraestructura del Mintur	Mintur
Una coordinación más estrecha daría una coherencia que redundaría en mayores beneficios		Ejemplos en el pasado	Mintur
3 PLAN DE ACTIVIDADES CONJUNTO, YO PONGO, TU TAMBIÉN, CON FOCO EN PROYECTOS INNOVADORES		INDICADOR 1	
		Evidencia	Fuente
Hay una demanda importante de apoyo a emprendimientos de toda índole		Solicitudes presentadas al Mintur	Mintur
Es posible conseguir fondos para estos emprendimientos		Planes de financiamiento	Mintur
No existe un camino estándar para asignar recursos a los proyectos		¿Existe un proceso en el Mintur?	Mintur
La metodología Yo pongo, tú también es positiva y aceptada por las partes (implica compartir el riesgo asegurando compromiso)		Es positiva para el Mintur	Mintur
4 OFERTA NACIONAL ORGANIZADA POR CIRCUITOS Y/O RUTAS		INDICADOR 1	
		Evidencia	Fuente
Más allá de los que puntualmente ofrecen quienes que operen en turismo receptivo, la oferta es en general dispersa y puntual. Los destinos turísticos son pobres en rutas y circuitos.		¿Es la oferta dispersa?	Mintur
Los circuitos permiten la promoción cruzada y apoyo a emprendimiento		Inventario de Rutas y Circuitos disponibles Antecedentes y experiencias al respecto	Mintur Mintur
Ser competitivos desde el punto de vista del turismo		Es la forma más adecuada desde el punto de vista del turista	Cámara de Turismo
5 SISTEMA CENTRALIZADO NACIONAL DE OFERTA Y COMERCIALIZACIÓN CON ESTÁNDARES HOMOLOGADOS Y REGLAMENTADOS QUE ASEGURE LA CALIDAD DEL SERVICIO BRINDADO		INDICADOR 1	
		Evidencia	Fuente
Es percibido como positivo por el Ministerio de Turismo		Opinión 1 del Mintur	Mintur
Es percibido como positivo por los operadores		¿Es una alternativa positiva?	Cámara de Turismo
Es viable reglamentar y homologar las ofertas		Existe un registro de operadores	Mintur

1	PASAR DE LA COMUNICACIÓN TRADICIONAL HACIA UNA COMUNICACIÓN CAPILAR APOYANDO Y POTENCIANDO LAS ACTIVIDADES URUGUAYAS EN EL EXTERIOR	INDICADOR 2	
		Evidencia	Fuente
	Hay el Ministerio de Turismo no hace comunicación capilar	Planificación de la comunicación	Agencia de Publicidad
	Hay suficiente cantidad de presencia y actividades en el exterior	Actividades realizadas en el Depto 20 exterior apoyadas por Uruguay	
	Los distintos actores estarían dispuestos a colaborar con dicha moralidad.	Tendría buena receptividad Depto 20 de los distintos actores	
2	GENERAR UNA NUEVA FORMA DE COORDINACIÓN HACIA EL EXTERIOR JUNTO AL MRREE Y HACIA EL INTERIOR JUNTO A LAS INTENDENCIAS	INDICADOR 2	
		Evidencia	Fuente
	La coordinación con el MRREE es baja	Actividades Coordinadas en 2006 y 2007	Depto 20
	La coordinación con las intendencias y entre ellas es muy variable en el tiempo	Actividades Coordinadas en 2006 y 2007	IM Montevideo
	El MRREE puede transformarse en un sector clave en el exterior y sobre todo en la ejecución de la comunicación capilar.	Tiene llegada a las actividades de Uruguayos en el exterior	Depto 20
	Las intendencias están más cerca de la oferta que el Ministerio de Turismo	Visión de IM Montevideo	IM Montevideo
	Las intendencias son las responsables de la infraestructura básica del turismo	Presupuesto de infraestructura de las intendencias	IM Montevideo
	Una coordinación más estrecha daría una cobertura que redundaría en mayores	Ejemplos en el Pasado	Depto 20

3	PLAN DE ACTIVIDADES CONJUNTO, YO PONGO, TU TAMBIÉN, CON FOCO EN PROYECTOS INNOVADORES	INDICADOR 2	
		Evidencia	Fuente
	Hay una demanda importante de apoyo a emprendimientos de toda índole	Solicitudes presentadas al MRREE	Depto 20
	Es posible conseguir fondos para estos emprendimientos	Planes de financiamiento MRREE	Depto 20
	No existe un camino estándar para asignar recursos a los proyectos	¿Existe un proceso en el MRREE?	Depto 20
	La metodología Yo pongo, tu también es positiva y aceptada por las partes (implica compartir el riesgo asegurando compromiso)	Es bien recibida por los emprendedores	Depto 20
4	OFERTA NACIONAL ORGANIZADA POR CIRCUITOS Y/O RUTAS	INDICADOR 2	
		Evidencia	Fuente
	Más allá de los que puntualmente ofrecen quienes operan en turismo receptivo, la oferta es en general dispersa y puntual	¿Existe oferta complementaria?	Cámara de Turismo
	Los destinos turísticos son pobres en rutas y circuitos	¿Cómo arman las rutas y circuitos?	Cámara de Turismo
	Los circuitos permiten la promoción cruzada y apoyo a emprendimientos	Atacados y experiencias al respecto	Cámara de Turismo
	Ser competitivos desde el punto de vista del turista	Es la forma más adecuada desde el punto de vista del turista	Cluster de Punta del Este
4	SISTEMA CENTRALIZADO NACIONAL DE OFERTA Y COMERCIALIZACIÓN CON ESTÁNDARES HOMOLOGADOS Y REGLAMENTADOS QUE ASEGURE LA CALIDAD DEL SERVICIO BRINDADO	INDICADOR 2	
		Evidencia	Fuente
	Es percibido como positivo por el Ministerio de Turismo	Opinión 2 del Mintur	Mintur
	Es percibido como positivo por los operadores	¿Es una alternativa positiva?	Cluster de Punta del Este
	Es viable reglamentar y homologar las ofertas	Existe un reglamento para algunos servicios	Mintur

1 PASAR DE LA COMUNICACIÓN TRADICIONAL HACIA UNA COMUNICACIÓN CAPILAR APOYANDO Y POTENCIANDO LAS ACTIVIDADES URBIGUAYAS EN EL EXTERIOR	INDICADOR 3	
	Evidencia	Fuente
Hoy el Ministerio de Turismo no hace comunicación capilar	Actividades realizadas en el Depto 20 exterior apoyadas por Uruguay	
Hay suficiente cantidad de presencia y actividades en el exterior	Actividades del cine nacional	Andy Rosenthal, Metrópolis Films
Los distintos actores estarían dispuestos a colaborar con dicha moralidad.	El viaje incorporaría en las actividades	Andy Rosenthal, Metrópolis Films
2 PASAR DE LA COMUNICACIÓN TRADICIONAL HACIA UNA COMUNICACIÓN CAPILAR APOYANDO Y POTENCIANDO LAS ACTIVIDADES URBIGUAYAS EN EL EXTERIOR	INDICADOR 3	
Evidencia	Fuente	
La coordinación con el MRRSE es baja		
La coordinación con las intendencias y entre ellas es muy variable en el tiempo El MRRSE puede transformarse en un sector clave en el exterior y sobre todo en la ejecución de la comunicación capilar	Actividades Coordinadas en 2006 y 2007 Es más un problema organizativo que de recursos	IM Maldonado Desto 20
Las intendencias están más cerca de la oferta que el Ministerio de Turismo	Visión de IM Maldonado	IM Maldonado
Las intendencias son las responsables de la infraestructura básica del turismo	Planificación de infraestructura	IM Maldonado
Una coordinación más estrecha daría una cobertura que redundaría en mayores	Actividades del cine nacional	Andy Rosenthal, Metrópolis Films

3 PLAN DE ACTIVIDADES CONJUNTO, YO PONGO, TU TAMBIÉN, CON FOCO EN PROYECTOS INNOVADORES	INDICADOR 3	
	Evidencia	Fuente
Hay una demanda importante de apoyo a emprendimientos de toda índole Es posible conseguir fondos para estos emprendimientos	Solicitudes presentadas a la IM Montevideo Planes de financiamiento Municipales	IM Montevideo IM Montevideo
No existe un camino estándar para asignar recursos a los proyectos	¿Existe un proceso a nivel Municipal?	IM Montevideo
La metodología Yo pongo, tu también es positiva y aceptada por las partes (implica compartir el riesgo asegurando compromisos)	Es bien recibida por los emprendedores	Andy Rosenthal, Metrópolis Films
4 OFERTA NACIONAL ORGANIZADA POR CIRCUITOS Y/O RUTAS	INDICADOR 3	
Evidencia	Fuente	
Más allá de los que puntualmente ofrecen quienes operan en turismo receptivo, la oferta es en general dispersa y puntual Los destinos turísticos son pobres en rutas y circuitos	¿Existe oferta independiente? ¿Cómo serían las rutas y circuitos?	Operador receptivo de Colonia Operador receptivo de Colonia
Los circuitos permiten la promoción cruzada y apoyo a emprendimientos Ser competitivos desde el punto de vista del turista	Antecedentes y experiencias al respecto Es la forma más adecuada desde el punto de vista del turista	Cluster de Punta del Este Operador receptivo de Colonia
4 SISTEMA CENTRALIZADO NACIONAL DE OFERTA Y COMERCIALIZACIÓN CON ESTÁNDARES HOMOLOGADOS Y REGLAMENTADOS QUE ASEGURE LA CALIDAD DEL SERVICIO BRINDADO	INDICADOR 3	
Evidencia	Fuente	
Es percibido como positivo por el Ministerio de Turismo Es percibido como positivo por los operadores	¿Es una alternativa positiva?	Operador receptivo de Colonia
Es viable reglamentar y homologar las ofertas	Existe la intención y la viabilidad de ampliar el registro y reglamentación	Mintur



