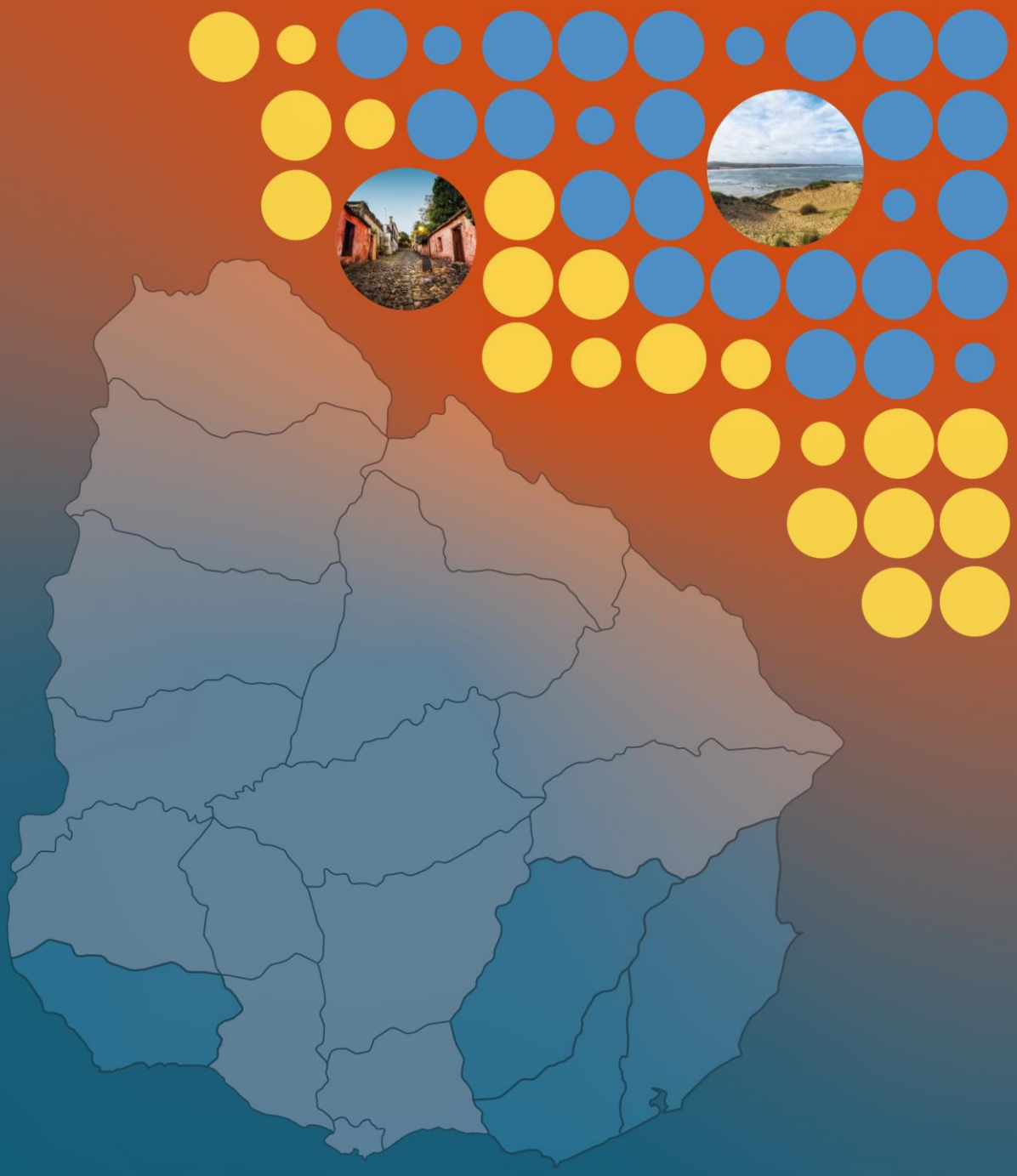
Sector Turismo en la zona este y suroeste de Uruguay

Detección de necesidades y oportunidades de empleo y formación profesional en sectores de actividad desde una perspectiva territorial



Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Dirección Nacional de Empleo
División de Desarrollo Territorial
División de Formación Profesional

Director Nacional de Empleo
Daniel Pérez

Autores:

Rosana Corbo
Mauricio Vidal Vitello
División de Formación Profesional

Nicolás Gómez
División de Desarrollo Territorial

Trabajo de Campo:

Rosana Corbo
Nicolás Gómez
Silvia Marino
Mauricio Vidal
Eduardo Yocco

Colaboración:

Tania Echagüe
Gonzalo Garrido
Unidad Estadística de Trabajo y Seguridad Social

Contenido

1. Introducción 4

2. Antecedentes 5

3. Metodología 6

3.1 Objetivo general 6

3.2 Objetivos específicos 6

3.3 Temas a abordar en el marco de la investigación 7

4. Caracterización del sector 8

4.1 El empleo en el turismo. Principales indicadores de mercado de trabajo 8

4.2 Los territorios 12

4.3 El subsector alojamiento 15

4.4 La demanda sectorial 19

5. Análisis sectorial territorial 22

5.1 Colonia: turismo experiencia, una estrategia de consenso 22

5.2 Lavalleja: la naturaleza como argumento 27

5.3 Maldonado y rocha - sol y playa: una apuesta ¿segura? 32

6. Conclusiones y recomendaciones finales 40

7. Bibliografía 42

1. INTRODUCCIÓN

El sector turismo es uno de los principales sectores de la economía y el empleo en nuestro país. En la coyuntura actual, enfrenta importantes retos en cuanto a la necesidad de diversificar su oferta formativa y las condiciones laborales que el sector atraviesa luego de las restricciones e impactos provocados a partir de la pandemia de COVID-19.

Las medidas implementadas para mitigar la propagación del virus tuvieron un impacto severo sobre el sector, con repercusiones económicas importantes a nivel local, nacional y regional.

El presente estudio[1] tiene por objetivo continuar analizando los efectos de la pandemia de COVID-19 en el sector Turismo, sub sector alojamiento desde un enfoque sectorial - territorial identificando las necesidades de empleo y formación profesional. Para ello, fueron seleccionados los departamentos[2] de **Colonia, Lavalleja, Maldonado y Rocha**, considerando que la actividad turística tiene una incidencia importante en la economía del territorio, producto del desarrollo en dichas localidades.

Si bien el contexto se presenta aún incierto, algunas medidas sanitarias (avance en la vacunación, protocolos, etc.) dan cuenta de un leve crecimiento: No obstante, los niveles de actividad aún no alcanzan los registrados con anterioridad a la pandemia del COVID-19, pero que sin duda aportarán a la recuperación económica del sector.

La investigación y el análisis permitieron identificar los principales desafíos a los que se enfrenta el sector a nivel territorial y plantear estrategias colaborativas de reapertura y/o reactivación. Los hallazgos y resultados aportarán al diseño de las políticas públicas de empleo y formación profesional, en tanto permitirá identificar dentro del sector, cuáles son las necesidades para la mejora del empleo a corto plazo y aportar a una mirada prospectiva que permitirá concentrar esfuerzos y fortalecer las propuestas y programas de formación profesional.

En la primera sección se describe sucintamente los antecedentes de estudios prospectivos en Uruguay. En la segunda sección se presenta la metodológica aplicada para la investigación, definiendo los objetivos y los temas a abordar. En la tercera sección se realiza la caracterización del sector junto al análisis de las entrevistas realizadas con algunas instituciones y a los actores calificados del sector. Finalmente, se presentan una serie de recomendaciones estratégicas de empleo y formación profesional para el sector.

[1] El equipo de investigación estuvo a cargo de: Nicolás Gómez, Silvia Marino, Eduardo Yocco (de la División de Desarrollo Territorial); Rosana Corbo y Mauricio Vidal (de la División de Formación Profesional).

[2] La definición y delimitación de los departamentos se fundamentan en propuestas de "regionalización" que surgen de los documentos "*Aproximación Territorial a la situación del mercado de trabajo 2019-2020*" UETSS (2020), y "*Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay*" IECON (2017).

2. ANTECEDENTES

Desde el año 2020, la Dirección Nacional de Empleo del MTSS viene trabajando en estudios de detección de necesidades de empleo y formación profesional en clave sectorial, producto del impacto que generó la emergencia sanitaria en nuestro país. En este sentido, se publicó el estudio denominado "*El impacto del Covid -19 en los sectores de actividad y empleo. Detección de necesidades de Formación Profesional en clave prospectiva*" volumen II. (DINAE - MTSS).

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) elaboró en el año 2019 el documento "Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050[3]" en el que se mira hacia el Uruguay del futuro, y en el que se incluye al Turismo como uno de los grupos productivos estratégicos para el país. En el documento se plantea como escenario meta desarrollar a Uruguay como "País de Anfitriones" y se considera al Turismo como una actividad clave para el desarrollo sostenible del Uruguay a largo plazo. Para ello, la OPP, en colaboración con el Ministerio de Turismo (MINTUR), realizó durante 2017 y 2018 un estudio prospectivo del sector con participación de más de 200 referentes públicos y privados de turismo nacional, así como consultas a través de un estudio Delphi a referentes regionales. Adicionalmente, se realizó un estudio específico del impacto de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el sector con apoyo del centro tecnológico.

El impacto del sector en el país se puede observar en relación al peso relativo que tiene el gasto de las personas que visitan el país con relación a los ingresos. Según datos del MINTUR (2022), en el primer trimestre de 2022, ingresaron al país 391.683 turistas, los cuales gastaron un promedio de USD 383.152. En el mismo período, viajaron al exterior 157.043 personas residentes en Uruguay, cuyo gasto fue de USD 113.291.690.

Esto hace pensar en que el sector presenta cierta potencialidad de transformación de la matriz productiva nacional a futuro, no solo por su impacto en la economía, sino también por relación y transversalidad con otros sectores productivos, tanto a nivel social, cultural, territorial.

Por otra parte, tiene el potencial de contribuir, directa o indirectamente, a todos los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS). En particular, se ha incluido como metas en los Objetivos 8[4], 12[5] y 14[6] sobre crecimiento económico inclusivo y sostenible, consumo y producción sostenibles (CPS) y uso sostenible de los océanos y los recursos marinos, respectivamente.

Según informe de la Organización Mundial del Turismo (OMT) a medida que la economía vuelve a la normalidad y las restricciones de viaje son bastante limitadas, el turismo está recuperando su participación en la economía mundial. Aunque aún no alcanza los niveles anteriores al COVID, ya representa el 6,1% del PIB en América Latina y el 9,1% en el Caribe.

---

[3] Con una mirada hacia los próximos 30 años, el documento plantea tres transformaciones necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible: transformación de las relaciones de género, transformación social y transformación productiva. Es en esta última que el turismo aparece como un sector estratégico del país junto con la producción de alimentos, la bioeconomía, el sector forestal, tecnologías de información y comunicación, energías renovables e industrias creativas.

[4] Trabajo Decente y crecimiento económico. La generación de empleo se reconoce en la Meta 8.9 "Para 2030, diseñar e implementar políticas para promover un turismo sostenible que genere empleo y promueva la cultura y los productos locales".

[5] Consumo y producción responsables.

[6] Vida bajo el agua.

Por tanto, el sector turismo se trata de un complejo productivo dinámico con potencialidad de transformación de la matriz productiva nacional a futuro, no solo por su creciente impacto sobre la economía, sino también porque, dada su transversalidad, tiene derrames positivos a nivel social, cultural y territorial. En efecto, un proceso de desarrollo sostenible, que combine crecimiento económico constante con justicia social, requiere adoptar una visión integrada del desarrollo que articule las dimensiones económica, social, cultural, ambiental e institucional.

3. METODOLOGÍA

Para el trabajo de campo, la estrategia metodológica consistió en entrevistas individuales y grupales a actores claves del sector, que permitan abordar dos aspectos: si los resultados de la investigación anterior (2020) siguen vigentes y validados[7] y por otro, cuáles son las expectativas y acciones planificadas para el futuro. Por lo tanto, se constituye como línea de base el estudio referido y será a partir de sus hallazgos que se formulan las hipótesis a contrastar.

En función de lo anterior, el trabajo de campo consta de dos etapas: (i) inicialmente entrevistas a actores claves del nivel nacional y territorial que estén en condiciones de responder a esta interrogante sobre la validez y pertinencia de los resultados anteriores y, (ii) en función de ello, conocer si lo relevado para el nivel nacional se aplica o no y cómo, al nivel territorial.

Por lo antes expuesto, las entrevistas a realizar no pretenden llegar a la saturación de las dimensiones especificadas ni lograr representatividad estadística, sino indagar con los actores claves del sector a nivel nacional y a nivel regional, cómo la pos pandemia en el sector afecta y afectará al empleo y la formación profesional.

3.1 Objetivo general

Conocer los cambios que se han generado en el empleo del sector Turismo (con énfasis en el sub sector Alojamiento) a partir de la finalización de la pandemia COVID-19 y detectar las oportunidades actuales y futuras en materia de empleo y formación profesional en los departamentos de Colonia, Maldonado, Lavalleja y Rocha.

3.2 Objetivos específicos

- Profundizar el conocimiento del sector y subsector analizando su comportamiento en los departamentos seleccionados.
- Indagar la validez de los hallazgos del estudio del año 2020 a nivel nacional y en la región propuesta.
- Identificar las posibles concreciones de las sugerencias y recomendaciones extraídas en el estudio anterior tanto a nivel nacional como territorial.

[7] Considerar que en dicho estudio, se definieron estrategias para el período de pandemia y post pandemia. Parece necesario conocer si hoy en la post pandemia aquellas estrategias continúan vigentes y así como los resultados de la mencionada investigación.

- Detectar intereses y oportunidades actuales y futuras para el desarrollo del empleo en el sector (en las regiones seleccionadas)
- Identificar oportunidades de formación profesional en dicho sector en los mencionados departamentos.
- Elaborar recomendaciones pertinentes y oportunas para la definición de Políticas de Empleo y Formación Profesional localizadas geográficamente.

3.3 Temas a abordar en el marco de la investigación

- Efectos e impactos de corto y mediano plazo de la crisis producto de la pandemia del Covid-19, en materia de empleo y formación profesional en el subsector alojamiento en las regiones establecidas.
- Cambios estructurales en la composición del empleo en el sector.
- Cambios en los perfiles ocupacionales (ocupaciones que dejan de demandar, demandas de nuevos perfiles, "fusión" de perfiles ocupacionales, etc.) en el sector turismo, subsector alojamiento con base territorial.
- Necesidades de formación permanente en cuanto a las competencias laborales para perfiles ocupacionales del sector. Riesgo de automatización (efectos e impactos).
- Análisis de brechas entre la oferta formativa existente con los requerimientos del sector.
- Existencia de propuestas innovadoras en materia de empleo y formación profesional

Para lograr los objetivos de la investigación se definieron técnicas mixtas de relevamiento: revisión bibliográfica, análisis de datos estadísticos y realización de entrevistas en profundidad a actores claves del sector a nivel nacional y en los departamentos seleccionados.

4. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR

4.1 El empleo en el turismo. Principales indicadores de mercado de trabajo[8]

En primer lugar cabe consignar que la estructura del empleo en el sector Turismo, no será objeto de análisis de esta investigación, puesto que la misma fue abordada con detenimiento en el estudio anterior[9].

Sin embargo en esta sección se presentan informaciones de contexto, tanto a nivel nacional como departamental (para los departamentos seleccionados).

Cuadro Nº 1 Evolución de la Tasa de actividad por departamentos seleccionados: Año 2015 – trimestre jul-set. 2022.

	Rocha	Maldonado	Lavalleja	Colonia	Total país
2015	60,8	66,7	62,8	62,1	63,8
2016	58,9	65	58,9	62,1	63,4
2017	59	65,1	58,3	60,2	62,9
2018	58,6	65,3	57,5	61,4	62,4
2019	58,1	63,8	59	58,9	62,2
2020	56,8	61,5	58,7	58,4	60,5
2021	57,5	64,8	49,7	60,9	61,8
2022	57,7	66,9	60,4	60,4	61,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la ECH INE.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, las tasas de actividad, tanto la nacional como las de cada uno de los departamentos presenta un descenso si se comparan los años extremos de la serie. De esta región el departamento con tasa más alta es Maldonado, incluso más alta que la tasa nacional y ha sido la más alta en todos los años considerados.

En oposición, Rocha es quien tiene para el año 2022 la menor tasa de actividad. Claramente los años afectados por la pandemia COVID-19 (2020 y 2021) son los años en los cuales esta tasa decreció en todos los departamentos considerados, debido fundamentalmente a la retracción del mercado de trabajo, especialmente a la oferta de mano de obra en el mismo.

[8] En esta sección se utilizan datos provenientes de la fuente "Encuesta Continua de Hogares" (ECH) elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Cabe aclarar que, para el análisis de caracterización del sector se ha optado por la utilización de distintas temporalidades sujetas a la disponibilidad de los datos. Se decide esta variación de la temporalidad de referencia en función de las características que presentan los datos vinculados a ciertas variables, teniendo en cuenta que desde el año 2020 en adelante la ECH ha presentado modificaciones metodológicas en el relevamiento de ciertos módulos temáticos.

[9] "El impacto del COVID -19 en los sectores de actividad y empleo. Detección de necesidades de Formación Profesional en clave prospectiva" volumen II. (DINAE - MTSS) 2021.

Cuadro Nº 2 Evolución de la Tasa de empleo por departamentos seleccionados. Año 2015 – trimestre jul-set. 2022.

	Rocha	Maldonado	Lavalleja	Colonia	Total país
2015	59	62,3	58,3	59,1	59
2016	58,4	60,6	54,5	59,1	58,4
2017	57,9	60,2	52,6	57	57,9
2018	57,2	60,4	52,6	57,8	57,2
2019	56,7	58,5	54,5	54,9	56,7
2020	54,3	55,4	52,5	52,8	54,3
2021	51,8	59,9	55,6	55,2	56
2022	52,2	62,7	54,6	57	56,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH INE.

Respecto de la tasa de empleo, tal como puede observarse en el cuadro Nº 2 observamos un descenso si comparamos con los años extremos, pero sostenido en el tiempo. En el año 2021 se nota una leve recuperación en algunos departamentos y a nivel nacional, siendo nuevamente los años de la pandemia los que presentan los valores más bajos. El caso más intenso es Rocha que presenta para el 2022 casi 7 puntos porcentuales menos de tasa de empleo respecto del primer año considerado (2015).

Cuadro Nº 3 Evolución de la Tasa de desempleo por departamentos seleccionados Año 2015 – trimestre jul-set. 2022.

	Rocha	Maldonado	Lavalleja	Colonia	Total país
2015	7,5	6,5	7,2	4,8	7,5
2016	7,8	6,7	7,5	4,8	7,8
2017	7,9	7,5	9,6	5,3	7,9
2018	8,3	7,5	8,4	5,8	8,3
2019	8,9	8,2	7,6	6,8	8,9
2020	10,3	9,9	10,4	9,6	10,3
2021	10,1	7,6	7	9,3	9,3
2022	9,5	6,2	9,7	5,6	8,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH INE.

Con relación al desempleo, al comparar el último año con el primero de la serie, claramente se observa crecimiento de esta tasa, pero en distintas medidas según el departamento. Rocha y Lavalleja presentan las mayores diferencias, mientras que Maldonado y Colonia presentan cierta estabilidad.

Los años de la pandemia son los más afectados por el desempleo en todos los departamentos, no obstante, cada mercado de trabajo departamental tiene comportamientos diferentes. En Lavalleja la baja del desempleo en el año 2021 se explica por un descenso muy marcado de la tasa de actividad (los trabajadores dejan de ofertar en el mercado de trabajo), en Rocha hay un descenso de la tasa de

empleo (pérdida neta de puestos de trabajo). En Colonia se da una combinación de estos dos factores, redundando en un crecimiento muy importante del desempleo para el año 2021 y en lo que va del 2022, comienza a observarse un claro descenso.

Ocupados del sector

Para el año 2021, los ocupados a nivel nacional en el sector son 97574, lo cual representa casi un 6% de los ocupados totales del país.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, este número representa un descenso de 3015 trabajadores respecto del año anterior.

El número de ocupados del sector se ha incrementado de forma sostenida desde el inicio de la serie hasta el año 2019, produciéndose en el 2020 una importante caída, seguramente como efectos de la pandemia, durante la cual el sector fue uno de los más afectados.

Cuadro Nº 4 Evolución de ocupados sector Turismo, 2012 – 2021.

OCUPADOS TURISMO	
2012	90831
2013	94027
2014	101077
2015	102000
2016	105539
2017	106035
2018	109868
2019	111229
2020	100589
2021	97574

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

De las 97574 personas ocupadas, tal como se visualiza en el siguiente cuadro, 53002 son hombres y 44572 mujeres.

Esta proporción, levemente superior de hombres que de mujeres, se ha mantenido con relativa estabilidad a lo largo de los años considerados. Es en el último año donde se percibe un leve aumento de la proporción de mujeres, aunque siguen siendo menos de la mitad.

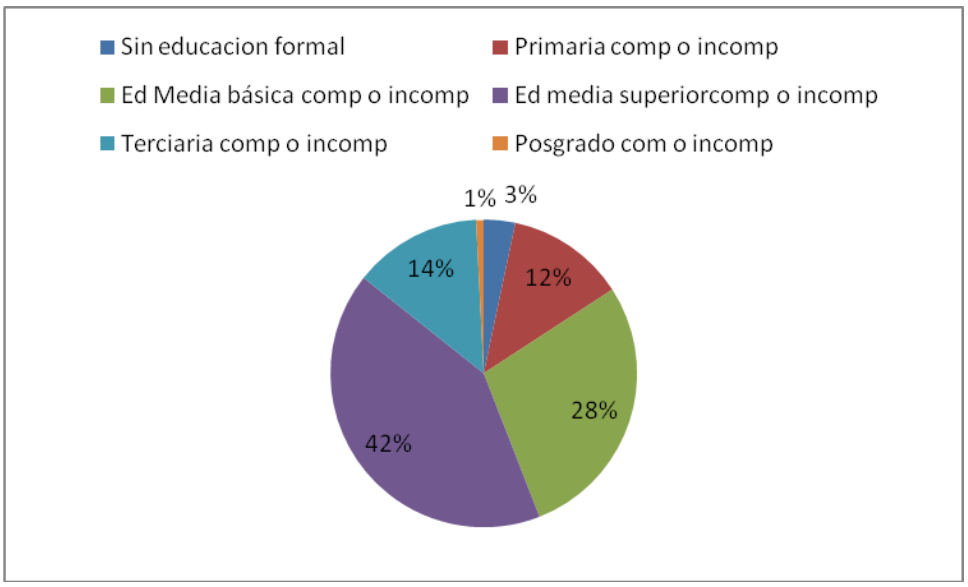
Cuadro Nº 5 Evolución de ocupados por sexo, sector Turismo, 2013 – 2021.

	Hombres	%	Mujeres	%
2013	52.296	55,6	41.731	44,4
2014	58.059	57,5	43.018	42,5
2015	58.147	57,1	43.853	42,9
2016	59.618	56,4	45.921	43,6
2017	59.916	56,5	46.119	43,5
2018	61.791	56,2	48.077	43,8
2019	61.262	55,1	49.967	44,9
2020	56.295	55,9	44.294	44,1
2021	53.002	54,3	44.572	45,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

En relación al nivel educativo, para el año 2019 tenemos la siguiente distribución de ocupados del sector:

Gráfico Nº 1 Distribución de ocupados del Sector por Nivel Educativo al año 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Respecto de la formalidad, se puede decir que si bien la enorme mayoría de los ocupados son formales, la informalidad es una tendencia leve a largo plazo. Para el último año, 1 de cada 4 ocupados del sector es informal (25498 trabajadores).

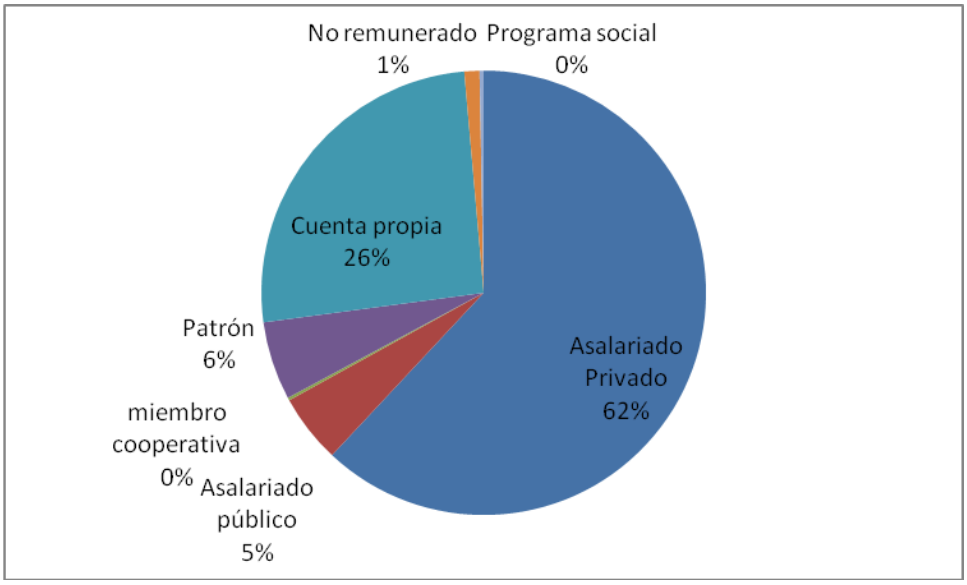
Cuadro Nº 6 Evolución de la informalidad Sector Turismo. 2013 – 2021.

	Formales	Informales
2013	77,5	22,5
2014	77,6	22,4
2015	76,8	23,2
2016	77,3	22,7
2017	75,7	24,2
2018	77,1	22,9
2019	75,7	24,3
2020	75,5	24,5
2021	73,8	26,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Respecto de la categoría de ocupación, tal como se observa a continuación, para el año 2021 el 62% de los trabajadores es asalariado privado, aunque es importante la participación de los trabajadores por cuenta propia, que ascienden a casi el 26%.

Gráfico Nº 2 Ocupados del sector por categoría de la ocupación, año 2021.



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

4.2 Los territorios

Por razones de disponibilidad de información, para los departamentos seleccionados la información se presenta al año 2020.

Para dicho año, de los 100.589 trabajadores del sector, algo más de 20000 pertenecen a la región definida por los departamentos seleccionados, por lo que el acumulado de estos departamentos

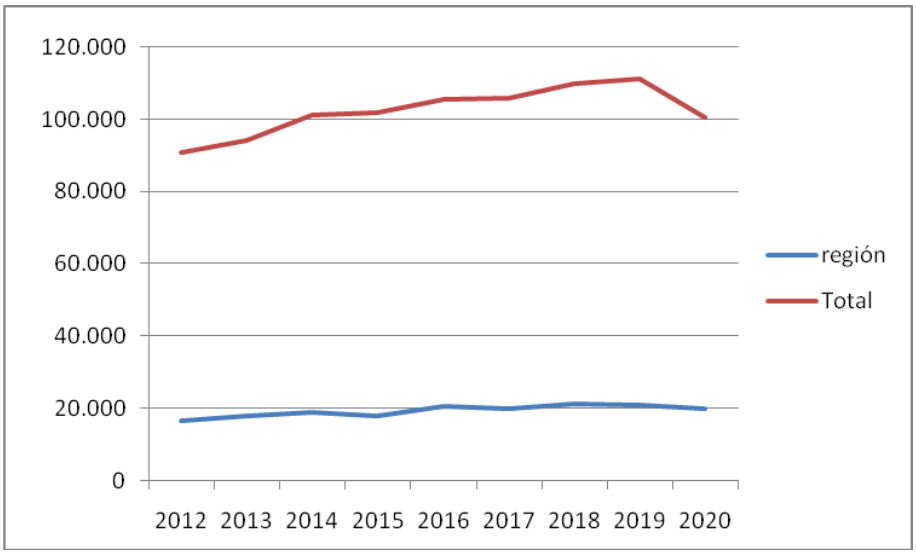
representa el 20% del total de los ocupados en el Sector.
Si agrupamos dichos departamentos podemos comparar la tendencia de ocupados en el sector con la del nivel nacional:

Cuadro Nº 7 Evolución de ocupados en el sector en la región 2012 – 2020.

Región	%	Total
16.528	18	90.831
18.059	19	94.027
18.799	19	101.077
17.957	18	102.000
20.750	20	105.539
20.009	19	106.035
21.302	19	109.868
20.845	19	111.229
20.060	20	100.589

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Gráfico Nº 3 Evolución de ocupados en el sector en la región y a nivel nacional, 2012 – 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Como se puede apreciar tanto en el cuadro Nº 7 como en el gráfico Nº 3, hay una leve tendencia creciente de participación de estos departamentos en el total de ocupados.
En números absolutos, se puede percibir tal como se esperaba que los años de pandemia afectaron ésta tendencia, presentando una caída en la participación.

Es de destacar que la caída en la región no es tan importante como el descenso de ocupados en el sector a nivel nacional en la pandemia. Seguramente lógicas locales expliquen éstas diferencias, y ésta caída se deba a caídas en los ocupados en el sector en otros departamentos, que agrupados

representan el 80% del total.
Al desagregar esta información por sexo podemos observar tal como se presenta en el cuadro Nº8 que tanto a nivel nacional como en la región analizada, los ocupados en el sector son mayoritariamente hombres.

Cuadro Nº 8 Evolución de la contribución por sexo de ocupados, por región, 2012 – 2020.

	Región		Nacional	
	% hombres	% mujeres	% hombres	% mujeres
2012	51,9	48,1	56,7	43,3
2013	52,8	47,2	55,6	44,4
2014	58,3	41,7	57,4	42,6
2015	51,5	48,5	57,0	43,0
2016	51,3	48,7	56,4	43,5
2017	53,4	46,6	56,5	43,5
2018	51,1	48,9	56,2	43,8
2019	51,8	48,2	55,0	45,0
2020	48,7	51,3	56,0	44,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

También se aprecia que la contribución de las mujeres en más importante en la región que en el total país. Si se compara el dato del último año con el primero de la serie y con el del año anterior, vemos que en la región las mujeres han aumentado su participación, en tanto en el nivel nacional se ha mantenido relativamente estable.
En el último año considerado (año central de la pandemia), los ocupados en el sector en la región definida pasan a ser mayoría mujeres.

Cuadro Nº 9 Distribución de ocupados por nivel educativo, por departamento, año 2020.

	Colonia	Maldonado	Rocha	Lavalleja	Total	Región
Sin educación formal	4	3,4	2,6	2	3,3	3,3
Primaria	13,1	8,8	9,6	20,6	12,4	10,8
Educación Media Básica	37,3	25,1	35,6	23,6	28,3	29,2
Educación Media Superior	38,9	49,4	44,4	42,9	41,6	45,8
Terciaria	6,7	12,9	7,8	10,9	13,5	10,6
Postgrado completo o incompleto	0	0,4	0	0	0,9	0,2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Respecto del nivel educativo (al año 2020), la estructura de los ocupados del sector es relativamente similar en la región considerada, aunque se observa que en la región hay más personas que han accedido a la educación media superior (en algún año) que en el total del país. . También se puede percibir que la proporción de los que tienen solo primaria es menor en la región que a nivel nacional. Por otra parte, quienes cuentan con educación terciaria tienen menos peso en la estructura

de los ocupados en la región.

Si bien por cuestiones de representatividad estadística hay que ser muy cautelosos en la generalización de conclusiones departamentales, podemos hacer notar que en el departamento que los ocupados tienen mayores niveles educativos es Maldonado, hecho que tiene que ver seguramente con dos factores: el primero en su especialización productiva en torno al Turismo y segundo en la existencia de un nodo educativo a nivel nacional con importante oferta pública y privada tanto de educación general como especializada en el sector.

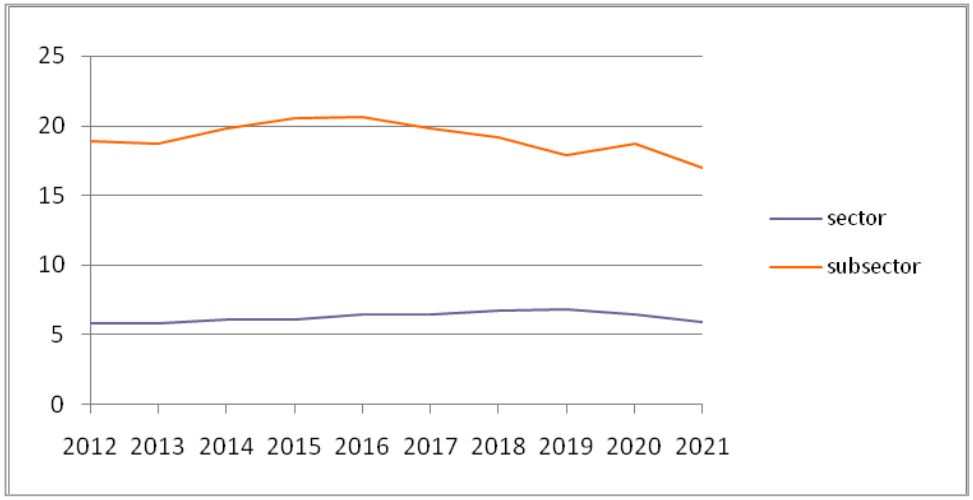
4.3 El subsector alojamiento[10]

Para el subsector Alojamiento los datos que se presentan son a nivel nacional.
Como ya se mencionó anteriormente, las personas ocupadas del sector para el año 2021 ascienden a 97574, de las cuales el 17% (16596) pertenecen al subsector alojamiento. Hasta el año 2016 esta contribución fue creciendo, año a partir del cual comenzó a decrecer alcanzando su número más bajo en el año 2021.

Si bien la contribución del sector a los ocupados totales ha tenido una leve caída en los últimos años, puede verse que el descenso de los ocupados del subsector es no solo más pronunciado sino que viene de algunos años antes.

En el siguiente gráfico se puede observar la comparación de la contribución del Sector turismo a los ocupados totales y la contribución del subsector a los ocupados del Turismo:

Gráfico Nº 4 Evolución de la contribución del Sector Turismo a los ocupados totales y de la contribución del subsector Alojamiento a los ocupados del sector



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Respecto de la distribución de ocupados por sexo, en el subsector alojamiento hay mayoría de mujeres que de hombres, tendencia que se ha mantenido a lo largo del tiempo, lo cual es una

[10] El subsector alojamiento está conformado por las categorías Hoteles y otros e Inmobiliarias, según código CIIU aplicado a las actividades turísticas.

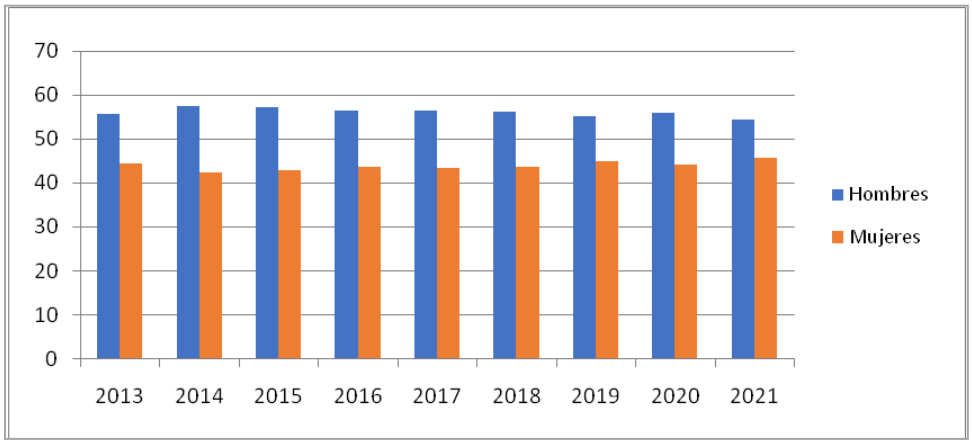
diferencia con las contribuciones por sexo a los ocupados de todo el sector:

Cuadro Nº 10 Evolución de la distribución de ocupados por sexo para el Sector Turismo y para el Subsector Alojamiento, 2013 – 2021.

	Turismo		Alojamiento	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2013	55,6	44,4	46,3	53,4
2014	57,5	42,5	46,9	53,1
2015	57,1	42,9	48,4	51,6
2016	56,4	43,6	44,3	55,7
2017	56,5	43,5	46,6	53,4
2018	56,2	43,8	49,9	50,1
2019	55,1	44,9	42,6	57,4
2020	55,9	44,1	46,6	53,4
2021	54,3	45,7	47,4	52,6

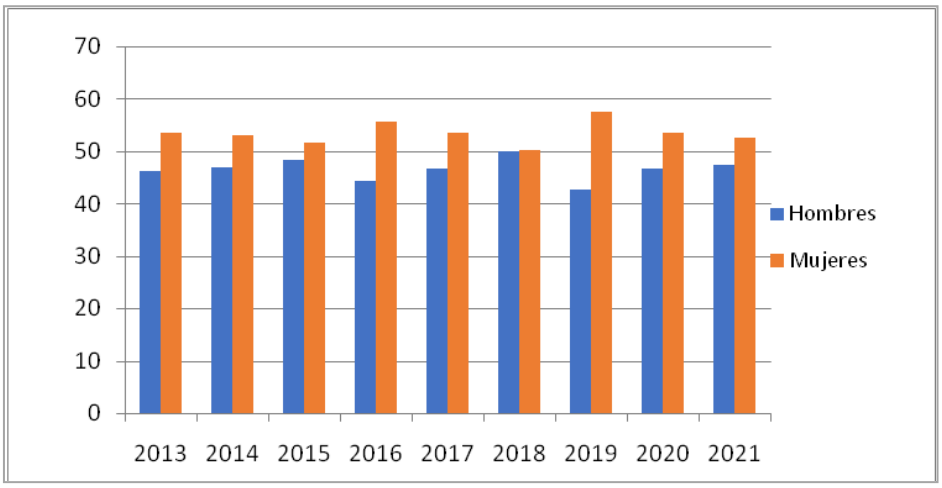
Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Gráfico Nº 5 Evolución de ocupados del Sector Turismo por sexo, 2013 – 2021.



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Gráfico Nº 6. Evolución de ocupados del Subsector Alojamiento por sexo, 2013 – 2021.



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Con relación a la formalidad, en el subsector Alojamiento la enorme mayoría de los trabajadores son formales, 94% para el año 2021, mientras que los informales solo alcanzan al 6%. Estos valores se sostienen a lo largo de la serie estudiada e inclusive hay una leve tendencia a la formalización creciente.

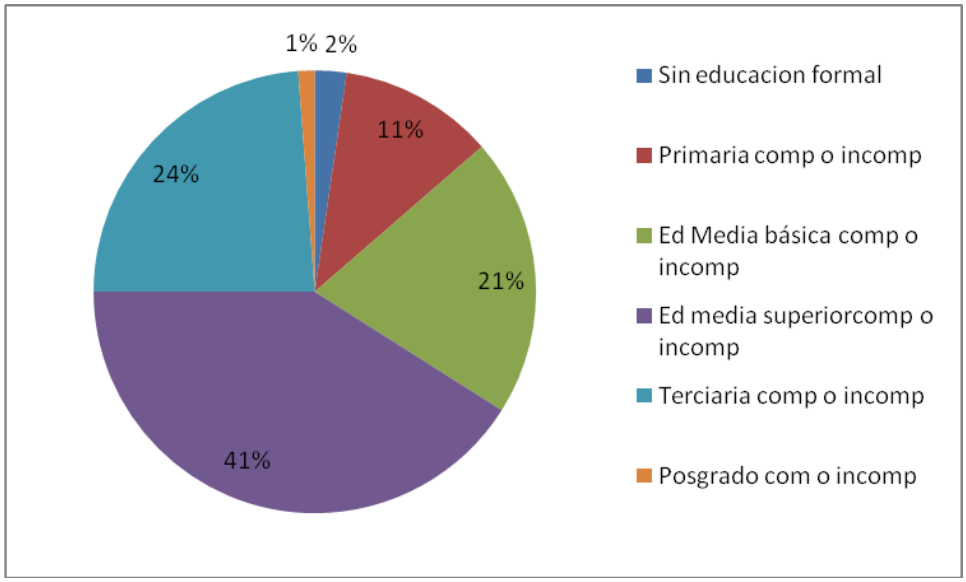
Cuadro Nº 11. Evolución de la informalidad en el Sector Turismo y en el Sub sector Alojamiento, 2013 – 2021.

	Turismo		Alojamiento	
	Formales	Informales	Formales	Informales
2013	77,5	22,5	91,7	8,3
2014	77,6	22,4	93	7
2015	76,8	23,2	92,2	7,8
2016	77,3	22,7	91,6	8,4
2017	75,7	24,2	93,4	6,6
2018	77,1	22,9	94,2	5,8
2019	75,7	24,3	93,1	6,9
2020	75,5	24,5	95,9	4,1
2021	73,8	26,1	94	6

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Respecto del nivel educativo, (con las restricciones metodológicas antes comentadas para esta variable), podemos ver la distribución para el año 2020:

Gráfico Nº 7. Distribución de ocupados del sub sector Alojamiento por Nivel Educativo, 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Como se observa en el gráfico Nº 7, los trabajadores con algún año de educación media superior son los que más contribuyen a los ocupados del sub sector, con el 41%, seguido por quienes alcanzaron la educación terciaria (24%) y de quienes tienen educación media básica (21%). Al

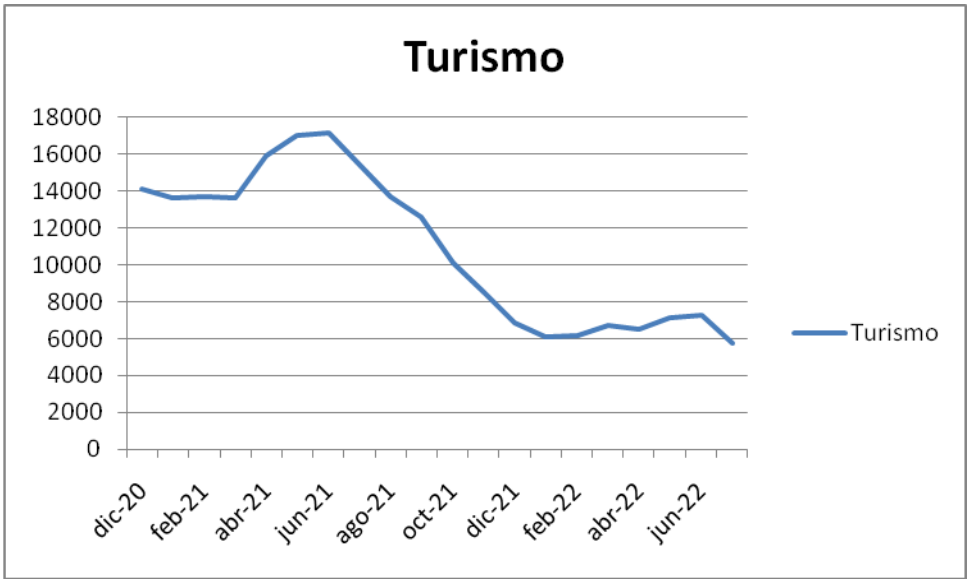
compararlo con la distribución de todos los ocupados del sector se pueden ver algunas diferencias importantes: entre los ocupados de alojamientos hay más cantidad de trabajadores con educación terciaria (10% más) que en el sector. Por su parte, hay menos cantidad de ocupados en alojamiento que tienen educación media básica que en el sector Turismo (7% menos).

Respecto de las ocupaciones más frecuentes, para el subsector Alojamiento, en los últimos 3 años es la de *limpiadores y asistentes de oficinas, hoteles y otros establecimientos*. En segundo lugar está la de recepcionista[11].
A grandes rasgos puede decirse que el subsector alojamiento se caracteriza por una población de ocupados más femenina, con mayores niveles educativos y más formales que el Sector; están mayormente ocupadas en servicios de limpieza, mantenimiento y recepción.

Seguro por desempleo

La cantidad de trabajadores del sector Turismo en seguro por desempleo para el mes de julio de 2022 es de 5768, lo que significa un 13% del total (43367).
Por su parte, los del sector alojamiento ascienden a 1977, que representan un 34% de todo el sector.
A continuación puede verse la evolución de ambos en los últimos 20 meses:

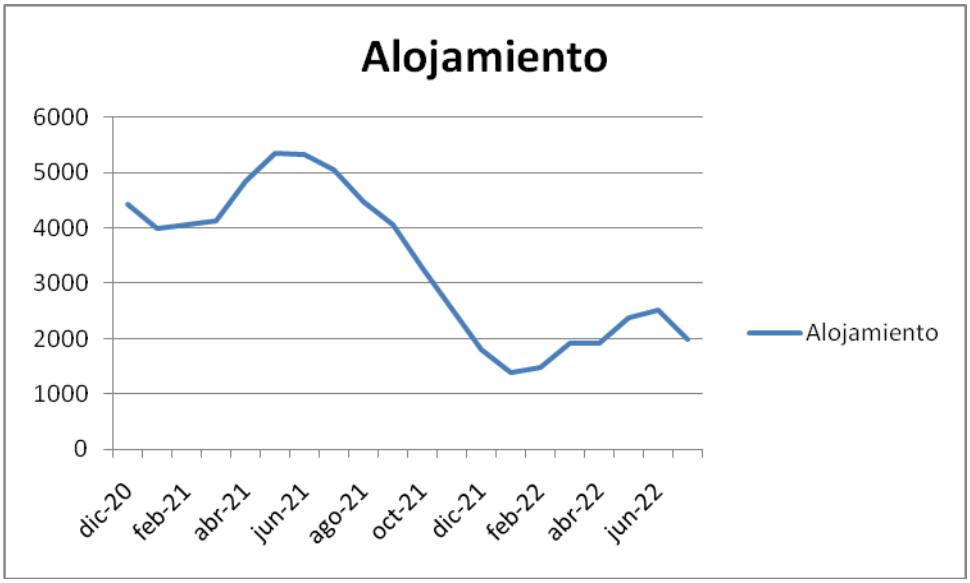
Gráfico Nº 8. Evolución de trabajadores en Seguro por desempleo del Sector Turismo. Dic 2020 – julio 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

[11] Clasificador Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO 08).

Gráfico Nº 9 Evolución de trabajadores en Seguro por desempleo del Sub Sector Alojamiento. Dic 2020 – julio 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por la UETSS – MTSS, de la ECH INE.

Como se puede apreciar la tendencia es bastante similar, teniendo los picos más altos en el otoño – invierno del año 2021, período de mayor afectación por la pandemia.

Por su parte, el período de menor cantidad es en el verano 2022, lo que se corresponde con los meses de apertura después de la pandemia. Seguramente el tema de la estacionalidad tanto del sector como del subsector se ven reflejados en estas cantidades.

4.4 La demanda sectorial[12]

Si se comparan los datos de la demanda del sector anteriores a la emergencia sanitaria con los de la última temporada estival, se evidencian pérdidas importantes en el volumen de la misma.
Si bien la pérdida se constata para todos los destinos y todos los orígenes de nacionalidad de los visitantes, algunas categorías sobresalen particularmente.
En lo referido a la demanda por zona de destino, se puede observar que todos los principales destinos del sector se han visto afectados negativamente en la comparación trimestral para cada año considerado.

De este modo, como se aprecia en el cuadro N.º 11, en todos los principales destinos turísticos del país se constató una pérdida cuantitativa de la demanda, que a nivel nacional alcanzó en 2022 a un -64% en relación al primer trimestre del año 2019 y a una variación negativa del 61% en comparación

[12] Los datos del presente apartado no incluyen el año 2021. Esto se debe al hecho de que el Ministerio de Turismo debió suspender la aplicación de la encuesta a visitantes en puestos fronterizos durante la vigencia de las restricciones a la presencialidad impuestas en el contexto del Decreto 93/020 de declaración de emergencia sanitaria. Por ese motivo no se cuenta con los datos correspondientes al primer trimestre de 2021. La aplicación de la encuesta se retomó para el mes de noviembre de 2021, no siendo metodológicamente posible la comparación entre trimestres diferentes, por lo que dicho año debió ser excluído del presente análisis.

al primer trimestre de 2020.

Si se analiza por zona de destino, se constata que Piriápolis es la localidad más afectado si se excluyen las categorías "*Tránsito*" y "*Otros – S/d*". Asimismo, sin considerar la categoría "*Tránsito*", la pérdida de este destino es la más alta en la comparativa interanual trimestralizada, tanto con respecto a 2019 como a 2020.

Por el contrario, Punta del Este fue la plaza de menor afectación se constató, perdiendo entre un 46% y un 41% de su demanda total en la comparativa 2019-2022 y 2020-2022 respectivamente. Adicionalmente, Punta del Este fue el único destino cuya demanda sectorial se mantuvo por encima del 50% para el período considerado.

El escenario del departamento de Maldonado plantea la paradoja de contar simultáneamente con el destino más afectado y el menos afectado en términos del volumen de la demanda sectorial.

Por otra parte, si nuevamente se excluyen las categorías "*Tránsito*" y "*Otros – S/d*", Colonia es el único destino que aparece peor posicionado en la comparación interanual 2020-2022 respecto a la de 2019-2022 para el trimestre considerado.

Cuadro Nº 12. Distribución de la demanda según zona de destino 2019 - 2022.

	2019		2020		2022		2019-2022	2020-2022
Zona de destino	**Total de visitantes**	**Total de visitantes (%)**	**Total de visitantes**	**Total de visitantes (%)**	**Total de visitantes**	**Total de visitantes (%)**	**Variación total de visitantes (%)**	
Punta del Este	282.348	26%	260.745	26%	153.095	39%	-46%	-41%
Colonia	68.992	6%	80.014	8%	29.741	8%	-57%	-63%
Montevideo	228.048	21%	206.692	21%	71.378	18%	-69%	-65%
Costa de Oro	67.828	6%	58.683	6%	18.842	5%	-72%	-68%
Piriápolis	95.349	9%	76.655	8%	21.756	6%	-77%	-72%
Costa de Rocha	94.014	9%	76.815	8%	36.689	9%	-61%	-52%
Litoral Termal	141.927	13%	98.875	10%	34.581	9%	-76%	-65%
Tránsito	75.102	7%	84.592	8%	6.650	2%	-91%	-92%
Otros - S/d	38.408	4%	57.839	6%	18.952	5%	-51%	-67%
Total/Media	**1.092.015**	**100%**	**1.000.908**	**100%**	**391.683**	**100%**	**-64%**	**-61%**

Fuente: Elaboración propia con base a encuestas de puestos fronterizos del Ministerio de Turismo.

Si se analiza la demanda por nacionalidad de origen de los visitantes (como se refleja en el cuadro N. º 12*)* se advierte que para todos los orígenes se constataron pérdidas importantes. Sin embargo, en el volumen de la demanda no se registran diferencias significativas en la comparativa trimestral interanual, para los años 2019-2022 y 2020-2022, manteniéndose la pérdida en niveles similares con independencia del período que se considere.

Del mismo modo, tampoco se observan diferencias significativas en la estructura de la distribución de la demanda por nacionalidad de origen de los visitantes, que se mantiene incambiada. En términos generales para todo el período considerado, se percibe un leve aumento de la demanda de turistas uruguayos, que pasan de un 10% en 2019 a un 12% en 2022, un modesto incremento de la demanda de brasileños, que ascienden del 12% al 14% durante el período 2019-

2022, y un declive moderado en la participación de turistas de origen argentino en el conjunto de la demanda, los cuales pasaron de representar el 64% en 2019 al 60% en 2022. No obstante esto último, teniendo en cuenta el peso relativo de la demanda de nacionales argentinos en la estructura general de la distribución de visitantes, la caída que registra dicha nacionalidad de origen de entre el 66% y el 63% tensiona fuertemente a la baja la demanda del sector en su conjunto. Esto puede ser particularmente notorio en destinos turísticos donde la presencia de público argentino ha sido tradicionalmente alta.

La disminución de la demanda argentina para el período 2019-2022, que significó un total de 462.627 personas menos, equivale a una pérdida del 42% de la demanda total de visitantes del año 2019. La pérdida en la misma categoría para el período 2020 -2022 alcanzó a 394.840 personas, constituyendo una caída del 39% sobre la demanda total de visitantes del año 2020.

Ésta proporción, que aún se ubica en niveles significativamente altos, plantea una dificultad específica respecto a los puntos de origen de la demanda sectorial. Implica que para el caso de los visitantes de origen argentino, por su participación estructural en la demanda, se vuelva necesario el diseño de estrategias diferenciadas, que permitan su combinación con la estrategia general para el sector.

Cuadro Nº 13. Distribución de la demanda según nacionalidad del visitante 2019 - 2022.

	2019		2020		2022		2019-2022	2020-2022
Nacionalidad	**Total de visitantes**	**Total de visitantes (%)**	**Total de visitantes**	**Total de visitantes (%)**	**Total de visitantes**	**Total de visitantes (%)**	**Variación total de visitantes (%)**	
Uruguayos	109.499	10%	108.798	11%	46.968	12%	-57%	-57%
Argentinos	698.591	64%	630.804	63%	235.964	60%	-66%	-63%
Brasileños	135.763	12%	126.134	13%	56.161	14%	-59%	-55%
Paraguayos	12.504	1%	13.938	1%	7.059	2%	-44%	-49%
Chilenos	21.957	2%	21.033	2%	10.469	3%	-52%	-50%
Norteamérica	26.497	2%	22.677	2%	6.236	2%	-76%	-73%
Resto de América	28.319	3%	26.430	3%	12.397	3%	-56%	-53%
Europa	49.149	5%	42.591	4%	15.442	4%	-69%	-64%
Otros - S/d	9.735	1%	8.501	1%	986	0%	-90%	-88%
Total/Media	**1.092.015**	**100%**	**1.000.908**	**100%**	**391.683**	**100%**	**-64%**	**-61%**

Fuente: Elaboración propia con base a encuestas de puestos fronterizos del Ministerio de Turismo.

5. ANÁLISIS SECTORIAL TERRITORIAL

5.1 Colonia: turismo experiencia, una estrategia de consenso

En esta sección se presentan los hallazgos derivados del proceso analítico de las fuentes de información (primarias y secundarias) consultadas en el marco de este estudio.

El departamento de Colonia, que representa una regionalización específica en el diseño metodológico del presente estudio, plantea desafíos particulares en términos del sector turístico y por añadidura, en el subsector de alojamiento.

Las entrevistas realizadas en su ámbito incluyeron actores territoriales del sector público y privado y de ellas se desprenden una serie de aspectos que ofrecen un panorama dual. Por una parte, se aprecia un alineamiento de la estrategia de desarrollo del sector de los distintos actores entrevistados, sin embargo, plantea algunas incógnitas desde el punto de vista de la demanda sectorial en el departamento.

Las entrevistas evidencian oportunidades de formación relacionadas tanto con nuevas tendencias de incorporación tecnológica al subsector como con déficits concretos de ciertos perfiles ocupacionales. Éste aspecto queda señalado en las entrevistas, como de difícil cobertura ante variaciones al alza de la demanda.

El análisis del presente apartado distinguirá dos niveles: por una parte, el estratégico, que implica una visión determinada del desarrollo del sector y el subsector, de las políticas públicas y de los macroacuerdos necesarios para la complementación entre sector público y privado. Por otro lado, el de la gestión humana, distinguible por metodologías y prácticas específicas en la gestión empresarial de los recursos humanos del subsector.

La estrategia sectorial-territorial

El relevamiento dio cuenta de un amplio consenso público-privado en torno a la visión de la estrategia para el subsector en el departamento. Este primer hallazgo es importante, en tanto sitúa a los actores territoriales en una orientación compartida hacia un horizonte común, que constituye un marco de oportunidad para actitudes de cooperación en el ecosistema del subsector.

Alinear la visión supone pensarse como subsector y como territorio, en un escenario al que en última instancia, se espera que concurran todas las partes. Esta sintonía estratégica constituye un punto de partida deseable para el establecimiento de acuerdos y la concreción tanto de acciones cómo prácticas concretas que contribuyan a optimizar la reactivación del subsector.

Al momento de las entrevistas del presente estudio, los distintos actores manifiestan un conocimiento recíproco y son frecuentes las alusiones a colaboraciones pasadas y presentes. Se evidencia el funcionamiento de ámbitos de diálogo y coordinación que no obstante la coyuntura adversa, resultan además bien valorados por las partes.

En este sentido, los actores territoriales del subsector en el departamento parecen situarse en un punto de equilibrio estratégico-político. Existe consenso respecto al rumbo que hay que tomar. Aunque la dirección se encuentra actualmente laudada, también es parte del consenso la posibilidad de revisarla toda vez que sea necesario. El diálogo y la definición conjunta son una tónica dominante del relacionamiento entre los actores en el departamento.

No obstante, hay que advertir que la apreciable tendencia a la construcción del consenso mediante el diálogo no está exenta de algunos desafíos desde el punto de vista de la constitución de los actores del mundo del trabajo. En términos de representación política, surgió como factor crítico la ausencia de un actor sindical constituido en el ámbito territorial, lo cual plantea una interrogante con relación a los posicionamientos del colectivo de trabajadores del subsector en el departamento en el marco del diálogo social observado.

De todos modos, durante las entrevistas no sólo fue posible identificar esta confluencia colaborativa entre la visión de los decisores institucionales y los operadores sectoriales, sino que ambos concurrieron en el contenido específico de la visión del subsector en el territorio, en tal sentido, se recoge a continuación una síntesis de las principales consideraciones de los actores entrevistados respecto de la situación del subsector en el departamento:

- La demanda del subsector ha recuperado dinamismo, pero no alcanza a los niveles anteriores a la disrupción de la emergencia sanitaria, en especial con relación a la demanda de la República Argentina, al igual que las primeras dificultades sintomáticas con dicho país ya en el año 2018.
- La importancia relativa de los orígenes del turismo receptivo del departamento invirtió su estructura previa, declinando la participación del turismo de origen argentino, y en particular, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Existe acuerdo en que la disminución de la demanda argentina fue parcialmente contenida a partir de un aumento de la demanda de público nacional, que no disponiendo de alternativas fuera de fronteras, se volcó al turismo interno como única posibilidad de ejercer dicha actividad en el período en que duraron las restricciones de entrada y salida del territorio nacional.

De manera que el cambio más sustancial en términos de la composición de la demanda consiste en **la modificación de la distribución regional de la demanda a nivel del público del Río de la Plata**. Así, mientras la República Argentina constituía un emisor de primer orden para el turismo departamental, y en particular para el consumo de servicios de alojamiento en el subsector, su participación se ha visto relegada a la posición que anteriormente ocupaba el turismo interno. A la inversa, **el turista nacional ha pasado de representar un nicho de explotación secundaria en la demanda total del subsector a nivel departamental a presentarse como un factor de sustentabilidad del sector en el corto plazo**, contribuyendo a contener una merma de actividad que podría haber sido peor de lo que efectivamente se ha constatado en los hechos.

Más de una entrevista reflejó la importancia que los actores asignan a la **identidad local**.

La estrategia de consenso para el desarrollo del subsector a nivel local plantea un énfasis en las capacidades humanas dispuestas de un modo específico: el de “cadena de experiencias” basados en

la complementación de la calidad del servicio con una oferta de índole vivencial, centrada en el proceso de las experiencias como un tránsito interconectado. Se trata, en esencia, de incorporar una mirada del turismo como aquello que las personas obtienen adicionalmente a la calidad del servicio. El recuerdo grato, las sensaciones de lo vivido, el contacto con la cultura y la gastronomía local; constituyen elementos del enfoque que la mayoría de los actores entrevistados coincidieron en señalar como un valor agregado a incorporar en los distintos servicios turísticos que oferta el departamento. En este sentido, el punto de partida no se plantea tan auspicioso como en la visión estratégica en sí misma.

Se trata no sólo de rescatar el valor de lo "local" y lo específicamente artesanal de la oferta sectorial-territorial, sino también de conectar los distintos servicios en el territorio. En la praxis concreta se espera que un mozo de un restaurant pueda referenciar el establecimiento que realiza el queso o el vino que está colocando en la mesa, que un recepcionista de hotel pueda recomendar en forma certera un paseo específico al huésped que se lo solicita, que la oferta pueda descentralizarse del recorrido consolidado del casco histórico sin que éste pierda su centralidad. En suma, se trata de construir una **experiencia turística integral e integradora** que ponga en valor, en cada contacto con el turista, la amplia gama de alternativas de esparcimiento y ocio que el territorio ofrece más allá del itinerario inicialmente previsto. En este sentido se considera oportuno el desarrollo de estrategias que integren los distintos circuitos en forma creativa mediante vasos comunicantes basados en la experiencia concreta.

Si bien existe acuerdo respecto a su pertinencia, el discurso de los actores lo coloca más como una deuda pendiente que como práctica vigente, por lo que el desafío se encuentra abierto.

Vale decir que estos aspectos fueron detectados como desafíos generales en el estudio precedente a nivel de la oferta del sector Turismo, constituyendo parte de los hallazgos del mismo.

La gestión humana

Un segundo nivel del análisis remite a la gestión humana del subsector en su dimensión operacional y de la praxis empresarial.

En tal sentido, las entrevistas realizadas con los actores empresariales del departamento echaron luz sobre el tipo de prácticas que predomina en la selección y reclutamiento de los recursos humanos. También se identificaron algunas ventanas de oportunidad para la formación profesional que deberían ser tenidas en cuenta a la hora de fundamentar y orientar la oferta formativa y de capacitaciones para el subsector en el territorio.

Lo primero que evidencian las entrevistas realizadas es que la composición del subsector alojamiento en el departamento de Colonia está constituida por MIPYMES que de acuerdo al Decreto 504/007. Encuadran mayoritariamente en las categorías de micro (1 a 4 personas) y pequeña empresa (5 a 19 personas). La empresa del subsector de mayor porte en el marco del presente estudio alcanzaba a 50 empleados al momento del relevamiento, ingresando en la categoría de mediana empresa (20 a 99 personas) del decreto reglamentario referido.

Asimismo, las entrevistas evidenciaron una tendencia a la mesetización de la cantidad de recursos humanos empleados, luego de una reducción concretada durante el período de emergencia sanitaria. De manera que la generación de nuevos puestos de trabajo en el subsector, parece aún distante a nivel departamental y se encuentra fuertemente condicionada por el volumen de la demanda, que aparece como el principal factor referido por parte de los actores empresariales entrevistados a la hora de decidir la contratación o la desvinculación de recursos humanos.

Una segunda característica de la composición del subsector en el departamento, es la predominancia de una tónica familiar en la gestión de los emprendimientos hoteleros del sector. Según se refirió las posadas y pequeños hoteles del departamento son gestionados, las más de las veces, por familias o personas relacionadas por vínculos de parentesco.

Según queda en evidencia que las posadas y pequeños hoteles del departamento son gestionados, en mayor medida, por familias o personas relacionadas por vínculos de parentesco.

En general, esto no es visualizado como un escollo o un desafío para la gestión, sino como un marco de oportunidad que propicia un relacionamiento basado en la confianza interpersonal y el conocimiento cotidiano.

A su vez, todas las entrevistas realizadas fueron consistentes respecto de las prácticas de selección y reclutamiento predominantes a la hora de contratar nuevos recursos. En general, la selección y contratación del personal se realiza directamente por parte de la empresa, sin intermediarios ni gestores externos a la empresa, como agencias de empleo, profesionales de la gestión humana o estudios profesionales. En el caso de las empresas medianas, se pudo constatar la misma metodología para el nivel operativo y de servicio, aunque se refirió que para el caso de los niveles gerenciales y de supervisión se han utilizado de manera ocasional los servicios de agencias especializadas de Colonia y Montevideo.

En términos ocupacionales, las competencias blandas, de relacionamiento interpersonal, orientación al cliente y vocación del servicio aparecieron como las más mencionadas. Se constata en este sentido una valoración predominantemente práctica de las capacidades y los saberes de los recursos humanos a contratar, considerándose a la formación profesional como un factor complementario o subsidiario de un buen “perfil experiente”.

La referencia personal y laboral, conjuntamente con la experiencia previa, signan la valoración que reciben los postulantes, no obstante lo cual se reconocen los saberes adquiridos en la formación curricular y la capacitación profesional como complementos deseables entre aquellas personas que poseen experiencia de trabajo en el subsector.

De manera que, tanto la escala como la naturaleza de los vínculos intra-organizacionales determinan que:

- La mayoría de las empresas del subsector **son de pequeña escala** en términos de la cantidad de personal empleado.
- Los roles y ocupaciones dentro del funcionamiento de las empresas **no siempre están claramente diferenciados**.

- La tendencia a lo largo del tiempo es de estabilidad en la composición del personal en funciones.
- En las empresas medianas, donde existe diferenciación de ocupaciones, **los mayores desafíos de rotación y dificultad de perfiles disponibles los plantea el nivel operativo**, al tiempo que el directivo-estratégico se mantiene estable.
- Los procesos de selección y reclutamiento del personal **no están intermediados** y se mantienen centralizados a nivel organizacional, siendo gestionados y controlados en su totalidad por la empresa contratante. Este modelo es dominante en los niveles inferiores de la estructura ocupacional, al tiempo que aparece con menor predominancia en aquellos roles superiores que involucran mayores niveles de calificaciones y competencias ocupacionales.
- En términos generales, **la experiencia y las referencias laborales** ejercen un peso prioritario en relación a la capacitación y la formación específica que, si bien se manifiestan como deseables, muchas veces son ofrecidas directamente por la empresa con posterioridad a la contratación del personal.
- Se identificaron dificultades tangibles a la hora de procurar contratar personal del nivel operativo, tanto por la **poca disponibilidad de perfiles** como por las **competencias blandas** (también escasamente disponibles) que se requieren para los mismos.
- En el marco de la estrategia de desarrollo de consenso que en este documento se ha denominado como "cadena de experiencias", se estima que existe una ventana de oportunidad específica a partir de la **formación de los recursos humanos del sector y el subsector en itinerarios turísticos departamentales**. No se trata de una formación para personas desempleadas que desean insertarse en el subsector (aunque no debiera excluirlas), sino de una formación específica para aquellas personas que, encontrándose empleadas en el sector, se desempeñan en posiciones estratégicamente claves para conectar la experiencia que gestionan con otras disponibles en el territorio.
- La formación en habilidades digitales y el manejo de nuevas tecnologías aparece como indispensable para la adquisición de nuevas capacidades por parte del personal empleado, sin que las TICS se perciban, por el momento, como un factor potencial de sustitución del capital humano, sino como una modernización ineludible del sector.

5.2 Lavalleja: la naturaleza como argumento[13]

El departamento de Lavalleja constituye un caso atípico en el marco del presente estudio.
Si se observa el cuadro de la distribución de la demanda por zona de destino en el apartado de caracterización del sector, se aprecia que ninguna localidad del departamento aparece en las menciones de la encuesta, pese a estar contemplada como categoría de respuesta en los formularios de recolección de la misma. Adicionalmente, sólo el 4% de las menciones para 2019 y el 5% de las menciones para 2022 refieren a la categoría "Otros – S/d", por lo que se puede decir que Lavalleja se encuentra aún en un escenario incipiente en materia de desarrollo del sector Turismo.
No obstante lo anterior, esto no implica que no se estén realizando diversos esfuerzos con el fin de potenciar las capacidades y recursos que el departamento posee de cara al crecimiento de su participación en la demanda total y la generación de un corredor turístico con mejor posicionamiento en la oferta turística nacional.

Cuando se piensa en el departamento de Lavalleja, resulta inevitable detenerse en el carácter único de su naturaleza.
Las características geográficas y topográficas del departamento constituyen, no sólo un rasgo de su identidad[14] y de las actividades productivas que en él se desarrollan, sino un diferencial específico de su aporte a la oferta turística nacional.

El paisaje de serranía con hitos territoriales como Villa Serrana y algunas elevaciones geológicas de su territorio como el Cerro Arequita o el Cerro del Verdún componen un capital turístico único, que ningún otro destino del turismo tradicional a nivel nacional posee en iguales condiciones.
En tal sentido, resulta sintomático que en las entrevistas realizadas emergiera un marcado énfasis en dicho aspecto por parte de los actores consultados.

Adicionalmente, se pudo constatar que existe un vector turístico basado en eventos al aire libre, los que también integran el componente de la naturaleza y el paisaje como elemento constitutivo, entre los cuales se cuentan el festival Minas y Abril y la Semana de Lavalleja, entre otros. No obstante, no se incluye a estos eventos en la caracterización de la oferta del presente apartado por tratarse de instancias focalizadas en el tiempo, contrarias a la desestacionalización de la oferta que caracteriza al departamento y que, a diferencia del capital departamental específico, no constituyen un diferencial respecto de otros departamentos con propuestas del mismo tipo.

Durante las entrevistas realizadas, se pudo establecer incluso que, en términos de percepción de la coyuntura sectorial por parte de los actores, Lavalleja no padeció las restricciones de la emergencia sanitaria por Coronavirus en la profundidad e intensidad constatadas para los restantes departamentos del presente estudio. La explicación principal al respecto refiere a la alta prevalencia del turismo interno en la estructura de la demanda turística del departamento y a las características

[13] El universo de entrevistas correspondiente al departamento de Lavalleja resultó menor al inicialmente proyectado, por lo que el campo para este territorio, lejos de la saturación, constituye un insumo preliminar que debe ser considerado con la precaución del caso. Como se verá, algunos de los hallazgos identificados explican en cierta medida la dificultad en la concreción de un número más elevado de entrevistas. Se previene al lector respecto al alcance de las valoraciones que pudieran realizarse en función de los hallazgos que aquí se presentan.
[14] El paisaje serrano se encuentra plasmado, junto al cerro Arequita, en el escudo oficial del Departamento.

de los segmentos turísticos que el departamento oferta.

Respecto de lo anterior, una vez establecido el componente del paisaje y del entorno natural como diferenciales constitutivos que cimientan transversalmente la oferta turística en el departamento, resultó de particular interés la desagregación de sus segmentos de oferta, sin perjuicio de estrategias ulteriores a explorar, que se detallarán hacia el final del presente apartado.
Respecto de la segmentación de la oferta turística departamental, se pudieron identificar al menos tres eslabones principales que caracterizan la oferta turística del departamento:

- Turismo de naturaleza (Ecoturismo)
- Turismo espiritual
- Turismo aventura

Cabe señalar que los tres segmentos se encuentran transversalmente atravesados por el capital departamental específico mencionado al inicio del presente apartado, signado por una puesta en valor del contacto con la naturaleza, la salud y el bienestar que de ello se deriva, la actividad física en entornos naturales y la oportunidad de experimentar alternativas turísticas alineadas con los nuevos valores del desarrollo sostenible y la conservación del ambiente.
No obstante, es posible reseñar las características específicas más salientes de cada segmento identificado:

Turismo de naturaleza: Según el glosario de la Encuesta de Turismo de Residentes del Instituto Nacional de Estadística de España[15], se trata de aquellos paseos y viajes orientados a la realización de actividades de esparcimiento y recreativas en entornos naturales. Puede incluir actividades deportivas y/o de relacionamiento y conocimiento de la naturaleza en un espacio físico determinado.
Por su parte, la Organización Mundial del Turismo (OMT) entiende que es aquel turismo que "*gira en torno a la naturaleza y la principal motivación de los turistas es la observación y la apreciación del entorno natural, así como de las culturas tradicionales prevalecientes en las zonas naturales. Incluye aspectos pedagógicos y de interpretación de la naturaleza. (…) Minimiza los impactos negativos sobre el entorno natural y sociocultural. (y) Contribuye al mantenimiento de las zonas naturales que constituyen el atractivo ecoturístico"* (OMT, 2002)[16].

Por tanto, se puede afirmar que los atractivos naturales del departamento de Lavalleja descritos en el presente apartado dan cuenta del potencial del mismo a la hora de ofertar un turismo de naturaleza conforme a los atributos que diversas fuentes le atribuyen a dicho subtipo de oferta turística.

Turismo espiritual: Aunque no existe un consenso absoluto respecto al uso de los términos turismo espiritual y turismo religioso como equivalentes; el primero resulta, en principio, más abarcador que el segundo a la vez que, según algunos enfoques, también lo contiene.
Según Palma Hernández, "*el turismo espiritual es una práctica que integra tanto variables religiosas como de bienestar y al mismo tiempo acoge a aquellos que siguen una espiritualidad holística no*

[15] https://www.ine.es/DEFIne/es/concepto.htm?c=5337&tf=&op=30022
[16] https://www.unwto.org/es/desarrollo-sostenible/ecoturismo-areas-protegidas

religiosa." (Palma Hernández, 2020:193).

Una publicación de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal de México advierte que el turismo espiritual refiere a "*un sector de personas que busca en sus viajes o desplazamientos además de aspectos de recreo, placer o culturales, conectar su mente y espíritu a través de la práctica de rituales con aspectos de carácter místico.*" (SECTUR, 2009:13)

Partiendo de las nociones reseñadas, es dable considerar que el departamento de Lavalleja posee puntos de interés que cristalizan un potencial turístico innovador para quienes, por el efecto del desarrollo material de la vida urbana asociado a la polución sonora y ambiental en general y la progresiva aceleración del ritmo de vida y el estrés laboral; constituyen un escenario de partida que plantea desafíos promisorios para su expansión y la maximización de sus efectos, no sólo desde el punto de vista de la composición de la oferta que el departamento disponibiliza, sino también en lo concerniente a las oportunidades de salud y bienestar de las personas que optan por dicha modalidad de esparcimiento y desconexión.

El Cerro del Verdún, que alberga el Santuario de la Virgen de la Inmaculada Concepción, el Valle del Hilo de la Vida con sus yacimientos minerales arqueológicos y el Templo Budista Chagdud Gonpa Sengue Dzong, que ha captado la curiosidad del público en años recientes desde su inauguración, constituyen algunos de los principales destinos de interés que caracterizan a este tipo de oferta en el departamento.

Turismo aventura: Al igual que ocurre con el concepto de turismo espiritual, la noción de turismo aventura no está estrictamente laudada en términos conceptuales. Ocurre con ella lo que con otros segmentos turísticos cuyos límites aparecen poco claros, y con frecuencia solapados entre actividades que comparten características en común o que giran alrededor de los mismos elementos constitutivos, como el entorno natural, la actividad física, el deporte, u otros.

Una primera aproximación posible es la propuesta por la Oficina para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Sustentable del Turismo Aventura de Brasil, que acuño tempranamente al Turismo aventura como un "*(...) segmento de mercado turístico que promueve la práctica de actividades de aventura y deporte recreativo, en ambientes naturales y espacios urbanos al aire libre, que involucran riesgos controlados, exigiendo el uso de técnicas y equipamientos específicos, la adopción de procedimientos para garantizar la seguridad personal y de terceros, y el respeto al patrimonio ambiental y sociocultural.*"[17] (Braga Pinto, 2008:29).

Algunos años después, la Asociación Brasilera de Normas Técnicas (ABNT) definió al Turismo Aventura como "*actividades ofrecidas comercialmente, usualmente adaptadas de las actividades de Turismo de Aventura, que tengan al mismo tiempo el carácter recreativo e involucren riesgos evaluados, controlados y asumidos*"[18] (Braga Pinto, 2008:31).
Como se puede apreciar, se trata de definiciones muy similares, con distintos grados de desagregación y detalle en la caracterización de los componentes del segmento.

[17] https://www.feriasvivas.org.br/wp-content/uploads/2014/10/MTur-ABETA-Diagnostico-do-Turismo-de-Aventura-no-Brasil-2009.pdf

[18] Ibid.

Finalmente y más reciente en el tiempo es la definición de la Organización Mundial del Turismo que denomina afirma que "*El turismo de aventura es un tipo de turismo que normalmente tiene lugar en destinos con características geográficas y paisajes específicos y tiende a asociarse con una actividad física, el intercambio cultural, la interacción y la cercanía con la naturaleza. Esta experiencia puede implicar algún tipo de riesgo real o percibido y puede requerir un esfuerzo físico y/o mental significativo.*"[19] (OMT, 2019:37)

En suma, se puede concluir que el turismo aventura posee puntos de contacto con el turismo naturaleza, en particular por el entorno específico en que ambos se desarrollan, al tiempo que se diferencia de este último por la presencia de actividades físicas de tipo deportivo que con frecuencia involucran riesgos controlados, así como la utilización de insumos técnicos específicos para su debida gestión y prevención.

De las entrevistas realizadas surge que, si bien la caracterización aquí presentada no agota la totalidad de los segmentos de la oferta turística del departamento, se trata de los tres segmentos mayoritarios, los que a su vez podrían contener y/o estar en relación con otros segmentos de participación minoritaria en el conjunto de la oferta.

A nivel del subsector alojamiento, se verifica un predominio de propuestas personalizadas, de pequeña escala, como posadas, casas de campo, cabañas y fincas particulares y sólo en menor medida (fundamentalmente mediante el Parque de Vacaciones UTE-ANTEL, que alcanza a unas 160 habitaciones[20]) infraestructuras de alojamiento a gran escala. A nivel urbano y en consonancia con el resto del departamento, la oferta se compone de pocos hoteles con una cantidad moderada de plazas.

Ante la consulta sobre el empleo en el subsector, la mayoría de las entrevistas evidenciaron una tendencia a la estabilidad en la cantidad de la población ocupada, sin que se avizoren grandes cambios para el futuro próximo. En contraste a la estabilidad mencionada, se advierte que el aumento del empleo provocado en el contexto del subsector está dado fundamentalmente por las nuevas inversiones que llegan al departamento orientadas a la construcción de chacras, y que refieren *stricto sensu* a puestos de trabajo de la industria de la construcción que, por tratarse de ocupaciones de naturaleza muy distinta, no permanecerán una vez finalizadas las obras en curso que justifican su contratación.

Por su parte, si bien el alcance del campo metodológico correspondiente al departamento impide detallar cuál es la dinámica habitual de los procesos de selección y reclutamiento de los recursos humanos por parte de las empresas del subsector, se pudo saber que con frecuencia se recurre a la recomendación mediante referencias personales, con un predominio de perfiles de mantenimiento y mozo entre los más solicitados. No obstante, a diferencia del departamento de Colonia, se desconoce el nivel de sistematización de dicha práctica entre las empresas del subsector a nivel

[19] https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284420858#:~:text=El%20turismo%20de%20aventura%20es,la%20cercan%C3%ADa%20con%20la%20naturaleza

[20] https://www.audhe.org.uy/Jornadas_Internacionales_Hist_Econ/CLADHE1/trabajos/Acosta_Javinson_111.doc

departamental y el requerimiento cuantitativo de los perfiles mencionados.

A nivel de la oferta formativa se pudo corroborar que escasean las propuestas de formación específicas para el sector en el departamento, estando éstas fundamentalmente a merced de iniciativas asociativas ocasionales entre instituciones públicas, como el INEFOP y el Gobierno Departamental.

Por último, una vez que se logró caracterizar la oferta turística departamental y la demanda sectorial del departamento, se procuró indagar acerca de la estrategia territorial para el sector, lo que evidenció algunos hallazgos significativos que conviene detallar por cuanto continúan condicionando el desarrollo sectorial en el departamento:

- No está instituida la gobernanza del sector en el departamento y existe un déficit de asociatividad entre los actores del mundo del trabajo y empresarial que inhiben la construcción de una mirada de conjunto. En tal sentido, se verifica que no existe ningún ámbito de participación tripartita entre los actores del sector a nivel territorial y, adicionalmente, los actores no están constituidos, predominando una lógica fragmentaria que alienta la dispersión y descoordinación de las estrategias del desarrollo sectorial.

- Producto de lo anterior, no existe una estrategia departamental de desarrollo del Sector Turismo en la que converjan de manera sistemática y planificada los distintos actores que, como se advirtió, no han laudado aún sus formas de estructuración y funcionamiento organizacional.

- El Gobierno Departamental se encuentra realizando esfuerzos para la instalación de una mesa de trabajo que tienda a la concreción de un ámbito de gobernanza sectorial-territorial, a fin de institucionalizar el diálogo tripartito de forma tal que permita colocar en el centro los desafíos de desarrollo del sector en el departamento y las políticas públicas necesarias para su impulso.

Por lo tanto, la principal conclusión del presente apartado advierte sobre la preeminente necesidad de que los actores territoriales del sector asuman la importancia de constituirse en un ámbito específico de participación conjunta para la gobernanza sectorial-territorial, a fin de cimentar bases estables para un diálogo tripartito institucionalizado que permita establecer una hoja de ruta para el desarrollo del sector en el departamento y políticas públicas eficientes, coherentes, pertinentes y oportunas para su potenciación.

En este sentido, se advierte que el Gobierno Departamental debería asumir un rol de liderazgo en el proceso, conjuntamente con otros organismos del ámbito nacional. Asimismo, y sin perjuicio de lo anterior, se entiende deseable la concurrencia de organismos especializados como ANDE, INACOOP e INEFOP a fin de evaluar sus específicas aportaciones para el logro de sinergias con el gobierno departamental y los actores sectoriales del territorio de cara a la concreción del escenario meta que se plantea.

En la misma dirección, procesos de diálogo social focalizado en el sector podrían ser de importante utilidad como catalizadores de la discusión y el intercambio entre las partes para el

establecimiento de acuerdos que abonen la estrategia de articulación.

Finalmente, en segundo término y como consecuencia de lo anterior, se puede concluir que los esfuerzos de formación profesional relacionada al sector y el subsector en el departamento deberían dirigirse prioritariamente a aspectos como:

- Gobernanza público-privada
- Emprendedurismo asociado a los segmentos de la oferta turística departamental
- Innovación y asociativismo
- Cadenas productivas sectoriales

5.3 Maldonado y Rocha - sol y playa: una apuesta ¿segura?

Los apartados de análisis territoriales presentados al momento evidencian problemáticas bien delimitadas, cuya génesis se inscribe en la particular etapa que transitan ambos departamentos en sus sendas hacia el desarrollo del Sector Turismo en su específico contexto territorial. Se trata de desafíos propios de la evolución hacia la consolidación de la oferta turística local, y de la identificación y construcción de su demanda.

La oferta sol y playa: la centralidad de un rasgo de identidad

La oferta turística de los departamentos de Maldonado y Rocha plantea un escenario bien diferenciado respecto de los territorios analizados previamente.

De los 672 km que componen la franja costera del país, el tramo compuesto por estos departamentos es el único que se ubica sobre el Océano Atlántico, al tiempo que los restantes departamentos se posicionan sobre las márgenes del Río de la Plata. [21]

Según la Organización Mundial del Turismo "*El turismo costero se refiere a actividades turísticas que tienen su base en tierra costera, como la natación, el surf, tomar el sol y otras actividades costeras de ocio, recreo y deporte que tienen lugar a orillas de un mar, un lago o un río. La proximidad a la costa es también una condición para los servicios e instalaciones que dan apoyo al turismo costero.*" (OMT, 2019:47)[22].

Se trata de una característica geográfica de ambos territorios que los posiciona en una situación de privilegio para la explotación costera como recurso definitivo de la oferta turística de sol y playa. Este tipo de oferta, amén de constituir un rasgo central de la identidad turística y departamental, ha signado históricamente la oferta turística del país en su conjunto.

Adicionalmente, la oferta turística de los departamentos de Maldonado y Rocha plantea una capacidad de adecuación simultánea, por una parte, las preferencias del visitante en términos de

[21] https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/ficha%2002%20-%20LA%20ZONA%20COSTERA%20DEL%20URUGUAY.pdf

[22] https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284420858#:~:text=El%20turismo%20de%20aventura%20es,la%20cercan%C3%ADa%20con%20la%20naturaleza

contacto con la naturaleza, infraestructura y servicios y tipología del alojamiento; y por otro lado a la capacidad económica del turista que constituye, las más de las veces, un condicionamiento de las alternativas disponibles para cada estructura de preferencias particular.

En tal sentido, las entrevistas realizadas dieron cuenta de esta capacidad de adecuación de la oferta de ambos departamentos. Se refirió en múltiples oportunidades por parte de los actores entrevistados una variedad de alternativas de alojamiento con diversidad de tipologías y precios así como de servicios asociados. Al respecto, es dable decir que tanto Maldonado como Rocha ofrecen al visitante alternativas satisfactorias en todas las categorías de alojamiento.

A su vez, considerados como oferta conjunta de sol y playa, dicha capacidad se expande, por cuanto cada departamento ofrece una especialización particular dentro de dicha clasificación, con Rocha como alternativa dominante para visitantes con estructuras de preferencias orientadas al contacto con la naturaleza y un equilibrio entre infraestructuras y entorno, y Maldonado, que también posee una oferta de similares características, con la infraestructura y los servicios en el centro de la oferta turística departamental. Un indicador orientador de esto último se presenta en el estudio *Valoración Económica de activos en la Zona costera uruguaya*[23] que publicó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en 2019 en el marco del Plan Nacional de Adaptación de la Zona costera. Allí se indica la cantidad de metros cuadrados de padrones urbanos construidos para los departamentos que componen la franja costera nacional, desprendiéndose que mientras Rocha cuenta con 806.459 m², Maldonado alcanza a los 9.775.238 m² de padrones urbanos edificados, es decir, doce veces más.

Con relación a la demanda, si se vuelve sobre el cuadro número 11 del apartado de caracterización del sector se aprecia que los principales destinos relevados de ambos departamentos acumularon conjuntamente el 54% de la demanda total de visitantes para el primer trimestre del año 2022.

Al mismo tiempo, relevamientos recientes de los principales portales digitales de reserva de alojamiento muestran que cinco de los seis primeros destinos posicionados en el ranking de búsqueda de alojamientos vacacionales para la temporada 2022-2023 de la plataforma Mercado libre corresponden a los dos departamentos en análisis, incluyendo los tres primeros lugares (Punta del Este, Piriápolis y Barra del Chuy), con Piriápolis como el destino de mayor crecimiento interanual de búsquedas online, alcanzando un 23% de incremento en la plataforma Casas en el Este.[24]

Si bien son datos parciales que no abarcan la totalidad de la demanda del subsector ni pueden asimilarse a ésta, constituyen un elemento indicativo de la distribución de la demanda para la temporada 2022-2023.

En definitiva, lo anterior pone de relieve la importancia superlativa de la contribución que la oferta de sol y playa de estos territorios aporta al conjunto de la oferta turística nacional.

Participación y gobernanza: cuando el tejido asociativo funciona

Habiendo analizado brevemente la composición de la oferta y algunas tendencias de la demanda para la temporada 2022-2023, se plantean a continuación los hallazgos de aspectos que se presentan

[23] https://www.ambiente.gub.uy/oan/documentos/Valoraci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-de-la-faja-costera.pdf

[24] https://www.elobservador.com.uy/nota/ranking-los-9-destinos-mas-buscados-para-veranear-en-uruguay-20221212125911

resueltos a priori, particularmente en la comparación con los territorios analizados anteriormente, para luego dar cuenta de algunos elementos problemáticos que aún plantean desafíos, tanto para las políticas de empleo y formación profesional como para las de estímulo económico en general.

En primer lugar, se puede afirmar que el primer hallazgo relevante en el marco del presente estudio para los departamentos de Maldonado y Rocha refiere al nutrido tejido asociativo que muestran ambos territorios, de la mano de una elevada capacidad de organización para la cooperación, particularmente del sector empresarial, pero también de sindicatos sectoriales que muestran presencia territorial, fundamentalmente en el caso de Maldonado.

En el contexto de las entrevistas realizadas se pudo identificar al menos diecisiete organizaciones y/o ámbitos de participación que agrupan a empresas y trabajadores del sector en el ámbito hotelero, inmobiliario y gastronómico, entre otros, contando en algunos casos con participación de instituciones públicas municipales y/o departamentales.

Esta vasta red de organizaciones relacionadas al sector y el subsector da cuenta de una gobernanza y una asociatividad de larga data en ambos territorios, que sintetiza una fortaleza estructural de estos departamentos y una apuesta sólida de los actores locales por la organización como herramienta para la construcción de consensos, la búsqueda de oportunidades y la concreción de acuerdos en torno a estrategias de desarrollo productivo.

Este aspecto posiciona a Maldonado y Rocha en una situación comparativamente mejor en términos de su gobernanza sectorial-territorial que los restantes departamentos estudiados, donde esta se muestra todavía incipiente o aún inexistente.

No obstante, si bien se pudo verificar que desde el punto de vista de la representatividad de los actores y de su específica gobernanza la situación de ambos departamentos se presenta a priori suficientemente saldada, esto no ha obstado (más bien probablemente ha contribuido) a la identificación y delimitación de problemas que en el marco de las entrevistas fueron apareciendo con mayor o menor intensidad y recurrencia, y que pueden resumirse en torno a las siguientes dimensiones fundamentales:

a. Ciclo económico sectorial
b. Procesos de selección y reclutamiento y ocupaciones clave

El ciclo económico sectorial - Desestacionalizar la demanda: una apuesta impostergable

Respecto de la primera dimensión, durante las entrevistas realizadas se constataron alusiones frecuentes a la dificultad que representa en ambos departamentos la combinación de una demanda turística estacional con una estructura de costos operativos que trasciende la temporada estival. Se refiere en más de una oportunidad durante las entrevistas que la conjunción de ambos factores compromete la viabilidad de las empresas del subsector. En tal sentido, las tarifas públicas y las cargas sociales e impositivas son las menciones más frecuentes en el contexto del planteo.

La referencia a esta problemática obliga a volver sobre las características de la demanda turística de los departamentos en estudio.

Los distintos actores coincidieron en señalar que la temporada turística, y por lo tanto el ciclo productivo del Sector Turismo en los departamentos, se extiende aproximadamente desde la última

semana de diciembre a la última semana de febrero, con la adición posterior de la Semana de Turismo. Asimismo, algunos actores llegaron a advertir que a su juicio la duración de la temporada estival se ha reducido respecto de lo que fuera en décadas anteriores, tanto en la duración total de la temporada en el calendario como en la cantidad de días de estadía de los visitantes.
Conjuntamente con lo anterior, se alude en las entrevistas al hecho de que, fuera de la temporada estival y la Semana de Turismo, los únicos remanentes de demanda que ameritan la operativa del subsector se concentran en los fines de semana, aunque en ningún caso se especifica si existe algún fin de semana que sobresalga por sobre los demás o si los feriados que generan fines de semana largos resultan especialmente propicios para los operadores. Si bien este último punto de los fines de semana largos parece plausible, no surgió espontáneamente explicitado en las entrevistas realizadas.

No obstante, e independientemente de las percepciones, la marcada estacionalidad y calendarización de la demanda del sector en estos territorios se presenta como un condicionamiento insoslayable para la viabilidad financiera de las empresas.
Con frecuencia se deben afrontar costos fijos durante todo el año, que sólo encuentran posibilidades de recuperación en oportunidad de las aproximadamente diez semanas que comprende la temporada y los fines de semana en que eventualmente se logra un retorno redituable. Esto representa un desafío para cualquier emprendimiento y coloca a los operadores del subsector en condiciones muy disímiles a la hora de enfrentar cualquier contracción de la demanda en el sector.

A nivel de la gestión humana, se advierten impactos en las prácticas empresariales, atravesadas en buena medida por el porte de cada operador en el sector. Así, se detecta que mientras las empresas de mayor porte disponen de recursos suficientes para capacitar a su propio personal y tienden a hacerlo rotar entre distintas empresas o emprendimientos de un mismo grupo empresarial con la finalidad de lograr continuidad y no perder personal calificado entre zafras estacionales; las empresas de menor porte, en cambio, tienen problemas para concretar dinámicas de rotación de ese tipo y son más propensas a encontrar dificultades para la localización de personal idóneo de cara a cada nueva temporada estival. Asimismo, se refiere que para eventos puntuales se recurre ocasionalmente a recursos humanos de Montevideo.

Respecto a la dinámica estacional del ciclo productivo sectorial, se constataron dos niveles de abordaje de parte de los actores entrevistados.
Por una parte, se evidenció a nivel de los actores públicos y de algunas organizaciones empresariales el interés y la decisión de potenciar los circuitos y las propuestas de oferta turística extra-estivales, con la finalidad de trascender el binomio sol y playa y tender al desarrollo de alternativas desestacionalizadas que puedan acoplarse a la oferta característica de ambos departamentos en forma complementaria.

En conjunto, la oferta desestacionalizada y la estacional permitirían mejorar las condiciones de factibilidad de las empresas, incrementando la demanda fuera de temporada con el fin de efectivizar dinámicas de turismo similares a las identificadas en los departamentos de Colonia y Lavalleja.
En el caso de Rocha la generación del circuito desestacionalizado refiere fundamentalmente a la intención de potenciar los atractivos de turismo de naturaleza que el departamento ya posee en forma subsidiaria de su protagonismo costero, como las lagunas de Rocha, Castillos y Negra, los palmares al norte de la ciudad de Castillos[25], el Cerro Picudo en el Parque Nacional San Miguel, el

[25] Así como Lavalleja, que incluye al Cerro Arequita en su escudo departamental, Rocha hace lo propio con la palmera *Butia odorata*, principal especie de los palmares presentes en los bañados del departamento.

monte de ombúes sobre las márgenes del Arroyo Valizas y el avistamiento de aves en todas las zonas antedichas, entre otras opciones de turismo extra-costero. Adicionalmente, se detectó en el turismo de compras de la ciudad de Chuy, relacionado a los *Free Shops* allí instalados, un componente de la oferta que ya se encuentra desestacionalizado en la actualidad. Se entiende que este último componente de la oferta turística departamental también plantea una alternativa a profundizar para la desestacionalización del turismo a nivel de dicha localidad[26].

En cuanto a Maldonado, las alternativas de oferta en pos de la desestacionalización se enfocarían en menor grado en el turismo de naturaleza, signado por las sierras de Aiguá, las propuestas apacibles de Pueblo Garzón y Pueblo Edén o el Arboretum Lussich con sus más de ochenta especies de plantas autóctonas y cuatrocientas exóticas en sus ciento noventa y dos hectáreas de extensión[27]; y en mayor grado en la profundización de los procesos de radicación y afincamiento en el departamento y en Punta del Este en particular por parte de ciudadanos de origen argentino y montevideano, que producto de la pandemia optaron por instalarse en forma permanente, transformándose de visitantes a residentes. A esto se agrega la creciente oferta de centros educativos de gestión privada que han elegido a Maldonado como destino para descentralizar sus ofertas formativas, coadyuvando al arraigo de las nuevas poblaciones que se viene percibiendo por parte de los actores.

A su vez, durante las entrevistas se refiere que se han realizado una serie de inversiones desde el punto de vista de los amenities y los servicios de los alojamientos (gimnasios, barbacoas, cines, piscinas de interior y exterior, y en general servicios complementarios al alojamiento) que apuntan en la dirección que se han trazado los actores del departamento entrevistados de que Punta del Este deje de ser un destino exclusivamente de sol y playa y pueda desestacionalizar su oferta turística. Se advierte sin embargo que este proceso no fue un efecto de la emergencia sanitaria atravesada sino que venía gestándose previamente y continúa acentuándose, y a su vez se relaciona con otros procesos de instalación de zonas francas y grandes tecnológicas que hacen que algunos servicios turísticos (de alojamiento, comerciales y gastronómicos) empiecen a recibir los impactos positivos de estos procesos productivos conexos.

Por último, pueden identificarse algunos otros factores con capacidad de gravitar en la apuesta por la desestacionalización de la demanda del subsector alojamiento, particularmente en lo relacionado al turismo de eventos temáticos. Refiere a lo que la OMT define como "turismo de negocios", esto es "*un tipo de actividad turística en la que los visitantes viajan por un motivo específico profesional y/o de negocio a un lugar situado fuera de su lugar de trabajo y residencia con el fin de asistir a una reunión, una actividad o un evento. Los componentes clave del turismo de negocios son las reuniones, los viajes de incentivos, los congresos y las ferias.* " (OMT, 2019:43)[28]. En tal sentido, tanto el Centro de Convenciones de Punta del Este como el recientemente inaugurado

[26] Sin embargo, y aunque se identifica al turismo de compras como un potencial dinamizador del Sector Turismo para la localidad de Chuy y alrededores, se puede anticipar un impacto más bien moderado en el subsector alojamiento, por ser un tipo de turismo que puede desarrollarse durante el día desde localidades de la región mediante vehículo particular y/o excursiones específicas a tal fin.

[27] https://www.maldonado.gub.uy/municipio/maldonado/parques_y_paseos

[28] https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284420858#:~:text=El%20turismo%20de%20aventura%20es,la%20cercan%C3%ADa%20con%20la%20naturaleza

Museo de Arte Contemporáneo Atchugarry pueden servir al desarrollo de este subtipo de oferta turística en clave desestacionalizada.

En un segundo nivel menos estratégico y más operativo del abordaje de la estacionalidad de la demanda se pudo distinguir un énfasis de los actores empresariales en torno a la posibilidad de establecer modalidades de contratación por jornal o por períodos acotados, que atiendan a la calendarización focalizada de la demanda que gestionan los alojamientos. Se plantea que una figura de contratación de esas características facilitaría la flexibilidad de las empresas del subsector para adaptarse a las variaciones cíclicas del volumen de la demanda y por consiguiente generaría un impacto positivo en la sobrevida financiera de las mismas.

La selección y el reclutamiento: una gestión ad hoc

En otro orden, consultados por las dinámicas de selección y reclutamiento, la mayoría de los actores entrevistados coincidieron en señalar que las empresas del subsector no utilizan, o utilizan muy escasamente los servicios de intermediación laboral públicos y privados. En general no se apela a agencias de empleo privadas ni a los servicios públicos de la Dirección Nacional de Empleo e INEFOP. En algún caso se conocía el servicio pero no se pudo referir ejemplos de utilización por parte de las empresas del subsector a nivel local.

En su lugar, los canales habituales para la selección y el reclutamiento del personal refieren a, por una parte, la recomendación verbal y las referencias personales, y por otro lado a la publicación en la prensa escrita local y/o vía redes sociales. Se sobreentiende del relato de las prácticas de selección y reclutamiento una escasa planificación de estos procesos, con predominio de mecánicas artesanales y ad hoc para cada puesto particular.

No obstante, si bien las prácticas no dan muestras de una sistematicidad y planificación adecuadas, sí se constata un conocimiento cabal de los perfiles de los cargos que se convocan, así como de las principales competencias ocupacionales valoradas para cada uno de ellos.

Ocupaciones clave

En el contexto de lo anterior, los relatos de las personas entrevistadas se muestran consistentes con relación a los desafíos que plantea, en orden decreciente, la captación y retención de las siguientes ocupaciones:

- Cocinero y ayudante de cocina
- Mucama
- Recepcionista

Como se puede apreciar, los puestos del subsector gastronómico son los que plantean mayores dificultades a la hora ocupar las vacantes. Dicha problemática se debe, no tanto a la falta de postulantes, sino al efectivo dominio de las competencias ocupacionales esperadas. Resulta ilustrativa la referencia surgida en el marco de una entrevista con una empresa del subsector que alegó adaptar la carta del establecimiento en función de las capacidades y conocimientos específicos que posee el personal con el que cuenta o que podría tener a disposición en base a las características de las personas que aspiran a la vacante.

En definitiva, si bien no faltan postulantes, los distintos operadores coinciden en señalar en que

el gastronómico constituye un rubro particularmente difícil de cubrir por la brecha de habilidades y competencias ocupacionales que se percibe entre los recursos humanos disponibles y la calidad del servicio gastronómico que se aspira a ofrecer al visitante.

Respecto a la ocupación de mucama se pudo advertir su estrecha vinculación con el volumen de la demanda. Los niveles de ocupación de la temporada exigen una contratación mayor y esto genera una escasez concentrada en el tiempo del personal de servicio a la habitación que luego contrasta con la moderada necesidad de personal de este tipo fuera de la temporada. Al respecto, se llegaron a ofrecer ejemplos de personal de servicio que cambia de una empresa a otra por diferencias ínfimas en la remuneración, lo que pone de relieve el valor comparativamente alto que las personas que se desempeñan en ese tipo de ocupaciones a nivel del subsector asignan a la remuneración de su tarea en relación a los empresarios, que colocan el acento en la importancia de generar equipos estables basados en vínculos duraderos con el personal contratado.

Por otra parte, se enfatiza que las tareas de limpieza doméstica no son asimilables a la limpieza y preparación de una habitación de hotel o de un alojamiento en general. Se advierte que en ocasiones, personas que aspiran a ocupaciones relacionadas a la limpieza de habitaciones asumen que pueden ocuparlas basándose en su experiencia personal en el ámbito doméstico o la economía familiar.

Ambos aspectos denotan, en definitiva, una brecha entre las personas dispuestas a ocupar las vacantes y los requerimientos de las empresas en términos de las competencias esperadas para esas áreas de funcionamiento.

Por último, el personal de recepción, se refiere en más de una oportunidad como un desafío por cuanto es la cara visible que recibe al visitante y que, consecuentemente con ello, debe dominar, no sólo los aspectos generales del funcionamiento hotelero, sino también elementos relacionados a los sistemas de gestión, las plataformas de reserva de alojamiento y las TIC´s[29], la venta de servicios, y el dominio de al menos el inglés y el portugués como idiomas de uso habitual entre los turistas no hispanohablantes que reciben ambos departamentos.

La formación profesional en el contexto sectorial-territorial

Finalmente, cuando se le consulta por las dinámicas de capacitación, la casi totalidad de los actores entrevistados manifiestan una visión positiva de las capacitaciones en territorio por parte de las instituciones abocadas a dicha política. No obstante, también emergen algunas cuestiones a reflexionar, entre las cuales destacan:

- La demanda del sector y el subsector exige cada vez más una profesionalización de los servicios que recibe. Se trata, en cierto modo, de una confirmación del hallazgo de la etapa anterior del estudio, ya que el aumento de las exigencias de parte del turista es consistente con la noción de sofisticación de la demanda detectada en la primera edición del mismo.
- Las modalidades de formación virtual y semipresencial constituyen un cambio positivo que

[29] Debido a la incorporación tecnológica, las habilidades digitales se vuelven cada vez más transversales en las distintas ocupaciones del sector (ej: utilización de tablets por parte del personal de servicio para la carga de información de las habitaciones cuyo servicio ha finalizado; uso de comandas electrónicas en los restaurantes y cocinas de los hoteles; gestión de plataformas digitales de reserva de alojamiento en ámbitos de recepción, etc.).

introdujo el contexto de la emergencia sanitaria y que, al ser altamente valoradas por algunos actores del sector, deberían mantenerse disponibles y aún avanzar en su profundización.

- Hace falta conectar en mayor medida las capacitaciones que se dictan con experiencias laborales concretas. En tal sentido se visualiza como clave que las personas que se capacitan se vinculen rápidamente con una oportunidad laboral que las mantenga en el marco del sector y articule los conocimientos adquiridos con prácticas que los consoliden.
- La trazabilidad posterior al curso resulta clave para evaluar su pertinencia y efectividad en términos de impacto de las capacitaciones ofrecidas en las condiciones reales de inserción y mejora de la empleabilidad de la población destinataria de las acciones formativas. De lo contrario, su pertinencia y oportunidad seguirán siendo, bien un pronóstico técnico, bien una hipótesis contrafáctica.

- UTU surge del discurso de los actores como la principal institución formadora en el territorio, aunque en lo relativo al sector la oferta se concentra fundamentalmente en Maldonado, presumiblemente por aspectos presupuestales. La carrera de Tecnólogo en Diseño de Itinerarios Turísticos Sostenibles de UTU (disponible en la escuela técnica de Rocha y en modalidad semipresencial a través del Campus Virtual[30]) ha sido un logro significativo en términos de la oferta educativa sectorial.

- La calidad del servicio continúa siendo un factor que hace la diferencia a la hora de recepcionar al turista y por lo tanto debería priorizarse en las capacitaciones del sector y el subsector. Se resalta en general la importancia de que todas las ocupaciones a nivel local, incluso las que en principio no parecen relacionadas al sector y el subsector, pueden repercutir positivamente si se encuentran debidamente alineadas con las estrategias de desarrollo del sector mediante conocimientos generales respecto de lo que oferta el territorio al turista que visita la localidad. En tal sentido, la calidad de la atención basada en el concepto de “anfitrión” es algo que desde algunas empresas se identifica como un pendiente a mejorar y que podría fomentarse como curso o taller a fin de optimizar la atención al turista.

  Se trata, en definitiva, de promover la capacidad de quienes están en contacto con el huésped de explicar y referenciar los principales hitos geográficos, históricos, productivos y culturales del lugar, a fin de complementar las características del servicio con un componente vivencial basado en la “experiencia”.

[30] https://educacionterciaria.utu.edu.uy/tecnologo-itinerario-turistico

6. Conclusiones y recomendaciones finales

El estudio a nivel sectorial – territorial pone en evidencia la importancia de contar con políticas de empleo, formación Profesional y desarrollo productivo que tengan como objetivo promover la mejora en los procesos que impliquen uso de tecnológica y la diversificación productiva; promover la reconversión laboral, donde las personas trabajadoras se desplacen a otros sectores con mayor productividad a partir de programas de formación profesional; elevar las capacidades de innovación y la promoción de encadenamientos productivos.

En esta línea, se recomienda profundizar en los procesos de diálogo social con énfasis en el desarrollo productivo, con el objetivo de abordar y resolver problemas que cada territorio plantea: calificaciones de las personas trabajadoras, innovación, promoción de la competitividad, la productividad y la internacionalización de las empresas dentro del sector turismo, concretamente sub sector alojamiento. Dicho proceso permitirá arribar a acuerdos concretos para el crecimiento productivo del territorio, lo cual redundará en el crecimiento y competitividad del sector. Contar con una clara visión del sector, contribuirá a la mejora en el diseño de las políticas de empleo y de formación profesional. Esto permitirá tener certezas sobre cuáles son los nichos dinámicos que están necesitando recontratar personas trabajadoras, así como cuáles son los más vulnerables frente al empleo. Éste conocimiento aportaría evidencia a las instituciones responsables de la formación profesional a concentrar sus esfuerzos y a mejorar los programas, proyectos de capacitación laboral.

En referencia a las recomendaciones en materia de empleo y formación profesional surge la importancia de construir una **experiencia turística integral e integradora** que ponga en valor, en cada contacto con el turista, la amplia gama de alternativas de esparcimiento y ocio que el territorio ofrece más allá del itinerario inicialmente previsto. En este sentido se considera oportuno el desarrollo de estrategias que integren los distintos circuitos en forma creativa mediante vasos comunicantes basados en la experiencia concreta.

La importancia de vincular los servicios públicos de empleo, concretamente intermediación laboral a los procesos que las empresas utilizan. Éste factor tanto habilita a promover la ley de Promoción de Empleo, la consolidación de dichos servicios y la generación de oportunidades de empleo a las personas que se encuentran en búsqueda activa. En esta línea, surgen las dificultades tangibles a la hora de procurar contratar personal del nivel operativo, tanto por la **poca disponibilidad de perfiles** como por las **competencias blandas** (también escasamente disponibles) que se requieren para los mismos.

En el marco de la estrategia de desarrollo de consenso que en este documento se ha denominado como “cadena de experiencias”, se estima que existe una ventana de oportunidad específica a partir de la **formación de los recursos humanos del sector y el subsector en itinerarios turísticos departamentales**. No se trata de una formación para personas desempleadas que desean insertarse en el subsector (aunque no debiera excluirlas), sino de una formación específica para aquellas personas que, encontrándose empleadas en el sector, se desempeñan en posiciones estratégicamente claves para conectar la experiencia que gestionan con otras disponibles en el territorio.

De los elementos surgidos y las ocupaciones clave identificadas surge la importancia de la **formación en Itinerarios turísticos**, con la opción estratégica de la intensificación y mayor disponibilización de la oferta formativa de UTU ya prevista en los departamentos de Maldonado y Rocha. A modo de ejemplo, **formación en gastronomía orientada al turismo**, contemplando las especificidades del público que predomina en cada destino local, así como las particularidades de los operadores de alojamiento, con los que debería propenderse al consenso de su contenido. **Idiomas para el sector turismo**, con foco en el inglés y el portugués y énfasis en las ocupaciones de contacto directo con el turista, como recepcionista y mozo.

La **formación en habilidades digitales y el manejo de nuevas tecnologías** aparece como indispensable para la adquisición de nuevas capacidades por parte del personal empleado, sin que las TIC´s se perciban, por el momento, como un factor potencial de sustitución del capital humano, sino como una modernización ineludible del sector.

La **incorporación transversal de TIC´s** con previsión de posibles usos asociados a cada ocupación clave identificada, debería incluir a las personas desocupadas en general y ocupadas del subsector, pero también a los empresarios del mismo, a fin de que logren identificar ventanas de oportunidad para la incorporación tecnológica en los servicios de alojamiento que gestionan.

Se recomienda a nivel de políticas de empleo y formación profesional que a mediano plazo generar políticas activas de mercado de trabajo permitiendo actualizar las calificaciones, competencias de las personas, mejorar el ajuste entre la oferta y demanda de trabajo, la creación de empleos de calidad, etc. Esto incluiría por un lado, propuestas de formación profesional orientadas a la mejora de la empleabilidad, y por otro, consolidar y/o generar programas de empleo público, la consolidación de los actuales subsidios a la contratación, emprendedurismo, así como los servicios de empleo y la infraestructura adecuada para la intermediación laboral.

Si bien en nuestro país se contempla gran parte de los servicios, actualmente existen diversos grados de desarrollo, que se realizan a pequeña escala y de forma fragmentada.

En este sentido, se recomienda una reorientación estratégica y un escalonamiento significativo de las políticas de mercado de trabajo más integrales para el logro de la inserción laboral enmarcada en los principios de pertenencia, equidad y calidad.

7. Bibliografía

Altmark, S. (2020) Empleo turístico en Uruguay ante la actual coyuntura. Nota Técnica. Instituto de Estadística. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay

Alburquerque, F (2006) Clústers, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva. Cuarto Taller de la Red de Proy ectos de Integración Productiva Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN) Banco Interamericano de Desarrollo San José, Costa Rica

Arocena, J (1999) El desarrollo local: un desafío contemporáneo.

Arocena, J y Marsiglia, J. (2005) La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas. Ed. Penguin Random House; coedición CLAEH. Montevideo-Uruguay.

Cinterfor/OIT (2001) El enfoque de Competencia Laboral. Disponible al 21/4/22 en: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/man_cl.pdf

DINAE (2020) Covid - 19 y su impacto en los sectores de actividad y empleo. Detección de necesidades de formación profesional en clave de prospectiva. Sector: Turismo.

IECON (2017) Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay. Disponible al 21/4/22 en: http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-07-17-especializaciones-productivas-y-desarrollo-economico-regional-en-uruguay/publicacion/565/es/

OPP (2018) Automatización y empleo en Uruguay. Una mirada en perspectiva y en prospectiva. OPP (2019), Estudio prospectivo en turismo a 2050

Proyecto CETFOR II (2018) Herramientas para la gestión sectorial de competencias. Guía práctica. MTSS; INEFOP; OIT/Cinterfor. Montevideo

Ruiz, Patricia (2017) Diagnóstico prospectivo turístico del Uruguay. El presente y futuro de la actividad.

UETSS-MTSS (2018) Definición de ocupaciones - Clasificador Internacional de Ocupaciones.

UETSS-MTSS (2020) Aproximación Territorial a la situación del mercado de trabajo 2019-2020. Unidad Estadística del Trabajo y la Seguridad Social.

Vargas Zúniga, F (2004) 40 preguntas sobre competencia laboral. CINTERFOR. Montevideo

Weller, J (2020) Las transformaciones tecnológicas y el empleo en América Latina: oportunidades y desafíos. Revista de la CEPAL Nº 130.

Ministerio
de Trabajo y Seguridad Social

Dirección Nacional
de Empleo

División de Desarrollo Territorial
División de Formación Profesional

Montevideo - Uruguay 2022