

## TURISMO INTERNO COMO AMORTIGUADOR DEL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN URUGUAY

**Mag. Silvia Altmark, Grupo de Investigación en Economía y Estadísticas de Turismo (GIEET), Instituto de Estadística (IESTA) - FCEA - Udelar**

### Resumen

*Se retoman planteos realizados en notas de abril y mayo de 2020, se presentan algunos antecedentes y referencias recientes de la Organización Nacional del Turismo, se actualiza información sobre la actividad turística (receptiva, emisiva e interna) en Uruguay a partir de datos del Ministerio de Turismo y se proponen algunas ideas a ser consideradas, con el objetivo de amortiguar la profunda crisis que la pandemia ha causado en el turismo, básicamente apoyos a la demanda de turismo y agregados a las medidas puestas en marcha por las autoridades para operadores turísticos, severamente impactados por el cierre de fronteras y las dificultades para que las personas puedan ejercer el derecho al ocio y la recreación durante la crisis sanitaria.*

### Un poco de historia

Desde la Antigüedad y en todo el mundo se han realizado viajes, las razones han sido varias: comerciales, políticas, académicas o religiosas; pero lo que diferencia al turismo como lo conocemos en la actualidad es su motivación: el ocio, la recreación, la curiosidad, las nuevas experiencias, entre otros.

Se identifica como predecesor del turismo actual el denominado “Grand Tour”, surgido a fines del siglo XVII y principios del XVIII, que estaba reservado para los estratos socioeconómicos altos.

El turismo masivo comienza a darse gradualmente en los siglos XIX y XX, ante la posibilidad de reservar recursos para poder pasar tiempo sin trabajar, a lo que se agrega el desarrollo del transporte y el acceso de más personas a la educación, lo que despertó curiosidad sobre lugares conocidos en libros.

En relación a la actual pandemia, históricamente se pueden identificar algunas enfermedades como el cólera y la tuberculosis, que se dieron en Europa en el siglo XIX y que llevaron a algunos habitantes de ciudades industriales frías y húmedas ubicadas en el norte, hacia el sur dónde se encuentran las playas y existe un clima más benigno y sin contaminación. Esta conducta permitió visibilizar una demanda con potencial de crecimiento que, a su vez, determinó la necesidad de adecuar la oferta de servicios turísticos en esos destinos, con el consiguiente inicio de la actividad turística a nivel empresarial.

Desde mediados del siglo XX comienzan a darse cambios en lo laboral, como horarios regulados y vacaciones pagas y cambios en lo social, se empieza a ver los viajes al extranjero o el hecho de pasar las vacaciones fuera de la ciudad como un símbolo de estatus.

Los avances en la legislación laboral, incluyendo la participación de agremiaciones de trabajadores como proveedores de centros de ocio y recreación, la mayor oferta de alojamientos y medios de transporte, las posibilidades de financiar viajes y el inicio de la consideración del turismo como un derecho humano, colocan a esta actividad económica como una de las promotoras del desarrollo en ciertos países y regiones. Se consolida la actividad turística en distintas variantes, masificándose, con los consiguientes impactos negativos en lo ambiental y en lo socio-cultural.

La irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la digitalización, a finales del siglo XX y en este siglo XXI, constituyen un cambio radical en las formas de comercialización y en el acceso a datos sobre los destinos, sus atractivos y servicios de todo tipo.

### ¿Viajar en tiempos de COVID-19?

El COVID-19 ha determinado la mayor contracción de la economía mundial desde la Gran Depresión, impactando fuertemente en todas las personas y en todos los sectores de actividad, especialmente en los viajes, fundamentalmente los internacionales.

Según la nota de la Organización Mundial del Turismo (OMT) del 27 de octubre, en el acumulado de este año incluyendo agosto, las llegadas internacionales disminuyeron un 70%, lo que representa U\$S 730.000 millones menos de exportaciones de servicios turísticos. *“Este declive sin precedentes está teniendo consecuencias sociales y económicas dramáticas, y pone en riesgo a millones de puestos de trabajo y empresas”*, advirtió el secretario general de la OMT, Zurab Pololikashvili. Subraya además *“la urgente necesidad de reanudar con seguridad la actividad turística, en el momento oportuno y de manera coordinada”*<sup>1</sup>. Según previsiones de la OMT, la incertidumbre sobre la pandemia y la falta de confianza determinará una caída del 70% de la demanda de turismo en 2020. Además indican que en 2021 la demanda interna podría recuperarse antes que la demanda internacional. Si bien podrían darse signos de recuperación en el último trimestre de 2020, el 20% de los expertos consultados entienden que el repunte llegaría recién en 2022. La recuperación se daría a partir de los viajes de ocio, especialmente las visitas a amigos y familiares, mientras que la recuperación de los viajes de negocios se espera que lleve algo más de tiempo.

### El turismo en Uruguay y su impacto en la economía: algunas cifras

Los Anuarios estadísticos del Ministerio<sup>2</sup> muestran que en 2019 el sector turismo en Uruguay representó 6,7% del PIB, U\$S 1.800 millones en ingreso de divisas, 118.340 puestos de trabajo y el 6,65% del total de la economía (según el indicador PETU - Participación del Empleo Turístico). Esos puestos de trabajo son ocupados por 117.150 personas y el 85% se concentra en el sector gastronomía, transporte y alojamiento (44, 23 y 18% respectivamente).

Las restricciones sanitarias son un obstáculo para retomar los viajes de ocio y varias actividades relacionadas al turismo, como gastronomía, alojamiento, comercio, espectáculos y servicios asociados a la renta de vehículos, guías, entre otros. De acuerdo a las últimas cifras oficiales del Ministerio de Turismo, la caída en marzo-abril de visitantes fue del 76% y de ingreso en dólares del 74%, en relación al mismo periodo del año anterior, esto se traduce en 400.000 visitantes y U\$S 200 millones ingreso de divisas menos.

Los 3.220.602 visitantes que ingresaron al país en 2019 tuvieron una estadía media de 5,5 días, un gasto promedio por persona de U\$S100, siendo el motivo del viaje el ocio y vacaciones en un 63% y la visita a familiares y amigos un 20%.

El impacto del **turismo receptivo** en Uruguay este año será grave, ya que Argentina y Brasil son los principales países emisores de turistas hacia Uruguay (80% en visitantes y en ingresos) y las perspectivas para sus economías en 2020 son muy desalentadoras: según las últimas proyecciones del Banco Mundial<sup>3</sup>, la economía argentina caerá 12,3% y la brasileña 5,4%.

Analizando los visitantes en 2019, el 54% eran argentinos, el 16% uruguayos residentes en el exterior y el 15% brasileños, quienes tuvieron una participación en el gasto del 56%, 10% y 17% respectivamente.

---

1 <https://www.unwto.org/es/news/turismo-internacional-cae-un-70-mientras-las-restricciones-de-viaje-afectan-a-todas-las-regiones>

2 <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/politicas-y-gestion/anuarios-estadisticos>

3 <https://www.telam.com.ar/notas/202010/523089-banco-mundial-la-economia-argentina-caera-123-en-2020-y-repuntara-55-en-2021.html>

Los uruguayos residentes en el exterior, si bien podrían ingresar al país, es difícil prever si lo harán dadas las condiciones sanitarias y económicas de los países donde residen (mayoritariamente Argentina, en menor medida España y Estados Unidos).

Discriminando los principales destinos en año 2019 se puede hacer un análisis por cantidad de visitantes y/ o por gasto. En cuanto a visitantes, Montevideo se queda con el 31%, Maldonado el 24%, el Litoral termal el 18% y Colonia un 9%; respecto al gasto, Maldonado recibe el 45%, Montevideo el 33%, Litoral termal 8% y Colonia 4%. Los datos de 2019, indican que el turismo receptivo se aloja principalmente en hoteles (38%) y vivienda de familiares y amigos (30%), seguido de vivienda arrendada (13%) y vivienda propia (7%). El mayor gasto por persona por día lo hacen quienes se alojan en hoteles (U\$S 148), cuya estadía media es de 4,4 días, quienes se alojan en vivienda propia gastan U\$S 116 por persona/día y su estadía es de 8,8 días, mientras quienes arriendan vivienda para alojarse se quedan 7,3 días y gastan una diaria de U\$S 94 per cápita. Los visitantes que se hospedan en casa de familiares y amigos presentan una estadía de 6 días y un gasto diario por persona de U\$S 57.

Por otro lado, el turismo de cruceros en 2019 aportó 250.000 visitantes y casi U\$S 10 millones de ingresos. La temporada de cruceros por lo general se extiende desde octubre de un año hasta abril o mayo del siguiente pero en 2020, con fronteras cerradas, no se registrará actividad alguna en este segmento, lo que implica una reducción total de los ingresos por esta exportación de servicios turísticos.

Es claro entonces el impacto negativo del turismo receptivo para este año, por tanto, es clave analizar antecedentes del **turismo interno**, como alternativa para sostener, parcialmente, algunos sectores de la actividad turística.

De acuerdo al último Informe de Turismo interno del Ministerio de Turismo<sup>4</sup>, en 2019 se verificaron más de 8 millones de viajes y U\$S 1600 millones de gasto por concepto de viajes de residentes uruguayos dentro del territorio nacional, fuera de su entorno habitual y por motivos diferentes del trabajo remunerado, como se define el turismo interno. El 65% de los viajes de turismo interno tienen origen en Montevideo y Canelones y su destino principal es la zona Metropolitana y la región Este con el 35% respectivamente. Por departamento, Maldonado, Canelones, Montevideo y Rocha son los más visitados. Si se analiza el gasto, el Este acumula el 51% (con una alta participación de Maldonado 30%, seguido de Rocha 14%) y la zona Metropolitana el 22% (Canelones 12% y Montevideo 10%).

El motivo del viaje es un 45% paseo/vacaciones, seguido de visita a familiares o amigos en 39%, a su vez esos motivos son los de mayor estadía media (3,5 y 2,4 días respectivamente) y mayor proporción del gasto total (71% y 19%). Quienes realizan turismo interno son básicamente grupos familiares (46%), parejas o personas solas en un 22% cada caso, cuyo principal tipo de alojamiento es Vivienda de familiares o amigos (41%), seguido por quienes utilizaron Hotel (8%) y Vivienda Alquilada (7%). Durante el año 2019 el Auto propio y el Ómnibus son los medios de transporte más utilizados con un 84% (51 y 33% respectivamente) para los viajes de turismo interno y un 10% Auto Alquilado.

El gasto en viajes de turismo interno de casi 1600 millones de dólares se destina principalmente a Alimentación (34%), Alojamiento (26%) y Compras (18%).

El **turismo emisor** tuvo un crecimiento en los últimos años, debido al aumento del poder adquisitivo de los uruguayos y, en ciertos períodos, por las devaluaciones en Argentina, el principal país de destino. En 2019 el 70% del turismo emisor fue hacia Argentina y el 16% a Brasil, con una participación en el gasto del 46% y 13% en cada caso y estadías de 4,3 en Argentina y 7,2 días para Brasil (para el total la estadía media es de 5,9 días).

El gasto total de quienes viajaron al exterior en 2019 alcanza algo más de U\$S 1200 millones (de los cuales el 29% es en pasajes internacionales) y el gasto diario por persona es de U\$S 92 en total, U\$S 84 para Argentina y U\$S 63 para Brasil.

En el primer trimestre de 2020 viajaron al exterior 599.512 (62% a Argentina y 29% a Brasil), con un gasto de U\$S 292.512.107 de los cuales el 24% es en pasajes internacionales. Comparando con el mismo período

de 2019, se verifica un aumento del 17,4% en la cantidad y un 3,8% en el gasto. El gasto diario por persona en este período es en promedio U\$S 71, para Argentina U\$S 73 y para Brasil U\$S 58

En 2018 los viajes de residentes uruguayos al exterior fueron 1.947.218 y en 2019 fueron 2.199.152, por tanto, con el dato del primer trimestre de 2020, se podría suponer que, sin COVID-19, el turismo emisor podría haber alcanzado unos 2 millones de viajes y un gasto de unos 1200 millones de dólares en todo el 2020. Claramente, las restricciones para salir del país y la incertidumbre sobre el momento y las condiciones para hacerlo en forma segura, impiden el turismo emisor en el corto plazo.

### Algunas propuestas

La mejora del poder adquisitivo de los uruguayos, la consideración del turismo como derecho humano y algunas políticas específicas en la materia han determinado el aumento de la demanda de viajes de los uruguayos en los últimos años, con el consiguiente impacto en el turismo interno y el emisor.

La coyuntura de la pandemia determina la necesidad de idear propuestas para amortiguar la crisis de la actividad turística uruguaya; a su vez esta necesidad combinado a la imposibilidad o incertidumbre para viajar al exterior con el deseo de las personas de recuperar sus actividades de ocio y recreación surge la idea de **fomentar el turismo interno**.

La OMT en su nota del 14 de setiembre<sup>5</sup> señala que, en la medida que disminuyen las restricciones a los viajes, los destinos de todo el mundo se centran en el creciente turismo interno, ofreciendo incentivos al mismo. Según esa nota *“el turismo interno regresará más rápidamente que los viajes internacionales, lo que representa una oportunidad para que tanto los países desarrollados como los países en desarrollo se recuperen de las repercusiones sociales y económicas de la pandemia de COVID-19.”*. El planteo del Secretario general de la OMT recogido en dicha nota es el siguiente: *“La OMT estima que el turismo interno se recuperará más rápido y con más fuerza que los viajes internacionales. Dada la magnitud del turismo interno, esto ayudará a muchos destinos a recuperarse de las repercusiones económicas de la pandemia, al tiempo que se salvaguardan los puestos de trabajo, se protegen los medios de subsistencia y se permite el retorno de los beneficios sociales que ofrece el turismo”*.

En la misma nota se recogen diferentes medidas de fomento del turismo interno, desde la oferta de vacaciones gratuitas para los trabajadores hasta la entrega de vales y otros incentivos para estimular la demanda interna. Entre otros ejemplos se incluyen: en Italia, se ofrece a las familias con ingresos de hasta 40.000 euros contribuciones de hasta 500 euros para gastar en alojamiento de turismo interno; Malasia asignó U\$S 113 millones en vales de descuento para viajes, así como una exención fiscal personal de hasta U\$S 227 para gastos relacionados con el turismo interno; Costa Rica trasladó todos los días festivos de 2020 y 2021 a los lunes para que los costarricenses disfruten de fines de semana largos para viajar por el país; Francia lanzó la campaña “Este verano, visito Francia”, que promociona destinos en todo el país; Argentina anunció la creación de un Observatorio de Turismo Interno para dar un mejor perfil de los turistas argentinos; Tailandia subvencionará 5 millones de noches de alojamiento en hoteles al 40% de las tarifas normales de las habitaciones hasta cinco noches.

En línea con la hipótesis de OMT de recuperación de la demanda interna antes que la internacional, se propone fomentar el turismo interno, como sustituto del turismo emisor, por medio de apoyos a prestadores de servicios y a potenciales viajeros, de los cuales hay antecedentes en Uruguay.

Además, la Participación del Empleo Turístico (PETU) 2019 por departamento, señala que es imprescindible tomar acciones específicas para amortiguar el desempleo generado en algunos departamentos durante la situación de emergencia sanitaria, ya que el indicador es 12,3% para Maldonado, 9% para Colonia, 7,2% para Rocha y 6,9% para Montevideo, en los cuatro casos superiores a la media del país de 6,7%.

---

5 <https://www.unwto.org/es/news/la-omt-destaca-el-potencial-del-turismo-interno-para-ayudar-a-impulsar-la-recuperacion-economica-de-los-destinos-en-todo-el-mundo>

Por tanto, es imprescindible impulsar acciones para el sector, tanto a nivel nacional como departamental y local: promoción del turismo de proximidad (por la mayor seguridad que ofrece), capacitación a los operadores para enfrentar la coyuntura (en particular sobre aplicación de protocolos sanitarios), flexibilización de las condiciones de comercialización (tarifas, penalizaciones para los viajes), digitalización de la información (antes, durante y después del viaje) y, fundamentalmente, incorporación de la dimensión sanitaria en los destinos, como diferencial de la oferta turística del Uruguay.

Se entiende urgente la aplicación de fondos gubernamentales para sostener la oferta turística: apoyo para adaptar las infraestructuras, reducción de cargas fiscales y tarifas de servicios públicos, formación en procedimientos a aplicar para la prestación de servicios de forma segura y en técnicas innovadoras de marketing y promoción.

Como ejemplo de este tipo de apoyo se puede citar el PACIT “Plan de Auxilio, Capacitación e Infraestructura” de Argentina, para el sector turístico que consta de tres fondos: a corto plazo, auxiliar a prestadores independientes, micro, pequeñas y medianas empresas del sector turístico; a mediano plazo, capacitar a trabajadores del turismo y preparar al sector en lo que respecta a Seguridad e Higiene con los protocolos necesarios para afrontar la demanda de los turistas en un mundo post Covid-19 y a largo plazo, financiar más de 50 obras turísticas que apunten a dinamizar la actividad y aportar al cambio de paradigma que necesita el sector. De acuerdo a la nota de infobae<sup>6</sup>, el monto destinado para este Plan es de unos U\$S 50 millones y pretende alcanzar a unas 2.000 empresas y a 20.000 trabajadores.

El Ministerio de Turismo de Uruguay, desde los primeros meses de la pandemia, ha aprobado una serie de medidas dirigidas a operadores turísticos: líneas de crédito a bajas tasas de interés, subsidio por seguro de desempleo flexible y parcial, préstamos a monotributistas y empresas unipersonales, aplazamiento del pago de tributos y pago de consumos a UTE y OSE, exoneración del 50 % del pago de la patente de empresas rentadoras de autos y de servicios de transporte turístico (no regulares), extensión del plazo de vencimiento de los avales de las empresas turísticas registradas en el Ministerio, estímulos fiscales a proyectos de gran dimensión económica, según nota de mayo<sup>7</sup>. Además, desde fines de junio realizó acciones tendientes a la reactivación de la actividad turística nacional: aprobación de protocolos en gastronomía, hotelería y Parques Termales, creación del sello de “operador responsable”, de un sistema automatizado de promoción turística para prestadores turísticos registrados y materiales de promoción para transmitir confianza a los turistas.

Sin embargo, desde la Cámara Uruguaya de Turismo y otras asociaciones del sector, como la Asociación Uruguaya de Agencias de Viajes, se reclaman otras acciones y apoyos económicos concretos por parte del Gobierno, por entender que, dada la gravedad de la crisis del sector, las medidas adoptadas son insuficientes. En los últimos días de octubre se han anunciado medidas en el denominado “Plan Verano”, a aplicar desde diciembre hasta el 4 de abril.

El alojamiento tributará una tasa cero de Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo cual es una mejora a las condiciones habituales para los residentes, ya que pagan IVA a tasa mínima (10%) en temporada alta (desde el 15 de noviembre hasta el último domingo de Semana de Turismo). Otra medida es volver a aplicar el descuento de 9 puntos de IVA sobre servicios de gastronomía y alquiler de vehículos pagados con tarjeta de débito y crédito, que el 11 de marzo el gobierno había reducido a 5 puntos. Además, se profundiza para el sector turístico la medida ya existente que consiste en que por cada trabajador que se contrate o reincorpore se dará un descuento de \$ 8.000 en los aportes patronales (desde junio, se aplicaba este beneficio a nivel general, pero el descuento era de \$ 5.000). Se anunció también un apoyo a través del sistema de crédito SiGa (Sistema Nacional de Garantías), la exoneración de Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a los alquileres durante la temporada de verano y la financiación de estos alquileres hasta en 12 cuotas.

Se entiende esencial impulsar la demanda turística en tiempos de caída de los ingresos de las personas, debido al desempleo y a la disminución del poder adquisitivo de los salarios, mediante fondos específicos

6 <https://www.infobae.com/economia/2020/05/17/el-gobierno-lanzara-un-plan-de-auxilio-capacitacion-e-infraestructura-de-3900-millones-para-el-pago-de-salarios-y-gastos-del-sector-turistico/>

7 <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/comunicacion/noticias/medidas-apoyo-aplicables-sector-turistico>

para realizar viajes y actividades de ocio y recreación a precios subsidiados, como alguna de las referidas en la nota de la OMT del 14 de setiembre señalada anteriormente.

El impulso al turismo interno lo podría realizar el Ministerio de Turismo a través del existente Sistema de Turismo Social, que involucra a operadores privados de varios eslabones de la cadena de valor turístico (agencias de viaje, transporte, alojamiento, gastronomía, guías de turismo), con participación del BROU, BPS, entre otros. Estos viajes, con un subsidio importante por parte del Ministerio de Turismo (que no ha aplicado recursos presupuestales a la promoción en el exterior y a la participación en ferias y otros eventos internacionales) y con recursos del propio Fondo COVID, contribuirían a sostener parcialmente la actividad de esos sectores, con el impacto positivo en el empleo turístico.

Por otra parte, es difícil que los residentes que realizaban viajes al exterior lo hagan, no sólo por las restricciones vigentes, sino por la desconfianza acerca de las condiciones sanitarias en los destinos que solían visitar y por la exigencia de sobre mantenerse en cuarentena al regreso. En este caso, sería importante que los prestadores de servicios turísticos ofrezcan precios razonables y condiciones adecuadas.

Tras un largo período de aislamiento social e inmovilismo, las personas estarán dispuestas a realizar viajes de proximidad, siempre que se garanticen unas condiciones de seguridad sanitaria adecuadas. Sería importante conocer el perfil actual del turista interno, de manera de adecuar la oferta a las preferencias de los residentes en las actuales circunstancias y, en la medida de lo posible, estimar su disposición a pagar, pudiendo segmentar la oferta. Para este objetivo sería factible realizar una encuesta de fácil aplicación, utilizando las herramientas que el Ministerio de Turismo ha desarrollado en años anteriores (redes sociales, sitio web), con apoyo de las cámaras empresariales y del sector académico.

#### A modo de cierre

Sin ser la solución a la crisis, dado que no se puede sustituir la pérdida relacionada al turismo receptivo, el turismo interno puede ayudar a mantener algunos sectores turísticos, hasta que se reabran las fronteras. Cuando eso suceda, el turismo será diferente y es necesario estar preparados para esos cambios, en particular redefinir productos e investigar en profundidad para disponer de información sobre la nueva conducta de los consumidores turísticos (a través de la aplicación de nuevas tecnologías de la información, por ejemplo), diseñar nuevos indicadores que recojan la dimensión sanitaria en la denominada "capacidad de carga turística", entre otros.

En Uruguay, con las condiciones sanitarias favorables como factor de competitividad, podría promoverse el turismo de salud, vinculado a la telemedicina, así como el turismo asociado a la producción audiovisual, actividad que ha sido de las primeras en abrirse en la región. También sería de gran interés propiciar viajes desde la zona donde se localiza la nueva planta de UPM, donde hay trabajadores que, al menos por un período, estarán trabajando y percibiendo ingresos que les permitirían realizar estas actividades de turismo interno.

Dado que el turismo ha demostrado resiliencia y capacidad para liderar la recuperación económica y social en otras situaciones críticas, la OMT recomienda a los Estados apoyo firme y urgente para la salida de la crisis del sector, en acciones coordinadas. Siguiendo esa recomendación y en base a experiencias previas de trabajo coordinado, Uruguay está en condiciones de implementar acciones para amortiguar el perjuicio del COVID-19 en el sector turismo, coordinando acciones dentro del sector público en los distintos niveles territoriales, entre actores públicos y privados y con el aporte que la academia está en condiciones de realizar.