



EL ECOTURISMO DE BASE COMUNITARIA COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO TERRITORIAL

UNA INICIATIVA DEL PROGRAMA DE PEQUEÑAS DONACIONES Y EL MINISTERIO DE TURISMO EN URUGUAY



SANDRA BAZZANI

Ingeniera Agrónoma. Posgrado en Educación con énfasis en investigación e innovación educativa. Diploma en Cooperación Internacional. Estudios de desarrollo local. Coordinadora Nacional del Programa de Pequeñas Donaciones de Uruguay (MVOTMA/MINTUR/PNUD/FMAM).



MARIELA SPINETTI CAUDURO

Técnica Superior Universitaria en Turismo. Diplomada Universitaria en Turismo. Diploma en Desarrollo Territorial Sustentable. Consultora en Turismo y Docente. Especialización en Planificación y Consultoría Turística. Consultora en turismo. Docente.

Organizaciones sociales y grupos locales de Uruguay llevan adelante diversas iniciativas en zonas con características muy distintas: montes nativos y ribereños, humedales, costas, quebradas, sierras, cuevas, áreas con yacimientos indígenas, entre otras; recuperando sus atributos en toda su riqueza para brindarlos como oferta ecoturística de forma educativa, generando fuentes de ingresos y preservando los recursos naturales y culturales y los valores del paisaje y de su gente. El Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) de Uruguay¹, apoya estos proyectos desde 2005, año en que inicia su implementación en dicho país.

Establecido en 1992, el año de la Cumbre de la Tierra de Río, el Programa de Pequeñas Donaciones es un Programa global del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), creado bajo la premisa “pensar globalmente y actuar localmente”, para proporcionar apoyo financiero y técnico a organizaciones de la sociedad civil que desarrollan acciones asociadas a temáticas ambientales y propuestas de intervención territorial con un marcado componente comunitario y participativo. Los proyectos que cuentan con el impulso del PPD se basan en la

conservación y restauración del medio ambiente, al tiempo que mejoran el bienestar y calidad de vida de las personas. Hasta ahora son unos 120 mil proyectos ejecutados a nivel mundial.

Entre 2005 y 2019, son 160 los proyectos de unas 300 organizaciones de la sociedad civil en 18 departamentos que han contado con el apoyo del PPD-URUGUAY, por un monto superior a los 3 millones de dólares, beneficiando a alrededor de 40.000 personas. El total de proyectos se enmarcan en las áreas focales del PPD a nivel global: Biodiversidad, Cambio Climático, Degradación de Tierras, Aguas Internacionales, Químicos y Desarrollo de Capacidades, accionando en varias líneas temáticas, entre las que se destacan: ecoturismo y turismo comunitario, conservación y uso sustentable de la biodiversidad y recuperación de ecosistemas, residuos y efluentes, uso y producción de energías renovables. Educación ambiental y Áreas Protegidas han sido otras de las temáticas presentes.

Las numerosas propuestas ecoturísticas de base local ejecutadas en distintos territorios del país apoyadas por el PPD sentaron las bases para el trabajo conjunto con el Ministerio de Turismo (MINTUR) que empezó durante el 2010 y se concretó en una alianza que en el año 2012 dio origen al Proyecto: “Desarrollo del Ecoturismo y el Turismo Responsable mediante el involucramiento de la Sociedad Civil”. Proyecto que ha dado lugar a 4 convocatorias dirigidas a Proyectos de Ecoturismo y Turismo Local, cuyos llamados se realizaron en 2012, 2013, 2017 y 2018, dirigidos a organizaciones civiles de las Regiones Litoral y Norte, Este, Centro Sur y Área Metropolitana. Se han implementado 24 proyectos en 16 departamentos del Uruguay, muchos de los cuales se están consolidando como emprendimientos comunitarios que se incorporan a la oferta turística del país. Emprendimientos que representan, en mucho de los casos, la principal fuente de ingresos de familias que viven en entornos rurales y contextos vulnerables, importantes actividades complementarias que contribuyen a la diversificación económica en sus localidades y brindan un abanico de oportunidades, semillas de ideas y nuevas posibilidades

LAS NUMEROSAS PROPUESTAS ECOTURÍSTICAS DE BASE LOCAL EJECUTADAS EN DISTINTOS TERRITORIOS DEL PAÍS APOYADAS POR EL PPD SENTARON LAS BASES PARA EL TRABAJO CONJUNTO CON EL MINISTERIO DE TURISMO (MINTUR) QUE EMPEZÓ DURANTE EL 2010 Y SE CONCRETÓ EN UNA ALIANZA QUE EN EL AÑO 2012 DIO ORIGEN AL PROYECTO: “DESARROLLO DEL ECOTURISMO Y EL TURISMO RESPONSABLE MEDIANTE EL INVOLUCRAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL”.

para la construcción de redes colaborativas de trabajo y favorecen la inclusión social. Adicionalmente, durante 2015 y 2016 se desarrolló un proyecto de fortalecimiento de capacidades en ecoturismo de las organizaciones locales destinado a proyectos financiados por PPD y MINTUR ya finalizados.

A la metodología del PPD² que “parte del territorio”³, se une un Ministerio de Turismo que transita el camino de la descentralización, con políticas claras de enfoque territorial para la gestión turística en “clave regional y local”⁴, que se han ido afianzando y las transversalizan distintas estrategias basadas en la calidad y accesibilidad turísticas, la perspectiva de género y posibilidades de fuentes de apoyo financiero y técnico adicionales. Es así como se conforma

un equipo de trabajo fiel a esa metodología, encabezado por la Coordinación del PPD en Uruguay y la Dirección Nacional de Turismo, una técnica de proyectos y referentes regionales⁵, atendiendo los objetivos de cada convocatoria en particular y los objetivos del PPD y del Ministerio de Turismo formulados en sus Planificaciones Estratégicas, en general.

Esta alianza se traduce en un importante impulso a las diferentes propuestas presentadas por grupos comunitarios pertenecientes a distintos de-

partamentos del país comprometidos con el desarrollo sostenible de sus localidades y se robustece en un proceso que se torna cada vez más colectivo y cercano a sus protagonistas, mientras se apuesta a la territorialización de políticas expresadas en el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 y, actualmente, en el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2030 que, entre otros motivos, manifiesta:

“La planificación de una actividad como el turismo, con su importancia económica, sociocultural y ambiental, no puede ser sólo una labor individual de especialistas: es una tarea con vocación colectiva, en la que tienen que verse diversos puntos de vista y aportes. Es compleja, interdisciplinaria y cargada de responsabilidades. También debe distinguir las variables dependientes, es decir las que puede determinar, de las independientes (de las que el turismo es, básicamente, efecto y no factor).”



En esta línea, el accionar del PPD-MINTUR, conjuga las iniciativas de los grupos ejecutores y el apoyo técnico y financiero que reciben, para la puesta en marcha de mecanismos que responden a la consigna del PPD: “Pien- sa Global-Actúa Local”. Con- signa que el MINTUR, en su Plan Nacional de Turismo Sostenible 2030, también destaca: *“Pensar globalmente y planificar en lo local uniendo un archipiélago de realidades constituye el desafío de lograr un H2030 que signifique agregar valor a las partes y al conjunto”*.

Esta filosofía compartida aboga para que sean pequeños grupos comunitarios u organizaciones de la sociedad civil con mayor andadura, pero que necesiten fortalecimiento de sus capacidades, quienes sean los principales beneficiarios de los proyectos. En este sentido, la lógica de asignación permite también democratizar el acceso directo a los fondos internacionales de cooperación, que de otra forma estarían

fuera de los canales habituales de captación.

“EL EMPODERAMIENTO DE MUJERES Y JÓVENES Y SU IMPLICACIÓN EN REDES COLABORATIVAS, ES CADA VEZ MAYOR, OBSERVÁNDOSE IMPORTANTES MUESTRAS DE LIDERAZGO Y EL ACOMPAÑAMIENTO Y CONTENCIÓN ENTRE PARES. AUMENTAN LAS OPORTUNIDADES DE INTERACCIÓN ENTRE LOCALIDADES VECINAS Y LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS Y EL ACERCAMIENTO A OTRAS ESFERAS LOCALES, REGIONALES Y NACIONALES, ES NOTORIO.”

En la Línea Temática de Eco- turismo y Turismo Comuni- tario, los proyectos apoyados en el Uruguay tienen mayor- mente que ver con el desarro- llo de capacidades destinadas al diseño y puesta en servicio de senderos, circuitos e itinerarios turísticos, entre otras actividades turísticas, así como mejoras de infraestructuras y facilitación de instalaciones y equipamientos. Se puede hablar de emprendimientos en turismo de rural y de natura- leza, ecuestre, gastronómico, arqueológico, espeleológico, ornitológico, aventura, náuti- co, cultural, entre otros. Todos atendiendo las dimensiones de

la sostenibilidad mediante: gestión sostenible del agua y residuos, eficiencia energética, preservación de la biodiversidad y, esencialmente y respondiendo a procesos participativos y de autogestión comuni- taria, en los que cobran gran importancia los mo-



dos de vida y la vocación de los pobladores en tanto anfitriones turísticos.

La capitalización de experiencias y las lecciones aprendidas han favorecido la construcción de conocimiento, hoy insumos de trabajo, que a su vez dan respuesta a variadas inquietudes e interrogantes de múltiples actores territoriales y organizaciones de la sociedad civil, que en otros momentos no daban luz a sus ideas por pensar que asidero para las mismas “no había”, que eran mayores las problemáticas a sortear que las posibilidades existentes, o quizá, el mero ejercicio de ver sus realidades “objetivamente”, no daba cabida para pensar en oportunidades de desarrollo local para sus comunidades a través del turismo sostenible.

Trascendiendo la filosofía y la metodología que por años caracteriza al PPD en el mundo y que en esta alianza se fortalece con la acción mancomunada, la mirada estratégica y el trabajo territorial del Ministerio de Turismo, existen elementos intangibles asociados al factor humano que, en el transcurrir del tiempo, se han podido visibilizar, evaluar y traducir en resultados. Elementos que actúan como catalizadores del potencial individual de cada uno de los actores locales comprometidos con los proyectos que, como agentes de transformación en sus ámbitos de actuación, logran que emerjan recursos personales que a veces están dormidos o que no encuentran los espacios de participación donde aportar sus esfuerzos o construir visiones conjuntas. Con afán de compartir, generar y crecer, identifican

sus roles, sus lugares, los toman y entregan a sus grupos, a sus comunidades, a sus territorios, este potencial.

En este sentido, cabe destacar también, cómo crece la autoestima, el sentido de pertenencia y la generación de compromiso entre los actores involucrados. El empoderamiento de mujeres y jóvenes y su implicación en redes colaborativas, es cada vez mayor, observándose importantes muestras de liderazgo y el acompañamiento y contención entre pares. Aumentan las oportunidades de interacción entre localidades vecinas y las iniciativas comunitarias y el acercamiento a otras esferas locales, regionales y nacionales, es notorio.

Tan importante como el entramado de organizaciones y actores institucionales que se ha venido conformando con el trabajo del PPD desde el año 2005, y desde el 2010 mediante la alianza con MINTUR, lo es la oferta ecoturística que se configura, crece y se consolida con el devenir de los distintos proyectos y la articulación de productos, de servicios, de ideas y de personas, tal y como confirma el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2030:

“Uruguay vive una realidad de diversificación de oferta, ampliación de la “territorialización” de ésta y reducción de la estacionalidad, como nunca ocurriera”.

A esta premisa responde el enfoque PPD-MINTUR con un trabajo basado en el territorio y que



alienta en cada grupo que desarrolla una propuesta, la búsqueda y construcción de un valor diferencial en las experiencias turísticas que se elaboren y la profesionalización de los servicios que las mismas requieran, a fin de propiciar los procesos que faciliten su incorporación a las cadenas de valor del turismo del país.

Vemos entonces como la ejecución de los proyectos implica un constante intercambio entre los grupos locales y el equipo técnico, lo cual significa estar en contacto cercano y permanente, realizar las visitas que se necesiten, tanto de seguimiento, como de asistencia y participación en las actividades que promuevan y realicen, así como asesorías personalizadas y desarrollo de acciones puntuales (frecuentemente: talleres y encuentros, grupales y/o regionales que integren a varios de proyectos según regiones o convocatorias). Todo ello, sin perder de vista que recorreremos un camino inverso de construcción de capacidades, que comienza desde abajo: partiendo del territorio y facilitando a los protagonistas de las iniciativas implementadas, acercarse a “lo global” para generar los cambios que

los desafíos mundiales requieren.

En definitiva, el trabajo “basado en el territorio” se puede considerar una suerte de laboratorio donde se gestan ideas y se concretan acciones que permiten a las propuestas ecoturísticas que nacen “desde abajo” encontrarse con las políticas que surgen “desde arriba” y confluir en estaciones en principio “experimentales” y luego “experimentadas” que ayudan en la toma de decisiones y generan dinámicas que no solamente favorecen la participación a nivel local, sino también la incidencia de los grupos ejecutores en las políticas públicas del Uruguay.

“EN DEFINITIVA, EL TRABAJO “BASADO EN EL TERRITORIO” SE PUEDE CONSIDERAR UNA SUERTE DE LABORATORIO DONDE SE GESTAN IDEAS Y SE CONCRETAN ACCIONES QUE PERMITEN A LAS PROPUESTAS ECOTURÍSTICAS QUE NACEN “DESDE ABAJO” ENCONTRARSE CON LAS POLÍTICAS QUE SURGEN “DESDE ARRIBA” Y CONFLUIR EN ESTACIONES EN PRINCIPIO “EXPERIMENTALES” Y LUEGO “EXPERIMENTADAS” QUE AYUDAN EN LA TOMA DE DECISIONES Y GENERAN DINÁMICAS QUE NO SOLAMENTE FAVORECEN LA PARTICIPACIÓN A NIVEL LOCAL, SINO TAMBIÉN LA INCIDENCIA DE LOS GRUPOS EJECUTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL URUGUAY.”

Para esto es fundamental mantener la mirada en los desafíos ambientales globales que, en contraste con las realidades en las que se están inmersos los proyectos y las dificultades que tienen que sortear las OSC durante el quehacer colectivo de quienes se comprometen con sus iniciativas, son una constante. El ecoturismo permite a las comunidades acercarse a “lo global” sus soluciones locales y ser parte activa de la misión del PPD, así como del desarrollo turístico



sostenible del Uruguay, con todo y los inconvenientes que van asociados a los tiempos de ejecución y gestión administrativa de los proyectos, totalmente entendibles al tratarse de grupos de base local que por lo general no están preparados para afrontar los trámites que supone la percepción de fondos concursables, amén de su alta vulnerabilidad a los cambios del entorno y de que los ritmos institucionales son distintos. En este sentido, reinventar la metodología de trabajo permanentemente, apuntando a una mayor operatividad y elasticidad y ampliar los escenarios para construir vínculos con los sectores público, privado y la academia, en tanto se fortalece la cohesión social, resulta esencial.

Un aspecto que reviste gran importancia, apostando al futuro exitoso de los proyectos, es la necesidad de habilitar mecanismos que permitan a las pro-

puestas que hacen su transición a emprendimientos turísticos o aquellas que ya tengan en marcha la comercialización de sus productos y servicios,

“LA RED ES UNA ENTIDAD DEMOCRÁTICA Y MULTINIVEL, CON LOS RETOS DE RELACIONAMIENTO Y GOBERNANZA QUE ELLO GENERA PERO QUE, DESDE SUS COMIENZOS, HA SIDO CONSCIENTE DE SU COMPLEJIDAD Y DE LA NECESIDAD DE EQUILIBRAR PARTICIPACIÓN CON CAPACIDAD OPERATIVA Y DE TOMA DE DECISIONES.”

negociar con mayor facilidad e incorporarse a las cadenas de valor con menos limitaciones desde el punto de vista legal, lo cual no depende enteramente de PPD-MINTUR, pero entre las expectativas está continuar con el trabajo profundo y articulado en el territorio que conduce al establecimiento de formatos idóneos de intervención y a las alianzas estratégicas que fomentan la implementación de instrumentos de desarrollo endógeno y la participación de los grupos referentes en la pro-

blematización de las realidades y la configuración de políticas públicas. De cualquier modo, supone un factor determinante para un mayor alcance de lo aquí planteado, seguir contando con los fondos PPD y fuentes externas de financiación.

NOTAS

1 El PPD funciona desde el año 1992 en 125 países en desarrollo. Es un Programa global financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para los Proyectos (UNOPS). En Uruguay es un Programa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y cuenta con la participación del Ministerio de Turismo (MINTUR). Está conformado por un equipo permanente y un Comité Nacional de Coordinación integrado por personas provenientes de las organizaciones de la sociedad civil y del sector académico, representantes del gobierno y del PNUD, que además es responsable de desarrollar la Estrategia Nacional del Programa y la evaluación de los proyectos ejecutados.

2. Metodología PPD: Se basa en el trabajo profundo con pequeñas organizaciones de la sociedad civil y constituye el valor diferencial de todos los procesos, dando prioridad a la autonomía de las organizaciones y a la libertad de gestión de sus proyectos, extensible a la comunidad circundante; integrando a la mayor cantidad de actores y realizando un acompañamiento técnico personalizado para que la misma se realice en el marco de los objetivos formulados por dichas organizaciones y los fondos estipulados. Si bien, no siempre en términos de resultados esperados se alcanzan todos los objetivos, como producto del propio proceso prevalece la integración y la contribución a la cohesión social, así como la construcción de capacidades locales, como factor esencial de la estrategia PPD y la metodología asociada, en tanto una de las áreas temáticas transversales del programa.

3 Partir del Territorio: supone para el PPD un elemento fundamental en el diseño de las estrategias nacionales para cada fase operacional en cada país. Significa identificar qué se está haciendo, en dónde y con qué recursos se cuenta para asegurar una suma complementaria, de modo que los esfuerzos y recursos confluyan en un área o región, pero, que no se concentren en los mismos actores, se logre una estrecha articulación con instituciones, programas y proyectos ya existentes y se contribuya así al desarrollo local en el país. (recuperado de <https://ppduruguay.undp.org.uy/estrategia-nacional/>)

4 Clave Regional y Local: refiere a la regionalización turística del Uruguay (cinco regiones) por el MINTUR, a los efectos de su planificación estratégica y gestión territorial, con la participación de la pluralidad de actores y la articulación público-privada: Área Metropolitana (Departamentos de Montevideo y Canelones), Región Litoral Norte (Pájaros Pintados - Corredor Turístico del Río Uruguay: Departamentos de Artigas, Colonia, Paysandú, Río Negro, Salto y Soriano); Región Centro-Sur (Destino Centro Sur:

Departamentos de Colonia, Durazno, Flores, Florida y San José), Región Este (Naturaleza Infinita: Departamentos de Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres), Región Norte (Departamentos de Artigas, Rivera y Tacuarembó).

5 Referentes Regionales: profesionales técnicos, en tanto funcionarios, que representan al Ministerio de Turismo (MINTUR) en cada una de las cinco regiones del Uruguay, coordinando las acciones territoriales y articulando con los diferentes niveles de gobierno, sector privado, académico, organizaciones civiles y comunidad toda en general, en línea con los ejes temáticos establecidos en el Plan Nacional de Turismo Sostenible y las acciones estratégicas formuladas en distintos períodos.

BIBLIOGRAFÍA

- <https://ppduruguay.undp.org.uy/wp-content/uploads/2012/05/SGP-Manual-Spanish-Final.pdf>
- <https://ppduruguay.undp.org.uy/wp-content/uploads/2017/10/PPD-Evaluacion-pagina-simple-ALTA.pdf>
- <https://ppduruguay.undp.org.uy/wp-content/uploads/2017/10/Soluciones-Globales-pagina-simple-BA-JA.pdf>
- https://ppduruguay.undp.org.uy/images/PublicacionesPPD/Solucioneslocalesadesafiosambientalesglobales_SistPPD2011.pdf
- https://ppduruguay.undp.org.uy/wp-content/uploads/2012/05/estrategia%20nacional%20ppd%20uruguay%20op5_aprobada.pdf
- <https://ppduruguay.undp.org.uy/wp-content/uploads/2012/05/Estrategia-PPD-WEB.pdf>
- https://www.gub.uy/ministerio-turismo/sites/ministerio-turismo/files/documentos/publicaciones/min_lib_Plan2030_WEB-10MB_abr2019_2.pdf