

Los inicios de la regionalización turística: Uruguay en la década del 60

The Beginnings of Touristic Regionalization: Uruguay in the 1960s

Rossana Campodónico

Universidad de la República, Uruguay

Abstract

Uruguay is a country with a strong tourist vocation since the beginning of the twentieth century in summer tourism, centered primarily on the Atlantic and Atlantic coastline. A planning process began following the common guidelines of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL), similar to other Latin American countries. Based on the work of the Commission on Investment and Economic Development (CIDE), the first regionalization of tourist areas in the country is defined, taking as a starting point the diagnoses made by this Commission in 1963 and the design of the first economic development plan for the period 1965-1974. This plan has the value of being the first to formulate but also acquires the value of becoming the matrix of subsequent plans.

This article aims to analyse how this first regionalization aspired to diversify the tourist offer of the country by incorporating new areas of the territory that will expand the tourist activity in the country. At the same time, it will be established how the concept of "regionalization" linked to diversification remained in force throughout the 20th century, beyond the political changes that took place. As well as the importance that still conserves not only conceptually but also from the actions undertaken at present in the Uruguayan tourist system.

Resumen

Uruguay es un país con fuerte vocación turística desde comienzos del siglo XX en el turismo de veraneo centralizado fundamentalmente en la faja costera rioplatense y atlántica. Inició un proceso de planificación siguiendo las orientaciones comunes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), semejante a otros países de América Latina. A partir de la labor de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), se define la primera regionalización de zonas turísticas en el país tomando como punto de partida los diagnósticos realizados por esta Comisión en 1963 y el diseño del primer plan de desarrollo económico para el periodo 1965-74. El mismo tiene el valor de haber sido el primero en formularse pero, además, el de convertirse en la matriz de los posteriores.

El presente artículo pretende analizar cómo esta primera regionalización aspiraba a diversificar la oferta turística incorporando nuevas zonas del territorio que la ampliaran. Además, se establecerá cómo el concepto de "regionalización" vinculado a la diversificación mantuvo su vigencia durante todo el siglo XX más allá de los cambios políticos ocurridos. Asimismo, se desarrollará la importancia que conserva no sólo conceptualmente, sino también desde las acciones emprendidas en la actualidad en el sistema turístico uruguayo.

Key words: Uruguay - regionalization - planning - tourism

Palabras clave: Uruguay - regionalización - planificación - turismo



orígenes y en la década del 40 con la creación de paradores –siguiendo el modelo español– y con una política de promoción muy importante. Esta última no solo en lo que hacía referencia a la folletería, sino también a la edición de una revista denominada *Turismo en el Uruguay* que fue uno de los más interesantes exponentes de promoción y fomento que el país tuvo. Actualmente, es una fuente documental que permite explicar el uso de los recursos y su transformación como atractivos, las prácticas culturales y vacacionales de consumo.

Durante la década del 50, la labor de la CNdT fue bastante inoperante teniendo en cuenta los escasos logros obtenidos. Entre las causas de ello, se puede observar el número de sus integrantes, la ineficacia y el deterioro en la frecuencia de las reuniones, así como la falta de recursos financieros. A fines de esta década, llegaba al gobierno –por primera vez en la historia del país– el Partido Nacional en 1959 y debió gobernar mediante un Poder Ejecutivo Colegiado.² Tuvo el apoyo del sector herrerista y el movimiento ruralista mediante un fuerte ataque al “dirigismo estatal” considerado como inadecuado y cuyo máximo representante era el Partido Colorado. Su propuesta sobre política económica comenzó con un proceso liberalizador de la economía mediante la Reforma Cambiaria y Monetaria (diciembre de 1959) y con la firma de la primera carta intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1960.

Luego, durante la década de 1960, comienza una profunda crisis que tiene su máxima representación en el quiebre de la vida democrática del país con la instauración de la dictadura militar en 1973 y que se mantuvo hasta 1984. Fue durante el primer gobierno del Partido Nacional que se dieron los inicios de la planificación en el país mediante la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) creada en 1960. Será sobre la labor de esta Comisión y su aporte a la planificación turística en especial que se dará cuenta en este trabajo.

Análisis de la regionalización en Uruguay

Este artículo, al tratar el tema de la regionalización en el país, se enmarca dentro de las conceptualizaciones que hacen a la política turística. En opinión de Flores Ruiz, desde una perspectiva económica, se la puede definir como “el conjunto coherente de actuaciones que las Administraciones públicas implementan para ordenar, regular y fomentar la economía del turismo, es decir, el conjunto de transacciones que el turista genera como consecuencias de sus desplazamientos y estancias en los lugares visitados” (2015, p. 56).

Desde una visión más amplia, se puede considerar que esa serie de actuaciones deben tener determinadas características que, en opinión de Velasco González, son las siguientes: a) presentar una cierta coherencia entre todas las actuaciones; b) la previsión y ejecución de los recursos que se vinculan a esas actuaciones; c) el rol que cumplen los actores públicos en los ámbitos de sus competencias específicas y d) los objetivos que permitan concretar las metas propuestas (2011).

Esto se vincula con lo expresado por Sancho cuando sostiene que es el Gobierno quien debe asumir la responsabilidad del turismo para lo que resulta imprescindible determinar la ubicación que le confiere a la actividad dentro de la economía y los objetivos que para ello se plantea (1998). A partir de lo cual, se producirán la definición de planes, marcos legales y regulatorios así como con las infraestructuras.

Pero no se puede dejar de lado en base a lo argumentado por Flores Ruiz quien sostiene que “la política turística se identifica como una política sectorial, microeconómica y de corte vertical” (2015, p. 62). Aunque el autor también señala que, cuando la política turística es considerada como mesoeconómica, esto refiere a la que realizan las administraciones públicas locales, entonces “el enfoque deja de ser vertical y se convierte en territorial” (2015, p. 62) puesto que se considera como objeto de intervención al territorio en tanto puede devenir como un destino turístico.

Esta variante tiene especial importancia para el tema que se analizara más adelante, ya que la investigación aborda la regionalización en Uruguay y refiere a todo el territorio, es necesario hacer algunas precisiones en cuanto a las políticas territoriales. Para lo cual, se tomará como base argumental lo sostenido por Torres Bernier quien considera que normalmente las políticas territoriales no se definen desde la perspectiva turística, sino que éstas últimas se articulan mediante las acciones de los organismos responsables de la actividad (2015).

Si bien la afirmación anterior, desde una perspectiva conceptual, se convierte en un asunto central, desde la praxis en lo que hace al planeamiento turístico y de las definiciones políticas, debe reconocerse que “El turismo sólo puede concebirse como un producto dentro de un contexto dado” (Campodónico, 2008, p. 16). Esto implica que necesariamente se deben tener en consideración los rasgos específicos de ese contexto respetando la historia de las comunidades donde se desarrollan, sus relaciones y tradiciones así como las aspiraciones de mantener los atractivos turísticos entendiendo a estos como la oferta de actividades que implican el uso de un espacio predeterminado que tiene un valor en sí, pero que se transforman en el contexto adquiriendo un valor para sí.

Entonces, si la planificación es una herramienta de la política, supone un modelo al que se pretende llegar partiendo de una situación dada. Aquí, cabe retomar la perspectiva de Mill y Morrison cuando sostienen que el proceso de formulación de la política turística consiste en tres etapas que son:

- a) identificar las necesidades que precisa atender;
- b) establecer las metas que reflejan esas necesidades generales en concordancia con los objetivos (...)
- c) Implantar las estrategias y los correspondientes programas para dar contenido a las metas que están detrás de los objetivos de la política turística. (Monfort Mir, 2000, p.16-17)

En base a esta última definición, que implica que toda política turística supone una articulación de acciones que están dadas en el proceso de planificación, se realizará el análisis de la investigación partiendo de las siguientes interrogantes: ¿cuál fue el diagnóstico realizado por la CIDE?, ¿cuáles eran las metas que perseguía? y ¿cómo ello permanece a modo de matriz en las políticas/ acciones de las administraciones posteriores?

Para poder dar respuestas a las preguntas planteadas, fue necesario, no sólo realizar una amplia revisión bibliográfica, sino también analizar determinadas fuentes como los documentos originados por la CIDE (1965), de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del Ministerio de Turismo (MINTUR) y de asesorías internacionales como el caso de la realizada por la Clement-Smith Inc. (1972).

Consideraciones generales sobre la regionalización

Para poder comenzar a hablar de regionalización en turismo en Uruguay, se deben hacer algunas consideraciones previas. En primer lugar, destacar que entre 1961 y 1965 se dio el mayor esfuerzo en lo que refiere a la planificación económica en Uruguay en un contexto signado por las definiciones dadas en la Alianza para el Progreso que avaló las nociones desarrollistas (Garcé, 2011). En la reunión de agosto de 1961 de la Organización de Estados Americanos (OEA),³ en Punta del Este, se suscribió la carta del mismo nombre por la cual se instituían las bases de la Alianza para el Progreso. De la misma importancia resulta resaltar el objetivo 88, el que establecía que América Latina debía recibir, al cabo de diez años, al menos veinte mil millones de dólares para financiar “programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente” (OEA-CIES, 1961, p. 12). Esto refiere claramente a la inclusión en la agenda política uruguaya de la planificación en un sentido amplio. De acuerdo a lo sostenido por Campodónico,

La planificación se transformó en la forma normal de orientar las políticas públicas y de gobernar la economía. De acuerdo con esta concepción, resultaba evidente que los países de América Latina debían generar programas de desarrollo a los efectos de obtener la ayuda financiera que establecía la Carta de Punta del Este. La forma de esta solicitud radicaba en pedir la cooperación técnica al Comité Tripartito OEA-BID-CEPAL. (2017, p. 26)

En este contexto, el 12 de noviembre de 1962, el Comité Tripartito OEA-BID-CEPAL aprobó la formalización de una Carta de Entendimiento entre el Gobierno de Uruguay y la OEA para el envío del grupo de expertos encargados de colaborar en la formulación de un plan decenal. En segundo lugar, la CIDE⁴ había sido creada el 27 de enero de 1960 mediante un decreto del Ministro de Hacienda. Es decir, con anterioridad a la creación de la Alianza para el Progreso, siendo su objetivo principal el de realizar una evaluación de la situación del país. De acuerdo al artículo 2º del decreto de creación, se encomendaba a la CIDE “formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se apruebe” (Garcé, 2001, p. 47-48).

En tercer término, según lo expresado por Campodónico, la peculiaridad de la CIDE radicó en su conformación mediante un llamado a profesores universitarios y profesionales de distintas disciplinas académicas, así como también de diferentes partidos políticos y posicionamientos teóricos (2017). No menor fue el hecho de que el Secretariado Técnico fuera asumido por el Contador Enrique Iglesias.⁴ En opinión de este último, participar en la CIDE como universitario implicaba argumentar que “los planes que se realizaran no iban a ser patrimonio del gobierno sino del país, no iban a ser los planes del Partido Nacional sino los de la Nación” (Garcé, 2001, p. 51).

En marzo de 1962, se ampliaron los recursos de esta Comisión con el cometido de realizar una evaluación de la situación del país y un vasto programa de investigaciones tendientes a un mejor conocimiento de su realidad nacional. El primer resultado de ello fue la realización del Censo de Población en 1963. El mismo mostró el verdadero mapa del país, hecho de importancia dado que el anterior había sido realizado en 1908. La CIDE publicó el mismo año los resultados de su labor bajo el nombre de “Estudio Económico del Uruguay. Evolución y Perspectivas”. En las conclusiones, afirmaba de manera contundente que “La economía uruguaya entró, después de la segunda posguerra, en una etapa de estancamiento en su sistema productivo que, al perdurar, podía amenazar todo el progreso que el País logró en los primeros decenios del siglo” (Garcé, 2011, p. 35).

Diagnósticos sobre el turismo en Uruguay

En cuanto al turismo, el diagnóstico inicial de la CIDE establecía, desde una perspectiva conceptual, dos componentes centrales sobre su importancia para el país. En primer lugar, como actividad económica sobre la cual sostenía que “es un fenómeno de origen reciente que dinamiza la actividad de otros sectores y en cuanto es externa aporta divisas al país” (CIDE, 1965, p.1). En segundo término, destacaba su trascendencia como actividad social pues “constituye un instrumento de intercambio cultural que favorece el mejor conocimiento de los distintos grupos humanos” (CIDE, 1965, p. 1).

En cuanto a un análisis de la demanda, tomó en consideración los datos correspondientes al tráfico anual de turistas durante el período 1940-64 lo que permitió determinar que la principal característica del mismo era que dependía casi exclusivamente del mercado del Gran Buenos Aires dado que el 87 % de los turistas que ingresaron en ese período fueron argentinos.

En base a los informes de la CNdT sobre la temporada 1962-63, identificaba la

Montevideo y alrededores	37,8 %	Montevideo 37,8 %
Atlántida	8,3 %	Canelones 11 %
Otros balnearios de Canelones	2,7 %	
Piriápolis	16,4 %	Maldonado 44,3 %
Punta del Este	25,3 %	
Otros Maldonado	2,6 %	
Balnearios de Rocha	4,6 %	Rocha 4,6 %
Resto del país	2,3 %	Resto Uruguay 2,3 %
Total	100,0	

Tabla 1. Distribución geográfica de los turistas 1962-63. Elaboración propia en base CIDE 1965

distribución geográfica del turismo en el territorio nacional de la forma que se indica en la Tabla 1.

De acuerdo a la tabla anterior, se observa que 93,1 % de los turistas se relaciona con tres regiones bien determinadas: Montevideo, balnearios de Maldonado y balnearios de Canelones. Esto implicaba que se centraba específicamente en la faja costera del Río de la Plata y del Atlántico y, por lo tanto, era un turismo, esencialmente, de veraneo. Los datos anteriores reafirmaban una conocida realidad, las consecuencias que generaba el marcado acento de un turismo básicamente estacional, lo cual implicaba un “desarrollo unilateral de nuestras riquezas turísticas” (CIDE, 1965, p. 4).

En opinión de Baracchini y Altezor, el informe de la CIDE también influirá en la consolidación conceptual del reordenamiento a nivel del territorio del país que era un tema urgente a resolver y, en este sentido, afirman que

El punto de salida de esa toma de conciencia política se concreta en el Informe de la CIDE (...) que redundó en los planes viales del MOP (Ministerio de Obras Públicas) de 1961 y 1965 y se concretan en esos años en las carreteras transversales (Rutas 14 y 26) y que apuntan a la necesaria descentralización territorial. (2015, p. 12-13)⁵



Figura 2. Rutas 14 y 26. Recuperado de www.mapasdeluruguay.eluruguayo.com

Vale la pena resaltar que la creación de las dos rutas mencionadas que atraviesan el territorio nacional de oeste a este, contribuyó a una mejor conexión con los dos países limítrofes, Argentina y Brasil, así como intentaba propiciar el fomento del turismo interno hacia otras regiones que no fueran la costa. (Figura 2) Un elemento realmente significativo del informe es que brinda la primera definición

oficial sobre “Riqueza Turística Natural”, la que se entiende como aquella que “integran todas las regiones geográficas con obras de infraestructura y equipamiento que hagan posible su uso turísticos, con demanda cierta de visitantes” (CIDE, 1965, p. 7). En la Tabla 2, se presenta la clasificación de las tres zonas que a su entender tenían posibilidades turísticas especificando sus fortalezas y debilidades.

Clasificación	Diagnóstico
Zona Balnearios	La costa del Río de la Plata y Océano Atlántico, seleccionada por categoría de equipamiento, constituye el 99% del tráfico visitante de temporada, incluyendo Montevideo. Algunos balnearios en costa de ríos tienen mercado zonal para el turismo interno.
Zona Serrana	Se encuentra deficientemente equipada como consecuencia de la muy limitada demanda exterior e interior
Zona Termal	Importantes regiones del noroeste del país poseen fuentes hidrominerales-termales de excepcionales características físico-químicas y bromatológicas que están creando ya un tráfico creciente y la consiguiente preparación de la oferta de equipamiento /Arapey y Daymán.

Tabla 2. Clasificación de zonas según la CIDE. Elaboración propia en base a CIDE, 1965.

Desde el punto de vista de la oferta, en esta década, la zona balnearia era la que sustentaba al sistema turístico uruguayo. La zona Serrana era sub utilizada por las razones argumentadas en el mismo diagnóstico y la zona termal comenzaba a tener un desarrollo incipiente. Se debe señalar que los primeros yacimientos de aguas termales fueron los de Arapey a principios de la década del 40, mientras que Daymán y Guaviyú son de finales de la década del 50. Por lo cual, se requerían de obras de infraestructura no sólo en comunicaciones sino equipamiento turístico.

Se entiende que esta primera categorización realizada por la CIDE refiere a una concepción de zona turística que es coincidente con lo expresado a nivel conceptual por Bayón Mariné cuando la define como aquella que “surge como la manifestación de un territorio concreto, unido por elementos o simbologías comunes, que ofrecen unas determinadas características capaces de ser tratadas o explotadas de manera global en la actividad turística” (2009, p. 314). Aunque, si se lo analiza con más detenimiento, la amplitud que tiene la clasificación refiere más que nada al concepto de región, como expresamente lo señala el informe de la CIDE cuando realiza el diagnóstico de la Zona Termal señala al comienzo a texto expreso el término “importantes regiones”. En este sentido, en 1996, Hernández ha definido a las regiones como:

unidades de análisis que otorgan relevancia al rol que juega el espacio socioeconómico en el desarrollo y la estructuración de un sistema. Son formaciones histórico-sociales que pueden modificarse en el futuro por acción de las políticas; sus fronteras son abiertas a fin de facilitar la implementación de programas interregionales de desarrollo de las mismas. (Dunjo, 2013, p. 4)

El informe también reconocía que existían otras formas potenciales de riqueza turística. Entre las cuales, mencionaba a los monumentos, museos históricos, reservas forestales, parques nacionales, entre otros. En este caso, aludía a lo que se podría incluir dentro de la categoría de recursos turísticos que en opinión de Domínguez de Nakayama son aquellos elementos con suficiente valor, atractivos, aptos y disponibles, sobre los cuales una comunidad puede basar su actividad turística (1994).

En el referido documento, se avanzaba un poco más cuando se sostenía que si estos recursos no integraban la oferta turística de la época, esto podía obedecer a dos causas principales: una, que tienen un gran déficit de equipamiento y, otra, que son “consecuencias de una política turística indefinida a su respecto” (CIDE, 1965, p. 8). Sobre el tema de la falta de una política turística y de planificación, mucho se había argumentado a lo largo de la década del 60. Solo a modo de ejemplo, se presenta una nota que apareció en Carta de Lectores de la revista *Mundo Uruguayo*⁶ bajo el título “Una

metódica organización del turismo” donde se argumentaba sobre los tres pilares que hacen a lo esencial de la planificación turística.

Desde hace tiempo se viene sintiendo la necesidad de establecer, luego de un profundo y metucioso estudio de las posibilidades ofrecidas al respecto por todas las regiones del país, una metódica organización del turismo, realizado hasta ahora de forma embrionaria y llevado adelante por iniciativas que no entroncan en un plan orgánico.(...) La organización del turismo debe basarse, principalmente en un estudio sistemático de cada zona, tratando de que ninguna parte del país sea injustamente olvidada.(...) La diversificación de atracciones a ofrecerse, por la división del país en zonas adecuadas, el estudio minucioso de la red de transportes y la formación de un programa conjunto que centralice todas las iniciativas públicas y privadas, constituyen las tres etapas que deben cumplir quienes están llamados a formular el plan metódico del turismo nacional. (“Una metódica organización”, 1962, s. p., subrayado en el original)

La cita anterior es un claro ejemplo de una posición no oficial con respecto al tema, pero coincidente con argumentaciones que provenían del sistema político y también de las asesorías.

A partir de esta primera regionalización que efectuó la CIDE, comenzó a trabajarse desde el Gobierno, concretamente desde la Dirección Nacional de Turismo (DNT) –creada en 1967 y que sustituyó a la CNdT– y desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) sobre la posibilidad de diversificar la oferta turística, así como de incluir nuevas zonas/regiones del territorio al sistema turístico uruguayo. Si bien el plan diseñado por la CIDE para la actividad turística no llegó a implementarse, es importante tener en cuenta sus objetivos, ya que estos se mantienen de manera implícita en distintas acciones tomadas posteriormente en el período. De acuerdo a lo señalado por Campodónico (2017),



Figura 3. Regiones Prioritarias. Elaboración propia.

- Impulsar como prioridad el tráfico turístico proveniente del extranjero.
- Transformar progresivamente la estructura de la demanda, orientándola hacia nuevos mercados sin descuidar el argentino.
- Lograr la coordinación y contemplación de los instrumentos a utilizar en los sectores públicos y privados.
- Alcanzar la consolidación de una “conciencia turística nacional” en tres dimensiones (pública, privada y población en general).

En tal sentido, en 1971 el Gobierno estableció las siguientes prioridades en cuando al desarrollo turístico en 4 regiones que eran: 1. La costa Norte del Atlántico entre Castillos y Chuy; 2. Montevideo y Punta del Este; 3. Colonia 4. Zona de baños termales. (Figura 3)

Esta regionalización fue ampliamente cuestionada, dado el nivel de prioridades que establecía, por los asesoramientos

internacionales que se dieron en la década del 70, así como por actores políticos locales. Se brindaron al Gobierno todos los argumentos posibles para establecer que la prioridad central debía ser Montevideo y Punta del Este, dado que era la zona con mayores posibilidades de desarrollo considerando su infraestructura como su trayectoria, a lo que se agregaba que la evaluación realizada de las demás zonas era de menor relevancia. Existieron muchas razones por las cuales la costa norte del Atlántico no debía ser la primera prioridad y debía pasar al último lugar. Esto se puede observar en varias de las opiniones de las consultoras, a modo de ejemplo se explicita la brindada por la consultora Clement-Smith Inc., quien sostenía que los costos de inversión en infraestructura en el departamento de Rocha eran sumamente altos y que, en realidad, el único destino que tenía un perfil marcado hacia un desarrollo turístico era el balneario La Paloma (1972).

Sobre Colonia, todos los informes coincidían que debía pasar al nivel 2 en el entendido que el desarrollo del turismo en esta zona podría ayudar a sostener la zona Montevideo y a la de Punta del Este. Esto se debía a la posición geográfica de Colonia en el medio del camino entre esa zona y Buenos Aires. Aunque también señalaban que se deberían agregar nuevas atracciones y comodidades, cuestión que eventualmente podría contribuir en alargar las estadías de los visitantes.

En cuanto a la región termal, los informes de los asesores coincidían que debía ocupar el tercer lugar. Presentaba la posibilidad de desarrollarse como centro de turismo de todo el año, lo que implicaba superar los problemas que ocasionaba la estacionalidad tan marcada del turismo uruguayo. Se hacían especiales referencias a las termas de Guaviyú (Departamento de Paysandú) y Arapey (Departamento de Salto) lo que significaría trabajar con un mercado completamente distinto del que se había desarrollado en Uruguay tradicionalmente (Campodónico, 2017). Varias de las fuentes afirmaban que, en el mediano plazo, esta región era la única con un potencial muy definido de gran actividad

en la temporada baja. Incluso, en algunos informes, se llegaba a sostener que parecería que Guaviyú podría tener ventajas en cuanto a competencia sobre el Arapey debido a su proximidad al Puente Paysandú-Colón. En virtud de lo cual sostenía que “Arapey ya cuenta con un desarrollo (especialmente a construcción efectuada por ONDA) de mayor atracción. El problema que enfrenta Arapey es su falta de acceso y los malos caminos” (Clement-Smith Inc., 1972, p. 124).

La opinión de la consultora refiere a las acciones llevadas adelante por actores privados como las realizadas por la empresa Organización Nacional de Autobuses (ONDA)⁷ quien planteó durante años la importancia a la Intendencia Municipal de Salto (IMS) de llevar adelante un emprendimiento turístico en Termas de Arapey para lo cual la empresa ofrecía asociarse. Esto condujo, luego de años de negociaciones, a la firma de un convenio entre la IMS y ONDA en 1971.

De acuerdo a lo sostenido por Campodónico y Da Cunha del referido convenio se destacan los artículos 2, 3 y 5 ya que refieren a que:

Las obras de alojamiento turístico y anexos a construirse en una fracción de terreno de 9.200 metros cuadrados (IMS, asunto 2121 .12/12/90). Se estableció la construcción de doce moteles a destinarse exclusivamente para hospedaje y la respectiva urbanización (Artículo 5 del convenio de 1971). En cuanto a cómo se construiría y a los términos de la concesión, ONDA sería la financiadora aunque la mano de obra sería aportada por la Intendencia Municipal, debiéndose realizar las obras en un plazo de 24 meses a partir de la fecha de comienzo. La empresa sería concesionaria de la explotación comercial del servicio de alojamiento por un periodo de explotación de veinte años estableciéndose que (...) todas las construcciones y demás mejoras (...) pasarán a ser de exclusiva propiedad de la Intendencia Municipal de Salto, sin tener esta que abonar indemnización alguna. (2010, p. 436)

El valor dado al desarrollo de la zona termal permitiría apuntar a otros segmentos, fundamentalmente del turismo argentino proveniente de las provincias del litoral del río Uruguay, al tiempo que propiciaría el turismo interno. Además de los emprendimientos y acciones llevadas a cabo por las Intendencias de Salto y Paysandú, el turismo termal fue favorecido por la construcción de los puentes internacionales sobre el río Uruguay, a saber

1) el puente General José Artigas, que une a las ciudades de Paysandú (Uruguay) y Colón (Argentina) inaugurado en 1975;

2) el puente Libertador General San Martín, que une las ciudades de Fray Bentos (Uruguay) – Puerto Unzué (Argentina), inaugurado en 1976;

3) y el puente de Salto Grande, que une la ciudad de Salto (Uruguay) – Concordia (Argentina), el cual quedó habilitado para el cruce de vehículos en 1982.

Estas construcciones se enmarcaban en la política de realización de grandes obras públicas que se dieron durante la dictadura y que ideológicamente se centraban en la concepción de “la grandeza del Estado”.

De acuerdo a lo sostenido por Campodónico, desde el punto de vista turístico, estas obras de infraestructura posibilitaron la integración del territorio nacional con Argentina mejorando la conectividad terrestre, facilitando el ingreso de turistas del principal mercado emisor y la posibilidad de consolidar el turismo interno en la zona del litoral del país habilitando también la salida de los turistas nacionales (2017). A su vez, mejoraba las conexiones, lo que eventualmente podría posibilitar el pasaje por territorio uruguayo de turistas brasileños con destino hacia Argentina, con la aspiración de que permanecieran algunos días en el país.

Pero, además de lo que significaban en sí estas obras para el desarrollo termal, se debe tener en cuenta la importancia de los puentes y su vinculación con el resto del sistema turístico uruguayo. En este sentido, Trochón ha sostenido que:

La construcción de los puentes Fray Bentos–Puerto Unzué y Paysandú–Colón acrecentaron notoriamente el movimiento de turistas por tierra. El gerente de ONDA resaltaba esa situación y destacaba que la empresa tenía unas doscientas unidades destinadas a las zonas balnearias, particularmente a Punta del Este. (2017, p. 279)

Reflexiones finales sobre la regionalización en Uruguay

La clasificación realizada por la CIDE fue sustancial para el futuro desarrollo del turismo en Uruguay. Independientemente de las modificaciones que se hayan introducido en las décadas posteriores, esta regionalización, tal vez con otras denominaciones, permanece en la actualidad (Campodónico, 2017). Se ha utilizado el término “regionalizar” como aquella actividad que posibilita la organización con criterios descentralizadores de un territorio. Por lo que se puede entender que la regionalización contribuye con las tareas de planificación e instrumentación de políticas y acciones aplicables al desarrollo.

En este sentido, se concuerda con lo sostenido teóricamente por Antón Clavé y González Reverte cuando expresan que la definición de regiones turísticas resulta fundamental y es en ellas que se produce la interacción de algunos elementos como son: los objetivos que tiene el plan territorial, el sistema físico (que incluye todo lo vinculado al medio como ser clima, hidrología, tipo de suelo, vegetación, entre otros) y el sistema productivo en lo que hace a las actividades económicas relacionadas con la actividad turística (2005).

Las regiones (Montevideo, Punta del Este, Colonia, zona Termal y la costa Norte del Atlántico) fueron impulsadas a partir de la década del 60 desde las políticas públicas y la planificación turística. En función de ello, cada una tendrá desarrollos distintos en base a sus características, así como de las acciones adoptadas. La regionalización implicó de manera paulatina la diversificación

de atractivos, supuso la apertura de diferentes espacios al turismo, como lo son las modalidades de turismo termal y las propuestas de neto perfil cultural representado en el caso de Colonia del Sacramento y de Montevideo. En el mismo sentido, aportaron el turismo interno y la apertura social.

El plan de la CIDE también señalaba la importancia de establecer una política turística en la que al Estado le competía una acción directa que fuese, a su vez, orientadora de las acciones de los privados. Desde el punto de vista institucional, sugería la creación de una Dirección Nacional de Turismo, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, cuestión que se logró en 1967, pero con una diferente adscripción institucional.

Si se observa la trayectoria de la actividad turística desde la década del 60 al presente, se puede sostener que la importancia del turismo actualmente en Uruguay es más que significativa. En primer lugar, por ser un país de pequeñas dimensiones que recibe tantos turistas como población tiene (3.286.314 habitantes según Censo 2011 en www.ine.gub.uy). En segundo término, por el lugar estratégico que tiene en la economía.

Si se considera el objetivo planteado por la CIDE de "Impulsar como prioridad el tráfico

Año	Nº Turistas receptivos
1960	518.963
1970	567.261
1980	1.227.086
1990	1.267.040
1997	2.462.532
2010	2.407.676
2015	3.633.179

Tabla 3. Ingreso de turistas por décadas. Elaboración propia en base MINTUR.

turístico proveniente del extranjero" es evidente el estancamiento del ingreso de turistas en las décadas del 60 y 70, como se muestra en la Tabla 3. Si se realiza un análisis a más largo plazo, se percibe un incremento a partir de la década del 80, donde se observa el punto máximo del siglo XX, en el año 1997, y, luego, comienza un crecimiento sostenido.

En cuanto a la participación del turismo en el PBI, se señala que su punto máximo se logra en 1997 al situarse en el 3,87 %, ya que durante todo el siglo XX había estado situado en un 2,5 % promedial. Ahora bien, si se analiza la evolución del PBI el período 2005-2015 los registros hablan por sí solos. (Tabla 4).

Año	Participación Turismo/PBI	Valor de participación Turismo en PBI en USD Corriente (millones)	PBI USD corrientes (miles de dólares)
2005	6,40%	1.108	17.309.666
2006	6,00%	1.176	19.607.292
2007	5,70%	1.325	23.350.337
2008	5,80%	1.788	30.821.434
2009	5,60%	1.753	31.299.788
2010	6,00%	2.416	40.271.308
2011	7,40%	3.560	48.110.911
2012	6,80%	3.470	51.035.741
2013	6,40%	3.696	57.757.134
2014	6,60%	3.790	57.429.222
2015	7,10%	3.814	53.712.903

Tabla 4. Evolución de la participación del turismo en el PIB de Uruguay. OPP, 2017.

Destino Principal	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Punta del Este	532.067	27,8	518.659	28,4	556.174	30,6	594.415	29,7	543.190	25,5
Colonia	109.979	5,7	99.358	5,45	112.377	6,2	158.901	7,9	222.160	10,6
Montevideo	683.742	35,7	691.616	37,9	695.249	38,3	688.331	34,5	691.252	33
Litoral Termal	217.749	11,4	189.439	10,4	122.837	6,8	180.366	9	222.082	10,6
Costa de Rocha	54.357	2,8	58.337	3,2	55.622	3	106.071	5,3	115.516	5,5
Total 4 regiones	1.597.894	83,4	1.557.409	85,4	1.542.259	85	1.728.084	86,4	1.794.200	85,2
Total país	1.917.049	100	1.824.340	100	1.815.281	100	1.997.884	100	2.098.780	100

Tabla 5. Visitantes ingresados según destino principal del viaje. MINTUR, 2010.

Lo expuesto anteriormente corrobora la posición teórica sostenida por Del Acebo y Schlüter cuando afirman que las acciones realizadas en planificación sientan las bases para acciones futuras (2012). En el caso de Uruguay, si se analizan las zonas prioritarias trabajadas a partir de la década del 70, son, en parte, las mismas que planteaba entre sus metas y objetivos del Programa "Mejora de la Competitividad de los Destinos Turísticos Estratégicos" BID-MINTUR (UR-I.018) suscripto en 2007 y que fue el primer préstamo en el sector turístico que tuvo el país.

Se mantiene la permanencia, a pesar de las décadas transcurridas, de focalizar y tender al desarrollo de tres zonas que son: Colonia, Rocha-Serranías y Región Termal. Los objetivos son similares a los que se planteaban en el período de la investigación que era la diversificación de la oferta y la consolidación de otras regiones que complementarían la tradicional oferta de "sol y playa".

Ahora bien, si se considera el número de turistas ingresados según el destino de viaje dejando constancia que no incluye al turismo interno ni el turismo de cruceros, las políticas desarrolladas implicaron que el porcentaje mayoritaria de turistas visita las regiones referenciadas de acuerdo a la tabla 5.

Como se desprende de la información por regiones, claramente la Costa de Rocha es la que presenta un menor volumen de turismo receptivo puesto que tiene características especiales que apuntan principalmente al turismo interno y, dentro de este, a un segmento de jóvenes. Aunque se debe señalar que el crecimiento sostenido de esta región en cuanto al turismo receptivo se produce a partir de 2010.

En cuanto a las regiones donde se propiciaron las acciones tendientes al desarrollo a partir de la década del 60, si se toman los informes oficiales para 2015, los turistas ingresados manifestaron que su destino de viaje era una de las regiones referidas lo hicieron en el sentido que se refleja en la tabla 6.

Montevideo	31,6 %
Punta del Este	20,9 %
Colonia	8,7 %
Litoral Termal	14,3 %
Costa de Rocha	4,9 %
Total regiones	80,4 %

Tabla 6. Ingreso de turistas por destino del viaje 2015. MINTUR (2016).

Esto demuestra que las políticas/acciones que se adoptaron cumplieron en primera instancia con el objetivo que se perseguía: incluir nuevas regiones en el sistema turístico uruguayo. De acuerdo a lo sostenido anteriormente, Colonia y el Litoral Termal representaron en 2015 un 23 % del total de los turistas ingresados y se incorpora en la modalidad de turismo de sol y playa, la costa de Rocha, con un perfil diferente al resto de los balnearios. Esto también implica que se amplía la oferta turística con la incorporación de nuevos productos que tienden a consolidarse como el turismo termal (departamentos de Salto y Paysandú) y el turismo cultural (Colonia del Sacramento y Montevideo).

Notas

¹ Presidente de Uruguay en dos períodos (1903-07 y 1911-15).

² De acuerdo a la Constitución de 1952 el Poder Ejecutivo era ejercido por un Consejo Nacional de Gobierno que se componía de 9 concejeros electos en forma directa por 4 años, sin reelección inmediata, Este sistema estuvo en vigencia entre 1952 y 1967.

³ Estaría integrada por el Ministro de Hacienda, quien la presidiría, y los ministros de Obras Públicas, Industrias y Trabajo, Ganadería y Agricultura, por el contador General de la Nación, el director de Crédito Público y un director del Banco República. Luego, se incorporará al presidente del Consejo Departamental de Montevideo y al ministro de Relaciones Exteriores.

⁴ Iglesias es economista y político uruguayo que ha desempeñado varios cargos además del Secretariado de la CIDE. Fue Presidente del Banco Central de Uruguay, Secretario Ejecutivo en CEPAL, Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay y Presidente del BID, entre otros cargos.

⁵ La ruta 14 atraviesa los departamentos de Soriano, Flores, Durazno, Florida, Lavalleja y Rocha. La ruta 26 atraviesa los departamentos de Paysandú, Salto, Tacuarembó y Cerro Largo.

⁶ Esta revista se editó por primera vez en 1919 y continuó saliendo de manera ininterrumpida hasta 1967.

⁷ Empresa creada en 1935 y que operó hasta 1991.

Referencias

- Antón Clavé, S. y González Reverte, F. (Coord.). (2005). *Planificación territorial del turismo*. Barcelona: UOC.
- Baracchini, H., y Altezor, C. (2015). *Historia del Ordenamiento territorial en el Uruguay del Siglo XX*. Montevideo: Gráfica Natural.
- Bayón Marín, F. (Dir.). (2009). *50 años de turismo español. Un análisis histórico y estructural*. España: Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.
- Campodónico, R. (2008). El turismo y los vaivenes del desarrollo. *Aportes y Transferencias*, 12 (1), 15-40.
- Campodónico, R. (2017). *El desarrollo turístico como país turístico (1960-1986)* (Tesis de maestría no publicada). Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, Argentina.
- Campodónico, R., y Da Cunha, N. (2010). La incidencia del transporte en el desarrollo del turístico del Uruguay: el caso de ONDA (1935-1980). *Estudios y perspectivas en turismo*, 19 (3), 422-440.
- Clement-Smith Inc. (1972). *Siete pasos para acelerar el turismo en el Uruguay. Informe de consultoría bajo contrato con la Agencia para el Desarrollo Internacional a pedido de la Dirección Nacional de Turismo*. Washington, D.C.: Ministerio de Transporte.
- CIDE. (1965). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, tomo I. Montevideo: Plan General.
- Da Cunha, N., Campodónico, R., Maronna, M., Duffau, N., y Buere, G. (2012) *Visite Uruguay: del balneario al país turístico 1930-55*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Del Acebo Ibáñez, E., y Schlüter, R. (2012). *Diccionario de Turismo*. Buenos Aires: Ediciones Claridad.
- Domínguez De Nakayama, L. (1994). *Relevamiento Turístico. Propuesta metodológica para el estudio de una unidad territorial*. Santa Fe, Argentina: Centro de Estudios Turísticos. Instituto Superior de Turismo "Sol".
- Dunjo, J. (2013). Características del turismo en las regiones turísticas argentinas. Ushuaia: Condet. Recuperado de <http://www.condet.edu.ar/cndt/images/ponencias/Ushuaia2013/completas/Dunjo.pdf>
- Flores Ruiz, D. (2015). Introducción a la política turística. En J. Pulido Fernández (Coord.), *Política económica del turismo* (pp. 55-74). Madrid: Ediciones Pirámide.
- Garcé, A. (2001). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el fracaso de la CIDE*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Garcé, A. (2011). Investigación y políticas públicas Planes de desarrollo en Uruguay en tiempos de la Alianza para el Progreso. *Historia y problemas del siglo XX*, 2. Recuperado de <http://www.geipar.udelar.edu.uy/>
- Monfort Mir, V. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de Turismo*, (6), 7-27.
- OEA-CIES. (1961). Alianza para el Progreso. Documentos oficiales emanados de la reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel ministerial celebrada en Punta del Este, Uruguay, del 5 al 17 de agosto de 1961, Unión Panamericana, Washington D. C.
- Programa "Mejora de la Competitividad de los Destinos Turísticos Estratégicos". Recuperado de http://apps.mintur.gub.uy/Plantur/index.php?option=com_content&view=article&id=18:programa-mintur-bid&catid=1:programa&Itemid=7
- Sancho, A. (1998). *Introducción al Turismo*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- Torres Bernier, E. (2015). Los ámbitos de la política turística. En Pulido Fernández, J. (Coord.), *Política económica del turismo*, (pp.115-146). Madrid: Ediciones Pirámide.
- Trochón, Y. (2017). *Punta del Este: el edén oriental 1907-1997*. Montevideo: Fin de Siglo. Intendencia de Maldonado.
- Una metódica organización del turismo (agosto, 1962) [Carta de Lectores]. *Mundo Uruguayo*, s. p.
- Velasco González, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27,953-969.
- www.AnnaMapa.com
- www.ine.gub.uy
- www.mapasdeluruguay.eluruguayo.com
- www.mintur.gub.uy
- www.opp.gub.uy

Rossana Campodónico

Licenciada en Historia. Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad de la República, Uruguay. Magister en Desarrollo y Gestión del Turismo (Orientación Destinos Turísticos). Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Área de Estudios Turísticos, Departamento de Turismo, Historia y Comunicación (CENUR Litoral Norte). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad de la República. Uruguay 1695, Montevideo, CP.11.200, Uruguay.

campodon@gmail.com