



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Campodónico, Rossana

# Uruguay : el papel de las asesorías internacionales



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Campodónico, R. (2018). *Uruguay: el papel de las asesorías internacionales. Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, 2(6), 121-138. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2794>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>



## Uruguay: el papel de las asesorías internacionales

## Uruguay: the role of international consultancies

ARTÍCULO

**Rossana Campodónico**

Área de Estudios Turísticos, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación,  
Universidad de la República, Uruguay. Contacto: campodon@gmail.com

*Recibido: julio de 2018*

*Aceptado: agosto de 2018*

### Resumen

El presente artículo aborda la importancia que tuvieron las asesorías internacionales en la década de 1970, la mayoría de ellas realizadas durante el gobierno de la dictadura militar que se instauró en Uruguay en 1973. Por lo que se efectuaron en un contexto de extrema complejidad política, social y económica donde a priori se podría considerar que la actividad turística no revestía de un interés significativo.

Se analizará si estas asesorías contribuyeron en el proceso de planificación así como en la toma de decisiones políticas durante el período y qué grado de éxito tuvieron en la implementación de alguna de las acciones poniendo especial énfasis en lo referente a la determinación de regiones turísticas (ya existentes o nuevas) y generando territorios turísticos -que en algunos casos se puede afirmar que permanecen hasta la actualidad - y se incorporaron al sistema turístico uruguayo.

**Palabras claves:** Uruguay; asesorías; regionalización; turismo.

### Abstract

This article approaches the importance of international consultancies in the 1970s, most of them carried out during the government of the military dictatorship that was established in Uruguay in 1973. Because of what took place in a context of extreme political complexity, social and economic where a priori it could be considered that the tourist activity did not have a significant interest.

It will be analyzed if these consultancies contributed in the planning process as well as in the political decision making during the period and what degree of success they had in the implementation of any of the actions, placing special emphasis on the determination of tourist regions (already existing or new) and generating tourism territories -which in some cases can be said to remain until today- and incorporated into the Uruguayan tourist system.

**Keywords:** Uruguay; consultancies; regionalization; tourism.

### 1. Introducción

Este artículo surge como parte de la investigación realizada en la tesis de maestría “El desarrollo de Uruguay como país turístico 1960-1986”, defendida en junio de 2017 en la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Uruguay es un país que tiene una fuerte vocación turística que comenzó a fines del siglo XIX y se consolidó en las primeras décadas del siglo XX teniendo como principal



centro balneario a la ciudad de Montevideo. Luego con una paulatina apropiación del espacio costero se fue ampliando la zona hacia el Este donde innumerables balnearios fueron creados y se ligaron al proceso de especulación inmobiliaria. Entre estos casos tal vez los más paradigmáticos han sido Piriápolis y Punta del Este (Departamento de Maldonado) así como Atlántida y La Floresta (Departamento de Canelones). Esto determinó un turismo de veraneo que implicó el uso de los recursos turísticos en los tres meses de verano (diciembre – febrero). A lo que debe agregarse, que se dependía de un principal país emisor, Argentina, y en un número poco significativo de turistas provenientes de Brasil. Por lo cual, para mejorar el desarrollo turístico debían buscarse alternativas a esta limitante.

En este período comenzó la ola planificadora que se dio en América Latina y que partía de una concepción muy clara con la creación de la Alianza para el Progreso. De acuerdo a lo sostenido por Campodónico (2016) en la Carta de Punta del Este importa subrayar el objetivo 88 por el cual se 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 significaba que la planificación se transformó en opinión de Campodónico (2016)

(...) 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 (p. 26).

En base a lo expuesto anteriormente, se parte de la premisa que las asesorías internacionales tuvieron un peso considerable a los efectos de adoptar políticas o acciones en el campo del turismo en el período de referencia. Esto no sólo refiere al importante número que se realizaron en la década de 1970 sino en la implicancia que tuvieron en decisiones posteriores y que, en algunos casos, trascendieron ampliamente al período analizado en lo que hace al desarrollo de algunas regiones del país y su incorporación al sistema turístico uruguayo.

Si bien cada uno de los informes contienen diferentes apartados que hacen a las necesidades que tenía el país en distintos rubros en materia turística, así como en el tema macro de definir claramente una política turística y comenzar un proceso de planificación - que se puede observar en el diseño de los planes nacionales de desarrollo económico- en este trabajo se podrán especial énfasis en lo que hace al proceso de regionalización.



La cuestión sobre ampliar las regiones para el turismo -que estaba consolidado en la franja costera del Río de la Plata y el Océano Atlántico- era un tema recurrente en la historia del turismo uruguayo, lo que implicaba tratar de salir de un turismo estacional y buscar una oferta que se pudiera sostener a lo largo de todo el año. Si bien esta discusión ya había comenzado en la década del 30, el grado de avance no había sido el esperado. De ahí que se recurriera a las opiniones de expertos a partir de la década del 60 estableciendo diferentes metas en pos de un mismo resultado. Entonces la interrogante que surge es si estos asesoramientos internacionales ¿contribuyeron o no a impulsar los cambios que el sistema turístico uruguayo requería?

El trabajo está estructurado en apartados, correspondiendo el primero a un breve contexto histórico del país. En segundo lugar, se establece el marco teórico desde el cual se parte con la selección de autores que son más relevantes para la investigación planteada. En tercer término, se efectúa el análisis de las asesorías que se realizaron en el periodo poniendo particular énfasis en la regionalización sugerida por cada una de ellas. Finalmente, se presentan las reflexiones finales que dan cuenta de las conclusiones a las que se arriban.

## **2. Contexto Histórico**

El análisis se centra en el período 1960-1986, que corresponde a una etapa compleja en la vida institucional de Uruguay dada la conflictividad social, política y la crisis económica por la que atravesó. Esto podría hacer suponer, en primera instancia, que el turismo no estaba dentro de las líneas prioritarias de los gobiernos de turno ni en la agenda política.

Desde la dimensión política, se señala que en 1959 asumió por primera vez en la historia del país el gobierno, el Partido Nacional -el cual históricamente presentaba un perfil más liberal en política y en la economía- luego de noventa años en el poder del Partido Colorado. De acuerdo a lo establecido en la Constitución de 1952, la presidencia recaía sobre un Poder Ejecutivo Colegiado.<sup>1</sup>

Durante la década de 1960 comenzó una profunda crisis económica y social que tuvo su máxima expresión en el quiebre de la vida democrática del país con la instauración de la dictadura militar mediante un golpe militar el 27 de junio de 1973 y que se mantuvo en el

---

<sup>1</sup> De acuerdo a la Constitución de 1952, el Colegiado era una modalidad de Poder Ejecutivo 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.



poder hasta 1984. A partir de 1985, se retorna a la vida democrática asumiendo el gobierno, nuevamente, el Partido Colorado.

Como se puede apreciar, el contexto fue extremadamente complejo en lo político y económico pero a pesar de ello se produjeron hitos significativos en la historia del turismo dentro de los cuales se señalan tres: 1) los comienzos y/o atisbos de planificación de desarrollo económico en el país a partir de la labor llevada adelante por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)<sup>2</sup> a partir de la década de 1960 y, por tanto, en lo específico que refiere al desarrollo turístico; 2) la promulgación de la primera Ley de Turismo en 1974; y 3) la creación del Ministerio de Turismo en 1986.

En este período se dieron, a lo largo de la década del 70, una serie de asesorías internacionales sobre la actividad turística y las medidas posibles a ser adoptadas siempre que fueran de recibo por parte del Gobierno. El objeto de análisis del presente artículo se basa en establecer hasta dónde dichas asesorías influyeron en las políticas turísticas y en el desarrollo de la actividad.

### 3. Marco Teórico

De acuerdo a lo sostenido anteriormente, el presente artículo se enmarca en el análisis de las políticas públicas, y dentro de ellas, de las turísticas. Coincidiendo con lo expresado por Landau (1977) toda política propone una intervención para modificar alguna circunstancia por lo cual afirma que: "Si está bien formulada contendrá una descripción de la condición del estado deseada y del conjunto de medios que prometen realizar esa condición (es decir, alcanzar sus metas). Debería quedar claro que las proposiciones políticas están en tiempo futuro (...)" (Landau en Aguilar, 1992, p. 278).

Complementariamente, Pineda (2007) señala que el concepto de política o acción pública como categoría de análisis se fundamenta en algunas premisas que son:

- a) la suposición que la acción pública es deliberada, es decir, resulta de un acto de voluntad política y que, por lo tanto, tiene un objetivo específico. Por lo cual, la selección de cada uno de estos objetivos conlleva la elección y decisión entre distintos medios posibles para alcanzarlos;
- b) que esta definición implica que los gobiernos no trabajan de manera aislada sino que interactúan con otras instituciones públicas y con grupos o personas de la sociedad civil;
- c) la definición de acción pública se refiere a aquello que se lleva a cabo en el espacio público, es decir, en el campo de los intereses comunes o colectivos a la luz de las miradas de los diversos actores sociales.

---

<sup>2</sup> En adelante CIDE



Por lo cual, es válido sostener que la acción pública es limitada, primeramente porque está sujeta a reglas, normas y procedimientos establecidos, se encuentra, también, delimitada a cierto espacio geográfico y organizacional, y por último, la acción pública es continua y evolutiva (Campodónico, 2016). Esta premisa es fundamental para entender los procesos que se dieron en Uruguay a lo largo de varias décadas y que una vez que se aprehenden posibilitan conocer la realidad actual del sistema turístico uruguayo.

Si se considera lo sustentado por Pineda (2007), importa destacar precisamente cuáles fueron las acciones que se tomaron en base a la voluntad política de cada uno de los gobiernos que actuaron en el período, entendiendo en este caso el espacio público como todo el territorio del país, es decir, intentando incluir regiones o zonas sobre las cuales no habían sido consideradas hasta ese momento.

Esto significa que las políticas públicas pretendieron ampliar el denominado espacio turístico para lo cual se basaron en un sin número de informes técnicos locales así como de asesorías internacionales que fueron determinando el rumbo que debía tomar el turismo en Uruguay, cuestión no siempre lograda de manera cabal.

Cuando se habla de política turística, es importante tener en cuenta lo sostenido por Mill y Morrison (1992) en lo que refiere al proceso que la misma conlleva:

(...) el proceso de formulación de la política turística atraviesa tres fases fundamentales: 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 (Mill y Morrison, 1992 en Monfort, 2000, p.16-7).

Esta definición supone que toda política turística implica una articulación de acciones que están dadas en el proceso de planificación. En base a ello, es que se realiza el campo de análisis de esta investigación abordando los distintos diagnósticos efectuados (asesoramientos nacionales e internacionales), para conocer cuáles eran las metas que se perseguían.

#### **4. Análisis**

La política turística de Uruguay tiene un punto de inflexión en las numerosas asesorías que se llevaron a cabo en la década del 70. El análisis de la misma implicará determinar si incidieron en el desarrollo turístico del país a partir de la década siguiente. Si se adoptara una postura más arriesgada, podría sostenerse que esta influencia se mantiene en la actualidad en la medida que los procesos de regionalización que operaron en el país propiciaron determinadas modalidades turísticas que fueron definidas – tal vez sin saberlo – en esta época y que aún permanecen.



Cuando se habla de las asesorías se debe realizar una categorización que se basa en lo temporal pero también en el tipo de asesoría: en primer lugar, la realizada por la CIDE en la década del 60 y que responde a una concepción integral como insumo para un plan nacional de desarrollo económico, y en segundo término, las realizadas por consultoras externas en la década del 70 a solicitud de diferentes gobiernos y con metas específicas.<sup>3</sup>

En líneas generales, se puede afirmar que la mayoría de las asesorías intentaban dar respuestas a los siguientes interrogantes que, a su vez, implicaban una conceptualización:

- 1) ¿cómo sería posible que Uruguay extendiera su temporada turística? Esto refiere a un tema recurrente en la historia del turismo del país que es romper con la estacionalidad.
- 2) ¿cómo atraer un mayor número de turistas? Lo que lleva a analizar las posibilidades de crecimiento de la actividad turística y las posibilidades que eso implicaban para el país.
- 3) ¿cómo integrar otras regiones del país que complementaran la oferta dada en la franja costera? Lo que implica poner en la agenda el tema de la diversificación de la oferta turística del país.

#### **4.1. La Labor de la CIDE**

La instauración del Partido Nacional en el gobierno en 1959 pretendió darle un sello personal y que lo diferenciará del tradicional partido gobernante, el Partido Colorado.

En este sentido, en octubre de ese mismo año se creó la CIDE cuyo objetivo principal era 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, 2002, pp. 47-48).

En marzo de 1962, se ampliaron los recursos de la CIDE a los efectos de realizar una evaluación de la situación del país. El primer resultado de ello fue la realización del censo de población efectuado en 1963, mostrando el verdadero mapa del país, hecho de importancia dado que el anterior había sido realizado en 1908. La CIDE publicó en 1963 los resultados de su labor bajo el nombre de “Estudio Económico del Uruguay. Evolución y Perspectivas” (Campodónico, 2016).

---

<sup>3</sup> Ver Tabla N° 3



Posteriormente, diseñó un plan de desarrollo económico para el periodo 1965 -1974, al cual se lo puede considerar el primer ejemplo de planificación en el país y, como tal, incidirá en posteriores decisiones políticas y/o planes económicos. Si bien los planes de desarrollo económico no son objeto del presente artículo, cabe mencionar que tiene un capítulo referido al turismo en el cual se hace una definición de la actividad y su valor para el país, y lo que parece más importante aún es que establecía las zonas que se entendían prioritarias para un futuro desarrollo.

En el informe se puntualiza, por primera vez, lo que se entiende como la “Riqueza Turística Natural”, definiéndola como aquella que “La integran todas las regiones geográficas con obras de infraestructura y equipamiento que hagan posible su uso turístico, con demanda cierta de visitantes” (CIDE, 1965, p. 7)

Por otra parte, efectúa una suerte de regionalización a la cual denomina “Clasificación en zonas” donde establece cuáles eran las fortalezas y las debilidades de cada una.

**Tabla N° 1 – Clasificación de zonas según la CIDE**

Clasificación	Diagnóstico
<b>Zona Balnearios</b>	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.
<b>Zona Serrana</b>	Se encuentra deficientemente equipada como consecuencia de la muy limitada demanda exterior e interior
<b>Zona Termal</b>	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.

Fuente: Elaboración Campodónico (2016) en base a CIDE, 1965

Sobre esta clasificación emitirán sus opiniones las asesorías que se realizarán posteriormente aunque la opinión dependerá de las metas y objetivos que cada una de ellas tenga.



#### 4.2. Las asesorías internacionales

La importancia concedida a las asesorías internacionales se puede observar simplemente en el número de las llevadas a cabo en el periodo de estudio y de las cuales se han encontrado los siguientes registros:

**Tabla N°2 – Listado de asesorías en el período**

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	1971
Clement Smith	1972
Roger Wallin	1973
OEA	1973
Jorge Ballefín Galeano	1974
Misión de Asistencia Técnica sobre Organización y Legislación	1974
OEA	1978

Fuente: Elaboración Campodónico (2016)

Dado el número de asesoramientos en un período tan breve, cabe preguntarse cuáles temas eran los que abordaban cada una de ellas. Para lo cual y una mejor comprensión se adjunta una tabla que intenta resumir los distintos extremos del trabajo realizado por los consultores. Sin perjuicio de lo cual, se identificaron siete temas comunes que son los siguientes: a) la identificación de zonas prioritarias; b) el fortalecimiento del sector público; c) el fortalecimiento del sector privado; d) mecanismo para conseguir líneas de crédito; e) los requerimientos para la capacitación técnica y f) el diseño de nuevos productos.



Tabla N° 3 - Síntesis de Asesorías

Temas	BIRF	C. Smith	OEA 1973	R. Wallin	OEA 1978	Ballefín	Asist. Técnica 1974
<b>Meta</b>	Mejorar los medios de transporte  Factibilidad puente/  túnel  Bs. As.- Mdeo	Atraer 400.000 Turistas más en 5 años	Recomendaciones al Gobierno	Facilitar la entrada.  Extender estaciones y estadía	Estrategias  Desarrollo turístico  (PdE, Mdeo)	Diversificar  Oferta	Marco legal
<b>Estudios Integrados</b>	Transporte en el Río de la Plata	Extender temporada turística	Regulaciones oficiales en adm. de hoteles y para hoteles, bajas tarifas en temporada baja  - un estudio de pre factibilidad en el complejo turístico de Santa Teresa  - estudio sobre medios de transporte sobre el río de la Plata en Buenos Aires	Análisis de mercados	. Desarrollo por zonas  . Inventario Turístico  - Diseñar sistema de recopilación básica de datos	Diversificar el monocultivo	Legales
<b>Política Cambiaria</b>	Política realista de tasa cambiaria	Mejorar la política cambiaria	Fluctuaciones en la tasa de cambio	No	Si	NO	NO
<b>Estacionalidad</b>	Planes de mitigación	Zona Termal  Zona Colonia  (temporada 12 meses)	Extender las estaciones	Si  (programas prioritarios)	Si  (zonas prioritarias)		NO
<b>Identificación zonas prioritarias</b>	Carmelo  Santa Teresa	1.Mdeo y PdE  2.Costa Atlántica de Rocha	Santa Teresa  Colonia/Carmelo	8 programas	1.Termas  2.Colonia  3.Montevidéo	Desarrollar Turismo Termal	NO



		3.Colonia 4.Termas					
<b>Fortalecimiento Sector Público</b>	Agencias Gubernamentales		Crear Corporación de Turismo	Enunciación de una política oficial de Gobierno	1.Reestructura DNT 2.Planificación, formulación y evaluación de proyectos 3. Sistema Técnico Administrativo por zonas		NO
<b>Fortalecimiento sector privado</b>	NO		Dar certezas al sector privado	Esfuerzos de colaboración entre el gobierno y el sector privado.	Crear Cámara de Turismo		Reglamento para privados
<b>Líneas de Créditos</b>	Identificar zonas prioritarias	Desarrollo de infraestructura turística (hoteles existentes y nuevos)	Créditos para el sector turístico	NO		1.Proyectos de Inversión para Termas 2.Terminal es de pasajeros en Montevideo, Colonia, y Punta del Este	NO
<b>Capacitación Técnica</b>	Si	Gobierno y Planificación	Escuela Nacional de Administración Hotelera	Asesorías en concordancia con los informes	Crear programas de capacitación en nivel medio y básico	. Escuela de Formación Técnico-Profesional .Asesorías para la costa Montevideo – Chuy (énfasis en Piriápolis)	NO
<b>Nuevas atracciones/ productos</b>	NO	Centro de Convenciones (Mdeo, PdE, Piriápolis)  Plaza de toros  Desfiles, Espectáculos musicales y deportivos	"Semana del Embellecimiento en Montevideo	Centro de Convenciones Montevideo y Punta del Este			NO



#### 4.2.1. La regionalización

Como se ha sostenido anteriormente, el turismo en Uruguay desde comienzos del siglo XX se había apropiado y consolidado en la franja costera del Río de la Plata y del Océano Atlántico, donde los balnearios se encadenaba uno tras otro dándole una fisonomía muy peculiar.

El tema de incluir a otras zonas del país en el sistema turístico era una discusión que venía siendo planteada desde fines de la década del 30 -con poco nivel de éxito- a lo que se debe agregar, que los primeros surgimientos de aguas termales datan de la década del 40, siendo la primera, Arapey (Departamento de Salto) mientras que los otros centros termales surgieron en la década del 50: Guaviyú en el Departamento de Paysandú y Daymán en el Departamento de Salto.

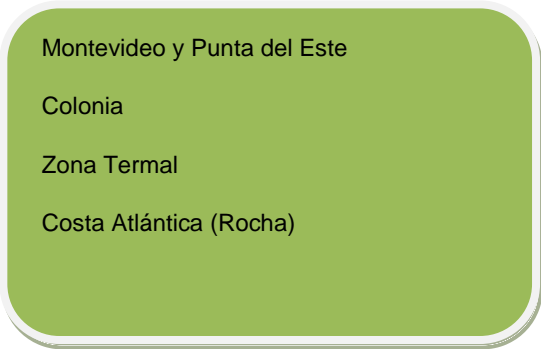
Por lo cual, la cuestión de la diversificación de la oferta turística como la creación de nuevos productos fueron temas centrales al momento de empezar a intentar planificar la actividad turística que en sus orígenes había surgido de manera espontánea.

Las asesorías enumeradas tenían objetivos específicos para cumplir y que se presentaban en su informe final en base a lo solicitado por parte de los gobiernos de turno.

Cabe resaltar que todas –con excepción de la Asistencia Técnica de 1974<sup>4</sup>– priorizaron regiones del territorio uruguayo donde debían desarrollarse acciones concretas. Independientemente del orden de prioridad que les adjudicaran, se puede afirmar que básicamente todas se refirieron a las mismas regiones.

A efectos de realizar una síntesis de las mismas se presenta el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1**



Montevideo y Punta del Este

Colonia

Zona Termal

Costa Atlántica (Rocha)

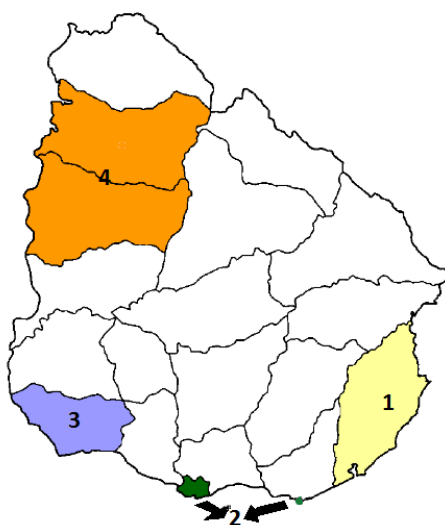
<sup>4</sup> Específica para la redacción de un anteproyecto de ley de turismo y la regulación de las agencias de viaje.



El informe de Ballefín es el único que propone realizar un estudio diferente a las demás al sugerir que era importante realizar un análisis “(...) de la dinámica de la costa de Montevideo –Chuy (en particular Piriápolis y proximidades) y realizar estudios definitivos sobre la costa de Rocha, para darle el carácter de una reserva turística nacional” (Campodónico, 2016, p. 32).

La identificación de las zonas en el territorio uruguayo se visualiza en el mapa que figura a continuación, donde la indicación numérica está dada por las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional en 1971 y sobre la que darán su opinión las consultorías que actuaron posteriormente a esa fecha.

**Mapa N° 1 – Uruguay y zonas de interés**



Fuente: Elaboración propia

En el caso de la prioridad N°1 que era la Costa Atlántica –concretamente el Departamento de Rocha- su situación presentaba una falta importante de desarrollo en infraestructuras así como que requerirían de cuantiosas inversiones en hotelería y servicios, tal vez en un diagnóstico semejante al planteado por la CIDE sobre la zona serrana. Ello hará que las distintas opiniones dadas por los consultores la desestimen como la prioridad N° 1. En opinión de la consultora Clement Smith, con respecto a la zona de Rocha sostenía que “(...) la inversión y los costos de infraestructura van a ser muy altos” (Smith, 1972, p. 29).

La prioridad situada en segundo término por el gobierno (Montevideo y Punta del Este) en realidad era la que tenía mayores posibilidades de desarrollo, ya que las demás luego de realizada una evaluación tenían una importancia menor. Tanto Montevideo -que había sido la primera ciudad balnearia- como Punta del Este -que había empezado a pujar



en el concierto internacional- tenía una fuerte vocación turística y una sostenida trayectoria en la actividad turística.

Además, contaba con una infraestructura adecuada en hotelería y servicios, que tal vez, debiera ser reforzada si dentro de las metas se establecía aumentar el número de turistas. A lo que debía agregarse que, ya en la década del 60 toda la franja costera que unía Montevideo con Punta del Este estaba perlada por diferentes balnearios que si bien tenían una única oferta que era el producto “sol y playa” tenían particularidades y encanto propios. Esto era a su vez una potencialidad agregada, pues, la continuidad de la cadena de playas, pasibles del disfrute no solo por los turistas sino también por los residentes. Esto fue facilitado por la adopción de varias medidas entre las que sobresale el comienzo de la construcción de la ruta Interbalnearia<sup>5</sup> que permitía un desplazamiento rápido y directo desde la capital hacia Punta del Este.

Con referencia a Montevideo, el informe de OEA (1978) la consideraba una de las principales prioridades y, de acuerdo con ello, centra su estudio en tres regiones que son coincidentes con el resto de las asesorías: Montevideo, Colonia y Termas.

En cuanto a lo que representaba la capital del país, la consultoría sostenía lo siguiente:

(...) la motivación principal de los visitantes se basaba en el hecho de conocer la capital del país, a través de circuitos urbanos y los puntos más destacados (parques, fortaleza, principales edificios públicos e históricos, playas), la posibilidad de compras, concurrencia a los casinos y vida nocturna. Señalando como un atractivo potencial -prácticamente inexplorado- el sector conocido como la “Ciudad Vieja”, es decir, el casco histórico de la ciudad (Campodónico, 2016, p. 35).

Cuando realizaba un análisis de la demanda, sostenía que era básicamente procedente de los dos países limítrofes (Argentina y Brasil) pero, además, debían tenerse en cuenta las corrientes de turismo interno, a lo que se agregaban, los flujos de pasajeros que accedían a la ciudad por razones comerciales, de negocios y familiares.

La prioridad N° 3, Colonia, era fundamental que se desarrollara -desde los inicios del siglo XX- el principal punto de entrada de los turistas argentinos, que eran el porcentaje mayoritario de nuestro turismo receptivo. No es casual que la primera carretera que se construyó en 1934 fue la Ruta N°1 que une la ciudad de Colonia del Sacramento con la capital, Montevideo. Esto posibilitaba que los turistas permanecieran en Montevideo y/o se dirigieran a las playas del Este del país. Por lo que esta prioridad era complementaria y necesaria para un mayor desarrollo de Montevideo y de Punta del Este.

En opinión de Campodónico (2016) el cambio en las prioridades en lo que hace a Colonia respondía a lo siguiente:

<sup>5</sup> Ruta que conecta Montevideo con el Departamento de Maldonado, atravesando el departamento de Canelones, tiene 104 km. de longitud y comenzó a construirse a partir de 1952



Sobre la situación de Colonia, entendía que el desarrollo del turismo en esta zona podría ayudar a sostener la zona Montevideo-Punta del Este debido a la posición geográfica de Colonia que está en el medio del camino entre esa zona y Buenos Aires; señalando, a la vez, que se deberían definir nuevas atracciones y comodidades, como por ejemplo “(...) remodelar y re-equipar el Real de San Carlos, en combinación con la canchas de jaialai, la plaza de toros y el hipódromo (Smith, C. 1972, p. 122)” (p. 29).

Sobre esta zona, también el informe de la OEA (1978) tenía una opinión coincidente aunque consideraba la franja mayor tomando la costa que existe entre Nueva Palmira y la ciudad de Colonia y la desembocadura del Río Negro hasta Mercedes. Esta decisión la fundamentaba en que:

(...) tomaba en cuenta la futura influencia que podía llegar a tener en la afluencia de turista a través del puente Internacional Fray Bentos-Puerto Unzué. Si bien determinaba que el desarrollo turístico de esta zona era escaso, también era cierto que por esta zona se producía el acceso del 63% de los turistas que ingresaron al país por vía fluvial en 1975, que correspondía al 33% de los turistas ingresados. Aunque la principal debilidad que presentaba era que no retenía a los visitantes más que unas pocas horas, quienes tenían como destino final de su viaje otros centros turísticos del país (Campodónico, 2016, pp. 34-35).

En cuanto a la prioridad 4, la zona termal, ya existía el diagnóstico de la CIDE y la situación se mantuvo incambiada en la década del 60, siendo recién a partir de la década siguiente que comenzaron las inversiones en Termas del Arapey y en los demás complejos termales. Con respecto a esta zona, la consultora Clement Smith consideraba que podían ser centros de turismo de todo el año poniendo énfasis en los posibles desarrollos que podrían lograr Guaviyú (Departamento de Paysandú) y Arapey (Departamento de Salto). A su vez, entendía que a largo plazo la región tenía un alto potencial para desarrollar la actividad en la temporada baja.

Complementariamente, el informe de la asesoría de Ballefín (1974) planteada el desarrollo del turismo termal como una posibilidad real de diversificar el monocultivo que el país tenía así como la puesta en valor de otras regiones aún no explotadas.

En tanto que la asesoría de la OEA (1978) realizó un exhaustivo análisis del estado de situación de los principales tres centros termales (Arapey, Daymán y Guaviyú) con recomendaciones específicas en cada caso. Consideraba que el más importante era Arapey y, por tanto, el que tenía mayores posibilidades de desarrollo.

Sobre este centro termal, Campodónico (2016) ha expresado que el informe sostenía que:

(...) que los principales turistas eran nacionales en un 85% mientras que el 15 % restante eran extranjeros (fundamentalmente brasileños y argentinos). La principal motivación que atraía a los turistas era el descanso en un 60% mientras que el 40 % restante fundamentaba su viaje en razones de salud. Al tiempo que, comenzaba



a vincularse la oferta termal con las potencialidades que tenían las ciudades capitales (Salto y Paysandú) sobre las cuales considera que tienen algunos elementos urbanos destacables (parques, museos, edificios históricos, entre otros) que las convertían en atractivos turísticos dignos de ser visitados (p. 33).

Por lo cual, ya comenzaban a realizarse recomendaciones para ambas capitales departamentales así se podían vincular con la oferta termal, las cuales tenían varias similitudes que consistían en ampliar la planta de alojamiento o mejorar la existente, implementar un programa de difusión de los atractivos urbanos y de los servicios que las ciudades tenían para ofrecer (Campodónico, 2016).

La modalidad de turismo termal, en primera instancia estuvo pensado para un turismo nacional y, eventualmente, regional –dada la proximidad con las provincias del litoral de la República Argentina. Pero será recién a partir de la década del 70 con la construcción de los puentes sobre el río Uruguay donde el turismo de base regional comenzara a darse en esta zona con mayor fluidez.

Sobre fines del siglo XX, en un reportaje realizado a un actor relevante de la ciudad de Salto, Sr. Cánepa Santos<sup>6</sup> ante la pregunta de cuál era el panorama de Salto en los últimos años, el entrevistado sostuvo:

Desde la habilitación en el año 1980 de la interconexión vial con la República Argentina a través de la Represa de Salto Grande, el turismo regional ha experimentado un explosivo crecimiento, al igual que otras actividades económicas y sociales. Este hecho, es fácilmente verificable por el gran aumento de la capacidad hotelera y para-hotelera que ha tenido la zona, por el alumbramiento de nuevos pozos termales por parte de empresas privadas y por el número de turistas que llegan a la zona, que según estadísticas oficiales, alcanzarían los 500.000 por año. (...) La mayor parte de los consumidores actuales de los productos turísticos (...) proceden de Buenos Aires y Montevideo. (...) La distribución de las vacaciones durante todo el año y los fines de semana largos, favorecen a la zona como alternativa vacacional (El País- Bienes Raíces, 29/3/1998, p. 3).

La cita anterior si bien corresponde a un periodo posterior del análisis, hace una reseña de cómo fue la evolución a partir de los 80 planteando un buen resumen de todo lo que se ha venido señalando sobre la región termal: el peso del turismo como actividad económica, la importancia de los puentes y el cambio en las modalidades de los turistas que fragmentan más las vacaciones.

## 5. Reflexiones finales

Las asesorías, tanto nacionales como internacionales, comenzaron en la década del 60 en sintonía con lo que estaba ocurriendo en otros países de América Latina, en un

---

<sup>6</sup> Empresario dedicado a los negocios rurales e inmobiliarios.



concierto internacional bipolar, donde en una parte del planeta se diseñaban planes quinquenales a semejanza de los soviéticos y, en otra, siguiendo los lineamientos de la CEPAL se daba inicio a la planificación indicativa.

Para el caso de análisis, se debe considerar el contexto dado al crearse la Alianza para el Progreso. Por lo que resulta significativo el objetivo 88 de la Carta de Punta del Este donde se ponían a disposición veinte mil millones de dólares para financiar planes de desarrollo económico de nuestros países.

Dentro de estos planes, se observa cierta preocupación por incluir al turismo dentro de la planificación ya que se lo empezaba a considerar como una fuente de ingresos genuinos y, además, posibilitaba la creación de empleos.

En el caso de Uruguay, si bien el contexto político, económico y social era extremadamente complejo y todo podría hacer pensar que el turismo era un tema que requiriera atención, los registros demuestran lo contrario.

Del estudio de las distintas asesorías, se concluye que todas indicaban la ausencia de una política nacional, sobre esta cuestión Campodónico (2016) ha señalado que: “(...) lo que era remarcado ante la evidencia de la falta de un organismo público que tuviera peso en la toma de decisiones así como en la conducción” (p. 108).

Las asesorías, que luego tendrán su reflejo en las políticas llevadas a cabo así como en el diseño de tres planes nacionales de desarrollo económico en el periodo tenían como objetivos centrales: 1) Superar las barreras limitantes de la estacionalidad dada por un turismo esencialmente de veraneo; 2) El número de ingreso turistas se había estancado a inicios de la década del '60 y estos mayoritariamente eran argentinos, por lo cual las políticas adoptadas –sobre todo cambiarias- en ese país podían actuar como facilitadoras o no de los desplazamientos.

A estos dos problemas centrales se agregaba articuladamente la incorporación de nuevas regiones del país al sistema turístico uruguayo, cuestión que podría actuar como un componente para la diversificación de la oferta pero a la vez también como estímulo del turismo interno.

Sobre el tema de la regionalización, resulta que los informes brindados por las asesorías tuvieron su influencia en las acciones y políticas que se adoptaron posteriormente, pues el desarrollo de Punta del Este fue muy significativo a partir de la década del 70 manteniendo hasta la actualidad el rol de carta de presentación del país, o como se manifiesta en los discursos oficiales es el “buque insignia” del turismo uruguayo. Lo que es complementado con el posicionamiento de Montevideo como un destino multi producto que sigue siendo el principal lugar en cuanto al porcentaje del turismo receptivo.

A esto debe sumarse, la puesta en valor de Colonia no solo como punto de entrada al país sino como un destino de turismo cultural sobre todo a partir de la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad por parte de UNESCO del Barrio Histórico de la ciudad de



Colonia del Sacramento en 1995. Lo que lo ha posicionado como un destino internacional y, también, con un fuerte componente de excursionismo en lo que hace al turismo interno.

En cuanto a lo que refiere a la zona termal, su crecimiento ha sido exponencial sobre todo a partir de la década del 90 siendo en la actualidad el tercer punto en cuanto al número de turistas receptivos, a lo que debe agregarse que moviliza un volumen más que importante en lo que hace al turismo interno, donde además la fidelidad de los visitantes es una constante en las encuestas.

De acuerdo a lo expuesto a lo largo del artículo, se puede afirmar que la regionalización o zonificación planteada por las diferentes asesorías determinaron el desarrollo de zonas que presentaban una nueva oferta de productos: el turismo termal al norte del país (departamentos de Paysandú y Salto) y el turismo histórico-cultural en Colonia del Sacramento. Esto completa la tradicional oferta de turismo de sol y playa que se daba en toda la franja rioplatense y oceánica incorporando nuevas zonas al sistema turístico uruguayo.

## 6. Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Campodónico, R. (2016). El desarrollo de Uruguay como país turístico 1960-1986. Tesis de Maestría, inédito.
- Campodónico, R. (2017). Uruguay: un destino turístico regional. Recuperado de: <https://www.aehe.es/wp-content/uploads/2016/01/campodonico.pdf>
- CIDE (1965a). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965–1974*. Tomo I. Plan General. Montevideo: CIDE.
- CIDE (1965b). *Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*. Montevideo: CIDE.
- Da Cunha, N., Campodónico, R., Maronna, M., Duffau, N., Buere, G. (2012). *Visite Uruguay: del balneario al país turístico 1930-55*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Díaz Pellicer, L. (2004). El turismo receptivo en Uruguay (1930-1986). *Documentos de Trabajo (Programa de Historia Económica y Social, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)* 65.
- Garcé, A. (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el fracaso de la CIDE*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Monfort Mir, V. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de Turismo*, 6, pp. 7-27
- Nahúm, B., Frega, A., Maronna, M. Trochón, Y. (1991). *Historia Uruguaya. Tomo 8. El fin del Uruguay Liberal 1959-1973*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- 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

Pineda, N. (2007) Seminario de Políticas Públicas. “El concepto de políticas públicas: Alcances y limitaciones”. Hermosillo, El Colegio de Sonora. México.

### **Fuentes**

Ballefín Galeano, J. (1974) . Informe sobre el Sector Turismo, Montevideo.

Diario El País – Bienes Raíces – 29/3/1998.

Clement – Smith Inc. Siete pasos para acelerar el turismo en el Uruguay. Informe de consultoría.

OEA (1972). XII Congreso Interamericano de Turismo. Panamá- Acta Final. “Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977”, Volumen V, Capítulo VIII. Presidencia de la República, Montevideo.

OEA (1973). Programa de Desarrollo Turístico para el C.I.A.P, Revisión del Sector Turismo.

OEA (1978). Desarrollo turístico del Uruguay – Lineamientos para una estrategia Desarrollo Turístico- Estrategia- Serie de Informes y Estudios N° 25 – Tomo I, Programa de Desarrollo turístico Sistema CICATUR, Washington.