



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA-UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA

MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y GESTIÓN DEL TURISMO

SUSTENTABLE

TESIS DE MAESTRÍA

**Aplicación de instrumentos de política pública para el
desarrollo turístico de territorios no tradicionales**

El caso del Programa de Apoyo al Sector Turístico (PAST)

Maestrando: Lic. Cristian Pos

Tutor: Dr. Jorge Leal

Salto, Uruguay

Octubre de 2014

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	VI
RESUMEN	VII
PALABRAS CLAVES:	VIII
PRESENTACIÓN	9
PARTE I.....	11
1.1 Fundamentación y antecedentes.	11
1.2 Objetivos generales y específicos.	16
1.3 Preguntas que busca responder el proyecto.	17
PARTE II.....	18
2.1 Marco Teórico	18
2.1.1 Dimensión Social.....	18
2.1.2 Dimensión Institucional.....	20
2.2 Estrategia de investigación y actividades específicas.....	20
2.3 Operacionalización	21
PARTE III.....	24
3.1 La Política y el PAST	24
3.1.1 Plan Nacional de Turismo Sostenible.....	25
3.1.2 Plan Nacional de Turismo Náutico.....	30
3.1.3 PAST: Acuerdos y consultoría previa	30
3.1.4 Contrato del PAST.....	35
3.1.5 Síntesis.....	38
3.1.6 Las Intendencias	40
PARTE IV	43

4.1 Los Territorios	43
4.1.1 Reseña Histórica	43
4.1.1.1 Guichón	43
4.1.1.2 Chapicuy	45
4.1.1.3 Villa Constitución	46
4.1.1.4 Belén	49
4.1.2 Datos Comparativos	50
4.1.2.1 Edades y Migración	50
4.1.2.2 Educación	52
4.1.2.3 Trabajo	54
4.1.2.4 Otros datos de interés	56
4.1.2.5 Síntesis	57
4.2 Historia, datos, y voces	58
4.2.1 Chapicuy	59
4.2.2 Belén	64
4.2.3 Villa Constitución	70
4.2.4 Guichón	75
4.4 Las instituciones y los territorios	80
4.5 Caracterización Turística	83
4.5.1 Chapicuy	84
4.5.2 Villa Constitución	86
4.5.3 Belén	87
4.5.4 Guichón	88
4.5.5 En síntesis:	90
PARTE V	94
5.1 Los territorios y la aplicación del PAST	94

5.1.1 Los Grupos Locales	94
5.1.2 Los Llamados	97
5.1.3 Turismo en los territorios durante de la aplicación del PAST.....	98
PARTE VI	101
6.1 Análisis de los resultados	101
6.1.1 La Dimensión Social de los Territorios	107
6.1.2 La Dimensión Institucional de los Territorios	111
6.1.3 Diseño y aplicación del PAST y las dimensiones social e institucional de los territorios.	114
PARTE VII.....	118
Conclusiones.....	118
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	123
ANEXO I	127

*Dedicado a Camilo Pos, por la inmensidad de sus miradas, por ser parte de nosotros
y por todo lo que no seré capaz de expresar.*

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Jorge Leal, por su esfuerzo y paciencia en la tutoría de esta tesis. Siempre accesible, preocupado y dispuesto a resolver las necesidades de la investigación. Más allá del profesionalismo y docencia para realizar su trabajo, por su bonhomía en el trato interpersonal en todas las circunstancias.

Al Prof. Álvaro López, Coordinador del PAST, por otorgar la más amplia libertad para manejar documentación e información del programa, y para expresar las opiniones que consideramos pertinentes, así como por sus aportes a la discusión de este trabajo, no ya en relación de jerarquía, sino en su carácter docente.

A todos los entrevistados, especialmente a aquellos con los que hemos compartido trabajos en estos años, y han puesto el hombro en lo que creen.

A todos los amigos –imposible de nombrarlos aquí- que estuvieron cuando tuvieron que estar.

A mi familia, especialmente a mis padres, quienes sin importar las circunstancias hicieron todo a su alcance para que sus hijos hicieran lo que estaban convencidos de hacer.

A Luciana, por todo, sin ella no hubiese sido posible continuar.

RESUMEN

El trabajo analiza el diseño y aplicación de un instrumento de política pública de desarrollo turístico en territorios no tradicionales para esta actividad, en base al análisis de las dimensiones social e institucional. El caso de estudio en el que se basa es el Programa de Apoyo al Sector Turístico del Ministerio de Turismo y Deporte de Uruguay, en las localidades de Villa Constitución, Belén, Chapicuy y Guichón, durante el lapso de junio de 2012 a junio de 2014.

El enfoque del trabajo es cualitativo, analítico, inductivo-deductivo. Se basa en el análisis de fuentes secundarias y en entrevistas a actores claves del territorio, tanto a nivel nacional, departamental como local.

Se aportan reflexiones acerca de cómo los aspectos que tienen que ver con la historia, la configuración productiva, la experiencia o no en procesos asociativos, y el funcionamiento institucional de los territorios, influyen en la aplicación de instrumentos de políticas públicas, más allá de lo estrictamente turístico. Concluyendo que los instrumentos de aplicación de dichas políticas deben tener en cuenta las dimensiones social e institucional -entre otras- desde su concepción y diseño contemplando las características singulares y disímiles de cada territorio, evitando trasplantar realidades o hacer tabla rasa de las realidades territoriales. En el desarrollo de estas reflexiones se incursiona en aspectos que tienen que ver con el desarrollo turístico y territorial.

ABSTRACT

The paper discusses the design and implementation of a public policy instrument for tourism development in non-traditional areas for this activity, based on the analysis of the social and institutional dimensions. The case study on which it is based is the Program to Support the Tourism Sector of the Ministry of Tourism of Uruguay, in the towns of Villa Constitución, Belén, Chapicuy and Guichón, during the period from June 2012 to June 2014.

The approach of the work is qualitative, analytical, inductive and deductive. It is based on the analysis of secondary sources and interviews with key players in the region, at national, provincial and local levels.

Reflections on aspects related to history, production setup, associative processes experience, and institutional functioning of the territories affecting the implementation of policy instruments are reported. The analysis concludes that the instruments for implementing those policies should take into account the social and institutional dimensions of the territories from conception and design, contemplating the unique and different characteristics of each place, avoiding transplanting realities or making a

clean sweep of the territorial realities. In the development of these reflections, issues related to tourism and regional development are explored.

PALABRAS CLAVES:

Política pública, turismo, desarrollo, territorio, dimensión social, dimensión institucional, diseño de programa, aplicación de programa.

PRESENTACIÓN

Se presenta aquí el trabajo de tesis correspondiente a la finalización de la Maestría en Economía y Gestión del Turismo Sustentable, dictada conjuntamente por la Universidad de la República Oriental del Uruguay, y la Università degli Studi di Siena.

El dictado de esta Maestría es también, un indicador de la creciente importancia del turismo como objeto de análisis y estudio, dado en el marco de un crecimiento sostenido a mediano plazo de la actividad turística, medida por el número de turistas e ingreso turístico que recibe el país, el número de empleo y de inversión generado por el sector - entre otros indicadores- y la reflexividad sobre modelos de desarrollo, en general, y turístico en particular. Todo esto, se ve reflejado en las políticas públicas para el sector.

Esta tesis, surge del interés y preocupación por reflexionar, acerca del diseño y aplicación de dichas políticas en territorios no tradicionalmente turísticos; en un nuevo contexto a nivel nacional, donde entre otros cambios, surge el tercer nivel de gobierno, y una batería de políticas a nivel del Estado Nacional – y en ocasiones a nivel departamental- que intentan ir hacia el desarrollo con enfoque territorial.

Si bien, este trabajo no puede ni pretende abordar toda la temática de interés, sí nos permite reflexionar parcialmente en relación a aspectos que hacen a la generalidad de las políticas y el desarrollo turístico.

Especialmente, como veremos, trataremos las dimensiones social e institucional de los territorios, y su relación con el diseño y la aplicación de instrumentos de la política turística.

El turismo no es un fin en sí mismo, y el diseño de dichos instrumentos tiene como objetivo el desarrollo turístico como forma de generar condiciones de bienestar para las personas en cuya sociedad se desenvuelve la actividad. Cómo se logra éste, es la problemática sobre la cual es necesario reflexionar en forma constante.

Este trabajo se organiza en VII partes. La Parte I contiene la fundamentación y los antecedentes sobre el tema, realizando también una contextualización del surgimiento de los instrumentos de política pública en turismo al cual nos referimos, y dándole un marco teórico general que introduce al tema que luego desarrollaremos. Allí se explicitarán los objetivos de la investigación, y la pregunta problema.

En la Parte II, se encuentra el marco teórico específico de las dimensiones a analizar y la operacionalización de las mismas. Además se manifiesta la metodología y estrategia de investigación.

En la Parte III se realiza un somero análisis de las características de la política pública turística, y especialmente el proceso que dio como resultado al PAST. Esta sección nos da información de utilidad especialmente en relación al diseño de estos programas. También allí se realiza un acercamiento a las políticas departamentales en turismo.

La Parte IV nos lleva directamente a los territorios que se analizan, -Villa Constitución, Belén, Guichón y Chapicuy- especialmente en los aspectos que interesan a este trabajo en relación a las Dimensiones Social e Institucional, en base a información histórica, socioeconómica, institucional, y turística.

La aplicación del PAST en los territorios objeto de estudio se analiza en la Parte V, haciendo foco en las herramientas del programa y las respuestas de los territorios. Viendo además la realidad turística en el lapso de intervención del PAST.

Ya en la Parte VI se realiza el análisis de los resultados, yendo a la Dimensión Social y a la Institucional de los territorios, y luego haciendo un cruce del referido análisis con la aplicación del PAST, para finalmente en la Parte VII establecer las conclusiones del trabajo.

Como toda investigación, la realización de la misma, abre más interrogantes a trabajar, y especialmente, en este caso, nos deja desafíos para la política pública turística, tanto a nivel nacional como departamental y municipal. Estas reflexiones buscan ser un aporte al diseño y aplicación de las políticas públicas en turismo, para seguir afinando las herramientas, que deben estar al servicio del desarrollo de los ciudadanos.

PARTE I

1.1 Fundamentación y antecedentes.

El turismo es definido como un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos fuera de su lugar de residencia habitual, por un período superior a las 24 hs., generando interacciones con otros entornos sociales, económicos y culturales (MINTUR, 2009), movilizándolo por el mundo actualmente a más de mil millones de personas al año. En la actualidad, constituye una de las actividades más importantes en términos económicos, sociales y culturales. A nivel internacional ha mantenido niveles de crecimiento sostenidos, y nada indica que esta tendencia pueda cambiar radicalmente en el mediano plazo. Por el contrario es probable que continúe creciendo.

En Uruguay, exceptuando shocks como la crisis regional de 2001-2002, y el corte de los puentes que nos comunican con Argentina, y ahora la diferencia cambiaria, el comportamiento ha sido de crecimiento sostenido en número de visitantes e ingreso de divisas, entre otros indicadores que crecieron, como empleo o inversión (MINTUR, 2012). En 2012, el ingreso de turistas estuvo apenas por debajo de los 3 millones, es decir muy cerca del número de habitantes del país. A su vez, en los últimos años en consonancia con el aumento del poder adquisitivo de la población, y con programas específicos como Turismo Social, mayores contingentes de ciudadanos acceden al turismo. De esta manera, Uruguay se inscribe en un escenario en el que la actividad turística integra la vida cotidiana de gran parte de su ciudadanía, ya sea como turistas, o como miembros de una comunidad receptora de turistas. El turismo seguirá siendo uno de los sectores productivos prioritarios para Uruguay. Por tanto, parece evidente la necesidad de ocuparnos de sus aspectos sociales, culturales, ambientales y políticos, además de los económicos.

El Plan Nacional de Turismo Sostenible como instrumento estratégico construido por los actores del sector, apuesta al desarrollo sostenible con énfasis en el aumento en la calidad de vida de las comunidades receptoras de turistas, a través de una gestión sostenible y apostando a la actividad como herramienta para la integración social, política y territorial. El proceso del Plan, más allá de los resultados, bosquejó una serie de debates que no están claramente saldados. Entre ellos, los modelos de desarrollo turístico. Esta discusión tampoco está ajena a una más amplia, sobre el o los modelos de desarrollo que se plantea el país.

Debido al crecimiento del volumen de turistas y negocios relacionados a la actividad, el turismo se ha asociado tradicionalmente al desarrollo, a través de una visión economicista que postula al crecimiento económico como factor determinante. En las

últimas décadas han surgido visiones discordantes sobre tal linealidad. Distintos tipos de enfoque han estudiado el tema, poniendo en debate si desarrollo turístico equivale a desarrollo. E incluso, entorno a la pregunta sobre qué se entiende por desarrollo turístico.

Sobre esa interrogante, sostenemos que desarrollo turístico debe ser entendido como el cambio cuanti y cualitativo positivo de los aspectos que permiten el desempeño de la actividad turística, y que contribuyen a la mejora de la calidad de vida de una comunidad, de acuerdo a la definición que ésta le dé a aquella. De esta forma el turismo puede pensarse como una herramienta para el desarrollo, y por tanto puede o no generarlo, dependiendo de diversas variables.

La importancia de la actividad turística, y su posible relación con el desarrollo, hace que los Estados diseñen y apliquen políticas públicas para su fomento. Esta se entiende como el curso de acción (u omisión) que toma la autoridad pública sobre determinado asunto social que conlleva la distribución de bienes y recursos, y aspectos simbólicos, implicando una serie concatenada de decisiones. (OLAVARRÍA, 2007) (KAUFFER). Se expresa a través de distintos instrumentos, como programas y acciones.

Es posible que el Estado tenga más de una línea política turística, o en otros términos, que ésta sea plural, conteniendo diversas expresiones. En todo caso es posible que los instrumentos den cuenta de una serie de decisiones que ponen en juego distintas visiones, que en su conjunto den como resultado la existencia de una política pública que no tiene por qué ser monolítica, sino justamente puede estar dando cuenta de distintas visiones sobre la acción pública, o de la complejidad de la actividad.

Por otra parte, el Estado está compuesto por diversos organismos, que pueden estar realizando política pública en turismo por distintas vías. Aunque es claro que la organización estatal, en general, se surte de un organismo que dicta dicha política específicamente.

En la actualidad, estas políticas no son ajenas a la nueva realidad impuesta por la propia actividad, a través de nuevas formas de demanda/consumo y oferta/producción, y, por ende, de nuevas conceptualizaciones acerca de lo que implica la planificación del desarrollo turístico, las cuáles comienzan a contemplar aspectos territoriales. En ese sentido se dice que “en la actualidad el turismo no es entendido como un simple desplazamiento a un lugar donde hay algo, sino como una actividad más compleja y participativa. (...) Así pues ya no basta con contar con recursos para ser contemplados, sino que es necesario construir productos que permitan realizar actividades, participar.” (REYES & BARRADO, 2005:31). Siguiendo esta idea: “Con esta evolución de las actuales tendencias de la demanda y el consumo turístico, están empezando a permitir, e incluso favorecer, el desarrollo de ámbitos que hasta el

momento se habían visto apartados de esta actividad, o habían ocupado una posición muy marginal...” (Ídem)

Es por ello que: “...la gestión ya no recae exclusivamente en los tour-operadores encargados de “empaquetar” un producto en un determinado ámbito territorial, sino que se está produciendo un proceso de traslado de responsabilidad al propio territorio...” (MERINERO & ZAMORA, 2009:222)

Las políticas públicas de desarrollo turístico, comienzan a visualizar esta tendencia, y a incluir territorios no tradicionales¹, donde la actividad turística no cuenta con desarrollo previo o no existen atractivos potentes de carácter regional o internacional. Se puede decir que en la aplicación de estas políticas aparece el enfoque territorial, por opción, o por defecto.

Se trata de una perspectiva que entiende al territorio como un espacio construido socialmente de forma permanente, donde se materializan las actuaciones de los agentes sociales y las relaciones entre ellos, que conforman la sociedad producto/productora del mismo (ENTRENA DURÁN, 2010). En cada territorio existen características económicas, culturales, sociales, políticas y ambientales que los definen (FILARDO, 2009: 54), y se manifiesta a través de historias, identidades, actores, relaciones y recursos distintos. Por tanto, son singulares. Cada territorio tendrá distintas capacidades locales y dimensiones sociales que generan diferentes modos de movilizar recursos y construir capacidades locales orientadas al desarrollo (CALVO DRAGO, 2005).

Según Morales Barragán, citado en CALVO DRAGO (2005) las políticas públicas contribuirán al desarrollo sostenible si logran promover capacidades locales y movilizar los recursos territoriales, en especial a través de la creación de institucionalidad que favorezca la creación de consensos.

En el caso de estudio, abordaremos la aplicación de un instrumento de política pública de desarrollo turístico – Programa de Apoyo al Sector Turístico del Ministerio de Turismo y Deporte (en adelante PAST)- en territorios no tradicionales de intervención turística pública: Belén, Constitución, Chapicuy-Meseta de Artigas y Guichón.

Específicamente se analizará el período que va desde junio de 2012 a junio de 2014.

El abordaje de este asunto, no es ajeno al rol de Coordinador para Paysandú y Salto del autor. Por tanto, parte responsable, en conjunto con un equipo, y los actores públicos y privados de los territorios, por la aplicación del PAST en estos lugares que

¹ Vale decir que existieron desde el pasado intervenciones privadas y públicas en territorios sin desarrollo previo. Sin embargo, la base de ese desarrollo era el recurso o el atractivo (playas, sierras, bellezas naturales, el juego), no el territorio en sentido amplio. Y por supuesto, con otros enfoques y pautas de consumo y producción en turismo.

En el caso uruguayo, ver AA.VV. “Visite Uruguay. Del balneario al país turístico. 1930-1955” , 2012

se analizarán. Esto lleva a la reflexividad por los temas, como observador y parte, a partir del interés de pensar más allá del caso puntual, y sacar conclusiones más allá de la intervención. Entendiendo que la actividad no se culmina en sí misma, sino que también debe ser aprendizaje hacia nuevas situaciones, y por se hace tan necesario la práctica como la reflexión sobre ella.

El PAST, que comenzó a aplicarse en los territorios que nos interesan en junio de 2012, busca desarrollar una red de destinos en el corredor del Río Uruguay, a través de inversiones públicas, del fomento del emprendedurismo y la inversión privada.

Desde el inicio, y para contextualizar, una de las premisas de la ejecución, como dijimos cuando nos referimos al Plan, ha sido la descentralización, en el sentido de involucrar a los actores locales en la toma de decisiones y fortalecer espacios para que ello ocurra. Otra, la adaptabilidad, brindando potestades a las coordinaciones regionales del Programa, para adaptar las herramientas a las realidades territoriales, y poder generar acciones desde el mismo territorio. Esto, como veremos, obedece a una concepción del desarrollo turístico que es una opción política de ejecución.

En la aplicación del programa en Salto y Paysandú, se ha intentado una aproximación práctica al enfoque territorial, y en algún caso, por defecto, comunitario, en el sentido de la apropiación por actores de la comunidad de la gestión turística, de intentar en primer lugar que estén en la comunidad los beneficiarios del turismo, y por último que la oferta que se cree tenga su base en la cultura local. Esto sin caer en un encerramiento en lo endógeno, sin relación con lo exógeno y global.

Si bien, como dijimos, se parte de una serie de líneas políticas, y estratégicas basadas en el Plan, la aproximación a este enfoque se fue construyendo en la aplicación misma. No por generación espontánea, sino por la acción en los territorios, el intercambio con los distintos actores, y la discusión interna sobre la aplicación del PAST.

Los territorios donde se aplican, por definición son singulares, aunque pueden llegar a establecerse algunas características comunes de las localidades en relación al turismo.

Las cuatro localidades conforman territorios donde anteriormente no se habían aplicado instrumentos de la política pública turística nacional. Excepto, y tal vez, Chapicuy y Guichón, no poseen recursos o atractivos turísticos de destaque nacional. Y en el caso de Termas de Almirón, en Guichón, único sitio con flujo turístico permanente, se trata del centro termal de menor desarrollo relativo y menor número de visitantes de la región termal.

En resumen, se podría afirmar que estamos ante un conjunto de localidades que comparten las siguientes características:

- a) Son territorios “no tradicionales” en el turismo uruguayo, y no tienen oferta y demanda turística destacada.
- b) No cuentan con atractivos internacionales o nacionales de gran relevancia en la actualidad.
- c) Se encuentran a similares distancias relativas de posibles centros emisores de turistas.
- d) En ninguno de ellos se había aplicado anteriormente un instrumento directo de política pública nacional en turismo.

Lo anterior, no explica por sí las distintas respuestas locales en su interacción con la aplicación de instrumentos de la política nacional. Esto hace que se deba problematizar dicha explicación, y buscar respuestas para poder reflexionar acerca de las dificultades o facilidades en su ejecución, y en especial en los resultados de las acciones que conforman la política pública turística. Por tanto, debemos buscar la respuesta en otras variables, de acuerdo a la definición de territorio a la cual referimos anteriormente.

La búsqueda de antecedentes y las consultas a expertos en temas turísticos, nos permite afirmar que no son muchos los trabajos que abordan la temática de turismo y desarrollo desde el enfoque territorial en Uruguay. Entre ellos, vale destacar los trabajos de FILARDO (2009) y LEAL, J., BORRELLI, J., RUNDIE, C. (2013), la primera realiza un estudio comparativo entre distintos territorios y modelos de desarrollo turísticos en Uruguay y Andalucía, concluyendo que no se puede hablar de turismo y territorio, sino que se debe abordar la cuestión teniendo en cuenta que existen distintos modelos de turismo y territorios, y que de las características de ellos dependerá su relación con el desarrollo; en el segundo caso, se trata del estudio del tipo de empleo que genera el turismo en un territorio (región termal) como componente del desarrollo, realizando una crítica a la equivalencia entre turismo y desarrollo, afirmando que éste dependerá del modelo de turismo que se aplique. Desde otro ámbito y enfoque, QUINTANA (s/f) realiza un análisis de la política pública y la territorialización turística para el caso de Termas de Guaviyú desde 1957 a 2007, demostrando la influencia de las administraciones públicas en el territorio.

En cuanto a la producción fuera de fronteras, destacamos desde el turismo el aporte de BERTONCELLO (2002) que se aproxima a un enfoque territorial, repasando las distintas tradiciones turísticas que conceptualizaron el territorio desde distintas visiones. Concluyendo que, desde la óptica económica, cualquier territorio podría ser destino de la actividad turística, si logra atractividad por alguna diferenciación a través de la gestión. Esta afirmación contradice la postura que sostiene que no todo territorio es turístico. En todo caso se debería profundizar en cómo los territorios logran

atractividad a través de la gestión, que es, según este autor, lo que posibilita la actividad turística.

Desde otro enfoque, REYES & BARRADO (2005) proponen nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos, donde evidencian un traspaso de la responsabilidad por la planificación y gestión a los territorios, productos de cambios en los patrones de consumo donde gana importancia la generación de actividades desde el territorio. Esta conclusión, nos conduce a pensar en la misma línea del párrafo anterior, ¿qué aspectos del territorio deben ser trabajados por los instrumentos de política pública para generar desarrollo turístico?

CORIOLOANO (2006) estudia el turismo como práctica social de apropiación y dominación de los territorios “dentro da nova dinâmica da acumulação capitalista, responde às crises globais e ampliadas do capital mundial, submetendo diretamente o Estado em favor do mercado, embora e aos poucos, a sociedade civil de vários lugares descubra estratégias de beneficiar-se economicamente com ele, ou a partir dele” (2006:367). Los agentes de las comunidades receptoras pueden jugar un papel protagónico al trazar estrategias propias en la actividad turística.

Finalmente, DINIZ & MOSQUETE (2011) asumen el territorio como construcción social, para analizar la relación de lo local con lo global desde la práctica turística y los procesos de desterritorialización y reterritorialización para definir la hibridación territorial. En sus conclusiones afirman que los modelos verticalistas no contribuyen al desarrollo, y que es en los procesos de desarrollo local, desde las fuerzas de la comunidad donde se encontrarán soluciones para el aumento de la competitividad y la transformación.

1.2 Objetivos generales y específicos.

Objetivo general:

Analizar la relación entre el diseño de un programa de política pública de desarrollo turístico, y su aplicación en territorios no tradicionalmente turísticos.

Objetivos específicos:

Analizar el proceso de ejecución del PAST en su contacto con los territorios de Guichón, Chapicuy, Belén y Villa Constitución con enfoque territorial.

Conocer y caracterizar aspectos claves de los territorios que deben ser tenidos en cuenta en el diseño y aplicación de política pública en turismo que aporte al desarrollo.

Relevar intereses, posiciones y acciones de los actores del territorio en relación a la política propuesta

1.3 Preguntas que busca responder el proyecto.

Tomando en cuenta lo descrito en el punto 1, y el lapso de ejecución del PAST, donde las respuestas de los territorios han sido dispares. Suponemos que esas diferencias pueden explicarse, en parte, por la dimensión social e institucional de los territorios. Por lo tanto, la pregunta que intentaremos responder es:

¿En qué medida las dimensiones social e institucional pueden incidir en los resultados de la ejecución del PAST en estos territorios y por qué?

PARTE II

2.1 Marco Teórico

En la Parte I se ha dado el marco teórico general al trabajo, que nos ha llevado desde la preocupación, a la reflexión, hasta llegar a la pregunta problema. En esta sección explicitaremos el marco teórico específico de las dimensiones territoriales que hemos decidido analizar.

En base a la pregunta problema que se plantea este trabajo y el marco teórico escogido, construiremos teóricamente las dimensiones del territorio sobre las que trabajaremos, es decir la social y la institucional.

2.1.1 Dimensión Social

Tendrá que ver con las capacidades locales que se expresan a través de las historias, hábitos y aspiraciones de los actores locales (CALVO DRAGO, 2005). Estas capacidades tendrán cierta articulación y movilización que nos dará información acerca de las posibilidades de aplicación de instrumentos de políticas de desarrollo turístico:

“La dimensión social referida a los territorios radica en la construcción y movilización de los recursos territoriales, es decir, en el desarrollo de las capacidades de la población y en la articulación de éstas en procesos innovadores con una orientación sustentable.

El potencial de desarrollo de un territorio no sólo se establece con base en su localización o su disponibilidad de recursos naturales sino, principalmente, en la capacidad de su población para construir y movilizar sus recursos.” (CALVO DRAGO, 2005:4)

Esas capacidades son quienes pueden o no dar surgimiento a procesos innovadores y sustentables, tal la definición que escogimos.

A su vez se entenderá como procesos innovadores y sustentables, aquellos que en el territorio:

- Permitan que exista un clima social que movilice recursos para el desarrollo, introduciendo novedades que mejoren una situación anterior.
- Generen redes de cooperación que fijen objetivos o proyectos comunes.
- Desarrolle instancias de formación en los actores. (MÉNDEZ, 2002)

Sintetizando, nos interesará conocer:

- *Visiones de la historia y el futuro del territorio.*² Se referirá a ideas de pasado, presente y futuro de los actores sobre el territorio, las que darán información acerca de objetivos comunes o dispares, de concepciones sociales, económicas y políticas que hacen a la forma de construir en permanente territorialización y el lugar que puede llegar a ocupar (o no) el turismo en ellas.

- *Configuración productiva del territorio.* La producción del territorio y la formación de los actores que realizan esa producción, se considerará un elemento clave, que también influye en el clima social y en la movilización de recursos. Se supone que la formación de partida de los actores para una actividad de la que hay escasos o débiles antecedentes es insuficiente para generar los procesos innovadores y sustentables.

-*La existencia de experiencias en procesos asociativos*³ *en el territorio.* Se entiende que dichos procesos, generan un clima social propicio para movilizar recursos para el desarrollo, y son capaces de generar innovaciones que de manera individual no están al alcance de los actores. Aquí se tendrán en cuenta procesos de cooperación, redes, asociación o fijación de objetivos comunes, que tengan que ver o no con la actividad turística en forma directa.

Se entiende que las historias, hábitos y aspiraciones están contenidos en estas tres variables de la dimensión social.

² “...hablar de una considerable multiplicidad y heterogeneidad de espacios posibles, así como de percepciones acerca de los mismos; de igual manera que múltiples y heterogéneas son las sociedades producto/productoras de esos espacios, en los que, a su vez, tienen cabida diferentes y con frecuencia contradictorias vivencias del tiempo, así como múltiples e imprevisibles trayectorias evolutivas de la vida de los sujetos que en ellos se desenvuelven (Massey, 2005: 107-111).” ENTRENA DURÁN, 2010.

³ “De acuerdo con Javier Aguirre y Mónica Pinto, “(...)la asociatividad puede ser incorporada como una potencialidad, un recurso de acción organizativo que se plasma en las actividades y objetivos comunes de un colectivo, con mayor o menor grado de formalización (estructura, roles, etc.) y en los cuales existe una voluntad manifiesta de asociarse para realizar una actividad, que la mera individualidad no podría desarrollar” (Aguirre y Pinto, 2006:12). BALBI, MARTINEZ & CHALAR, s/d

2.1.2 Dimensión Institucional

Retomando a Méndez (2002), en esta dimensión consideramos como factor inductor de procesos innovadores y sustentables a la participación de instituciones públicas que comparten el protagonismo de proyectos comunes con el resto de los actores del territorio.

Por otra parte, tendrá relación con “(...) *la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los actores externos relevantes...*” (SCHEJTMAN & BERDEGUE, 2004), así como la capacidad de éstos en la toma de decisiones en los procesos de desarrollo turístico, y en su funcionamiento.

Se supone que para que exista desarrollo en general, y turístico en particular, en estos territorios son necesarios las redes, el trabajo público-privado, la existencia de instituciones y herramientas eficientes, el trabajo asociativo que permita la innovación y el acceso a la toma de decisiones por parte de los actores. Lo que es coherente con la dimensión social.

En este caso, nos interesará:

- *Funcionamiento de las Instituciones* de gobierno nacional, departamental y local, y las instituciones privadas constituidas con fines determinados que tengan relación con la actividad turística en los casos estudiados. En especial, se analizará la conformación y funcionamiento de estas instituciones, sus relaciones, liderazgos y su capacidad para diseñar y ejecutar proyectos conjuntos para el desarrollo, en especial a través del turismo.

- *Participación en la toma de decisiones*. Se entenderá el proceso que lleva a la toma de decisiones sobre los aspectos de interés al territorio, y dentro de éste, a los distintos actores. En coherencia con lo expuesto para la dimensión social, la participación y la apertura de las instituciones para canalizar los intereses y voluntad de los actores es un factor que propende a procesos innovadores y sostenibles.

2.2 Estrategia de investigación y actividades específicas.

Se trata de un trabajo analítico, inductivo-deductivo, cuyo enfoque es fundamentalmente cualitativo.

En primer lugar se construye teóricamente, y operacionaliza, los aspectos observables de las dimensiones del territorio a abordar, a partir de la bibliografía existente en tópicos turísticos y territoriales.

Se tomó en cuenta para el análisis la documentación pública referida a la política en estudio y especialmente del PAST como instrumento de aplicación, y sus herramientas. A modo ilustrativo: Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020, documentos constitutivos del PAST, Perfiles de Proyectos del PAST, Consultorías del Ministerio de Turismo y Deporte (en adelante MINTUR), actas de reuniones, etc. Estos documentos dan el marco, definición y caracterización de la política turística analizada y de los instrumentos a través de los cuales se manifiesta.

Por otra parte fue necesaria una caracterización de los territorios abordados, desde fuentes secundarias existentes sobre aspectos socio económicos, culturales, sociales, políticos, y demográficos que permiten contar con una base de análisis de acuerdo a los aspectos de las dimensiones abordadas. Para ello, también se utilizaron los microdatos del 6° Censo Nacional de Viviendas, 4° Censo Nacional de Hogares y 8° Censo Nacional de Población, del Instituto Nacional de Estadística, correspondientes al año 2011.

Asimismo, se realizaron entrevistas semi estructuradas a informantes claves del territorio. Se consideraron a los responsables de las instituciones públicas y organizaciones privadas, además de ciudadanos identificados como referentes. Se realizaron un total de 20 entrevistas, que se distribuyeron en 2 a nivel de autoridades turísticas nacionales, 2 autoridades turísticas departamentales, 3 representantes de instituciones públicas nacionales y departamentales que actúan en los territorios, y 13 a referentes territoriales, incluyendo autoridades locales (Ver pautas en Anexo 1)

Las entrevistas se pautaron teniendo en cuenta las dimensiones social e institucional. Esto implica conocer a partir de actores claves los aspectos culturales, económicos, políticos, de participación, de formación, proyectos asociativos, y liderazgos. La visión desde los actores del territorio nos permitirá también, conocer su visión sobre las políticas que se están aplicando, aspecto que consideramos fundamental para los objetivos del trabajo.

También se obtuvo información de otros procesos que tienen relación con el desarrollo turístico: cursos de emprendedurismo, iniciativas culturales, capacitaciones, etc. Esta información nos ofrece datos sobre las actitudes de los actores del territorio ante distintas herramientas e instrumentos de distintas políticas que pueden vincularse a la política turística.

2.3 Operacionalización

En relación a las dimensiones del territorio transformaremos las variables en aspectos observables a través de la investigación.

Variable	Aspecto Observable	Dato básico a registrar	Supuesto del Aspecto Observable
<i>Visiones de la historia y el futuro del territorio.</i>	Percepción histórica y de futuro del territorio, por parte del actor.	Expresiones de los actores con respecto a la historia, el presente, y la idea de futuro para ese territorio a partir de las entrevistas y otras fuentes secundarias. Opinión de los actores con respecto al turismo como opción de desarrollo en el futuro	Es posible encontrar relaciones más o menos directas entre la noción de la historia del territorio por parte del actor y su visión de futuro. Las opiniones de los actores serán diversas según su territorio vea al turismo como un complemento de la actividad productiva del territorio o una alternativa.
<i>Experiencias en procesos asociativos en el territorio.</i>	Existencia o no de experiencias asociativas en el territorio.	Información brindada por entrevistados o fuentes secundarias sobre Experiencias Asociativas y su funcionamiento.	La mayor cantidad de experiencias asociativas funcionando y exitosas, reflejan una mayor capacidad del territorio en movilizar recursos para el desarrollo.
<i>Configuración productiva del territorio</i>	Actividades económicas del territorio	Principales actividades económicas del territorio y sus características.	Los territorios con mayor componente del sector servicio en empresas y empleo tendrá mayor propensión a ver al turismo como una actividad complementaria o alternativa. Una mayor diversificación de la actividad productiva contribuye al emprendedurismo.
	Actividad empresarial relacionada al turismo	Empresas y emprendedores en el sector turístico	Es un dato que complementa el supuesto anterior.
	Formación Formación vinculada al turismo	Nivel de Formación según datos INE. Existencia de cursos de formación en turismo en el territorio en el presente o en el pasado reciente.	Ídem.
<i>Conformación y Funcionamiento de las Instituciones</i>	Tipo de institución	Nivel de Gobierno Existente Recursos destinados al territorio en relación al turismo. Participación en las instancias del PAST Participación de las Intendencias en las instancias de PAST	Instituciones fortalecidas, con apoyo del segundo nivel de gobierno, y con capacidad de generar consensos, generarán territorios más dinámicos en la apropiación de las políticas públicas.
<i>Participación en la toma de decisiones.</i>	Participación en la toma de decisiones	Opinión de los responsables institucionales acerca del grado de participación de los actores del territorio en su institución. Opinión de los actores acerca de la apertura de las instituciones para canalizar sus demandas e intereses Opinión de actores del territorio acerca de la pertinencia, accesibilidad y funcionalidad de las ofertas de servicio por parte de las instituciones.	La mayor participación de los actores en las instancias institucionales y en el acceso a los servicios públicos genera territorios dinámicos en la apropiación de las políticas públicas de desarrollo.

Para completar el análisis, en relación al PAST nos interesará relavar los siguientes aspectos observables:

Variable	Aspecto Observable	Dato básico a registrar	Supuesto del Aspecto Observable
<i>Diseño del PAST</i>	Proceso de diseño	Opinión de los responsables sobre el proceso de diseño del PAST	A mayor centralización en el diseño de proyecto, mayor dificultad en su aplicación.
<i>Aplicación del PAST</i>	Metodología de ejecución	Acciones de ejecución del PAST	La descentralización de la ejecución genera espacios de consensos a nivel territorial que facilita la aplicación de los proyectos.
<i>Reacciones de los territorios a la aplicación el PAST</i>	Respuestas locales a las acciones del PAST	Generación de Grupos Locales Postulación y resultados de Llamados Interesados en concesiones de proyectos del PAST	Territorios con opiniones mayoritariamente positivas de futuro, con mayor asociativismo, y diversidad productiva generan mejores condiciones de ejecución del PAST

PARTE III

3.1 La Política y el PAST

El objetivo de esta sección es abordar la política turística nacional y su concreción en el programa, como instrumento de aquella, de acuerdo a los documentos que se producen para transmitirla. Esto nos permitirá observar el papel que juegan los territorios en el diseño y aplicación de las políticas turísticas y sus instrumentos en el caso que estamos analizando.

Para ello, de lo general a lo particular, reseñaremos documentos que se han considerado clave para entender el PAST y su relación con el territorio. El Plan Nacional de Turismo Sostenible, el Plan Nacional de Turismo Náutico, y el PAST, como elementos que dan el marco a la praxis política en el territorio, siempre teniendo en cuenta las dimensiones que nos interesan.

Estos instrumentos, son productos que se han construido a partir de 2009 fundamentalmente, en base a determinadas acciones de fortalecimiento institucional tomadas por el MINTUR, entre los que se encuentran los programas financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID).

Según la Dirección Nacional de Turismo, del MINTUR, la política del organismo está determinada por distintas condiciones dadas de la realidad, ya que *“esto no es una probeta de ensayo”*. Una de las determinantes es la importancia del sector inmobiliario, y del turismo en la costa, el cual genera el 65% del ingreso por la actividad. La generación de esos recursos, es lo que permite hacer política turística para otros territorios, según la Dirección. A partir de esa realidad es que se construye la política.

En ese marco, se manifiesta que:

“...el Ministerio tiene que timonear en función de respetar determinados criterios que hacen al desarrollo o al impacto de la actividad económica vinculada al turismo en la sociedad, y por otro lado ir introduciendo

otros aspectos para poder dejar las bases sentadas para tener una política de turismo sustentable.”(DNT⁴)

En relación a los documentos que detallaremos, también se refiere al contexto, diciendo que:

“Ahora cada vez más, por lo menos en teoría, el turismo está relacionado a las experiencias que viven los visitantes. Por lo tanto esas experiencias no se compartimentan o terminan al borde del agua. Sino que comienzan a tener otras características, por lo cual efectivamente se buscan otras experiencias.

Para poder tener esas experiencias, hay que desarrollar nuevas ofertas. De ahí que hoy tenemos algunas pautas que en el territorio permiten hablar de un crecimiento de la oferta. Y al mismo tiempo, un crecimiento de conciencia en la sociedad uruguaya de que el turismo es un actor relevante. Cosa que no estaba dada...” (DNT)

Además, se intenta dejar claro que el desarrollo turístico no puede abordar todos los temas del desarrollo. Y que a su vez, para que exista desarrollo turístico debe primero existir desarrollo del territorio donde se inicia la actividad. Hay casos en que esto no ocurre, y hay desarrollo turístico sin desarrollo.

Las limitaciones de recursos institucionales, reafirman más esta posición, donde el MINTUR debe hacer política inteligentemente para ser eficiente y eficaz.

3.1.1 Plan Nacional de Turismo Sostenible

Como dijimos, el MINTUR lideró y dirigió el proceso de construcción del Plan Nacional de Turismo Sostenible, 2009-2020 (en adelante PLANTUR), a través del Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (MINTURD-BID). La realización del plan, no estaba en el acuerdo firmado entre el Estado y el BID, sin embargo el Ministerio logró realizarlo, con el aval del banco

⁴ DNT: Dirección Nacional de Turismo.

Durante el año 2008, el MINTUR, en coordinación y consultas con las Intendencias de todo el país, llevó adelante un proceso de convocatoria a la sensibilización, y posterior debate con los actores del sector.

Dicho proceso contó con la participación de más de 800 personas, y abarcó a los sectores empresarial, académico, público, privado, sindical, organizaciones sociales, grandes y pequeñas empresas, etc. El espíritu de la metodología fue el de establecer espacios de debate amplios, que llevaran la discusión hasta puntos de consenso. Estos consensos se transformaron en las líneas estratégicas del PLANTUR.

El documento final fue aprobado, el 2 de junio de 2009, en sesión plenaria del Consejo Nacional de Turismo (CONATUR), organismo representativo del sector.

Podríamos preguntarnos, si un escenario tan amplio de consensos no lleva al extremo que expresa CAPECE (2010) “(...) diríamos que los planes son de nosotros, las vaquitas, son ajenas...”⁵ para ilustrar la distinción entre la misión social del turismo y la corporativa, establecida por los grupos de poder. Asimismo, debido a la amplitud de las líneas estratégicas, también es posible preguntarse, qué es lo que no sería coherente con el plan. De todas maneras, es posible identificar líneas concretas de avance, que hasta el plan, al menos no estaban explicitadas.

Dejando de lado esa discusión, el PLANTUR fue tomado tanto por el MINTUR como por las distintas experiencias asociativas público-privadas del país⁶, y algunas Intendencias, más allá de extenderse sus conceptos a parte de la sociedad civil y el sector privado.

El PLANTUR, se encuadra en el contexto mundial de la reflexión turística, asumiendo las particularidades nacionales y locales de nuestro país.

El documento resultante se estructura en 5 líneas estratégicas, que a su vez se dividen en sub líneas. Estas líneas se expresan de la siguiente manera:

⁵ CAPECE, Gustavo “Turismo, Planificación Estratégica, Agenda XXI, Identidad, Sustentabilidad y Proceso Económico. Un Balance Social, Político y Económico Complejo”, en “Turismo y Gobierno”, BOTO, L. Compilador, Fundación Proturismo, FAPPU, Buenos Aires, 2010.

⁶ Por ejemplo: Asociación Turística de Colonia, Conglomerado de Turismo de Montevideo, Conglomerado de Turismo de Rocha.

- Modelo sostenible económica, ambiental y socioculturalmente.
- Innovación y calidad, impulso de la competitividad.
- Incremento de las capacidades, calidad del empleo, y compromiso de los actores del sistema turístico.
- Marketing y promoción
- Turismo como herramienta de integración social, territorial y política, consiente de la diversidad.

Dentro de cada línea existen sub líneas que recogen las diversidades de opiniones y realidades regionales o locales.

En relación al objeto de interés de este trabajo, conviene destacar algunas:

Sub línea 1.1

b - Planificar el desarrollo turístico a partir del conocimiento de los recursos culturales y naturales.

c - Estudiar el impacto de las inversiones en turismo sobre la economía, el ambiente y la sociedad. Así como identificar el impacto de inversiones de otros sectores productivos en el turismo.

d - Concientizar sobre la importancia de la planificación y gestión del turismo en especial a la población de niños y jóvenes, y promover en el turista el uso responsable de los recursos.

g - Incentivar la integración de la actividad turística y cultural con otras actividades productivas, evitando la dependencia económica basada en el turismo.

Sub línea 1.2

a - Facilitar el acceso a líneas de crédito blandas y beneficios fiscales, poniendo énfasis en las mipymes y actividades incipientes de interés para el desarrollo del sector.

b - Promover la inversión privada en el sector, a través de la captación de capitales nacionales y extranjeros que promuevan el desarrollo local.

e - Fomentar productos turísticos capaces de operar a lo largo del año a fin de crear empleo perdurable.

f - Promover una normativa legal que impulse formas asociativas para el desarrollo, generando un espacio oportuno para la actividad conjunta público-privada.

g - Generar el marco legal adecuado para permitir el registro de diferentes tipologías de operadores turísticos.

Sub línea 1.3

b - Promover el desarrollo y consumo de productos turísticos desde las expresiones de autenticidad y singularidad cultural, propiciando la apropiación colectiva del patrimonio material e inmaterial de los destinos.

c - Incentivar prácticas turísticas en donde los beneficios que genera la actividad se derramen en la población

Sub línea 2.3

a - Diversificar y especializarse creando nuevas ofertas y agregando mayor valor a las existentes, a fin de generar un crecimiento cualitativo basado en las nuevas tendencias de la demanda.

b - Estimular la creación de redes que vinculen y dinamicen las propuestas culturales con las turísticas.

c - Integrar los productos y destinos turísticos a nivel nacional y regional, generando corredores y circuitos, basados en valores culturales, destacando: la historia, la artesanía, el arte, la producción, la gastronomía, y valores naturales buscando nuevos atractivos y significados.

e - Estimular el desarrollo de las localidades a través de productos y servicios turísticos asociados a las festividades y eventos culturales.

g - Asociar las distintas actividades productivas con las actividades turísticas

Sub línea 3.1

c - Fomentar la participación de la comunidad receptora en empleo turístico.

Sub línea 5.1

a - Movilizar e incentivar la participación de los actores locales, lo que supone el fomento de actitudes proactivas y emprendedoras.

b - Promover el liderazgo por parte de los gobiernos locales en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo.

c - Adecuar la estructura y funcionamiento del Minturd así como de las direcciones de turismo municipales a las realidades actuales como a las potenciales, tomando en cuenta la descentralización.

d - Coordinar e incentivar las acciones de descentralización en los departamentos que cuentan con experiencia turística.

Sub línea 5.2

e - Promover circuitos y rutas que enlacen territorios permitiendo la inclusión de sitios habitualmente excluidos de la oferta turística.

Estas orientaciones estratégicas fueron un primer paso para una aproximación territorial de la gestión turística, teniendo en cuenta el estado de situación de la realidad de la que parte. Una gestión históricamente centralizada, y donde, no en todos

los departamentos del país existían direcciones o secciones que gestionaran el turismo. El PLANTUR al menos abrió, institucionalmente, la puerta a las visiones departamentales, y en algunos casos locales o territoriales.

3.1.2 Plan Nacional de Turismo Náutico

Es un documento publicado en Junio de 2011, por el Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (MINTUR-BID), que recoge los resultados de una consultoría encargada por dicho programa.

El plan da una visión del mercado del turismo náutico a nivel internacional, regional y nacional, ofrece una estrategia para el país, y enumera una serie de acciones en infraestructuras recomendadas para el desarrollo de la actividad en todo el país.

El Corredor del Río Uruguay, identificado como Zona 1 en el informe, es evaluado en base a sus recursos naturales y culturales, además del flujo turístico existente, fundamentalmente por el producto termal.

Además, entre las recomendaciones, da una serie de sugerencias para difundir la cultura náutica en el país, y las potencialidades de ésta actividad, además de un plan de formación.

No existen aproximaciones a los territorios, sino que es un informe basado en la demanda potencial y las infraestructuras. Esta consultoría será uno de los argumentos clave del PAST.

3.1.3 PAST: Acuerdos y consultoría previa

Las negociaciones entre el MINTUR y el BID, para acordar un nuevo préstamo en el sector turístico, comenzaron en 2011, cuando aún se ejecutaba el anterior programa.

Como parte de esa negociación, donde se acordaron algunos puntos básicos que luego se transformarían en los ejes del PAST, se contrató una consultoría para darle contenido a los acuerdos establecidos.

Este estudio –que, por el acuerdo, requería tuviese centro en el Turismo Náutico y en territorios de bajos ingresos e índice de Desarrollo Humano- fue encargado a un experto internacional en gestión de dicha tipología de turismo.

Su trabajo, además de conocer antecedentes de proyectos en los distintos territorios, insumió recorridos de campo y diálogo con autoridades locales, departamentales y nacionales, además de actores locales relacionados con la temática turística, náutica, de naturaleza, social, etc.

Sus informes se convirtieron en fichas⁷, que en su conjunto conforman los distintos proyectos del programa, de acuerdo a los tres componentes que se explicitaron supra: inversiones públicas, emprendedurismo e inversiones, y trabajo en red. Pero, y es importante, no son parte del convenio firmado entre ambas personas del derecho jurídico internacional. Esto permite que estos perfiles de proyectos puedan ser adaptados a las realidades territoriales por parte del MINTUR como unidad ejecutora, siempre y cuando se tengan argumentos.

En cuanto a los territorios sujetos del PAST, los proyectos tienen características distintas, aunque siguen una línea coherente en todo el Corredor.

En Guichón, se recomendó la construcción y puesta en funcionamiento de un Centro de Visitantes en la Calzada de Andrés Pérez, que oficie de puerta de entrada a la futura Área Protegida de Montes del Queguay, y de centro de operaciones de quienes ofrecen turismo de naturaleza en la zona, donde según el consultor, *“contamos con agentes de gran profesionalidad que tienen ya organizados productos turísticos de gran valor experiencial.”*⁸ Veremos luego que el profesionalismo al que se refiere, es discutible.

En Meseta de Artigas (Chapicuy) se propone, un centro de visitantes, vinculado con el Turismo Náutico, que fuese centro de servicios de este emblemático sitio. Vale decir, que para el Plan Náutico, y la consultoría que estamos repasando, éste es el sitio de mayor valor paisajístico y simbólico para desarrollar actividades:

“Meseta de Artigas es un destino muy frecuentado por los viajeros, principalmente por los uruguayos, dado que es una referencia muy importante dado que está realizado en honor del fundador de la patria. Este valor en Uruguay es muy respetado y es por esta razón que se hace necesaria la creación de una infraestructura que acoja a

⁷ http://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_396178.pdf

⁸ Rafael Moreno Tourism Management, Fichas Actuaciones Programa Uruguay, Rincón de Pérez, PAST.

los visitantes, coordine servicios y productos turísticos, potencie y promocióne eventos, dinamice el territorio con una oferta de productos complejos y de alto valor experiencial.”⁹

En Villa Constitución, en base a que -según el consultor- *“el entorno acompaña, la capacidad de acogida y amabilidad de los residentes forma parte de la cultura del país y por tanto en estos momentos es necesario crear las herramientas que nos dé la oportunidad de dar servicios de calidad con el objetivo de mejorar la ruta de consumo del viajero...”¹⁰*, se planteó una Estación Fluvial, es decir, un centro de servicios relacionado con la actividad náutica, más un embarcadero y rampa para facilitar la operativa.

En el perfil del proyecto se destaca positivamente la existencia de una cooperativa de pescadores que pueden tener interés en el turismo para generar ingresos extras, y el trabajo interinstitucional en el territorio. En este caso, el informe se detiene en algunos aspectos particulares del trabajo con éstos actores del territorio, aportando datos que permiten tener cierto conocimiento de las aspiraciones y las relaciones de esos actores, que surgen del informe *“Los pescadores y el Turismo en el Río Uruguay”* de Luis Chalar y Lic. Rossana Campodónico, realizado en el marco de un proyecto CSIC. Los pescadores a los que se refiere el consultor, luego no se interesaron por la actividad turística, vale decir.

Finalmente, en Pueblo Belén, también se plantea una Estación Fluvial en el área de infraestructuras náuticas. El consultor, lo justifica diciendo que *“la obra que se proyecta en Belén cuenta con todo lo necesario para ser un destino de éxito: buen emplazamiento (área de alto valor ecológico) entorno virgen, actores proactivos, experimentados y administraciones públicas con visión de desarrollo para este emplazamiento.”¹¹* .

⁹ Rafael Moreno Tourism Management, Fichas Actuaciones Programa Uruguay, Meseta de Artigas,PAST.

¹⁰ Rafael Moreno Tourism Management, Fichas Actuaciones Programa Uruguay, Villa Constitución, PAST.

¹¹ Rafael Moreno Tourism Management, Fichas Actuaciones Programa Uruguay, Belén, PAST.

Agrega, luego, en todos los perfiles de proyecto, aspectos vinculados a los recursos turísticos, conectividad, y a la tendencia de la demanda internacional, justificando a través de estos elementos, la conveniencia de las acciones propuestas.

Con respecto a su valoración sobre los actores y la administración pública para cada uno de los proyectos ¿es posible realizar esas afirmaciones teniendo un breve contacto con los actores locales o a partir de escasas fuentes secundarias?

Sin lugar a dudas, los plazos de tiempo dados para la realización de los perfiles de proyecto fueron escasos, a fin de realizar un informe que se ajustara de forma precisa a la realidad. En todo caso, estos perfiles se realizaron con la opinión basada en entrevistas de algunas horas en los territorios. Donde muchas veces también entran en juego los anhelos de las autoridades y actores locales en conseguir un proyecto de inversión para su localidad, sin que para ello exista un análisis exhaustivo de la realidad. A lo que hay que sumar, cierta idea preestablecida en quien realiza la consultoría en base a su propia experiencia en una realidad muy distinta a la de los territorios analizados.

En cuanto a otras acciones del programa, aquellas que son estructurantes de las acciones particulares en cada territorio, y por tanto transversales a todos, también el informe del consultor brindó elementos que darían forma a las actuaciones en el territorio.

En cuanto a la gestión que debería tener este nuevo espacio turístico, el informe sobre la Red de Gestión Integral del Corredor, dice:

“Es preciso configurar una estructura organizativa flexible que se adapte a las condiciones del entorno y ha de ser coherente con el modelo de gestión integral planteado.”¹²

Para más adelante agregar:

“Para alcanzar el objetivo de convertir al Corredor del río Uruguay en un destino turístico con personalidad propia, el esfuerzo inversor en infraestructuras debe ir acompañado de un trabajo de desarrollo de

¹² Rafael Moreno Tourism Management, Fichas Actuaciones Programa Uruguay, Red de Gestión Integral del Corredor, PAST.

producto, promoción y comercialización, en el que han de colaborar actores públicos y privados. (...)La colaboración es más importante y necesaria cuando predominan las pymes que no tienen los recursos ni las capacidades para adoptar estrategias individuales, es por eso que cobra vital importancia en el Territorio que nos ocupa. En esos casos, las estrategias de agrupación en redes empresariales, la asociatividad y la cooperación resultan fundamentales para ganar competitividad... ”¹³

Como se puede apreciar, se manifiesta la necesidad de flexibilidad, y se dejan ver particularidades como la predominancia de pymes en los territorios, para lo cual se establece como prioritario el trabajo asociativo y en red para conseguir los objetivos del PAST.

Para ello, hay una serie de recomendaciones, a modo de ejemplo, la metodología de Clubes de Productos.

Veremos más adelante, cómo se pueden, si es que se puede, aplicar estas recomendaciones a los distintos territorios. Cuando en realidad, más que pymes, lo que existen son emprendedores, o ideas de emprendimientos. En ese caso, antes de trabajar en redes de empresas, se deberá trabajar primero para crear las empresas como forma de generar actividad económica local. Para crear las empresas se necesitan emprendedores y empresarios, y para ello es necesario analizar las capacidades locales y recursos territoriales.

El informe, prosigue diciendo que el diseño organizativo de la gestión debe tener en cuenta el principal factor de contingencia, el entorno y sus características, y que cuanta mayor complejidad tengan éstos más descentralizada deberá ser la gestión.

Recordemos aquí que se está refiriendo a la gestión de la red del Corredor y no esencialmente al programa. De todas maneras, el perfil de proyecto, se basa en el modelo español de las Estaciones Náuticas lo que condiciona su aplicación a la realidad de los territorios sujetos del PAST, que como vimos tienen una escasa o nula actividad turística, y por ende, una escaso o nulo empresariado turístico. Cuando existe empresariado turístico en la zona de influencia, éstos se ubican en las ciudades

¹³ Ídem.

capitales o en los centros termales, y existe escaso o nulo interés en invertir en otros sitios.

Otra de las acciones transversales, es la captación de la inversión privada a través de emprendedores, para generar empleo y nuevas unidades de negocios en territorios alternativos a los consolidados. El consultor, observa que *“en este sentido, la elaboración de planes de desarrollo turístico con el consenso de todos los actores implicados a través de las prácticas de diálogo social o el fomento del trabajo en red parece ser un instrumento válido para afrontar los procesos de ampliación de las iniciativas empresariales pensando que el proceso de acogida sea un elemento de tracción hacia el territorio y en esto, han de colaborar activamente todos los socios o partenariados (MINTUR, BID)”*

Se manifiesta la necesidad de explorar los elementos que hacen a la competitividad territorial, y profundizar en ellos. A partir de allí deberán construirse estrategias para la captación de la inversión local o externa.

Si se quiere, esos espacios de consensos de todos los actores, encontrarán su manifestación en los Grupos Locales de Turismo que describiremos más adelante.

Las fichas de proyectos estructurantes y particulares, incluyen otros proyectos, hemos citado aquí sólo aquellas que consideramos más vinculadas a los temas de interés de éste trabajo.

La opinión del MINTUR acerca del trabajo final entregado por el consultor, es positiva, aunque se reconoce el escaso tiempo otorgado para la realización del estudio, debido a los plazos de negociación establecidos tanto por el organismo nacional como por el BID. Esto, sin dudas, influyó en la imposibilidad de conocer en mayor profundidad las dimensiones territoriales fundamentales para el diseño del proyecto, cuestión que necesariamente se arrastraría a la etapa de ejecución.

3.1.4 Contrato del PAST

Como dijimos el PAST, tiene como objetivo: contribuir a incrementar las divisas, empleo y la renta en las áreas beneficiarias, mediante la consolidación del turismo.

Se estructura en tres componentes:

- Puesta en Valor: inversión pública en infraestructura a ser concesionada a privados.
- Apoyo al Emprendimiento e Inversión: adaptación del marco normativo, concesiones de infraestructura pública, catálogos de inversión, apoyo al emprendedor con énfasis en hogares de bajos ingresos a través de distintas herramientas.
- Modelo de Gestión Integral para el Corredor del río Uruguay: funcionamiento asociativo en red de la cadena de valor turística, y plan de marketing.

Los indicadores de resultado tienen como eje el empleo, el ingreso en hogares del quintil más bajo, operadores turísticos, obras, inversión, estudios y planes.

El monto total del programa, asciende a U\$S 6.250.000. El contrato entre el Estado Uruguayo y el BID se firmó el 15 de marzo de 2012.

El documento oficial de octubre de 2011¹⁴, que sirve de base al programa, hace énfasis en los aspectos macroeconómicos del turismo en Uruguay y sus indicadores positivos en los últimos años, así como al fortalecimiento institucional y su interrelación con las políticas -y espacios de coordinación políticos- nacionales, como los avances más destacados en el sector.

En cuanto a los desafíos, se manifiesta una preocupación por la dependencia de la demanda regional y de tipologías de turismo de sol y playa, el derrame de la actividad en los hogares de bajos recursos, y la concentración de la inversión turística en departamentos del sur del país.

También el documento hace referencia al Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (MINTUR-BID), como antecedente inmediato, el cual estaba finalizando al momento de la negociación del PAST, y del que se tomaron lecciones a raíz de su aplicación.

¹⁴ <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=UR-L1066>

A partir de esas lecciones aprendidas, las directrices de diseño del nuevo programa destacaban:

- El diseño a partir del PLANTUR y el Plan de Turismo Náutico con inversiones escalonadas.
- Enfoque concentrado por producto a través del turismo náutico.
- Estudios y manuales para la gestión ambientalmente responsable de los proyectos.
- Fortalecimiento institucional
- Participación de Intendencias y otras entidades en la ejecución.

La conceptualización del programa se basa en la diversificación de la oferta y demanda turística, con el agregado de apuntar a hogares de bajos recursos a raíz del diagnóstico realizado anteriormente.

En cuanto a la diversificación de la demanda, dice el documento, el programa apostará al Plan de Turismo Náutico, los datos de mercado internacional, y especialmente al Corredor del Río Uruguay (Soriano, Rio Negro, Paysandú, Salto, Artigas)¹⁵, entorno a circuitos náuticos innovadores relacionados con los recursos culturales y naturales de la región. Asimismo, se afirma que la inexistencia de la inversión privada en este tipo de producto se debe a una carencia de inversión pública en infraestructura náutica, y desconocimiento del mercado por parte de los privados.

Complementando lo anterior, el foco del PAST se centrará en departamentos con bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) e ingresos medios, como forma de contribuir a un mayor derrame en hogares con bajos ingresos.

De la misma manera, para superar la concentración geográfica de la inversión, se eligieron departamentos con cifras por debajo del promedio nacional.

Estos criterios, como se dijo, fueron establecidos antes de la consultoría y fueron sobre los que éste trabajó.

¹⁵ El departamento de Rivera, si bien no forma parte del Corredor del Río Uruguay, también integra el PAST, debido al flujo de turistas brasileños por la frontera seca, los vínculos con el Litoral, la demanda brasileña por termas, etc.



Área de Intervención del PAST. Fuente: PAST

3.1.5 Síntesis

Como vemos, la creación de instrumentos de la política turística nacional sigue coherentemente una línea, al menos desde la óptica de los documentos establecidos. Desde el PLANTUR, pasando por el Plan Náutico, hasta llegar al PAST. Veremos posteriormente la relación entre esto y la ejecución de los instrumentos.

Más allá de lo dicho, en el caso de los instrumentos de aplicación de la política, estamos ante el resultado de una interacción, entre distintos intereses y visiones. Esto es válido para los instrumentos que se crean para dinamizar una temporada turística y ponen en negociación al sector público y privado, como para los programas de

desarrollo turístico que se financian con organismos internacionales. Por lo tanto, debemos asumir las distintas concepciones de desarrollo que se ponen en juego entre instituciones, y también, dentro de una misma institución.

La Coordinación General del PAST, se refiere al tema, diciendo:

“todo programa que se cumple con el BID, es un acuerdo de partes. Ellos vinieron con una propuesta, en algunos aspectos muy aceptables, en otros no tanto, y de parte nuestra también. Siempre en esto, hay como una transacción.”(CPAST¹⁶)

No obstante se reconoce que la filosofía y el “tono” lo establece el mismo PAST dentro del MINTUR.

Se hace énfasis en la aplicación del programa, y reconoce que:

“Creo que va mucho en nosotros como contraparte, la capacidad de decisión; y el desarrollo de una filosofía diferente en el banco, a la que pudo ser tradicional en el antiguo BID.”(CPAST)

Lo último se refiere a ciertos cambios en los programas del BID, qué lógicamente han abandonado –en parte- las políticas que se aplicaron hasta la década de 1990, y donde la opinión de los países que acceden a los créditos parece tener más peso relativo. Aunque como vimos, continúa existiendo una visión un tanto economicista de las vías de desarrollo donde si bien ya no es el aumento del gasto turístico, si lo es el mejor gasto turístico. Pero no dice nada acerca de otras dimensiones del desarrollo.

La idea de transacción, se reafirma cuando se manifiesta cierto condicionamiento al trabajo del consultor, el armado de una agenda conjunta entre el Ministerio y el BID para los lugares visitados, y los días de discusión para llegar a un acuerdo aceptable por ambas partes.

¹⁶ CPAST: Coordinación del PAST.

En esta transacción, es posible observar que el foco en el Turismo Náutico, se relativiza en la aplicación de acuerdo a la realidad local, los actores del territorio, la realidad institucional, y los recursos. En base a una experiencia de descentralización. Esa experiencia piloto de descentralización de la gestión que no estaba previsto expresamente en el convenio, y que es absolutamente necesario para los objetivos del PAST, y también se ha convertido en necesario para el Ministerio:

“planteamos de financiar la descentralización, ellos lo comprendieron porque la cantidad de obras y de iniciativas que hay en el PAST eran imposibles llevarla adelante sin una gestión descentralizada. Creo que así como el gran aporte del BID I y lo dice la Ministra, fue el Plan Nacional de Turismo Sostenible, el mayor aporte del PAST en definitiva va a ser la descentralización.

Después, esa descentralización, naturalmente procura el desarrollo local” (CPAST)

3.1.6 Las Intendencias

De acuerdo a la búsqueda de información y documentación acerca de aspectos de políticas de desarrollo turístico que involucre al período de interés (2012-2014), en las Intendencias de Salto y Paysandú, y en los municipios de los territorios estudiados, no se ha podido acceder a material que tenga relación con estos temas.

Anteriormente, tanto en Salto como en Paysandú, en 2005 y 2006 respectivamente, de la mano de programas nacionales se intentaron experiencias de clusters y conglomerados de turismo. Estos procesos dejaron débiles instituciones privadas, documentos con recomendaciones productos de consultorías. - se han aplicado algunas, en especial a nivel de promoción, como la elaboración de una guía, en el caso de Salto-, capacitaciones para empresarios y trabajadores.

Básicamente, la concepción de esas experiencias, parten de las capitales departamentales, y se basan en los centros termales.

En el caso de Paysandú, durante los años 2005-2010, puntualmente existieron proyectos relativos a los territorios de Montes del Queguay en Guichón, y en Meseta

de Artigas en Chapicuy. Asimismo, en Salto, la Intendencia, en el mismo período, encargó a una consultoría local una experiencia de desarrollo turístico en Pueblo Belén, el que tuvo una corta duración. Estas iniciativas, son antecedentes directos del PAST, en las que en parte, se basaron los proyectos que componen el programa. De esta manera es posible reconocer coherencias entre las políticas nacionales y las departamentales que se manifiestan en algunos proyectos que posteriormente se incluyeron en los instrumentos de política nacional, aunque el período en el que se plantearon esos proyectos finaliza con las administraciones anteriores.

En las administraciones actuales, no es posible obtener documentos o información que permita llegar a una conclusión similar. Esto no quiere decir que no existan coincidencias, líneas consensuadas, y acciones comunes.

En relación a los territorios sujetos del PAST, es claro que no estaban comprendidos en las prioridades de ambas intendencias.

En el caso de ambos departamentos, las prioridades son los centros termales. Excepto en el caso de Guichón, donde el Municipio gestiona el parque termal de Almirón desde 2009, aunque tutelado informalmente, el resto de los parques están fuera de las jurisdicciones de los municipios, manteniendo las Intendencias la administración de los mismos. No solo su administración depende de las Direcciones de Turismo, sino que también las Intendencias se transforman en operadores turísticos al cobrar entradas a dichos centros, y al explotar los alojamientos y camping¹⁷.

-Por las características que tiene (...), la Dirección es un operador turístico porque administra el parque de termas (...). Además de ser Director de turismo en cuanto al desarrollo y promoción es operador turístico directo. Involucrado por la administración en esos parques termales municipales.

-Lo que es turismo empresa (el rol de la Dirección) es la buena administración, que sean competitivas y rentables. (DTD)¹⁸

La mayor parte del esfuerzo de las direcciones se concentra entonces en la gestión de los centros termales, y en la promoción de los mismos.

¹⁷ En el momento de realización de este trabajo, la Intendencia de Paysandú había tercerizado todos sus alojamientos en termas de Guaviyú y Almirón. Sin embargo es claro que a nivel inmobiliario, de gestión del parque y del camping, siguen siendo operadores.

¹⁸ DTD: Dirección de Turismo Departamental.

Esta última actividad juega un papel muy importante en las direcciones de turismo, y es esencialmente donde se articula con el sector empresarial.

-Se informa sobre eventos, acontecimientos importantes que se realizan en el departamento, colaboración en gestiones ante entidades públicas, invitación a participar de eventos promocionales, colaboración en eventos... (DTD)

El lugar que ocupan los territorios analizados en la política turística departamental es secundario. Más allá de que las acciones en estos lugares puedan ser vistos positivamente, en la realidad no existen actuaciones claras de las Intendencias que respondan a esa visión.

-La política que está llevando adelante el Ministerio de Turismo es bien interesante (...) Y este trabajo que hace el programa BID (...) apunta todo a lo mismo. A fortalecer el crecimiento y el turismo. Por supuesto que estamos totalmente de acuerdo. (DTD)

-Sí, siempre se está pensando en el crecimiento turístico del departamento, se reciben inversiones y colabora con inversiones públicas o privadas cuando surgen. (DTD)

Reforzaremos estos comentarios al analizar la aplicación del PAST, más adelante.

El concepto de desarrollo turístico manejado por ambas Direcciones está fuertemente asociado a la atracción de inversiones, generación de empleo y aumento de visitantes.

PARTE IV

4.1 Los Territorios

4.1.1 Reseña Histórica

En esta sección describiremos los territorios objeto de análisis, de acuerdo a su historia y sus características fundamentales en relación a los intereses de este trabajo.

4.1.1.1 Guichón

La zona donde hoy día se emplaza la ciudad de Guichón, - al igual que la gran parte de las poblaciones del país- ha estado ocupada durante miles de años, según parecen indicar los testimonios físicos esparcidos por el área, petroglifos, caminos, armas, etc. Sus campos, montes, arroyos y ríos están teñidos de historias, desde la masacre de Salsipuedes, a la Batalla del Palmar; los descendientes de aquellas personas, la historia oral, y los vestigios materiales se pueden encontrar en un recorrido por el terreno.

Yendo estrictamente a la historia de la ciudad de Guichón, se debe ir a mediados de siglo XIX, en el “Camino de la Cuchilla” (de Haedo), se configuraba un centro de producción de ganado. En estos parajes se estableció Teodoro Pedro Guichón alrededor de 1880, quién iría adquiriendo campos en la zona. En 1890 la línea Paysandú-Paso de los Toros del Ferrocarril Midland cortó sus propiedades y crea una estación, y Guichón fraccionaría el campo, vendiendo los solares y creando un pueblo.

En 1907, se declararía legalmente pueblo a Guichón, aunque sus condiciones eran aún precarias. En su rededor se establecían las chacras de la Colonia Juncal.

En la década de 1920 el Banco Hipotecario daría impulso a la instalación de colonos, en su mayoría inmigrantes. Algo más tarde, se estableció la Colonia Uruguay (hoy Juan Gutiérrez) con colonos del sur del país.

En la década del 20 y 30 se dio inversión en maquinaria agrícola, e incluso, se instaló allí la primera arrocera del país. (CEUTA, 2008)

En 1962, Guichón sería declarada ciudad.

Pocas publicaciones contemporáneas se pueden encontrar sobre la localidad, el Banco de Seguros del Estado, sobre el Centenario de Guichón, nos dice que su población es:

“... heterogénea, compuesta por descendientes de variados orígenes, fundadores, indígenas, criollos, afros, y sobre todo los provenientes de familias extranjeras y sureñas, afincadas en los numerosos núcleos colónicos establecidos en la región, conforman una comunidad pujante y acogedora (...) Hombres comunes y trabajadores, en su mayoría de clase media, cuya principal relación con el trabajo ha sido la tierra, el campo y su producción” (BSE, 2007)

Desde la década de 1940, distintos actores de Guichón y sus zonas aledañas han propuesto la protección del paraje conocido como Rincón de Andrés Pérez. Estas iniciativas, luego continuadas por otros actores locales, y respaldadas por ONGs con fondos internacionales en los últimos años, han dado sus frutos, ya que se está a la espera del decreto del Poder Ejecutivo para el ingreso del Área Protegida Montes del Queguay al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (ley 17.234), luego de la última instancia de Audiencia Pública en diciembre de 2012. Este proceso, se remarca especialmente, ya que del último proceso de trabajo en la comunidad para la protección del área, han surgido los actores fundamentales que reclaman un uso turístico del área.

En la década de 1970, se habilitaron oficialmente, las Termas de Almirón. Este centro termal, al igual que el resto, surge de la exploración petrolera de ANCAP. Sus aguas termales saladas (a diferencia del resto de los centros termales, sus aguas no son del Acuífero Guaraní), fueron explotadas por la iniciativa pública departamental y privada. Así se constituyó en un pequeño centro turístico de escala regional.

En cuanto al uso de la tierra, la actividad económica de mayor importancia en la zona es la ganadería extensiva, vacuna y ovina. La agricultura ocupa también un área considerable (ACHKART ET AL, 2007). La forestación ha tenido una expansión superlativa en los últimos años, no solo en la plantación, sino también en la instalación del mayor vivero forestal de la región.

A partir de los años 80 la tenencia de la tierra ha tenido transformaciones debido al monocultivo forestal a gran escala, desplazando actividades ganaderas. La soja, es otro de los cultivos que ha cambiado la realidad local. Generalmente se arriendan partes menores de las tierras ganaderas, en un sistema que permite la rotación de la superficie utilizada (Ídem). Esta actividad principalmente es sindicada por parte de algunos movimientos de vecinos como contaminantes de la zona a través del mal manejo de los residuos químicos.

Por último, se destaca la apicultura como otra de las actividades con relativa importancia. (Ídem)

Los predios de la Colonia Juan Gutiérrez del Instituto Nacional de Colonización, caracterizados por una división muy regular en pequeñas propiedades (300 há promedio), han estado históricamente dedicados a la producción agrícola y hoy están

mayormente destinados a la ganadería orientada a la producción de carne y en algunos casos a la lechería. Estos predios presentan suelos deteriorados por la sobreexplotación agrícola, siendo escaso el margen de rentabilidad, teniendo serios problemas de manejo debido a la sobrecarga que sufren los mismos (Creativos et al., 2006).

La población de Guichón, según el censo de 2011, es de 5.039 habitantes, lo que la transforma en la segunda ciudad del departamento.

En resumen, Guichón, es un centro urbano de dinamismo en la zona, ligado a la producción agropecuaria, ganadera y forestal, concentrando los servicios de una micro región más amplia que incluye a Piñera, Beisso, Merino, Morató, Juan Gutiérrez.¹⁹

El turismo aparece como una actividad complementaria relativamente reciente.

4.1.1.2 Chapicuy

Es un territorio con niveles alto de empleo, basado en la forestación, los cítricos (arándanos y naranjas), los cereales y la ganadería. Su vinculación con el turismo aparece como una oportunidad de sumar una actividad económica a la población, con la puesta en valor de un elemento identitario, como significa Meseta de Artigas.

En 1941 el Banco Hipotecario obtuvo en propiedad las tierras próximas a la estación ferroviaria Chapicuy del Ferrocarril Midland, correspondientes a las estancias Santa Sofía y Santa Blanca con más de 20 mil hectáreas de extensión. En 1944 se adjudicaron las tierras a los colonos, se realizó la fundación de la Sociedad de Fomento (hoy inexistente) y se fundó el Club Social, entre otras acciones.

Existieron al menos dos oleadas de colonos, una de origen europeo (alemanes y rusos fundamentalmente), y otra del sur del país (Colonia y Soriano).

El ferrocarril fue el origen del pueblo, con una estación, y la posterior instalación de comercios y galpones para acopios de granos. En esa oportunidad, también se establecieron obreros del ferrocarril.

Con la caída del referido medio de transporte, el pueblo sufrió cambios. En la actualidad, y luego de dos proyectos de MEVIR, en la década de 1990 y 2000, el pueblo cambió totalmente su fisonomía, e incluso su sitio de instalación, quedando en el lado opuesto de la ruta, al que originalmente ocupaba.

¹⁹ Formulario de presentación de la Sociedad de Fomento Rural Juan Gutiérrez al Fondo “Cosas de Pueblo” de OPP, 31 de marzo de 2014.



Regata de Meseta de Artigas. Fuente: Intendencia de Paysandú

4.1.1.3 Villa Constitución

Su nombre refleja el anhelo de una época, donde finalizaba la Guerra Grande y se instalaban poblaciones por todo el país, con afán de crear un nuevo orden económico, y un espíritu nacional. Fue fundada en 1852, con el fin de ser un puerto que dinamizara el comercio regional en el corredor del Río Uruguay. Sin embargo, su actividad principal no fue la portuaria, sino la agropecuaria, a través de viñedos y frutales principalmente.

A partir de su fundación, la población tuvo un inicio dinámico, en la década de 1860 comienzan a funcionar escuelas, aduanas, comisaría, juzgado y correo. Posteriormente, se ejecutó su planta urbana y en 1882 comienza a actuar la Comisión Auxiliar (antecedente de la Junta Local). En esa época Constitución era habitada por unas 2.000 personas. Se desarrollaba la horticultura, viñedos, maíz y maní. En la década de 1884 se entregan tierras, y nuevas chacras, a la vez que se construyen nuevos edificios públicos. En 1897 los vinos del pueblo –se producían 100.000 litros– logran una medalla en París (CATULLO, 2006).

En el siglo XX, la construcción de puentes sobre ruta 3 hizo que mejoraran las comunicaciones con la capital departamental y hacia el norte, esta conectividad trajo más movimiento comercial, a lo que se le sumó el funcionamiento de un dinámico aserradero, que entre otras cosas se beneficiaba de las jangadas que bajaban por el río

Uruguay. Paralelamente, en el ámbito social, esos impulsos se traducían en la aparición de clubes y otras iniciativas locales.

El gran cambio llegaría con la instalación de El Espinillar. Por muchos años fue la principal fuente laboral de la localidad, y alrededor del cual se tejían las relaciones económicas, sociales y culturales de la población.

“La instalación de El Espinillar llevó a que mucha gente abandonara el trabajo rural, las chacras y optara por el empleo público.” (CATULLO, 2006). Estos cambios también llevaron a que surgiera una sindicalización importante, y una consecuente conciencia en ese sentido.

“Después de varias décadas de estancamiento, en 1946, años antes de su centenario, el ingenio azucarero “EL ESPINILLAR” le dio un nuevo impulso a seguir progresando. Su población aumentó, así como también la economía del pueblo. Pero esos años de oro en Constitución acabaron con la formación del lago, por la construcción de la REPRESA DE SALTO GRANDE (1983) y el posterior cierre de EL ESPINILLAR (1993). Entre esas fechas la población descendió de 6000 habitantes a 2800 aproximadamente, cifra que se mantiene hasta hoy.” (Diario “El Pueblo”, 23/07/2013)

Entre 1975-1985 su población se redujo en un 19.5 %, esto se atribuye a la relocalización y a la pérdida de la zona de chacras (CATULLO, 2006). En 1985 El Espinillar tenía 470 trabajadores efectivos y 800 eventuales. Producían 6 mil toneladas de azúcar, 65 mil de caña de azúcar, y 2.200 de melaza.

El Espinillar empleaba el 36% (27% de la fuerza laboral ocupada) de la población de Belén y el (48% de la fuerza laboral ocupada) 37% de Villa Constitución.

En 1993 se produjo la última zafra de caña. Muchos funcionarios fueron a otras dependencias de ANCAP, otros recibieron el seguro de paro, o jubilación, mientras que otros fueron a otras zafras o emigraron.

Luego de la relocalización, las fuentes de empleo decayeron y se generaron otras salidas, como las cooperativas de servicio y producción. Estas cooperativas tuvieron una década de existencia aproximadamente, entre 1980 y 1990, y fueron promovidas por una ONG que recibía fondos del exterior. Según CATULLO (2006) la responsabilidad del fracaso cooperativo además del paternalismo de la ONG se debió a: la falta de apoyo de la Intendencia de Salto, la falta de formación cooperativista en la población, y los “hábitos” de los ciudadanos de ser “patrón-empleado”.

“Villa Constitución se ha transformado en una ciudad de ancianos, mujeres, niños en edad escolar y los hombres adultos que subsisten con el seguro de desempleo otorgado por ANCAP, pero esta situación los avergüenza y viven escondidos en sus casas, esperando su traslado o jubilación” (CATULLO, 2006)

Los datos que se encuentran en internet y la bibliografía sobre el tema parecen coincidir:

“El declive económico y demográfico de Villa Constitución se inició desde la construcción de la represa y formación del embalse de Salto Grande (...)

Al mismo tiempo se modificó el trazado de la Ruta 3 que pasaba por el pueblo alejándola a 12 kilómetros de distancia.

La distancia a Salto que originalmente era de 35 km se incrementó a 55 km. Numerosos vecinos que recibieron compensación de la Comisión Binacional de Salto Grande decidieron emigrar.

Esta situación se agravó aún más cuando el gobierno nacional decidió cerrar El Espinillar en la segunda década de 1990.

(...) La situación ha sido vivida en forma dramática por las familias y en particular por los jóvenes quienes vieron truncadas sus expectativas e ilusiones de futuro.” (ANTÓN, 2011)

El proyecto de extensión del departamento de Arquitectura de la Regional Norte de la Universidad de la República coincide básicamente con el diagnóstico anterior. Agregando que la represa no trajo ningún desarrollo a la localidad. En ese marco se propone:

“En estos tiempos que corren existen diversas fuentes de trabajo, todas vinculadas a los sectores productivos primarios, por lo que se pretende diversificar a otras líneas de actividades que permitan contar con puestos de trabajos mejor calificados y remunerados. Es así que se plantea desarrollar las potencialidades naturales de la zona para el turismo.” FERRER (2011)

La localidad cuenta con 2.762 habitantes, siendo la segunda población en cantidad de habitantes, del departamento.

En resumen, Villa Constitución, es en la actualidad una población con un pasado reciente agroindustrial, que busca alternativas a la desaparición traumática de su principal fuente laboral. El empleo agrícola, zafral en su mayoría, es la principal actividad en la actualidad. Desde el Municipio, creado en 2010, se intenta lograr una perforación exploratoria en búsqueda de agua termal, para desarrollar un proyecto de complejo termal en la localidad.

4.1.1.4 Belén

En 1800, el gobierno del virreinato del Río de la Plata, ordena al Capitán de Blandengues Jorge Pacheco, la fundación de un pueblo para contener la frontera norte de la Banda Oriental. Debía erigirse en las cabeceras del Río Arapey, y se le da el nombre de Belén, poniéndola bajo el patrocinio de la Santísima Virgen María.

Se traslada forzosamente población desde el sur para habitar la nueva aventura colonizadora. En febrero de 1801 la expedición concentrada en Paysandú parte hacia el norte, el 14 de marzo, comienzan los trabajos de la nueva población.

Los primeros años de Belén estuvieron marcados por la defensa de los pueblos indígenas de su territorio, lo que complicó la vida de los nuevos pobladores. En ese momento se produce uno de los incendios del pueblo que son recordados hoy en día. El pueblo también fue destino de prisioneros charrúas (mujeres y niños) de las campañas de Pacheco como parte del exterminio de la población indígena.

Se afirma que en 1811 “la miserable población de Belén, fue la primera en dar el grito de insurrección”. En ese mismo año, en base a la posición estratégica por la cual fue fundada, Artigas establece allí un cuartel para detener el avance portugués.

Durante la época revolucionaria e independentista, se sufrieron nuevos saqueos e incendios. Los portugueses volvieron a levantar el emplazamiento durante su dominio por estas tierras. Crónicas de la época destacan la presencia de población guaraní en el poblado. Posteriormente, ya en el marco de la Guerra Grande, nuevamente el pueblo es arrasado e incendiado. En 1867, se da la tercera fundación de Belén, la cual es el origen del establecimiento actual.

Dos situaciones han marcado la historia contemporánea de Belén, una la puesta en funcionamiento y cierre de El Espinillar, y otro, la relocalización producto de las obras necesarias para la Represa de Salto Grande. Ambos hechos fueron expuestos también para el caso de Constitución.

La instalación de El Espinillar, con la consecuente producción de caña de azúcar y los empleos indirectos hizo que se generara una dependencia entre el pueblo y el emprendimiento agroindustrial. Su cierre, generó una crisis de empleo que no se ha superado totalmente. Posteriormente la necesidad de inundar parte de los espacios ribereños en la construcción de la represa, hizo que parte de Belén se relocalizara. A su vez, el cambio de trazado de la ruta 3, hizo que las distancias con la capital departamental se extendieran. El desarrollo prometido con la represa, puede ser discutido. En muchos casos, la obra mencionada significó una nueva vivienda en propiedad, y en otros un considerable ingreso extra.

Las propuestas de unificar las poblaciones de Belén y Constitución fueron rechazadas.

Ya en la década de 2000, “surgen nuevas fuentes laborales relacionadas con el turismo, la producción agrícola y el procesamiento de caña de azúcar. Actualmente las principales fuentes laborales son: las zafras de la naranja, los hoteles y restaurantes de las termas del Arapey (ubicadas a unos 13 km. aproximadamente), la industria Alcoholes del Uruguay (ALUR, en el departamento de Artigas), la pesca artesanal y los empleos generados por las instituciones públicas, comercios e instituciones privadas.”(IRISITY, 2011)

En la actualidad, según algunos informantes de Belén, se calcula en unas 200 personas trabajan en el sector turístico, en Termas del Arapey.

Según IRISITY:

“Históricamente Belén ha tenido que afrontar distinto tipo de hechos trágicos y sucesivas pérdidas de fuentes laborales, lo que en gran parte ha provocado fluctuaciones demográficas. Actualmente presenta una alta tasa de subempleo y de empleos zafrales, una alta dependencia laboral y económica de otras localidades vecinas y de la capital del departamento, y el envejecimiento de la población activa debido a la migración juvenil (...) Entre 1996 y 2004 ha perdido el 19,3% de su población, principalmente de zonas rurales.”(2011)

Según el Censo de 2011, la población es de 1.926 habitantes.

Al igual que Villa Constitución, Pueblo Belén sufrió la consecuencia del cierre del El Espinillar, aunque aparece con mayor dinamismo agropecuario relativo, y una creciente ocupación en el sector hotelero y gastronómico de Termas del Arapey. Es otro territorio que busca en el turismo una alternativa a su desarrollo.

4.1.2 Datos Comparativos

A continuación comentaremos algunos de los datos relevados por el Censo 2011 por el Instituto Nacional de Estadística, correspondiente a los territorios y a las variables que nos interesan.

4.1.2.1 Edades y Migración

En relación a las edades, los territorios que analizamos, cuentan con un porcentaje mayor de niños de 0 a 14 años que el porcentaje nacional. El promedio de los 4

territorios es de 27.8 % mientras que a nivel nacional se ubica en 21.8%. Esto coincide con el comportamiento de fecundidad en los departamentos al Norte del río Negro.

Belén y Guichón tienen un porcentaje de población menor de 15 años en el entorno del 26%, mientras que los casos de Chapicuy y Constitución tienen un porcentaje mayor, superior al 30 %.

En cuanto a la población mayor de 65 años, el porcentaje se acerca al nacional de 14.1% alcanzando el 12.4 %. Cabe mencionar el caso de Chapicuy, donde el porcentaje de población en ese rango es de apenas el 7.3 %, la mitad del promedio nacional. Los datos de esta población parecen ser coherentes con el proceso histórico del territorio y la actividad económica actual.

De 15 a 29 años el promedio de los territorios objeto de estudio es de 23 %, mientras que de 30 a 64 es del 36.8%.

La población en edades económicamente activas (15 a 64 años) en Salto es del 62.3% mientras que en Paysandú es de 61.8%, y a nivel nacional de 64.1%. El promedio de nuestra zona de interés es del 60%. En Constitución el mismo dato es el 57%, en Belén 61%, en Guichón 60.3%, y en Chapicuy 61%. Si bien la diferencia con los promedios departamentales no parece ser significativa, el dato más bajo en Constitución parece coherente con ciertas opiniones acerca de la emigración de personas en edad productiva.

Localidades/ Edades	Villa Constitución	Belén	Chapicuy	Guichón	Total
Hasta 14	30,3%	26,6%	31,6%	26,5%	27,8%
15-29	22,8%	23,2%	24,5%	22,9%	23,0%
30-64	34,6%	38,0%	36,6%	37,4%	36,8%
65 y más	12,3%	12,2%	7,3%	13,2%	12,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Dr. Jorge Leal, Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, UdelaR.

Analizando el lugar de nacimiento de los residentes en los territorios que nos interesan, los datos extremos, vuelven a darse en Chapicuy y en Villa Constitución. En la localidad sanducera sólo el 52% nació allí, mientras que en el otro extremo el 83.7% nació en Villa Constitución. Este comportamiento podría explicarse en el caso

de Chapicuy por la inmigración reciente de localidades cercanas, como Quebracho, Santa Blanca y de otras localidades incluyendo Salto, debido al incremento de la actividad productiva. Mientras que Constitución no es un territorio que atraiga inmigración.

Los nacidos en otro departamento que viven en Chapicuy significan el 29.8%, lo cual puede explicarse por la cercanía con Salto. En Guichón ocurre otro tanto con el 14%, estando al límite del departamento de Río Negro. Otra vez, Constitución aparece con el dato menor, con un 5%.

Ante la pregunta del lugar de residencia anterior a la localidad actual, el 28.7% de las respuestas para Chapicuy son en otra localidad del mismo departamento, lo que está indicando un movimiento migratorio interno al departamento.

4.1.2.2 Educación

En relación al nivel más alto cursado, los que cursaron hasta primaria, significan el 56% en Constitución, el 52 % en Chapicuy, 51% en Belén y 41 % en Guichón. El acumulado da un 47% de población donde el nivel más alto cursado es la primaria. En Salto, el porcentaje llega a 40, en Paysandú a 41, y a nivel nacional a 32%.²⁰

En el acumulado de los cuatro territorios, un 12.9% llegó al Ciclo Básico del Liceo y un 15.4% al de UTU, la suma de ambos da un 28.3%. A la interna de las poblaciones, el optar por Liceo o UTU tiene que ver con la oferta que existe en la localidad. En Constitución hay Liceo, y un 21.9 % llegó al Ciclo Básico allí, mientras que solo el 3.9 % lo hizo en UTU; mientras que en Belén los datos son a la inversa, un 28.6% llegó al nivel en UTU y sólo un 3.8% lo hizo en Liceo, por la existencia de UTU en la localidad. Lo mismo sucede en Chapicuy donde hay liceo y el 24.6% hizo el ciclo básico allí, mientras solo el 4% en UTU. En Guichón, la oferta es mayor y por lo tanto el comportamiento es distinto, 10% en el liceo y un 17% en UTU. A nivel nacional, quienes alcanzaron como nivel más alto el ciclo básico son un 23.1%, lo que no quiere decir que exista mayor nivel de formación en estos territorios, ya que a nivel nacional aparecen con un porcentaje mayor quienes alcanzaron niveles más altos al ciclo básico.

En cuanto al Bachillerato, tanto en UTU como en el Liceo, el acumulado sólo llega al 13 %, con un 11% en el liceo y un 1.6% en UTU. En el caso departamental de Paysandú y Salto, el acumulado llega al 18 % aproximadamente, y a nivel nacional el dato llega casi al 19%, lo que nos estaría dando un menor nivel educativo en los territorios objeto de estudio con una importante diferencia con el nivel departamental y nacional a medida que los niveles de estudio avanzan.

En cuanto a la Enseñanza Técnica/Formación Profesional de UTU, se destaca Guichón con 4.8%, al igual que Magisterio o Profesorado con un 1.6%, y Universidad con 1.5%, lo que parece lógico al ser una ciudad de mayor población y mayores servicios.

Si categorizáramos para estos territorios como “Muy bajo” a quienes alcanzaron Primaria, “Bajo” a quienes alcanzaron el ciclo básico, “Medio” a quienes alcanzaron el bachillerato”, y “Alto” a quienes superaron el bachillerato tendríamos la siguiente tabla:

Nivel/Territorio	Constitución	Belén	Chapicuy	Guichón	Paysandú	Salto	País
Muy bajo	56%	51%	52%	41%	40.2%	40.5%	32.6%
Bajo	25.8%	29.6%	28.6%	27%	26.0%	23.7%	23.9%
Medio	13.2%	9.4%	12.2%	14.7%	19.3%	18.13%	20.1%
Alto	3.5%	6.1%	5.1%	13.2%	13.2%	16.4%	21.3%
S/considerar	2.8%	3.9%	2.1%	4.1%	1.3%	1.27%	2.1%

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, hay una fuerte predominancia de quienes tienen un nivel de formación Muy bajo, con el extremo en Villa Constitución y el opuesto en Guichón. Este último con un comportamiento más cercano al promedio departamental que lo diferencia del resto. Pero en todos los casos, lejos del promedio nacional.

En cuanto al nivel Bajo, los cuatro territorios tienen un promedio de comportamiento similar, y mayor al promedio departamental y nacional. El nivel Medio comienza a mostrar mayor diferencia con los promedios departamentales y nacionales, estando por debajo y por una diferencia importante. Al considerar el nivel Alto se observan las mayores diferencias entre los territorios, con un muy bajo porcentaje en Villa Constitución (si se toman Medio y Alto, Belén tiene menor porcentaje), y un nivel mayor en Guichón, que tiene un comportamiento similar al departamento, por lo que se puede suponer un comportamiento más urbano –considerando la predominancia de la capital en el dato departamental-, y un nivel relativamente medio en Belén y Chapicuy. Las localidades sanduceras tienen un mejor promedio Medio y Alto que las salteñas, pero todas las localidades están lejos del nivel nacional, y sólo Guichón se acerca a la realidad departamental.

Si hacemos un análisis por acumulados, vemos que Constitución, Belén y Chapicuy, concentran más del 80% de su población, en un nivel Bajo de formación. Cuando los promedios departamentales están del 66% hacia abajo, y a nivel país en un 56.6%.

4.1.2.3 Trabajo

El porcentaje acumulado de haber trabajado una hora en la última semana, en los 4 territorios es de 49.8% %, con una diferencia interna que vuelve a tener en el extremo más bajo a Villa Constitución con un 42%, y en oposición a Chapicuy con el 53 %. Mientras Belén y Guichón se ubican en un 48.5%.

En el departamento de Salto, quienes trabajaron al menos 1 hora en la semana son el 49,5%, un guarismo mayor al de Villa Constitución, y muy cercano a Belén. Mientras que en Paysandú sucede lo mismo, con un 49. A nivel nacional, el dato es del 51.8 % lo que da un porcentaje mayor a ambos departamentos, y mayor aún a las localidades analizadas, menos Chapicuy. Siendo clara la diferencia en los dos extremos que hemos visto, Villa Constitución con el menor porcentaje, y Chapicuy con el mayor.

	Villa Constitución	Belén	Chapicuy	Guichón	Total
Menores de 12 años	23,4%	20,5%	23,9%	19,7%	21,1%
Ocupados	33,7%	41,2%	44,5%	39,5%	38,7%
Desocupados buscan trabajo por primera vez	0,3%	0,7%	0,8%	0,8%	0,6%
Desocupados propiamente dichos	1,0%	1,4%	1,4%	1,7%	1,5%
Inactivos, jubilados o pensionistas	14,8%	14,0%	6,1%	15,8%	14,5%
Inactivos, otra causas	26,7%	22,1%	23,0%	21,6%	23,1%
No relevado	0,1%	0,0%	0,3%	0,9%	0,5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Dr. Jorge Leal, Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, UdelaR.

Si consideramos los ocupados, los desocupados propiamente dichos, y quienes buscan trabajo por primera vez, la desocupación de los cuatro territorios es de un 5.16%.

Guichón tiene un 6% de desocupación, Belén un 5%, Chapicuy un 4,6% y Constitución un 3.7%. El mismo dato a nivel nacional es de 6.34%.

Ahora bien, es necesario contextualizar el dato del caso de Constitución.

Villa Constitución tiene el menor porcentaje de población económicamente activa, y a la vez, el menor dato de ocupación. Si se tiene en cuenta las opiniones de los informantes, acerca de las escasas posibilidades laborales, y el clima social con respecto a las expectativas, no es descabellado presumir, que el bajo nivel de desocupación en Villa Constitución se debe a los desalentados, es decir personas que no creen encontrar trabajo y por tanto dejan de buscarlo. Asimismo, es la población con el mayor número de inactivos, posiblemente, retirados y jubilados de El Espinillar.

En relación al lugar de trabajo, el dato que aparece como destacable es el caso de Belén, donde el 16.6% trabaja en otra localidad del mismo departamento. Este dato es relacionable con el empleo que se genera en Termas del Arapey, lo cual se puede comprobar por los informantes claves. Al menos una centena de vecinos de Belén, según los informantes, trabajan en la hotelería municipal o privada de dicho centro termal, lo que se amplía al habilitarse un nuevo hotel 5 estrellas en 2014.

En relación a los que trabajan en otro departamento, el 5% de Chapicuy puede explicarse por la cercanía con Salto, mientras que 2.7% de Belén, por su límite con Artigas. Mientras que en Guichón, destaca un 5.5% de trabajo itinerante, lo cual podría estar vinculado con la forestación.

El porcentaje de ocupados es de 33.7% en Constitución, 41.2% en Belén, 44.5% en Chapicuy, y 39.5% en Guichón. Nuevamente Villa Constitución y Chapicuy se encuentran en extremos opuestos, mientras que Belén y Guichón mantienen el promedio. A nivel nacional el dato es de 44.87%, lejos de todos los casos analizados, excepto Chapicuy.

A nivel departamental Paysandú tiene un 41.5% de ocupados, mientras que Salto un 41.3%. Por lo tanto, Chapicuy tiene mejor promedio que su departamento, mientras que Guichón si bien está cerca del promedio, sigue por debajo. Mientras tanto, Belén está sobre el promedio departamental, mientras que Constitución está muy por debajo.

4.1.2.4 Otros datos de interés

En los hogares de Villa Constitución el 80.5 % no cuenta con PC o laptop, mientras que el dato baja a 64.6% en Guichón. Si se tiene en cuenta las XO, el porcentaje más alto es el de Belén, donde el 69 % no cuenta con esta herramienta, mientras que el más bajo es el de Villa Constitución y Chapicuy con 61%.

En el total del país, los hogares que no cuentan con PC o laptop son el 50.5 %, en Salto el 62 % y en Paysandú el 61 %.

En relación a las XO en Paysandú el 73% de los hogares no cuenta con ellas, y en Salto el 69.8% y a nivel nacional el 75.8%.

Lo anterior indica, nuevamente, una situación relacional deficiente en los territorios abordados, más si se compara con el resto del país, y menos con la realidad departamental. No así para el caso de las XO donde los cuatro territorios cuentan con más hogares con XO, lo que podría relacionarse con un mayor porcentaje de población de 0 a 14 años.

El acceso a internet, es otro ítem de interés, el 87.4 % de los hogares de Constitución no acceden a internet, ese dato también es alto en Belén y Chapicuy, donde el 83.5% y el 82% de los hogares no acceden. En Guichón, el dato baja sensiblemente a un 70.4%. En Paysandú quienes no acceden son el 66.6%, y en Salto el 67.9%, mientras que a nivel país el dato cae a un 55.5%.

En cuanto a la telefonía celular, los datos son más dispares, en Chapicuy el 95.8% de los hogares cuenta con ese servicio, y en Belén, que tiene el dato más bajo, el 81.2%. El promedio de Paysandú es 84.5%, el de Salto 85.2%, y el nacional de 84.8%. En este caso, los territorios están dentro del promedio.

Estos datos, además de permitir comparar la situación de los territorios entre ellos, con el departamento y el resto del país, son importantes a la hora de ejecutar las políticas. Muchas veces las comunicaciones de los programas, la información en general, o la capacitación se tratan de vehicular por medios informáticos, en especial el correo electrónico. Parece complicado este planteo cuando el acceso a internet o a una PC no es generalizado. Si bien, es cierto que en muchos de estos territorios, existen espacios de uso comunes que permiten el acceso a herramientas informáticas (Centros MEC, UTU, Biblioteca, otros), no es menos cierto que se genera un acercamiento y uso distinto a aquellos otros territorios o comunidades, donde estos elementos forman parte de la vida diaria.



Imagen de Villa Constitución

Fuente:http://cdf.montevideo.gub.uy/system/files/imagecache/Foto_destacada_645_430/fotos/19_constitucion_01.jpg

4.1.2.5 Síntesis

En cuanto a las edades de la población, se manifiesta la mayor presencia en términos relativos de niños de 0 a 14 años, coherente con una mayor fecundidad al norte del país. En éste ítem se destacan Chapicuy y Villa Constitución, por encima del promedio. Pero, mientras la localidad sanducera, en el otro extremo de la pirámide tiene solo un 7.3%, la localidad salteña mantiene el promedio de la zona de interés. Villa Constitución pierde algunos puntos porcentuales en la población económicamente activa, producto -quizá- de la emigración por una menor actividad económica. Los territorios abordados tienen menor porcentaje de población económicamente activa que sus departamentos y el promedio nacional.

Chapicuy demuestra el menor porcentaje de personas nacidas en la localidad, mientras que Villa Constitución ofrece el mayor. Este dato, da cuenta de la movilidad, y denota inmigración en el caso de Chapicuy. Guichón, le sigue en porcentaje, y Belén se acerca más a la situación de Constitución. Estos datos, más el de los nacidos en otros sitios, son coherentes con la información que nos indica una intensa actividad económica en Chapicuy y también en Guichón como centro de servicios a pesar de la diferencia en la cantidad de población, y una menor movilidad en las localidades

salteñas (desde los sucesos de cierre de El Espinillar y final de la obra de la Represa de Salto Grande), que en lugar de atraer habitantes, los expulsa.

A nivel comparativo, se puede decir que en relación al nivel de estudio más alto cursado, si tomamos el ciclo básico y el bachillerato, los territorios analizados tienen un nivel muy inferior al departamental y al nacional, y según nuestra categorización Chapicuy, Constitución y Belén tienen el 80% de su población en un nivel Bajo. Asimismo las opciones de estudio tienen relación directa con los servicios educativos disponibles en la localidad.

Por último, los datos relacionados al trabajo, son coherentes con lo expresado. Quienes han trabajado al menos una hora, son más en Chapicuy y menos en Constitución, estando Guichón y Belén en el promedio. Esa diferencia se acentúa en relación al promedio nacional, excepto en Chapicuy, donde el dato es mayor. En relación a este trabajo, es significativo que el 16.6% de la población de Belén trabaje fuera de la localidad lo que se explica por la existencia de Termas del Arapey.

La ocupación confirma la tendencia, el dato más bajo es de Villa Constitución, y el mayor de Chapicuy, incluso encima del promedio nacional. Si tomamos en cuenta sólo a ocupados y desocupados, todos los territorios tienen un porcentaje menor al nacional, y el caso extremo es el de Villa Constitución. Esto puede explicarse por menor población económicamente activa, y menos personas saliendo a buscar trabajo.

Estos datos, nos hablan de una situación compleja para Villa Constitución en todos los órdenes analizados, mientras que es positiva para Chapicuy especialmente en los aspectos laborales. Belén y Guichón, tienen una situación que se asemeja a los niveles promediales de los departamentos que integran, pero siempre debajo del promedio, y más del nacional. A nivel de formación, Guichón tiene un comportamiento distinto al resto, que se podría tildar de más urbano, con mayor porcentaje de población con mayor nivel de estudio.

Estos datos nos servirán para contextualizar los datos brindados en las entrevistas.

4.2 Historia, datos, y voces

De acuerdo a lo que comenzamos a ver, es posible empezar a dejar en evidencia la singularidad territorial, en localidades donde se debe aplicar un programa de desarrollo turístico cuyo diseño, como vimos, difícilmente pudo haber previsto estas diferencias.

4.2.1 Chapicuy

En el caso de Chapicuy, una población pequeña de 732 habitantes a 40 km. de la ciudad de Salto, nos enfrentamos a un territorio de conformación relativamente nueva, que se consolida en la mitad del siglo XX. Su composición inicial actual, vinculada fuertemente a una colonia creada por el Estado, con inmigrantes extranjeros y nacionales que sabían trabajar la tierra. El mayor impacto negativo que sufrió, fue la salida de servicio del ferrocarril, cuestión que no obstó para el desarrollo en base a lo que ya sabían hacer.

Su estructura productiva, según los datos que manejamos, están fuertemente consolidada en base a la forestación, los cítricos (arándanos y naranjas), los cereales y la ganadería. Reforzada por inversiones recientes en el tiempo, tal el caso de la empresa Mindgold que se dedica a los arándanos.

La visión de los actores coincide con los datos relevados:

-Esas empresas que se instalaron, más la producción que hay acá, que es muy fuerte, agricultura, ganadería y eso, ha hecho que el pueblo crezca. La gente es muy pujante, hay mucha iniciativa. (RL²¹)

- Actualmente, como desarrollo de la zona, no cabe duda que hay productores muy grandes en cereales, eso fortalece mucho a la zona. Hay mucha semilla, cebada, trigo, ahora la soja. También esta gente que hizo una inversión muy grande en los arándanos, Mindgold. (AL²²)

Tiene una atípica- para el país- pirámide etaria con una base bien ensanchada, con un 31.6% de menores de 14 años, y en el otro extremo, apenas un 7.3% de mayores de 65. Su población económicamente activa está en el promedio departamental.

Además, el pueblo recibe inmigración interna del departamento como hemos comentado en otro apartado. Apenas el 52% de su población nació allí, lo que, sumado a otros datos, sugieren esa inmigración a la que nos referimos.

A nivel educativo, los datos de Chapicuy no son alentadores, el 80.6% de su población tiene un nivel bajo de nivel de estudio. Su oferta educativa es de primaria y Liceo. Si bien su cercanía con Salto sugiere la existencia de alternativas:

-Me vengo para acá, porque tengo 4 hijas para criar y veo que es un pueblo que puede tener desarrollo, la posibilidad de estudiar está ahí nomás, en

²¹ RL: Referente Local.

²² AL: Autoridad Local

Salto, a pocos kilómetros, frente a la ruta. Por eso dejé Quebracho y me vine para acá. (AL)

En cuanto a su actividad laboral, Chapicuy tiene el porcentaje más alto de ocupados de los territorios analizados, incluso más que el promedio del departamento de Paysandú, con un 44.6%. Lo mismo ocurre con el porcentaje de población que trabajó al menos una hora en la semana, significando el 53%.

A nivel productivo y laboral, la población aparece consolidada, más aún en relación con el departamento y el resto de los territorios analizados. Esto no parece acompañarse con el nivel de formación alcanzado, lo que puede relacionarse con el tipo de empleo que generan las actividades principales del territorio. Esto no implica que no se necesite conocimiento para realizarlas, pero al menos ese conocimiento no es el que discurre por la educación formal.

La situación de relativa prosperidad económica, parece plasmarse en la visión de futuro de los actores del territorio, optimistas en cuanto a lo que vendrá:

-Creo que la población se va a incrementar, porque todo indica que hoy por hoy la gente se va del campo a los pueblos.... La actividad agrícola y ganadera está firme. Lo vería con más logística, de acopio de granos, con más sucursales de bancos, oficinas, que es lo que está faltando. (RL)

- Lo veo como polo de desarrollo muy importante acá, si se sabe manejar va a despertar, sino no. Una de las partes más grandes es la parte turística. (AL)

No escapa a esta investigación, que el enfoque de la misma, sin dudas, influye en algunas de las respuestas de los actores relevados. Sin embargo, se pueden observar algunas diferencias a medida que avancemos en el análisis del resto de los territorios.

Nos referimos específicamente, a la opinión sobre las distintas actividades que traerían desarrollo a los territorios. En el caso de esta localidad, los entrevistados coincidieron en que el elemento clave seguiría siendo la agricultura, reforzada por alguna inversión tanto en logística como en producción. El aumento del empleo y la riqueza a través de la agricultura son la clave del desarrollo, que es fundamentalmente visto a través de la inversión y el ingreso.

Como comenzamos a ver más arriba, la actividad turística, a partir de Meseta de Artigas, principal referente material e inmaterial identitario de Chapicuy, es visto como una nueva vía de desarrollo para el pueblo, aunque aún, como una herramienta extraña a su saber hacer y sus posibilidades económicas:

-Hoy tendríamos que hablar de turismo, por la cercanía de Meseta. Por estar insertados entre dos termas, que de por sí hay movimiento. (AL)

-El turismo (puede traer desarrollo), y me parece también que alguna otra empresa que se lograra conseguir que invierta. Pero fundamentalmente el turismo. (RL)

-Tal vez en el comienzo como la gente está en otra cosa, pueda venir gente de otro lado a aprovechar el turismo acá, y no la gente de Chapicuy. En el comienzo pienso que debe venir gente con más entrenamiento y va a desplazar a la gente de la zona pero es un tema de empezar. (RL)

-El turismo en Chapicuy es posible y fácil. Pero lo difícil es agarrar y decir, éstas 4 personas (de la Junta Local) se van a dedicar el turismo. Pero yo acá tengo 500 mil cosas que hacer, si yo me dedicara solo al turismo, pienso que sería todo más rápido. El turismo explotaría, pero tendríamos que dedicar personas a ese trabajo. (AL)

La existencia de un atractivo como Meseta de Artigas, más su ubicación en la ruta 3, corredor vial del litoral termal, les hacen ver en el turismo esa nueva herramienta de desarrollo. Como decíamos, se denotan por los propios actores, dificultades institucionales, de formación y capital para que esta actividad surja de la propia comunidad. Es esperable entonces, que la iniciativa sea exógena:

-Si no está la mano del que invierte, el que quiera potenciar, si le cortas las patas a ése marchamos. El fin es uno solo, que haya mano de obra de acá. Si es de Salto o Paysandú va a tomar gente de acá. Siempre nos vamos a beneficiar. (AL)

- *Si no hubiera venido el Ministerio, no creo que se hubiese podido hacer algo...porque el privado te invierte si ve que está arrancado y puede marchar.(RL)*

Hay una reafirmación de saber que se cuenta con una parte de lo que necesita para el desarrollo turístico –un atractivo-, pero que se está lejos de poder desarrollarlo desde dentro. La implicancia de mano de obra local y el posible derrame y dinamización de la actividad parecen ser razón suficiente para estar de acuerdo con el turismo como herramienta de desarrollo.

-Tiene que ser viable porque va a mover algo que estaba como dormido. Tal vez nosotros no le encontramos la vuelta para arrancar. (AL)

-Con todas las reuniones que se hicieron, y las posibilidades de ser escuchados, para mí el que diga que no se lo tuvo en cuenta es porque no participó. (RL)

Es posible encontrar en los entrevistados, cierto acuerdo, en que no hay capacidades locales instaladas para el aprovechamiento de la oportunidad que surge a partir del

proyecto del PAST en la localidad. Eso a pesar del interés demostrado y refrendado por la comunidad en trabajar el tema, ya que más allá de ello, se reconoce la falta de interesados en emprender en turismo en Chapicuy y alrededores.²³ Cuestión lógica en una comunidad eminentemente rural y dedicada desde siempre a la agricultura, sin una preparación básica en el negocio del turismo. Incluso quienes podrían contar con excedente de capital y se han interesado en la actividad, no cuentan con el mínimo saber hacer en la actividad.

Lo último es posible refrendarlo, teniendo en cuenta que luego de la intensiva difusión de llamados para fondos concursables, asistencias técnicas, planes de negocios, y otros, por parte del PAST, no se presentó ningún residente de la localidad. Y queda claro el por qué.

Siguiendo con la caracterización, Chapicuy cuenta con una Junta Local, que depende de la Intendencia Departamental de Paysandú. Este organismo, que cuenta con ediles honorarios y personal administrativo, es signado como uno de los referentes y líderes de la comunidad, aunque discutida. El Centro MEC, como una ventana a las nuevas tecnologías, y ubicado físicamente en el mismo local que la Junta, se ha posicionado en el último tiempo como un referente local de importancia superlativa, no solo a nivel cultural por el acceso a la capacitación y la información, sino incluso como herramienta económica.

Históricamente el Club Social y Deportivo Chapicuy desde los orígenes se marca como quien detenta el liderazgo más afianzado en la comunidad. Sin embargo, como veremos también en el resto de los territorios, se le achaca un escaso dinamismo y renovación. Más allá de eso tiene un dudoso privilegio con el resto de las organizaciones de los territorios estudiados, ya que puede cambiar totalmente su directiva de elección a elección.

-Todos los años llamábamos a reunión para cambiar autoridades, y éramos los 5 de siempre. Y en las otras instituciones, también estamos los mismos. Los del Club están en la Iglesia, los del Salón comunal en otra cosa. Los que están en la aparcería antes estaban en el club. Eso lleva a un desgaste que la gente ya no quiere trabajar. (RL)

Asimismo, como ocurre en la mayor parte de las pequeñas localidades:

-la escuela y el liceo lógicamente, por sus concurrentes, maestras, padres, y eso. Convocan y se arman cosas interesantes. (RL)

Es sugestivo destacar que los entrevistados marcaron la desaparición de los viejos líderes comunitarios. En especial algún gran productor cuya opinión era muy fuerte,

²³ Resumen Inicial Segunda Reunión de Trabajo, acta de la jornada, "Pensando el Turismo en Meseta de Artigas", 31 de julio de 2012.

así como su trabajo en la comunidad en apoyo a distintas actividades. Esa figura de líder fuerte, es añorada en las entrevistas realizadas, lo que daría lugar a otra investigación.

No se identificaron conflictos, más que políticos o personales, pero de baja intensidad, sin embargo remarcaron acuerdos en la comunidad. Tal el caso de los acuerdos entre instituciones para conseguir financiamiento a determinados proyectos sociales, incluso renunciando algunas de ellas a sus objetivos para que se consiga un objetivo mayor. Por el contrario, no existen experiencias asociativas recientes, ni siquiera cooperativismo agrario, que desapareció en la década de 1970 aproximadamente.

Por otra parte, aún se hace referencia a los primeros colonos, o el espíritu de los pioneros como elemento de cohesión, al menos quienes son descendientes de aquellas familias.

La participación social en actividades o decisiones que impliquen a la comunidad, se concentran en las festividades o los deportes, y desde su existencia, con el Presupuesto Participativo, herramienta departamental para asignar financiamiento a proyectos que surjan desde las comunidades.

El papel de las instituciones nacionales y departamentales es visto positivamente. Sin embargo, se destaca que muchas veces los ciudadanos no saben aprovechar las herramientas que se brindan por parte del Estado. Esto también lo veremos en los restantes territorios, y lo analizaremos.

En resumen, Chapicuy es una localidad dinámica, con visión positiva de presente y futuro, con niveles de actividad por encima de la media departamental, aunque con bajo nivel educativo formal.

Es posible suponer que quién se queda a vivir en Chapicuy es para vivir de la agricultura. Con instituciones, que a pesar de críticas y síntomas de debilidad que se repiten en el resto de los territorios, funcionan y son capaces de generar algunos acuerdos específicos. Desde el punto de vista del turismo, su configuración productiva vinculada exclusivamente a la agricultura, su cultura, su bajo nivel educativo, más la inexperiencia en la temática, hacen que sea un territorio donde el desarrollo turístico a partir de las capacidades propias sea una meta de difícil consecución. Por otra parte, conscientes de algunas de esas limitaciones, no parece haber oposición a un desarrollo exógeno que permita incluir al turismo como una herramienta para el desarrollo de la localidad. Desarrollo que se entiende a partir del empleo, fundamentalmente.

4.2.2 Belén

- Tercera población del departamento de Salto, con 2.222 habitantes, pero una de las más antiguas del país. Puede ser en parte analizada en conjunto con Villa Constitución por dos hechos de traumática trascendencia en la zona: funcionamiento y cierre de El Espinillar y construcción de la Represa de Salto Grande.

Sin embargo, las situaciones son distintas. Belén, fundada en 1801, mantiene el orgullo por su antigüedad e hitos históricos, reforzados, quizá, por el no tan lejano festejo de los 200 años. El efecto del cierre de El Espinillar no aparece tan evidente en los entrevistados como en el caso de su población vecina, sin embargo, históricamente es innegable el impacto que ha tenido en la localidad, al igual que la construcción de la represa que inundó parte del pueblo y alargó las distancias al alejar la ruta de la concentración urbana. Los impactos de esto en el empleo, emigración y calidad de vida, ya fueron descriptos anteriormente.

-Belén tenía cierta idiosincrasia, cuando se cerró El Espinillar, trabajaba el hombre ahí y la mujer quedaba en su casa cuidando sus hijos.... Esa cultura cambió, hoy por hoy en todos los órdenes si no trabaja el hombre y la mujer la quedamos. (AL)

-No sé si quizá nosotros no supimos aprovechar Salto Grande, el argentino capaz es más inteligente que nosotros, no creo, capaz más, se metió más en el tema. (AL)

Es posible aseverar, de acuerdo a lo expresado más arriba, que el desarrollo de las Termas del Arapey, fue un importante paliativo a la situación con la generación de fuentes de trabajo, sumado a los fluctuantes empleos en la caña de azúcar y otros tipos de producción agropecuaria.

-Tenemos la zafra de arándanos, la de naranjos, hotel Termas del Arapey, el 5 estrellas que se inauguró hace poco... (RL)

- ha crecido en el tema de la caña de azúcar, ahora está un poco estancado, pero esperemos que se siga.

Lo otro es la mano de obra que está dando Termas del Arapey,... muchísima mano de obra a la gente de Belén (RL)

-ALUR fue un incentivo, cuando se cerró El Espinillar, con ALUR, se plantaron 120 hectáreas (RL)

Más arriba, atribuíamos gran parte del 16.6% de la población residente que trabaja en otra localidad, a este efecto de Arapey, lo que se refrenda en las entrevistas. El tipo de

empleo mayoritario de los ciudadanos de Belén en Arapey, es de baja calificación, mucamas, recepcionistas, peones, etc.

En el análisis de los datos comparativos, Belén ocupa un espacio medio en los territorios analizados. Tanto en la pirámide etaria, como en la población económicamente activa, trabajo, ocupación, acercándose a los promedios departamentales, aunque como vimos, con valores muy menores al promedio país. El dato de los nacidos en la localidad, acerca su situación a la de Constitución aunque en niveles menores, demostrando escasa inmigración.

En cuanto al nivel educativo, el 80.6% de su población alcanzó el ciclo básico como máximo nivel de formación, por lo que lo categorizábamos como un territorio de nivel Bajo.

La situación que se ha venido describiendo, indica que Belén esté en la búsqueda de consolidar ciertas alternativas a su desarrollo, las cuales no están del todo definidas, producto de cierta diversificación de las fuentes de empleo. Esto se puede observar en las visiones de futuro de los entrevistados.

-Belén tiene que cambiar, estamos a 40 km de Termas, con posibilidades de a 45 km, un pozo termal en Villa Constitución. (AL)

- Es posible desarrollar el turismo en Belén, por lo que te decía al principio. Le hace falta a Termas. (RL)

- si se consigue petróleo, en la entrada de Belén hay perforaciones ya existentes hace algunos años, y vuelven ahora en los primeros meses de 2014 y si en el Uruguay hay petróleo en Belén también. (RL)

El turismo aparece como un elemento claro de futuro, a partir de Termas de Arapey y la necesidad de generar actividades complementarias, o al menos de emplearse en las empresas del centro termal²⁴. No hay, como en el caso de Chapicuy, una visión de futuro que apueste a una consolidación de una actividad productiva clara, sino que se trata de una búsqueda de alternativas más o menos posibles de acuerdo a lo que se observa en la actualidad.

-Me parece que la parte frutícola, la parte de Chacras. La tierra es la riqueza que tenemos.

El que más o el que menos llega a tercero de bachillerato en la UTU y tiene que emigrar, o te vas de peón. ..Yo discrepé con la gente de la caña de azúcar, yo no crie un hijo para ir a cortar caña. No quiero que pase

²⁴ Una expresión habitual de algunos vecinos de Belén cuando se habla de turismo es: “Visite Belén antes que desaparezca”. En esta broma cotidiana está clara la visión pesimista de futuro, incluso en parte de las personas que intentan hacer un trabajo relativo al turismo.

el trabajo que pasé yo. Si el gurí no te estudia la quedaste, bueno, vas a ser peón el resto de tu vida. (AL)

-Traerían desarrollo actividades de servicios relacionados al turismo, y de producción en el área ganadera y hortícola. (RF)

-Si tuviera que identificar una actividad actual, una actividad fuerte fuerte no hay, acá el día que se ve movimiento es el día que cobran los jubilados... La parte turística está creciendo, estamos a 40 km. de Termas del Arapey. (RL)

La última opinión, evidentemente, muestra un relicto de El Espinillar.

Belén, cuenta con un Municipio, en poder de un partido distinto al departamental y al igual que el resto de estos nuevos niveles de gobierno, cuenta con grandes carencias de gestión. Basta recordar que no poseen personería jurídica, y que en la mayor parte de los casos, cuentan con funcionarios administrativos y peones para las tareas básicas. No es posible, a priori, pensar en políticas o instrumentos de desarrollo que puedan ser lideradas por los municipios sin herramientas adecuadas, más allá de ser un foro para las opiniones locales. Así, esta situación, no parece colaborar para que se canalicen las capacidades locales y se movilicen recursos territoriales.

Igualmente, en este caso, existe un reclamo permanente de que no es posible plantearse demasiadas metas al depender de la voluntad de la Intendencia de Salto²⁵.

-Veo un desfasaje, una descentralización sin la parte económica. Los que están allá arriba tienen que mirar al Norte en este caso. Realmente somos un brazo articulador de la Intendencia. (AL)

A nivel social, se resalta que las instituciones nacionales tienen presencia en el territorio, por lo menos en los últimos años, aunque no siempre los tiempos de aquellas son los de éste. Además de las dificultades que existen para acceder a algunos de los servicios que brindan.

-las dificultades para lograrlo son multifactoriales, que van desde los caminos que se eligen o disponen para hacerlo, como se hacen, desde donde se hacen, quien personifica el planteo, esto tiene relación con la cultura política.” (RL)

-es la cultura centralista que a pesar de ciertos avances que se han tenido en estos últimos años, para consolidar el proceso falta un largo camino, mucho depende de la filosofía de la línea política que tome las

²⁵ Existe, tanto en Paysandú como en Salto, una normativa departamental que regula el funcionamiento de los Municipios. Pero, en la práctica, ese funcionamiento depende del relacionamiento con la Intendencia.

decisiones, tiempos atrás se ha podido generar organización, que logro establecer en el territorio, por ejemplo, oficina del BPS, Centro MEC, Bachillerato en UTU, hoy oficina del MIDES, todos hechos dependiente del gobierno nacional.

Por otro lado, las oficinas públicas locales son meras receptoras de los posibles planteos, los que se elevan o no, a los centros de decisión y la respuesta muy pocas veces, por no decir nunca, llega. (RL)

En cuanto a otros liderazgos, los entrevistados recalcaron la falta de líderes. O al menos, el cambio en los tipos de liderazgos, cuestión que es percibida como carencia.

-Siempre nos acordamos de aquellos líderes políticos cuando no había la comunicación que hay hoy, en todo el mundo. Los líderes de palabra, los caudillos hoy ya no existen más. (RL)

Tampoco en este caso, se identificaron conflictos, más allá de los personales o políticos de baja intensidad. No obstante, se remarcaron dificultades en el trabajo articulado entre las organizaciones sociales o los ciudadanos en particular.

-La Fomento Rural no perduró en el tiempo, habían comprado máquinas, chacras, cosas. El motivo esencial porque cerró no lo entiendo. Pienso que por lo de todas las comisiones, porque vos sacaste más que yo, porque yo puse más que vos, yo puse más trabajo que aquel y aquel se lleva los laureles. (AL)

-las comisiones son muy pocas que trabajan acá en Belén firme. Cada quién tiene sus organizaciones, a veces dejamos lo que teníamos que hacer en la casa para hacer esas otras tareas (RL)

-los intereses políticos partidarios, sumado a una cultura individualista de hacer las cosas desde líderes y de dependencia y/o comodidad de los demás, lo que potencia la falta de compromiso colectivo, desde la sociedad siempre se personifica y se prejuzga las iniciativas según el historial personal de uno o de los integrantes del grupo, asociación o quien lo promueve, por sobre la importancia u objetivo del proyecto o iniciativa. (RL)

Esto coincide con apreciaciones de técnicos de organizaciones departamentales que trabajan en este territorio (y en el de Villa Constitución), cuando hablan de una crisis de participación.

Por las opiniones de los actores del territorio, es posible asumir que las cuestiones concretas o las que surgen de la emoción, son las que mueven a la población, no así

acuerdos de más largo alcance, que permitan plantearse estrategias de desarrollo de la localidad.

-Las motiva las actividades, como las carreras de caballo

En la parte política la gente se motiva en los procesos electorales (RL)

- Las movidas solidarias es lo que junta a la gente

Para buscar el desarrollo del pueblo es más difícil. Para que perduren en el tiempo las comisiones se nos han complicado... (AL)

- Los motivan a participar proyectos que se puedan concretar a corto plazo. (RL)

En Belén es posible observar actividad en el Centro MEC, que conformó un grupo de artesanas por ejemplo, en organizaciones sociales como la Comisión del Hípico, el Parque Gabinito, ligas de baby fútbol, y de fútbol, aparcerías, MEVIR, merendero, etc. Esta variedad de organizaciones parecen suscribir en parte la opinión de los entrevistados. Pero, por otro lado, podríamos preguntarnos, por qué a pesar de que existen, se da una opinión negativa con respecto al trabajo asociativo, aun sabiendo que pocas de esas organizaciones pueden contribuir con gran alcance al desarrollo integral de la población. Una explicación podría ser por el análisis histórico ¿antes había más y funcionaban mejor? ¿No eran necesarias en otro momento histórico? Así como se manifestó cambios en los tipos de liderazgos, también es posible observar cambios en la forma de participación.

También ocurre aquí lo mismo que en los demás territorios, los líderes o miembros de las organizaciones son pocos, y se repiten. Generando el agotamiento en la participación.

Volviendo al turismo, vimos que es una de las posibles alternativas que plantean en Belén. En general se piensan como una oferta complementaria a Termas del Arapey.

-Es posible desarrollar el turismo en Belén, por lo que te decía al principio. Le hace falta a Termas. Nos ha costado, vuelvo a lo mismo, hasta el Grupo Local de Turismo. (RL)

-nosotros tenemos a muy corta distancia, a 40 km. Termas del Arapey, y tenemos que ir de la mano. (RL)

-Deberíamos toda la gente de Belén, ya sea comerciante, instituciones, todos deberíamos apostar al turismo. (AL)

También aquí se plantea la interrogante sobre el desarrollo endógeno y exógeno.

-Todo tiene su tiempo, por ahí estamos preparados y por ahí no. Por ahí todo nos cuesta un poquitito, de creer que... capaz que para recibir 100 o 200 personas no estamos preparados. (RL)

-Tenés que dejar que gente que venga de afuera invierta, porque el poder adquisitivo de Belén no te da. (AL)

De repente hay gente que está mala que me dice dejás venir gente de afuera a instalarse acá (se refiere a la instalación de una posada de propietaria salteña). ¿Nosotros lo vamos a hacer? Nuestro pueblo no está armado, tenemos que dejar que venga gente con otras ideas, que invierta. (AL)

Se reconocen carencias de capital y capacidad para la creación de un flujo turístico en el pueblo, lo que hace que se piense en una solución a través de la captación de inversión desde fuera. Sin embargo, la experiencia del año 2009, con excursiones llegando a la localidad a través de una agencia de Salto, y a partir del PAST, la creación de un Grupo Local de Turismo, integrado por distintas organizaciones locales, la presentación con éxito de un proyecto a un fondo concursable de Ecoturismo, y la inclusión como destino en el programa de Turismo Social del Ministerio de Turismo, entre otras acciones, hacen que exista una prueba concreta de las posibilidades propias –con limitaciones por supuesto- de los ciudadanos de Belén como promotores del desarrollo turístico. Esto lo veremos posteriormente.

-Están incentivando (el PAST) que salga algo en Belén, porque por las cabezas nuestras no salen. (AL)

Cuando se termine el PAST, el Grupo tiene que seguir, tiene que seguir. No tiene sentido todo lo que hicimos si este Grupo no sigue. La gente ha respondido. (AL)

Sintetizando, Belén ha sufrido los impactos del cierre de El Espinillar y la construcción de la Represa de Salto Grande, sufrió emigración –pérdida de población en términos históricos- y una crisis laboral que puede discutirse si se superó o no. Tal vez, más que discutir eso, es posible decir que Belén se reconfiguró desde el punto de vista social y productivo. Esta situación puede observarse en la visión de presente y futuro de los entrevistados, donde aparecen varias actividades económicas, el empleo agropecuario, los servicios y el turismo.

Ese reacomodo al que nos referíamos parece haber afectado a las organizaciones sociales, y su capacidad de articular intereses para el desarrollo de la localidad.

Los datos analizados, colocan a la población con un nivel bajo de educación, aunque con el resto de los indicadores analizados en un nivel promedial al departamento que pertenece, y bajos con respecto a lo nacional.

En relación al turismo, la cercanía y el aporte en empleo de Termas del Arapey, más una leve diversificación productiva donde los servicios integran esa nueva matriz, hacen que la actividad turística sea vista como una posible herramienta de desarrollo.

El bajo nivel educativo, las dificultades de trabajo asociativo, y la falta de capital propio, propician la idea de un impulso exógeno, mientras que experiencias comunitarias incipientes pero concretas, aportan la visión endógena del desarrollo.



Cartel de acceso a Belén en ruta 3. Fuente: GLT de Belén

4.2.3 Villa Constitución.

Es la segunda población en importancia del departamento de Salto. Cuenta con 2.762 habitantes, y conjuntamente con Belén, conforman un territorio que si bien se diferencian como lo marcan sus propios habitantes, han tenido ciertos hitos históricos que las hacen comparables.

Nacida a mediados del siglo XIX para ser un puerto, se transformó en un polo de desarrollo agroindustrial de relativa importancia en la zona, lo que se potenció con la mejora de los accesos a través de ruta 3 y sus respectivos puentes en el siglo XX.

La instalación de El Espinillar en la década de 1940, como dijimos, fue el gran cambio histórico.

-los trabajadores rurales pasan a ser industriales, y empleados del Estado, un Estado rico y poderoso en esa época. El peón rural pasa de dormir arriba de unos cueros en una estancia a ser un trabajador de una fábrica o a manejar un tractor. Se puede hacer su casa, y la empresa le da uniforme, y servicio médico, licencia vacacional. (AL)

Posteriormente, la construcción de la represa de Salto Grande, inundó parte de la villa y la dejó fuera del eje vial que significaba la ruta 3.

-Constitución queda en un rincón y cambia su paisaje. Hubo que demoler más de la mitad del pueblo, porque quedaba inundado...

Los servicios de ómnibus de 18 o 20 que había interdepartamentales, pasan a 4 o 5, y la vida de Constitución cambia. Me parece que se entristece mucho con ese cambio. (AL)

Y luego, en la década de 1990, se produce el cierre de El Espinillar, el gran trauma.

-ahí fue el golpe más duro, donde se cierra El Espinillar... Se produce una emigración de gente muy grande al igual que cuando la represa que se va mucha gente. (AL)

En el último medio siglo, recibió cambios muy violentos para su población, al menos para la que quedó residiendo en la villa.

Estos cambios, mucho más que en Belén, marcan la realidad presente y la visión de futuro de la población. Tal vez por no haber encontrado una alternativa a semejantes impactos, y porque el emprendimiento de ANCAP empleaba en forma directa a prácticamente la mitad de la población económicamente activa (CATULLO, 2006).

-Yo creo que si no logramos hacer el pozo (se refiere a una exploración termal por parte de ANCAP), no hay futuro acá. Tranquilamente vamos a seguir en la que estamos ahora con trabajos rurales, zafrales, de poca calidad de empleo y poca cantidad.

La (actividad económica) más importante es la citrícola, es la que capta mayor cantidad de mano de obra, si bien es cierto que no son jornales buenos como tendrían que ser, pero sí son los que están moviendo lo económico en Constitución. La horticultura también, ahí trabaja bastante gente, hay movimiento de transporte y eso. La ganadería, la lechería también. Un par de tambos importante que ocupan mano de obra en la zona. Y hay otro sector, que es a término y que preocupa a los comerciantes, y son los jubilados de ANCAP (AL)

Sin embargo, Villa Constitución no es ajena a ciertas mejoras a nivel nacional, que pueden ser observables.

-También vemos que la calidad de vida ha mejorado. Hay algunos indicadores, nosotros en diciembre es donde tenemos más trabajo en el Municipio, en el empadronamiento se ha empadronado 40 motocicletas, o sea más de una por día. En una población pequeña es bastante. (AL)

La producción agropecuaria ha logrado ocupar a los pobladores de Constitución, pero no se aprecian alternativas de desarrollo claro, como en parte se observan en Belén.

Los indicadores que observamos para la comparación de los territorios, mostraron a Villa Constitución con los peores promedios a nivel territorial, baja actividad económica, baja ocupación, bajo nivel de formación, etc. A lo que se agrega el llamativo dato de desocupación de 3.7%, el que atribuimos a los desalentados. Incluso en esta población se encuentran los datos más bajos de acceso a internet (apenas supera el 10% de los hogares) y de cantidad de computadoras por hogar.

Sin dudas, la historia reciente de la población ha marcado la identidad local fuertemente.

-muchas veces para entender un poco, la desidia de la gente local, tenemos que saber esa historia reciente.

Si no logramos eso (el pozo termal) y captar las inversiones necesarias no podemos pensar en un futuro venturoso para nadie.

El otro día hablamos con una gente, porque queremos poner en el empalme un centro de información turística, y hablamos con unas mujeres que hacen dulces y conservas, y decían “¿otra vez?”. Y claro, me haces embarcar en un proyecto, aprendo, lo hago y luego termina en nada. (AL)

Es lógico que a nivel de experiencias asociativas y de participación el panorama no sea alentador. Las cooperativas dejaron de funcionar cuando se terminó la asistencia técnica, los clubes apenas subsisten, y en un caso sintomático, la liga de fútbol no funciona en la actualidad. Con lo que esto último conlleva en nuestro país.

-hay historias de asociaciones hasta el cierre del Espinillar, alguna otra que apareció después, y tenés el caso de alguna que sigue, como la MIC (Mesa Intercooperativa)²⁶

En el 93, 94 se termina de ir otra cantidad de gente que era muy valiosa para nosotros, el que se va es el que tiene iniciativa. El que tiene iniciativa es el que está en la comisión de fomento de la escuela, el liceo, en la política, porque es alguien que tiene iniciativa. Bueno, esa gente se fue. (AL)

- Hay poca participación, la gente está desanimada. (RL)

Como dijimos en el caso de Belén, también aquí, referentes institucionales afirman la existencia de una crisis profunda de participación.

Por otra parte, hay alguna señal positiva, que animan a cambiar algunas formas de actuar para fomentar la participación ciudadana.

Creo que lo pueden hacer participar proyectos como el Realizar. Se presentaron 8 proyectos de Villa Constitución. Esas personas que confeccionaron ese proyecto más los que lo votaron si se concreta, probablemente esa gente si lo invitamos a hacer algo similar, van a volver a participar. Siempre hablamos que se empoderen de las cosas, pero si la gente no participó en idearlo tiene que gustar mucho para que lo sientan propio. (AL)

Tampoco fue posible en este caso, identificar posibles conflictos más que los personales o los políticos.

Villa Constitución también tiene Municipio, gobernado por un partido distinto al departamental. Las dificultades de gestión y de acceso a los recursos también son evidentes en este caso. El Municipio, busca alternativas en la relación con organismos nacionales, como forma de tener cierta independencia de la Intendencia.

En este panorama, es difícil identificar liderazgos claros, más allá que como dijimos, es muy posible que estemos asistiendo a cambios en los tipos de líderes. Sin embargo, en el caso de la villa la situación no ofrece alternativas como en el caso de Belén con las pequeñas organizaciones locales.

-El Municipio lidera muchas cosas... sigue liderando casi todo el movimiento.

²⁶ La MIC retomó el rol de la Sociedad de Fomento Rural en cuanto a prestadora de dinero a los productores, aunque con condiciones mucho más rígidas. Esto le ha permitido posicionarse como referente en la localidad.

(...) quienes idean los proyectos a lo primero que vienen es al Municipio, más allá de que nosotros no tengamos una participación directa en eso. Todo se aterriza a través del Municipio.

-La MIC puede ser, la Fomento (Sociedad Fomento Rural) quizá en un momento pudo haber sido pero ahora está muy caída. (AL)

En cuanto a las instituciones públicas, más allá de la Intendencia, que llegan o tienen un rol en el territorio, se valora la apertura que tienen en los últimos años. Sin embargo hay un marcado reclamo o crítica a un actuar muy extendido en años anteriores, y que aún, se mantiene en algunas instituciones que es no dar participación suficiente a la opinión local, despertar falsas expectativas, o cumplir con tecnicismos y retirarse sin la sostenibilidad de los resultados.

-Cooperativa de alimentos, como los conejos, la gente aprendió, hizo y terminaron comiéndose los conejos porque no había a quién vendérselo. De esas experiencias hay una cantidad.

Hicieron cooperativa de pesca con cortadores de caña. Entonces si ahí no le iba bien, se iban a cortar caña de vuelta. Es distinto si de un grupo de pescadores artesanales sale la idea de una cooperativa. Tiene otra fuerza. (AL)

Yendo al turismo, éste aparece como la alternativa al desarrollo de Villa Constitución. El pozo termal se transforma en el nuevo Espinillar. En él parecen ponerse todas las esperanzas. La generación de las posibilidades y la inversión tendrá que surgir de agentes externos, como ANCAP, e inversores salteños o del exterior. El rol de los ciudadanos de Constitución será el de mano de obra. Aunque tampoco exista una base para eso.

-No lo podés traer a que se capaciten porque todavía no salió el agua, y él no cree, no va a venir, no lo convoco porque no va a venir. Ahora, después que se vean las realidades sí, seguramente. (AL)

En el período de aplicación del PAST, los intentos de generar pequeños proyectos desde la comunidad no han tenido éxito, tanto por ser inviables económicamente, como por la escasa participación. La búsqueda de alternativas a través de proyectos pequeños propuestos por el propio PAST, a fin de que comiencen a generar flujo turístico, son bien vistos, pero no prioritarios. Es decir, si bien el turismo es visto como herramienta de desarrollo, no lo es el PAST, sino el pozo termal.

Concluyendo, Villa Constitución es una población que sufre fuertemente las consecuencias del cierre de su mayor fuente de empleo, generando pérdida de población, de empleo, y de capacidades locales con el consiguiente impacto identitario. Los datos relevados para los territorios, muestran a esta población en una

situación particularmente difícil en cuanto a su sostenibilidad como tal, la cual no ha sido capaz de revertir esa realidad dos décadas más tarde. Es posible ver un círculo vicioso, donde la situación de la villa hace que no surjan de la propia población estrategias de desarrollo. Tampoco las instituciones públicas han sabido dar respuestas adecuadas, y posiblemente la asistencia de esas instituciones en décadas anteriores pueda haber influido en la parálisis local para la búsqueda de soluciones desde el territorio. La opinión de que el Estado tiene que pagar una deuda por el cierre de El Espinillar está instalada, y por tanto, también de otros se esperan las soluciones.

El pozo termal y el turismo, nueva ilusión de la población -que llenó la plaza principal para asistir a la firma de un convenio al respecto-, aparece como el nuevo Espinillar. Si bien, es una idea que nace y se impulsa localmente, depende de voluntades de otros. El turismo es una herramienta de desarrollo pero visto a través de una gran inversión externa que genere empleo y derrame.

4.2.4 Guichón

Es la segunda ciudad del departamento de Paysandú, con 5.039 habitantes. Surgiendo como población dedicada a la ganadería a finales del siglo XIX. La habilitación de ciertos servicios como el bancario, más la existencia de la estación de tren, la posicionaron como el centro de servicios de toda la zona Este del departamento e incluso de pueblos de los departamentos vecinos. En su área de influencia se encuentran Merino, Beisso, Piñera, entre otros.

La instalación de colonias en su zona de influencia, le agregó dinamismo al escenario ya existente.

En la década de 1970, se creó el centro termal de Almirón. Dicho centro, es el más pequeño en cuanto a infraestructura y en número de visitantes de toda la región termal.

Guichón, luego de la gran crisis nacional de principios de siglo XXI, ha sufrido algunos cambios en su matriz productiva en los últimos años, producto de la forestación y la agricultura, esta última especialmente a través de la soja.

-La matriz productiva ha cambiado, y eso es lo que ha salvado a Guichón en estos años, porque si hubiésemos dependido sólo de la ganadería hubiese sido mucho peor. Al menos ha habido mano de obra bastante buena. Ganadería, agricultura y forestación ha realzado la zona. El tipo de suelo de la zona es de productividad de medias a bajas, eso te limita el desarrollo. (RL)

- Hoy las actividades económicas más importantes son las extractivas de los recursos naturales (ganadería, agricultura principalmente sojera y de monocultivo de la forestación), en menor medida los servicios en general en los cuales se encuentra el turismo. Su incidencia no está medida pero creo que sería un elemento que se podría potenciar muchísimo más. (RL)

-En otro momento de nuestra localidad surgen las termas y aparece el elemento que rompe con la tradición de un lugar de características agropecuarias y de servicios básicos. También la expansión de la forestación y nuevos modelos productivos a gran escala inciden en lo económico, en lo social y cultural. (RL)

En los datos comparativos, vimos que Guichón se encuentra con indicadores que lo ponen en un nivel medio en la comparación entre los cuatro territorios analizados. Con porcentajes cercanos a los departamentales, pero siempre menores a los nacionales.

Los datos de ocupación, nos hablan de un territorio con un 39.5 % de ocupados, apenas debajo del promedio departamental, pero a 4 puntos porcentuales del nivel nacional.

El nivel educativo era el mayor de los casos analizados, con un 27.9% de la población en un promedio Medio-Alto. También tiene mayor oferta educativa con Liceo y UTU.

De todos modos, una vez terminado esos niveles muchos de los jóvenes emigran a estudiar, ya sea Paysandú como a Montevideo.

-Si bien somos un pueblo que tenemos muchos jubilados, una población me parece muy mayor. La mayoría de los jóvenes se van a estudiar. (RL)

A su vez, Guichón opera como centro de estudio para las poblaciones cercanas.

A nivel de experiencias asociativas, los entrevistados afirman que han existido y existen varias, a pesar de las dificultades comunes a todos los territorios. Así la Liga del Trabajo -nombre de la sociedad de fomento rural de la ciudad- tiene un historial de 100 años de trayectoria, cumpliendo con diversas funciones. Sin embargo, también acusa crisis de participación, visible en la dificultad para renovar liderazgos.

-Tenemos una población vieja. Esa gente está arraigado a las viejas tradiciones, rechazar bastante los cambios. Son criticones. Bastante negativa en el quehacer diario, poco creativos. Aquellas figuras que intentan sobresalir, le intentan poner un palo en la rueda.

Lentos para decidir, de accionar. Por eso los más jóvenes andamos en mil cosas y no nos da el tiempo para todo. (RL)

-En relación a la participación activa como emprendimientos de diferente índole existe una crisis. Este aspecto se puede comparar y medir en relación al sinfín de organizaciones que funcionaban en el medio y hoy no están, algunas sobreviven a medias

-Entiendo que existe una crisis de liderazgos en general (RL)

Como dijimos, existen otras experiencias asociativas, vinculadas en general a la producción rural.

-pero también los apicultores han andado muy bien, según lo que me dijeron el grupo Tierra pa Todos está gestionando bastante bien, la Sociedad de Colonia Juan Gutiérrez, hay varios grupos asociativos. (RL)

-existen y existieron experiencias asociativas que contribuyeron al desarrollo de la comunidad en diferentes aspectos. (RL)

Además de estos grupos, es posible ver en Guichón, actividad en los clubes deportivos, comisiones de apoyo a determinadas actividades sociales, y en menor medida, agrupaciones vinculadas a la cultura (tradicionalistas, carnaval, memoria, etc.)

Al igual que en los demás territorios, la participación ciudadana parece darse a través de cuestiones concretas. Lo que lleva que no sea sencillo convocar para cuestiones abstractas o de largo plazo.

Los liderazgos percibidos, que están vinculados al desarrollo de la ciudad son la Intendencia, el Municipio y la Liga del Trabajo. Aunque, un observador podrá detectar movimientos interesantes a nivel de organizaciones sociales, como el Club Queguay Canoas²⁷, el Movimiento Tierra Pa Todos²⁸, y organismos como UTU.

El Municipio, creado en esta administración, es del mismo partido que el gobernante en el departamento.

Ha existido históricamente cierto recelo entre Guichón, y Paysandú. La distancia, el relativo dinamismo en la zona de la ciudad, ha marcado un perfil propio de tensión entre dependencia e independencia.

²⁷ El Club ha obtenido varios proyectos relacionados con el turismo y el medio ambiente. Además de generar actividades propias deportivas, ambientales y culturales.

²⁸ Organización de productores que obtuvo tierras del Instituto Nacional de Colonización y pugna por un modelo alternativo de producción agropecuaria.

-Es muy centralizado, los pueblos del interior están muy dependientes del centralismo departamental. Nosotros podemos criticar a la Alcaldesa, pero parte de mandatos, o de imposiciones de arriba. (RL)

Este mensaje se reafirma con la opinión de todos los alcaldes acerca de la debilidad municipal, y especialmente de la ausencia de autonomía económica.

En cuanto a las instituciones nacionales, existe la opinión de que si bien están más cercanas al territorio, sigue existiendo un desfase entre las herramientas, los actores locales y la sostenibilidad de los proyectos.

-hay organismos que tiene plata y proyectos, pero falta información y conexión con los pueblos. Faltan gestores, para que el productor o los ciudadanos crean en los proyectos realmente. Hay muchos que tiene capital y proyectos, ministerios, embajadas, fundaciones. El tema es que no hay demanda de los ciudadanos.

- por ejemplo, se hicieron cursos de guías y después la gente se perdió, se quedaron con el curso “¿y ahora que hacemos?” (RL)

-Nunca antes había existido tantas opciones de proyectos, el problema está en cómo aterrizarlos y poder desarrollarlos, dada la falta de capacidades, coordinaciones, dedicación y participación. (RL)

En relación al turismo, es posible decir que es visto como una actividad secundaria, pero que, en especial por la experiencia que da el complejo termal de Almirón, es visto como una herramienta de desarrollo subutilizada. A esta visión, se le suma la aparición de una gran inversión para el medio, de un hotel 4 estrellas, y la intervención del PAST proponiendo un centro de visitantes en la futura área protegida de Montes del Queguay.

-El turismo sería muy interesante si se gestionara bien. Acá somos de echarle la culpa a la parte gubernamental, pero ponemos poco de la parte particular. Si se ordena el turismo, sería un polo de desarrollo muy interesante. (RL)

La gestión pública es vista como insuficiente o mala, tanto a nivel del centro termal, como en general. A nivel del Municipio, tampoco se cuenta con recursos humanos formados para plantearse planes de desarrollo turístico, y dependen en gran parte de la Dirección de Turismo de la Intendencia.

Además, también hay una crítica al sector privado en general en la ciudad, por parte de los involucrados en el sector. Le achacan no asumir formas de trabajo que tengan en cuenta al visitante, manteniendo una lógica de servicios agropecuarios.

En Guichón aparece un aspecto nuevo relacionado al conflicto, en el análisis de éstos territorios:

- El potencial para el desarrollo (del turismo) es interesante dada su diversidad de recursos que lo comprenden (recursos naturales, elementos históricos, infraestructura básica, ubicación geográfica en el contexto regional, etc) Los conflictos están en directa relación con el uso de los recursos naturales. La pérdida de hábitats naturales, paisajes, contaminación, desaparición de especies nativas, destrucción de sitios históricos, etc. (RF)

El turismo, aparece como herramienta en un conflicto entre modelos de desarrollo. El cual se hace evidente en especial a partir del crecimiento de las áreas forestadas y sojeras. En algunas de estas actividades, el tipo de empleo también se relaciona con las oportunidades de desarrollo, en especial pensando en las capacidades que producen o solicitan esos empleos.

- Las actividades que traen o traerían desarrollo a la comunidad siempre serán las que tienen relación a la participación en las decisiones de todos sus miembros, las que tengan una relación con los accesos a las capacitaciones (educación). Las que cuiden y contemplan el uso responsable de los recursos naturales.

Todas las que hoy se desarrollan y nuevas podrían contribuir al desarrollo de la comunidad, pero el tema es “como se realizan” (pensando en lo que les dejaremos a las generaciones que vendrán). (RL)

-Mi idea es que para el desarrollo debemos preguntarnos siempre ¿para qué? Si en las respuestas no está un verdadero interés del desarrollo del ser humano en los aspectos espirituales, de los valores humanos, siempre será un desarrollo vacío y artificial. (RL)

Organizaciones como el Movimiento Tierra pa Todos, Club Queguay Canoas, Sociedad Fomento Colonia Juan Gutiérrez y otras, plantean este tema en instancias públicas del territorio, en la prensa, y a nivel de autoridades nacionales. Las instancias del GLT han sido también un foro de discusión y acción sobre estos temas²⁹.

Recapitulando, Guichón aparece como un territorio dinámico económicamente, claramente basado en la producción agropecuaria, la cual ha sufrido cambios en su matriz productiva.

²⁹ De hecho, varias instituciones participantes del GLT, en el marco de éste, presentaron un proyecto a un fondo concursable relativo a la salvaguarda de bienes naturales y culturales en riesgo, producto de la presión productiva.

Se configura como un centro urbano de referencia en la región, con una serie de servicios sociales, culturales y financieros que le conceden cierto carácter urbano en términos relativos. Es posible encontrar en este territorio experiencias asociativas de cierto éxito, y algunos liderazgos capaces de generar proyectos con objetivos comunes más allá del interés individual, no exento de la crisis percibida en todos los territorios.

A nivel turístico, la existencia del centro termal y de inversiones públicas y privadas en infraestructura y servicios, pone a la actividad como una alternativa latente de desarrollo, pero que en términos globales se mantiene claramente como una actividad complementaria. Además, el turismo es visto por algunas organizaciones o líderes sociales, como una herramienta que puede ofrecer otro modelo de desarrollo más sostenible que el actual.

4.4 Las instituciones y los territorios.

Más allá de los Municipios o Juntas Locales, existen otros organismos que son actores del territorio, como las Intendencias, y organismos nacionales que no están instalados permanentemente allí.

La visión de estos actores de los territorios también es importante desde el momento que son los responsables de aterrizar los programas públicos.

A nivel del MINTUR parece estar clara la importancia de las dimensiones sociales e institucionales de los territorios.

- ningún paisaje por sí mismo resuelve el problema si no hay gente en ese paisaje que aporte... (...) (CPAST)

Y que las respuestas de los territorios a la aplicación del programa están dentro de lo previsto.

-No conozco todas las poblaciones, por lo tanto es atrevido de mi parte... ahora, lo que está claro que el Uruguay vivió un muy potente proceso de vaciamiento del territorio, y de concentración. No en vano el 80% de la población vive en ciudades de más de 20.000 habitantes. Entonces son lugares que muchos de ellos tienen electrificación, agua potable, algunos no tienen saneamiento, poca capacidad de industria instalada, no tienen cultura de servicios... Por lo tanto, íbamos casi como a refundar, por lo menos mi percepción es casi refundacional, por lo tanto, tanto más valoro lo que está haciendo el PAST.

Entonces, para alguien que tiene una alta valoración de la potencialidad del turismo para el desarrollo nacional, el ver lo que se está haciendo en algunos lugares, es casi milagroso. (DNT)

- Creo que (la respuesta es) muy buena. Más allá de los accidentes, en esto realmente la gran sorpresa quizá sea Constitución. Uno dice, en un lugar donde hubo clase obrera organizada, tanto tiempo, que no tenga la capacidad de organización. Teniendo incluso bastante conciencia política que no se refleje en otra cosa, pero creo que hasta ahora es el lugar que llama la atención en este aspecto. (CPAST)

Como hemos visto, al menos hasta el momento, es claro que esa organización que existió anteriormente en un territorio no se traduce en el mismo sentido en la actualidad.

El acercamiento del PAST a los territorios en la etapa de diseño, más allá de algunas consideraciones básicas sobre aspectos sociales e institucionales, parece haber estado dadas desde la evaluación de los recursos naturales y culturales. Solo a partir de la ejecución se planteó descentralizar las acciones, aunque limitada por el diseño del programa.

Sin embargo, también se ve un límite a esa concepción, basado en las respuestas de esos territorios.

-Planteado la cosa desde el turismo náutico, parecería que la mayoría de ellos tienen vocación para desarrollar el turismo náutico. Ahora si tengo que firmar ahora, que esos territorios van a poder desarrollar la actividad turística, todos, no lo podría hacer. Es lo que siempre dijimos, no todos los territorios están en condiciones de hacer turismo, y aunque estén en condiciones si ciertas variables no nos funcionan, tenemos que dar el paso atrás y decir, bueno, vamos a dedicarnos a otra cosa, antes de perder el tiempo nosotros y la gente. (CPAST)

Las realidades en otras instituciones que intervienen en el territorio varían de una a otra. Aparecen opiniones más abiertas a la necesidad de adaptar sus prácticas a los territorios, y otras no tan abiertas.

-El aislamiento les ha dado muchas cosas, virtudes y defectos, entre ellas la dificultad de construir, y en eso tampoco no ayudan muchas instituciones que lo que hacen es hacer lo que tienen que hacer e irse sin mucho involucramiento. O también hay otras que tienen cierto grado de manipulación, sobre todo en épocas electorales.

- Tienen una gran cuota de subdesarrollo, que además está en la cabeza de la gente, y esto no es por casualidad, les fue impuesto por un modelo económico y social.

-Tenemos la obligación de integrar a los territorios, lo que digo se puede llamar aprendizaje participativo. Ni dejar que hagan lo que quieran y puedan solos, ni hacer lo que nosotros queremos. Hay que aprovechar el conocimiento de la gente, y generar ámbitos de construcción colectiva. (IPN³⁰)

En general, las opiniones acerca de estos territorios, tiene signo negativo en Salto, sobre todo a nivel de participación y respuesta de las comunidades. En Paysandú eso aparece más matizado en el caso de Guichón.

Las instituciones reconocen que se deben hacer esfuerzos en adaptar las herramientas a los territorios, y algunas están en camino de ello. Aunque muchas veces achacan a los ciudadanos del territorio el no aprovechamiento de ello.

Es claro que existe aún una brecha entre las herramientas y los territorios. Muchas de estas herramientas están pensadas en llamados públicos que ponen en igualdad de condiciones para presentarse a todos los habitantes del departamento. Pero como sabemos los territorios no son iguales, por lo que esa igualdad aparente, es en realidad una desigualdad. Por lo tanto, quienes acceden a esos servicios son mayormente ciudadanos de las capitales departamentales. Esto tiene lógica por varias razones: concentración de población, mayores capacidades instaladas en esas poblaciones, y mayor acceso a los servicios.

Quienes están en las localidades del interior, como vimos, son menos cantidad de personas, con menor formación y acceder a los servicios le implica gastos de transporte, en horas laborales, horas de tiempo familiar, etc.

A modo de ejemplo, tomaremos el Llamado para la Elaboración de Planes de Negocios del propio PAST. A éste llamado, solo se presentó un interesado de los cuatro territorios analizados. Situaciones más extremas podrían describirse en los llamados de las instituciones que operan a nivel departamental.

En conclusión, las instituciones que intervienen en los territorios analizados, ven dificultades tanto a nivel territorial como institucional para brindar herramientas de desarrollo.

Si bien hay coincidencias entre las instituciones sobre la necesidad de seguir mejorando las herramientas para el mayor acceso desde los territorios menos favorecidos, aún resta por hacer.

³⁰ IPN: Institución Pública Nacional

4.5 Caracterización Turística

La Organización Mundial del Turismo (OMT) adoptó la metodología FAS en el análisis de los destinos. Si bien es posible discutir acerca de esta metodología, la utilizaremos a efectos operativos para analizar los territorios de interés.

Sucintamente diremos que la metodología FAS implica analizar los Factores, Atractores y Soportes del destino turístico.

Se entienden por Factores aquellas condiciones de base de los destinos fundados en los recursos patrimoniales (culturales y naturales), recursos humanos y de capital.

Los Atractores son los elementos del patrimonio que mediados por el capital y los recursos humanos atraen a los turistas. Pueden o no constituirse en productos turísticos.

Soportes son los sistemas de apoyo a la actividad turística que incluyen los servicios de apoyo y la infraestructura turística.³¹

La pregunta que podemos hacernos es, teniendo en cuenta las descripciones y caracterizaciones de los territorios analizados ¿es posible efectuar este tipo de análisis? Consideramos útil un análisis somero a efectos de argumentar la situación turística de cada territorio, teniendo en cuenta que solo Guichón (y tal vez Meseta de Artigas) podría ser considerado un destino turístico, entendido éste como el lugar “donde se encuentra al menos un atractivo que motiva la visita al territorio, compuesto por los equipamientos necesarios para los visitantes así como la infraestructura que une al destino con los mercados emisores” (MINTUR, 2009).

Es evidente el problema, al analizar los Atractores, ya que a nivel de datos existentes es complejo hacer un análisis contundente. A modo de ejemplo, es posible decir que Meseta de Artigas es un atractor porque la observación, o la encuesta de acampantes que se realizó en el lugar así lo demuestran. Es decir, es un lugar donde hay un atractivo que motiva la llegada de turistas. Hasta ahí puede llegar nuestro análisis. No podemos saber por ejemplo qué los motiva ¿el paisaje? ¿la figura de Artigas? ¿el camping gratuito? ¿el río? ¿la conjunción de todo lo anterior?

Otro caso, más complejo, ¿qué motiva (y por tanto lo transforma en atractor) a un turista ir a Belén? No hay datos, hay suposiciones, pueden ir motivados por una serie de actividades, como por la necesidad de ir a la carnicería que vende más barato que en Termas de Arapey, o por una voluntad estatal a través del programa Turismo

³¹ Vale puntualizar que en su utilización, la metodología FAS se adapta a las realidades donde se aplica. En este caso hemos decidido no profundizar en discusiones que tendrían sentido si el objetivo de este trabajo fuese otro.

Social. En ese sentido, describir los atractores de Belén, no puede pasar de la observación, o de los lugares que se visitan con un guía local.

Hechas estas salvedades, el análisis se realizará teniendo en cuenta que no es el interés principal de este trabajo, sino que solo se trata de una herramienta que permita objetivar información territorial recabada de acuerdo a la pregunta problema.

4.5.1 Chapicuy

Factores	Tipo	Atractividad Actual <i>Internacional, Regional, Nacional, Local</i>	Accesibilidad
Yerra de Chapicuy	Fiesta Popular	Regional	Baja
Fiesta de los Arándanos	Fiesta Popular	Local	Baja
Memoria de Artigas	Manifestación Cultural	Regional	Baja
Sitio de Purificación	Sitio Histórico	-	-
Fauna	Natural	Local	Baja

A priori -de acuerdo a los datos aportados en las instancias públicas del PAST- cuenta con factores de jerarquía local, excepto en lo que tiene que ver con la figura de Artigas que podría tener potencial nacional y regional.

En cuanto a los recursos humanos como vimos anteriormente, nos encontramos en un contexto de baja formación formal. Y por otro lado, con una especialización productiva no vinculada a los servicios ni al turismo. A nivel de capital destinado al turismo, tanto a nivel público como privado, el PAST aparece como la única fuente de aporte en ese sentido. Más allá de tímidos intereses exógenos manifestados por empresarios en esas mismas instancias.

El atractor Meseta de Artigas, es mixto, de tipo natural y cultural. Vinculado a la memoria de Artigas lo consideramos de jerarquía nacional con los escasos datos con los que se cuentan³². Sin embargo su accesibilidad es media, ya que prácticamente no cuenta con servicios que lo hagan aprovechable por el turista.

La pesca es un producto turístico de alcance regional, operado por un actor exógeno que no deja beneficios al territorio. Los eventos como la Regata o el Encuentro con el Patriarca son los atractores restantes del sitio. Por último, una tímida experiencia en avistamiento de aves apenas aparece como un complemento.

Atractores	Tipo de Atractivo	Atractividad Actual <i>Internacional, Regional, Nacional, Local</i>	Accesibilidad (espacial, temporal, económica, cultural) <i>Alta, Media, Baja</i>
Meseta de Artigas	Natural/Cultural	Nacional	Media
Regata Meseta de Artigas	Deportivo	Regional	Alta
Encuentro con el Patriarca	Cultural	Nacional	Media
Avistamiento de Aves	Natural	Local	Baja
Pesca	Natural	Regional	Alta

Yendo al Soporte, Chapicuy no cuenta con servicios de alojamiento, ni de alimentación. Sólo existe una pequeña cantina que funciona en la Estación de Servicios que sirve mayormente a quienes trabajan como camioneros, y a los locales. En Meseta de Artigas es posible acampar, con algunos servicios mínimos como sanitarios y electricidad.

En cuanto al transporte, el estar en ruta 3, a escasos kilómetros de la Salto, le permite servirse de los servicios de transporte terrestre que unen a esa ciudad con el resto del

³² Encuesta a campamentistas realizadas por la Junta Local de Chapicuy en 2013.

país. Sin embargo, no existe transporte que una la ruta 3 con la Meseta de Artigas. No existen conexiones aéreas ni fluviales.

Para terminar, a nivel de población se cuenta con comisaría y policlínica como servicios esenciales, además, por supuesto de agua, electricidad, telefonía, internet, etc.

No cuenta con servicios turísticos oficiales, excepto ocasionalmente con un funcionario en Meseta de Artigas que atiende algunas cuestiones mínimas.

4.5.2 Villa Constitución

No existe un relevamiento acerca de los Factores de Villa Constitución a nivel de patrimonio cultural y natural. Podrían enumerarse algunos como el Lago de Salto Grande, o la existencia de un museo de la comunidad que se mantiene cerrado. Además de la historia del Espinillar.

El hecho de que el turismo no haya sido una cuestión que se haya planteado como una herramienta concreta de desarrollo, hace que no existan fuentes secundarias que nos permitan conocer otros Factores del territorio. A nivel de capital y recursos humanos, como ya hemos descripto la situación en otra sección, su dotación es muy baja o inexistente.

A nivel de Atractor, podemos identificar a la Fiesta del Lago como manifestación popular, con un alcance local, y una accesibilidad media. Esta fiesta llega a la gente de la misma población y poblaciones vecinas.

	Tipo de Atractivo	Atractividad Actual <i>Internacional, Regional, Nacional, Local</i>	Accesibilidad <i>(espacial, temporal, económica, cultural) Alta, Media, Baja</i>
Fiesta del Lago	Manifestación Popular	Local	Media

Coherentemente con la situación descripta, no encontramos aquí sistemas de apoyo al sector. No existen alojamientos, aunque se permite acampar en la costa. A nivel de gastronomía, han existido algunas experiencias que no han logrado sostenibilidad, por lo que en la actualidad no se cuenta con este tipo de servicios de forma permanente.

El transporte terrestre que sirve a éste territorio lo comunica con Salto, Belén, y Bella Unión. No existe transporte fluvial ni aéreo.

A nivel de servicios públicos, existe policía, prefectura y una policlínica, además de agua, electricidad, internet, telefonía, etc.

Por supuesto que tampoco existen servicios turísticos oficiales.

4.5.3 Belén

Es posible identificar algunos recursos patrimoniales vinculados a la cultura que en la actualidad no tiene uso turístico destacado. La zona de chacras, donde también se encuentran las “trincheras” (fosos del fuerte de la fundación del pueblo), es referenciada como recurso, al igual que la cultura equina del pueblo donde se desarrollan algunas actividades como las “cuadreras”.

	Tipo de Atractivo	Atractividad Actual <i>Internacional, Regional, Nacional, Local</i>	Accesibilidad <i>(espacial, temporal, económica, cultural) Alta, Media, Baja</i>
Chacras	Cultural	Local/Nacional	Baja
Trincheras	Cultural	Local/Nacional	Baja
Cultura Equina	Cultural	Local/Nacional	Media

Los recursos humanos no tienen formación específica en turismo, y como vimos el nivel de formación para Belén es Bajo. A nivel de capital, no se cuenta con inversiones fuera del PAST, excepto por el caso de un par de inversiones que se están realizando desde Salto en alojamiento.

En cuanto a los Atractores que son los que motivan el desplazamiento se pueden identificar algunos sitios relacionados al Lago, como la Costanera, el Parque Gabinito con sus servicios básicos, por otra parte la Iglesia, el Taller de Artesanías, los murales y las destrezas criollas pueden ser catalogadas como atractores.

	Tipo de Atractivo	Atractividad Actual <i>Internacional, Regional, Nacional, Local</i>	Accesibilidad <i>(espacial, temporal, económica, cultural) Alta, Media, Baja</i>
Lago	Natural	Local	Media
Paseos en Lancha	Artificial	Local/Nacional	Media
Costanera	Cultural	Local	Media
Parque Gabinito	Mixto	Local/Nacional	Alta
Iglesia	Cultural	Local/Nacional	Media
Taller de Artesanías	Cultural	Local	Media
Destrezas Criollas	Cultural	Regional	Media
Murales	Cultural	Local	Baja

A nivel de alojamiento, existe el camping del Parque Gabinito, con sus servicios básicos. Recientemente se conoce el comienzo de una inversión para posada en el pueblo. Además existen dos servicios de gastronomía, que apuntan al público local, aunque uno de ellos también recibe turistas.

El transporte terrestre une al pueblo con Bella Unión, Termas del Arapey, Villa Constitución y Salto. No cuenta con transporte fluvial, ni aéreo.

En Belén existen similares servicios públicos que en el caso de Villa Constitución, y no existen servicios públicos turísticos.

4.5.4 Guichón

En este territorio es posible encontrar más información a raíz de los trabajos realizados por organizaciones sociales u organismos nacionales. No es sencillo establecer la distinción entre Factores y Atractores en este caso, ya que algunos de ellos dependen del lapso temporal que se tome.

	Tipo de Atractivo	Atractividad Actual <i>Internacional, Regional, Nacional, Local</i>	Accesibilidad (espacial, temporal, económica, cultural) <i>Alta, Media, Baja</i>
Cuchilla del Fuego	Natural	-	Baja
Colonia Juan Gutierrez	Cultural	-	Baja
Carnaval	Cultural	Local	Media
Historias Orales y Leyendas	Manifestación Popular	Local	Baja

Termas de Almirón es sin dudas, el atractor del territorio. El resto, están incluidos en los circuitos que diseñaron los guías locales, o en actividades programadas que comercializan los mismos.

En cuanto a los recursos humanos, como vimos es posible encontrar individuos formados en turismo en distintas instancias, pero en un nivel básico. Y muchas veces de forma autodidacta. En cuanto al capital, Guichón está recibiendo inversión de actores exógenos, tanto el PAST como inversores privados. Asimismo, se da en muy menor escala alguna inversión local vinculada al turismo, tanto en gastronomía como en hotelería o casas de alquiler.

	Tipo de Atractivo	Atractividad Actual <i>Internacional, Regional, Nacional, Local</i>	Accesibilidad (espacial, temporal, económica, cultural) <i>Alta, Media, Baja</i>
Termas de Almirón	Artificial	Regional	Alta
Senderos de Andrés Pérez	Natural	Nacional	Media
Calzada de Andrés Pérez	Cultural	Local/Nacional	Media
Palmares	Natural	Nacional	Media
Sitios Arqueológicos	Cultural	Nacional	Media

Canojate	Deportivo/Natural	Nacional	Media
Circuito Escultórico	Cultural	Nacional	Media
Pesca	Deportivo	Internacional	Media
Cueva del Tigre	Natural	Nacional	Media
Mountain Bike	Deportivo	Nacional	Media
Salsipuedes	Cultural	Nacional	Media

Guichón, cuenta con los servicios básicos de una ciudad, por lo que omitiremos su descripción.

En cuanto a alojamiento, el relevamiento realizado por el GLT reveló que existen 13 empresas o emprendedores que brindan este servicio. Tantos aquellos que alquilan casas para viajeros, como inmobiliarias que alquilan cabañas en termas, o posadas. El número de camas del sector turístico en Termas de Almirón es de 335, según la Dirección de Turismo de Paysandú. No es posible dar un número exacto de camas totales de la zona, debido a la informalidad, tampoco es serio hacer una estimación en base a los datos existentes.

Existen media decena de servicios gastronómicos, algunos pensados para el turista, especialmente el que se ubica en termas, y el resto para el público local y el turista.

En cuanto al transporte terrestre, existen líneas que lo unen con Young, Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. Con líneas locales para las localidades intermedias.

Los servicios oficiales de turismo se concentran en la atención de Termas de Almirón, ya sea portería, gestión de reservas, mantenimiento, guardavidas, etc. No existe en el Municipio servicios que atiendan al desarrollo turístico en sí, a la planificación, ni a la promoción. Generalmente los asuntos que tienen que ver con funcionamiento y promoción del centro termal se manejan con la Dirección de Turismo de la Intendencia.

4.5.5 En síntesis:

Queda claro, que nos encontramos ante territorios que están por debajo de la realidad de los centros turísticos de la zona, como las ciudades capitales departamentales o los

centros termales de Guaviyú, Daymán o Arapey³³. Algunos de estos territorios aparecen muy por debajo de esa realidad, porque simplemente no existe actividad turística. Por lo tanto, podemos comprobar el supuesto de que nos encontramos en territorios no tradicionales y sin actividad turística de destaque.

En la siguiente tabla intentamos sintetizar los resultados del análisis, realizando una valoración de lo expuesto, en términos relativos entre los mismos territorios. Es conveniente tener en cuenta las limitaciones, en especial sobre los factores patrimoniales, donde no contamos con un inventario que permitan equilibrar la información de los territorios.

	Villa Constitución	Belén	Chapicuy	Guichón
Factores	Bajo	Bajo/Medio	Bajo	Bajo/Medio
Atractores	Bajo	Bajo/Medio	Medio	Medio/Alto
Soportes	Bajo	Bajo/Medio	Bajo/Medio	Medio/Alto

Guichón es el territorio que está mejor posicionado, recibiendo un número de visitantes anuales mucho mayor al resto de los territorios³⁴. Sus Atractores convenientemente trabajados, diversos y atractivos al menos a nivel nacional, están relativamente definidos y analizados por parte de los actores del territorio, existen recursos humanos formados en la localidad –aunque de nivel bajo o medio-, y cierto capital que se destina al turismo. A nivel de servicios de Soporte, si bien es superior al resto de los territorios, aparece como deficiente en términos relativos, y en la consideración de los actores locales³⁵. Asimismo, los servicios que presta la administración pública son los básicos para el funcionamiento del centro termal.

Belén, a instancias del trabajo del GLT – y de la experiencia previa de 2009, realizada por la consultora salteña IDOM – tiene identificado sus Atractores, que como vimos tienen una atractividad y accesibilidad menor a la que podemos ver en el caso de Guichón. Incluso si ahondamos en el estudio de esos Factores los encontramos menos diversos y atractivos. A nivel de recursos no encontramos formación específica en

³³ IBERGEO, Asistencia Técnica para la Reingeniería de los Servicios Municipales de Turismo de Salto y Paysandú, 2010, MINTUR.

³⁴ La Dirección de Turismo de Paysandú informó para el proyecto presentado al llamado “Cosas de Pueblo” realizado en el marco del GLT, que anualmente ingresan a Termas de Almirón 73.000 visitantes. Sin embargo, ese número no es coherente si se hace un comparativo con los demás centros termales de la región y su infraestructura. Por lo tanto, optamos por no dar validez a ese dato en el marco de este trabajo.

³⁵ En las actas de sesiones del GLT es común encontrar críticas a los horarios o los servicios de distintos empresarios, en especial gastronómicos o la estación de servicios.

turismo, y aparecen los primeros capitales externos que invierten en alojamiento. Estas inversiones son pequeñas.

Los servicios de Soporte son básicos, -como el caso de la gastronomía- o inexistentes, -como es el caso de la administración pública-.

Chapicuy cuenta con un Atractor como vimos, en el que discurren otras actividades que se transforman a su vez en otros atractores. Meseta de Artigas como Atractor base aún tiene una accesibilidad media, mientras que otros como la pesca o la Regata tienen un desarrollo mayor, al estar concentrados en un nicho específico de visitantes, y gestionados por actores especializados exógenos al sitio.

Los recursos de capital, como vimos son nulos en la actualidad, excepto por el PAST, y a nivel de recursos humanos no encontramos formación específica en turismo, ni en actividades relacionadas. La gestión de los Atractores con mayor accesibilidad y atractividad la realizan actores exógenos al territorio que utilizan el lugar geográfico sólo como escenario de su accionar.

Los Soportes, se encuentran en un nivel básico, como ejemplo, apenas un camping para alojarse, y cantina para alimentarse. Mientras que en la administración pública no existen especificidades en turismo.

Por último, Villa Constitución, cuenta solo con la Fiesta del Lago como Atractor, a nivel de recursos humanos está en una situación similar a Chapicuy, y no se detectan capitales destinados al turismo, más allá de la eventualidad del PAST. En relación a los Soportes, no cuentan con servicios, excepto la posibilidad de acampar, y eventualmente gastronomía. A nivel de la administración pública no cuenta con servicios turísticos.



Vecinos de Belén realizando cartelería indicativa para el pueblo en el marco de la Bienal de Salto de 2013 y el trabajo del GLT. Fuente: Fotografía propia.

PARTE V

5.1 Los territorios y la aplicación del PAST

Como vimos, el PAST intervino en los territorios a partir de mediados de 2012 a través de Coordinaciones Regionales. Estas coordinaciones deben ejecutar proyectos específicos vinculados a infraestructuras como elemento principal. Esas infraestructuras deben tener un modelo de gestión que las hagan sostenibles, es decir, que debe existir un interés viable en su gestión por parte de algún actor. Por otra parte también existen otros objetivos a cumplir, como lo son el fomento al emprendedurismo turístico, y el trabajo en red de empresas turísticas e instituciones.

En el caso de la Coordinación Paysandú-Salto, se optó como metodología la convocatoria a ciudadanos y organizaciones para la creación de grupos locales de turismo. Estos grupos deberían conformarse en foros donde se canalizara la gestión del PAST desde el territorio. Es decir, donde la ejecución cubriera las deficiencias que pudo haber tenido el diseño, en las dimensiones social e institucional de los territorios.

Si bien esta forma de llevar adelante la ejecución se centró a nivel de los territorios, también se propuso lograr el interés por parte de actores de otros territorios, por ejemplo, los empresarios turísticos de Termas de Arapey o de la ciudad de Salto o Paysandú.

Esta metodología se propuso a las Intendencias y a los Municipios, con quienes se trabajan los proyectos.

Veremos brevemente las respuestas de los territorios a la creación de los grupos locales, y a los llamados que promueven el emprendedurismo turístico y el trabajo en red.

5.1.1 Los Grupos Locales

Chapicuy.- El proyecto principal es la instalación de un Centro de Visitantes en la Meseta de Artigas, parque que depende de la Junta Local.

En esta localidad se realizaron distintas convocatorias a la comunidad. Éstas lograron hacer participar a un número muy aceptable de ciudadanos e instituciones, según la opinión de los actores locales. Una treintena de individuos a título personal o institucional participaron de las reuniones aportando su visión y opinión sobre el

proyecto, la visión de futuro y los ejes sobre los que tendría que andar el desarrollo turístico de la zona.

Sin embargo, no fue posible, y ni siquiera se planteó, conformar un Grupo Local de Turismo (GLT). Esto en parte debido a que no existen instituciones o personas que se vinculen a esta actividad. De esta manera, el PAST se basa en el liderazgo de la Junta Local, y en el acompañamiento secundario de otras instituciones según sean los temas planteados: Liceo, Centro MEC, Club Social y Deportivo Chapicuy, Grupo de Artesanas.

A nivel departamental, no es la Dirección de Turismo quién lidera, sino la Dirección de Descentralización. Esto también habla de la prioridad que tiene el proyecto para el turismo de la zona, y de ciertas disidencias internas del órgano departamental.

A raíz del contacto con los actores del territorio, no es posible sostener que el proyecto sea viable basado en los recursos y actores locales. Sí, ha habido interés empresarial desde otros territorios. Por tanto, es hacia actores exógenos que parece dirigirse la gestión del proyecto. Más allá, como dijimos, del control local.

Asimismo, la propia Junta ha intentado, a partir del PAST, generar alguna actividad nueva, como el avistamiento de aves.

Guichón.- El proyecto principal es la instalación de un Centro de Visitantes en el ingreso al área protegida Montes del Queguay, el cual se vinculará al turismo de naturaleza.

Las convocatorias realizadas en esta ciudad, contaron con una numerosa participación de la ciudadanía aportando su visión y opinión sobre el proyecto, la visión de futuro y los ejes sobre los que tendría que andar el desarrollo turístico de la zona. Posteriormente se conformó un GLT con la participación de ciudadanos e instituciones locales.

El funcionamiento del GLT está basado en el liderazgo del Club Queguay Canoas -a raíz de su preocupación por la conservación ambiental- el cual posteriormente a través de un fondo concursable fomentado por el propio PAST, creó un Grupo de Guías, que se constituye en el nuevo líder. A esto se le suman otros liderazgos que son más personales que institucionales, por ejemplo el representante de la Sociedad de Fomento de la Colonia Juan Gutiérrez, o del Movimiento Tierra pa Todos (quien a su vez integra el Club Queguay Canoas). Cuestión esta que va cambiando dependiendo la situación. Asimismo, ha habido otros integrantes que varían la intensidad de su participación en relación a los temas que se abordan o sus intereses, como las inmobiliarias o los empresarios gastronómicos.

La participación del Municipio ha sido errática, muchas veces dependiendo de la agenda de la Alcaldesa. Aunque en el lapso comprendido, la evolución ha sido favorable a los acuerdos y tareas compartidas.

La Intendencia participa del GLT a través de la Dirección de Turismo. Sin embargo es Descentralización quien participa en la ejecución del proyecto principal.

No obstante, si el propio PAST no lidera, el GLT no funciona. Sin la participación del PAST, organizaciones como el Grupo de Guías, o el Club Queguay Canoas son capaces de planificar y ejecutar acciones o proyectos por iniciativa propia que tienen que ver con los objetivos del GLT, pero no de convocar y hacer funcionar al GLT.

También se han dado otros tipos de relaciones entre actores locales en relación a los objetivos del PAST, pero independientes, sin citar al programa. Por ejemplo, la realización de un fam tour para locales.

El SNAP, organismo que gestionará el Área Protegida Montes del Queguay, participa de acuerdo a su agenda propia.

Se estima que el proyecto del Centro de Visitantes, no tendrá un interés empresarial, pero que es posible que sea gestionado por los actores locales y el SNAP.

Cierta distancia entre la oferta de turismo termal, y la de naturaleza es evidente. Sin embargo, en este período ha habido acercamientos en acciones concretas, a partir de iniciativas del GLT, el PAST o de las distintas organizaciones vinculadas.

Belén.- El proyecto principal es la instalación de una Estación Fluvial en la costanera del pueblo.

Basado en la experiencia turística de 2009, se convocó a distintas organizaciones y ciudadanos que habían participado de aquella instancia, a los que se sumó la invitación a algunas otras organizaciones que podrían interesarse, como la Sociedad de Fomento Rural.

Aquí pudo constituirse un GLT, integrado por la Cooperativa de Pescadores Artesanales (COPEBEN), un grupo de guías turísticas locales, el grupo de artesanas Ardebelén, la Comisión del Parque Gabinito, Aparcería Hombres de Campo, y el Municipio.

El Municipio participa a través del Alcalde, quien incluso dispuso de una funcionaria para atender directamente el funcionamiento del GLT.

La Intendencia de Salto, a pesar de ser reiteradamente invitada, no participa. Cuando existe alguna demanda, se canaliza por expediente, no como co-gestor de iniciativas.

El GLT de Belén, luego de un año de funcionamiento es capaz de funcionar sin la presencia permanente del PAST, y de generar acuerdos y acciones propias más allá del apoyo institucional referido.

En las condiciones actuales, no es posible tener certezas sobre la viabilidad económica del proyecto principal, ya que no ha habido manifestaciones de interés por parte de emprendedores o empresarios. Se estima que el GLT o alguna de las instituciones que lo integran podrían participar en la gestión del mismo si contaran con apoyo público en la gestión, ya que se carece de recursos humanos y de capital para tal fin.

Villa Constitución.- El proyecto principal es la instalación de una Estación Fluvial en el área portuaria del pueblo.

Las convocatorias realizadas no tuvieron resultados positivos. Los ciudadanos o instituciones que mantuvieron contacto con el proyecto no tuvieron continuidad. Incluso la Liga de Turismo que se había creado algún tiempo antes, dejó de existir en el proceso de acercamiento del PAST al territorio. Por lo tanto no fue posible instalar un GLT, ni mantener contacto permanente con los actores locales. Algunos actores consultados en el proceso manifestaron no tener interés en la actividad turística, tal el caso de los pescadores artesanales que tenían algún vínculo con la pesca deportiva. Otros que sí la manifestaron no tuvieron continuidad o los elementos necesarios para consolidar su accionar.

El PAST mantiene relación con el Municipio, sin embargo éste no ha sido capaz de liderar el proceso necesario para ejecutar el proyecto o convocar actores. Su atención está concentrada en conseguir la perforación de exploración de aguas termales.

5.1.2 Los Llamados

El PAST a nivel central, ha dispuesto distintos tipos de llamados. Nos detendremos aquí en los llamados para elaborar Planes de Negocios a nivel de emprendedores individuales, y al Llamado de Fondos Concursables para proyectos de Ecoturismo PPD/MINTUR para organizaciones sociales.

Chapicuy.- En esta localidad se presentó una persona para un Plan de Negocios, no fue seleccionada. Aunque fue derivada a otra institución.

En el llamado PPD/MINTUR no se presentó ninguna institución.

Guichón.- En este caso, no hubo postulaciones para Planes de Negocios. Sin embargo algunos actores vinculados al GLT fueron derivados a otra institución para

desarrollo de ideas de negocios, y otros participaron de una capacitación sobre empresas dictada por otra institución.

En relación al PPD/MINTUR, el Club Queguay Canoas postuló y obtuvo fondos para ejecutar un proyecto durante 2013. De este proyecto surgió el Grupo de Guías de Guichón, entre otras acciones que multiplicaron resultados.

Si bien no es parte del PAST, éste propuso al GLT la postulación a un fondo Cosas de Pueblo de OPP, el cual otorga fondos a proyectos vinculados a la cultura y la identidad. Distintos miembros del GLT, diseñaron y presentaron el proyecto, bajo la personería jurídica de la Sociedad de Fomento de la Colonia Juan Gutiérrez. El proyecto fue presentado con 10 instituciones socias. Lo que evidencia la capacidad de articulación de las organizaciones locales, más allá de que se contó con apoyo activo del PAST.

Belén.- Para el llamado de Planes de Negocios no hubo postulaciones. Sin embargo, sí se presentó un proyecto para el PPD/MINTUR, postulado por tres organizaciones del GLT. Este proyecto necesitó el apoyo decidido del PAST para traducirlo a un proyecto según las bases de postulación. De lo contrario no hubiese sido posible su presentación debido a la carencia técnica en la elaboración del formulario de postulación.

Villa Constitución.- Se presentó un proyecto para Plan de Negocio. El cual fue asistido sin llegar a constituir un plan de negocios sino un perfil de proyecto.

En cuanto a PPD/MINTUR se presentó un proyecto que fue aprobado en 2013. Sin embargo, el propio PAST sugirió su cancelación debido a que el grupo que obtuvo el proyecto quedó sin sustento social al momento de iniciar la ejecución.

Liderado por la Regional Norte de la UDELAR, con el apoyo del PAST algunas organizaciones sociales realizaron una presentación al llamado Cosas de Pueblo de OPP, aunque el proyecto fue elaborado por técnicos de los organismos referidos.

5.1.3 Turismo en los territorios durante de la aplicación del PAST

Veremos ahora, cuál es la situación turística de los territorios luego de 2 años de aplicación del PAST. Se tomará en cuenta específicamente la actividad vinculada con el PAST. No se tomará en cuenta otras actividades laterales.

Chapicuy.- En esta localidad no ha habido innovaciones en relación al turismo, más allá de lo vinculado al proyecto principal y a los eventos que anualmente se apoyan pero que son organizados por otros actores. El único elemento a destacar, es una

iniciativa de la Junta Local que ofreció por primera vez una salida de Birdwatching (Avistamiento de Aves) en Semana de Turismo, en lo que se constituye en la primera acción específicamente turística de ese organismo.

Guichón.- El Grupo de Guías de Guichón elaboró 12 circuitos turísticos, producto del proyecto PPD/MINTUR que se comenzaron a ofrecer en Termas de Almirón. Según la opinión de los guías, las consultas y concreciones de venta de servicios han crecido, aunque aún en números muy reducidos. Asimismo se logra lentamente vincular esta oferta a la oferta termal.

Ese proyecto implicó la compra de equipamiento, capacitación, mejoras de senderos y creación de infraestructura, entre otras cosas.

Asimismo, producto de contactos realizados por el PAST, una agencia de viajes receptiva, incluyó la oferta de turismo de naturaleza en su catálogo de oferta en Europa.

No fue posible coordinar con las inmobiliarias una tarifa acorde al programa Turismo Social del MINTUR. Sin embargo fue posible realizar un Fam Tour con agencias de viajes y prensa especializada.

Belén.- En 2013 y 2014 se ofrecen actividades en Semana de Turismo, a partir de coordinaciones propias del GLT con el PAST. Estas actividades se ofrecen en el propio pueblo y en Termas del Arapey fundamentalmente. La oferta, comprende visitas guiadas, cabalgatas, paseos en lancha, venta de artesanías, eventos criollos, actividades culturales, concursos de pesca para niños, etc.

Asimismo, Belén se integró a los destinos que forman parte del programa Turismo Social. Esto implica coordinar una serie de actividades y asumir riesgos económicos, aunque sean mínimos.

A raíz del conocimiento del trabajo del PAST, un inversor está instalando una pequeña posada en el pueblo.

Villa Constitución.- No se logró generar ningún tipo de actividad que tenga relación con el turismo. A raíz de esta situación el PAST presentó un proyecto de Turismo Aventura al Municipio, CTM, e Intendencia, el cual se encuentra en proceso de ejecución.

Vecinos y gestores turísticos



El proyecto se desarrolla sobre la costa del río Uruguay y toma localidades que tienen valor histórico, bellezas y particulares costumbres folklóricas. Belén, una localidad de 2.000 habitantes en Salto, es una de ellas


Un interesante y novedoso proyecto turístico se está llevando a cabo sobre la costa del río Uruguay. La idea es tomar localidades que tienen valores tanto históricos como folklóricos y de belleza natural, y ayudar

Compartir

 Me gusta 0

 Twittear 0

 +1 0

 Compartir

Fuente: www.lr21.com.uy fecha 24-4-2013

PARTE VI

6.1 Análisis de los resultados

Antes de pasar directamente a las dimensiones a las que se refiere la pregunta problema, resumiremos los aspectos observables relevados y descriptos más arriba.

En relación a las Visiones de historia y futuro de los territorios, observados por las expresiones de los entrevistados, fue posible observar diferencias evidentes.

En Villa Constitución prima una visión nostálgica, lo que hace que exista una visión negativa sobre el pasado inmediato, y el presente, lo que se traduce en una mirada similar sobre el futuro. No ocurre lo mismo en Belén, donde las opiniones son más diversas sobre el pasado, el presente y el futuro, coincidente con cierto reacomodo social y económico de la población. En Guichón si bien existe cierta nostalgia por un pasado mejor, el presente y el futuro son vistos con expectativa, producto también de cambios recientes y del intento de buscar alternativas colectivas. Finalmente vimos en Chapicuy una mirada positiva del pasado, el presente y el futuro, basado en una población relativamente cohesionada, sin grandes problemas de empleo, y en expansión, con nuevos horizontes que se abren.

En relación al turismo, como herramienta de desarrollo, las opiniones son coincidentes. Se ve a esta actividad como una herramienta cierta de desarrollo, más allá de donde se basen esos anhelos y certezas. Villa Constitución espera una gran inversión exógena que le brinde empleo; en Belén las inversiones de Arapey son fuentes de trabajo, mientras que los emprendimientos endógenos y la actividad asociativa abren una ventana al desarrollo desde dentro; Guichón también se encuentra en una posición intermedia entre grandes inversiones exógenas, y la propuesta de un modelo alternativo a partir de los valores naturales y culturales locales y explotados por sus propios ciudadanos; Chapicuy en cambio espera que un inversor externo, valore su sitio emblemático y comience a desarrollar el turismo en la zona.

El turismo es alternativa para Villa Constitución, y complemento para el resto de las localidades.

En cuanto a los procesos asociativos, vimos que es muy bajo, y casi inexistente en Villa Constitución, medio bajo en Belén y Chapicuy, y medio en Guichón. Esto tuvo su correlación en la aplicación del PAST, aunque no en forma lineal. Belén y Guichón lograron funcionar asociativamente – al menos en términos relativos-, Chapicuy tiene una participación aceptable, y en Villa Constitución no se ha logrado la conformación de estos grupos.

Yendo a la conformación productiva de los territorios, categorizamos a Villa Constitución y Chapicuy como especializados en la agropecuaria, mientras que a Belén y Guichón lo definimos como mixto, entre agropecuaria y servicios. Entre los servicios de estos últimos territorios se incluye al turismo. A nivel empresarial y emprendedor del sector turístico, el desempeño es coherente con la especialización productiva. Existiendo empresas y algunas iniciativas emprendedoras en Guichón, emprendedores en Belén –aunque a un nivel básico o amateur en ambos sitios- y con inexistencia de ambas figuras en Chapicuy y Villa Constitución. Parece una obviedad entonces decir que los territorios menos diversos serán menos proclives a iniciar un negocio en turismo. Pero también es necesario decir que en los casos en que esa diversidad existe, y donde se da el empleo turístico, no necesariamente se generan en la población condiciones para el emprendedurismo turístico. El referido empleo turístico que se da en Guichón o Belén generalmente es de baja calidad, salarios bajos y funciones de baja calificación. En cuanto a esto, según estudios del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, el sector de los servicios turísticos vinculados a la oferta termal se caracteriza por constituir una demanda de empleo con bajas remuneraciones y una elevada polifuncionalidad ligada a bajas calificaciones, lo que hace dudar de su capacidad para generar procesos de desarrollo (LEAL, BORRELLI, RUNDIE, 2013). El tipo de empleo en turismo de estos territorios no generan actores del desarrollo territorial. Ahora bien, en esos territorios, más no sea por ese tipo de empleo, el turismo es parte del mapa productivo de la zona, por lo que algunos actores están más permeables a emprender en esta actividad de la cual conocen algunos aspectos.

El ítem lo complementamos con la formación (en instituciones formales), que como fue descripto, calificamos de baja en Villa Constitución, Chapicuy y Belén, siendo medio el nivel de Guichón. En relación a la formación en turismo, es inexistente en Constitución y Chapicuy, en Belén se están dando algunos casos en el último tiempo, y sí se ha dado más en Guichón a través de distintos proyectos. Esto complementa el párrafo anterior, dado que cuando el turismo hace parte del mapa productivo de un territorio hay mayor interés en los individuos por la formación en la actividad, lo que da el surgimiento de algunos emprendedores en dichos territorios.

Para finalizar, observamos los aspectos institucionales y de toma de decisiones.

En tres de los cuatro territorios analizados existen Municipios, los cuales como dijimos son instituciones débiles. Donde además el turismo no figura como una de sus especialidades, ni tienen funcionarios destinados a ellos, más que administrativamente o como obreros en algún caso. Esto hace que difícilmente estas instituciones sean capaces de movilizar capacidades y recursos locales, más cuando sus esfuerzos están canalizados hacia otras demandas locales.

A nivel de la participación en el PAST los desempeños han tenido que ver más que nada con las características personales de cada responsable de las instituciones locales.

A nivel de gobierno departamental, vimos que en el caso de Salto la participación ha sido baja, y en Paysandú media baja. Esto lo vimos en relación a las prioridades de las direcciones de turismo, a lo que habría que agregar el escaso personal especializado para proyectos de desarrollo turístico.

Para finalizar, los ciudadanos de los territorios tienen una opinión relativamente positiva con relación a las instituciones que intervienen en el territorio. Mientras que la participación de aquellos no es vista tan positivamente por parte de las instituciones.

Variable	Aspecto Observable	Dato básico a registrar	Villa Constitución	Belén	Chapicuy	Guichón	Supuesto del Aspecto Observable
Visiones de la historia y el futuro del territorio.	Percepción histórica y de futuro del territorio, por parte del actor.	Expresiones de los actores con respecto a la historia, el presente, y la idea de futuro para ese territorio, Opinión de los actores con respecto al turismo como opción de desarrollo en el futuro	Visión mayoritariamente Negativa sobre el Pasado Visión mayoritariamente Negativa sobre el Futuro Visión Positiva. Basada en un desarrollo exógeno. Búsqueda de empleo de calidad	Visión mayoritariamente Intermedia sobre el Pasado Visión mayoritariamente Intermedia sobre el Futuro Visión Positiva. Basada en un desarrollo endógeno y exógeno. Búsqueda de empleo, emprendedurismo, identidad, y mejores condiciones de vida relacionadas en general.	Visión mayoritariamente Positiva sobre el Pasado Visión mayoritariamente Positiva sobre el Futuro Visión Positiva. Basada en un desarrollo inicialmente exógeno. Búsqueda de empleo de calidad, y puesta en valor de sus sitios identitarios.	Visión mayoritariamente Positiva sobre el Pasado Visión mayoritariamente Intermedia sobre el Futuro Visión Positiva. Basado en un desarrollo endógeno y exógeno. Búsqueda de empleo y emprendedurismo., puesta en valor del ambiente, la cultura y la participación local. También es visto como un modelo de desarrollo alternativo.	Es posible encontrar relaciones más o menos directas entre la noción de la historia del territorio por parte del actor y su visión de futuro. Las opiniones de los actores serán diversas según su territorio vea al turismo como un complemento de la actividad productiva del territorio o una alternativa.
Experiencias en procesos asociativos en el territorio.	Existencia o no de experiencias asociativas en el territorio.	Información brindada por entrevistados o fuentes secundarias sobre Experiencias Asociativas y su funcionamiento.	Nivel muy bajo (clubes, MIC, otros)	Nivel medio-bajo (clubes, cooperativa, aparcerías, comisiones de apoyo, GLT)	Nivel medio-bajo (comisiones de apoyo, club, aparcería)	Nivel medio (Liga de Trabajo, Clubes, Comisiones de Apoyo, Sociedades de Fomento, otros)	La mayor cantidad de experiencias asociativas funcionando y exitosas, reflejan una mayor capacidad del territorio en movilizar recursos para el desarrollo.
Configuración productiva del territorio	Actividades económicas del territorio	Principales actividades económicas del territorio y sus características.	Agropecuaria (zafra arándano, naranja, tambos)	Agropecuaria (zafra arándanos, naranja, chacras) Servicios (especialmente Turismo en termas de Arapey)	Agropecuaria (forestación, soja, trigo, sorgo, ganadería, arándanos, naranja) Especialización productiva.	Agropecuaria (Forestación, Ganadería, Soja, Sorgo) Servicios (Agropecuarios, Financieros, Culturales, Turismo)	Los territorios con mayor componente del sector servicio en empresas y empleo tendrá mayor propensión a ver al turismo como una actividad complementaria o alternativa. Una mayor diversificación de la actividad productiva contribuye al emprendedurismo.
	Actividad empresarial relacionada al turismo	Empresas y emprendedores en el sector turístico	Inexistentes	No existen empresas. Existen emprendedores a nivel inicial de la actividad.	Inexistentes.	Existen empresas consolidadas en el sector. Existen emprendedores.	Es un dato que complementa el supuesto anterior.

	Formación Formación vinculada al turismo	Nivel de Formación según datos INE. Existencia de cursos de formación en turismo en el territorio en el presente o en el pasado reciente.	Bajo Inexistentes (solo charlas sobre turismo brindadas por instituciones en oportunidades eventuales)	Bajo En la actualidad se dan en el marco del GLT. Existieron cursos en la década anterior.	Bajo Inexistente	Medio Existieron cursos en años anteriores brindados por ONGs. UTU brinda un curso de auxiliar de hotelería.	Ídem.
Conformación y Funcionamiento de las Instituciones	Tipo de institución	Nivel de Gobierno Existente Recursos destinados al territorio en relación al turismo. Participación en las instancias del PAST Participación de las Intendencias en las instancias de PAST	Municipio Inexistente Media Baja Muy baja	Municipio 1 funcionario administrativo Media Alta Muy baja	Junta Local 1 funcionario de mantenimiento. Alta Media	Municipio Funcionarios del Centro Termal (mantenimiento, limpieza, reservas, portería) Media Baja Media	Gobiernos locales con recursos destinados al desarrollo turístico o el apoyo de la Intendencia a tal fin movilizarán mayores capacidades locales.
Participación en la toma de decisiones.	Participación en la toma de decisiones	Opinión de los responsables institucionales acerca del grado de participación de los actores del territorio en su institución. Opinión de los actores acerca de la apertura de las instituciones para canalizar sus demandas e intereses Opinión de actores del territorio acerca de la pertinencia, accesibilidad y funcionalidad de las ofertas de servicio por parte de las instituciones.	Media Bajo Media Positiva con objeciones	Media Bajo Media Positiva con objeciones	Media Media Positiva con objeciones	Media Bajo Media Positiva con objeciones	

Tabla resumen de los Aspectos Observables a nivel territorial.

En relación al PAST debemos repasar algunos aspectos observados. En primer lugar, como vimos, el proceso de diseño del programa podría ser discutible, y se deben apuntar aprendizajes para futuras operaciones. Es claro que en la medida de lo posible, es deseable que el diseño le dedique más tiempo y profundidad a los aspectos sociales e institucionales de los territorios. Un diseño centralizado, y decidido en ámbitos donde se desconoce la realidad territorial tendrá más dificultades de aplicación, especialmente en lograr los objetivos planteados, y en la distribución de los beneficios, o mejor dicho, en el aprovechamiento de las oportunidades por parte de los territorios.

Por otro lado, parece un acierto la ejecución descentralizada desde los territorios. No solo descentralizada desde la capital del país, sino también desde las capitales departamentales. Estos espacios de descentralización generan instancias para el consenso, y la generación de capacidades a nivel local.

Variable	Aspecto Observable	Dato básico a registrar		Supuesto del Aspecto Observable
<i>Diseño del PAST</i>	Proceso de diseño	Opinión de los responsables sobre el proceso de diseño del PAST	Proyecto diseñado en base a un estudio externo con opinión de los de los territorios. Acuerdo de partes entre el MINTUR y el BID.	A mayor centralización en el diseño de proyecto, mayor dificultad en su aplicación.
<i>Aplicación del PAST</i>	Metodología de ejecución	Acciones de ejecución del PAST	Generación de Coordinaciones Regionales con espacios para los consensos territoriales y de propuestas..	La descentralización de la ejecución genera espacios de consensos a nivel territorial que facilita la aplicación de los proyectos.

Tabla resumen de los Aspectos Observables del PAST

Finalmente, cuando observamos las respuesta del territorio a la aplicación del PAST, vemos correlaciones entre lo analizado previamente y los resultados del programa.

En los territorios que tienen visiones positivas del futuro, que cuentan con mayor diversidad productiva y ciertas experiencias asociativas, se dio la creación de los GLT, y se generaron iniciativas locales a partir del PAST.

Variable	Aspecto Observable	Dato Básico a registrar	Villa Constitución	Belén	Chapicuy	Guichón	
<i>Reacciones de los territorios a la aplicación del PAST</i>	Respuestas locales a las acciones del PAST	Generación de Grupos Locales	No	Sí	No	Sí	Territorios con opiniones mayoritariamente positivas de futuro, con mayor asociativismo, y diversidad productiva generan mejores condiciones de ejecución del PAST
		Postulación y resultados de Llamados	1 postulación a PPD-MINTUR. No ejecutado. 1 postulación a Planes de Negocio no ejecutado	1 postulación a PPD-MINTUR. En ejecución	Sin postulaciones 1 postulación a Planes de Negocio.	1 postulación a PPD-MINTUR. Ejecutado. 2 postulados a Planes de Negocio.	
		Interesados en concesiones de proyectos del PAST	No	Incierto	Sí. De fuera de la localidad	Sí. Locales	
		Existencia de iniciativas locales a partir del PAST	No.	Sí.	Sí No	Sí	

Tabla resumen de los Aspectos Observables sobre la relación de los territorios con el PAST

Luego de sintetizar lo analizado previamente, volvemos a retomar la pregunta problema de éste trabajo *¿En qué medida las dimensiones social e institucional pueden incidir en los resultados de la ejecución del PAST en estos territorios y por qué?*

Analizaremos específicamente a través de las definiciones teóricas por la que optamos, las dimensiones Social e Institucional de los territorios.

6.1.1 La Dimensión Social de los Territorios

Decíamos que esta dimensión tiene que ver con las capacidades y recursos locales que se expresan a través de las historias, hábitos y aspiraciones de los actores locales (CALVO DRAGO, 2005), y que estas capacidades tendrán cierta articulación y movilización de recursos que nos dará información acerca de las posibilidades de aplicación de instrumentos de políticas de desarrollo turístico. Ya que la dimensión

social “radica en la construcción y movilización de los recursos territoriales, es decir, en el desarrollo de las capacidades de la población y en la articulación de éstas en procesos innovadores con una orientación sustentable. El potencial de desarrollo de un territorio no sólo se establece con base en su localización o su disponibilidad de recursos naturales sino, principalmente, en la capacidad de su población para construir y movilizar sus recursos.” (CALVO DRAGO, 2005:4)

Vimos, al analizar los datos de cada territorio en relación a sus departamentos y al nivel nacional, que nos encontramos con territorios desfavorecidos, ya en todas las variables analizadas, ya en algunas de ellas. Y esto, tiene impacto en la existencia y tipo de capacidades y recursos locales y su movilización para fines de desarrollo.

Si, como dice la teoría, las capacidades locales se expresan por las historias, hábitos y aspiraciones podríamos ser tajantes al decir que Villa Constitución tiene una muy baja capacidad de construir y movilizar recursos para el desarrollo, y mucho más para el desarrollo turístico. Como vimos, su historia, su memoria social acerca de la concepción del desarrollo, y cómo conseguir ese desarrollo, hacen que existan pocas posibilidades de generar procesos innovadores desde el mismo territorio. Lo que evidentemente hace que no puedan generarse la conjunción de intereses, voluntades y aspiraciones colectivas. Está fuera del territorio la esperanza de generar los elementos que promuevan cambios, visto, principalmente, como la generación de empleo de calidad. El turismo es visto como esa herramienta, como alternativa para la comunidad, la cual volvió desde la industria, al empleo en el sector agropecuario.

Mientras tanto en Belén, la diversificación productiva, y cierta experiencia de trabajo en conjunto, ha permitido movilizar esas capacidades y construir los recursos necesarios para plantearse alternativas de desarrollo. Una concepción de desarrollo que en el discurso se relaciona al empleo de calidad, pero que en la práctica, y relacionado al turismo, también genera inquietudes sobre identidad, formación, cultura, y medio ambiente, aunque en un nivel muy básico. Existen allí distintos enfoques sobre las posibilidades propias para generar desarrollo, y cómo vincular esto con lo exógeno. Sin embargo, y comparando con el caso de Villa Constitución, existe en Belén campo fértil para generar el desarrollo y articulación de los recursos

territoriales, al menos en turismo. Esto, sin embargo, en un contexto de lazos débiles por poca práctica asociativa.

Chapicuy mantiene una continuidad histórica, de hábitos y de aspiraciones que son vistas positivamente en la localidad. No es ajeno sin embargo a los cambios que se producen en los territorios, en la forma en que estos construyen y movilizan los recursos y capacidades territoriales, aunque en menor medida si lo vemos en términos relativos. Se plantea el debate sobre la formación de las capacidades locales para el desarrollo, vinculado también a la inversión y al empleo. El turismo no es ajeno a esa visión. Las escasas capacidades locales -debido a una historia y hábito relacionados a otra actividad cultural y productiva- para generar un proceso de desarrollo a través del turismo desde el territorio, hace que se aguarde a los actores exógenos. No hay liderazgos o fuerzas locales que capitalicen una oportunidad de generar actividad turística. Aunque los actores territoriales fijen los límites de esa intervención.

Finalmente, es posible afirmar que Guichón se encuentra en una redefinición de sus capacidades locales. Una reestructuración productiva, más los cambios en las formas de movilización de los recursos territoriales, ponen en tela de juicio su modelo de desarrollo. Es posible observar la existencia de actores exógenos vinculados a las grandes inversiones productivas (forestales, agropecuarias, turísticas), y actores locales generando y movilizándolo sus propios recursos territoriales como alternativa. En esta tensión, ingresa el turismo como herramienta de desarrollo, tanto para actores del territorio como para actores externos. En todo caso, a nivel territorial, el turismo es un aliado, para el empleo, pero también para la conservación de la cultura y la naturaleza.

En resumen, es posible afirmar que existen territorios económicamente diversificados (en términos relativos) como Guichón y Belén, y territorios más especializados como Villa Constitución (con signo negativo) y Chapicuy (con signo positivo). Además, éstos territorios buscan complementariedades productivas (Belén, Guichón y Chapicuy), o alternativas (Villa Constitución). También hemos dicho, en especial con relación al turismo, que en los territorios con mayor diversificación económica podemos encontrar mayor movilización de recursos territoriales y generación de capacidades locales, con opciones o anhelos de desarrollo que incluyen lo endógeno,

mientras que en aquellos especializados en la actividad agropecuaria, aparece como evidente el factor externo en sus posibilidades.

Estos datos, nos dan información, pero como vimos la realidad es más compleja y dinámica como para ser deterministas. Si bien Chapicuy y Villa Constitución tienen una actividad económica menos diversa que los otros territorios, también existen diferencias entre ambos territorios, explicados por la historia, hábitos y aspiraciones que ponen en juego la movilización de sus recursos.

Advertidos de esta complejidad, es posible decir que la viabilidad de aplicación de – en este caso- un programa de desarrollo turístico dependerá de ciertas características territoriales. Entre las cuales habrá que tener en cuenta la dimensión social. Sabiendo que se debe hacer jugar herramientas, tiempos, y concepciones diferentes para territorios diferentes. Si se busca lograr desarrollo turístico en un territorio con bajas capacidades locales, habrá que pensar en cómo atraer y asociar actores exógenos para dinamizarlo, o dedicarle herramientas suficientes por un lapso considerable, para lograr la movilización de los recursos territoriales y las capacidades locales.

Solo Turismo Comunicación turística
www.soloturismo.com.uy

HOME NOSOTROS SERVICIOS CONTACTO PUBLICIDAD FOTOS Search Here...

Montes del Queguay: operadores y vecinos apoyan creación de un Centro de Visitantes

Me gusta 4 10 personas les gusta esto.

By Soloturismo // Comunicación turística, Emprender Turismo, Fotos, Noticias, Turismo aventura y ecoturismo, Turismo fluvial, sol y playa, Turismo rural, Turismo termal, conocer uruguay // No Comments

Apoyan:
Puerto Regional, Paysandú, y Areas

Video
Uruguay Natural - Verano 2011

Twitter
No public Twitter messages.

Enlaces
12 Leñas

Suscríbete gratis y recibe noticias vía e-mail
Enter your email address:

[Subscribe](#)
Delivered by FeedBurner

Vecinos de Guichón (Paysandú) comenzaron a avanzar en la elaboración de un plan participativo de desarrollo turístico para Montes del Queguay, zona que próximamente pasará a integrar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Esta semana se desarrolló la segunda reunión de trabajo, luego de iniciar el proceso en un encuentro entre operadores turísticos locales y de Montevideo, representantes de la Intendencia y el Municipio de Guichón, estudiantes, vecinos y deporte en el que participaron unas 70 personas.

Fuente: www.soloturismo.info

6.1.2 La Dimensión Institucional de los Territorios

Habíamos considerado como factor inductor de procesos innovadores y sustentables a la participación de instituciones públicas que comparten el protagonismo de proyectos comunes, con el resto de los actores del territorio. Lo cual tenía que ver con “(...) *la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los actores externos relevantes...*” (SCHEJTMAN & BERDEGUE, 2004), así como la capacidad de éstos en la toma de decisiones en los procesos de desarrollo turístico, y en su funcionamiento.

En primer lugar, es necesario resaltar la existencia del Municipio como una nueva institucionalidad a nivel territorial. Esto intenta reforzar la institucionalidad territorial y la participación de los actores locales en su ámbito de vida. Sin embargo, la carencia de elementos jurídicos, pero más que nada presupuestales, hacen que la idea se vea

truncado por la realidad. Muchas veces estas nuevas instituciones quedan atadas a su vinculación política con el Poder Ejecutivo departamental. Estas limitaciones, hacen que los Municipios se transformen en caja de resonancia de las demandas territoriales, son foros de gran importancia, pero con escaso margen para transformar la realidad si no se dan una serie de circunstancias que los favorezcan ya sea un líder con condiciones, un funcionamiento colectivo efectivo, o la colaboración con el ejecutivo departamental. Sin duda, lo novel de la institución es también un elemento de consideración.

En lo estrictamente turístico, los Municipios no cuentan con recursos humanos especializados en la actividad, en algún caso apenas cuenta con personal de servicio y obra relacionado al turismo. De esta manera se hace inviable pensar en su liderazgo en los procesos de desarrollo, y específicamente en los turísticos. Más allá de lo dicho, la posibilidad de que actúen como líderes depende del funcionamiento de cada Municipio en cada caso y de las características personales del Alcalde. En el único caso donde funciona una Junta Local –dependiente de una dirección municipal- se ha dado el mayor apoyo al PAST, basado en la participación colectiva de sus integrantes y el compromiso personal con el proyecto.

Las Intendencias tienen en las Direcciones de Turismo su organización especializada en la actividad. Hemos visto que las prioridades de estas instituciones se centran en los centros termales, y en las capitales departamentales. Esto se agudiza con la aparición de los Municipios como gobiernos descentralizados, ya que los temas de turismo en los territorios quedan para el tercer nivel de gobierno –con las debilidades que ya observamos-, y un acompañamiento más o menos decidido de las direcciones, según sea el caso. Por tanto, tampoco aparecen liderazgos en procesos de desarrollo desde esta instancia, excepto, que se hable de inversiones de importancia relativa donde sí se involucran.

Lo dicho anteriormente, también puede explicarse entendiendo que la actividad turística aún no tiene un desarrollo destacado en los territorios analizados, generándose un círculo vicioso al respecto. ¿No existen las instancias institucionales porque no hay actividad turística? o ¿no hay actividad turística porque no existen las

instancias institucionales para su desarrollo? Estas preguntas, también tienen que ver con una concepción de desarrollo turístico y del rol de sector público, donde éste puede actuar como simple regulador o acompañante de lo que proponga el mercado, o como un impulsor de acciones que tiendan a generar desarrollo.

La existencia de otras instancias gubernamentales nacionales o departamentales que tengan fortaleza institucional en los territorios varía caso a caso, pero no es posible extenderse aquí. Sin embargo se puede observar cómo organismos vinculados a la cultura, a la actividad agropecuaria, el desarrollo social, y otras actividades han, o están, generando espacios institucionales más cercanos al territorio.

Lo expuesto, parece indicar escasez de actores relevantes para hablar y plantearse estrategias de desarrollo turístico desde el territorio. Y más, para entender el turismo como una herramienta de desarrollo, más allá de la concepción predominante de la atracción de inversiones y visitantes, que por sí mismo pueden no generan desarrollo.

En cuanto a la relación de la ciudadanía, los actores locales y las instituciones, las visiones que se pueden encontrar son contrapuestas. Desde el ámbito institucional se manifiesta que existen dificultades de participación de la ciudadanía, la cual desaprovecha oportunidades. Y desde los actores locales y ciudadanos, se objeta que las instituciones no están del todo abiertas a sus inquietudes. De todas maneras, salvando las particularidades de cada caso y los cuestionamientos a la gestión, es más crítica la opinión de las instituciones sobre los ciudadanos que a la inversa. Evidentemente existe una brecha con responsabilidades compartidas, o inadecuación de las herramientas.

También esto es evidente en las herramientas públicas de todos los niveles de gobierno. Existe una oferta importante de apoyos al desarrollo que no son aprovechadas por el territorio. Lo que cuestiona el diseño de éstas herramientas, y hace que las instituciones deban redoblar sus esfuerzos de adecuación. Las instituciones coordinan fuertemente entre sí sus acciones en los territorios y existe un intento de diseño desde abajo. Sin embargo, y al menos en los casos analizados, faltan

ajustes a los distintos programas en aplicación, lo que se ha ido detectando y tratando de corregir en el lapso que estudiamos.

Retomando el concepto teórico de base, vemos que esta realidad sumada a los hábitos asociativos, hacen que sea difícil pensar en ámbitos de consensos entre actores que generen procesos innovadores desde los territorios. Excepto en algún caso en particular, y vinculado a alguna actividad específica. En relación al turismo, la concertación de los actores del territorio entre sí, y con los actores externos, en general no tienen espacios adecuados. La creación de los GLT en los sitios que fue posible, vino a llenar ese vacío. Tal vez, la Junta Local de Chapicuy, fue el único espacio preexistente que cumplió con esa función, y en términos muy básicos.

No se trata de trazar un panorama desolador de la realidad de estos territorios, se trata de pensar desde la realidad para sugerir formas de trabajo adecuadas. En ese espíritu, la creación de los GLT fue una metodología apriorística, que funcionó donde podía funcionar.

6.1.3 Diseño y aplicación del PAST y las dimensiones social e institucional de los territorios.

Nos detendremos en dos aspectos del PAST, el diseño y la aplicación, a la hora de relacionarlo con las dimensiones analizadas.

Dijimos en cuanto al diseño, que el programa surge a partir de la confluencia de ideas e intereses de dos instituciones, el BID y el MINTUR. Probablemente, también a partir de dos concepciones de desarrollo. No es fácil discernir cuánto de cada institución existe en un diseño a partir de documentos que son refrendados por ambos, el prestamista y el prestatario.

El objetivo es la generación de divisas, ingresos y empleos, con énfasis en los sectores más pobres de los territorios, a partir de la inversión. Literalmente aprovechar

el crecimiento para aliviar la pobreza, apostando a un mejor gasto turístico, es decir a una mejor distribución.

Para cumplir con esos objetivos, el PAST plantea una visión un tanto economicista en su diseño, al basarse en la inversión y el emprendedurismo, matizada por la gestión en red, y especialmente en su aplicación.

Como dijimos, las inversiones son ciertos modelos estándares de centros de visitantes y estaciones fluviales, haciendo tabla rasa de los territorios. Lo mismo con el fomento del emprendedurismo a través de Planes de Negocios, y de la gestión de la red de empresas turísticas.

Las dimensiones social e institucional, e incluso la caracterización turística de los territorios demostraron ser disímiles, y las herramientas poco adaptadas a los mismos. Entonces surgen las preguntas. ¿Estaciones Fluviales para que las gestione quién? ¿Planes de Negocios para qué ideas y qué negocios, de quiénes? ¿Red de empresas sin empresas?

Se optó por territorios en base a los recursos turísticos, y con ciertas señales en cuanto a capacidades locales. Pero evidentemente, las herramientas del PAST no estaban diseñadas específicamente para esos territorios.

¿Es posible que, también la aplicación del PAST haya sido inadecuada? Por supuesto que es posible, pero no podemos hacer un análisis de lo que no pasó, sino de los elementos con los que contamos.

Con esta salvedad, la aplicación del PAST como dijimos, se basó en la descentralización. Intentando llevar la ejecución a los territorios, y procurando que el desarrollo turístico además de los objetivos de aumento de divisas, ingresos y empleo, también tuviera en cuenta otras dimensiones que hacen al desarrollo en su sentido amplio, y preferentemente definido por la misma comunidad, generando la movilización de los recursos territoriales y las capacidades locales, forjando los ámbitos de consenso necesarios, y en la medida de lo posible instancias de

capacitaciones. Sin embargo esa ejecución estuvo limitada por las herramientas definidas previamente.

La aplicación, pudo reformular algunos aspectos del programa, adecuando proyectos a algunas realidades. Lo que no hubiese sido posible de no mediar una ejecución desde los territorios.

Esto implica, que si los diseños no pueden realizarse desde los mismos territorios, al menos deben prever una considerable flexibilización de sus herramientas. Y en especial, si se quiere cumplir con las metas, deben tener en cuenta un aspecto, que por definición los programas no tienen, y que es el tiempo. Cuando se intentan incidir en una realidad, con una actividad nueva para el territorio, se debe contar con el tiempo necesario para que los recursos territoriales se movilicen a partir de la construcción de las capacidades locales hacia una actividad extraña, nueva o incipiente. Dichas capacidades pueden no existir, o de existir, estar disponibles para actividades distintas a las propuestas por los programas. Su construcción, si así lo desea la comunidad, inevitablemente lleva tiempo. Las personas y las instituciones no se inventan, se forman. Y muchas veces, es necesario trabajar previamente esas características territoriales para que los programas, y las inversiones, generen desarrollo en las comunidades y los ciudadanos. De lo contrario las oportunidades pueden desaprovecharse quedándose en el primer impacto.

El enfoque territorial del PAST en los casos analizados, se dio por una postura política, pero también por necesidad. Si no existen inversores externos o locales, y si no hay empresas, habrá que intentar construir las. De otra manera siguiendo la terminología del FAS sino se cuenta con factores, atractores y soportes, habrá que construirlos. Y una vía de construcción, con la definición de desarrollo turístico que hemos dado, es desde el territorio. Y no siempre es posible.

¿Cuál es la alternativa? ¿Atraer inversiones externas, desde territorios donde sí existan esos recursos y capacidades, y generar proyectos de inversión que den empleo al territorio donde se instala? La inversión exógena parece ser el modelo que propone Villa Constitución y en cierta manera Chapicuy en los casos analizados.

¿Qué enfoque es el adecuado? ¿Genera más desarrollo la conformación de un GLT en Belén, buscando el emprendedurismo y la planificación local, o un nuevo 5 estrellas en Arapey que emplea a un centenar de personas del pueblo? ¿Qué tipos de empleo? ¿Con qué formación y capacidades instaladas? ¿Quién toma las decisiones? ¿La estrategia de los ciudadanos debe ser generar esas capacidades locales, o emplearse en la localidad vecina?

El PAST no cuenta –en el lapso analizado- con herramientas que le permitan captar grandes inversiones, por lo que la opción parece ir en el sentido de crear las capacidades y movilizar los recursos locales. Pero como vimos, en muchos casos esas capacidades y recursos no están dados para el desarrollo turístico. Por otra parte, relacionado con lo que se viene diciendo, es necesario discutir otros aspectos del modelo de la inversión exógena, que tienen que ver con el desarrollo territorial. Aspectos que debe abarcar la construcción colectiva de futuro, el desarrollo cultural, institucional, y político local. En esos aspectos, y no solo en el empleo está también el desarrollo.

PARTE VII

Conclusiones

Este trabajo se propuso brindar datos y reflexiones en relación a la medida en que las dimensiones social e institucional pueden incidir en los resultados de la ejecución de instrumentos de política pública en los territorios y por qué.

El programa como instrumento de creación de oferta/producción turística desde los territorios se ha enfrentado a la constatación de un diseño con unos territorios; y ha resultado una aplicación que ha tenido que tener en cuentas las dimensiones social e institucional de cada uno, singulares, desiguales, y por tanto de respuesta distintas a estímulos similares.

De acuerdo a la teoría dijimos que las políticas públicas contribuirán al desarrollo sostenible si logran promover capacidades locales y movilizar los recursos territoriales, en especial a través de la creación de institucionalidad que favorezca la creación de consensos.

Hemos visto, que esto fue posible, al menos de manera incipiente, en algunos territorios a través de los GLT, en otros no fue posible, o adquirió formas menos elaboradas, y más básicas. Si aceptamos que estos espacios son embriones de institucionalidad para crear consenso, no es algo que estuviera previsto en el diseño del PAST. Lo que estaba previsto era espacios para las empresas, las cuales no existían.

También es posible asignar la movilización de recursos y la promoción de capacidades locales a otro tipo de herramienta que no es producto del diseño original del PAST, sino de su ejecución, como los fondos PPD-MINTUR que estimulan los proyectos colectivos en base a la formación de capacidades.

En estos territorios, las inversiones previstas originalmente por el PAST pueden haber servido en algún caso de motivación a crear esos espacios de consenso y movilización de recursos (especialmente en Chapicuy), pero no parece haber sido el motivo

principal³⁶. Sino que el motivo, más allá de lo dicho, parece haber sido la aparición de esas instancias de trabajo conjunto, de asistencia técnica, de contacto con las instituciones, etc. Incluso, en estos espacios, se llegan a canalizar demandas que no tienen que ver directamente con la actividad turística, sino con el devenir de las comunidades en general, lo que también evidencia la necesidad de creación de institucionalidad efectiva para la canalización de las demandas.

Estos GLT o proyectos PPD-MINTUR, son instancias, donde con mayor o menor éxito se generaron espacios para lograr lo que propone MÉNDEZ (2002), donde se: “permitan que exista un clima social que movilice recursos para el desarrollo, introduciendo novedades que mejoren una situación anterior; generen redes de cooperación que fijen objetivos o proyectos comunes; desarrolle instancias de formación en los actores.”

Por tanto, referente a la pregunta problema, la ejecución del programa debió generar nuevas herramientas, distintas al diseño para intentar promover esas instancias institucionales para la creación de consensos, luego de conocer las características que adquirieron las dimensiones social e institucional en cada territorio.

Otro de los supuestos teóricos referidos, se basa en que dependerá del modelo de turismo y de territorio, la relación que aquella actividad tenga con el desarrollo (FILARDO, 2009) (LEAL, BORRELLI, RUNDIE, 2013). Esta afirmación, se puede comprobar con las distintas reacciones de los territorios al modelo aplicado por el PAST. Vimos que un territorio con una atractividad relativa pero con escasa diversificación productiva y con dificultades para movilizar recursos y capacidades locales hacia la actividad turística, tenderá a generar un modelo de desarrollo exógeno (como el caso de Chapicuy); un territorio con mayores posibilidades de movilizar recursos y con capacidades locales con relación al turismo, irá hacia un modelo de desarrollo con contenido endógeno (caso de Guichón o Belén). Como se expresaba más arriba, no estamos diciendo –en esta instancia- cuál es el más adecuado, sino que son resultados distintos.

³⁶ Es posible que esto se de en otros territorios donde el PAST se aplica, pero no en los estudiados en este trabajo.

También se sostuvo, que cualquier territorio puede generar actividad turística, creando atractividad a través de la gestión (BERTONCELLO, 2002). ¿Cuál es la diferencia entre Belén y Constitución, siendo que cuentan con recursos turísticos relativamente similares³⁷? O más aún, ¿cuál es la diferencia entre Belén, y Chapicuy, cuando éste tiene un mayor atractivo relativo? Sin dudas, las capacidades locales y la movilización de sus recursos, para a través de la gestión, crear atractividad.

Pero esas condiciones, no se dan de similar manera en todo territorio, en algunos no es posible generarlas, al menos en el mediano plazo. Por lo tanto, las políticas públicas deberán tomar ese desafío en su diseño e implementación, cuestión difícil de resolver si no se piensa, no ya en mediano, sino en largo plazo.

Se supuso que los modelos verticalistas no contribuyen al desarrollo, y que es en los procesos de desarrollo local, desde las fuerzas de la comunidad donde se encontrarán soluciones para el aumento de la competitividad y la transformación (DINIZ & MOSQUETE, 2011). Este supuesto, si no es acompañado por otros, como el análisis y el trabajo sobre las capacidades locales y los recursos territoriales, es incompleto. Como vimos, a veces las “fuerzas de la comunidad” no cuentan con los elementos y herramientas necesarias para buscar esas soluciones al desarrollo. La participación de las instituciones públicas, de forma coordinada y descentralizada es vital. Haciendo énfasis en la construcción compartida de conocimiento desde el territorio. La actividad turística, al igual que otras, necesita además de las instituciones que se dedican al emprendedurismo, al medio ambiente, a la cultura, al deporte, etc. No se agota en la actividad en sí misma, más en el turismo donde la cadena de valor es extendida. Es necesario crear ambientes de desarrollo territorial generales, más que sectoriales.

En este punto, retomamos lo que dijimos en la exposición teórica, donde manifestamos que un factor inductor de procesos innovadores y sustentables, es la participación de instituciones públicas que comparten el protagonismo de proyectos comunes con el resto de los actores del territorio. Esto es difícil de lograr si Municipios, Intendencias y Ministerios tienen prioridades distintas, o menos que eso,

³⁷ Más arriba en el FAS manifestamos la diferencia de recursos entre ambas, pero esa misma diferenciación nace – en parte- de la gestión.

indiferencia a los procesos propuestos por las demás instituciones. Es necesario apostar por el fortalecimiento de las instancias locales de gobierno para que puedan convertirse en promotores del desarrollo. Esto, como vimos, influye directamente en la aplicación del PAST en los territorios, como una característica de la dimensión institucional.

Podemos decir que sería necesaria una adecuación en los procesos de diseño de este tipo de programas de desarrollo, donde se le brinde una mayor atención a las dimensiones social e institucional de los territorios, a la misma vez que a los aspectos del mercado y de los inventarios de atractivos turísticos. Los tiempos de diseño deben adecuarse a esta condición.

Asimismo, si bien es necesario conocer las tendencias internacionales del turismo para ganar en competitividad, de la misma manera, no es adecuado trasplantar realidades, sino realizar los análisis territoriales más certeros posibles para conocer qué tipo de tendencias se podrán atender dadas las características de éstos territorios y lo que su producción turística puede dar.

Los programas de desarrollo turístico, y en general todos los programas de desarrollo, deben continuar afinando las herramientas para que realmente puedan ser una vía de desarrollo territorial. Tampoco se debe olvidar el sentido humano de estos instrumentos, que deben apostar también a la emoción, y a la construcción o reforzamiento de los elementos identitarios locales que hagan del desarrollo un compromiso de la comunidad. Las instituciones de los tres niveles de gobierno, deben generar condiciones para que los actores de los territorios puedan –además de los objetivos concretos de realización de corto plazo- plantearse objetivos estratégicos de desarrollo como grupo humano, en base a la credibilidad de las actuaciones y a la creación de futuros comunes.

La ejecución descentralizada, no solo descentralizada desde la capital nacional, sino desde las departamentales, es decir, directamente en los territorios mismos, parece ser un postulado indiscutible a la hora de aplicar instrumentos políticos.

El PAST no deja de ser un impulso exógeno, por más que se haya intentado territorializar, y cuando se aplica en lugares donde –además de la dimensión turística– las dimensiones social e institucional demuestran carencias para generar impulsos propios hacia un proyecto de desarrollo, los esfuerzos pueden diluirse a largo plazo sino se generan las condiciones territoriales para ello.

Finalizando, las dimensiones social e institucional influyen decididamente en la aplicación de programas de desarrollo, porque como se vio aquí, son los individuos – asociados o individualmente– quienes producen actividades turísticas. Más aún si dichas dimensiones fueron subvaloradas en el diseño de programas y proyectos, por más que la aplicación intente tomarlas en cuenta en la ejecución con más o menos éxito. El desarrollo turístico no es un fin en sí mismo, está relacionado al desarrollo sin adjetivos, por tanto se deberá tender a la complejización de sus aspectos para aportar a las sociedades.

La producción de oferta turística desde los territorios debe procurar el desarrollo territorial, esto es, tener en cuenta las singularidades de cada uno de los territorios, y apostar a trabajar y aportar en los aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales, institucionales y políticos. Entendemos que esto podría ser posible trabajando para crear y movilizar capacidades y recursos territoriales desde el diseño mismo de los proyectos y programas. Se trata pues, de la territorialización de las políticas de desarrollo.

FIN

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ANTÓN, D. (2011), “Villa Constitución no se rinde”, http://www.raicesuruguay.com/raices/anton_villa.html
- ALVAREZ SOUZA, A. (2005), “La contribución del turismo al desarrollo integral de las sociedades receptoras. Aspectos teórico-metodológicos”, *Política y Sociedad*, Vol. 42 Núm. 1: 57-84.
- BALBI, L., MARTINEZ, F. & CHALAR, L.(2009) , Contribución del asociativismo al sector turístico. Estudio de caso del Corredor Termal Uruguayo. FHCE, Programa de Apoyo a la Realización de Proyectos de Investigación para Estudiantes. CSIC.
- BARRETTO, M., BURGOS, R., FRENKEL, D. (2013), “Turismo, Políticas Públicas y Relacoes Internacionais, DRAFT.
- BERTONCELLO, R. (2002), “Turismo y Territorio, otras prácticas, otras miradas”, *Revista Aportes y Transferencias* n° 6, 29-48.
- BOISIER, S. (2004), “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico”, *Estudio Sociales*, Vol. 12, N° 23, enero-junio.
- BOISIER, S. (2001), “Desarrollo Local, de qué estamos hablando?”, en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- BOISIER, S. (1990), “Territorio, Estado y Sociedad: Reflexiones sobre Descentralización y Desarrollo Regional en Chile”, Universidad Católica de Valparaíso.
- CALVO DRAGO, J. (2005), “El Enfoque Territorial en las Políticas Públicas”, Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala.
- CAPECE, G. (2010), “Turismo, Planificación Estratégica, Agenda XXI, Identidad, Sustentabilidad y Proceso Económico. Un Balance Social, Político y Económico Complejo”, en “Turismo y Gobierno”, BOTO, L. Compilador, Fundación Proturismo, FAPPU, Buenos Aires.
- CAPECE, G. (2002), “La necesidad de abandonar los dogmas”, EMPTur. Seminario Taller, Mar del Plata, agosto.
- CARAVACA, I., GONZALEZ, G., SILVA, R. (2005), “Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial”, *revista eure* (Vol. XXXI, N° 94; pp. 5-24, Santiago de Chile, diciembre)

CATULLO, R. (2006), "Ciudades relocalizadas, una mirada desde la antropología social". Biblos. ISBN: 9789507865459.

CORIOLOANO, Luzía (2006), Turismo: "Práctica social de apropiación e dominación de territorios", en "América Latina, cidade, campo e turismo", 367-378, CLACSO, San Pablo.

CRUZ, R. (2005), "Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado", Geosul, Florianópolis, v. 20, n. 40, p 27-43, jul./dez.

DINIZ, K., MOQUETE, S. (2011), "El turismo en la dinámica territorial. ¿Lógica global, desarrollo local?", Estudio y Perspectiva del turismo, vol.20 no.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires feb./abr.

ENTRENA DURAN, F. (2010), "Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización", s/d.

ELLIOT, J. (2005), "Turismo, Política y Administración del Sector Público", Unidad Técnica de Evaluación y Control, México D.F.

FERRER, J. (2011), "Hacia la generación de ideas de Ordenamiento para un desarrollo turístico sustentable de Villa Constitución", Proyecto de Extensión, Regional Norte, Salto.

FILARDO, V. (2009), "Impactos socio-territoriales en Turismo. Estudios de Casos: Andalucía y Uruguay", Tesis de Doctorado, Universidad de Granada.

GONZÁLEZ ROMERO, G. (2006), "Innovación Territorial y Políticas Públicas", Boletín de la AGE N° 42.

GOULET, D. (s/f), "¿Qué es el desarrollo después del posmodernismo?"

GUTIERREZ, R. (2007), "Conversación con Sergio Boisier", Ciencias Sociales Online, Vol. IV, No. 2. Universidad de Viña del Mar – Chile, Julio.

IRISITY, M. (2011), "El turismo como alternativa de desarrollo local", s/d.

KAUFFER, E. (s/f), "Las políticas públicas: algunos apuntes generales", s/d.

MENDEZ, R. (2002) "Innovación y desarrollo territorial, algunos debates teóricos recientes", EURE (Santiago) v.28 n.84 Santiago.

MERINERO, R., ZAMORA, E. (2009), "La colaboración entre los actores turísticos en ciudades patrimoniales. Reflexiones para el análisis del desarrollo turístico", Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 7, N°2, págs. 219-238.

MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE (2011), Anuario.

MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE (2010), Plan Nacional de Turismo Náutico.

MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE (2010), Asistencia Técnica para la Reingeniería de los Servicios Municipales de Turismo de Salto y Paysandú.

MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE (2009), “Plan Nacional de Turismo Sostenible, 2009-2020”.

MONCAYO JIMÉNEZ, E. (2002), “Nuevos Enfoques Teóricos, evolución de políticas regionales e impacto territorial de la globalización”, ILPES, Santiago de Chile.

LEAL, J., BORRELLI, J., RUNDIE, C. (2013) “Turismo, empleo y desarrollo en el litoral termal de Uruguay”. Revista Estudios y Perspectivas en Turismo del Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos (CIET). Buenos Aires. ISSN 1851- 1732.

LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1999), “Política Turística y Territorio en el escenario de cambio turístico”, Boletín de la AGE N° 28, págs. 23-28.

OLAVARRÍA GAMBI, M. (2007), “Cuadernos de Trabajo” n° 11 Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas.

QUINTANA, C. (s/f), “Espacio Turístico y Medio Ambiente, Política Pública de Turismo y Territorio en la región termal del Uruguay. Caso: Centro Termal Guaviyú (1957-2007)”, s/d.

REMUS FAVERO, I. (2004), “Planejamento Municipal do Turismo o Desenvolvimento (sustentável)”, Universidad de Caxias do Sul, Mestrado Acadêmico em Turismo.

REYES ÁVILA B., y BARRADO TIMÓN D. (2005), “Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión”, Cuadernos de Turismo, pp. 27-43.

SANTANA TURÉGANO, M. (2009), “Desarrollo Turístico y Desarrollo Socio-Económico: Un enfoque desde el nivel regional” Revista Brasileira de Docencia, Ensino e Pesquisa em Turismo, Vol. 1, n. 2, p. 63-88, Diciembre.

SANTANA TURÉGANO, M. (2003), “Formas de Desarrollo Turístico, Redes y Situación de Empleo. El caso de Maspalomas (Gran Canaria)”, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona..

SCHEJTMAN A. & BERDEGUE J., 2004, “Desarrollo territorial rural”, Debate y Temas Rurales N ° 1, Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural, www.rimisp.org.

VALLS, J. (2004), “Gestión de Destinos Turísticos Sostenibles”, Ediciones Gestión 2000, España.

VARISCO, C. (2008), “Desarrollo Turístico y Desarrollo Local: La competitividad de los destinos de sol y playa”, Tesis de Posgrado, Universidad Nacional de Mar del Plata.

VARISCO, C. (2007), “Sistema Productivo Turístico y Desarrollo Local”, Ciencias Sociales Online, Vol. IV, No. 2. Universidad de Viña del Mar – Chile.

VELASCO GONZÁLEZ, María, “Gestión de Destinos: ¿Gobernabilidad del Turismo o Gobernanza del Destino?”

ANEXO I

Pautas de Entrevistas

Referentes Locales

1. ¿Qué actividades cree usted que traerían o traen desarrollo a su localidad?
¿Cuáles son las actividades económicas más importantes de la localidad? ¿o qué actividad asocia con ésta localidad?
2. En su consideración ¿cuáles cuestiones son las que convocan a la población de su localidad? ¿Qué cosas los motivan a participar?
3. ¿Existen o existieron experiencias asociativas que hayan generado procesos que contribuyan al desarrollo de la localidad?
4. ¿Es posible identificar conflictos de intereses que sean un obstáculo en la localidad? ¿y acuerdos?
5. ¿Qué instituciones o individuos considera que son líderes en su localidad?
6. ¿Cómo definiría usted la identidad de su localidad?
7. Si tuviera que contarme, brevemente, la historia y el presente de su localidad ¿Qué me diría? ¿Y el futuro? ¿Cómo se imagina la localidad en 10 años?
8. En cuanto a la elaboración de proyectos productivos, culturales, sociales, que provean al desarrollo en general ¿entiende que las instituciones públicas brindan el apoyo necesario y acorde a esas necesidades?
9. ¿Usted cree que las opiniones de los ciudadanos y las organizaciones de su localidad son escuchadas y atendidas en las instituciones públicas locales, departamentales y nacionales?
10. Hablando de turismo. ¿Crees que es posible desarrollar el turismo en la localidad? ¿Por qué? ¿Podrían existir conflictos entre el turismo y otras actividades de la localidad, o la opinión de ciudadanos que sientan una amenaza a su forma de vida? ¿O limitantes para ese desarrollo? Separar las preguntas, o intercalarlas en el diálogo.
11. ¿Cuál es tu opinión en relación a la actuación del Ministerio de Turismo en tu localidad?

Pauta de Entrevista para Alcaldes

1. Si tuviera que contarme, brevemente, la historia y el presente de su localidad ¿Qué me diría? ¿Y el futuro? ¿Cómo se imagina la localidad en 10 años?
2. ¿Cómo definiría usted la identidad de su localidad?
3. ¿Cuál es su concepto de desarrollo?

4. ¿Qué actividades cree usted que traerían o traen desarrollo a su localidad?
¿Cuáles son las actividades económicas más importantes de la localidad?
(Hacerla separadas si no sale en la primer pregunta.)
5. En su consideración ¿cuáles cuestiones son las que convocan o movilizan a la población de su localidad? ¿Qué cosas los motivan a participar?
6. ¿Existen o existieron experiencias asociativas que hayan generado procesos que contribuyan al desarrollo de la localidad?
7. ¿Qué emprendimiento privado, público, colectivo o individual ha funcionado que usted considere importante para el desarrollo de la localidad?
8. ¿Es posible identificar conflictos de intereses que sean un obstáculo en la localidad? ¿y acuerdos?
9. ¿Qué instituciones o personas considera que son líderes dentro de la localidad?
10. Si tuviera que contarme, brevemente, la historia y el presente de su localidad ¿Qué me diría? ¿Y el futuro? ¿Cómo se imagina la localidad en 10 años?
11. En cuanto a la elaboración de proyectos productivos, culturales, sociales, que provean al desarrollo en general ¿entiende que las instituciones públicas brindan el apoyo necesario y acorde a esas necesidades?
12. ¿Usted cree que las opiniones de los ciudadanos y las organizaciones de su localidad son escuchadas y atendidas en las instituciones públicas locales, departamentales y nacionales?
13. A su entender ¿Qué rol juega el Municipio/Junta Local en los procesos de desarrollo de la localidad? ¿Tiene poder de intervenir en la realidad? ¿Cómo?
14. En líneas generales ¿Cómo se da la relación del Municipio/Junta Local con otras instituciones públicas?
15. Hablando de turismo. ¿Crees que es posible desarrollar el turismo en la localidad? ¿Por qué? ¿Podrían existir conflictos entre el turismo y otras actividades de la localidad, o la opinión de ciudadanos que sientan una amenaza a su forma de vida? ¿O limitantes para ese desarrollo?
16. ¿Conoce por qué se está aplicando el Programa en ésta localidad?

Pauta para Dirección Nacional de Turismo.

- 1 ¿Cómo definiría el concepto desarrollo? ¿Y desarrollo turístico?
- 2 ¿Qué rol juega el Ministerio en relación al desarrollo turístico?
- 3 ¿Cuáles son los argumentos en los que se basa la política del Ministerio?
- 4 ¿Cómo se relaciona el Ministerio con las Intendencias? ¿Y con los Municipios? ¿Cuáles son los principales conflictos? ¿Y las alianzas? ¿Y en particular en los territorios donde se aplica el PAST?
- 5 Teniendo en cuenta que la aplicación del PAST tiene un fin. ¿Cuál será el relacionamiento del Ministerio con los territorios intervenidos una vez que finalice el programa en relación a la gestión turística?

Antes de comenzar la aplicación del Programa, ¿con qué actores creía que se iban a encontrar en el territorio?

6. ¿Cree que es posible que en los territorios de referencia se desarrollen productos turísticos? ¿Por qué?

(Si no se diera en las respuestas anteriores) A su juicio, ¿qué aspectos son necesarios en un territorio para que ocurra el desarrollo turístico?

7.- ¿Cree que los actores de los territorios tienen instancias de participación donde influir en la política turística del país, o en la generación de proyectos? ¿El Ministerio promueve esas instancias?

8.- ¿Cómo ve la institucionalidad turística en los tres niveles de gobierno? ¿Es posible descentralizar la gestión turística en estos territorios?

9.- Teniendo en cuenta que el PAST se aplica en territorios que tienen una especialización productiva vinculada a actividades no turísticas, ¿Cómo puede influir esa característica en el desarrollo de la actividad turística?

Si no salió en la respuesta a la pregunta anterior, preguntar:

10.- Si por definición los territorios son singulares, ¿cómo influyen los aspectos sociales y culturales a la hora de aplicar los programas y proyectos de su institución? ¿Existen herramientas adaptables a esas situaciones?

11.- ¿Cualquier territorio puede ser turístico? ¿Por qué?

Pauta para Coordinación del PAST

1.- Si tuviera que definir desarrollo ¿qué diría? ¿Y desarrollo turístico?

2.- ¿Qué rol tiene el PAST en la promoción del desarrollo? ¿De qué manera?

3.- ¿Qué aspectos del territorio se tienen en cuenta en el diseño y aplicación del PAST?

4.- ¿Cuál es la relación del PAST con otras instituciones? ¿Cómo cree que son esas relaciones?

5.- ¿Cómo ve la institucionalidad turística en los tres niveles de gobierno?

6.- Hablando de Chapicuy, Guichón, Constitución y Belén. ¿Es posible descentralizar la gestión turística en estos territorios?

7.- ¿Cree que el PAST tiene la capacidad de generar cambios cualitativos en el territorio?

8.- Antes de empezar la ejecución ¿Con qué actores pensabas encontrarte en los territorios de aplicación?

9.- ¿Por qué se eligieron esos territorios?

10.- Si por definición los territorios son singulares, ¿cómo influyen los aspectos sociales y culturales a la hora de aplicar los programas y proyectos de su institución? ¿Existen herramientas adaptables a esas situaciones?

11.- Teniendo en cuenta la realidad actual en localidades como Guichón, Belén, Constitución y Meseta de Artigas ¿Ve viable que allí surjan y se mantengan productos turísticos que tengan demanda?

- 12.- ¿Cómo evalúa la respuesta del territorio a la aplicación del PAST?
- 13.- ¿Por qué estos territorios donde interviene el PAST deberían generar actividad turística? ¿Pueden existir conflictos entre la actividad turística y otras actividades productivas?
- 14.- ¿Todo territorio puede ser turístico? ¿Por qué?

Pauta de Entrevista para Instituciones Públicas que actúan en el territorio.

- 1.- ¿Qué es desarrollo para usted?
- 2.- ¿Qué rol tiene su institución en la promoción del desarrollo?
- 3.- ¿Cómo se relaciona con otras instituciones para conseguir los objetivos?
- 8.- ¿Cuál y cómo es la relación con los gobiernos de tercer nivel?
- 9.- ¿Y con las organizaciones sociales?
- 4.- ¿Existen distintos enfoques sobre desarrollo entre las instituciones que trabajan en el territorio? Si existen, ¿genera conflictos?
- 5.- ¿Los servicios institucionales tienen dificultades para llegar al interior de los departamentos?
- 6.- ¿Cree que los ciudadanos del interior de los departamentos tienen dificultades para acceder a sus servicios?
- 7.- En cuanto a las actividades económicas, ¿cuáles son las prioritarias para su institución y por qué?
- 10.- Si por definición los territorios son singulares, ¿cómo influyen los aspectos sociales y culturales a la hora de aplicar los programas y proyectos de su institución? ¿Existen herramientas adaptables a esas situaciones?
- 11.- ¿Si tuviera que describir la realidad de los territorios de... qué diría?

Pauta de Entrevista para Direcciones de Turismo de Paysandú y Salto

1. ¿Cuál es el rol de su Dirección?
2. ¿Cuáles son las prioridades para su Dirección?
3. ¿Con qué direcciones municipales se relaciona más habitualmente su Dirección? ¿Y con otras Instituciones públicas?
4. ¿Cómo es la relación con los Municipios/Juntas Locales?
5. ¿Cuál es el relacionamiento de la Dirección con los actores privados? ¿Con qué actores se vincula preferentemente?
6. ¿Cómo definiría usted desarrollo turístico? Luego ¿Qué papel tiene su Dirección tiene algún papel en ese desarrollo?

7. Teniendo en cuenta que se está ejecutando un Programa BID del MINTUR en este departamento ¿Se alinea con la política turística departamental?
8. ¿De qué manera las direcciones de turismo son tenidas en cuenta en las políticas nacionales de turismo?
9. En la actualidad las localidades de y ... ¿qué papel juegan para la política departamental de turismo?
10. Teniendo en cuenta la realidad actual en localidades como... ¿Ve viable que allí surjan y se mantengan productos turísticos que tengan demanda?
11. ¿Es posible que exista gestión turística desde estos territorios?
12. ¿Cree que el sector turístico enfrenta algún tipo de conflictos en la actualidad?
13. Según su opinión ¿Cuáles son los actores – públicos y privados - más influyentes del sector turístico en el departamento?
14. ¿Qué papel tiene el turismo en el desarrollo del departamento?
15. ¿Todo territorio puede ser turístico? ¿Por qué?