

**Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**  
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO | UNIVERSIDAD de la REPÚBLICA

# **EL TRINOMIO**

**TURISMO-PATRIMONIO-AMBIENTE**  
como **ESTRATEGIA:**  
una mirada a la ruta 11, corredor de desarrollo turístico

**MAESTRANDA:** Arq. SILVANA CABRERA  
**TUTOR:** Dr. Arq. PABLO LIGRONE

diciembre 2019







## AGRADECIMIENTOS

A Omar, mi compañero de vida, por incentivar-me a tomar este camino y recorrerlo juntos. Sin su apoyo incondicional y el aliento constante, este proceso difícilmente hubiera sido posible.

A Pablo Ligrone, mi tutor, por su apoyo, compromiso y dedicación. Por el acompañamiento cordial y alegre. Todas sus contribuciones guiaron y enriquecieron enormemente este proceso.

A mi familia, por el afecto, por acompañarme y tolerar las ausencias.

A mis amigos y compañeros de trabajo, que de alguna u otra manera fueron parte de este recorrido, por el impulso a continuar y el apoyo permanente.

| 3

A todos los representantes institucionales y técnicos de las Intendencias de Canelones, San José y del Ministerio de Turismo, por su tiempo y colaboración.

A los emprendedores que compartieron desinteresadamente sus experiencias, sin sus aportes este trabajo hubiera sido otro.

A la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UDELAR, y a la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, por desarrollar este ámbito de formación, intercambio y crecimiento compartido.

A todos ellos un afectuoso agradecimiento.



# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I   PUNTO DE PARTIDA</b> .....	<b>17</b>
ANTECEDENTES DEL TEMA .....	19
EL TEMA Y SU RELEVANCIA.....	20
ESTADO ACTUAL DEL CONOCIMIENTO .....	26
ENCUADRE DE LA INVESTIGACIÓN .....	28
<b>CAPÍTULO II   MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>34</b>
LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DEL TURISMO.....	36
LOS COMPONENTES DEL ESPACIO TURÍSTICO.....	42
TERRITORIO-TURISMO-DESARROLLO .....	45
OPORTUNIDADES EN TORNO A LA RUTA 11.....	48
<b>CAPÍTULO III   EL TERRITORIO COMO CONSTRUCCIÓN IMAGINADA</b> .....	<b>64</b>
PATRIMONIO CULTURAL.....	66
TURISMO SOSTENIBLE .....	68
TURISMO RURAL   TURISMO DE NATURALEZA.....	71
TURISMO INTELIGENTE.....	73
REPRESENTACIONES SOCIALES DEL PAISAJE .....	76
MULTIFUNCIONALIDAD DE LA RURALIDAD .....	77
<b>CAPÍTULO IV   EL TERRITORIO COMO SOPORTE DE POLITICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>80</b>
INTERRELACIÓN ordenamiento territorial   turismo sostenible   medio ambiente.....	83
LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL TERRITORIO .....	89
INTERRELACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO CONCRETO.....	92
<b>CAPÍTULO V   UNA MIRADA A OTRAS EXPERIENCIAS</b> .....	<b>98</b>
MODELO DE GESTIÓN: Parques Naturales Regionales de Francia .....	100
MARCA TERRITORIAL: Costa Rica.....	103
CORREDOR TURÍSTICO: Pájaros Pintados .....	105
SÍNTESIS .....	108
<b>CAPÍTULO VI   POTENCIALIDADES DEL TERRITORIO</b> .....	<b>110</b>
LOS COMPONENTES DEL ESPACIO TURISTICO RUTA 11.....	115
I.I EJE COSTERO RURAL BOCA DEL CUFRÉ-ECILDA PAULLIER .....	121
I.II EJE PATRIMONIAL SAN JOSÉ DE MAYO-SANTA LUCIA-CANELONES .....	125

I.III EJE AGROALIMENTARIO SANTORAL CANARIO.....	133
I.IV EJE ECOLÓGICO COSTERO LAGUNA DEL CISNE-ESTACIÓN ATLÁNTIDA-ATLÁNTIDA ..	135
ÁREA PROTEGIDA HUMEDALES DEL SANTA LUCIA.....	139
II.I PROGRAMA DE DESARROLLO DE DESTINOS TURISTICOS EMERGENTES .....	142
DESAFÍOS EN TORNO AL CORREDOR TURÍSTICO .....	148
LA RELEVANCIA DEL TURISMO EN EL ÁREA METROPOLITANA.....	150
LA RURALIDAD METROPOLITANA EN TORNO AL CORREDOR.....	153
CORREDOR GASTRONÓMICO: revalorizando la vocación del territorio.....	156
<b>CAPÍTULO VII   EL TERRITORIO ENCONTRADO .....</b>	<b>160</b>
PAISAJE MARES DE PIEDRA.....	165
I.I MAL ABRIGO.....	169
I.II COLONIA AMÉRICA.....	175
I.III ARTICULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE MAL ABRIGO Y COLONIA AMÉRICA.....	179
LA RUTA ENOTURÍSTICA CANELONES-MONTEVIDEO RURAL .....	181
CIRCUITO DEL AGUA Y LA VIDA DE LA LAGUNA DEL CISNE .....	187
SÍNTESIS .....	194
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>196</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>212</b>



# INTRODUCCIÓN



En Uruguay el turismo se perfila como una política de Estado. Así lo evidencia el marco normativo vigente, la aprobación del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2030, así como la aplicación de múltiples acciones sostenidas en el tiempo para posicionar a la actividad. El turismo es la principal actividad generadora de divisas en el país, por sobre los rubros tradicionales de exportación (Uruguay XXI, 2017) con un crecimiento interanual sostenido, constituyendo en 2018 un 8,6% del PBI nacional mientras concentró el 6,34% de los empleos (MINTUR, 2018a). Esta relevancia está integrada históricamente en las expectativas de la opinión pública siendo, año tras año, un tema recurrente en los medios de comunicación con influencia notoria en las estrategias de múltiples actores sociales y agentes económicos, motivador de las diversas estrategias de promoción de los destinos nacionales.

## EL OBSERVADOR

NACIONAL > CONTAMINACIÓN

### ¿Cuándo dejará de haber cianobacterias en las playas?

La producción ocurre en los embalses y las algas llegan hasta el río de la Plata pero es esperable que se vayan



Camilo dos Santos

La aparición de cianobacterias en las playas de Montevideo, Maldonado y Rocha marcó la temporada de verano. Muchos turistas, alertados por su peligrosidad, prefirieron las termas de Paysandú y Salto para vacacionar en la semana de Carnaval, según dijo a *El Observador* el encargado de la torre de control de Tres Cruces, Osvaldo Torres.

¿Cuándo dejará de haber cianobacterias en la costa este del país? "Es de esperar que en marzo o abril empiecen a irse, y que en junio ya no haya nada", explicó el biólogo Guillermo Chalar.

La floración de estas algas es cíclica. La reproducción sucede en verano, cuando se dan dos condiciones fundamentales: temperaturas altas y luz solar. Esta producción ocurre en los

**Figura 1: Noticia de prensa. ¿Cuándo dejarán de haber cianobacterias en las playas?** El Observador. Publicado el 28 de febrero de 2019.

El turismo de sol y playa es la principal modalidad aunque, paulatinamente, se intenta diversificar la oferta y desestacionalizarla. Eventos medioambientales recientes que han afectado la actividad turística, dejan en evidencia que, para el desarrollo de una política de turismo, no alcanza con una visión sectorial sobre el tema, así como la fragilidad de enfocar la oferta en un único producto turístico. En efecto, en la temporada estival del año 2019, episodios de precipitaciones por sobre la media, masivas floraciones de cianobacterias en la costa Este – producto de las intensas lluvias, temperaturas elevadas y modos de aplicación de paquetes de agroquímicos asociados a la producción agointensivas en vastas extensiones–, y, las medidas económicas devaluatorias en Argentina<sup>1</sup>, tuvo como resultado un descenso de casi el 30% de los turistas ingresados al país en el primer trimestre del año.

Esto subraya la necesaria desestacionalización de la actividad y la diversificación de la oferta turística.

En esa línea de trabajo, el MINTUR ha realizado una regionalización turística del país<sup>2</sup>, a efectos de implementar programas de desarrollo de carácter regional que impulsen nuevos destinos turísticos a través de la cooperación público-público y público-privada entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales, los Municipios y los operadores privados. El ejemplo más destacado de esta política lo constituye el Corredor Pájaros Pintados, caso que será presentado posteriormente. En el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2030, con la finalidad de que el impulso de nuevos destinos cuente con un abordaje integral de los diversos componentes que involucra la actividad, se han definido tres ejes de actuación: Eje 1 planificación, gestión del territorio y diversificación de la oferta turística; Eje 2 empleo, emprendedurismo, formación e inclusión social; Eje 3 marketing, promoción y comunicación.

Asimismo, en los Gobiernos Departamentales y Municipales, la promoción del turismo forma parte de la actividad tradicional desde hace décadas, enmarcada en las atribuciones, competencias y cometidos, como parte intrínseca del gobierno y administración del territorio.

En tanto el territorio es el sustento del turismo, en esta coyuntura de crecimiento de la actividad

**¿Cómo es el vínculo entre el turismo, el ordenamiento del territorio y el desarrollo sostenible?**

**¿El desarrollo de la política de turismo es sectorial o existe un abordaje transversal con foco**

---

1. Los turistas argentinos constituyen primordialmente un 65% del total.

2. El Ministerio de Turismo ha dividido el territorio nacional en cinco regiones turísticas: Región Norte (Artigas, Rivera y Tacuarembó), Región Este (Cerro Largo, Treinta y Tres, Lavalleja, Rochas y Maldonado), Región Metropolitana (Canelones y Montevideo), Región Centro-Sur (San José, Colonia, Flores, Florida, Durazno) y Región Pájaros Pintados (Soriano, Río Negro, Paysandú y Salto).

**en el territorio? ¿Constituye el turismo un proyecto de desarrollo sostenible para el país? ¿Es solamente de escala y responsabilidad nacional o también departamental y local?**

Tradicionalmente, los desequilibrios territoriales en torno al turismo en varias zonas del país, responden a decisiones en materia de desarrollo e inversión, en muchos casos, carentes de una visión integral del turismo y el territorio (OPP, 2017). Una limitada tradición planificadora, ha desconocido diversos recursos capaces de constituir componentes relevantes de una estrategia de desarrollo turístico. La habitual escasa valorización de los bienes patrimoniales y los recursos naturales del territorio, en términos generales, ha llevado a implementar insuficientes propuestas de desarrollo turístico a través de la recalificación de estos componentes. A esto se suma, que, al interior de las comunidades, aún el turismo no es percibido como una actividad económica capaz de complementar o sustituir otras actividades productivas tradicionales.

Con este marco de referencia, **la investigación se orienta al estudio de la relación entre el turismo, el ordenamiento y desarrollo del territorio** a través de un abordaje teórico, conceptual e instrumental. Se focaliza en la **potencialidad del trinomio turismo-patrimonio-ambiente para construir una sinergia transformadora en la planificación y gestión territorial**, como impulsor de desarrollo local y regional.

| 11

Se han seleccionado las variables turismo, patrimonio y ambiente porque se considera que son las claves sobre las que se debe actuar frente a los crecientes conflictos territoriales, como resultado de avances productivos de cuestionable sostenibilidad ambiental, para aprovechar las oportunidades que brindan los potenciales recursos de cada territorio concretos y la indispensable respuesta a la generación de políticas que orienten el desarrollo en el corto, mediano y largo plazo, o sea gobernar, no solamente administrar. Poner en debate el potencial estratégico del trinomio turismo-patrimonio-ambiente como herramienta de planificación territorial, pretende demostrar que es posible la articulación entre desarrollo productivo y sostenibilidad ambiental, a efectos de superar la falsa dicotomía Uruguay Productivo vs Uruguay Natural. En este contexto, se parte de la concepción de que la protección del ambiente y la valorización de los bienes patrimoniales pueden generar nuevas alternativas económicas a través del turismo, que permitan el desarrollo local de las comunidades. De esta manera, un círculo virtuoso entre desarrollo-producción-cuidado ambiental ha de ser capaz de generar nuevos caminos.

El territorio constituye el elemento diferencial que le da singularidad al destino turístico y lo convierte en un atractivo genuino que le permite competir con otros, el abordaje sistémico que proporciona el ordenamiento territorial, transversalizando las políticas públicas con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas de forma ambientalmente sustentable, contiene el enfoque estratégico necesario para afrontar una política de turismo sostenible. Por su parte, el turismo requiere de modelos complejos de análisis que permitan profundizar su abordaje y comprensión, y, articular las dimensiones económica, social, cultural, ambiental e institucional, en tal sentido, el ordenamiento territorial ofrece una visión integral del desarrollo.

A partir de esta problemática, el estudio se centra en el caso concreto del territorio de la ruta 11, partiendo de la hipótesis de que esta puede constituir un corredor turístico de desarrollo. Se elige este caso, reconociendo que dicho territorio es parte de una corona de transición entre el área metropolitana y la ruralidad. El *corredor de desarrollo*, es una estrategia de lectura, análisis, diagnóstico e interpretación que procura dar soporte conceptual, teórico e instrumental, a acciones y políticas planificadas que tiendan al desarrollo integrado de los diversos territorios atravesados y zurdidos por la ruta 11, con vistas a compensar los desequilibrios territoriales entre zonas más y menos favorecidas, a promover sinergias y a conformar y estructurar progresivamente una pieza territorial diversa y desencadenar multiplicidad de procesos de transformación y protección.

12 |

Esta estrategia, permite pensar en la reconversión de los territorios en destinos turísticos sustentables asociados a las características culturales y productivas de cada zona, diversificar las actividades productivas tradicionales, así como brindar oportunidades económicas a los pobladores que les posibilite mantenerse en las áreas rurales.

La ruta 11 es uno de los pocos conectores viales transversales *este-oeste* del país. En tal sentido, cuenta con una singularidad a ser valorada, en tanto es el nexo entre las rutas 1 y 3 –principales puntos de acceso de los turistas argentinos por el litoral oeste del país en tránsito hacia la costa oceánica– y la ruta Interbalnearia. Hasta hoy, los territorios no han sido capaces de desarrollar propuestas turísticas que logren captar parte de este flujo, sin embargo, se trata de una oportunidad latente. Esta oportunidad ya era vistas varias décadas atrás:

*“La Ruta 11 puede tener gran importancia de futuro si se la mejora. Se debe proceder a su ensanche y bituminización en todo su recorrido, desde Boca del Cufre hasta Santa Lucía. De ese modo se lograría una excelente conexión –mediante su entronque en Eilda Paullier en la Ruta 1– hacia los balnearios del Este. Esto ofrecería una alternativa*

*más al turista argentino, para trasladarse a aquellos balnearios por un camino diferente, dándoles la oportunidad de conocer nuevos panoramas y nuevas poblaciones, a la vez que hacer el recorrido más rápido por el descongestionamiento del tránsito y el hecho de que no le será necesario perder tiempo con la entrada a Montevideo” (Ramela, 1970, pp. 44-45).*

Ahora bien, como se verá a lo largo de la investigación, para que el turismo sea un recurso tangible al interno de las comunidades, el impulso de las mismas es determinante. En tal sentido, de los posibles proyectos de turismo, se seleccionaron ejemplos en el territorio que contaran con un fuerte componente de gestión comunitaria. Al respecto, vale destacar, que, a nivel internacional, Uruguay es reconocido como destino turístico, por las cualidades de su gente y por su genuina hospitalidad. Por lo tanto, la puesta en valor de las identidades locales y sus tradiciones es un componente a capitalizar. La frecuente presencia del país en guías internacionales especializadas en turismo, dan cuenta de esto.



## 10. Uruguay

Si Uruguay todavía no está en la lista de destinos sudamericanos imprescindibles, **el 2020 es el año perfecto para añadirlo**. Mientras las turbulencias económicas y políticas agitan la mayor parte del continente, **Uruguay se mantiene como un oasis de calma y estabilidad**: un país desarrollado y moderno que en los últimos años ha promovido una **agenda social progresista**, desde la legalización de la marihuana hasta la aceptación de los derechos LGTBI.



*El paseo marítimo de Piriápolis, en la costa de Rocha, Uruguay © EIOjoTorpe / Getty Images*

Con frecuencia Uruguay acumula elogios como la única "democracia plena" de Sudamérica y como líder del turismo sostenible y del respeto al medio ambiente. Pero **el mejor recuerdo que se lleva el viajero es el de su gente**, relajada y sencilla, y el de la sutil pero profunda belleza de sus paisajes, desde la alargada e indómita costa atlántica hasta la inmensidad de la Pampa.

**Figura 2: Uruguay entre los 10 mejores países para viajar en 2020** según la guía especializada Lonely Planet. *Best in Travel 2020: los 10 mejores países.*

La tesis se desarrolla en siete capítulos, en los que se realiza una aproximación multiescalar al territorio, confrontado tres capas que se superponen y se entrelazan: *el territorio como construcción imaginada, el territorio como soporte de políticas públicas* y *el territorio encontrado*.

El primer capítulo, punto de partida, refiere a la fundamentación de la temática seleccionada y su problemática, el encuadre metodológico de la investigación y su relevancia a nivel académico y a nivel pragmático, en especial como un aporte para el quehacer de las políticas públicas. Se realiza además, una revisión de estudios nacionales relacionados al vínculo entre el turismo y el ordenamiento territorial, así como el trinomio turismo-patrimonio-ambiente, a efectos de comprender el estado actual del conocimiento.

El segundo capítulo, se enfoca en el marco conceptual de la investigación. Se aborda la necesidad de reflexiones críticas sobre la construcción de conocimiento en el turismo y su análisis como sistema complejo, tomando como referente principal el modelo de Boullón (2006). Asimismo, se conceptualiza acerca de la relación entre territorio y desarrollo y, su vínculo estratégico con el ordenamiento territorial. Finalmente, se desarrolla un sistema de hipótesis acerca del rol de la ruta 11 como un corredor de desarrollo turístico.

El tercer capítulo, el territorio como construcción imaginada, aborda una serie de variables que sustentan la posibilidad de pensar el corredor ruta 11 como un territorio *otro*, a través del trinomio turismo-patrimonio-ambiente como estrategia de planificación territorial. De este modo, se analizan los conceptos de patrimonio cultural, turismo sostenible, turismo rural-turismo de naturaleza, turismo inteligente, representaciones sociales del paisaje y la multifuncionalidad de la ruralidad.

El cuarto capítulo, el territorio como soporte de políticas públicas, aborda las políticas de ordenamiento territorial, protección ambiental y turismo. Desde la transversalidad y el funcionamiento sistémico, observa al fenómeno complejo de construir y gestionar el territorio, desde e caso concreto de estudio. Se trata de una visión que procura trascender la sectorialidad y las fronteras administrativas para posibilitar enfoques sostenibles y consistentes.

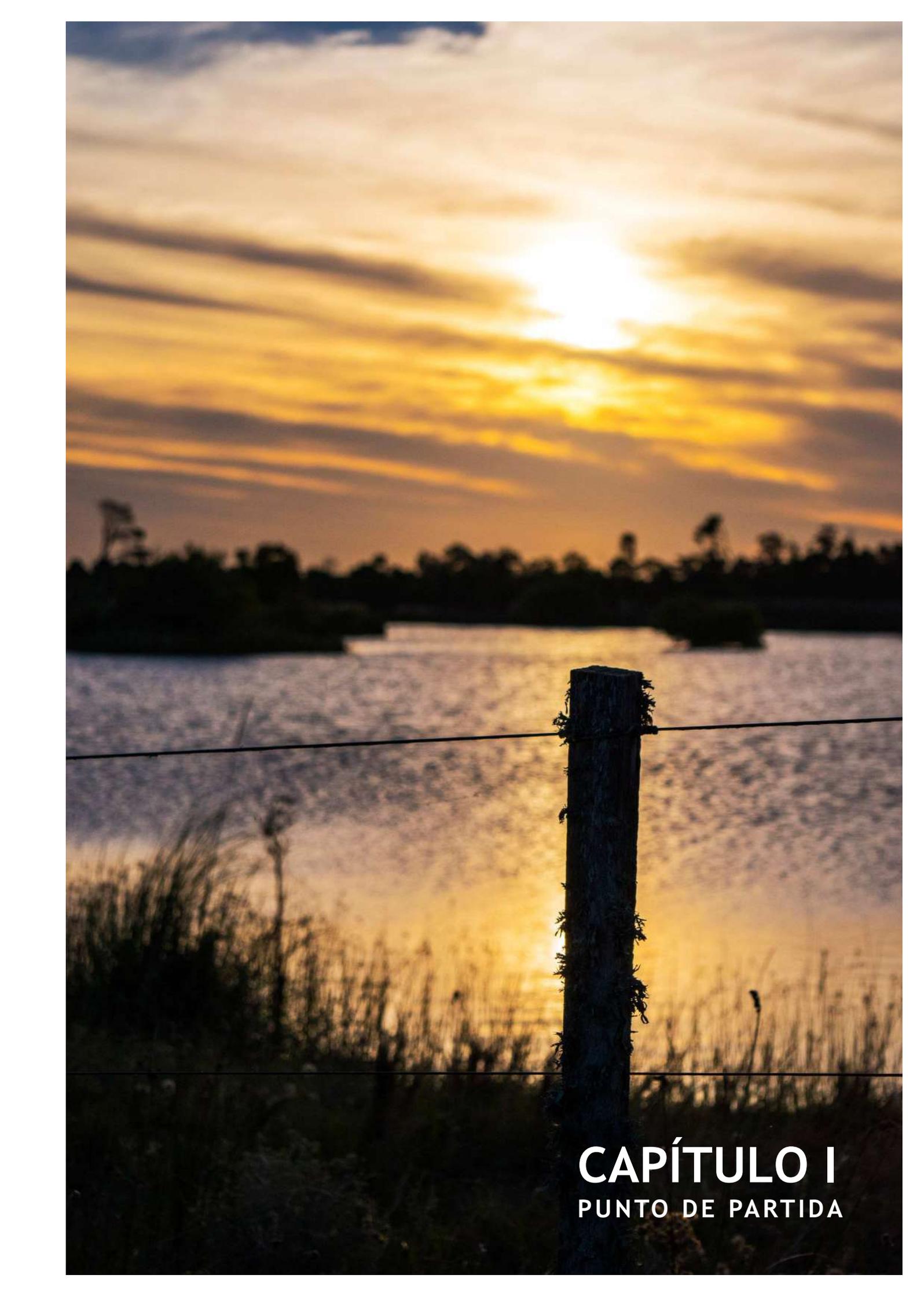
El capítulo cinco, una mirada a otras experiencias, aborda una serie de ejemplos en los que se han implementado diversos mecanismos de desarrollo territorial asociadas al turismo sostenible, en base a los recursos naturales y culturales del lugar. Se analizan tres casos

enfocados en tres componentes relevantes de una estrategia de turismo asociada al corredor ruta 11: el modelo de gestión de los parques naturales regionales de Francia, la marca territorial Costa Rica y su estrategia en torno a ser el país del mundo con mayor biodiversidad y finalmente, el corredor turístico Pájaros Pintados.

El capítulo seis, potencialidades del territorio, realiza un racconto de los espacios diferenciales atravesados por la ruta 11, cuyas dinámicas y carácter propio son reconocidas a efectos de visualizar un corredor turístico como sistema. Asimismo, se analizan dos actividades productivas relevantes para esta región, la ruralidad metropolitana y su importancia como productora de alimentos y la trascendencia económica del turismo. Atendiendo a estas vocaciones del territorio, se aborda el escenario de la *reproyección* de la ruta 11 como una ruta gastronómica.

El capítulo siete, el territorio encontrado, profundiza en el análisis del espacio turístico existente en el territorio concreto, a través del reconocimiento de cuatro experiencias presentes en el corredor, en las que el vínculo turismo-territorio es relevante.

Finalmente, las conclusiones surgidas de la investigación se organizan según tres visiones: el ordenamiento territorial como herramienta que transversaliza las políticas públicas, el territorio y su territorialidad y el turismo sostenible como herramienta de protección cultural, ambiental y desarrollo económico local; proponiendo luego una serie de recomendaciones para la gestión.

A photograph of a sunset over a body of water. The sun is low on the horizon, creating a bright orange and yellow glow in the sky. The water reflects the light, and the sky is filled with wispy clouds. In the foreground, a wooden fence post stands vertically, with a wire running horizontally across the frame. The background shows a dark silhouette of trees and a body of water.

**CAPÍTULO I**  
PUNTO DE PARTIDA



## ANTECEDENTES DEL TEMA

En la edición 2015 de la MOTDU, en la asignatura Taller de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se planteó como ejercicio académico re proyectar la ruta 11 bajo la consigna “Planificación del Eje ruta 11 concebido como un corredor de desarrollo y ordenamiento territorial”.

En dicho contexto, se llevó a cabo el trabajo “EL CAMINO HACIA EL MAR - ruta 11: corredor de desarrollo turístico-productivo” (Cabrera, S., Estramil, V., Fontes, O., Iglesias, G., Mercadal, L., Musso, L., & Peignonet, B., 2016). La metodología empleada por el equipo, consistió en la realización de un diagnóstico del territorio a través de sus múltiples dimensiones, un análisis F.O.D.A y un estudio multiescalar del posicionamiento de la ruta 11, a fin de reconocer las principales características, conflictos y oportunidades, así como los procesos locales y globales con influencia en esta pieza territorial.

De este modo, se sopesaron una serie de escenarios que sustentaron la definición de directrices, objetivos y lineamientos estratégicos a efectos de posicionar a la ruta 11 como un corredor turístico-productivo sostenible. Se reconocía además, una característica singular competitiva, ser la vía histórica que conectaba con la costa, lo que inspiró la *marca territorial “el camino hacia el mar”* y la construcción de la narrativa guía en la que se apoyaba la propuesta.

| 19

Con esta base, posteriormente se elaboró el trabajo “R 11: Corredor Turístico de Desarrollo” (Cabrera, S., 2017). Este, profundiza sobre la estrategia de situar a la ruta 11 en el circuito turístico nacional, a través del trinomio turismo-patrimonio-ambiente en el proceso de planificación territorial; propendiendo a la competitividad del corredor a nivel regional así como la complementariedad de sus atributos a nivel local.

La actual investigación surge como una evolución de dichos trabajos académicos, se nutre de los mismos, y, constituye un paso más en el estudio de un territorio concreto, plausible de ser puesto en valor a través de sus recursos, como sustento de un territorio otro.

## EL TEMA Y SU RELEVANCIA

La investigación se orienta al estudio de la relación entre el turismo y el ordenamiento del territorio a través de un abordaje teórico, conceptual e instrumental. A partir de esta conceptualización, se focaliza en la potencialidad del trinomio turismo-patrimonio-ambiente en la planificación territorial como impulsor de desarrollo local y regional. Al respecto, cabe destacar lo expuesto por Ligrone (2011):

*“la tríada Turismo-Patrimonio-Ambiente, incorporada a los instrumentos de planificación, tiene la ambición de convertirse en un paradigma que construya una sinergia transformadora, revolucionaria en el urbanismo, el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible” (p. 164).*

Tradicionalmente en nuestro país, el recurso principal del turismo ha sido el *sol y playa* en temporada estival. En 1969, la publicación “El Turismo en El Uruguay” daba cuenta, que, según datos estadísticos de los últimos 20 años, la industria turística dependía de los visitantes argentinos<sup>3</sup>, siendo los principales destinos Montevideo (54%), Atlántida y el resto de Canelones (8%), Piriápolis (14%), Punta del Este (13%) y Rocha (9%). Al respecto, se subrayaba:

*“Es difícil vender publicitariamente al Uruguay. Se cuenta con sólo cuatro meses de temporada y con el turismo concentrado en una zona del país, el Este. El resto del año dormimos una larga y tranquila siesta. La ausencia de atracciones de invierno es el índice más claro de una política turística unilateral” (Martínez Carril, 1969, p.30).*

En 1972, la Agencia para el Desarrollo Internacional, realiza una serie de recomendaciones para la aceleración del turismo en Uruguay, procurando extender la temporada turística. A partir de estas recomendaciones, el Gobierno Nacional, establece un sistema de prioridades para el desarrollo del turismo a partir de la definición de cuatro zona: 1. Montevideo y Punta del Este, 2. Colonia, 3. la costa atlántica entre Castillos y Chuy, 4. la zona termal. En igual sentido, en 1978, la OEA presenta el estudio “Desarrollo Turístico del Uruguay”, en el que se zonifica al país en seis zonas, a efectos de sopesar las posibilidades de desarrollo en torno al turismo y superar la estacionalidad de la actividad (Lombardo, 2015).

---

3. Los turistas argentinos constituían el 92% de los visitantes totales ingresados al país en 1947 (turistas totales ingresados al país: 156.000) y el 77% en 1967 (turistas totales ingresados al país: 456.000).

Como puede observarse, la estacionalidad del turismo, es una preocupación de larga data, sin embargo tras diversos esfuerzos para su diversificación, aún es de escaso desarrollo. Estrategias en los últimos 10 años, han procurado posicionar otros recursos como el turismo de naturaleza en las áreas protegidas, con incorporación de equipamiento de calidad a las mismas o el turismo de eventos y convenciones con obras de envergadura como el Centro de Convenciones de Punta del Este, entre otros programas y proyectos.

A partir de un paneo primario del territorio nacional, se sigue constatando una concentración geográfica de los atractivos de sol y playa más buscados por los turistas en Maldonado, Canelones, Rocha, Montevideo y, menormente, Colonia. Desde los años 80, el turismo termal concentrado en Salto y Paysandú, han generado foco de turismo desestacionalizado de impacto relativo destacable. Finalmente, el turismo de compras al influjo de las oscilaciones de los tipos de cambio con los países vecinos, hacen de ciertos polos urbanos de frontera sitios de turismo también desestacionalizado. Para el resto del país, el turismo, estival o no, es de baja o muy baja significación económica. Las Intendencias del interior del país no costero, han intentado durante décadas valorizar otros recursos: el patrimonio y la naturaleza.

En este contexto, tantas veces diagnosticado en estudios y discursos institucionales, se pueden relevar las oportunidades en regiones relegadas del foco del turismo plausibles de ser puestas en valor a efectos de poder construir su proyecto de desarrollo. En tal sentido, se elige la interacción de las variables turismo, patrimonio y ambiente atendiendo a que los bienes patrimoniales, tangibles e intangibles, y los recursos naturales de un territorio pueden constituir los principales componentes de un espacio turístico. En las páginas oficiales de presentación de las Intendencias, este tipo de atractivos es anunciado. Se pretende, entonces, reconocer en el territorio, su estructura, morfología, paisajes, historia, etc., a modo de singularidades, que apoyen su imagen de marca territorial en una eventual estrategia de desarrollo turístico. De forma complementaria, en la medida, que, los bienes patrimoniales y naturales son el sustento de los que se sirve el turismo, la generación de recursos económicos genuinos a partir de esta actividad productiva, puede asegurar la conservación de estos recursos.

El marco conceptual se aborda desde tres visiones. En primer lugar, desde el *ordenamiento territorial* y su función social, como herramienta que territorializa las políticas públicas. En segundo lugar, desde *el territorio y su territorialidad* como sustento de las representaciones simbólicas de una cultura, que incorpora a el análisis los conceptos de patrimonio y ambiente. En tercer lugar, desde el *turismo sostenible* como herramienta de protección cultural, ambiental

y de desarrollo económico local. La perspectiva del desarrollo sostenible a través de la mirada al territorio como sistema complejo, conceptos abordados en los próximos apartados, enmarcan esta conceptualización.

Este triple abordaje pretende acercarnos al potencial del *trinomio turismo-patrimonio-ambiente* como herramienta de planificación territorial; como sustento de un *paradigma otro*, por analogía con la acepción del término acuñada por Khun (1962). Vale considerar que para Khun todo salto en la evolución del campo del conocimiento se encuentra asociado a la ruptura con los sistemas anteriores, lo que ocurre cuando éste es incapaz de dar respuesta a nuevos problemas; esto conlleva una revolución que quiebra con los conceptos establecidos –los valores, las creencias y los métodos aceptados por una comunidad científica– y sienta las bases a nuevos paradigmas que sustituyen a los anteriores.

Resulta preciso indicar que cuando se habla de *territorio* no se hace referencia a una porción delimitada de suelo, sino que, con esta denominación, se reconocen y revalorizan las formas de vivir de una comunidad, donde el lugar es el resultado de una acción colectiva; o lo que Lotman (1996) denomina como la semiosfera: las representaciones simbólicas de una cultura.

22 |

La investigación afronta el estudio concreto del corredor constituido por la Ruta Nacional N°11 mediante la conceptualización aportada por del tríptico *territorio-territorialización-territorialidad* propuesto por Guibert (2016). Para la autora, el *territorio* es entendido como el “producto y producción de la evolución histórica de una sociedad. Espacio de representación y de realización de un poder. Como vector de la identidad social de un grupo territorializado” (diapositiva 3). Su significación se contrapone de forma categórica al concepto tradicional de territorio como delimitación administrativa jurisdiccional o como mero soporte físico. Complementariamente la *territorialización* determina la relación entre el hombre y el lugar; Lussault (2007) la define como la construcción social del área de un territorio, una construcción individual y colectiva. Por su parte la *territorialidad* está vinculada a procesos de identificación y apropiación (Debarbieux, 2008), como lugares de identidad. En tal sentido Raffestin (1986) entiende que “existe una coherencia entre territorio y territorialidad porque existe una coherencia entre la acción de una sociedad y la semiosfera” (p.183).

Este tríptico comprende, además, la evolución que en el tiempo ha tenido el concepto de territorio. Desde el territorio como *objeto* de atención pública (objeto de análisis y gestión), hacia una visión del territorio como *sujeto* de acción (Magri, 2011).

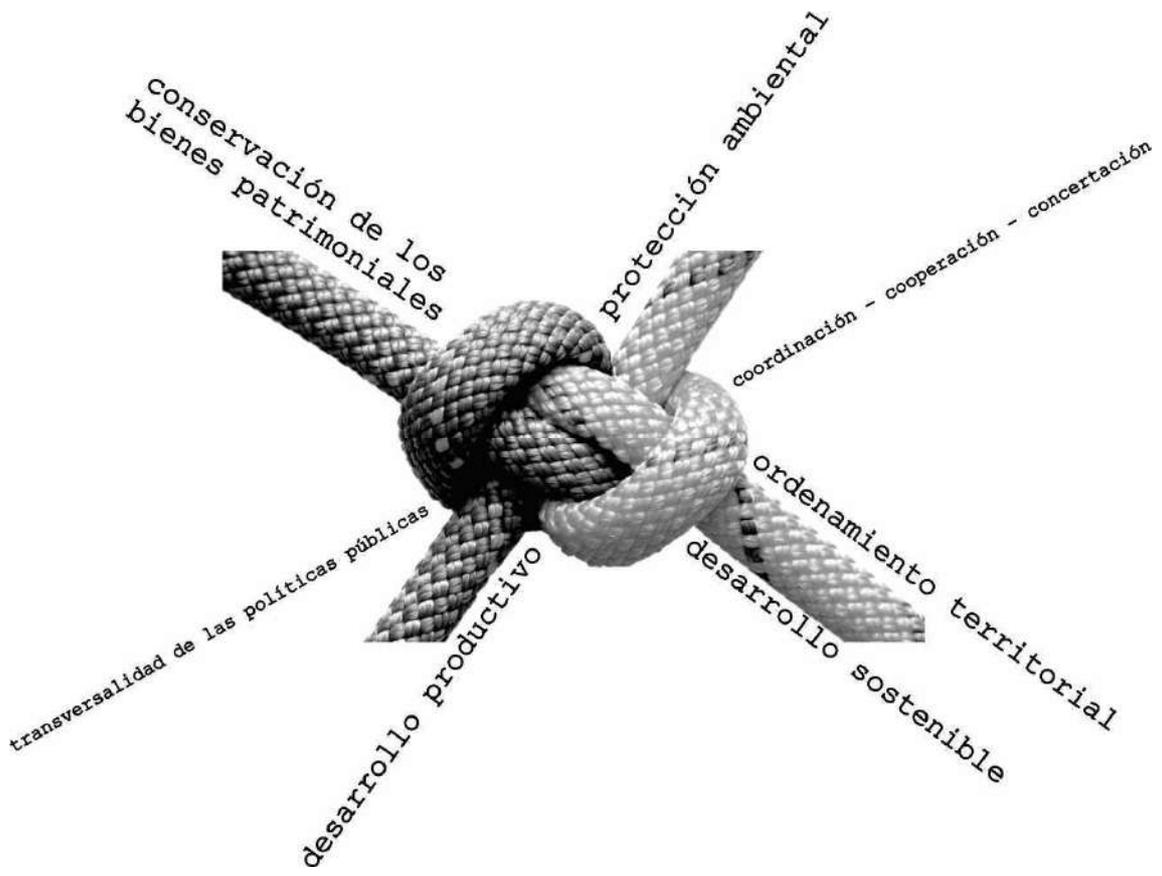
Se opta fundamentar el estudio a través del tríptico territorio-territorialización-territorialidad atendiendo, a que, la potencialidad de estos teóricos está sustentada en la caracterización y descripción del lugar existente y del lugar a construir, aspectos por los que se pretende transitar a lo largo de los territorios zurcidos por la ruta 11.

A esta conceptualización, se suma el entender al territorio como un proceso, en tanto es el medio donde se manifiestan las transformaciones locales y globales, producto de la evolución de la sociedad. Nogar (2009) realiza un análisis acerca de la evolución del concepto de territorio a lo largo de la historia, en la que señala que, actualmente “los territorios no son escenarios pasivos de soporte para el desarrollo, sino factores para la generación de ventajas competitivas” (p. 28). A esta definición nos filiamos cuando se propone pensar el corredor ruta 11 como *sustento de un territorio otro*.

En la medida que el desarrollo territorial depende, necesariamente, de las infraestructuras de comunicación, los aportes de teóricos como Stan Allen resultan especialmente esclarecedores máxime cuando se piensa en un corredor de desarrollo. A partir del urbanismo infraestructural, Allen (1997) propone repensar las infraestructuras desde el urbanismo, la arquitectura y el territorio, en cuanto estas proponen la creación del lugar mismo. Pensar la ruta 11 como un corredor turístico, a través de sus enfoques, implica ir a la esencia de dos aspectos del turismo. Por un lado, el turismo como itinerario en el que, los lugares y los recorridos, son piezas relevantes engarzadas. Por otra parte, el turismo como soporte de un corredor de desarrollo, considerando su dimensión económica, social, ambiental y cultural. El corredor por tanto, es una estrategia que procura compensar los desequilibrios territoriales entre zonas más y menos favorecidas a través del desarrollo integrado. Pensar en un territorio otro en torno a la ruta 11 a partir de esta conceptualización, tiene como sustento lo señalado por Ligrone (2011):

*“Hay momentos en la vida de una ciudad o de un territorio que demandan una nueva forma que reoriente su evolución, que fije, que innove, que dé imagen de marca, que relance otro ciclo. Una nueva forma, descubierta o inventada, un motivo de diseño que oriente su transformación física, la de su geografía, su dimensión espacial” (p. 137).*

En estos términos, el acercamiento al territorio concreto confronta tres capas que se superponen y se entrelazan: *el territorio como construcción imaginada, el territorio como soporte de políticas públicas* y *el territorio encontrado*.



Al inicio del proceso de investigación, surgió como preocupación el comprender la interrelación de las diversas variables de análisis seleccionadas. Para evidenciar esta problemática, fue necesario expresar de forma gráfica la síntesis de las dinámicas percibidas en torno al país productivo vs país natural. Se intentaba señalar como se insertan en esta dicotomía, el desarrollo sostenible, el ordenamiento territorial, la protección del ambiente y los bienes patrimoniales y el turismo. El nudo es una construcción simbólica de las tensiones percibidas. El trabajo de investigación procura profundizar en esta interrelación.

## ESTADO ACTUAL DEL CONOCIMIENTO

La revisión de estudios a los que se tuvo acceso, detectó escasos ejemplos, en el ámbito nacional, relacionados al vínculo entre el turismo y el ordenamiento del territorio. Los documentos a destacar son:

El Plan Nacional de Turismo Sostenible 2030 (MINTUR, 2019) define la planificación estratégica del turismo nacional. La planificación y la gestión del territorio, conforma uno de los tres ejes estructuradores de dicho Plan. Se trata, por lo tanto, de un tema en la agenda de la política pública que debe ser desarrollado.

El *Programa Integrado Turismo-Patrimonio-Ambiente* derivado de las Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Área Suroeste (MVOTMA, 2009) constituye un antecedente significativo en cuanto al abordaje del trinomio turismo-patrimonio-ambiente desde el ordenamiento territorial. Este programa engloba una estrategia de desarrollo territorial a través del turismo para el Área Suroeste del país (que abarca los departamentos de Soriano, Colonia y San José), basada en los recursos patrimoniales naturales y culturales del territorio. Se trata de un plan turístico regional con sustento territorial, ambiental y patrimonial, con un enfoque de desarrollo integrador a través del reconocimiento de las condiciones de competitividad de la región.

El documento *Políticas Transversales en Cultura, Turismo y Ambiente: desafíos y oportunidades en Uruguay* (UNESCO, 2008) recoge el trabajo realizado en el marco del Proyecto Consolidando el Uruguay Cultural. Este trabajo pretendía contribuir a la consolidación de un espacio interinstitucional abocado a la orientación de las políticas culturales nacionales, articuladas en base a tres ejes transversales: cultura, turismo y ambiente. El trabajo generó instancias de intercambio entre actores gubernamentales, empresarios, representantes de organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos de las áreas ejes. Estos encuentros procuraron recoger las distintas miradas e identificar los lineamientos estratégicos necesarios para la definición de las políticas intersectoriales que permitieran posicionar la marca de país cultural, con el acento en el territorio por encima de la mirada sectorial.

El estudio *Turismo y Patrimonio. Las pequeñas localidades y sus microrregiones. Alternativas de desarrollo* (Olivera, coord., 2006) se enfoca en reconocer los valores patrimoniales naturales y

culturales endógenos de los territorios, a efectos de que éstos constituyan recursos que permitan desencadenar procesos económicos a través del turismo sostenible. Esta orientación procuraba resignificar el valor de la escala local a fin de propiciar el desarrollo territorial de las comunidades. Con este encuadre, se propusieron directrices estratégicas a fin de reposicionar los territorios: puesta en valor de las singularidades del territorio nacional, creación y fortalecimiento de las especificidades, identificación de las modalidades diferenciales en la gestión.

Finalmente, vale destacar como antecedente relevante la investigación *Construir el futuro revalorizando el pasado. El turismo cultural, una alternativa de desarrollo en el territorio metropolitano de Montevideo* (Medina, 2005). El estudio vincula el potencial de la construcción cultural del territorio como recurso para el desarrollo del turismo. De este modo, se sientan las bases para la puesta en valor del espacio turístico tomando como sustento el reconocimiento de los procesos de conformación del territorio asociados al patrimonio natural, cultural, paisajístico y productivo del mismo. Particularmente se desarrolla el caso del río Santa Lucía a partir de su consideración como un parque patrimonial, como estrategia de reposicionamiento del territorio a través de la puesta en valor de su identidad.

A escala mundial, pueden reconocerse diversos ejemplos de integralidad de los conceptos de turismo, patrimonio y ambiente de larga data. Tal es el caso de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo que a través del informe *Nuestro Futuro Común* (ONU, 1987), impuso el concepto de *desarrollo sostenible*, en el que el ambiente natural y su diversidad biológica son catalogados como bienes patrimoniales culturales de la humanidad. Mientras tanto, la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible a través de la *Carta del Turismo Sostenible* (OMT, 1995) reconocía en el turismo una efectiva herramienta de desarrollo sostenible y de participación y cooperación multiescalar, sin por ello desconocer las cualidades ambiguas de la actividad. De este modo, se observaba la capacidad del turismo para la valorización del patrimonio cultural y las tradiciones de una comunidad, mientras que, al mismo tiempo, se admitía que podía configurar un factor de degradación ambiental al desarrollarse sobre recursos frágiles.

Nutrida por estos aportes, la presente investigación pretende retomar y problematizar el relacionamiento entre el turismo y el ordenamiento del territorio, así como su potencial estratégico para el desarrollo de los territorios.

## ENCUADRE DE LA INVESTIGACIÓN

En un tiempo en que el Uruguay apuesta al desarrollo del turismo sostenible como política de estado, se hace necesario analizar como es el vínculo entre el turismo y el ordenamiento territorial.

En cuanto se trasciende la visión tradicional del turismo como la interrelación entre la oferta, la demanda, el espacio geográfico que lo soporta y los operadores (OMT-ONU, 1994), hacia una visión sistémica de ensamblajes complejos puede observarse que su sustento territorial es el paisaje real así como el paisaje simbólico, es decir el paisaje imaginado producto de una narrativa. Para Ryan (1997) el turismo es esencialmente experiencia, el vínculo con el lugar. En esta conceptualización puede reconocerse la interacción turismo-patrimonio-ambiente.

El territorio es el principal recurso del turismo. En tal sentido constituye el elemento diferencial que le da singularidad al destino turístico y lo convierte en un atractivo genuino que le permite competir con otros. El abordaje sistémico que proporciona el ordenamiento territorial transversalizando las políticas públicas, con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas de forma ambientalmente sustentable, a través de la interrelación de los diversos elementos que componen el territorio, contiene el enfoque estratégico necesario para abordar una política de turismo sostenible.

28 |

Es necesario indagar, entonces, cómo es abordada la visión turística del territorio en las políticas de ordenamiento territorial, atendiendo a que, tradicionalmente, las áreas administradoras de la política de turismo participan de forma tangencial, incluso en los territorios con vocación turística. Por otra parte, el desarrollo del espacio turístico, históricamente, ha prescindido de la mirada integral del ordenamiento territorial, respondiendo principalmente a intereses económicos y de especulación inmobiliaria; los procesos de planificación y ejecución de las políticas públicas son carentes de ámbitos transversales de abordaje y, en tal sentido, su visión es restringida. Esta constituye una de las preocupaciones que guía esta investigación.

Asimismo, en las últimas dos décadas, el territorio nacional es escenario de la sustitución de usos en las unidades productivas originales como consecuencia del cambio de matriz agrícola con la sojización y la forestación para pasta de celulosa de dudosa sostenibilidad ambiental, lo que ha traído aparejado sonados conflictos territoriales, principalmente ambientales. Como consecuencia, se profundiza la dicotomía Uruguay Productivo vs Uruguay Natural,

contraponiendo el paradigma del productivismo desarrollista transnacional frente al paradigma ambiental anti hegemónico, constitucionalizado en Uruguay. En este contexto, la promoción del turismo como recurso económico puede ser la base para la reestructuración ecológica de los territorios, en concordancia con lo sostenido por Goñi (2014b):

*“En un país que vive aún las contradicciones de fuertes desigualdades económicas y sociales, el concepto de salvaguardar el propio patrimonio o la propia naturaleza por el valor implícito de estos dos aspectos para la vida del hombre y la calidad de su existencia, parecen no ser suficientes. Sin embargo, si estos factores pudieran asociarse a formas económicas productivas, podrían tomar un protagonismo en imaginar una reconversión ecológica para los territorios emergentes” (p. 7).*

El objetivo de esta investigación, consiste en realizar **un análisis crítico del relacionamiento entre el turismo sostenible y el ordenamiento territorial, su abordaje teórico, conceptual e instrumental**. Se pretende además, poner en debate el **potencial estratégico del *trinomio turismo-patrimonio-ambiente* como herramienta de planificación y gestión territorial, así como de desarrollo local**. Asimismo, se procura verificar la aplicabilidad del trinomio, mediante un análisis propositivo del caso concreto del territorio de la ruta 11 como un corredor turístico.

| 29

En este marco, la pregunta central de la investigación es:

**¿El trinomio turismo-patrimonio-ambiente tiene el potencial estratégico de constituir una sinergia positiva transformadora en la planificación y gestión de los territorios para su desarrollo sostenible?**

Para dar respuesta a estas preocupaciones, se empleó un diseño de investigación no experimental descriptivo y exploratorio. Como tal, la base fundamental ha sido la observación del fenómeno en su contexto natural, sin manipulación de las variables ni introducción de estímulos, para su posterior análisis.

## **ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

En cuanto a la estrategia de investigación se definieron cuatro etapas de trabajo. La primera constó de la búsqueda y organización de fuentes documentales vinculadas a la temática y al territorio en estudio, que abordaran: ordenamiento territorial, turismo, patrimonio cultural, desarrollo sostenible, multifuncionalidad de la ruralidad, a efectos de aportar una caja de

herramientas para el análisis concreto de la interrelación turismo-territorio como problema complejo.

Esta exploración implicó, profundizar en los instrumentos que proporciona el denominado “turismo inteligente”, utilizando, como ejercicio pragmático, las herramientas que la red global proporciona. Se identificaron entonces redes, portales especializados y guías turísticas a efectos de conocer cómo se posiciona turísticamente el país y cómo es reconocido a escala global.

En una segunda etapa, se procuró indagar acerca de la política de turismo en el territorio concreto, a partir de la participación en espacios formativos, espacios institucionales y espacios locales, que pudieran dar cuenta del rol de las instituciones y su vínculo con otros actores de la cadena productiva. Se participó así en el *6° Salón Regional de Turismo de San José* (19 y 20 de marzo de 2019, San José de Mayo); charla MINTUR-INAVI *La oferta Uruguay ligada al Territorio: Turismo Cultural, Espacios y Productos Naturales* (17 de junio de 2019, Montevideo); taller del MINTUR *Presentación de Herramientas de apoyo al Sector Turístico en la Región Metropolitana* (19 de julio de 2019, Santiago Vázquez); *1° Encuentro Pensando el Turismo en Canelones 2019-2020* (25 de julio de 2019, Ciudad de la Costa); actividad de evaluación MINTUR-INEFOP para la *Certificación de Competencias como Baquiano Turístico* en el circuito el Junco y la Totorá del área protegida Humedales del Santa Lucía (16 de agosto de 2019, Ciudad del Plata); *1° Foro Internacional de Municipios de Uruguay. Turismo para el Desarrollo Local* (30 y 31 de agosto de 2019, Montevideo).

30 |

La tercera etapa, implicó el reconocimiento y relevamiento del territorio concreto, a través de diversas recorridas exploratorias. Requirió, de varias visitas a establecimientos turísticos, circuitos turísticos y multiplicidad de atractivos capaces de ser puestos en valor. Todo esto, a efectos de identificar los componentes del espacio turístico así como visibilizar diversos espacios diferenciales capaces de constituir centros turísticos. Si bien, se procuró barrer todas las opciones presentes en el territorio, se hizo hincapié en las que contaran con procesos consolidados de gestión comunitaria. Todos estos recorridos fueron realizados en calidad de turista.

En esta etapa, se realizaron entrevistas semiestructuradas a referentes técnicos y políticos del ámbito departamental y nacional, relacionados a las políticas de ordenamiento territorial, turismo, patrimonio y desarrollo, a fin de conocer su operativa e interrelacionamiento. A efectos de considerar todas las variables que involucra la investigación, estas entrevistas se estructuraron en función de cuatro bloques temáticos: el turismo como política pública,

relacionamiento nacional-regional-departamental, el turismo y el ordenamiento territorial en el territorio concreto y finalmente, los posibles proyectos de territorio para el corredor ruta 11.

Con el cúmulo de información obtenida, en la cuarta etapa, se realizó el análisis y sistematización de los datos, lo que permitió construir el mapa del objeto de estudio, conocer sus oportunidades y debilidades para sustentar un proyecto de desarrollo territorial. Finalmente, se discutieron resultados, se trazaron conclusiones y se esbozaron posibles nuevas líneas de investigación.

En este punto, es pertinente señalar las implicancias personales en el proceso de investigación. Por una parte, la vinculación con el departamento de San José lugar donde resido desde hace algunos años, y, la vinculación con la Intendencia de Canelones, institución en la que desarrollo mi actividad profesional. Existe por tanto una implicancia con las instituciones que imparten las políticas públicas que se pretenden investigar. En tanto la investigación parte de una preocupación personal por este territorio concreto, tiene implícita la subjetividad. Reconocerla a fin de evitar supuestos y preconcepciones ha sido necesario a efectos de que no invisibilice la realidad observada en la investigación.

Por otro lado, ser parte del ecosistema institucional, ha permitido el intercambio permanente con los diversos actores, lo que, sin lugar a dudas, ha enriquecido el proceso de investigación. Sin embargo, se ha procurado en la selección de establecimientos turísticos relevados no haber tenido vínculos previos desde lo institucional, a efectos de no generar expectativas o confusiones de acuerdo al rol de investigadora y no de profesional del organismo.

Asimismo, el ejercicio de ver la institución “desde dentro y desde fuera” interpela la práctica cotidiana de la profesión. La imperiosa necesidad de implementar ámbitos de trabajos transversales, era una hipótesis que surgía en el quehacer diario, que el desarrollo de esta investigación ha permitido demostrar.

## **APORTES POSIBLES**

El tema se considera relevante para el campo de conocimiento, en función de los escasos antecedentes académicos en el país en relación al turismo visto desde la disciplina del ordenamiento territorial, así como la visión del ordenamiento territorial desde la triada turismo-patrimonio-ambiente, lo que ha se sumar al conocimiento interdisciplinar de la política pública.

Por otra parte, se considera que este tipo de análisis podría servir de ejemplo para comprender la importancia de la transversalización de las políticas públicas. Especialmente, para las

localidades del interior del país, podría resultar una herramienta potente de planificación territorial al congeniar desarrollo local con turismo, patrimonio y ambiente. De este modo, se puede evidenciar el potencial de los gobiernos departamentales y locales para vincular este trinomio a través de proyectos y programas transversales de intervención. Donde el desarrollo del turismo sostenible como actividad económica, ofrece oportunidades de desarrollo económico local, constituyendo una herramienta de protección y conservación de los recursos naturales y patrimoniales del territorio.

En tanto, la investigación procura una visión colectiva y alternativa de desarrollo para el caso concreto de la ruta 11, los actores involucrados son estimulados a pensar otros escenarios posibles. Finalmente, se ha tenido una mirada desde lo disciplinar que procura re proyectar el territorio a partir del reconocimiento y valorización de sus componentes, apostando a un territorio otro.



# CAPÍTULO II

## MARCO CONCEPTUAL





En este capítulo se desarrolla el marco conceptual que da sustento a la investigación. El mismo se estructura en cuatro áreas de conocimiento.

1. La construcción teórica del turismo a través de la teoría de los sistemas complejos, a efectos de analizar el andamiaje turismo-territorio-ordenamiento territorial; 2. El modelo conceptual *sistema del turismo* de Boullón (2006) sobre el que se apoya el desarrollo de un corredor turístico en la ruta 11; 3. La relación entre territorio, turismo y desarrollo, así como su vínculo estratégico con el ordenamiento territorial; 4. Un sistema de supuestos en torno a las oportunidades relacionadas al rol de la ruta 11 como un corredor de desarrollo.

## LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DEL TURISMO

¿Por qué una investigación de ordenamiento territorial aborda la necesidad de reflexiones críticas sobre el turismo? El desarrollo de una política de turismo en un territorio implica cuestiones que exceden a la oferta y demanda e involucra aspectos como infraestructura, equipamiento urbano, puesta en valor del patrimonio natural y cultural, zonificación, etc. En dicho sentido, la visión holística y sistémica del ordenamiento territorial lo vuelve el instrumento apto para territorializar de forma estratégica esta política pública (Fernández Tabales, 2004). Por tanto, la construcción teórica en torno al turismo resulta necesaria a efectos de analizar el andamiaje turismo-territorio-ordenamiento territorial.

Varios autores coinciden en que, la construcción del conocimiento en el turismo, requiere de una reflexión epistemológica y filosófica, que confronte al fenómeno desde el pensamiento complejo como ejercicio crítico (Panosso Netto y Lohmann, 2012; Castillo Nechar, 2017; Molina, 2019). Al respecto Castillo Nechar (2017) plantea que:

*“Hablar de epistemología del turismo es referirnos a un ejercicio crítico-reflexivo, más que a una indagación genealógica, en la construcción y producción del conocimiento, en la que la filosofía y la metodología se entrelazan con aquella, dando lugar a diversos enfoques teórico-metodológicos para el turismo. (...) La epistemología del turismo es, en esencia, un entramado filosófico-epistémico, teórico-metodológico y evidencia pragmática que permite construir realidades, objetos, discursos sin aferrarse a ellos”* (p.135).

Esta visión objeta la forma en la que se produce conocimiento en torno al turismo, así como se contrapone a la visión tradicional funcionalista del turismo asociada a aspectos como la movilidad, el tiempo de estadía en el lugar, etc. Implica por tanto reconocer al turismo como un hecho económico pero sobre todo un hecho social<sup>4</sup>.

Ahora bien, una reflexión crítica en torno al turismo implica además cuestionar los conceptos establecidos sobre la actividad: ¿El turismo guarda una relación directa con el desarrollo? ¿Qué tipo de desarrollo? ¿Puede impulsar la reconversión económica de los territorios como actividad sustitutiva sustentable? ¿Quién se beneficia del desarrollo del turismo? ¿Cómo es el derrame de la actividad en las comunidades locales por el uso de sus recursos culturales y naturales? ¿Cuentan las comunidades con los recursos y capacidades necesarias para liderar los procesos que le permitan la complementariedad y diversificación de la base productiva mediante el turismo? ¿Cuál debería ser el rol del Estado?

En tanto fenómeno complejo, el turismo requiere ser evaluado desde la multidimensionalidad de los aspectos que involucra, que trasciende la consideración económica de la actividad turística para incorporar además las dimensiones sociales, culturales y ambientales. Comprender el turismo necesita entonces de “nuevos paradigmas de corte crítico-reflexivos, que integren la evidencia empírica con la reflexión filosófica” (Castillo Nechar, 2017, p. 151).

| 37

El turismo es experiencia, una experiencia que no sólo ocurre en el momento en que se está realizando el viaje; inicia en la planificación del mismo con la búsqueda de lugares y actividades y trasciende en el tiempo al viaje en sí mismo con los recuerdos. Por lo tanto, una definición sobre el término turismo debe considerar esa dualidad turista-no turista. El turista, entonces, es un sujeto en construcción y el turismo puede ser entendido como la búsqueda de la experiencia humana (Panosso Netto, 2007). Como se verá en posteriores capítulos, esta búsqueda de experiencias posiciona al turismo como una herramienta de preservación de la identidad frente a la masificación de los “no-lugares”<sup>5</sup> (Augé, 1992).

---

4. El turismo es considerado un hecho social “precisamente porque es cambiante, evoluciona con el tiempo, no es estático, sino dinámico, pero en especial porque está inmerso el ser humano, que es quien le da el dinamismo” (Santana, 1997; citado en Molina, 2019, p. 16).

5. Marc Augé (1992) define el concepto de *no-lugar* de la siguiente manera “*un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar. La hipótesis aquí defendida es que la sobremodernidad es productora de no lugares, es decir, de espacios que no son en sí lugares antropológicos*” (p. 44).

En cuanto a la evolución del turismo, Molina (2019) afirma que, a partir del siglo xx, dejó de ser una actividad exclusivamente elitista para convertirse en un hecho social masificado, producto de las conquistas en el mundo del trabajo como el tiempo libre. Desde 1950, los estudios en torno al turismo fueron, principalmente, de enfoque económico y estadístico, asociados a los beneficios que conlleva la actividad en las regiones donde se desarrolla –generación de empleo, ingresos de divisas, relación oferta-demanda, etc. Para la autora, en tanto el turismo constituye un fenómeno multidimensional, su estudio requiere de abordajes inter y transdisciplinarios para dar respuesta al todo y no a una parte o a la suma de las partes.

Esta evolución en la forma en la que se concibe el turismo –anteriormente el centro estaba puesto en el desplazamiento del lugar de residencia, el tiempo de viaje y la relación entre la región emisora de turistas y la región generadora de turismo– ha mutado hacia corrientes en que el centro es “el encuentro social (lo sociológico), la fantasía (lo psicológico) y los impactos socio-culturales (lo antropológico)” (Molina, 2019, p. 17), dando mayor valor al sujeto del turismo.

La multidimensionalidad del fenómeno ha implicado diversas formas de intentar explicar teóricamente al turismo. Panosso Neto (2007) define tres grupos de autores que conforman distintas fases en el estudio teórico del turismo, a través de la referencia de la teoría de los paradigmas científicos de Khun.

38 |

La primera fase teórica la denomina Pre-Paradigmática y corresponde a estudios previos a seguir un análisis fundamentado en la Teoría General de los Sistemas. La segunda fase la componen autores que utilizan la Teoría General de los Sistemas y la denominan Paradigma Sistema de Turismo. Se trata de un abordaje muy extendido y, en opinión del autor, hasta la actualidad es la teoría que mejor explica las sinergias del turismo a pesar de que no interpreta por completo el fenómeno. La tercera fase teórica la califica Nuevos Abordajes. Se trata de estudios que intentan superar el Paradigma Sistema de Turismo, a través de la reformulación de la Teoría General de los Sistemas aplicada al turismo o llevando al centro de la discusión del turismo al hombre.

Panosso Neto y Lohmann (2012) enumeran las ventajas y desventajas de la aplicación de la teoría general de los sistemas en el estudio del turismo:

Tabla 1: Ventajas y desventajas de la teoría general de los sistemas.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Mediante la creación de un modelo (diseño conceptual), se tiene una visión general del “todo” del turismo.	La separación del sistema turístico de los otros sistemas facilita su estudio pero al mismo tiempo ocasionan una visión fragmentada del objeto de estudio.
Es posible segmentar el sistema en partes y estudiar estas partes por separado.	
Es posible separar el sistema turístico de otros sistemas, facilitando así su estudio.	Al separar al turismo como un sistema, debe tenerse en cuenta que el turismo forma parte de un sistema mayor, como el sistema social.
Facilita el estudio interdisciplinario del turismo.	

Nota. Recuperado de “Teoría del Turismo. Conceptos, modelos y sistemas”, de Panosso, N., y G. Lohmann, 2012, p. 14, Ciudad de México, México.

Sin desconocer las desventajas que presenta esta teoría para explicar el fenómeno del turismo, debe reconocerse como un aporte su preocupación por la incorporación de otros sistemas que influyen sobre el turismo. A partir del estudio y comparación de los modelos teóricos del turismo desarrollados por Panosso Neto y Lohmann (2012) se selecciona como base de análisis para esta investigación el modelo *Sistema de Turismo* (SISTUR) de Beni (2001). El SISTUR es organizado a partir de tres conjuntos de relaciones: relaciones ambientales, organización estructural y relaciones operacionales.

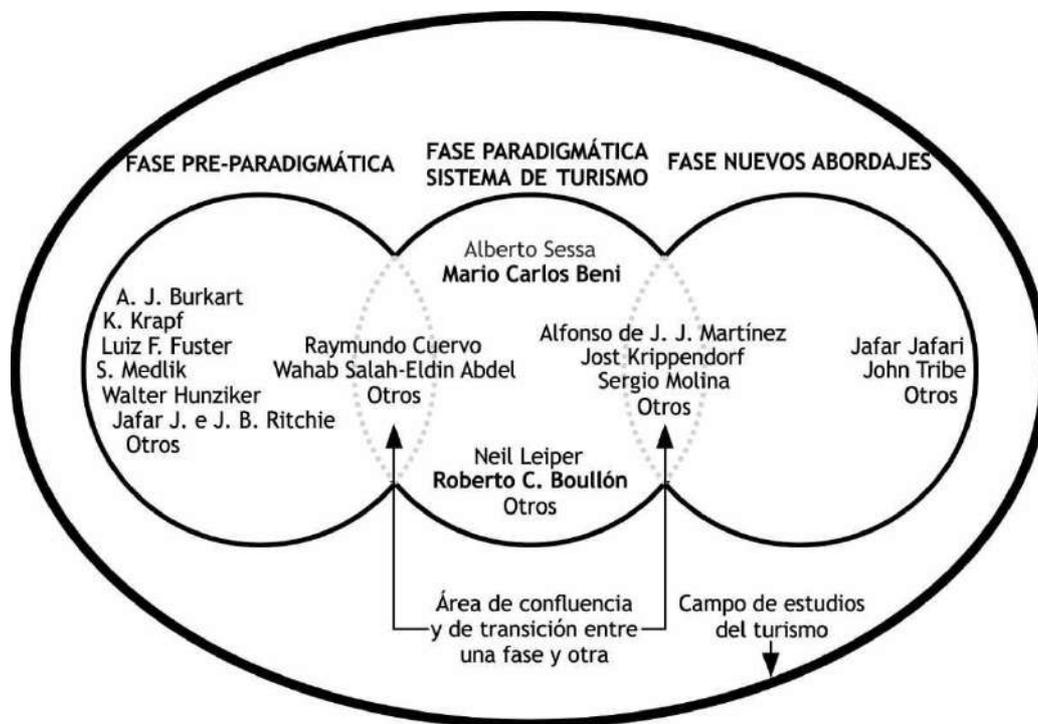


Figura 3: Fases teóricas del turismo basadas en la teoría de los paradigmas de Thomas Kuhn. Extraído de Filosofía del Turismo. Una propuesta epistemológica. Panosso Netto. 2007.

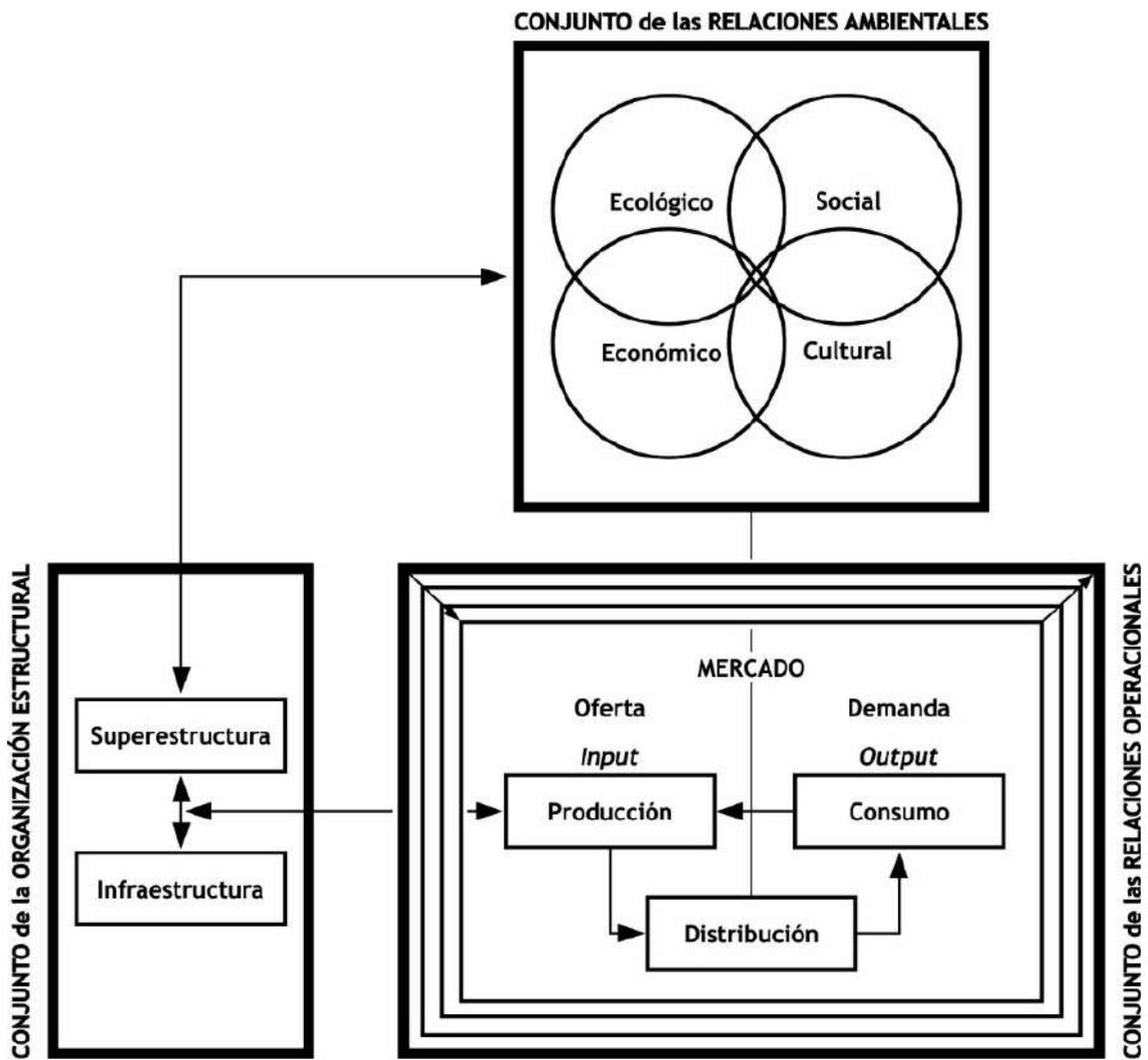


Figura 4: Sistema de turismo (Sistur) de Beni. Extraído de Teoría del Turismo. Conceptos, modelos y sistemas. Panosso Netto y Lohmann, 2012.

En primer lugar, el *conjunto de relaciones ambientales* comprende los sistemas ecológicos, sociales, económicos y culturales. Se trata de sistemas que, si bien se encuentran fuera del SISTUR, tienen fuerte influencia sobre el turismo, y por tanto, es relevante su consideración. En tal sentido, se lo puede entender como un sistema abierto, por su relación de retroalimentación. En segundo lugar, el *conjunto de la organización estructural* comprende dos subsistemas: la superestructura y la infraestructura. El subsistema superestructura involucra la estructura pública y privada de la cadena productiva del turismo –Ministerio de Turismo, Direcciones de los Gobiernos Departamentales y Municipales, Cámaras de Turismo, empresarios, sociedad civil, etc.– en torno a la regulación, promoción y visión estratégica de la actividad. El subsistema infraestructura analiza los servicios urbanos para el turismo, la organización territorial y usos del suelo, así como los costos e inversiones en la infraestructura turística. En tercer lugar, el *conjunto de las relaciones operacionales* involucra las acciones del mercado –la oferta, la demanda, la producción que nuclea a empresas de bienes y servicios turísticos, el consumo y finalmente, la distribución de los productos al consumidor– (Panosso Neto y Lohmann, 2012).

Esta sucinta descripción del sistema permite observar al turismo con una mirada integral, que engloba los componentes y estrategias en torno a la actividad, y, permite abstraer ideas así como realizar interconexiones. Sin embargo, debe ser conceptualizada a través del enfoque del pensamiento complejo, definido por Morin (2001) como “el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico” (p.17). Esta complementación resulta pertinente, atendiendo a que el relacionamiento turismo-ordenamiento del territorio requiere de modelos complejos de análisis que permitan profundizar su abordaje y comprensión.

| 41

De este modo, el estudio procura una mirada al turismo que trascienda lo sectorial, como una herramienta estratégica de desarrollo territorial, a través de la orientación holística del ordenamiento territorial.

## LOS COMPONENTES DEL ESPACIO TURÍSTICO

A efectos de analizar la relación entre el turismo y el ordenamiento del territorio, aplicado al caso concreto de estudio de la ruta 11 como un corredor turístico de desarrollo, resulta significativo definir una serie de conceptos que transversalizan la investigación. En este apartado se precisarán los distintos componentes del sistema del turismo.

Boullón (2006), señala que, tradicionalmente el ordenamiento territorial del espacio turístico ha sido de escaso abordaje en América Latina. A partir de esta preocupación, desarrolla una serie de conceptos y teorías en torno al espacio turístico para su estructuración y ordenamiento territorial. Su encuadre se basa en entender al fenómeno del turismo como un sistema, que requiere un enfoque lógico de análisis, que permita interpretar la estructura natural del territorio:

*“Planificar bien el espacio es descubrir sin error cómo es la realidad; nuestra realidad y no otra, y ser capaz de imaginar aquello que debemos agregarle, para que, sin que pierda sus atributos, se adapte a nuestras necesidades. Por ello, una estructura lógica es aquella que mejor se adapta a un organismo preexistente, dado por la naturaleza. Eso es orden orgánico”* (Boullón, 2006, p.6).

42 |

El autor define al espacio turístico como “la presencia y distribución territorial de los atractivos turísticos” (p.65). Entiende, que la forma de determinar un espacio turístico es a través de la experimentación, observando la distribución territorial de dichos atractivos turísticos<sup>6</sup>. Su agrupación, de acuerdo a su escala, conformará zonas, áreas, centros, corredores, etc.; los que se sirven de equipamientos e infraestructuras<sup>7</sup>:

**Zona turística:** áreas que involucran a todos los componentes del sistema turístico, y que, como tal, son la mayor unidad de análisis del espacio turístico. Su forma de agrupación, cantidad de elementos y contigüidad depende de cada contexto.

**Área turística:** conjunto de partes en las que se puede dividir una zona a modo de subzonas. Estas requieren de al menos un centro turístico para que puedan funcionar como un subsistema.

---

6. El atractivo turístico se define como el objeto o lugar de interés turístico que motiva las visitas del turista y la permanencia en su entorno (Iraoldi, 2011).

7. Los equipamientos e infraestructuras comprenden el conjunto de servicios básicos como transporte, alojamiento, alimentación, salud; infraestructura vial, e infraestructura interna del sitio turístico como caminería, transporte, señalética, museos, centro de visitantes, miradores de flora y fauna, etc. (Iraoldi, 2011).

**Centro turístico:** conglomerado urbano en cuyo radio de influencia cuenta con atractivos turísticos capaces de motivar el viaje del turista. A partir de esta definición, Boullón (2006) plantea una serie de parámetros relacionados a distancia y tiempo de traslado que permiten el viaje de ida y vuelta en el día. Asimismo, para que en el conglomerado se genere desarrollo a partir del turismo, observa que deben contar con los siguientes servicios: alojamiento, alimentación, actividades de esparcimiento, agencias de viaje y guías locales, puntos de información turística, sistemas de transporte interno que conecten los atractivos turísticos así como sistemas de transporte externos que conecten al centro turístico a nivel regional, nacional o internacional.

**Corredor turístico:** se lo puede leer a partir de dos visiones particulares. Desde el punto de vista de su funcionalidad como infraestructura vial, es el elemento estructurador del espacio turístico. Como tal, conecta las zonas, áreas, complejos, atractivos turísticos, así como los puertos receptores y las plazas emisoras de turismo (Boullón, 2006). Desde el punto de vista simbólico, tiene como función la promoción de una región (Chan, 2005), en tanto marca territorial. Una marca territorial vincula al territorio con sus productos. Al respecto, vale considerar la definición dada por Guilbert (2016) “el territorio le da nombre a los productos (turísticos, culturales, alimentarios, etc) procedentes del mismo; la marca vincula a un territorio, sus actividades, sus actores, su historia”.

A partir de su funcionalidad, Boullón (2006) establece una clasificación entre corredores turísticos de traslado y corredores turísticos de estadía. En el eventual desarrollo de ruta 11 como un articulador turístico, se considera que el modelo que mejor se ajusta es el de los corredores turísticos de traslado, en tanto conector de diversos itinerarios. Este modelo hace énfasis en una preocupación por las cualidades paisajísticas en torno al corredor, en el entendido que éstos extienden el campo de acción más allá su propia dimensión física. De este modo, define una faja de protección visual que procura asegurar paisajes de calidad a lo largo del camino. En el caso de territorios sin accidentes geográficos relevantes, como el caso de ruta 11, plantea una faja de 500m a cada lado del corredor como línea de horizonte.

**Rutas temáticas:** itinerario de diversos destinos, productos y experiencias bajo un eje temático, en un territorio específico. Su función es múltiple. Por un lado, pone en valor los atractivos turísticos vinculados a la propuesta. Atrae a visitantes interesados en la temática. En la medida que la ruta es reconocida como parte de un corredor, mediante una señalética identificadora, contribuye al posicionamiento de este último. La ruta temática incluye recorridos más extensos

que los circuitos, por tanto, abarca distancias mayores, motiva permanencias y consumos en el destino, lo que incrementa el gasto turístico (MINTUR, 2018b).

A partir de los conceptos aquí abordados, en próximos capítulos se retomaran los mismos, a partir del análisis de los recursos turísticos concretos en el territorio de estudio.

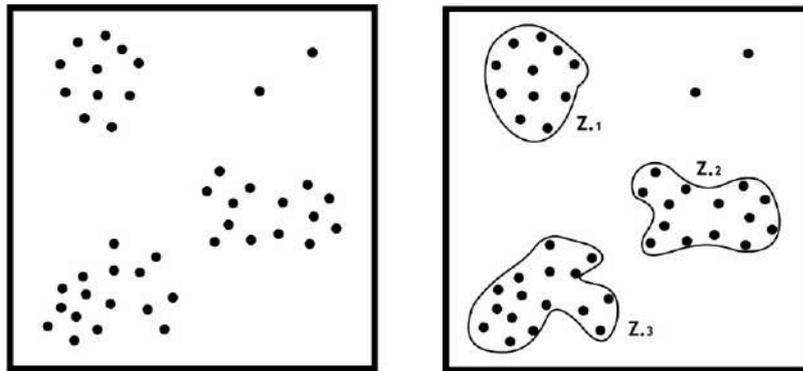


Figura 5: Delimitación de las Zonas Turísticas. Extraído de Planificación del Espacio Turístico. Boullón. 2006.

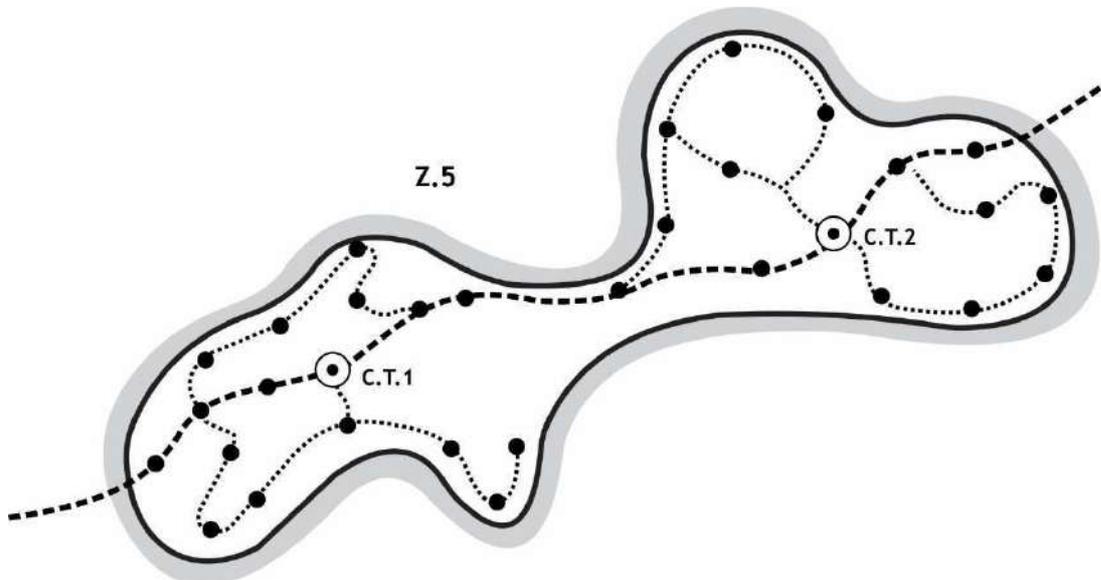


Figura 6: Estructura de una Zona Turística. Extraído de Planificación del Espacio Turístico. Boullón. 2006.

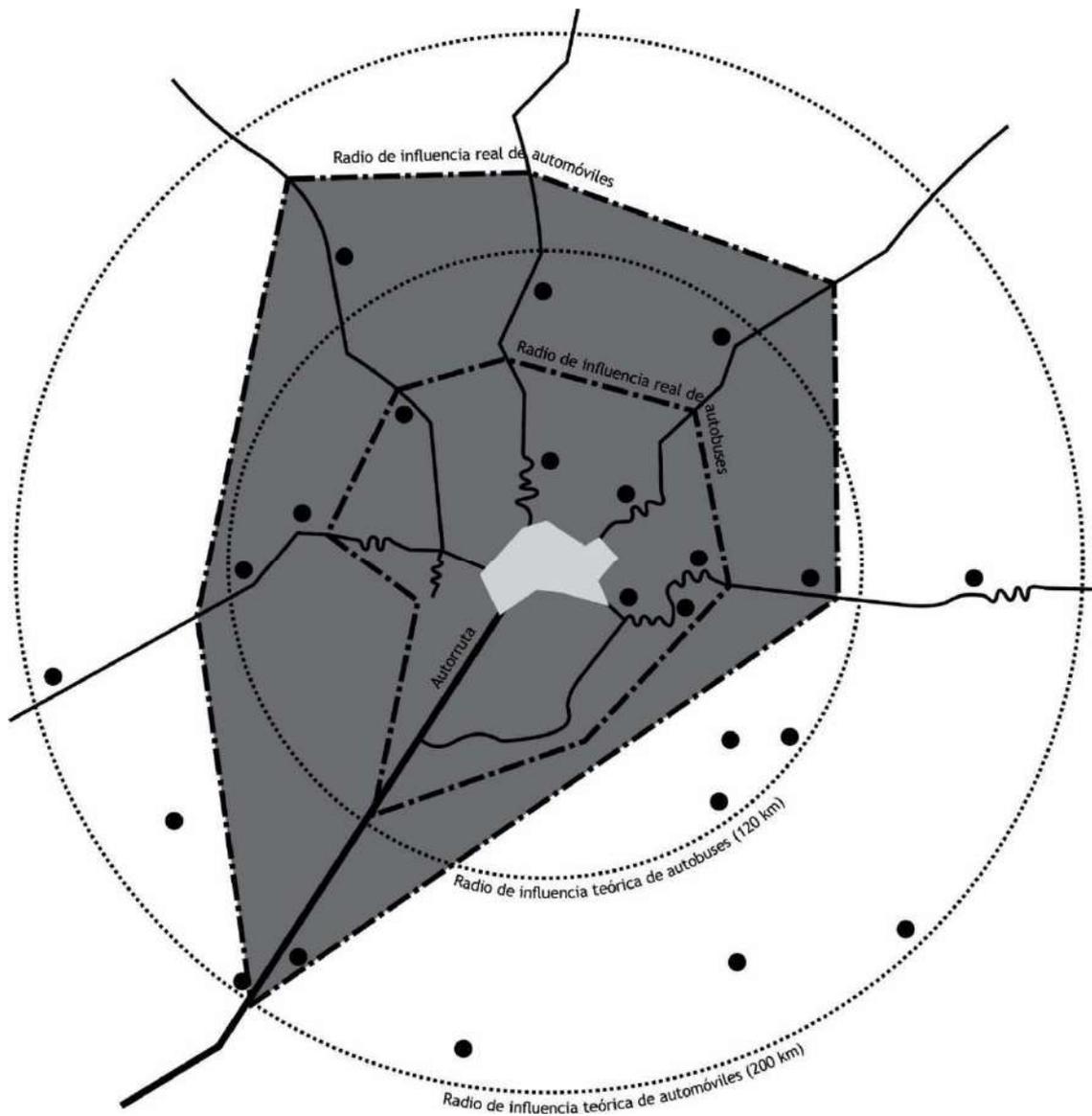


Figura 7: Radio de Influencia de los Centros Turísticos. Extraído de Planificación del Espacio Turístico. Boullón. 2006.

## TERRITORIO-TURISMO-DESARROLLO

Habiendo identificado los componentes del espacio turístico de un territorio ¿por qué posicionar turísticamente dicho territorio? Esta preocupación pretende generar mecanismos que posibiliten el desarrollo local de una región. En ese sentido, el turismo es una herramienta a tomar en cuenta por sus potencialidades, como se verá más adelante.

Bertoni (2019) identifica al desarrollo como un concepto con carga valorativa, en la medida que se trata de una visión o imagen de futuro que inspira los esfuerzos de una comunidad. En consecuencia, vale considerar, que para el autor, existe un estrecho vínculo entre desarrollo y territorio. El desarrollo se da en un territorio determinado, con una identidad concreta. De este modo, el territorio es el espacio construido socialmente, como tal, el desarrollo es un acuerdo social de una comunidad específica en un territorio definido. En su exposición, enfatiza lo dicho con la siguiente expresión: “el desarrollo es una acción colectiva o no es”.

46 |

Puede asumirse entonces, que la escala local es el ámbito adecuado para impulsar procesos de desarrollo. Se trata del medio donde mejor son escuchadas las cuestiones locales concretas por sobre otros niveles de toma de decisión, en la medida en que éstas son el resultado de la cooperación y coordinación entre agentes locales para superar diversos conflictos coyunturales en común –sociales, económicos, ambientales, etc. Sin embargo, cabe considerar, que solamente lo local no alcanza para el desarrollo, aunque es indispensable.

Por su parte, Gallicchio (2004) define al desarrollo local como un *proceso sociopolítico de cambio*. De este modo, el desarrollo, debe resolver desde el territorio concreto algunas cuestiones relevantes: el reconocimiento y puesta en valor de los recursos existentes, la captación de recursos externos al territorio y la gestión del excedente económico producido en el territorio. Con este marco, el autor plantea tres estrategias claves de actuación territorial para favorecer el desarrollo local: en primer lugar, la gobernanza local, regional y nacional sobre dos ejes principales, por un lado, la generación de políticas nacionales que potencien el desarrollo local, y, por otro, la promoción de modelos de gobernanza a nivel local; en segundo lugar, el desarrollo económico local, el que debe poner en discusión formas alternativas de gestionar las relaciones local-global con el territorio concreto como eje; en tercer lugar, la construcción de capital social que sostenga los procesos de desarrollo trazados.

Complementando los puntos de vista anteriores, cabe considerar el rol de la gobernanza para la generación de territorios sostenibles; particularmente en los temas donde existe ausencia de políticas nacionales o departamentales territorializadas, el nivel local puede gestionar las diferencias y el conflicto. Vale mencionar al respecto lo expuesto por Stuhldreher (2016):

*“Se considera a la gobernanza como el marco donde podrían surgir y ser aplicadas formas de planificación y gestión de dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, respaldadas por multiplicidad de actores con mecanismos de coordinación, que comparten objetivos consensuados y asumen su parte para la consecución de los mismos, todo lo cual implicaría un mejor posicionamiento frente a la meta del desarrollo sostenible en el territorio. En ese contexto, la participación adquiere una relevancia crucial. Se asume, sin embargo, que el territorio no constituye una síntesis equilibrada de los actores, sino que puede representar un espacio de conflicto y competencia, que refleja fortalezas y debilidades de los actores y sus proyectos” (p.34).*

Debe reconocerse en los debates contemporáneos, los desafíos a asumir en el país para garantizar el desarrollo sostenible del territorio. Hoy, son cada vez más evidentes los conflictos territoriales, que surgen por la creciente presión sobre los recursos naturales frente a la incorporación de modelos de producción ambientalmente no sostenibles, así como cierta insensibilidad frente a los bienes patrimoniales.

| 47

En el marco de estas problemáticas, el turismo es plausible de constituir una estrategia de desarrollo sostenible. El turismo es un fenómeno territorial. El diagnóstico prospectivo turístico del Uruguay (OPP, 2017) subraya esta característica, a efectos de reconocer que los desequilibrios territoriales en torno al turismo en varias zonas del país, responden a decisiones históricas en materia de desarrollo e inversión, en muchos casos, carente de una visión integral del turismo y el territorio. El turismo modifica el territorio e impregna nuevas dinámicas, aspectos que debe ser reconocido y valorados al analizar el entramado productivo turístico y su desarrollo y gestión.

En efecto, la interacción turismo-territorio requiere de un abordaje multidimensional. De este modo se reconoce que tanto el territorio –en cuanto sistema complejo– que sustenta al turismo así como la propia actividad turística son el resultado de construcciones sociales ligadas a la historia productiva, socio-cultural e institucional de una región. En tal sentido, en una estrategia de desarrollo asociada al turismo sostenible, la orientación sistémica del ordenamiento

territorial constituye una herramienta con probabilidades de ser una efectiva articuladora de los distintos componentes involucrados, así como un instrumento determinante para la consolidación de modelos de desarrollo sostenibles como producto de la construcción colectiva del territorio.

Asimismo, para que el turismo sea un recurso tangible al interno de las comunidades, el impulso de las mismas es determinante. Al respecto Sabaté (2007) señala que “los residentes constituyen los principales recursos. (...) Tan pronto se refuerza su autoestima, dejan de sentirse parte de un territorio en crisis, para empezar a construir un futuro sobre aquellos recursos patrimoniales” (p.63).

## OPORTUNIDADES EN TORNO A LA RUTA 11

Habiendo definido en el apartado anterior los componentes del sistema turístico, así como el vínculo entre territorio y desarrollo, resulta oportuno realizar una breve conceptualización acerca de las infraestructuras como organizadoras estructurales de un territorio.

48 |

Stan Allen (1997), como ya se dijo, propone repensar las infraestructuras desde el urbanismo, la arquitectura y el territorio. En tal sentido, presenta siete enunciados sobre urbanismo infraestructural. De forma sucinta se puede decir que para el autor las infraestructuras: a. se constituyen como sustento de la construcción del lugar mismo; b. son flexibles y anticipatorias en tanto su rol evoluciona con el tiempo frente a situaciones cambiantes; c. su esencia es colectiva, y como tal, son el resultado de la acción de múltiples actores; d. dirigen sistemas complejos de flujos que se superponen; e. generan efectos sinérgicos así como redes capilares que interrelacionan a escala local y global a la vez; f. operan como ecologías artificiales; g. son específicas y funcionales, su diseño es a partir de elementos tipo acordes a la función que deben cumplir.

Con base en los anteriores conceptos, y, partiendo de la premisa que es posible desencadenar procesos de desarrollo local a partir de la revalorización de los recursos naturales y bienes patrimoniales de un territorio, a través del turismo sostenible, la investigación se fundamenta en una serie de supuestos a modo de hipótesis, acerca del rol de la ruta 11 como un corredor de desarrollo turístico.

**1. El territorio en torno a la ruta 11 constituye un anillo interfase entre el área metropolitana de Montevideo<sup>8</sup> y la ruralidad.**

Conformar un anillo interfase urbano-rural, entre una ciudad capital y el resto del país configura una *singularidad* de este territorio, y como tal, es de interés su estudio. Se trata de una premisa que se sustenta a lo largo de la investigación.

Por consiguiente, el modelo conceptual de análisis y desarrollo puede contrastarse con otros casos constituidos por coronas de transición entre áreas metropolitanas y áreas rurales, generalmente conformados por territorios en tensión y disputa. Esta tensión y disputa responde a la propia naturaleza de la interfase –entendida como la superficie de contacto entre dos realidades–, por ser un área de conexión y articulación pero también de transición, con una delimitación difusa de usos del suelo urbano y rural.

Analizar el territorio desde esta escala permite abordar un lugar que no es ni rural ni urbano, sino que funciona como una zona de articulación, pasible de una planificación territorial específica y un tratamiento diferenciado. Desde este punto de vista, en tanto Allen (1997) sostiene que las infraestructuras son la construcción del territorio mismo, podría entenderse que la interfase es el ámbito territorializado del corredor ruta 11.

| 49

**2. Frente a la tradicional consolidación radial-macrocefálica de las infraestructuras viales nacionales, el corredor ruta 11 constituye uno de los pocos conectores transversales del país. Su ubicación atravesando los departamentos de Canelones y San José, lo posiciona en un espacio estratégico a nivel nacional y regional, como parte del área metropolitana de Montevideo; resulta así un amortiguador y catalizador de la fuerza e influencia de la capital nacional hacia el interior del país.**

Resulta un amortiguador en tanto tiene el potencial de: 1. mitigar los efectos de la metropolización asociados a la depredación del suelo rural con fines especulativos; 2. establece límites a la expansión urbana descontrolada; 3. maximizar el uso de las infraestructuras instaladas.

Al hacer foco en el entramado catastral y productivo en torno a la ruta 11, se la puede leer como un límite entre zonas claramente diferenciadas. Hacia el sur, se reconoce una ocupación asociada a lo urbano y la expansión metropolitana, mientras que, hacia el norte, predominan las

---

8. Cabe aclarar que la definición de los límites del área metropolitana implica un análisis en sí mismo que no es la finalidad de esta tesis.

ocupaciones rurales productivas. En cuanto a su rol como soporte de sistemas que se superponen, se observa la interrelación de tres flujos a escala local-global: flujo logístico asociado a las cadenas agroexportadoras de la lechería y la forestación; flujo cotidiano hacia las capitales departamentales y flujo turístico en temporada estival hacia el este del país. De este modo, en términos de Allen (1997) puede entenderse al conector como una ecología artificial, que dirige los diversos flujos a la vez que controla su densidad y distribución.

Asimismo, en cuanto al rol catalizador, la ruta 11, puede desencadenar procesos de desarrollo potenciando los activos del territorio. En este sentido, la recalificación de ruta 11 como un corredor turístico puede tener el potencial de generar las sinergias necesarias en los sistemas de poblados y ciudades en su torno, lo que permite que sean reconvertidos en destinos turísticos sustentables asociados a las características culturales y productivas de cada zona. En este caso, la actividad turística posibilita equilibrar y diversificar las actividades productivas tradicionales, así como ofrece oportunidades económicas a los pobladores que les permite mantenerse en las áreas rurales.

50 |

**3. La calificación de ruta 11 como un corredor de desarrollo, refuerza la integración regional y el sistema de ciudades que sustenta este corredor, así como constituye una alternativa a la actual estructura del país basada en un “modelo lineal costero sur” (Ligrone, 2004, p.27).**

En efecto, a partir de “infiltraciones”<sup>9</sup> (Sprechmann, et al., 2006, p.81) el corredor se consolida como un *estructurador turístico* de itinerarios diversos que acompañan los modos de vida culturales y productivos en torno a los paisajes de la ruta 11; así como reconoce las diversas interrelaciones entre los asentamientos urbanos de distinta escala y las ruralidades. En este modo, de acuerdo a lo propuesto por Allen (1997) puede observarse la esencia colectiva del corredor, como el resultado de actuaciones de múltiples actores.

**4. La ruta 11 cuenta con ventajas competitivas asociadas a infraestructuras existentes, lo que consolida su vocación como corredor de desarrollo territorial.**

---

9. En el libro Ciudad Celeste (Sprechmann, et al., 2006) los autores proponen una agenda de actuaciones a modo de propuestas disparadoras de desarrollo, las que denominan *Infiltraciones* –término que toman de Manuel Gausa (2001) –. Estas infiltraciones ratifican y articulan redes y circuitos de la entidad territorial denominado Ciudad Celeste. Se trata de actuaciones urbanas y arquitectónicas que recalifican y reactivan los lugares, así como pueden ser complementadas por otras actuaciones de menor porte generando nuevas redes, permanentes, turísticas o productivas, a modo de constelaciones superpuestas.

A la proximidad con el puerto de Montevideo y la futura Unidad Agroalimentaria Metropolitana, principales destinos de la producción agropecuaria generada en la ruralidad metropolitana, se suma la presencia de corredores que atraviesan esta área. Estos son categorizados por el MTOP como corredores internacionales (rutas 1, 23, 3, 5, 8) y rutas primarias (6 y 7), conectoras de los flujos logísticos de las principales cadenas agroexportadoras (soja, forestación, arroz, carne). La ruta Interbalnearia, conectora Montevideo - Punta del Este, resulta un potencial diferencial de desarrollo para este territorio vinculado a la captación de turismo, principalmente para Atlántida como polo turístico intermedio.

Por su parte, los enlaces de la ruta 11 con Colonia a través de la ruta 1, así como con Salto, Paysandú y Fray Bentos a través de la ruta 3 –principales puntos de acceso de los turistas Argentinos por el litoral oeste del país en tránsito hacia la costa oceánica– ofrece un potente atributo diferencial para posicionar a la ruta 11 como un corredor turístico. En el año 2017 el 67,4%<sup>10</sup> de turistas que recibió Uruguay provenían de Argentina, representando más de 2.650.000 visitantes. Teniendo en cuenta lo dicho, dos polos turísticos alternativos presentan potencialidades de desarrollo como cabeceras de la ruta 11, Boca del Cufré y Atlántida. Sin embargo, el resto de los territorios zurdidos por la ruta 11, no han sido capaces de desarrollar propuestas turísticas que logren captar parte de este flujo; se trata, por tanto, de una oportunidad latente.

| 51

*5. Atendiendo a las tasas de crecimiento que el turismo ha reportado a escala mundial y sus perspectivas de crecimiento, el impulso del mismo tiene el potencial de desencadenar procesos de desarrollo al interno de las comunidades, contribuyendo así, a la concreción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.*

Como se verá más adelante, el territorio en torno a la ruta 11, cuenta con recursos capaces de ser desarrollados como atractivos turísticos, mediante su incorporación a programas mundiales de protección, revalorización y desarrollo, a través de *infiltraciones* (Sprechmann, et al., 2006). Tal es el caso de las Sierras de Mahoma y Mal Abrigo, el área protegida Humedales del Santa Lucia y la Iglesia Cristo Obrero de Estación Atlántida.

Considerar el rol que ruta 11 puede tener a nivel regional implica reconocer la existencia de procesos globalizadores de la economía, la sociedad y la cultura a escala mundial que de alguna

---

10. Datos extraídos del Anuario 2018. Estadísticas de Turismo. Ministerio de Turismo. 2018

forma influyen y afectan el territorio. Históricamente, Uruguay, ha tenido una visión de política internacional de integración y participación en los espacios mundiales de toma de decisión. En este contexto, en 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Esta, propone objetivos y acciones desde el paradigma de la sostenibilidad económica, social y ambiental, los que requieren de la participación de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para su cumplimiento.

En materia económica, a nivel mundial, el turismo representa el 10% del PBI, el 30% de las exportaciones de servicios y uno de cada diez empleos<sup>11</sup>. En el caso de Uruguay, según la Cuenta Satélite de Turismo (CST), esta actividad representa el 8,6% del PBI nacional y concentra el 6,34% de los empleos. Esto, hace que el turismo sea considerado una herramienta para el desarrollo de las economías principalmente las emergentes, a partir de la obtención de ingresos por exportación de servicios, creación de empleo y la ejecución de infraestructuras<sup>12</sup>. En la medida, que el turismo sostenible reporta bienes económicos adicionales a las comunidades, contribuye al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y sus metas establecidas. Particularmente se encuentra incluido en las metas de los objetivos 8, 12 y 14: promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales, elaborar y aplicar para tal fin instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible y aumentar los beneficios económicos que los Estados en desarrollo obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo<sup>13</sup>.

Asimismo, Uruguay ha participado activamente en diversos programas de UNESCO vinculados a la educación y la cultura. De este modo, pueden identificarse oportunidades para el desarrollo de un corredor turístico en ruta 11. Los programas Reservas de Biosfera, Geoparques y Patrimonio Mundial “forman una gama completa de herramientas de desarrollo sostenible que contribuyen a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 a través de la combinación de perspectivas globales y locales” (UNESCO, 2016)<sup>14</sup>.

---

11. Organización Mundial del Turismo. Objetivos de turismo y desarrollo sostenible. Recuperado el 27 de julio de 2019, de <http://tourism4sdgs.org/>

12. Organización Mundial del Turismo. Panorama OMT del turismo internacional. Edición 2013. Recuperado el 07 de octubre de 2019, de <http://turistec.org/wp-content/uploads/2015/10/dd0acc05fff16e8159f7d53f6bc77b4f.pdf>

13. Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 27 de julio de 2019, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

14. Geoparques Mundiales de la UNESCO. UNESCO. Recuperado el 05 de junio de 2017, de <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/ciencias-naturales/earthsciences/geoparques/>

La teoría del espacio turístico de Boullón (2006), permite pensar la ruta 11 como un corredor turístico de traslado, en tanto conector de diversos itinerarios. De este modo, ponderando las cualidades paisajísticas que presenta Sierras de Mahoma y Mal Abrigo, se visualiza la posibilidad de generar un Geoparque en el corredor, que, además, puede conectarse a través de la ruta 11 con el Geoparque Grutas del Palacio, único en el país, formando parte de la red mundial de Geoparques, de los cuales dos se encuentran en América del Sur: Grutas del Palacio<sup>15</sup> en Uruguay y Araripe<sup>16</sup> en Brasil.

En los Geoparques Mundiales de UNESCO<sup>17</sup> se procura visibilizar la geodiversidad promoviendo prácticas sustentables de protección, educación y turismo. Claramente esta propuesta requiere de estudios especializados a efectos de evaluar la misma, constituyendo instrumentos de planificación específicos para el tema, que no son el objeto de esta investigación. En relación al geoturismo Irazábal (2015) destaca el efecto acumulativo de experiencias vivenciales:

*“Recorrer sitios geológicos y patrimoniales que atestiguan millones de años, caminar por lugares históricos, degustar alimentos típicos, apreciar las tradiciones artísticas, escuchar relatos ancestrales, reconocer las manifestaciones culturales, y disfrutar de los entornos paisajísticos y comunitarios, son algunas de las aventuras que permite un Geoparque. La habilidad de quien gestiona consiste en saber tejer y enriquecer todos esos componentes tangibles e intangibles del lugar”* (Irazábal, 2015, p.2).

Independientemente de la viabilidad de que pueda constituirse un Geoparque, interesa esta conceptualización en cuanto al modelo de gestión que promueve. Los geoparques se generan por iniciativa de los actores locales, quienes asumen la responsabilidad de la gestión y difusión de su patrimonio cultural, constituye por tanto, un modelo de gestión bottom-up. Conforman una herramienta que coadyuva a: a. reforzar la identidad del lugar y el sentido de pertenencia, b. revalorizar el patrimonio intangible, las tradiciones y el vínculo con el territorio como huella de un grupo territorializado. El geoturismo como actividad económica sostenible promueve el desarrollo económico local, así como constituye una herramienta de protección cultural y ambiental.

---

15. [www.geoparque.uy](http://www.geoparque.uy)

16. [www.geoparkararipe.org.br](http://www.geoparkararipe.org.br)

17. Geoparques Mundiales de la UNESCO. <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/natural-sciences/international-programme-for-geosciences-and-geoparks/geoparques/>

Otro potencial atractivo turístico de relevancia lo constituyen las áreas naturales protegidas. En el año 2000 se crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, cuyo objetivo es establecer criterios de planificación y manejo de las áreas bajo categorías de protección determinadas, con una regulación única que fije las pautas de ordenamiento (Ley Nº 17.234, 2000). Esta fue ratificada luego por la Ley de Protección del Medio Ambiente (Ley Nº 17.283, 2000), que establece como uno de los instrumentos de gestión ambiental al sistema de áreas naturales protegidas. Si bien, ya se contaba anteriormente con reservas naturales declaradas, es con la creación del SNAP que se comienzan a consolidar estrategias de conservación y usos sustentables de la biodiversidad a nivel nacional. En este marco, en el territorio en estudio, se observa la presencia del Área Protegida Humedales del Santa Lucia, la que cuenta además, con las características para integrar los sitios de la Convención de Ramsar<sup>18</sup>.

Con las actuaciones estratégicas necesarias, estos dos atractivos pueden constituir centros turísticos, en la denominación dada por Boullón (2006).

54 | Recientemente se han designado rutas UNESCO, aquellas rutas nacionales que vinculan sitios y manifestaciones patrimoniales que Uruguay posee incluidos en las listas de Patrimonio Mundial, Patrimonio Cultural Inmaterial, la Red Mundial de Geoparques de la UNESCO y las Reservas de Biosfera, lo que permite visualizar este patrimonio de forma integrada. Ante la eventual declaración de la Iglesia Cristo Obrero en Estación Atlántida, obra del Ing. Eladio Dieste, como Patrimonio Mundial de la Humanidad, ruta 11 se sumaría a las rutas UNESCO del país, visibilizando su patrimonio y, por tanto, reforzando la posibilidad de constituir un corredor turístico.

En síntesis, en este capítulo se han sentado las bases teóricas que permiten analizar el andamiaje turismo-territorio-ordenamiento territorial. Asimismo, se ha definido el modelo conceptual que sustenta el desarrollo de ruta 11 como un corredor turístico a efectos de desencadenar procesos de desarrollo local al interno de las comunidades. Finalmente, se han definido una serie de supuestos en torno al rol de la ruta 11, reconociendo sus capacidades y transformaciones posibles en clave de oportunidad. En los siguientes capítulos se retomaran estos ejes, lo que permitirá hacer foco en las características propias de este territorio para conformar un espacio turístico que genere desarrollo local.

---

18. La Convención de Ramsar es el tratado intergubernamental de mayor importancia internacional sobre la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. Ver <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion-de-ramsar-y-su-mision>

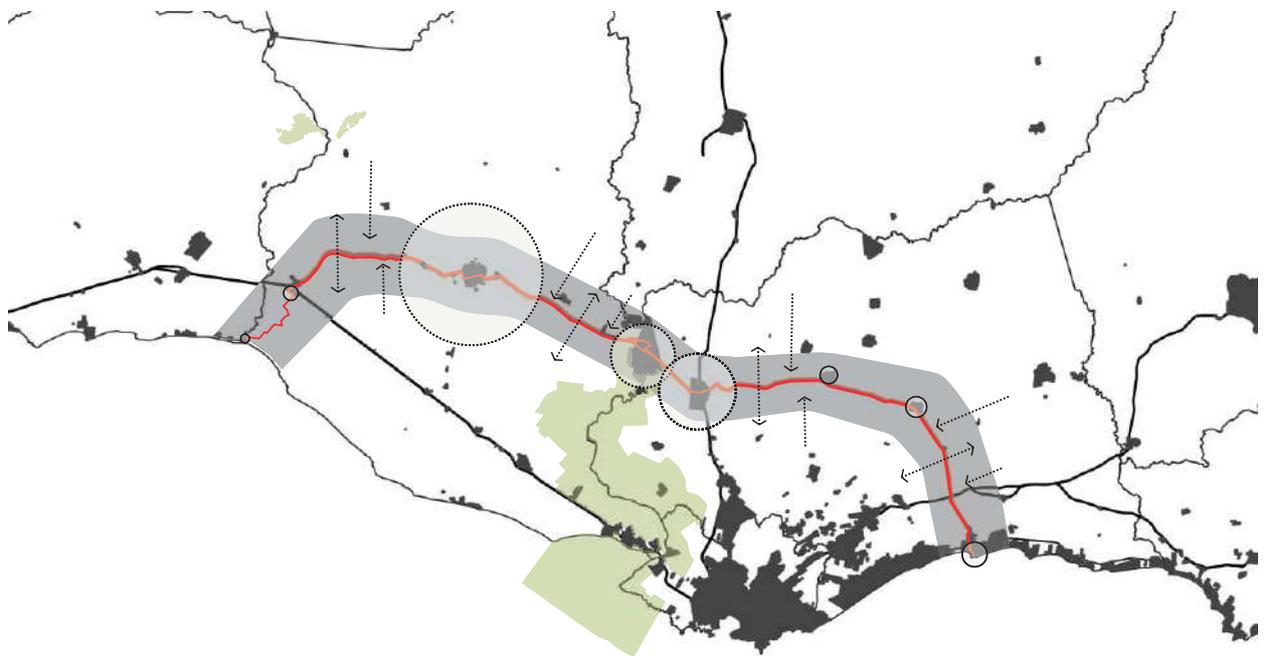


Figura 8: Zona amortiguación-transición. Elaboración propia.

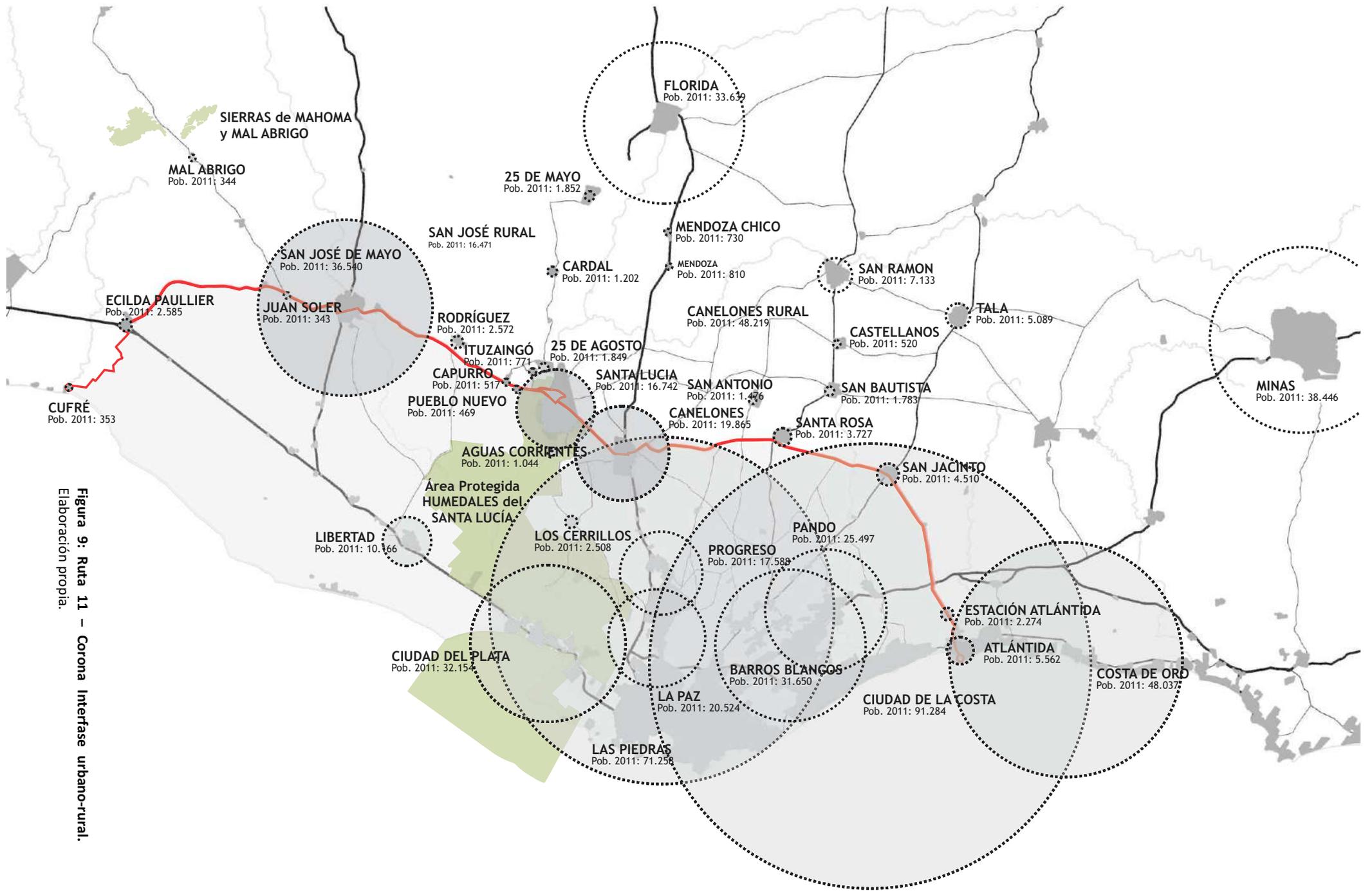
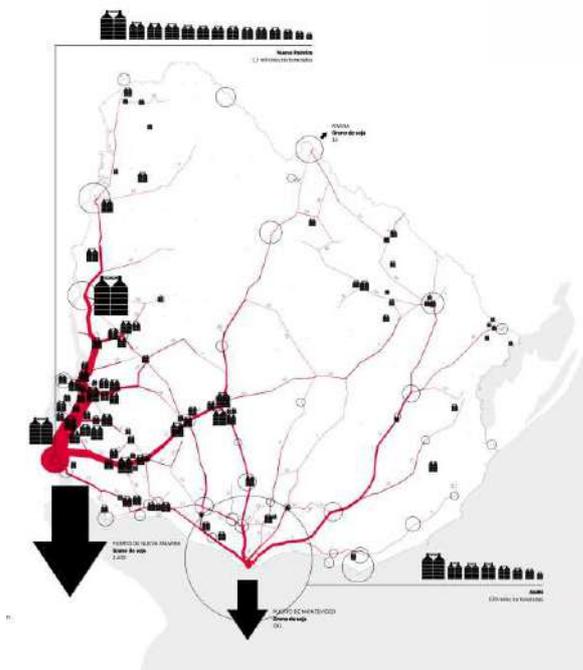
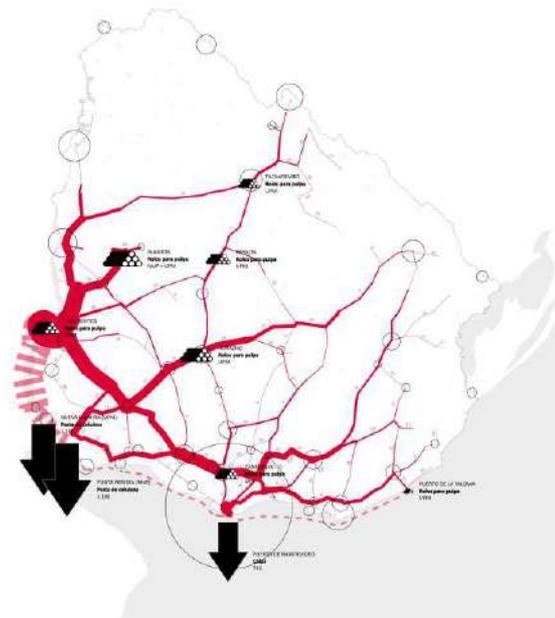


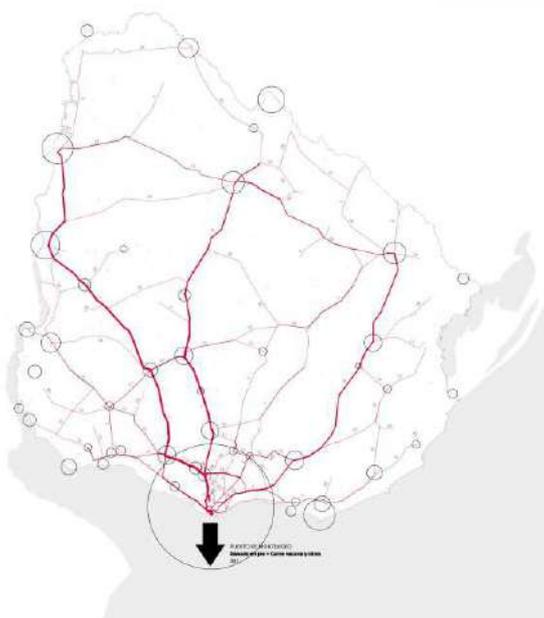
Figura 9: Ruta 11 – Corona Interfase urbano-rural.  
Elaboración propia.



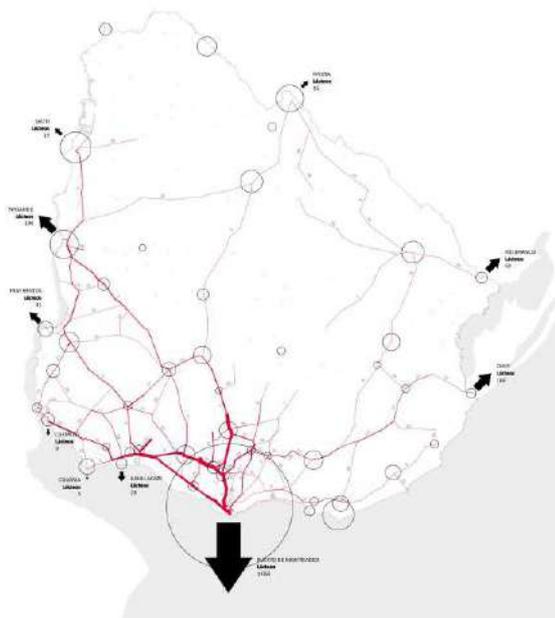
**Figura 10: Afectación del flujo logístico de la Soja.** Extraído de Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador. Martínez, et al., 2019.



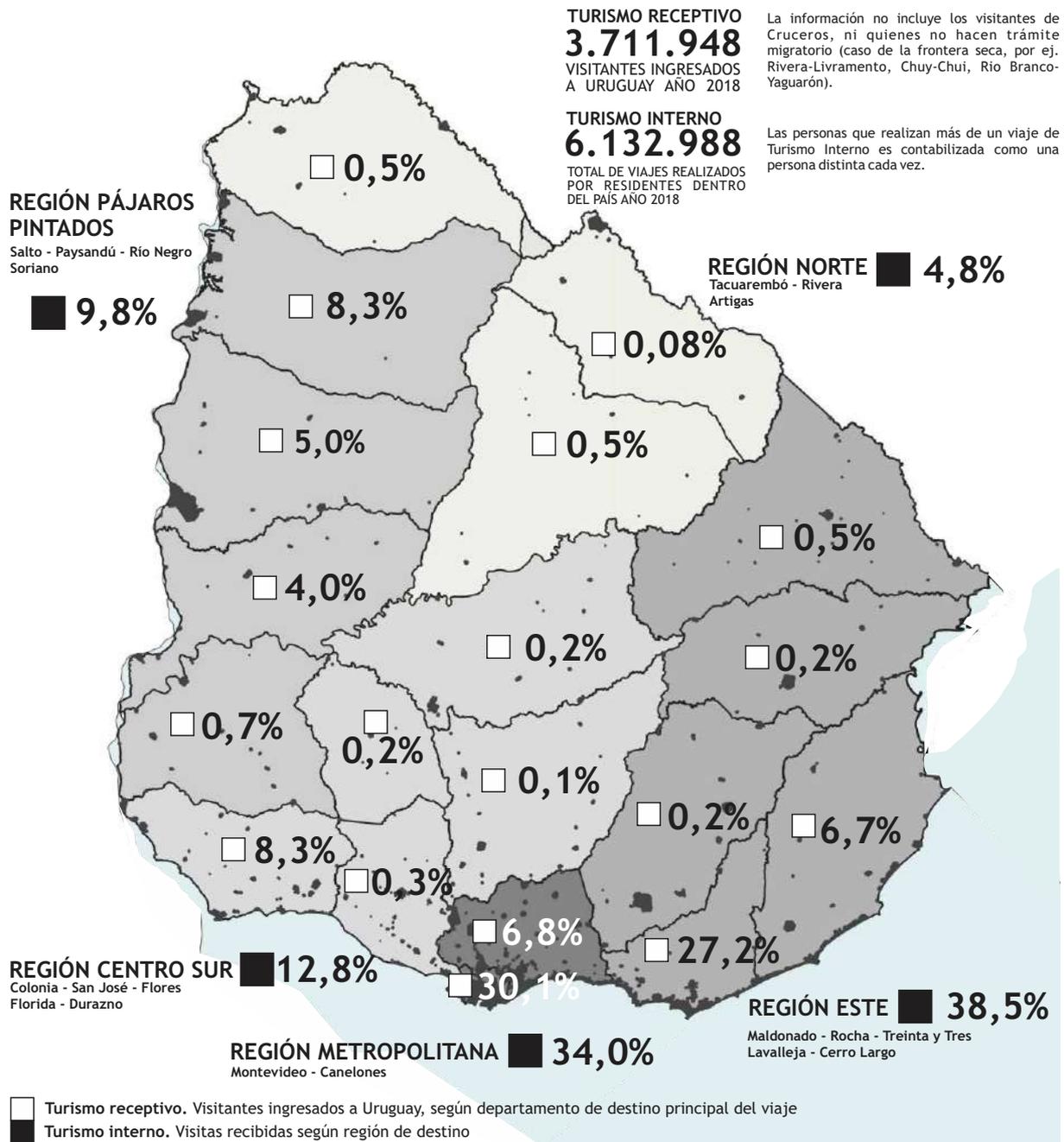
**Figura 11: Afectación del flujo logístico de la Forestación (celulosa).** Extraído de Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador. Martínez, et al., 2019.



**Figura 12: Afectación del flujo logístico de la Carne.** Extraído de Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador. Martínez, et al., 2019.



**Figura 13: Afectación del flujo logístico de la Leche.** Extraído de Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador. Martínez, et al., 2019.



**Figura 14: Turismo receptivo y turismo interno año 2018.** Elaboración propia en base a datos estadísticos obtenidos del MINTUR.

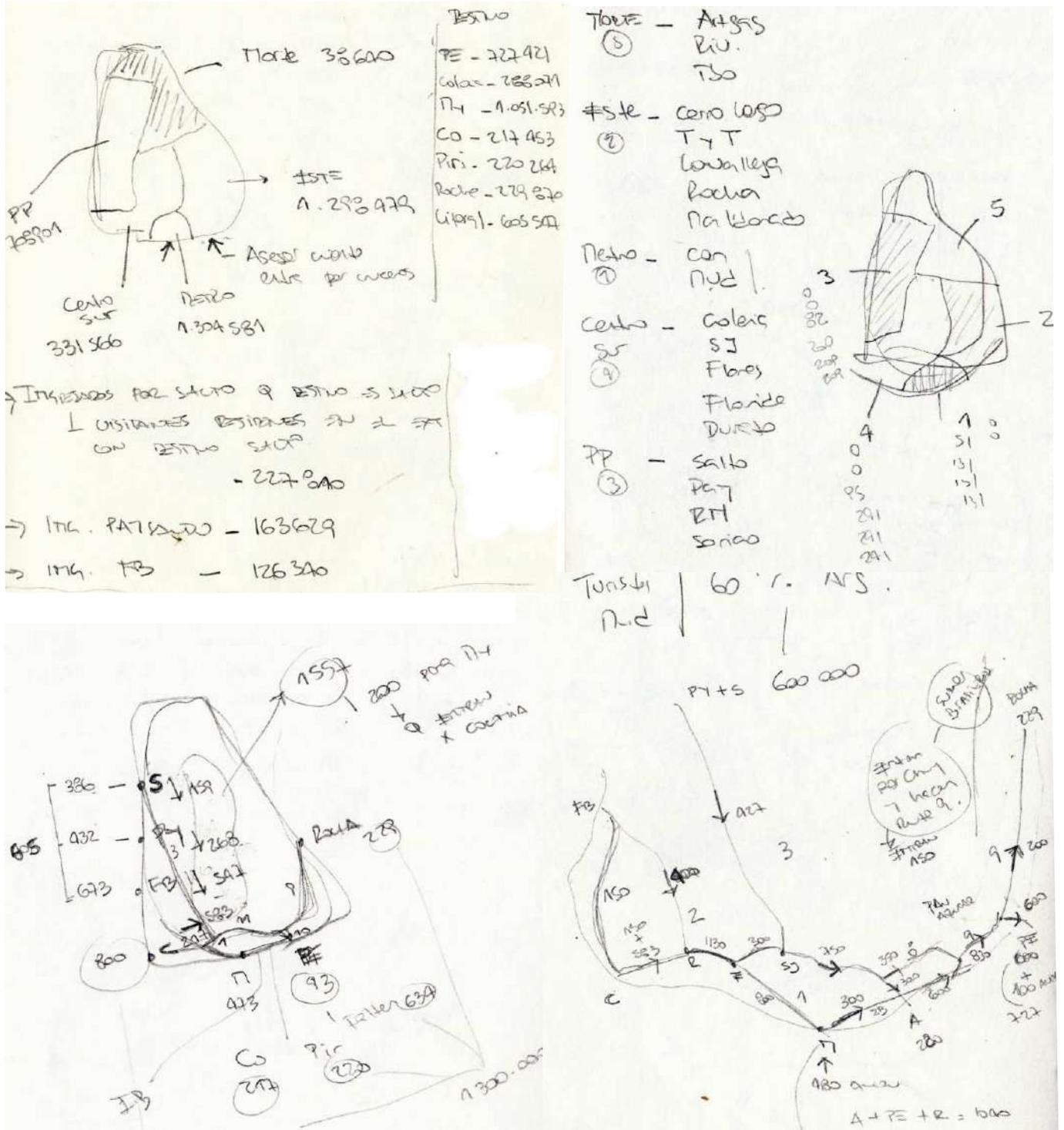


Figura 15: Construcción de los flujos del turismo. Elaboración propia en base a datos estadísticos obtenidos del MINTUR, Dirección Nacional de Migraciones y MTO.

Como se ha señalado anteriormente, el turismo es la principal actividad generadora de divisas en el país, por sobre los rubros tradicionales de exportación (Uruguay XXI, 2017), sin embargo no se accedió a mapas permitieran observar la movilidad de la actividad. En tal sentido, flujos del turismo, pretende acercar una aproximación al tema. Se construyó a partir del cruce de datos de los puntos de ingreso de visitantes no residentes al país, los visitantes ingresados según zona principal de destino del viaje y el tránsito diario promedio anual de automóviles por rutas; datos obtenidos de la Dirección Nacional de Migraciones, el MINTUR y el MTOP respectivamente. El gráfico, permite observar la concentración de los recursos turísticos y evidencia que amplias áreas del territorio no participan de la cadena productiva.

# 3.711.948

## VISITANTES INGRESADOS A URUGUAY AÑO 2018

La información no incluye los visitantes de Cruceros, ni quienes no hacen trámite migratorio (caso de la frontera seca, por ej. Rivera-Livramento, Chuy-Chuí, Rio Branco-Yaguarón).



**Figura 16: Flujos del Turismo.** Elaboración propia en base a datos estadísticos obtenidos del MINTUR, Dirección Nacional de Migraciones y MTOP.

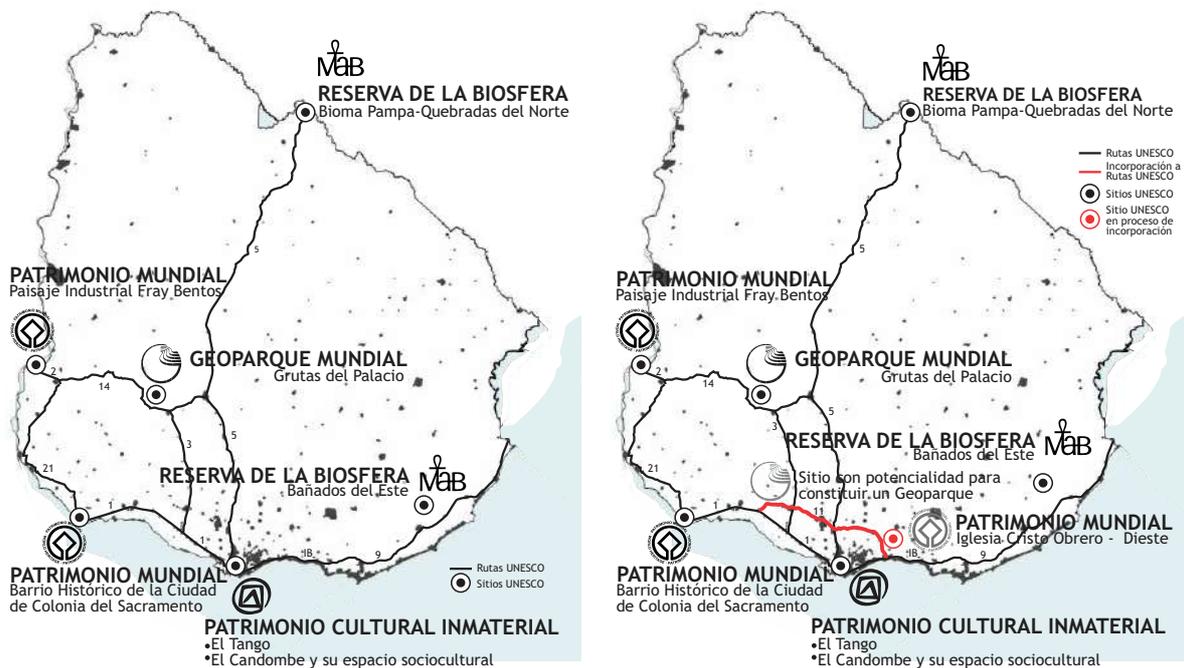


Figura 17: Posicionamiento de la ruta 11 en relación a los Sitios UNESCO en Uruguay. Elaboración propia.

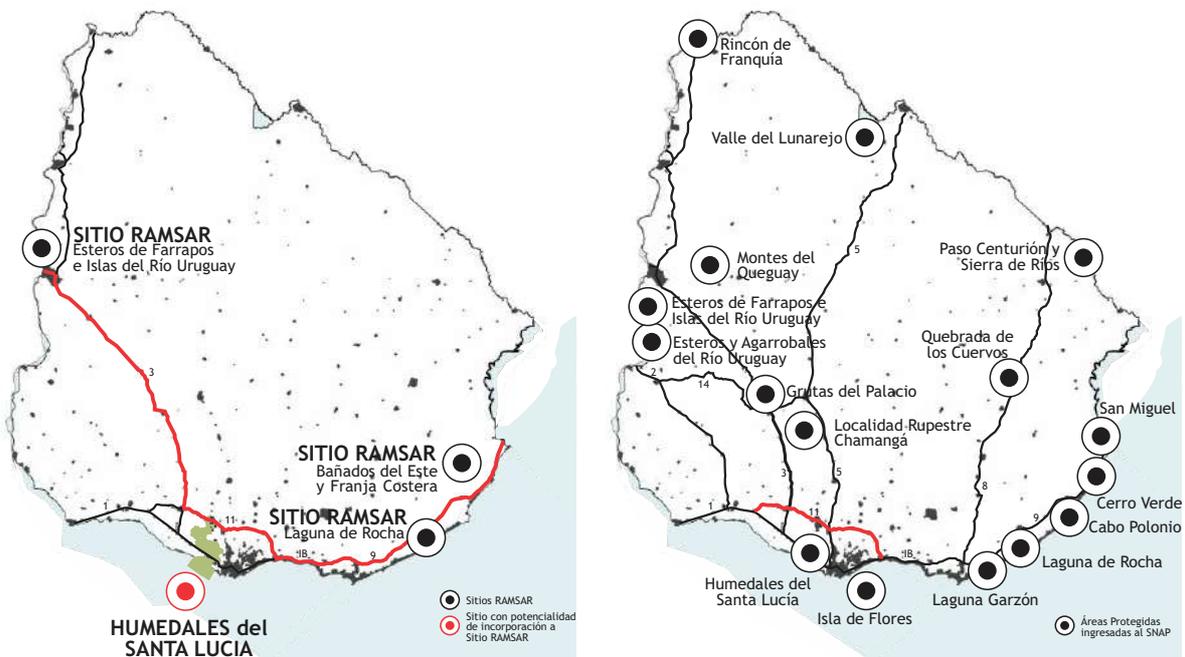


Figura 18: Posicionamiento de la ruta 11 en relación a los Sitios RAMSAR y ÁREAS PROTEGIDAS ingresadas al SNAP. Elaboración propia.





**CAPÍTULO III**  
EL TERRITORIO COMO  
CONSTRUCCIÓN IMAGINADA



*El territorio como construcción imaginada*, aborda una serie de variables que sustentan la posibilidad de pensar el corredor ruta 11 como un territorio otro, como una narrativa guía construida, como idea generadora de proyectos, soporte del reconocimiento y revalorización del patrimonio tangible e intangible de este territorio. Desde este contexto, el turismo sostenible puede propiciar sinergias transformadoras del territorio.

Por ello, se analiza el alcance de los conceptos patrimonio cultural, turismo sostenible, turismo rural – turismo de naturaleza, turismo inteligente, representaciones sociales del paisaje y la multifuncionalidad de la ruralidad, a efectos de reflexionar acerca de la interacción turismo-patrimonio-ambiente como herramienta de planificación territorial y de desarrollo local.

## PATRIMONIO CULTURAL

La UNESCO define al patrimonio como la relación entre los valores materiales e inmateriales de una cultura, como representación de la identidad colectiva de ésta, asociados a un territorio concreto:

66 |

*“Los valores patrimoniales están directamente relacionados, en primer lugar, con componentes básicos de la identidad colectiva. Estos valores dan cohesión al cuerpo social y sirven de respaldo para su sentido de pertenencia. Dichos valores se reflejan en atributos culturales, bienes materiales (naturales y culturales), así como inmateriales, tales como el idioma y los modismos locales, la comida, el vestuario, la toponimia, entre otros. Los atributos pasan a representar los propios valores, los cuales son asignados objetivamente a los mismos. La lengua contiene palabras y giros que definen al individuo, mientras que el territorio define su permanencia y posesión espacial”* (Carballo, 2011, p.28).

De acuerdo a lo dicho, el patrimonio nuclea una amplia diversidad de entornos naturales, culturales, paisajes, sitios históricos, biodiversidad, identidad, tradiciones, etc. A efectos de clarificar las acepciones dadas en la investigación, se toman una serie de definiciones establecidas por la UNESCO (2014) en relación al patrimonio cultural, natural e inmaterial:

**Patrimonio Cultural:** incluye monumentos (obras arquitectónicas, arqueológicas, artísticas, inscripciones en las cavernas, etc.), conjuntos (grupos de construcciones integrados al paisaje) y lugares (obras del hombre o en conjunto con la naturaleza), que por su valor universal histórico, artístico, arqueológico, etnológico, antropológico o científico merecen ser reconocidos.

**Patrimonio Natural:** conformado por los monumentos naturales (formaciones físicas y biológicas); formaciones geológicas y fisiográficas, hábitat de especies amenazadas y zonas naturales delimitadas, que por su valor universal estético, científico, su importancia para la conservación o su belleza natural, amerita su consideración.

**Patrimonio Cultural Inmaterial:** comprende las tradiciones orales, artes del espectáculo, rituales o festividades, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo y las técnicas artesanales tradicionales, que las comunidades reconocen como parte de su patrimonio cultural.

Por su parte, el Comité Científico Internacional de Turismo Cultural, a través de la Carta Internacional sobre Turismo Cultural (1999), realiza una serie de recomendaciones para la gestión del turismo en los sitios con patrimonio significativo. Remarca que cada individuo tiene el derecho y la responsabilidad de valorar, conocer y conservar dichos sitios. Así como establecen que:

*“El concepto de Patrimonio es amplio e incluye sus entornos tanto naturales como culturales. Abarca los paisajes, los sitios históricos, los emplazamientos y entornos construidos, así como la biodiversidad, los grupos de objetos diversos, las tradiciones pasadas y presentes, y los conocimientos y experiencias vitales. Registra y expresa largos procesos de evolución histórica, constituyendo la esencia de muy diversas identidades nacionales, regionales, locales, indígenas y es parte integrante de la vida moderna. Es un punto de referencia dinámico y un instrumento positivo de crecimiento e intercambio. La memoria colectiva y el peculiar Patrimonio cultural de cada comunidad o localidad es insustituible y una importante base para el desarrollo no solo actual sino futuro” (ICOMOS, 1999, p.1).*

El patrimonio como tal, se constituye, entonces, de la conjunción del objeto (recurso a ser valorado: edificio, tradición, etc.) y el proceso histórico, cultural y social en torno al mismo. Su fragilidad requiere de modelos de desarrollo sostenibles para su conservación para las generaciones futuras, a fin de procurar un equilibrio justo “entre sacar provecho del patrimonio cultural hoy y preservar su “riqueza frágil” para las generaciones futuras” (UNESCO, 2014, p.132).

Para Carballo (2011), el Turismo Solidario y el Comercio Justo constituyen herramientas que ayudan a proteger y revalorizar el patrimonio de una región, así como se ajustan a los lineamientos de sustentabilidad del planeta. Sin embargo, su desarrollo en el mundo del comercio global, requiere de voluntad política, financiamiento de los gobiernos nacionales y el soporte de las organizaciones internacionales.

A efectos de comprender la articulación de distintos componentes del patrimonio en el desarrollo de una estrategia de turismo asociada a la ruta 11, se toma como ejemplo el reconocimiento al *Patrimonio Rural Canario* desarrollado en el Plan Ruralidades Canarias (IC, 2019). Se considera este instrumento en particular por ser el primero de su tipo en nuestro país, y particularmente, por tener influencia directa sobre el área de análisis de este estudio.

El Plan valora una serie de paisajes culturales asociados a los paisajes productivos existentes. De este modo, reconoce, por ejemplo, los paisajes asociados a la vid, las construcciones aledañas a las bodegas y las festividades en torno a la producción como la fiesta de la vendimia. En cuanto al patrimonio inmaterial rural, considera las costumbres, los oficios tradicionales, la gastronomía, los modos de producción, las transmisiones orales, los juegos, etc.

68 | Ahora bien, al tratarse de paisajes que responden a una evolución social, técnica y economía, que mantiene actualmente, en muchos casos, su actividad productiva, se los entiende como paisajes activos, producto de transformaciones continuas (IC, 2019). Este aspecto, se presenta como un desafío al procurar desarrollar una región turística, que, por un lado, mantenga las actividades productivas que le dan valor y, al mismo tiempo, preserven el patrimonio cultural.

## TURISMO SOSTENIBLE

Según Iraoldi (2011), en tanto el turismo sostenible como paradigma es multidimensional, constituye una estrategia de acción económica, social, ambiental e institucional, que solamente consolida al mercado turístico si asegura la conservación de los recursos naturales y culturales de los que se sirve.

De igual modo, el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 define entre sus líneas estratégicas: “planificar el desarrollo turístico a partir del conocimiento de los recursos culturales y naturales, considerando especialmente las áreas nacionales protegidas, los sitios y expresiones patrimoniales” (MINTUR, 2009, p.23).

Como se vio en el capítulo anterior, la Organización Mundial del Turismo y la Organización de los Estados Americanos (2018), han reconocido en el turismo un importante potencial que puede contribuir a lograr los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. En tal sentido, observan que:

*“hay una evidencia cada vez mayor del surgimiento de un turista más responsable, que demanda productos y servicios turísticos más pensados para la protección del medio ambiente y el beneficio de las comunidades locales. Ser conscientes de esto, además de comprender cómo esta demanda se encuadra en el marco de turismo sostenible para el desarrollo, apunta a que la gestión de destinos asume un papel más fundamental a la hora de integrar el uso eficiente de recursos y de coordinar cómo se implican los diferentes interlocutores en la adopción de políticas, medidas e iniciativas adecuadas. La gestión del turismo sostenible para el desarrollo también pone de manifiesto que es necesario tejer y consolidar alianzas vigentes entre gobierno y sector privado, así como aquellas que incluyen a las comunidades locales, autoridades e interlocutores turísticos locales, junto con alianzas en la comunidad turística internacional” (OMT y OEA, 2018, p.15).*

En la misma línea, la Carta Mundial de Turismo Sostenible +20 (2015), reconoce el potencial del turismo para la conservación de la biodiversidad, siendo el medio ambiente un recurso turístico innegable. Particularmente, cabe destacar, la transversalidad del turismo para contribuir a la disminución de la pobreza, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, así como constituye la clave para apoyar a modelos emergentes en la transición hacia economías verdes.

| 69

Ahora bien, de los distintos proyectos estratégicos posibles, ¿por qué elegir al turismo como motor de desarrollo? Al respecto vale considerar lo expuesto por Goñi (2014b):

*“elegimos focalizar nuestra atención en proyectos locales de Turismo porque se lo define como una de las locomotoras de crecimiento firme y sostenido de la economía nacional, que combina una atención complementaria entre las áreas ambientales, culturales, económicas y sociales” (p.8).*

En este contexto, resulta relevante poner el foco en “el lugar” como elemento cultural, como estrategia de fortalecimiento, protección y reconociendo de la cultura de un grupo territorializado, como alternativa y resistencia a la uniformización ilusoria presente en la globalización. Augé (2008), nos confronta con las paradojas de nuestro tiempo, la aparición de

un nuevo espacio-tiempo donde el presente es perenne y la oposición entre lo global y lo local es campo de la geográfica y la estrategia, donde los “no lugares” –espacios de circulación y consumo– están destinados a usuarios individuales y no implican el relacionamiento social, donde “el color global ha reemplazado el color local” (Augé, 2008, p.59).

De este modo, el turismo responsable tiene el potencial para sustentar una estrategia de protección cultural del territorio, desarrollando propuestas locales gestionadas por las organizaciones de las comunidades involucradas.

El turismo responsable se presenta entonces, como una oportunidad del desarrollo para este territorio, al considerar que se trata de un turismo minoritario en términos cuantitativos, que por lo tanto, los ingresos generados por el turismo constituyen una oportunidad para diversificar y compensar la economía doméstica y comunitaria, pero no convertirse en una actividad única (Gascón, 2006). Frente a la modalidad de turismo convencional, el turismo denominado “justo” contribuye entre sus efectos positivos, a reforzar procesos previos de organización comunitaria, a fortalecer los mismos, mientras aporta a la generación de ingresos económicos adicionales, gestionados colectivamente (ACSUD, 2004).

70 |

Con base en estos conceptos, la investigación aborda al turismo como una doble herramienta. Por un lado, constituye un instrumento para la protección ambiental y la puesta en valor de los recursos naturales y culturales. Por otra parte, es un mecanismo que permite el crecimiento y dinamización de las economías locales.

La actividad turística en torno al corredor ruta 11, puede leerse hoy, como una serie de propuestas y servicios aislados a los que les queda un largo camino por recorrer para convertirse en centros y áreas turísticas que acompañen la narrativa guía de un corredor turístico. Asimismo, como se verá en el capítulo VII, este territorio es escenario de conflictos territoriales asociados a desarrollos productivos. Sin embargo, se parte de la concepción de que la protección del ambiente y la valorización de los bienes patrimoniales pueden generar nuevas alternativas económicas a través del turismo, que permitan el desarrollo local de las comunidades. De esta manera, se construye un círculo virtuoso entre desarrollo-producción-cuidado ambiental capaz de generar nuevos caminos.

El turismo sostenible se vuelve una estrategia de desarrollo territorial posible para el eje ruta 11 y la región. Por consiguiente, el ordenamiento del territorio constituye una herramienta efectiva para el reconocimiento y conservación del patrimonio tangible e intangible de dicho territorio

revalorizando “la dimensión espacial y formal de la herencia geográfica, urbana, patrimonial en múltiples escalas” (Ligrone, 2011, p.144).

## TURISMO RURAL | TURISMO DE NATURALEZA

El turismo está fuertemente ligado a la *experiencia* entendida como la vivencia del lugar. Esta idea es complementaria a la visión del turismo asociada a la movilidad, tiempo de estadía en el lugar, etc. (Stock et al., 2017). El visitante que consume los destinos rurales y de naturaleza procura la *experiencia turística*, definida por el MINTUR (2019b) como la conjunción de sensaciones y conocimientos adquiridos en la acción turística. Estas modalidades de turismo se respaldan en “una fuerte relación entre visitante y visitado” (Iraoldi, 2011, p.37).

Adicionalmente, puede observarse que los destinos de naturaleza son cada vez más apreciados por los visitantes, lo que puede atribuirse directamente al desarrollo del paradigma de la sostenibilidad en las últimas décadas. En relación a lo dicho, la OMT (2007) señala que la preocupación por el cuidado del medio ambiente fortaleció la oferta turística asociada a la interpretación y conservación de la naturaleza, así como posicionó al ecoturismo como un producto destacado a partir de los años ´90. Esta característica vuelve al turismo una herramienta efectiva para la conservación y protección de las áreas naturales y el patrimonio cultural, mientras se presenta además como una oportunidad de desarrollo local. Para el SNAP, el turismo constituye un medio para contribuir a la conservación de la biodiversidad así como del patrimonio natural y cultural. El turismo en áreas protegidas logra experiencias transformadoras de conexión del visitante con la naturaleza, mientras contribuye al mismo tiempo con el desarrollo local de las comunidades, promoviendo conductas de respeto con el ambiente (Montequin, 2019).

En igual sentido, los Directores de Turismo de los Gobiernos Departamentales de San José y Canelones coinciden en la necesidad de fomentar los productos relacionados al turismo rural y de naturaleza a fin de generar una oferta diversa todo el año, que se presenta además como una oportunidad para romper con la estacionalidad existente en la modalidad de turismo de sol y playa.

Resulta relevante subrayar que un aspecto común que las guías especializadas en turismo destacan acerca de Uruguay es su gente y su genuina hospitalidad<sup>19</sup>. Asimismo, cabe destacar que los turistas extranjeros que visitan nuestro país ponderan a la gente, su cordialidad y atención, como el motivo de mayor agrado de su visita (23%). En contraposición las playas y la costa presentan valores tres veces menores (8%) como las principales razones de satisfacción del viaje<sup>20</sup>, lo que resulta particularmente paradójico si se considera que estos últimos constituyen los recursos tradicionalmente desarrollados como atractivos turísticos del país. Valorando estos guarismos, es que puede observarse la necesidad de fortalecer los destinos rurales y de naturaleza, a fin de que constituyan una oferta turística diversa y de calidad, con acento en las potencialidades del territorio.

En el área rural en el Uruguay conviven diversas modalidades de turismo. En este entorno, se destacan propuestas de turismo rural asociadas a actividades gauchescas y el agroturismo, que incluyen propuestas de: alojamiento, gastronomía, actividades tradicionales del medio rural, etc. Asimismo, se reconoce el reciente auge del ecoturismo vinculado a ecosistemas de alta naturalidad, en busca de la naturaleza prístina, que incorpora diversas actividades de naturaleza: senderismo, mountain bike, slow bike, trekking, avistamiento de aves, canotaje, etc.

Desde una perspectiva social, podría considerarse que el turismo rural tiene su sustento en la historia de una sociedad, sus expresiones culturales y sus tradiciones, frente al ecoturismo que se basa en el disfrute de la naturaleza inalterada, de los lugares con menos historia (Dachary y Arnaiz Burne, 2006). Sin embargo, lejos de entenderlos como perspectivas opuestas se los debe leer como opciones complementarias.

Uruguay como destino turístico, debe aprovechar sus singularidades y sus marcas distintivas en clave de oportunidad. En relación a la oferta turística ligada al territorio, Murcia (2019) destaca al país por las siguientes características: a. la autenticidad, no se trata de un destino teatralizado, quien visita Uruguay viene buscando un lugar genuino, b. su exotismo como destino desconocido, c. la imagen proyectada de tranquilidad, paz y estabilidad, d. la reputación de sociedad culturalmente diversa y tolerante, e. el rico patrimonio natural y cultural del país.

---

19 Bradt guides. *Seven reasons to visit Uruguay*. Recuperado el 22 de abril de 2018, de: <https://www.bradtguides.com/articles/why-visit-uruguay/?destination=1388>

-CNN. *Uruguay: 10 great reasons to visit a South American treasure*. Recuperado el 22 de abril de 2018, de: <https://edition.cnn.com/travel/article/uruguay-travel-10-reasons-to-visit/index.html>

-Evaneos. *Las 5 razones para ir a Uruguay*. Recuperado el 22 de abril de 2018, de: <https://www.evaneos.es/uruguay/viajes/por-que-visitar/>

20 Datos obtenidos en base al promedio de las respuestas ofrecidas por los turistas europeos, cruceristas, brasileros y argentinos que fueron consultados acerca de cuál es el motivo de mayor agrado de su visita a Uruguay. Anuario 2017. Estadísticas de Turismo. Ministerio de Turismo. 2018.

Con este marco, posicionándonos en el corredor ruta 11, puede destacarse la presencia de dos atractivos diferenciales de alta naturalidad, que cuentan con el potencial para convertirse en verdaderos factores de captación de turismo rural y de naturaleza, constituyendo potenciales áreas turísticas. Son los casos del Área Protegida Humedales del Santa Lucía y los mares de piedra de Sierras de Mahoma y Mal Abrigo, cuya planificación territorial resulta estratégica para el desarrollo sostenible de esta región.

## TURISMO INTELIGENTE

Pensar en el desarrollo de una política de turismo sostenible para este territorio, no puede estar disociada de las herramientas pragmáticas que proporciona hoy el “turismo inteligente”.

Como se verá más adelante, estamos frente a un tipo de territorio de elevada naturalidad, sustento de paisajes naturales, culturales, productivos e industriales, que, con los instrumentos de planificación y gestión adecuados, pueden convertirse en el motor de desarrollo sustentable.

En virtud del término “inteligente” podría establecerse un paralelismo entre el desarrollo del corredor turístico ruta 11 y las denominadas ciudades inteligentes, o, dicho de otra manera, los territorios inteligentes como alternativa a los no-lugares:

*“las ciudades que están teniendo éxito en la etapa de la globalización son capaces de descubrir su propia identidad, sus singularidades y sus fortalezas, y al mismo tiempo, tienen capacidad para inventar y construir sus propias “ventajas competitivas” en relación con sus entornos y en el marco de un mundo complejo, global e interrelacionado (Vegara, 2009, p.54)”.*

En contraposición a los no-lugares como espacios representativos de la globalidad, la experiencia turística se encuentra fuertemente ligada al intercambio del turista con “el lugar” (Augé, 1992). Vale considerar que en la propuesta de Augé la noción de lugar está asociada a la identidad y las interrelaciones sociales que conforman la historia de un sitio; constituye así la memoria del territorio, un lugar simbolizado y antropológico.

En definitiva, se trata de reconocer la estructura del territorio para ponerla de manifiesto. Poner en valor la estructura y morfología de los atractivos turísticos actuales y potenciales, las unidades, complejos, centros, corredores, zonas y subzonas turísticas a través de piezas territoriales delimitadas y asociadas a un instrumento de gestión adecuado para su valorización (MVOTMA, 2009).

Sin embargo, el desarrollo de una política de turismo con foco en el reconocimiento y revalorización de los valores culturales de un territorio, no significa no utilizar las herramientas y ventajas que la red global proporciona. La Carta Mundial de Turismo Sostenible +20 (2015), establece que el turismo “debe aprovechar las oportunidades que brindan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para construir el turismo inteligente, responsable y creativo del futuro” (Cumbre Mundial de Turismo Sostenible, 2015, p.6).

Estadísticamente, puede observarse, que un 95% de los viajeros utiliza reseñas digitales para planificar su viaje, el 85% de los consumidores lee hasta 10 reseñas antes de confiar en un negocio, el 70% de los consumidores globales manifiestan que las revisiones de otros consumidores es la segunda forma de publicidad más confiable y el 93% de los viajeros globales dicen que sus decisiones de reserva se ven afectadas por las revisiones en línea<sup>21</sup>.

74 |

El turismo inteligente, procura generar un ecosistema de innovación turística. Transforma los territorios en destinos turísticos inteligentes, promueve el encuentro entre los gestores públicos y la industria tecnológica, así como aborda los problemas de la gestión de los territorios. Un plan de turismo inteligente, adopta la mejor tecnología disponible, de manera continua, a efectos de incrementar la eficiencia en la gestión de los servicios públicos, de garantizar la satisfacción de los visitantes acorde a sus expectativas, mejorando, asimismo, la calidad de vida de los residentes (METAD, 2007).

En esta línea, la Intendencia de Montevideo recientemente ha inaugurado una “oficina turística inteligente”, contigua al mercado del Puerto, la cual cuenta con un fuerte componente de equipamiento tecnológico, en procura de posicionar a la ciudad como un destino turístico inteligente.

En el escenario global, Uruguay comienza a tener un rol ascendente como destino turístico destacado, lo que queda en evidencia en varias publicaciones de guías de viaje especializadas.

---

21 Rezdy. Software Travel Agency. Rezdy constituye la mayor plataforma global de reservas especializada en tours y atracciones turísticas. Datos recuperados el 24 de febrero de 2019, de: <https://www.rezdy.com/resource/travel-statistics-for-tour-operators/>

Tal es así, que la guía de viajes Lonely Planet<sup>22</sup> eligió en el año 2016, por segundo año consecutivo, a nuestro país como uno de los 10 destinos destacados para visitar, siendo el único país de Sudamérica:

*“Progresista, estable, seguro y culturalmente sofisticado, Uruguay ofrece a los visitantes la oportunidad de experimentar todos los días momentos “no hechos para los turistas”, ya sea atrapado en el atasco del tráfico de vacas y gauchos en un camino de tierra a ninguna parte o paseando a lo largo de Montevideo de frente a la playa. (...) Pero vale la pena profundizar. Ir observando la vida silvestre a lo largo de la costa atlántica, fuentes termales saltando el río Uruguay, o montar a caballo bajo el cielo grande del interior de Uruguay, donde vastos campos se extienden como los océanos en octubre”<sup>23</sup>.*

Asimismo, la revista National Geographic recomendó a Uruguay como uno de los 20 destinos a visitar en el año 2016 definiéndolo como un “oasis de estabilidad”<sup>24</sup>.

Por su parte, VinePair<sup>25</sup> seleccionó a Uruguay como uno de los 10 mejores destinos de vino del mundo para el año 2019. Lo destacó como “un nirvana para los amantes de la carne y el vino”, así como reconoció al Tannat como la variedad emblema del país<sup>26</sup>.

De igual modo, The New York Times, destaca que si bien Uruguay ha estado fuera del radar para los norteamericanos, tiene las mejores playas de Sudamérica y descuentos para viajeros extranjeros, acentuando como principal atractivo el ambiente relajado y progresista del país, presentando recomendaciones para realizar un road trip por la costa atlántica<sup>27</sup>.

| 75

---

22 Lonely Planet es reconocida como una de las guías especializadas en turismo más importantes del mundo, cuya aplicación ha sido descargada más de 11 millones de veces. (Outsider. The 25-Year-Old at the Helm of Lonely Planet. Recuperado el 13 de octubre de 2019, de <https://www.outsideonline.com/1922236/25-year-old-helm-lonely-planet/>) y más de 4.7 millones de visitas mensuales en sus redes sociales.

23 Lonely Planet: Uruguay. Recuperado el 24 de noviembre de 2016, de: <http://www.lonelyplanet.com/uruguay/introduction>

24 National Geographic. Best trips 2016: Uruguay. Recuperado el 24 de noviembre de 2016, de: [http://www.nationalgeographic.com/travel/best-trips-2016/#/bow-uruguay-montevideotango\\_92380\\_600x450.jpg](http://www.nationalgeographic.com/travel/best-trips-2016/#/bow-uruguay-montevideotango_92380_600x450.jpg)

25 Vinepair es la más grande compañía de medios digitales especializada en contenidos sobre bebidas. Contando con más de 2.5 millones de visitas mensuales en sus redes sociales. <https://vinepair.com/about-us/>

26 Vinepair. The World's Top 10 Wine Destinations for 2019. Recuperado el 24 de febrero de 2019, de: <https://vinepair.com/articles/best-wine-travel-destinations-2019/>

27 The New York Times. On the Road to Uruguay's Barely Known and Beautiful Beaches. Recuperado el 24 de febrero de 2019, de: <https://www.nytimes.com/2019/01/22/travel/uruguay-beaches-budget.html>

Las sinergias que estos fenómenos producen deben ser aprovechadas como oportunidad para el desarrollo territorial de esta región. Se trata, además, de un valor que, claramente, puede ser destacado en un potencial desarrollo turístico del corredor ruta 11.

## REPRESENTACIONES SOCIALES DEL PAISAJE

Como se verá en el próximo apartado, la sociedad le exige hoy a la producción agropecuaria otras funciones no vinculadas a la actividad productiva, relacionadas a mantener vivas las tradiciones culturales del lugar así como a preservar la biodiversidad de los ecosistemas naturales. Estas exigencias se asocian a la evolución de las representaciones sociales del paisaje.

76 |

En tal sentido, resulta de interés un acercamiento a la investigación de Yves Lunginbühl (2008), desarrollada entre los años 1970 y 2000 que aborda el caso de Francia. De acuerdo a los resultados de su investigación, hasta los años 70, el paisaje era representado por el campo agrícola, mientras que en los años 90 el paisaje es la naturaleza, el campo no degradado, trabajado por el campesino de manera respetuosa con la naturaleza. Esto responde a una visión utópica del paisaje. Sin embargo, esta visión no responde a la realidad contemporánea. Hoy el trabajo rural es asociado a la agricultura moderna y al agronegocio; el campesino se ha transformado en un empresario agrícola o un asalariado. Como consecuencia, la agricultura representa la percepción de problemas medioambientales generados por la actividad. El paisaje como significación utópica es reconocido como la naturaleza que no está degradada con las actividades humanas, la naturaleza lejana y prístina, la que podríamos vincular a los “jardines globales”<sup>28</sup>. En el imaginario colectivo la naturaleza ha sustituido al campo como representación social del paisaje.

En la era del *paradigma de la sustentabilidad*, estas representaciones sociales responden a lógicas donde la protección de la naturaleza se ha vuelto una preocupación global, una tendencia cada vez más presente en las agendas políticas mundiales referente a la protección de los recursos naturales *como bienes de la humanidad*<sup>29</sup>. Es, asimismo, una respuesta al

---

28. En términos de Sprechmann, Capandeguy y Aguiar (2006) los jardines globales “agregan nuevos contenidos en la evolución de los cambiantes vínculos del hombre con la naturaleza (...) la implosión del espacio material y virtual de nuestra época, consolida el imaginario de una cultura ambiental más profunda y radical, que posiciona a los jardines globales como los nuevos espacios públicos de la mundialización” (p.17).

29. Resulta importante en este punto profundizar en los aspectos éticos de la valoración económica del medio ambiente, vinculada a la consideración de los recursos naturales como bienes patrimoniales de la humanidad; con el

creciente incremento de la demanda social por mayor calidad ambiental, tal como lo expresa Santos (2010):

*“la expansión de las áreas protegidas en los últimos años puede entenderse como parte del proceso de globalización; la cuestión ambiental es una de las primeras preocupaciones necesariamente no locales de la sociedad, los estados y la institucionalidad internacional, lo que ha tenido como contraparte la identificación de la biodiversidad como uno de los primeros objetos de la preocupación global sobre la naturaleza” (p.20).*

En este contexto de valoración global de la naturaleza, el turismo sostenible aparece como una estrategia viable de reconversión económica y desarrollo territorial.

## MULTIFUNCIONALIDAD DE LA RURALIDAD

Tradicionalmente, se ha presentado a lo rural en contraposición con lo urbano. Quien vive en el campo trabaja en el campo. Sin embargo, en las últimas décadas, el suelo rural ha experimentado una serie de transformaciones, que le han valido ser soporte de diversas actividades así como generar paisajes de alta antropización.

Las mixturas de usos a las que se somete al ámbito rural y sus intersticios rururbanos, implican una nueva visión del espacio rural así como un cambio de paradigma en cuanto a la concepción del desarrollo rural, lo que comenzó a denominarse *nuevas ruralidades*, asociadas a transformaciones estructurales globales.

En tal sentido, la FAO (2003) describe algunas características coincidentes de esta concepción del desarrollo rural tanto en Europa como en América Latina, entre las que se destacan las siguientes dimensiones: a. el acento en la dimensión territorial en contraste con la dimensión sectorial agropecuaria; b. la multiplicidad de vínculos entre ciudades, pueblos y el área rural

---

ulterior debate de quien decide sobre ellos. Máxime si se toma en cuenta que hoy la mayoría de estos recursos se encuentran en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, con las consiguientes desventajas globales a la hora de la toma de decisiones.

Ejemplos de interés plantean al respecto los autores Azqueta (1994) y Tomasini (2000).

circundante; c. los ingresos económicos generados por la complementariedad de la actividad agropecuaria junto a otras actividades diversas desarrolladas en los establecimientos; d. la función residencial del suelo rural en contraposición a una visión meramente productivista; e. el reconocimiento al potencial económico de los recursos geográficos, históricos, paisajísticos y culturales del suelo rural y f. la planificación transversal del desarrollo rural.

La regionalización productiva en el área rural, sobre la que se profundizará en el capítulo VI, está íntimamente ligada a la tradición e historia de este territorio, asociada a los modos de vida productivos de los primeros pobladores que conservan aún muchas de sus tradiciones, constituyendo unidades paisajísticas<sup>30</sup> claramente diferenciables. Sin embargo, en un mundo cada vez más global, la ruralidad no escapa a las mutaciones continuas que se reflejan en la multifuncionalidad del espacio rural.

Según Llambí (2004), esta multifuncionalidad es producto de la creciente incorporación al suelo rural de actividades no agrícolas, de las modificaciones en las relaciones urbano-rural, particularmente, de los cambios culturales y de los modos de vida de los habitantes de las áreas rurales. Pero esta idea de multifuncionalidad alude, además, a que:

78 |

*“la agropecuaria desempeña varias funciones además de las clásicamente productivas (entendidas como generador de alimentos y actividad económica) y que están referidas a dimensiones sociales y ambientales (...) mantener una particular cultura propia del medio rural (...) mantener un paisaje rural donde se intercalan elementos naturales con los del trabajo humano, mantener la calidad ecológica del ambiente y preservar la biodiversidad”* (Gudynas, 2001, pp. 96-97).

El reconocimiento a la multifuncionalidad del área rural pone el acento en la dimensión territorial de la ruralidad. Trasciende de este modo, la visión productivista sectorial hacia enfoques sistémicos donde se articulan las dimensiones productiva, social, cultural y ambiental. Por consiguiente, implica, en su abordaje consideraciones multidimensionales y multiescalares. En tal sentido, a la ruralidad no sólo se le exige la producción de alimentos sino, también, la conservación de tradiciones y modos culturales, así como la protección del ambiente, último bastión de naturalidad.

---

30. Al respecto véase el artículo “Una lectura en clave de paisaje cultural” en el Libro blanco del Área Metropolitana. Tomo 03 Vértice Territorial. 2007. Pág. 117-141.

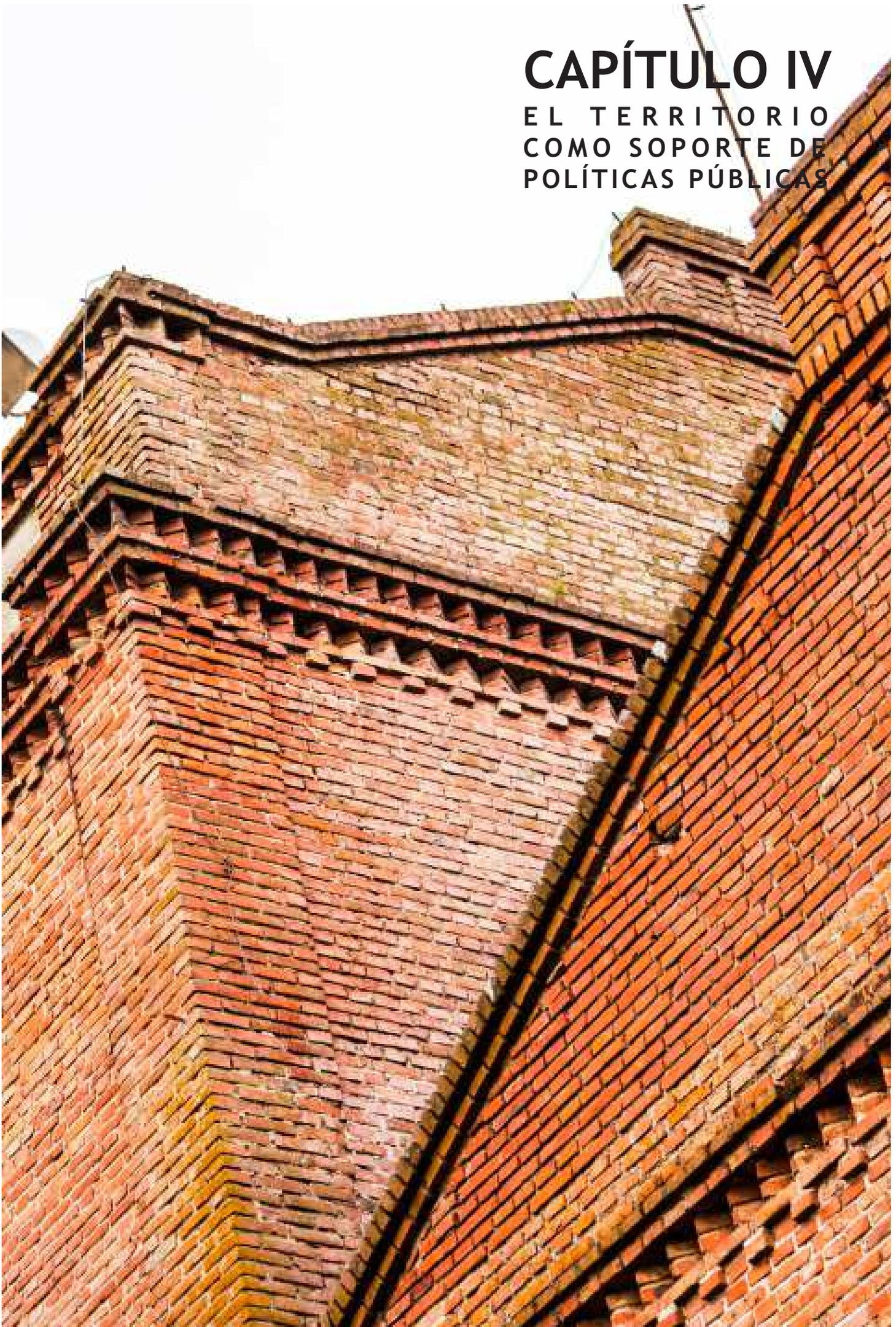
Es en este contexto en el que puede visualizarse el potencial del turismo sostenible como una actividad complementaria a la agrícola productiva, desde al menos dos modalidades.

Una primera, constituida por el desarrollo del turismo rural, cuya modalidad se basa en el reconocimiento a modos de vida, rescate de oficios, tradiciones y sabores, en el que se entrelazan una serie de propuestas que surgen como alternativa y complemento a los usos productivos tradicionales. De este modo, se puede articular activos en el corredor: posadas, estancias, bodegas, granjas, restaurantes de campo, etc., en un circuito que invita a descubrir actividades culturales y paisajes de la nueva ruralidad, viviendo el campo muy cerca de la ciudad. Una segunda modalidad, se basa en el desarrollo del turismo de naturaleza, al reconocer la existencia de paisajes de alta naturalidad en el corredor, como Sierras de Mahoma y Mal Abrigo y los Humedales de Santa Lucía. Estos recursos –que representan una gran riqueza del medio físico, biológico y antropológico– se presentan como una oportunidad para promover el ecoturismo y la educación ambiental en el área, en el entendido de que el desarrollo de distintas modalidades de turismo rural y turismo de naturaleza, surgen como una herramienta más para contribuir a la conservación de la biodiversidad.

En síntesis, en este capítulo, se han desarrollado y analizado una serie de conceptos que dan soporte a imaginar el territorio de la ruta 11 como un territorio otro. Esto ha permitido reflexionar acerca de la interacción del turismo sostenible, los bienes patrimoniales tangibles e intangibles y los recursos naturales, considerar las herramientas pragmáticas proporcionadas por el turismo inteligente y, reconocer que, en un contexto de valoración global de la naturaleza y de multifuncionalidad del ámbito rural, el turismo sostenible constituye una herramienta de desarrollo y reconversión productiva. A partir de estas conceptualizaciones, en los capítulos VI y VII, se desarrollan una serie de ejemplos de turismo rural y de naturaleza presentes en el corredor ruta 11.

# CAPÍTULO IV

EL TERRITORIO  
COMO SOPORTE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS





*El territorio como soporte de políticas públicas*, aborda las políticas de ordenamiento territorial, protección ambiental y turismo. Desde la transversalidad y el funcionamiento sistémico, observa al fenómeno complejo de construir y gestionar el territorio. Se trata de una visión que procura trascender la sectorialidad y las fronteras administrativas a través enfoques sostenibles y consistentes.

Las aportaciones de la ciencia en el ordenamiento territorial, nos nutre de orientaciones como el enfoque sistémico y el pensamiento complejo, particularmente desde dos aspectos destacados por Morin (2001): en primer lugar, permite evolucionar del concepto de unidad elemental hacia el de unidad compleja, como “un todo que no se reduce a la suma de sus partes constitutivas” (p.23). En segundo lugar se fundamenta en una visión transdisciplinar “que permite concebir, al mismo tiempo, tanto la unidad como la diferenciación de las ciencias, no solamente según la naturaleza material de su objeto, sino también según los tipos y las complejidades de los fenómenos de asociación/organización” (p.23).

Para Ligrone (2015), este enfoque se encuentra claramente establecido en la definición y finalidad de la Ley N°18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS):

82 |

*“su materia conjuga la gama amplia relacionada con el urbanismo clásico, la protección del ambiente y del patrimonio, la transformación material y jurídica del territorio, la regulación de actividades y usos, y las estrategias de desarrollo en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos a través de la planificación” (p.77).*

Desde el inicio debe tenerse presente que esta interacción de elementos debe leerse no como un hecho acabado sino como un proceso, inmerso en la incertidumbre como elemento determinante del pensamiento complejo. Morin (2001) plantea la propensión del pensamiento complejo al conocimiento multidimensional en cuanto soporte para la articulación de múltiples elementos, pero sin por esto desconocer la imposibilidad del conocimiento completo “uno de los axiomas de la complejidad es la imposibilidad, incluso teórica, de una omnisciencia” (p.11).

La comprensión y abordaje para el desarrollo sostenible del territorio, soporte de múltiples procesos en constante interacción, requiere entonces de este enfoque, que impregna, indisociablemente, al marco jurídico para su planificación y ordenamiento.

## INTERRELACIÓN ordenamiento territorial | turismo sostenible | medio ambiente

Planificar el territorio desde la complejidad trae implícito reconocer la necesidad de la transectorialidad. Esto implica que, afrontar los desafíos que nos propone el territorio requiere trascender los abordajes tradicionales multisectoriales, hacia una reformulación que necesariamente procura la articulación orgánica de dichas políticas: “la transectorialidad se convierte en la expresión sectorial de la transversalidad” (Solano Cornejo, 2007, p.4)<sup>31</sup>.

Considerando que varios de los problemas y potencialidades que un territorio presenta son de naturaleza espacial, una política de ordenamiento territorial contribuye no sólo a equilibrar las diferentes presiones que sobre éste ocurren, sino que, además, se vuelve un instrumento relevante para integrar y promover objetivos concertados.

Nuestra legislación define al *ordenamiento territorial* como “el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales” (Art. 3°, Ley 18.308). En este marco, resulta importante conceptualizar de qué hablamos cuando nos referimos a la sostenibilidad y al desarrollo sostenible.

El uso y abuso de los recursos naturales y sus consecuencias ecológicas ha convertido a la protección ambiental en una de las primeras preocupaciones globales; sentando las bases para el desarrollo del *paradigma de la sostenibilidad*, como principio base que integra la política ambiental al resto de la política pública. El desarrollo sostenible constituye hoy un objetivo político de primera línea (Sánchez, 2017).

La Declaración de Principios de la Cumbre de la Tierra de Río de 1992 puso en el escenario mundial el concepto de desarrollo sostenible, definiendo niveles de cooperación y obligaciones para los Estados y la sociedad civil. Uruguay es signatario de varios convenios internacionales de

---

31. Para Solano Cornejo (2007) “un tema o una autoridad se convierte en transectorial cuando los demás sectores asumen el tema y las decisiones de dicha autoridad como vinculantes. (...) Una acción intersectorial se convierte en sostenible cuando asume un esquema transectorial, es decir un tema o acción que cruza los sectores y es incorporado en su toma de decisiones. (...) el objetivo de las autoridades transectoriales debería ser desaparecer en el mediano plazo, una vez que los temas transversales hayan sido incorporados en la acción de los demás sectores” (p.4).

importancia para la protección y conservación de la diversidad biológica. Entre ellos, se destaca, el Convenio sobre la Diversidad Biológica firmado en la Cumbre de Río 92 y ratificado por la Ley N°16.408 (1993).

El desarrollo sostenible constituye un objetivo global. Como ya se vio anteriormente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible propician orientaciones a los países miembros para garantizar la disminución de la pobreza y el desarrollo sostenible, conforme a sus prioridades locales para alcanzar metas globales, siendo clave el cumplimiento de cada quien en su cuota parte: los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.

En Uruguay, la Constitución de la República a través del Art.47 le da estatus jurídico de primer rango a la protección del ambiente. De este modo, pueden distinguirse dos momentos fundamentales.

84 | En primer lugar, la redacción dada al Art.47 (1996) establece que “la protección del medio ambiente es de interés general”. Su desarrollo, a través de la Ley N° 17.283 (2000) de Protección del Medio Ambiente, determina como deber fundamental del Estado el “propiciar, un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, protegiendo el ambiente” (Art. 4°, Ley 17.283). De este modo, determina deberes esenciales: a. la protección del ambiente; b. la conservación de la diversidad biológica; c. el adecuado manejo de las sustancias tóxicas; d. la prevención, eliminación, mitigación y la compensación de los impactos ambientales negativos; e. la protección de los recursos ambientales compartidos; f. la cooperación ambiental regional e internacional; g. la formulación, instrumentación y aplicación de la política nacional ambiental y de desarrollo sostenible (Art. 1°, Ley 17.283).

La redacción dada al Art.47 en el año 2004, determina el segundo momento fundamental. Se define al agua como un recurso natural esencial para la vida; asimismo se da rango jurídico constitucional al ordenamiento del territorio como base para la política nacional de aguas y saneamiento, entre otros aspectos (Art. 47°, inciso 1.a). Finalmente, la LOTDS (2008) establece como cometido esencial del estado al ordenamiento territorial (Art. 2°, Ley 18.308). En este sentido, establece como su materia, “la definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación” (Art. 4° inciso a., Ley N° 18.308), entre otros aspectos.

Lo dicho no supone que la sostenibilidad implique únicamente la protección del ambiente, sino que proporciona un enfoque amplio sobre la materia. Al respecto Sánchez (2017) indica:

*“Lo que hace que la sostenibilidad haya superado al concepto de protección ambiental es el enfoque proactivo de su existencia —independientemente de sus complejidades—, enfocado en la acción en contraposición al carácter defensivo que el derecho ambiental y las medidas ambientales comportan. Los parámetros del desarrollo sostenible, que surgen como la principal expresión normativa y política de la sostenibilidad lanzados por la comunidad internacional en su conjunto, incluyen dentro de un corazón normativo ecológico la justicia social, la equidad, la erradicación de la pobreza, la cultura y la seguridad —entre otros valores globales—. Tal contenido ecológico abarca el derecho de las generaciones futuras y la justicia social con un papel específico y prominente para la orientación de las políticas sectoriales” (p.13).*

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas es uno de los instrumentos de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental (Art. 1°, Ley 17.234). En esta línea, el Plan Estratégico 2015-2020 del SNAP (2015) plantea como un tema la articulación de la política de áreas protegidas en los procesos de ordenamiento territorial:

*“El territorio es el ámbito en el cual deben ocurrir los acuerdos estratégicos de actuación y donde se reflejan y se pueden contemplar las visiones de todos los sectores que actúan en él. A pesar de que la ley asigna al MVOTMA la competencia de creación y regulación del SNAP, las áreas protegidas también se ubican dentro de la jurisdicción de los gobiernos departamentales, generando un ámbito de coincidencias de competencias en materia de política territorial. Por tanto, es fundamental construir una estrategia de articulación entre el SNAP y los procesos de ordenamiento territorial del país, tanto de nivel nacional, como regional y departamental, para lograr una red física que permita la incorporación amplia de sitios prioritarios para la conservación que complementen el sistema de áreas protegidas propiamente dicho” (MVOTMA, 2015, p.24).*

| 85

En este sentido, podría entenderse al plan de manejo como un instrumento especial de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, como tal tiene el potencial de favorecer los procesos de desarrollo local, así como fomentar una visión estratégica del territorio.

Cabe mencionar entonces, que el ordenamiento territorial proporciona las herramientas para afrontar a nivel local problemas de carácter global.

Sin embargo, a más de 10 años de promulgada la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, contando con decenas de instrumentos aprobados, aún es incipiente en la

ciudadanía en general, el reconocimiento a la importancia estratégica del ordenamiento territorial como instrumento fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible del país. Como consecuencia, no se ejercen las presiones necesarias para su aplicación y cumplimiento.

Podría entenderse, que es el resultado del escaso desarrollo e implementación que han tenido en estos años las herramientas de gestión y articulación territorial que proporciona la Ley, olvidando así, que la elaboración del instrumento de ordenamiento territorial es solo el principio del camino. Como plantea Capandeguy (2011), ¿qué sucede el día después de la aprobación?

En esta misma línea, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (2018) reconoce que es necesario impulsar las capacidades de acción y gestión previstas por la Ley:

*“A pesar de los esfuerzos institucionales al respecto, no ha habido grandes progresos en su implementación. Esta tarea nos exige, además del compromiso político e institucional, recorrer el camino de la elaboración normativa, la construcción de los procesos y la formalización de la coordinación institucional multisectorial que rompa los nudos que no han permitido el avance”*(MvOTMA, 2018, p.10).

Gorosito y Ligrone (2009) recogen las bases filosóficas orientadoras del ordenamiento territorial de nuestra legislación definida en sus principios rectores. Pueden destacarse tres de ellos como determinantes para la transversalidad del ordenamiento territorial: *coordinación, cooperación y concertación* (Art.5° literal b). Los autores señalan que estos:

*“suponen tres principios de acercamiento y compromiso mutuo entre actores de la transformación del territorio, públicos entre sí, públicos con privados, para mejorar la eficiencia y sostenibilidad de los procesos. En términos de sistemas, constituyen tres modalidades de establecer los vínculos entre las partes y ayuda, directamente, a la capacidad de supervivencia y evolución del mismo. Son de gran valor a la hora de resistir crisis. La transversalidad y el realismo del OT y DS dependen de su aplicación. (...) la experiencia internacional demuestra que quienes logran implementarlos ganan y multiplican su sinergia positiva”* (p.109)

Asociado a estos principios rectores, puede considerarse el *principio de integración*, propio de la política ambiental. A través del mismo se procura la articulación de esta última a otras políticas sectoriales.

La política ambiental integrada a otras, trascendiendo el abordaje tradicional multisectorial hacia un enfoque transversal, además de las lógicas sinergias que conlleva intrínsecamente,

proporciona una ventaja táctica relacionada a la fuerte sensibilidad social que tienen hoy las problemáticas ambientales, la activa participación de la población en los debates públicos y las consecuentes exigencias a los Estados responsables.

En tal sentido, puede observarse el impulso que han cobrado en los últimos años los movimientos sociales ambientalistas en defensa del agua, la tierra y los bienes naturales a nivel nacional y su influencia en la resolución de algunas políticas de estado. Tal es el caso del grupo Uruguay Libre de Megaminería, que tuvo durante todo el proceso de discusión del proyecto de Aratirí un rol activo, así como el caso de la regasificadora en Punta de Sayago, el puerto de aguas profundas en Rocha, o más recientemente, los debates en torno a la instalación de la segunda planta de UPM y las fuertes transformaciones territoriales asociadas a ella.

Si bien se trata de colectivos cuyo estímulo es la protección ambiental frente a la embestida de desarrollos productivos con fuertes impactos sociales, económicos y ambientales, de fondo, lo que exigen, es garantizar el desarrollo sostenible del territorio, es decir, la aplicación de las herramientas proporcionadas por la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

La protección de la naturaleza como preocupación global no es ajena a nuestro país, que, en los últimos años, ha sido escenario de una serie de medidas que procuran la protección de sus recursos naturales y la regulación de las actividades productivas que sustenta. Tal es el caso de la incorporación de 16 áreas al sistema nacional de áreas protegidas, las acciones tomadas a través del Plan de acción para la protección de la calidad ambiental y las fuentes disponibles para agua potable en la cuenca del Río Santa Lucía, la aplicación de varias medidas cautelares para la protección de recursos naturales vulnerables, entre otras.

Sin embargo, frente a estas premisas surgen voces disidentes, particularmente en América Latina, donde, en pos del desarrollo y el crecimiento de sociedades otrora relegadas, se continúa con la explotación de los recursos naturales desde una visión utilitarista, bajo la concepción de estar frente a un continente que cuenta aún con riquezas suficientes para ser aprovechadas, lo que Gudynas (2017) denomina “el mito de la naturaleza silvestre” dejando de manifiesto la alta antropización de nuestro entorno.

Uruguay no ha sido indiferente a esta presión desarrollista. En apariencia, los acuerdos respecto a la protección de las áreas naturales parecerían unánimes. No obstante, cuando esta protección comienza a afectar las actividades económicas comienzan a oírse voces disidentes. Cobra entonces relevancia la tradicional dicotomía Uruguay Productivo vs Uruguay Natural. Al respecto Piñeiro y Moraes (2008) señalan:

*“El Uruguay hoy transita ambos caminos: mientras algunos lo ven como sistemas opuestos e irreconciliables otros buscan el camino del medio que permita producir más y mejor sin impactar irreversiblemente nuestros recursos naturales. ¿Existe ese camino? Esta es otra de las preguntas que nuestra sociedad tendrá que responder en los años futuros” (p.4).*

El país, debe transitar caminos en la búsqueda de una estrategia de país que logre conjugar la producción sustentable con la protección del ambiente. De este modo, el turismo sostenible puede aportar líneas de desarrollo alternativas y complementarias.

Como se vio anteriormente, el advenimiento del paradigma de la sustentabilidad ha modificado las representaciones sociales en torno a la ruralidad y a la protección del ambiente. El imaginario del medio rural como refugio ecológico en contraposición al caos de la ciudad, ha fomentado el desarrollo de emprendimientos asociados a la valorización del campo como sinónimo de naturaleza intocada, a sus estilos de vida y tradiciones. Si bien, se trata de una actividad productiva, que en términos económicos y de incidencia física respecto al área ocupada no tiene un peso significativo, su proliferación es ascendente y continua, tratándose de un rubro que, en general, se desarrolla como actividad complementaria a la producción rural de los establecimientos. En los capítulos VI y VII se abordarán algunos ejemplos en el territorio concreto.

88 |

El turismo sostenible, como política esencial del estado, ha sido declarado de *interés nacional* por la Ley 19.253 Regulación de la Actividad Turística (2014), en cuanto constituye “el ámbito más adecuado para demostrar que el equilibrio entre desarrollo de actividad económica y la protección del medio ambiente es posible con el compromiso de la sociedad toda y la firme convicción en tal sentido del Estado” (Art. 1, inciso d., Ley 19.253, 2014).

En tanto actividad multisectorial y multiescalar, la cooperación –entre los distintos niveles de gobierno y con el ámbito privado– y la sostenibilidad –que asegure el equilibrio entre la rentabilidad económica y la conservación de los recursos naturales y culturales–, constituyen principios reguladores (Art. 3, incisos a y b., Ley 19.253, 2014).

Se confiere al Ministerio de Turismo la declaración de zonas prioritarias para el desarrollo turístico, a las áreas que por su belleza, recursos naturales y valores culturales, cuentan con las

características para constituir recursos turísticos. De este modo, se determina la necesaria participación de la cartera de estado en “las acciones y decisiones de los órganos públicos nacionales y departamentales en esas zonas, en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente” (Art. 7, inciso h., Ley 19.253, 2014). Si bien parece plausible que el MINTUR conciba estrategias de desarrollo turístico identificando zonas prioritarias como responsabilidad de gobierno nacional, su instrumentación no puede hacerse desconociendo la distribución de competencias que establece la Constitución y la ley 18.308 asignando a los Gobiernos Departamentales el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible el establecimiento de los regímenes de suelo (zonificación, categorización de suelo, autorizaciones de uso, actividades, modalidades de ocupación, etc.) en sus territorios respectivos a través de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS).

No obstante lo dicho, es necesario reconocer que, el sistema de normas nacionales dispone la transversalidad, cooperación y coordinación, en la definición estratégica de las políticas públicas, en materia de turismo, ordenamiento territorial y protección ambiental.

## **LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL TERRITORIO**

Existen consensos en cuanto a los beneficios de la participación ciudadana en los asuntos públicos: empodera a las personas, anticipa conflictos y ayuda a resolverlos, fortalece el sentido de pertenencia y ejerce un rol democratizador en la toma de decisiones. Además, en Uruguay es un derecho de las personas constitucionalmente consagrado.

Puede entenderse entonces, que promover una planificación y gestión participativa del territorio, se presenta como una oportunidad para propiciar sinergias que impulsen puntos de partida, que fortalezcan las capacidades locales, y que, por tanto, puedan sustentar políticas de desarrollo económico local.

Como ya se ha visto, la doble función del turismo, como herramienta para la conservación de los recursos naturales y culturales, así como vehículo para la dinamización de las economías

locales; requiere necesariamente de la activa participación y gestión de las comunidades. En relación al impacto social del turismo, la OMT (1997), compromete a los estados miembro a “apoyar una mayor participación de las comunidades en los procesos de planificación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y proyectos turísticos en el contexto de los objetivos y prioridades nacionales” (p.5).

En esta línea, el marco normativo nacional prevé la planificación y gestión participativa del territorio. La LOTDS (Ley Nº 18.308, 2008) establece en sus principios rectores la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial, estableciendo además instancias como la puesta de manifiesto o la audiencia pública como mecanismos de consulta y recepción de las observaciones por parte de la ciudadanía.

Por su parte, la Ley de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Ley Nº 17.234, 2000), definido como uno de los instrumentos de gestión ambiental por la Ley de Protección del Medio Ambiente (Art.7º, Ley Nº 17.283, 2000), establece entre sus objetivos específicos el fomentar la participación de las comunidades locales en las actividades vinculadas al área protegida, permitiendo que la administración de la misma pueda estar a cargo de organismos o personas públicas o privadas.

90 |

Asimismo, la política ambiental define entre sus principios que “la protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar en ese proceso” (Art.6º, Ley Nº 17.283, 2000).

Sin embargo, resulta fundamental establecer instrumentos de gestión que permitan superar la participación consultiva, que promueve espacios de información y consulta, hasta llegar a la participación profunda, que empodera a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil (Santandreu, 2007).

La participación ciudadana en materia de asuntos públicos es descripta por varios autores como una escala con distintos niveles de involucramiento.

En este sentido, Santandreu y Gudynas (1997) reconocen en Uruguay tres tipos de participación: la participación testimonial donde se permite a los participantes emitir su opinión sin asegurar que sus puntos de vista serán tomados en cuenta; la participación consultiva que incluye instrumentos que permiten a los participantes emitir su opinión contribuyendo a formar la

posición final, aunque la decisión es tomada únicamente por las autoridades; finalmente, la participación profunda, que incluye instrumentos de gestión, planificación y/o control del Estado en los que la decisión final es tomada por espacios más amplios, en los que participa tanto el Estado como las organizaciones no gubernamentales, las cámaras y gremiales empresariales y los movimientos sociales, entre otros.

En el ámbito internacional, estas preocupaciones ya se manifestaban hace varias décadas, como puede verse en la escalera de la participación ciudadana de Arnstein (1969). Cada escalón simboliza los distintos grados de participación y no participación. Inicia en los grados de no participación denominados manipulación o información y pasa por otros niveles donde la población es informada y consultada pero las decisiones finalmente son tomadas por otros, prescindiendo de otras opiniones. Señala Santandreu (2007) que existe una participación simbólica de la ciudadanía, estos emiten opiniones generales y avalan con su presencia procesos y decisiones que ya fueron tomadas por el Estado. Finalmente, los niveles de plena participación, corresponde a ámbitos donde se comparte el poder en la toma de decisiones y control, entre la comunidad y el Estado.

La LOTDS promueve entre sus principios rectores “la descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio” (Art. 5° inciso c, Ley Nº 18.308, 2008). En este sentido, como indican Gorosito y Ligrone (2009) el desarrollo local se constituye como uno de los elementos doctrinales de la LOTDS, destacando además que “los instrumentos especiales, al referirse a porciones territoriales más precisas se acercan aún más a la cuestión local (...) se llega más cerca de los habitantes, de los actores institucionales concretos, de las empresas, de las asociaciones, del vecino” (p. 110).

| 91

Por su parte, la Ley de Turismo, establece entre las competencias de la Dirección Nacional de Turismo, “facilitar la efectiva participación de los distintos actores de la actividad en la planificación turística del país” así como “territorializar la gestión a fin de atender las diversas realidades del país, aprovechando los distintos niveles de descentralización geográfica en departamentos, municipios y regiones” (Art. 9° incisos n y o, Ley Nº 19.253, 2014).

De este modo, pueden establecerse las bases para el desarrollo de una política de turismo en el ámbito local, coadyuvando a fortalecer las comunidades, atendiendo lo establecido por el

Comité Científico Internacional de Turismo Cultural, a través de la Carta Internacional sobre Turismo Cultural (1999):

*“El Turismo es cada vez más apreciado como una fuerza positiva para la conservación de la Naturaleza y de la Cultura. El Turismo puede captar los aspectos económicos del Patrimonio y aprovecharlos para su conservación generando fondos, educando a la comunidad e influyendo en su política” (ICOMOS, 1999, p.2).*

Un enfoque participativo en los programas de planificación y gestión pública, favorece el cumplimiento voluntario de los acuerdos establecidos, una población que apoya y promueve los procesos, es el centro de una implementación exitosa de las estrategias definidas (Olsen y Ochoa, 2007). De igual modo, Goñi (2014a) señala que la construcción colectiva del territorio establece una contractualidad a través de un abordaje colaborativo que permita a los actores involucrados tener la certeza de que las decisiones tomadas en el proceso serán aplicadas, en tanto constituye una relación contractual real, promoviendo de este modo “procesos políticos innovadores que garanticen transparencia y un control cívico de las negociaciones (hacia) la co-construcción y co-gestión de los territorios” (Goñi, 2014a, p.8)

92 |

En síntesis, es en este marco que se entiende relevante el desarrollo de una política de turismo sostenible, atendiendo a que la misma empodera comunidades y coadyuva a rescatar tradiciones y modos de vida. Asimismo, se presenta, como una estrategia de fortalecimiento de la identidad local frente a la cultura de lo global, reconociendo la estructura y la esencia del lugar para ponerla de manifiesto.

## **INTERRELACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO CONCRETO**

En los apartados anteriores de este capítulo se ha abordado al territorio como soporte de políticas públicas, de este modo, se ha analizado la necesaria transversalidad, cooperación, coordinación y concertación en la definición estratégica de las políticas públicas en materia de turismo, ordenamiento territorial y protección ambiental. Asimismo, se han observado las fortalezas de la participación ciudadana en los programas de planificación y gestión pública,

hacia la construcción y gestión colaborativa de los territorios. Con dicho marco, en el presente apartado se analiza la interrelación de las políticas de ordenamiento territorial, protección ambiental y turismo en el territorio concreto en estudio.

Comprender la forma en la que se hace política pública es necesario a efectos de entender sus relaciones y sus dinámicas inter e intra-institucionales. Es preciso subrayar, que la definición de las políticas públicas no se resuelve en ámbitos administrativos neutros. Al respecto, Lowi (1964) analiza las políticas públicas como arenas de poder, diferenciadas entre sí por su grado de conflictividad. En tal sentido, señala que cada arena desarrolla su propia estructura política, élites y relaciones de grupo:

*“La relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder” (Lowi, 1964, p.99).*

El autor reemplaza las categorías temáticas descriptivas como “política de salud”, “política de educación”, etc., hacia un enfoque de características funcionales. Define así, cuatro categorías: políticas redistributivas, políticas reglamentarias, políticas distributivas y políticas constitutivas, con sus diversas interrelaciones.

Tomando como base esta categorización, considerando que la política de ordenamiento territorial es fundamentalmente estratégica enfocada en las transformaciones positivas de las condiciones de vida de la población y se centra en el desarrollo sostenible, se la puede entender como una política redistributiva, en la medida que promueve territorios más justos enfocados en el interés general. Asimismo, al igual que la política de protección ambiental, podrían ser entendidas como políticas reglamentarias, atendiendo a que sus acciones consisten en dictar normas que regulan el comportamiento de los ciudadanos, el Estado obliga, prohíbe y determina la forma en la que se deben de realizar las cosas. En tanto, diversos grupos tienen intereses contrapuestos, el nivel de conflictividad es elevado. Un enfoque de este tipo, permite comprender los límites y alcances de las políticas públicas, e interesa particularmente su consideración, por dejar de manifiesto que éstas son el resultado de la confrontación, negociación y formulación de alianzas entre los actores involucrados (Pérez Tejada, 2009).

Con este sustento, se analizan las diferentes miradas sobre el tema, en el territorio concreto, a través de las entrevistas realizadas a técnicos y actores políticos del ámbito departamental y nacional.

Puede observarse, que, en los Gobiernos Departamentales de San José y Canelones, no existen ámbitos transversales establecidos donde abordar una política conjunta de turismo-patrimonio-ambiente. En cierta medida, esto puede estar relacionado directamente a la propia estructura sectorial de los ámbitos de toma de decisión. Al respecto Sennett (2012) plantea que “en principio todas las organizaciones modernas están a favor de la cooperación, pero en la práctica su propia estructura lo impide” (p.21).

Asimismo, se detecta que en los sistemas de gestión existe un mayor grado de articulación en el nivel departamental-nacional en políticas sectoriales, frente al relacionamiento intersectorial a nivel departamental. En el primer caso, los actores reconocen ámbitos definidos de negociación y coordinación. En contraposición, en el caso del relacionamiento intersectorial a nivel departamental, la toma de decisiones en forma consensuada multisectorialmente corresponde principalmente a respuestas frente a conflictos o eventos puntuales. No obstante, todos los involucrados señalan la necesidad de establecer sistemas de gestión transversales.

94 |

En relación a estas debilidades, se observa, además, que en la medida que no se institucionalizan ámbitos de actuación articulados, en varias ocasiones diversas áreas intervienen de forma descoordinada ante el mismo evento, multiplicando las actuaciones y generando insumos desmembrados. De forma pragmática, en el hacer cotidiano, estas dificultades buscan ser superadas por el vínculo personal entre funcionarios de las distintas reparticiones.

En los espacios de coordinación nacional-departamental son recurrentes las manifestaciones relacionadas a la superposición de ámbitos de participación en temas de naturaleza similar, lo que a entender de los involucrados, dificulta las intervenciones y deja en evidencia el déficit de técnicos en varias áreas. Como ejemplo, puede señalarse el ámbito del río Santa Lucía. Existe la Comisión de Cuenca del río Santa Lucía que tiene por finalidad dar sustentabilidad a la gestión de los recursos naturales y administrar los potenciales conflictos por su uso, así como el Comité de Gestión del Área Protegida Humedales del Santa Lucía que es el órgano que co-administra el área y la gestiona. Si bien se trata de dos ámbitos institucionales diferentes de coordinación y gestión, en muchos casos los actores son los mismos, principalmente en el caso de los Gobiernos Departamentales y Locales.

Otra dificultad asociada a la participación en ámbitos multinivel de coordinación, es la relacionada a la representatividad de las instituciones. Por lo general, una Dirección de los Gobiernos Departamentales es la designada para asumir la representatividad de la Intendencia. Sin embargo, cuando en el devenir de las intervenciones es necesaria la participación de otras áreas por la especificidad de los temas, surgen conflictos asociados a individualismos y liderazgos que no quieren ser cuestionados y, que, en algunos casos, ponen en evidencia además la falta de conocimiento de las diversas áreas de la propia institución que se representa.

En el ámbito de coordinación departamental, puede observarse que la transversalidad de las áreas de planificación territorial y patrimonio es limitada. Si bien, en algunos instrumentos de ordenamiento territorial se incluyen inventarios de bienes patrimoniales arquitectónicos, no se ha definido aún una categorización relacionada al grado de protección de acuerdo a la importancia testimonial del bien, el nivel de intervenciones permitidas, ni su modelo de gestión. Como consecuencia, las intervenciones de los privados sobre los bienes patrimoniales se resuelven en ámbitos de negociación público-privado, caso a caso, a efectos de no afectar el valor patrimonial y regular la intervención pretendida, con todas las debilidades asociadas que este sistema puede tener, como el voluntarismo de las partes.

| 95

En cuanto a la política de turismo, podría decirse que existen dos miradas sobre el tema: por un lado, el turismo como actividad económica y los activos que deja en territorio y, por otro lado, la gestión del lugar como destino turístico. Si bien se trata de dos visiones complementarias, en las entrevistas se detectan conflictos asociados a la primacía de una sobre la otra, sus liderazgos y pugnas interpersonales.

Por otra parte, a partir del acceso a fondos públicos de financiación disponibles para emprendimientos turísticos, se ha podido detectar, que el vínculo desde lo nacional con la territorialización de proyectos a nivel local, ha generado desarrollos que no se comunican entre ellos, a pesar de emplazarse en zonas cercanas y de ser propuestas turísticas complementarias. En apariencia, esto podría responder a que se trata de proyectos relacionados a diferentes programas nacionales o departamentales.

En relación al diseño de las políticas de ordenamiento territorial y turismo Fernández Tabales (2004) señala:

*“Lo usual es que la denominada coordinación se limite a garantizar que la planificación turística no se realice en contradicción con lo establecido en los Planes o Directrices de Ordenación del Territorio (cuya competencia reside en las consejerías de Obras Públicas,*

*Transportes y Urbanismo, o denominaciones similares), sin que las administraciones de carácter turístico participen de manera decidida en la elaboración y seguimiento de aquellos planes de O.T. referidos a espacios de nítida vocación turística” (p.40).*

Desde el Ministerio de Turismo se señala que, definido el Plan Nacional de Turismo, sus metas y líneas de actuación, sería deseable que en el ordenamiento y gestión territorial, pueda contemplarse la visión turística del territorio, a efectos de desencadenar procesos de desarrollo turísticos sostenibles. Al respecto, la no articulación de estas áreas ha dado como resultado territorios fuertemente degradados tales como el caso de la faja costera, lo que incluso ha llevado a desandar caminos, siendo “ejemplar” Cabo Polonio. Por el contrario, en la medida de que existan instrumentos de ordenamiento territorial con visión turística el territorio se valoriza. En tal sentido, desde el MINTUR se apuesta a la mayor participación de las Direcciones de Turismo de las Intendencias, en los procesos de planificación y gestión territorial.

96 |

En relación a la política de ordenamiento territorial, desde el ámbito departamental y local las miradas son dispares. Mientras algunos actores señalan a la LOTDS como la herramienta que coadyuva al trabajo transversal de las distintas áreas y disciplinas, otros, por el contrario, entienden que la legislación los limita en sus ámbitos de actuación. Es un claro síntoma de la necesidad de reforzar en las instituciones el conocimiento sobre el potencial de ordenamiento territorial. Comprender que los IOTDS han de establecer reglas de juego claras para la ciudadanía, empresarios y tomadores de decisiones, para el desarrollo sostenible de los territorios, a partir de consensos establecidos en procesos participativos y, como tales, no son una limitante sino una garantía para sus acciones.

En resumen, podría decirse, que a partir de las dificultades y conflictos detectados, surge la clara necesidad de definir programas de fortalecimiento institucional, que permitan instrumentar ámbitos transversales de generación de política pública, no sólo como respuesta a conflictos eventuales, sino como una forma cotidiana de accionar sobre el territorio. Pensar un proyecto de territorio requiere, intrínsecamente, que la transversalidad sea un ámbito instituido en las etapas de formulación, toma de decisiones, ejecución y evaluación de las políticas públicas. El desafío, además, consiste en definir mecanismos para que ese ámbito permita acciones ágiles y en sintonía con los objetivos trazados, lo que requiere de pragmatismos para su abordaje. En tal sentido, han de detectarse las líneas de acciones en las que se pueda actuar de forma articulada de modo de generar los círculos virtuosos necesarios, sin por esto desconocer las especificidades de cada sector (UNESCO, 2008).

Hasta aquí, se han analizado los principios de cooperación y coordinación definidos en las políticas públicas de Ordenamiento Territorial, Protección Ambiental y Turismo, su necesaria articulación y transversalidad. Asimismo, se profundizó en el análisis de la gestión institucional a efectos de conocer cómo se da la interrelación de dichas políticas en el territorio concreto. Este análisis pretendía reconocer las dificultades y potencialidades del vínculo turismo-territorio. Como se ha visto anteriormente, el territorio es el principal recurso del turismo. En tal sentido, constituye el elemento diferencial que le da singularidad al destino turístico y lo convierte en un atractivo genuino que le permite competir con otros. A partir de dicho vínculo, en el próximo capítulo se despliega una mirada a experiencias nacionales e internaciones, en las que se han implementado mecanismos de desarrollo territorial asociadas al turismo sostenible.

# CAPÍTULO V

UNA MIRADA A  
OTRAS EXPERIENCIAS





Retomando lo antes señalado en relación a que “los territorios no son escenarios pasivos de soporte para el desarrollo, sino factores para la generación de ventajas competitivas” (Nogar, 2009, p. 28), en este capítulo se abordan una serie de ejemplos en los que se han implementado diversos mecanismos de desarrollo territorial asociadas al turismo sostenible, en base a los recursos naturales y culturales del lugar.

Se consideran ejemplos en los que la planificación territorial del turismo se manifiesta a través de distintas estratégicas asociadas a las ventajas competitivas del territorio. Como criterio de selección, se identificaron espacios turísticos en los que coexistan atractivos de elevada naturalidad asociados a áreas protegidas, áreas productivas rurales y patrimonio tangible e intangible.

Se analizan tres casos enfocados en componentes relevantes en vistas de una estrategia de turismo asociada al corredor ruta 11: el modelo de gestión, la marca territorial y el corredor turístico. Se eligieron como referentes, respectivamente, el modelo de gestión de los parques naturales regionales de Francia, la marca territorial Costa Rica y su estrategia en torno a ser el país del mundo con mayor biodiversidad y el corredor turístico Pájaros Pintados, Uruguay.

100 |

## **MODELO DE GESTIÓN: Parques Naturales Regionales de Francia**

En Francia, la declaración de áreas protegidas constituye una de las principales herramientas para la conservación de la diversidad biológica, los paisajes relevantes y los bienes y servicios ecosistémicos que proporcionan a los habitantes locales. De esta forma, el país se ha comprometido al cumplimiento de las Metas de Aichi<sup>32</sup>, lo que significa crear una directa interacción entre las políticas de protección ambiental, ordenamiento territorial y desarrollo económico, generando un modelo de gestión contractual con mayor participación de los agentes locales (UICN Francia, 2013).

---

32. En el Convenio de la Diversidad Biológica (2010), los estados parte acordaron el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2010-2020. Dicho Plan se instrumenta a partir de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, las que conforman un conjunto de 20 metas agrupadas en cinco objetivos estratégicos. En Francia, si se suman todas las categorías, las áreas protegidas comprenden el 20% de su área terrestre. El país se ha comprometido, al año 2020, a conferir un alto grado de protección al 2% de su superficie terrestre metropolitana como mínimo y proteger el 20% de su ámbito marino (UICN Francia, 2013).

La gobernanza en las áreas protegidas refiere a quien detenta la autoridad y es responsable por dicha área. De acuerdo a la UICN, la gobernanza compartida<sup>33</sup> constituye un modelo de gobernanza ampliamente utilizado en varios países, en diversos campos de aplicación además de las áreas protegidas, que ha ocasionado la adaptación de leyes, políticas y acuerdos administrativos a efectos de su implementación. Se trata de un mecanismo mediante el cual los representantes de varias instituciones y organizaciones constituyen un organismo de gobernanza, con autoridad y responsabilidad para la toma conjunta de decisiones, preferentemente por consenso (Borrini-Feyerabend et al., 2014).

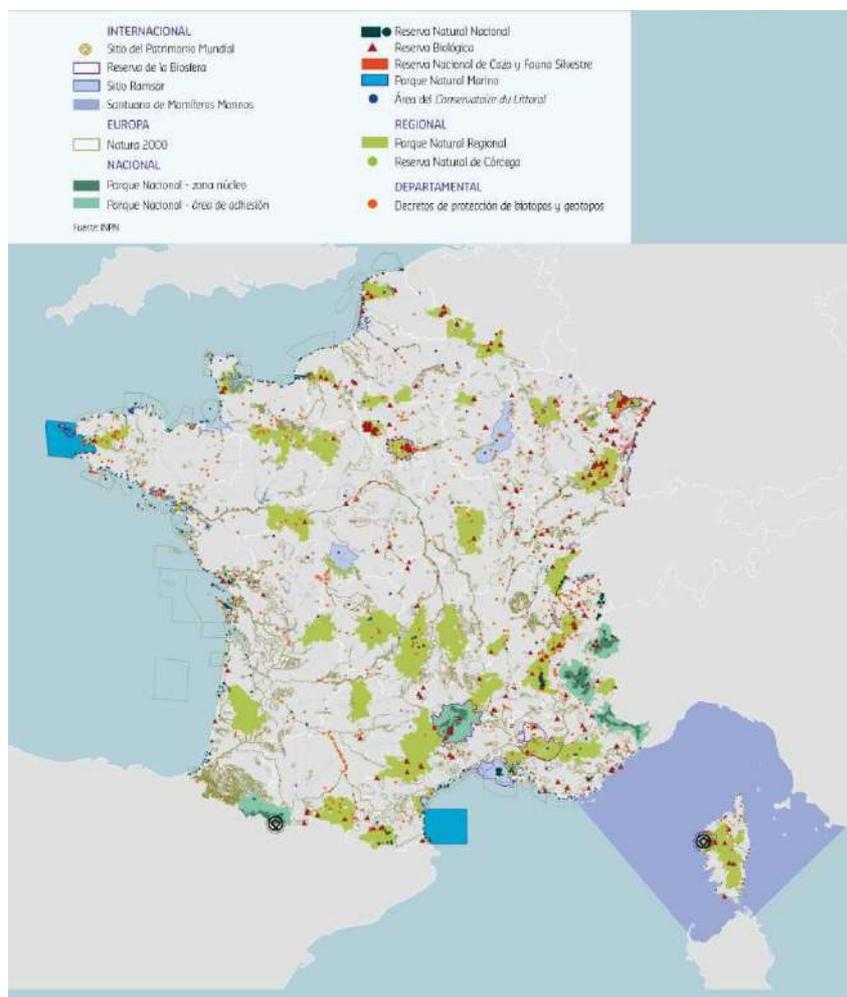


Figura 19: Áreas Protegidas Francesas. Extraído de UICN Francia, 2013.

33. La UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) y el CBD (Convenio sobre la Diversidad Biológica) reconocen cuatro tipos generales de gobernanza definidos sobre la base de quién ejerce la autoridad, la responsabilidad y rinde cuentas por las decisiones fundamentales para las áreas protegidas: gobernanza por parte del gobierno, gobernanza compartida, gobernanza privada y gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales (Borrini-Feyerabend et al., 2014).

De este modo, el manejo de las áreas protegidas está a cargo de diversos actores institucionales o fundaciones que cuentan con el apoyo de comités científicos y académicos y con una creciente participación de las comunidades locales, generando una variada batería de dispositivos de gobernanza:

*“El comité consultivo de una reserva natural constituye un auténtico parlamento local en el que tienen cabida todos los actores involucrados y que expresa su opinión sobre cualquier decisión relativa a la reserva. Los representantes electos locales también forman parte del consejo de administración de los parques nacionales y del consejo de gestión de los parques naturales marinos. Por último, para cada sitio Natura 2000<sup>34</sup> se designa un órgano de concertación local, denominado comité de pilotaje (Copil), encargado de la planificación y el seguimiento de las acciones de manejo” (UICN Francia, 2013, p.16).*

102 | En el caso de los Parques Naturales Regionales, reúnen una serie de riquezas naturales que permite desarrollar una acción coordinada por parte de las Comunas de la Región, quienes tienen facultad para proponer la creación del parque. Las Comunas que eligen formar parte a través de un consejo deliberativo, elaboran una carta de objetivos que recoge los compromisos asumidos y las metas, establecidos a través de planes de acción multianuales. La adhesión a la carta ofrece un marco de asociación y acción a las autoridades y al conjunto de actores locales, con el objetivo de fomentar iniciativas económicas, culturales, sociales y ambientales que fortalezcan y valoricen estos territorios, entre las que se encuentra la promoción del parque regional como destino turístico sostenible. Todas las entidades públicas deben proceder en coherencia con los compromisos contraídos en la carta. Se procura por tanto un proyecto común de territorio<sup>35</sup>.

Estos parques no son recintos cerrados, a modo de Parques Nacionales como en el caso de EE.UU. Por el contrario, se trata de regiones de territorios diversos que involucran ciudades, áreas rurales, recursos naturales y diversos paisajes, por lo que, se entiende particularmente apropiado para el caso de estudio.

---

34. Los sitios Natura 2000 constituyen una red de áreas de conservación de la biodiversidad de la Unión Europea, definidas para alcanzar los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En el caso de Francia, la gobernanza de estos sitios está a cargo de un comité directivo integrado por representantes electos, propietarios, agricultores, silvicultores, cazadores, usuarios y asociaciones (UICN Francia, 2013).

35. <http://www.calanques-parcnational.fr/en>

## MARCA TERRITORIAL: Costa Rica

Costa Rica, ubicada en América Central, cuenta con una extensión de 51.100 km<sup>2</sup> y 5.003.402 habitantes<sup>36</sup>. Caracterizada por áreas de elevada naturalidad y belleza escénica, la biodiversidad ha sido el principal recurso para el posicionamiento del país y para la generación de turismo de naturaleza. Recibe actualmente 3.016.667 de visitantes al año, representando el turismo la principal actividad económica del país con el 6,3% del PBI, 3.823 millones de dólares en divisas y 8,8% del empleo<sup>37</sup>.

Costa Rica es relevante a nivel internacional ya que en un territorio relativamente pequeño, 0,03% de la superficie terrestre, alberga el 5% de la biodiversidad de especies conocidas en el mundo (MINAE, 2016). La protección de las especies y ecosistemas ha procurado la creación de una extensa red de Áreas Silvestres Protegidas y Corredores Biológicos, que se refleja en que el 26,51% del área terrestre y un 2,75% del área marina se encuentran bajo protección del Sistema de Áreas Silvestres Protegidas<sup>38</sup>, en sus diversas categorías (MINAE, et al., 2018). Asimismo, los servicios ecosistémicos que proveen estas áreas, apoyan diversas actividades que benefician a los pobladores a través de actividades económicas y culturales. Al respecto el Ministerio Nacional de Ambiente y Energía de Costa Rica (2016) señala:

*“La transformación de la economía, principalmente agrícola, hacia el sector turístico y servicios relacionados (entretenimiento, restaurantes, transporte, artesanías) se ha capitalizado por la inversión en la conservación de la biodiversidad (mediante el establecimiento de Áreas Silvestres Protegidas y Corredores Biológicos)” (p.26).*

Como consecuencias, los principales productos turísticos desarrollados son el turismo de sol y playa y el turismo de naturaleza en sus diversas modalidades. En tal sentido, las principales actividades que los turistas declaran realizar son: 80% sol y playa; 75% ecoturismo; 61% aventura; 40% bienestar; 26% deportes y 21% cultura (ICT, 2017).

---

36. Datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica. <http://inec.cr/>

37. Datos obtenidos del Instituto Costarricense de Turismo. <https://www.ict.go.cr>

38. A modo comparativo, el en caso de Uruguay, la superficie terrestre bajo protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –incluyendo las superficies terrestre y marina– alcanza al 0,977% del territorio en 16 áreas ingresadas (Datos recuperados el 20 de octubre de 2019, de <http://www.mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/areas-protegidas/snap>).

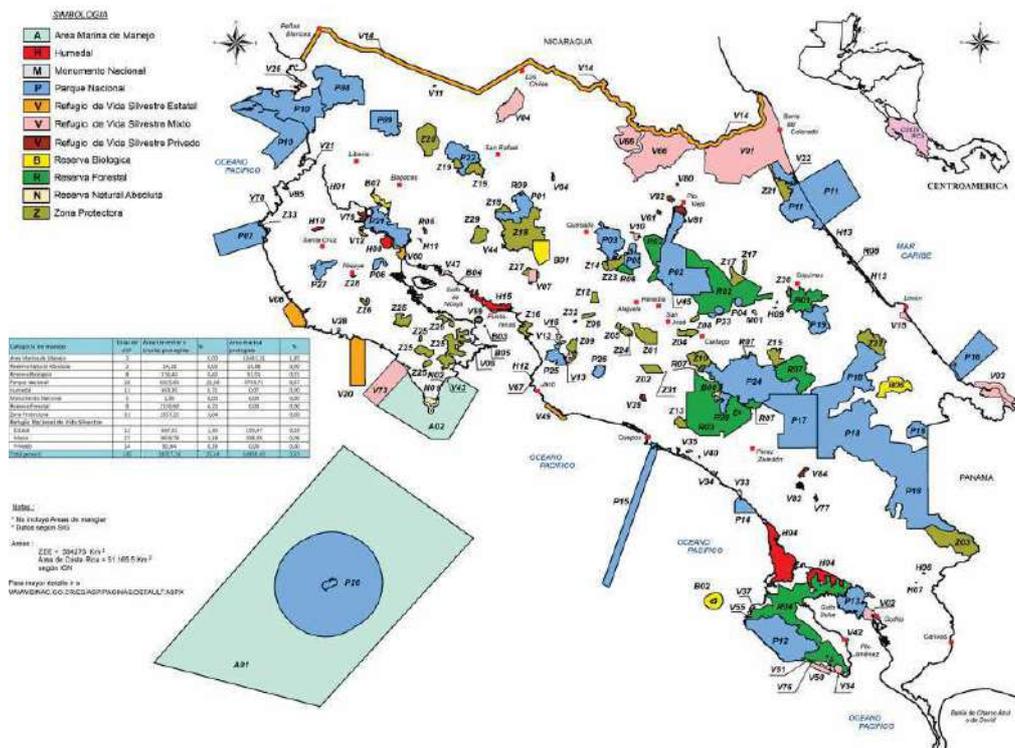


Figura 19: Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. Extraído de BioCostaRica.gub.

Costa Rica se inserta en una zona geográfica en la que comparte similares riquezas naturales con varios países; sin embargo, señala Bassotti (2012) “Costa Rica destaca en relación a sus competidores latinoamericanos, por un enfoque de sostenibilidad bien desarrollado, como también por la estrategia constante de su esfuerzo de marketing” (p.79), lo que implica que la *marca turística* Costa Rica se base en sus ventajas competitivas, a través de la integración de sus recursos –naturaleza, cultura y sostenibilidad<sup>39</sup>– y campañas de promoción internacionales enfocadas a los emisores mundiales de turismo<sup>40</sup>.

39. Costa Rica fue seleccionada por la guía especializada en viajes Lonely Planet como uno de los diez mejores países para viajar en 2020, ocupando el sexto lugar. En dicha selección, Uruguay ocupó el décimo lugar, ambos por constituir destinos sostenibles.

40. Al considerar los visitantes ingresados en Costa Rica según su nacionalidad, puede observarse el peso de los turistas procedentes de los principales mercados emisores de turismo. En el caso de América del Norte (EE.UU., Canadá y México) representan el 52% de los visitantes y los europeos un 16% (Datos obtenidos del Instituto Costarricense de Turismo. <https://www.ict.go.cr>).

Finalmente, cabe destacar que, entre las estrategias y líneas de acción que propone el Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2017-2021 para posicionar al país como destino relevante, se señala la planificación del espacio turístico y su articulación con el territorio a través de procesos de ordenamiento territorial. En tal sentido, se impulsa la integración del turismo en todo el sistema de planificación nacional, lo que permite coordinar, articular y conducir las acciones necesarias para el desarrollo sostenible de la actividad.

## **CORREDOR TURÍSTICO: Pájaros Pintados**

El MINTUR cuenta, entre sus herramientas de planeamiento estratégico, con el Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos. A través de éste, se implementó como primera experiencia, una acción ordenada de desarrollo turístico en el eje del Río Uruguay, el que se denominó Corredor de los Pájaros Pintados. El corredor vincula una serie de actividades turísticas náuticas, termales, naturales y culturales en los departamentos de Colonia, Soriano, Río Negro, Paysandú, Salto y Artigas.

El Coordinador General del Programa<sup>41</sup> señala que se ha contado con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo de USD 6.250.000, de los cuales USD 5.000.000 corresponden al préstamo y USD 1.250.000 a aporte nacional. De la cifra final, se ha destinado un 66% para obras de infraestructura, entre las que se destacan el desarrollo del paisaje industrial del frigorífico Anglo, potenciando la oferta a turistas atraídos por la marca UNESCO, con una inversión en Río Negro que ronda los USD 535.000 y la estación fluvial Bella Unión con una inversión de USD 350.000. A la fecha el corredor nuclea 255 operadores turísticos.

| 105

El análisis de los productos turísticos del corredor utilizó un enfoque multidestino, como tal, se lo consideró como un estructurador integrado por diversas localidades con desarrollos dispares en relación a la actividad turística. De este modo, se realizó un diagnóstico de los productos existentes, su nivel de consolidación y desarrollo, a partir del cual establecer unidades operativas, programas, instrumentos y acciones específicas para posicionar cada destino asociado al corredor. Entre dichas acciones, dentro del Programa Mejora de Productos, se propuso la creación de rutas temáticas inter o intradepartamentales. Las rutas nuclean

---

41. Crónicas. *El Mintur con apoyo del BID lleva adelante un programa de corredores turísticos con una inversión de US\$ 6.250.000.* Recuperado el 15 de junio de 2019, de <http://www.cronicas.com.uy/empresas-negocios/mintur-apoyo-del-bid-lleva-adelante-programa-corredores-turisticos-una-inversion-us-6-250-000/>



Figura 20: Corredor Pájaros Pintados. Extraído de MINTUR, 2018.

itinerarios bajo ejes temáticos específicos que a su vez contribuyen con el posicionamiento del corredor (MINTUR, 2018b).

El corredor turístico ha implicado por tanto, trabajar en clave de región superando la visión individual de cada departamento, a efectos de posicionar la *marca territorial Pájaros Pintados*.

El modelo de gestión implementado, a través de una *mesa estratégica*, constituye un elemento a destacar. La mesa es conformada por representantes de las Direcciones de Turismo de los departamentos involucrados y el MINTUR, los que se reúnen de forma mensual y cuentan con secretaria rotativa cada seis meses. Asimismo, se realizan dos asambleas anuales que reúne a todos los operadores turísticos adherentes al corredor; así como seminarios periódicos abiertos a operadores adherentes y no adherentes al corredor. Por otro lado, se realizan reuniones mensuales de comunicación en las que se coordina la estrategia de comunicación y participación en ferias turísticas con la marca *Pájaros Pintados*.

El desarrollo del corredor ha implicado diversas acciones de capacitación y fortalecimiento dirigidas a los actores del corredor: la certificación de baqueanos turísticos a través de capacitaciones brindadas por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, una campaña de sensibilización a operadores y prestadores de servicios turísticos, fondos concursables no reembolsables para proyectos vinculados al turismo financiados por el MINTUR y la ANDE, el proyecto binacional de pesca deportiva del litoral uruguayo-argentino y el proyecto ruta de los sabores financiado por el MINTUR y la Comisión Mixta de Salto Grande, que procura transformar las propuestas gastronómicas del corredor revalorizando los productos locales. (Pardo, 2019).

Otro aspecto relevante lo constituye el Observatorio Turístico Pájaros Pintados, que permite la construcción de datos estadísticos así como conocer el perfil del turista que llega a la región, incorporándose como una herramienta de evaluación para la toma de decisiones.

El Director Nacional de Turismo destaca tres componentes del proyecto como relevantes: la puesta en valor turística del Corredor del Río Uruguay y sus destinos asociados; la colaboración público-privada mediante el apoyo a emprendimientos e inversión privada, y finalmente, el establecimiento de un modelo de gestión integral para el Corredor. Del mismo modo, subraya tres elementos cuyas sinergias han propiciado el éxito del corredor turístico: *tiempo* para implementar el programa, *financiamiento* y *recursos técnicos* en el territorio.

A modo de síntesis, pueden observarse una serie de datos estadísticos en torno a la evolución de la actividad turística ex post la implementación del Corredor Pájaros Pintados<sup>42</sup>. En el año 2017, se observó un aumento del 31% en la llegada de turistas así como del 46% en el gasto total realizado por los visitantes, respecto al año 2016. Durante el año 2018, el corredor recibió el 17,4% del total de visitantes residentes en el exterior que llegó a Uruguay, con un gasto total de USD 170.839.870. Respecto al turismo interno captó 605.547 turistas, lo que representa el 16,3% del total del país.

## SÍNTESIS

Los tres casos analizados resultan experiencias exitosas de desarrollo e implementación de un modelo de gestión compartida, una marca territorial como sustento de promoción de las características competitivas del lugar y el corredor turístico como instrumento de desarrollo.

108 | Pensar la institucionalidad de la ruta 11 como un corredor turístico, implica reconocer un territorio en el que tienen injerencia dos Gobiernos Departamentales, nueve Gobiernos Municipales, el MINTUR, la Cámara de Turismo de San José, la Corporación Turística Canaria, empresarios y la sociedad organizada, entre otros, atendiendo al carácter supradepartamental de la propuesta. En un modelo de gobernanza compartida, a través de un *comité de gestión*, las comunidades locales representan el máximo interés en la salvaguarda de los recursos naturales y culturales del territorio, por constituir un símbolo de su identidad así como una fuente de recursos económicos. Una comunidad empoderada puede ejercer el control y monitoreo necesario para que se cumpla la contractualidad concertada para este territorio.

En tal sentido, el modelo de gestión que proponen los Parques Naturales Regionales de Francia, con amplia representación de todos los actores institucionales en territorio, organizaciones sociales, cámaras empresariales, productores rurales, autoridades locales y la academia, se entiende aplicable al caso del corredor ruta 11<sup>43</sup>.

Asimismo, abordar como línea estratégica de desarrollo territorial la implementación de una marca territorial, como idea generadora de proyectos, como *sustento de un territorio otro*, se presenta como relevante.

---

42. Datos obtenidos del Observatorio Turístico Pájaros Pintados.

43. La definición de los instrumentos de planificación y el modelo de gestión asociado a estos parques, implica un análisis en sí mismo que no será abordado en esta tesis.

Finalmente, respecto al Corredor Pájaros Pintados, cabe destacar, que de los visitantes que tuvieron como destino principal alguna de las localidades de la región, el 18% realizó una visita secundaria a otro destino de la misma región<sup>44</sup>, lo que demuestra el potencial de la herramienta corredor turístico para su implementación en ruta 11.

---

44.Datos obtenidos del Observatorio Turístico Pájaros Pintados.

# CAPÍTULO VI

POTENCIALIDADES  
DEL TERRITORIO





En capítulos anteriores se abordó el acercamiento al territorio confrontando capas que se interpelan y se entrelazan. Se profundizó en las interrelaciones entre ordenamiento territorial, turismo sostenible y protección ambiental. Se realizó una aproximación al territorio entendiéndolo como una construcción imaginada. Se analizó su estructura como soporte de las políticas públicas, a fin de acercarnos al potencial del trinomio turismo-patrimonio-ambiente como herramienta de planificación territorial.

En este capítulo, se realizará un breve relato de los espacios diferenciales en el territorio de la ruta 11, cuyas dinámicas y carácter propio son reconocidas a efectos de visualizar un corredor turístico como sistema. De igual modo, se observarán una serie de incipientes atractivos turísticos, los que sin embargo, para que conformen una real estrategia de desarrollo territorial deben ser puestos en valor.

Asimismo, se analizarán dos conjuntos de actividades productivas relevantes para esta región: a. la ruralidad metropolitana y su importancia como productora de alimentos y b. la trascendencia económica del turismo. Atendiendo a estas dos actividades relevantes del territorio, en el último apartado se abordará el escenario de la re-proyección de la ruta 11 como una ruta gastronómica, nutrida por las experiencias vistas en el capítulo anterior.

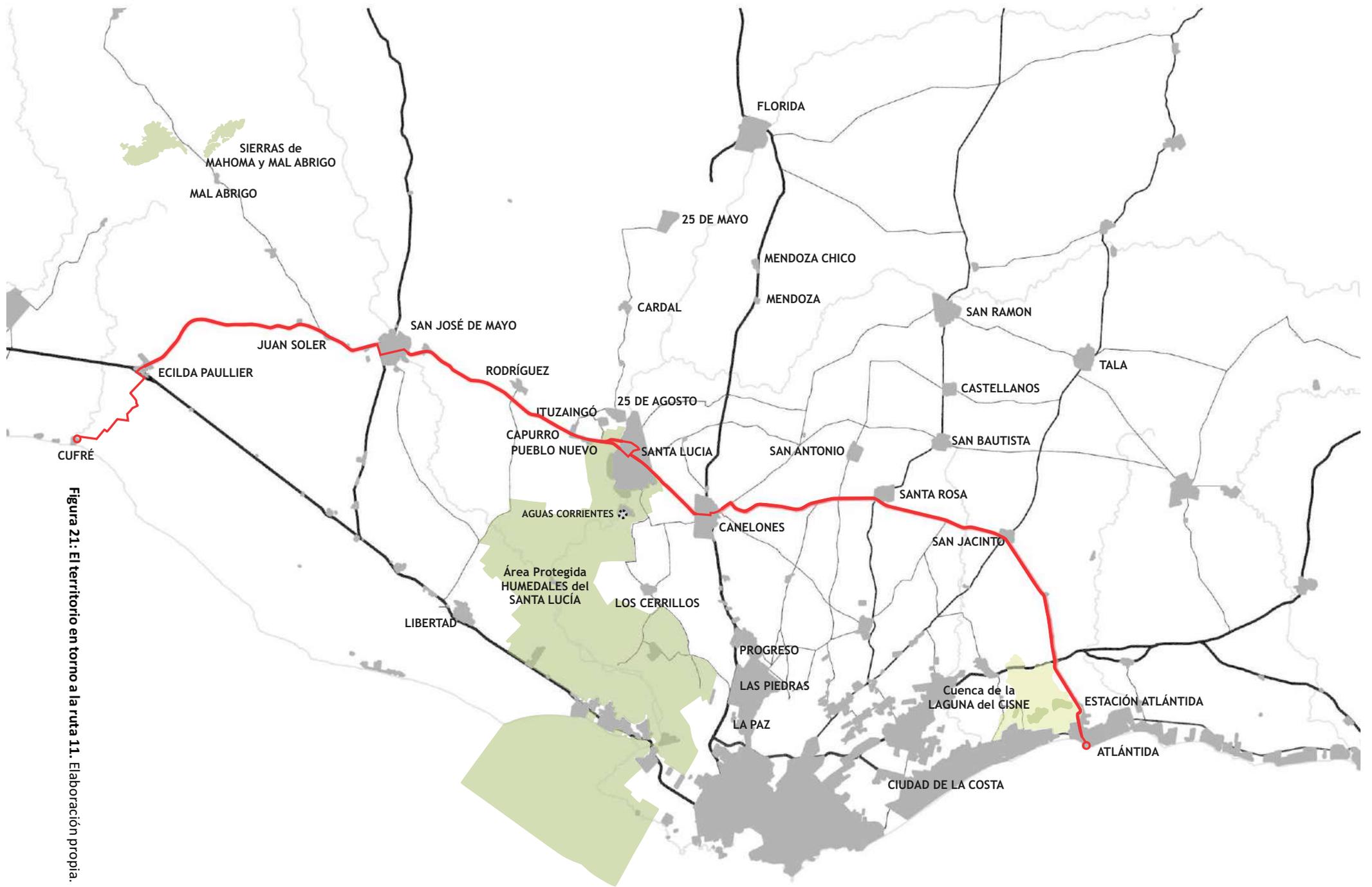


Figura 21: El territorio en torno a la ruta 11. Elaboración propia.

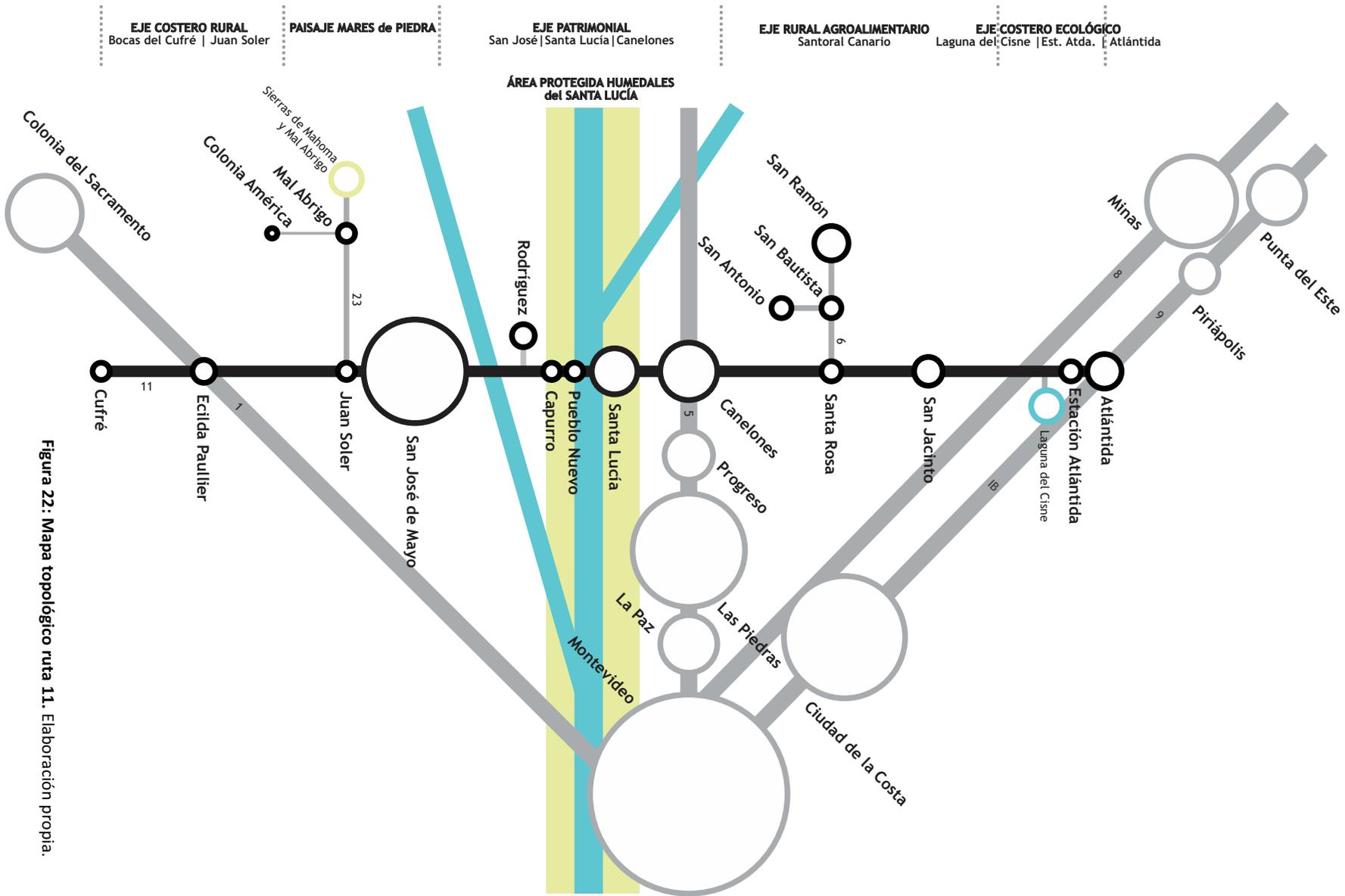


Figura 22: Mapa topológico ruta 11. Elaboración propia.

## LOS COMPONENTES DEL ESPACIO TURISTICO RUTA 11

Tomando como punto de partida los componentes del espacio turístico propuesto por Boullón (2006), desarrollados en el capítulo II, a lo largo de los territorios atravesados y zurdidos por la ruta 11, se identifican componentes de la oferta turística ya existentes y multiplicidad de otros capaces de ser puestos en valor, a efectos de motivar el viaje del turista<sup>45</sup>:

- Boca del Cufre, balneario de relevancia local de la costa oeste del país
- Ecilda Paullier, centro de colonias agrícolas y de inmigrantes con fuerte vínculo con la producción lechera y quesera artesanal
- Los mares de piedra de las Sierras de Mahoma y Mal Abrigo
- Las ciudades de fundación histórica San José, Santa Lucía y Canelones
- el Santoral de Canelones de fuerte vocación agroalimentaria y con potencialidades de desarrollo de la producción agroecológica
- El área protegida Humedales del Santa Lucía con características ambientales relevantes
- El paisaje rural productivo, en el departamento de San José asociado a la lechería y la ganadería y en el departamento de Canelones asociado a la granja
- El icono arquitectónico capilla Cristo Obrero obra del Ing. Eladio Dieste en Estación Atlántida, patrimonio arquitectónico de relevancia internacional, que se encuentra en proceso de ser declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO
- La Laguna del Cisne, área de especial atención por sus valores ecosistémicos
- Atlántida principal balneario de la costa de Canelones y símbolo del tradicional paisaje balneario

---

45. Para el desarrollo de este apartado se toma como estructura orientativa los componentes del espacio turístico expuestos en el trabajo "R 11: Corredor Turístico de Desarrollo" (Cabrera, S., 2017).

**EJE COSTERO RURAL**  
Boca del Cufre | Eclilda Paullier



**PAISAJE MARES DE PIEDRA**



**EJE PATRIMONIAL**  
San José | Santa Lucía | Canelones



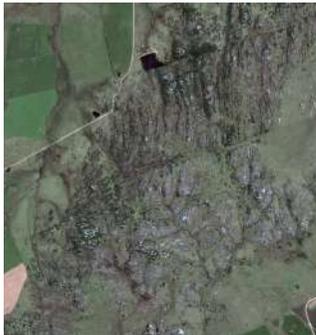
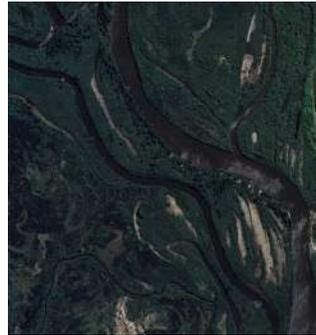
**ÁREA PROTEGIDA**  
HUMEDALES del SANTA LUCÍA



**EJE RURAL AGROALIMENTARIO**  
Santoral Canario



**EJE COSTERO ECOLÓGICO**  
Laguna del Cisne | Estación Atda. | Atlántida





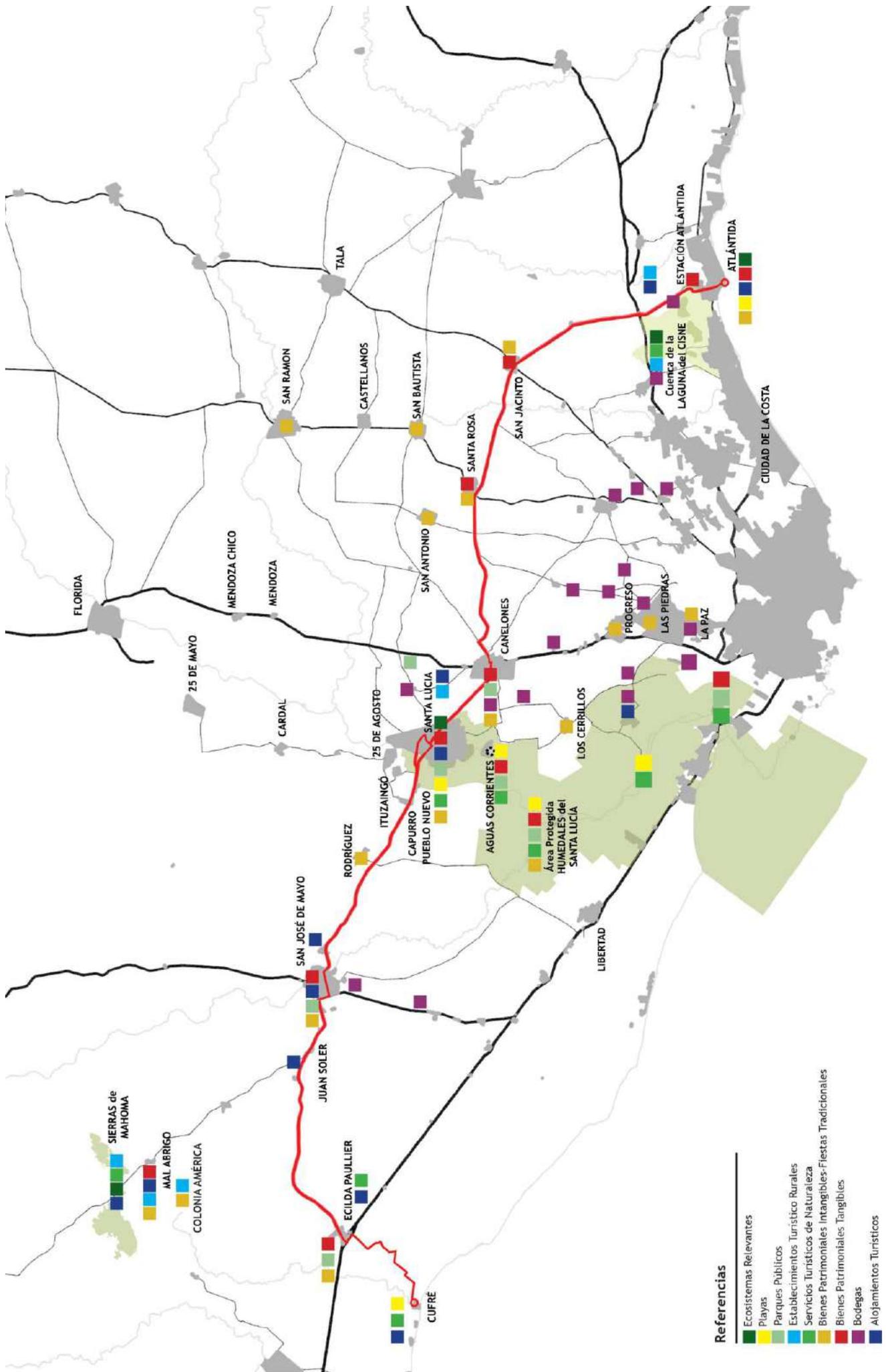


Figura 23: Recursos turísticos del corredor ruta 11. Elaboración propia.

Para comprender las posibles estrategias asociadas a estos espacios, se analizó su estructura y morfología. De este modo se identificaron seis piezas territoriales con recursos naturales y culturales, capaces de constituir centros turísticos a través de su puesta en valor:

- Eje costero rural Boca del Cufré-Juan Soler
- Paisaje Mares de Piedra y Mal Abrigo
- Área Protegida Humedales de Santa Lucía
- Eje patrimonial San José de Mayo-Santa Lucía-Canelones
- Eje agroalimentario Santoral Canario
- Eje costero ecológico Laguna del Cisne-Estación Atlántida-Atlántida

De esta forma, se pueden observar las potencialidades de desarrollo multiescalar, asociadas a cada eje como un parque turístico, que recuperan y revalorizan la memoria de estos territorios, constituyendo una oportunidad de desarrollo territorial de base local. Asimismo, el desarrollo regional con las distintas articulaciones posibles entre estos ejes, permite pensar en un parque regional que nucleee las propuestas. Con esta mirada analítica, la ruta 11 se presenta como un atractivo en sí misma, corredor turístico, estructurador del espacio turístico.

| 119

La identificación de estas piezas territoriales, pretende demostrar que el territorio cuenta con potencialidades para afrontar estrategias de desarrollo asociadas al turismo. La implementación de parques turísticos y la transformación de sus atractivos en recursos turísticos asociados al corredor, requiere de instrumentos de planificación específicos para su valorización.

Asimismo, cada una de estas piezas, así como el conjunto, requerirá definir instrumentos de gestión adecuados a cada caso.

A continuación, se realiza una breve descripción de las características y recursos asociados a cada eje territorial.



**EJE COSTERO RURAL BOCA DEL CUFRE | ECILDA PAULLIER**

### **I.1 EJE COSTERO RURAL BOCA DEL CUFRE-ECILDA PAULLIER**

Este ámbito territorial involucra las localidades de Boca del Cufre, Ecilda Paullier así como el arroyo Cufre y su desembocadura en el río de La Plata, donde Ecilda Paullier se presenta como puerta de entrada al eje.

Boca del Cufre, constituye un balneario relevante de la costa maragata y pivote oeste del eje ruta 11, que puede verse reforzado por el desarrollo de las actividades fluviales en el arroyo homónimo. A estas características se suma el reconocimiento al entramado rural productivo conformando una unidad paisajística rural-costera.

En la actualidad, a través del Programa de Pequeñas Donaciones, dirigido a organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo del Gobierno Departamental de San José, se encuentra en desarrollo el proyecto *Senderos Ecoturísticos en Boca del Cufre*, que procura poner en valor la calidad escénica de la zona, a través del diseño de cuatro senderos de interpretación, terrestres y náuticos.



Fotos: Boca del Cufre | Ecilda Paullier.





**EJE PATRIMONIAL SAN JOSÉ DE MAYO | SANTA LUCÍA | CANELONES**

## **I.II EJE PATRIMONIAL SAN JOSÉ DE MAYO-SANTA LUCIA-CANELONES**

Se trata de un territorio con un rico acervo patrimonial, en torno a tres ciudades de implantación histórica, fundadas en 1783. En consecuencia, su abordaje requiere reconocer los inventarios patrimoniales de las localidades de Santa Lucia, Canelones y San José de Mayo, a efectos de establecer una estrategia conjunta de gestión y valorización de estos recursos, que provoque una verdadera activación turística patrimonial.

### **SAN JOSÉ DE MAYO**

San José de Mayo, posee cualidades patrimoniales destacadas asociadas a su arquitectura y trazado derivado de las Leyes de Indias. Entre ellos, sobresalen la Zona de la Terminal de Ferrocarriles y el Centro Histórico Cultural y Administrativo, la Basílica Catedral de San José de Mayo, el Teatro Maccio y la Capilla Nuestra Sra. del Huerto.

Asimismo, la ciudad cuenta con una rica actividad cultural y artística fortalecida por la presencia de pintores, escultores y otros artistas de distintos rubros, con diversas propuestas patrocinadas por el Gobierno Departamental.

Cuenta además con varias ofertas de alojamiento con hoteles de distinta categoría, así como algunas estancias, bodegas y posadas rurales en su entorno, que complementan la oferta. Se suma además, variados locales gastronómicos como restaurantes, cafés, etc. Cabe destacar, la existencia de circuitos ciudadanos guiados, asociados al patrimonio artístico y arquitectónico, que sería necesario potenciar con nuevas actividades y recursos.

| 125

### **SANTA LUCIA**

Santa Lucia, cuenta con una singularidad dentro del eje, el más antiguo desarrollo turístico del país. Esta característica la posiciona como una oportunidad para retomar dicha actividad y volverse un punto de interés en el corredor.

La ciudad fue escenario, en la segunda mitad del siglo XIX, de la instalación de varios hoteles, de los que destaca el Hotel Oriental (otora Hotel Baltimore) por ser el primer hotel turístico del país, así como el emplazamiento de casas quintas y palacetes que hoy perduran como testimonio de aquella época de esplendor. Entre ellas destaca la Quinta Capurro, declarada Monumento Histórico Nacional Forestal, hoy restaurada y con variados senderos y atractivos, que constituye un paseo en sí misma.

A efectos de constituir un centro turístico, es necesaria la puesta en valor de estos atractivos, a través intervenciones, equipamiento e itinerarios, así como, la recuperación de su trazado histórico —asociado a las leyes de Indias— mediante un adecuado tratamiento paisajístico.

La estación de ferrocarril, al igual que la estación de la ciudad de Canelones, se encuentra activa, resultando éste un valor a potenciar con circuitos en ferrocarril desde la capital nacional rememorando los paseos de antaño<sup>46</sup>.

Al tratarse de una ciudad sobre la costa del río Santa Lucía, presenta características relevantes para circuitos fluviales y la práctica de deportes acuáticos, ubicada, al borde del área protegida Humedales de Santa Lucía goza de un lugar de privilegio como inicio de itinerarios ecoturísticos.

En cuanto a la capacidad hotelera, la misma es escasa contando con dos alojamientos, aunque al tratarse uno de ellos del primer hotel turístico nacional ofrece una singularidad que debe ser potenciada. Cuenta con un camping municipal sobre el río carente de equipamiento que debe ser mejorado, no obstante, el mismo resulta de interés asociado a circuitos de turismo aventura en el área protegida.

126 |

A escasos 8 km, surge como atractivo relevante, el Museo del Agua en la localidad de Aguas Corrientes, primera usina de bombeo que existió en el país y que suministraba agua potable a la ciudad de Montevideo. Símbolo de la revolución industrial, fue declarado Monumento Histórico Nacional en 1988.

## CANELONES

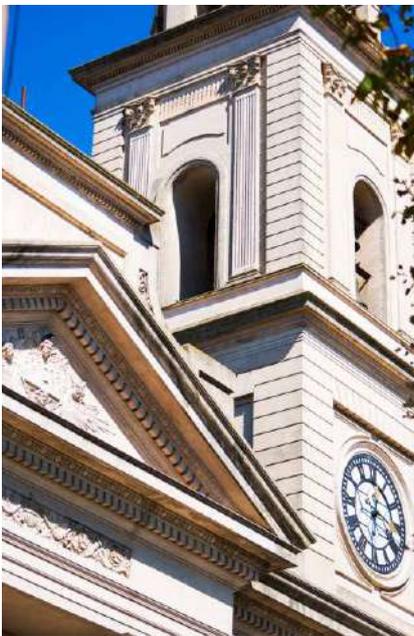
Canelones, ha sido escenario de múltiples hechos relevantes de la historia del país. Tal es así que, fundada como Villa Nuestra Señora de Guadalupe fue designada por José Artigas como capital de la Provincia Oriental en 1813. Aquí, además, fue creado el primer pabellón nacional, de lo que se da testimonio al ingreso de la ciudad en la intersección de las rutas 11 y 5. Estos hechos deben ser puestos de relevancia, si se pretende incluir en los itinerarios patrimoniales del corredor.

Si bien, el acervo de patrimonio arquitectónico es muy reducido respecto a las ciudades vecinas del eje, la remodelación del Teatro Politeama ha revitalizado la localidad con una propuesta cultural permanente.

---

46. Sobre este punto surgen algunas incertidumbres, atendiendo a la próxima ejecución de la obra denominada Ferrocarril Central, que une las ciudades de Montevideo y Paso de los Toros, asociado a la instalación de la nueva planta de celulosa.

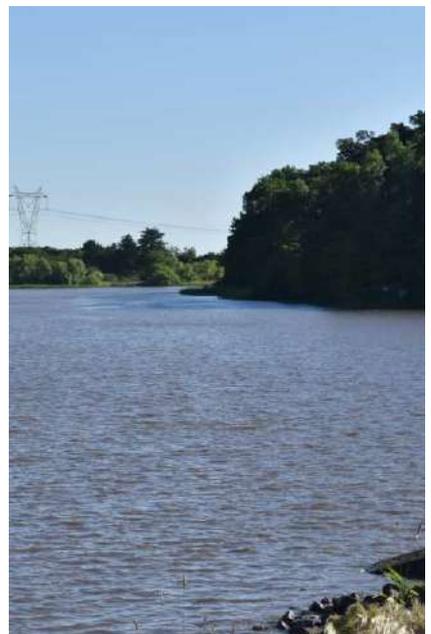
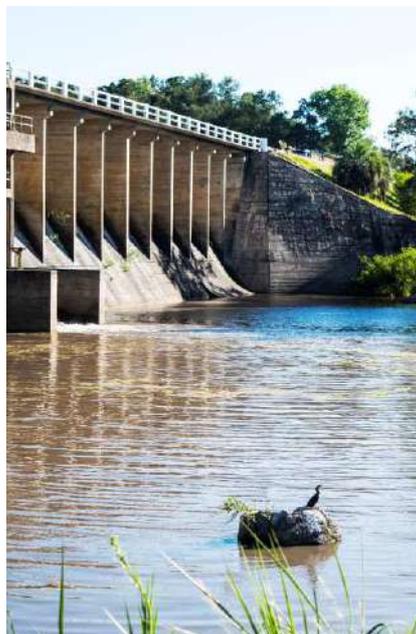
Los servicios turísticos son muy reducidos. No cuenta con alojamiento y los servicios gastronómicos son muy escasos. No obstante, la ciudad presenta como fortaleza su cercanía al circuito ecoturístico con eje sobre la ruta 5 en la zona de Juanicó-Progreso-Las Piedras-La Paz, tratándose de uno de los mayores atractivos del departamento, con fuerte presencia en la zona de bodegas que han logrado reconvertirse en óptimos atractivos turísticos. La ruta enoturística cuenta con un sólido trabajo en redes, que ofrece variedad de tours y servicios vinculados al vino. A estas bodegas se suman otras en Costa de Oro que, por su cercanía con la ruta 11, pueden generar las sinergias necesarias para la generación de itinerarios y rutas temáticas asociadas a la misma.



Fotos: San José de Mayo.



Fotos: Santa Lucía.



Fotos: Canelones.





**EJE AGROALIMENTARIO SANTORAL CANARIO**

### **I.III EJE AGROALIMENTARIO SANTORAL CANARIO**

Este ámbito, compuesto por las localidades Santa Rosa, San Jacinto, San Bautista y San Antonio, constituye la Unidad Territorial reconocida como el Santoral Canario, que deja de manifiesto la uniformidad de sus vínculos culturales y productivos asociados a la producción de alimentos.

En una zona de fuerte tradición de granjas familiares, así como en la búsqueda de producciones alternativas agroecológicas, el fomento al turismo rural, es una estrategia de desarrollo posible, potenciando los valores ambientales, productivos y culturales asociados a la producción de la tierra y las tradiciones. Como se verá en el siguiente capítulo, el departamento ya cuenta con ejemplos de este tipo.

El turismo rural entonces, puede ser una apuesta a la visibilización de los estilos de vida rurales –tradicionales y modernos–, asociados a las nuevas ruralidades, a las nuevas formas de vivir en el campo y el rescate de los oficios, de las manifestaciones culturales y de los paisajes rurales, constituyendo por tanto, una herramienta de fortalecimiento de la identidad local.



EJE ECOLÓGICO COSTERO  
LAGUNA DEL CISNE | ESTACIÓN ATLÁNTIDA | ATLÁNTIDA

#### **I.IV EJE ECOLÓGICO COSTERO LAGUNA DEL CISNE-ESTACIÓN ATLÁNTIDA-ATLÁNTIDA**

Este territorio marca la transición del paisaje rural de granja hacia el paisaje de balneario costero.

Se trata de un área a ser recalificada a efectos de poner en relevancia el icono arquitectónico Capilla Cristo Obrero, hoy en proceso de ser reconocida como Patrimonio de la Humanidad por UNESCO, seleccionada por la Getty Foundation de Los Ángeles para financiar el plan de conservación y manejo de la misma.

Asimismo, como puerta de acceso a la costa, deberá ser acompañada de un acondicionamiento paisajístico y equipamiento que vincule Estación Atlántida con el balneario. La continuación de la ruta 11 con la Avda. General Artigas, requiere de una cualificando del área, reconociendo a lo largo de la intervención el acervo patrimonial, cultural y natural del territorio. En este territorio, el atractivo escénico de la costa, constituye un cierre significativo del corredor turístico, con un marco paisajístico de gran relevancia.

A esta área, se suman además, los ecosistemas costeros de alta naturalidad como la cuenca de la Laguna del Cisne, la desembocadura de los arroyos Solís Chico y Sarandí, los bañados de Guazubirá y Del Negro y las barrancas de Atlántida.

| 135

#### **ATLÁNTIDA**

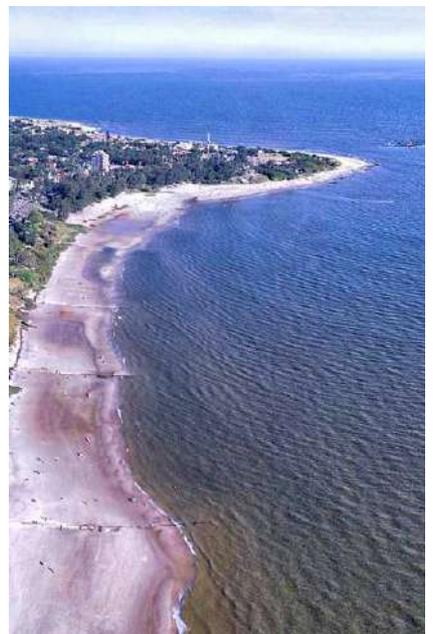
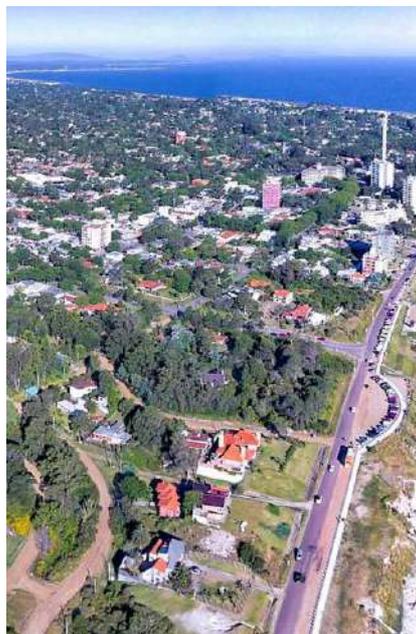
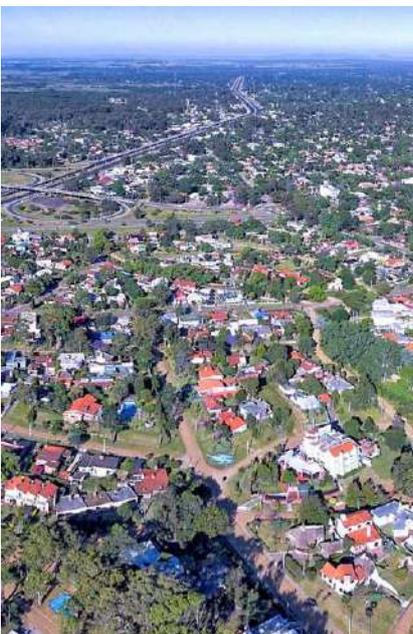
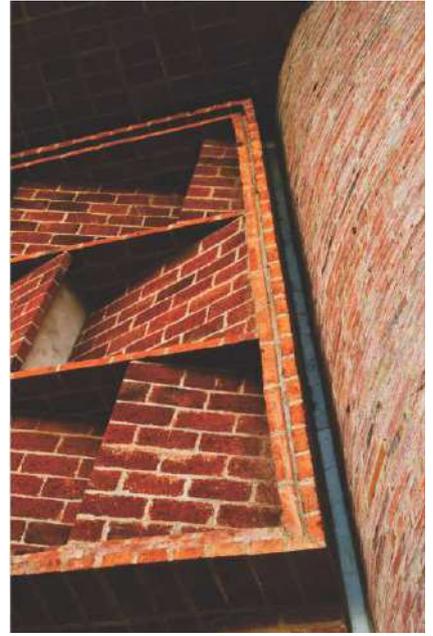
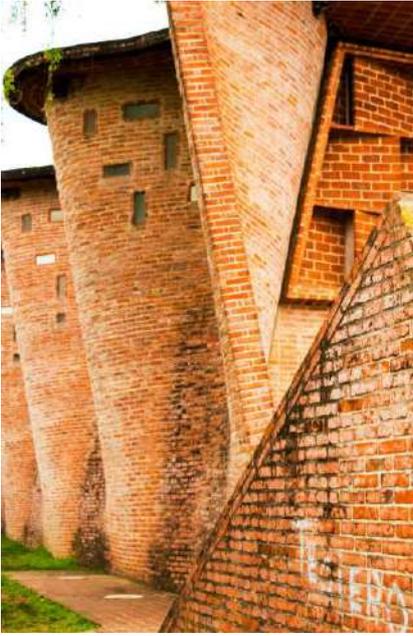
En este eje, Atlántida constituye un centro turístico en sí misma. Se trata de la ciudad del corredor que cuenta con los mayores servicios turísticos desarrollados, asociados principalmente al turismo de sol y playa en la temporada estival. Posee una variada oferta de servicios gastronómicos y de alojamiento, siendo el principal balneario de la costa de Canelones.

Asimismo, cuenta con una serie de edificios de valor patrimonial como el Edificio Planeta Palace construido como hotel y declarado Monumento Nacional, “el águila” que sin constituir un edificio patrimonial configura un hito para la ciudad llena de fábulas e historias, entre otros.

Atlántida y el corredor turístico presentan una oportunidad de retroalimentación. Mientras el corredor puede ayudar a superar la estacionalidad del destino Atlántida, incorporando nueva oferta turística, esta última, como principal captadora de visitantes, puede impulsar visitas secundarias a otras regiones del corredor.

Finalmente, vale aclarar que el caso del Área Protegida Humedales de Santa Lucía, será abordado en el siguiente apartado, cuyo potencial de constituir un recurso turístico de relevancia ha sido destacado por numerosos estudios, además de ser el ámbito territorial que puede impulsar las sinergias necesarias para el trabajo conjunto entre los departamentos de Canelones y San José.

Asimismo, en el siguiente capítulo, será analizado en detalle, el caso del Paisaje “Mares de Piedra” Sierras de Mahoma y Mal Abrigo por tratarse de un recurso singular que cuenta con propuestas incipientes de turismo.



Fotos: Estación Atlántida | Atlántida.



**ÁREA PROTEGIDA HUMEDALES DEL SANTA LUCÍA**

## ÁREA PROTEGIDA HUMEDALES DEL SANTA LUCIA

Los Humedales del Santa Lucía ingresaron al Sistema Nacional de Áreas Protegidas en febrero del año 2015 (Decreto N°55/2015), e involucran una superficie total de 86.517 ha (discriminadas en 29.263 ha correspondientes al Río de la Plata y 57.254 ha terrestres)<sup>47</sup>. Actualmente el Comité de Gestión del Área Protegida –conformado por representantes de los Gobiernos Departamentales y del SNAP– se encuentra trabajando en la elaboración del Plan de Manejo<sup>48</sup> y co-administración del área<sup>49</sup>, diseñado conforme a las pautas correspondientes a la categoría de área protegida con recursos manejados.

El territorio del APHSL presenta recursos naturales y paisajísticos de gran relevancia tanto por su diversidad biológica como por su valor ecosistémico. Este recurso, que representa una gran riqueza del medio físico, biológico y antropológico, se presenta además como una oportunidad para promover el turismo de naturaleza, la educación ambiental y el desarrollo local del área. Su cercanía con la capital nacional, así como sus ventajas competitivas vinculadas a la presencia de infraestructuras –atravesada por corredores nacionales e internacionales como las ruta 1, 5 y 11– la posiciona estratégicamente frente a otras áreas protegidas. Asimismo, su ubicación en el corredor ruta 11 le confiere una característica relevante como rótula de los departamentos de San José y Canelones, en tanto límite departamental y cuenca hidrográfica compartida.

| 139

Esta área, conformada por la cuenca baja del río Santa Lucía hasta su desembocadura en el río de La Plata abarca: extensos humedales, playas, barrancas, pajonales y montes ribereños de alta naturalidad. Soporta además una serie de actividades que constituyen un crisol particular junto a la riqueza natural de la zona, donde coexisten: áreas rurales productivas, industriales, actividades artesanales de diversa índole, así como poblaciones asentada con diversos modos de vida.

---

47. SNAP. Área Protegida con Recursos Manejados Humedales del Santa Lucía (Canelones Montevideo, San José). Recuperado el 06 de agosto de 2019, de <http://www.mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/areas-protegidas/areas-protegidas/item/10006600-area-protegida-con-recursos-manejados-humedales-de-santa-lucia-canelones-montevideo-san-jose>

48. A nivel internacional son muchas las definiciones respecto a que es y que involucra un plan de manejo de un área natural protegida, sin embargo podría decirse que existen consensos en definir al mismo como un instrumento técnico y normativo que conduce y controla el manejo de los recursos protegidos, los usos del área y su gestión mediante la especificación de objetivos y metas mensurables que guíen el manejo de la misma (UICN, 1990).

49. El 2 de febrero de 2016 se firmó el convenio de co-administración del área protegida Humedales de Santa Lucía entre los gobiernos departamentales de San José, Canelones y Montevideo y el MVOTMA.

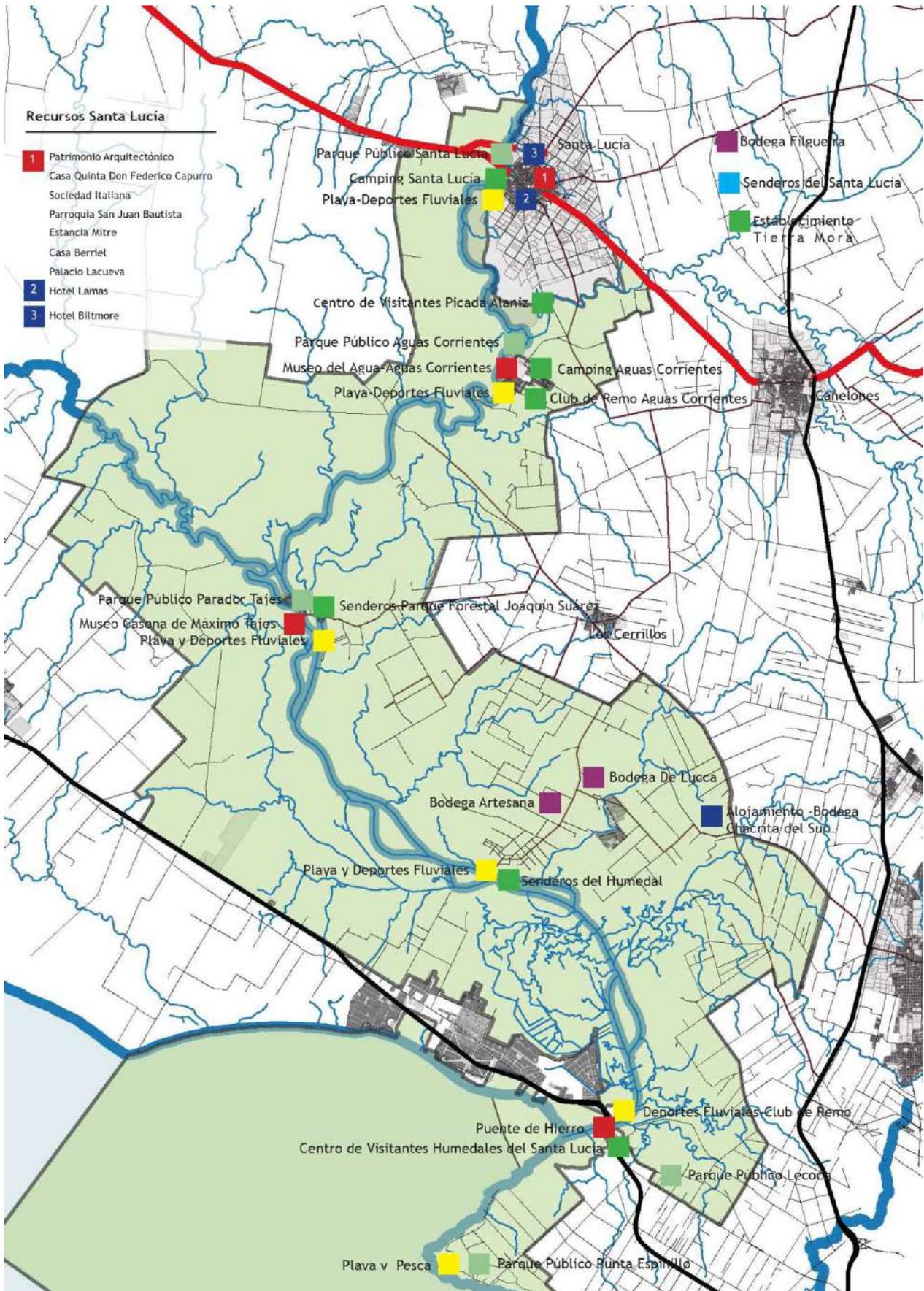


Figura 24: Recursos turísticos del Área Protegida Humedales del Santa Lucía. Elaboración propia.

En síntesis, se podría decir que se está frente a un área que forma parte de “un enclave de elevada naturalidad rodeado de una matriz altamente urbanizada” (Urdiales, C., 2006, p.8). En este contexto, es posible observar algunos recursos turísticos, asociados principalmente al sol y playa, equipamiento para deportes fluviales, parques públicos, zonas de camping, senderos de interpretación, etc., en Santiago Vásquez, Las Brujas, Aguas Corrientes, Parador Tajés y Santa Lucía. Se suman además, edificios de valor patrimonial, establecimientos rurales con incipientes propuestas de turismo rural y de naturaleza y bodegas.

Sin embargo, aún constituyen recursos aislados, que no pueden leerse como una propuesta articulada, y que, en ocasiones, desconocen que se encuentran dentro de un área protegida.

En este territorio, el fortalecimiento de distintas modalidades de turismo de naturaleza y turismo rural –como senderos de mountain bike, slow bike, trekking, cabalgatas, avistamiento de aves, senderos fluviales, etc. – se presentan como herramientas de protección ambiental y captación de recursos económicos, a desarrollar, formando parte de un plan de turismo para el conjunto del área protegida, el que deberá estar en consonancia con el plan de manejo de la misma.

Oviedo (2006) destaca las oportunidades asociadas a las áreas protegidas: contribuir a mejorar y asegurar los medios de subsistencia, ayudar a fortalecer los marcos legales; mejorar los sistemas locales de gobierno de los recursos naturales para dar más participación y seguridad a la gente, abrir nuevas oportunidades para crear bienes económico, generar espacios de diálogo para reducir las tensiones sociales y evitar conflictos, etc.

Por su parte las *Directrices para la planificación del uso público de las áreas protegidas del Uruguay* (MVOTMA, 2014) establecen como uno de sus principios, el aporte al desarrollo local. De este modo, se entiende que el uso público provee de oportunidades de desarrollo a la población local, facilita la promoción de productos y servicios locales, contrata preferentemente productos y servicios de proveedores locales, promueve la participación de actores locales generando actividades para su beneficio, fomenta el respeto y reconocimiento de la cultura e identidad local en su gestión y cuenta con canales de comunicación reconocidos entre la administración del área y la población local.

Reconocer y poner en valor los recursos naturales, patrimoniales y paisajísticos que presenta este territorio, lo consolida como una oportunidad relevante para fomentar estrategias de desarrollo de base local, en las que el turismo sostenible tiene un rol importante que jugar.

## II.I PROGRAMA DE DESARROLLO DE DESTINOS TURISTICOS EMERGENTES

En los ámbitos locales el turismo tiene el potencial de dinamizar las economías. En la medida que comienzan a generarse recursos económicos genuinos, se propicia un marco adecuado para la sensibilización y consiguiente protección de los recursos naturales y patrimoniales. La gestión territorial del turismo debe procurar la conservación de estos recursos, en tal sentido, debe establecer los lineamientos normativos y estratégicos que permitan el desarrollo de la actividad turística, pero que a su vez, aseguren el resguardo de los recursos, a fin de garantizar la sostenibilidad de sus valores naturales y culturales (MINTUR, 2019a).

En este marco, el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2020-2030, a través del Programa de Desarrollo de Destinos Turísticos Emergentes, procura generar renta turística y empleo en zonas desfavorecidas, a través de la incorporación de nuevos destinos emergentes. De este modo, se definieron tres áreas de actuación<sup>50</sup>, entre ellas el denominado *Corredor de la Cuenca del Río Santa Lucía* con énfasis en el área protegida Humedales del Santa Lucía (MINTUR, 2019b). Cabe recordar que, desde hace varios años, el MINTUR ha tenido un rol importante en la consolidación de equipamientos que procuran poner en valor las áreas protegidas nacionales<sup>51</sup>.

142 |

El programa definió tres componentes estratégicos sobre los cuales trabajar: la puesta en valor de recursos y la mejora del equipamiento turístico, el apoyo a la inversión turística privada y a la comercialización y finalmente el fortalecimiento institucional. Por otra parte, las infraestructuras proyectadas incluyen dos áreas territoriales específicas: en Santiago Vázquez la mejora del centro de interpretación como puerta de entrada a los Humedales del Santa Lucía y en Parador Tajés la restauración del embarcadero, estación fluvial y mejora del museo Máximo Tajés.

Ambas intervenciones, entre otros aspectos, incluyen el desarrollo de una señalética propia del destino, a efectos de proveer la señalización de itinerarios que conecten estos puntos con Aguas

---

50. Las áreas definidas por el Programa de Desarrollo de Destinos Turísticos Emergentes son: a) Corredor de la Cuenca del Río Santa Lucía, con énfasis en la cuenca baja y particularmente en el área protegida de Humedales del Santa Lucía y la desembocadura del río Santa Lucía. b) Área Norte, a lo largo del eje ferroviario que une Valle Edén-Tacuarembó-Tranqueras, e incluyendo el paisaje protegido del Valle de Lunarejo y el paisaje protegido todavía no declarado de Laureles – Cañas. c) Itinerario Cultural Camino de la Costa, con énfasis en los restos jesuíticos de la Calera de las Huérfanas y la localidad de Carmelo, a orillas del río Uruguay y próxima a su desembocadura (MINTUR, 2019b).

51. Como ejemplo de consolidación de equipamientos en áreas protegidas a través del MINTUR, pueden destacarse: la Puerta del Polonio, centros de visitantes en el Valle del Lunarejo y Montes del Queguay, estación fluvial de Villa Soriano y Nuevo Berlín, el desarrollo del corredor turístico Pájaros Pintados que incluye las áreas protegidas Esteros de Farrapos e islas del río Uruguay, Rincón de Franquía y Montes del Queguay, etc.

Corrientes, Canelones y Santa Lucía, de modo de generar una vía fluvial turística del río Santa Lucía.

Puede entenderse, que este Programa, tiene el potencial para generar un modelo de gestión de todos los componentes de la oferta turística articulados en función del destino: el ordenamiento del espacio físico del territorio que involucre el espejo de agua y la mejora de las condiciones portuarias; la ordenación de la oferta turística relacionada a un plan de marketing y comunicación del destino; el ordenamiento del área protegida a través de su Plan de Manejo, así como la definición de un ámbito de coordinación y gestión compartida. Asimismo, las sinergias generadas por un corredor fluvial equipado, las diversas ofertas de turismo de naturaleza y la presencia de bodegas en el área, puede generar un círculo virtuoso que permita un efecto derrame en el territorio, que posicione al turismo como una actividad económica relevante y que permita generar incentivos para la necesaria reconversión productiva dentro del área protegida.

La Directora de Turismo de Canelones, visualiza un enorme potencial en el desarrollo del área protegida como área turística, sin embargo, reconoce falencias en el abordaje.

Destaca algunas intervenciones puntuales, como la incorporación de diversos senderos y actividades programadas en el Parque Joaquín Suárez, contiguo a Parador Tajés, que ha tenido una aceptación muy buena por parte de los visitantes en las actividades programadas que se realizan en el año. Enfatiza la oportunidad de desarrollo asociada al programa impulsado por el MINTUR, a través de la generación de itinerarios que vinculen diversas ofertas, uniendo Montevideo rural con Las Brujas, Parador Tajés, Aguas Corrientes y Santa Lucía, donde la renovada Quinta Capurro podría officiar como cierre del circuito.

Por otra parte, señala el salto de calidad que han tenido las bodegas en la implementación de actividades ecoturísticas, que las posiciona como el segundo atractivo turístico del departamento en capitación de visitantes. Sin embargo, a modo de comparación, observa que los establecimientos rurales aún no han incorporado servicios turísticos de similar nivel de calidad, situación que a su entender debe abordarse, al considerar que estos establecimientos pueden desarrollar un importante rol como mojones dentro de los itinerarios del área protegida. La implementación del programa impulsado por el MINTUR, junto a un trabajo de sensibilización, puede generar los impulsos necesarios para su posicionamiento del sector.

Ambos Directores de Turismo, de las Intendencias de San José y Canelones, coinciden en que el área protegida es el ámbito estratégico donde desarrollar una propuesta piloto común, de

gestión conjunta entre los Gobiernos Departamentales de San José y Canelones, que permitiera luego, extender la experiencia al corredor turístico ruta 11.

Las estadísticas del turismo en áreas protegidas del Uruguay, sustentan la hipótesis del potencial del área protegida Humedales del Santa Lucia para generar desarrollo local a partir del turismo sostenible. Las áreas protegidas reciben anualmente más de 140.000 visitantes. Cifra que oscila por área, desde un mínimo de cien visitantes hasta un máximo de 90.000 en el Parque Nacional Cabo Polonio (MVOTMA, 2015), este último con un promedio de 2.500 a 3.000 visitantes diarios en temporada alta. En este contexto, cabe destacar el caso de la Quebrada de los Cuervos, que en el año 2018 recibió 16.400 visitantes, de flujo continuo durante los cuatro trimestres del año, dando muestras de que la desestacionalización de la actividad turística es posible en estos ámbitos (Montequin, 2019).

Las tendencias de crecimiento del turismo de naturaleza y el ecoturismo a nivel mundial representan una oportunidad de desarrollo para el país. Uruguay cuenta con 16 áreas protegidas a lo largo del territorio nacional integradas al SNAP, las que han sido servidas progresivamente por equipamientos de calidad. En dicho contexto, considerando las distancias y las características geográficas del país, es posible pensar en un itinerario que una por carretera las distintas áreas protegidas. Pueden considerarse como ejemplos, en América, los casos de EE.UU. y Costa Rica que tienen un importante desarrollo en esta materia.

De este modo, puede impulsarse un corredor turístico-ambiental de las áreas protegidas, con un inicio probable en Montevideo, como principal destino captador de turismo del país, en el que los Humedales del Santa Lucia constituyen la puerta de entrada al corredor, proponiendo diversos itinerarios posibles. Se trata de una modalidad con enfoque multidesestino, que potencia las vivencias del visitante a través del intercambio con la naturaleza y la cultura del lugar, mientras refuerza la experiencia turística.

Un desarrollo de este tipo, necesita servirse de una estrategia de comunicación y marketing que refuerce la idea del corredor, así como con una señalética propia que guie la propuesta. De igual modo, la creación de un *pasaporte* a modo de entrada única, que permite el acceso a todas las áreas protegidas. Se trata de pequeñas intervenciones cuya sumatoria dan valor al conjunto.

En síntesis, a partir de lo expuesto en este capítulo, y del análisis acerca de las potencialidades turísticas de los territorios en tono a la ruta 11, sin lugar a dudas, el área protegida Humedales del Santa Lucía constituye el punto singular de mayor relevancia. Se entiende entonces, que es

el área en la que deben enfocarse los esfuerzos institucionales para la generación de una estrategia de desarrollo, en la que el turismo sostenible podría tener un rol significativo.

Los recursos que esto signifique, se encuentran plenamente justificados por los beneficios y las sinergias positivas que desarrollos de esta naturaleza pueden traer aparejados al conjunto de la sociedad.



Fotos: Área Protegida Humedales del Santa Lucía.

## DESAFÍOS EN TORNO AL CORREDOR TURÍSTICO

Desde el Ministerio del Turismo, a través del Plan Nacional de Turismo 2009-2020, se visualizan una serie de debilidades vinculadas al recurso turístico a nivel país identificadas a grandes rasgos en: a. una oferta turística poco diversificada, concentrada territorialmente con falta de atractivos reconocidos internacionalmente, b. el no reconocimiento de las expresiones culturales propias y el desconocimiento del patrimonio cultural nacional tanto de los turistas como de las comunidades locales, c. estacionalidad de los destinos, d. falta de comunicación e integración nacional y regional a nivel de organización de circuitos turísticos, e. limitada profesionalización y emprendedurismo del sector, etc.

A 10 años de detectadas estas problemáticas, aún surgen de forma reiterada en las entrevistas realizadas a los representantes institucionales, así como en las diversas ponencias de académicos, técnicos y emprendedores en foros de turismo<sup>52</sup>. De forma resumida, puede reconocerse un importante énfasis en la necesidad de la *construcción de confianza* entre las partes, así como el fortalecimiento de la asociatividad, el trabajo en clave de región y la generación de herramientas que posibiliten la cooperación público-privada en la gestión del territorio.

148 |

En tal sentido, el Director de Turismo de la Intendencia de San José, señala la necesidad de profundizar en líneas de acción que permitan la construcción de la asociatividad para generar el entorno turístico y el trabajo en red, temas que, a su entender, cuesta que sean reconocidos por los emprendedores del sector. De igual modo, la Directora de Turismo de la Intendencia de Canelones, subraya la importancia de la sensibilización y profesionalización de la actividad que permita el posicionamiento, diversificación y desarrollo del destino para competir con otros que van surgiendo, para lo cual, contar con un observatorio turístico que permita conocer al visitante y sus preferencias es determinante, para diseñar la estrategia del destino.

Asimismo, el Director Nacional de Turismo, sostiene que pensar un destino de forma asociativa, como lo es un corredor turístico, permite interactuar a un abanico amplio de actores con distintos niveles de desarrollo de sus actividades, lo que beneficia especialmente a los pequeños empresarios que visibilizan sus emprendimientos al sumarse a otras propuestas ya posicionadas turísticamente.

---

52. 6° Salón Regional de Turismo de San José, 19 y 20 de marzo de 2019. 1° Encuentro Pensando el Turismo en Canelones 2019-2020, 25 de julio de 2019. 1° Foro Internacional de Municipios de Uruguay. Turismo para el Desarrollo Local, 30 y 31 de agosto de 2019.

En esta misma línea, el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2030, propone como desafío planificar en lo local pensando globalmente, a fin de agregar valor a las partes y al conjunto.

Por otra parte, se observan una serie de oportunidades relacionadas a una batería de herramientas proporcionadas por el MINTUR, que responde a una política pública de promoción y desarrollo a emprendimientos turísticos emergentes bajo el lema “turismo todo el año, en todo el país, para todas las personas”.

Alianzas con INEFOP<sup>53</sup> han permitido generar una serie de capacitaciones en el área del turismo, enfocadas en la calificación de los recursos humanos. Un convenio con República Microfinanzas<sup>54</sup>, permite acceder a financiaci3nes con tasas diferenciales a pequeños emprendimientos turísticos. Asimismo, el programa de Turismo Social<sup>55</sup>, desarrolla seis proyectos dirigidos a que públicos específicos puedan ejercer el derecho al turismo. Se trata de paquetes turísticos subvencionados, que se comercializan en agencias de viaje adheridas al programa en todo el país, conformando circuitos turísticos por zonas, a los que se pueden sumar emprendimientos que cumplan con los requisitos definidos por el programa. Los destinos de Atlántida y Mal Abrigo son parte de los circuitos ofrecidos, por lo que resulta una oportunidad para el corredor el poder incorporar nuevas localidades a este programa.

| 149

En igual sentido, el Programa de Pequeñas Donaciones de PNUD, el premio Pueblo Turístico del MINTUR, el programa de Validación de Ideas de Negocios Turísticos de la ANDE, entre otros, permiten acceder a organizaciones de la sociedad civil y emprendedores a fondos públicos no reembolsables<sup>56</sup>, para el desarrollo de proyectos turísticos. Estos fondos, incluyen el acompañamiento técnico en diversas áreas para apuntalar las propuestas. Si bien, se reconoce como una fortaleza de la política pública de turismo el impulso a estas iniciativas, surgen algunas dudas relacionadas a la sostenibilidad de estos proyectos si esos apoyos fueran retirados.

En síntesis, como se ha observado, existen una variedad de recursos puestos al servicio del desarrollo de una política de turismo, asimismo, esta región cuenta con una serie de atractivos

---

53. Los cursos brindados por INEFOP abarcan una amplia batería de opciones de capacitación para recursos humanos relacionados al turismo: atención al público, idiomas, marketing digital, gestión de establecimientos turísticos, etc.

54. República Microfinanzas es un proyecto del Banco República Oriental del Uruguay, que proporciona productos financieros específicos para la microempresa.

55. El Programa de Turismo Social cuenta con seis proyectos enfocados en públicos objetivos: adultos mayores, estudiantes, quinceañera, trabajadores, paseos por el día y jóvenes.

56. En el caso del Programa de Pequeñas Donaciones de PNUD los proyectos reciben un monto de USD 10.000 para su ejecución. El premio Pueblo Turístico del MINTUR destina una suma de USD 30.000 para la ejecución del proyecto ganador. El programa de Validación de Ideas de Negocios Turísticos de la ANDE ofrece un monto de USD 2.400 para realizar una validación técnica y USD 3.300 para la validación de ideas de negocio.

capaces de conformar rutas temáticas, centros turísticos y un corredor turístico. Sin embargo, “deben sufrir un proceso de incorporación de valor agregado para convertirse en productos turísticos” (MVOTMA, 2009, p.15). Adicionar valor a los recursos y diseñar un modelo de gestión, es imprescindible si se pretende dar un salto de calidad necesario para el desarrollo sostenible de este sector.

Superar las debilidades que se presentan, requiere de una orientación estratégica clara que: articule políticas, propicie sinergias, se centre en programas de fomento de las capacidades competitivas de este territorio y desarrolle y fortalezca los recursos, procurando el equilibrio territorial. En este sentido, el ordenamiento del territorio se vuelve indispensable para territorializar de forma articulada la batería de políticas públicas para el desarrollo sostenible de esta región.

A efectos de incorporar valor a los potenciales componentes del espacio turístico antes descritos, en los próximos dos apartados se describirán sucintamente dos actividades económicas relevantes en este territorio: la producción de alimentos y el turismo.

## LA RELEVANCIA DEL TURISMO EN EL ÁREA METROPOLITANA

De acuerdo con los datos aportados por el Ministerio de Turismo (2019) en el año 2018 Uruguay recibió 3.711.948 visitantes<sup>57</sup>, los que reportaron un ingreso total que superó los 2.154 millones de dólares corrientes. Su mayor proporción estuvo constituida por argentinos, brasileños y uruguayos residentes en el exterior; representando un 62%, 13% y 12% respectivamente. Si bien, la principal captación de turistas es de residentes de países limítrofes, la ubicación estratégica de Uruguay en el Cono Sur “tiene un mercado potencial de 95 millones de turistas – considerando únicamente las grandes ciudades a menos de 2.000km de distancia–” (Uruguay XXI, 2017, p.7), lo que se ve reforzado además, en que, de acuerdo a datos de la Organización Mundial del Turismo, cuatro de cada cinco viajes internacionales se originan en la misma región.

---

57. Cabe aclarar que los 3.711.948 visitantes no incluye los visitantes de Cruceros ni quienes no realizan trámite migratorio por su acceso al país por la frontera seca (por ejemplo: Rivera-Livramento, Chuy-Chui, Rio Branco-Yaguarón).

Atendiendo a que, el ámbito de estudio se encuentra inmerso en el área metropolitana de Montevideo, su fuerte influencia es determinante para cualquier actividad. En tal sentido, cabe señalar:

*“El territorio metropolitano, con su gran concentración productiva y poblacional, con su dotación de infraestructuras y de instalaciones estratégicas, con diversidad de ambientes y paisajes, con su capital de activos y de oportunidades, con sus grandes problemas y dilemas pero, por sobre todo, con el inmenso patrimonio que reúne – patrimonio conformado por el acervo de las comunidades y de las personas que lo habitan– es uno de los grandes espacios de construcción de cualquier proyecto nacional”* (Rubio, 2007, p.15).

Costa de oro constituye un destino turístico intermedio a nivel nacional, captando más de 217.000<sup>58</sup> visitantes de los ingresados al país. En el caso del turismo interno, la zona sur –San José, Canelones y Montevideo– es el principal destino con 1.335.817 visitantes<sup>59</sup>.

El turismo de sol y playa representa para el Uruguay la principal fuente asociada a esta actividad; concentrando la costa Este cerca del 42% de los visitantes, con Punta del Este como principal destino. Por su parte, Montevideo y Colonia centralizan el mayor porcentaje de turismo urbano (Uruguay XXI, 2015). En el año 2018, de los visitantes ingresados a Uruguay, el 6%<sup>60</sup> eligió Costa de Oro como destino principal. Si bien, en términos de país, parece un porcentaje poco relevante cabe destacar el crecimiento exponencial que esta zona ha tenido como receptora de visitantes. Su variación interanual entre los años 2008-2012 ha mostrado un crecimiento del 47%<sup>61</sup>, mientras que en el periodo 2015-2018 dicho incremento representó el 65%, con una estadía promedio de 7 días.

---

58. Visitantes ingresados a Uruguay en 2018. Recuperado el 03 de noviembre de 2019, de <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/estadisticas>

59. Anuario 2017. Estadísticas de Turismo. Ministerio de Turismo. 2018. Cabe aclarar que se utiliza el dato del año 2017 por ser el último donde se contabiliza a la zona sur en su conjunto, constituida por los departamentos de San José, Canelones y Montevideo. Posteriormente, atendiendo a la regionalización implementada por el MINTUR, los datos se desagregan según región de destino, en región Metropolitana (Canelones y Montevideo) y región Centro Sur (San José, Durazno, Colonia oeste, Flores y Florida).

60. Turismo receptivo 2018. Ministerio de Turismo. Recuperado el 03 de julio de 2019, de <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/datos-y-estadisticas/datos/turismo-receptivo-2018>

61. Visitantes ingresados a Uruguay en 2012, 2011, 2010, 2009 y 2008 y variación interanual según destino principal del viaje. Recuperado el 09 de noviembre de 2016, de <http://www.mintur.uy/index.php/es/estadistica>

Debe considerarse además el crecimiento que año a año ha tenido el turismo de cruceros. Al respecto, de los 140 cruceros arribados en la temporada 2017-2018, 86 lo hicieron en el puerto de Montevideo, con 136.319 personas descendidas. Si se considera, que muchos de los recursos del corredor ruta 11 se encuentran a menos de una hora de distancia, esta característica competitiva puede resultar relevante para desarrollar estrategias de aglomeración de los atractivos y diversificación de la oferta.

El acumulado de estos aspectos, refuerzan la posición privilegiada de Atlántida como nodo turístico destacado, consolidado además por ser un área servida con infraestructura de calidad que permite una rápida conexión tanto con Montevideo como con la costa Este. Constituye el punto de encuentro del corredor ruta 11, costa de oro y la dimensión metropolitana del territorio.

Al respecto cabe destacar, que en el Presupuesto Quinquenal 2016-2010 de la Intendencia de Canelones, la Dirección de Turismo, definió como uno de sus objetivos estratégicos posicionar la marca Atlántida. Al respecto, la Directora de Turismo subraya que el principal turista a nivel regional que visita Canelones es el argentino, el que reconoce a Atlántida como destino por sobre el departamento. Capitalizar esta característica en clave de oportunidad, implicó potenciar la marca Atlántida para entonces recalificar el destino Costa de Oro y el departamento en su conjunto.

En este ámbito, Atlántida tiene el potencial de proyectar parte de los turistas que capta hacia el territorio mediterráneo del corredor. Esta capacidad podría ser reforzada mediante alianzas con establecimientos gastronómicos y hoteleros de la ciudad como gran punto de atracción que tiene la ruta, utilizando en los mismos productos km<sup>0</sup> –productos donde la distancia entre el punto de origen y el lugar de consumo final es menor a 100 km–. De este modo, puede impulsarse a los visitantes a que “suban” por la ruta 11 a adquirir los productos que probaron en los establecimientos en los que se hospedaron, mientras se genera un círculo virtuoso de cooperación e impulso a las economías locales.

---

62. Los productos km 0 son una tendencia que procura aportar identidad a la propuesta gastronómica. Promueve así el consumo de alimentos de temporada y el intercambio productor-empresa gastronómica-consumidor. Entre sus principales ventajas se reconoce el reparto justo de las ganancias por la eliminación de intermediarios, la reducción de las emisiones de CO2 por la menor distancia de transporte de la mercadería y el refuerzo a las economías locales. Como ejemplo en Uruguay, puede mencionarse el proyecto Gastronomía km0 impulsado por la Intendencia de Rocha, la Corporación Rochense de Turismo y el Centro Universitario Región Este de la Universidad de la República, con el apoyo de MGAP/DGDR, MIEM y MINTUR, y financiado por el programa "Uruguay más cerca" de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En el extremo opuesto del corredor ruta 11, Boca del Cufre se presenta como uno de los principales atractivos turísticos del departamento de San José. El balneario recibe en temporada estival, entre 8.000 y 9.000 visitantes en fines de semana<sup>63</sup>, los que, tradicionalmente, provienen del propio departamento y localidades vecinas y, en menor medida, de Argentina. Una particularidad de este balneario es que se encuentra certificado por el Ministerio de Turismo como “Playa Natural de Gestión Ambiental Certificada”, lo que ofrece garantías respecto a la calidad ambiental del agua y la arena, gestión de los residuos, entre otros aspectos, procurando valorizar y estimular la calidad del producto sol y playa.

Por otra parte, surge como ejemplo relevante en este territorio, el desarrollo del enoturismo. Según estimaciones de la Asociación de Turismo Enológico del Uruguay (ATEU), en 2017, se llegó a la cifra de 75.000 turistas en las bodegas asociadas, con un gasto promedio por turista de USD 70.

Ahora bien, se trata principalmente de un turismo que se desarrolla en la temporada estival, por lo tanto, el desafío de diversificar la oferta de servicios y atractivos resulta fundamental si se pretende posicionar al corredor ruta 11 como un destino relevante, así como desestacionalizar la actividad. En este sentido, el turismo rural y de naturaleza se presenta como una opción válida para esta área, por los valores ambientales y paisajísticos que presenta así como la dotación de servicios, que si bien es considerable debe ser mejorada.

| 153

## LA RURALIDAD METROPOLITANA EN TORNO AL CORREDOR

La relevancia del área metropolitana como productora de alimentos queda de manifiesto en la siguiente expresión de Piñeiro (2007):

*“mientras en el resto del país se producen básicamente nuestros rubros exportables, en el Área Metropolitana se producen los rubros granjeros y se procesan productos que proporcionan los alimentos básicos a los pobladores urbanos del país. En ese sentido, es posible ver al área rural metropolitana como la ‘despensa’ del Uruguay” (p.61).*

---

63. Radio del Oeste. Verano 2018: Temporada “exitosa” en Boca del Cufre. Recuperado el 31 de octubre de 2019, de <http://ro.com.uy/2018/02/23/verano-2018-temporada-exitosa-en-boca-del-cufre/#prettyPhoto>

Puede ponerse en perspectiva esta expresión mediante algunos datos del Censo Agropecuario 2011. En relación al Uruguay la ruralidad metropolitana nuclea: el 27% de las explotaciones agropecuarias, el 45% de la población rural y el 25% de los trabajadores rurales. Asimismo, en relación a la producción nacional produce: el 28% de la leche, el 94% de las aves, el 82% de los viñedos, el 45% de los frutales no cítricos y el 76% de la producción de huerta.

Sin embargo, en Canelones y San José su población se concentra básicamente en las áreas urbanas –90,7% en Canelones y 84,8% en San José<sup>64</sup>– si bien las principales actividades económico-productivas se desarrollan en el suelo rural.

Al poner la lupa al territorio en torno a la ruta 11, puede observarse en términos generales dos regiones de especialización agropecuaria de acuerdo a la caracterización definida por el MGAP (2015). En el caso de Canelones, las principales explotaciones están asociadas a la actividad de frutivicultura y horticultura, caracterizada por explotaciones que aprovechan las ventajas competitivas de infraestructura, así como la cercanía con Montevideo como principal mercado consumidor (Martínez Guarino, ed., 2007).

154 |

La actividad productiva de esta zona tiene estrecha relación con el concepto de granja en cuanto actividad que nuclea varias producciones complementarias –hortifruticultura, cría de animales, viñedos, etc. –, lo que para Martínez Guarino (2007) se manifiesta directamente con el modo de producción y de vivir de la población:

*“el empleo generado en la granja corresponde en más de dos tercios al productor y su familia. Se trata, por tanto, de una actividad muy vinculada al afincamiento y el sustento familiar en el medio rural. En la horticultura, actividad concentrada en la región del AM, esto se acentúa aún más ya que el productor y su familia constituyen el 80% del empleo total” (p.244).*

Estas características se observa claramente en los relevamientos cartográficos (mapas de cobertura del suelo, suelos de prioridad forestal, mapa de productividad, regiones agropecuarias, etc.) así como en los datos obtenidos del Censo Agropecuario 2011. De las aproximadamente 2500 explotaciones censadas en torno a la ruta 11 en Canelones: 40% tienen como principal actividad productiva la horticultura y 23% la cría de ganado vacuno para carne, con un promedio de 2,28 trabajadores por explotación, 3,47 residentes por explotación y un

---

64. Datos obtenidos del Observatorio Territorio Uruguay en base a la Encuesta Continua de Hogares 2014 y Censo INE 2011.

promedio de 12 has por trabajador. Asimismo, en el departamento, el 61% de explotaciones se encuentra por debajo de las 20 has de superficie. Estos datos demuestran que se trata principalmente de emprendimientos de producción familiar.

Una segunda región agropecuaria puede distinguirse en el departamento de San José. En torno a la ruta 11 se evidencia una estructura catastral de grandes predios, de más de 50 y 100 has, asociados principalmente a la cuenca lechera y la agricultura de secano. De las aproximadamente 1300 explotaciones censadas, 51% tienen como principal actividad productiva los vacunos de leche y 25% la cría de ganado vacuno para carne; con un promedio de 2,76 trabajadores por explotación; 3,66 residentes por explotación y un promedio de 43 has por trabajador<sup>65</sup>.

En síntesis, se puede hablar de áreas con *fuerte vocación en la producción de alimentos*, que un eventual corredor turístico ruta 11 puede aprovechar y potenciar. Constituye entonces, una herramienta para el rescate de las manifestaciones culturales y modos de vida tradicionales. Asimismo, el turismo sostenible ofrece una oportunidad de reconversión productiva – alternativa y complementaria– generadora de desarrollo local genuino.

En resumen, en los anteriores apartados, se han relevado algunas de las características propias del territorio de estudio. Esto ha permitido observar, que el corredor ruta 11 cuenta con las potencialidades para convertirse en un corredor de desarrollo asociado al turismo sostenible. Asimismo, se ha demostrado la relevancia del turismo como actividad económica en esta región, particularmente asociado a la oferta cultural de Montevideo, el producto sol y playa y el enoturismo, así como las potencialidades que se presentan en torno a un recurso de relevancia como el área protegida Humedales del Santa Lucía. De igual modo, se ha realizado un recuento de las características productivas en torno a la ruta 11, a fin de reconocer su vocación como un área productora de alimentos. Con este sustento, en el siguiente apartado se indagará acerca de la estrategia de desarrollar una ruta gastronómica atendiendo a lo vacación agroalimentaria de su territorio.

---

65. Datos extraídos del Sistema de Información del Censo Agropecuario SICA.

## CORREDOR GASTRONÓMICO: revalorizando la vocación del territorio

Pensar la ruta 11 como un territorio otro, implicó recoger las distintas percepciones posibles en torno a la misma. En este contexto, se consultó a actores institucionales –nacionales y departamentales– acerca de su visión sobre la reconceptualización de ruta 11 como un corredor turístico. Al respecto, se señaló que debería reforzarse la singularidad de la ruta como un conector que vincula dos regiones productoras de alimentos diferenciadas, asociadas a su vez, a otras áreas territoriales con las que comparten su especificidad productiva.

156 |

Considerando la vocación agroalimentaria del territorio, podría explorarse entonces, el potencial de constituir una ruta alimentaria. Las manifestaciones culturales a través de la gastronomía, tienen en este territorio una variada oferta que puede ser puesta en valor y desarrollada: la ruta lechera de la que San José es parte –junto a Rosario, Colonia, Nueva Helvecia, 25 de Mayo, Cardal y 25 de Agosto–, a la que se suman los quesos de Ecilda Paullier, en Canelones una ruta asociada a la producción de alimentos frescos, con especial potencial en el Santoral y la producción agroecológica en torno a la Laguna del Cisne, el enoturismo potenciado por la presencia de la ruta del vino Canelones-Montevideo rural y los vinos de Villa Rodríguez, la producción artesanal revalorizada por diversos colectivos de mujeres rurales, etc.

Una ruta gastronómica<sup>66</sup> como sustento del corredor turístico, vincula al territorio con sus productos como una marca territorial, como valor identitario del lugar.

Analizar el corredor de ruta 11 como una ruta gastronómica, reconoce además, la actual predilección por las actividades de ocio en torno a la comida, las que cada vez captan más adeptos. Esta tendencia ha tenido eco en las bodegas, donde se han incorporado servicios de gastronomía local y catas de vinos, que logran fidelizar la marca y ofrecen, además, algunos productos exclusivos que solo se consiguen por venta directa en los establecimientos. Asimismo,

---

66. En el desarrollo de una ruta gastronómica en ruta 11, puede considerarse como antecedente el proyecto “ruta 5 sentidos”; impulsada por los gobiernos departamentales de Montevideo, Canelones, Florida y Durazno, con el apoyo del MINTUR, OPP y el programa Unidos en la Acción de las Naciones Unidas. Esta iniciativa, lanzada en el año 2009, constituyó la primera intención de cooperación interdepartamental de generar una ruta turística en el eje de la ruta 5, articulador y elemento de identidad común. La propuesta incluía una variada oferta vinculada a establecimientos rurales, turismo de naturaleza, estancias, posadas, granjas, bodegas, gastronomía en base a productos locales y particularmente el intercambio con los pobladores.

puede observarse el incipiente éxito de las ferias gastronómicas al aire libre como Montevideo Pop-Up, Degusto Montevideo y Garage Gourmet<sup>67</sup>.

A nivel local, comienzan a observarse una serie de manifestaciones similares. En tal sentido, puede destacarse el *festival gastronómico de la ciudad de San José de Mayo* que promueve exponer lo que San José produce, el *festival del tannat y el cordero* que se celebra en varias bodegas durante el mes de junio, así como el *festival de la vendimia* en marzo que involucra diversas actividades: visitas guiadas, degustación de vinos y comida típica, experimentación de diversos procesos de la cosecha y la vinificación como el corte de racimos o la pisada de uva, etc. Cabe destacar además, la *fiesta de la uva y el vino* en Villa Rodríguez y la *fiesta quesera* de Ecilda Paullier, ambas propuestas ponen en valor la identidad local asociada a la producción agroindustrial de cada zona. A estas se suma, la *fiesta de la chacra* en San Jacinto, que destaca el valor histórico y patrimonial del campo, la que en su última edición convocó a más de 50.000 personas.

Ahora bien, aunque estas fiestas constituyen expresiones culturales con fuerte arraigo local debe trabajarse en una articulación conjunta que comience a posicionar a toda la región, de este modo podrá reforzarse la singularidad competitiva de este territorio en torno a la producción de alimentos. De igual modo, es necesario desarrollar turísticamente estos eventos locales, a fin de reconocer su capacidad como generadores de imagen y marca de una ciudad, asociados a una estrategia de difusión y promoción territorial que procure posicionar turísticamente a la región (Calace, 2019).

A las propuestas locales antes descritas, se suma como atractivo el *mercado de cercanía*<sup>68</sup> de Estación Atlántida, como punto donde se unen el campo y la ciudad. Se trata de un mercado que reúne a productores rurales familiares, especialmente de producción orgánica. Este punto no solo constituye un centro de comercialización conjunta sino que, además, procura ser un instrumento de fortalecimiento de la autogestión y el asociativismo, así como de puesta en valor de las tradiciones canarias. Acerca de este emprendimiento, el Director de la Agencia de

---

67. Las ferias gastronómicas Montevideo Pop-Up, Degusto Montevideo y Garage Gourmet se desarrollan varias veces al año en distintos puntos de Montevideo. Conformadas por una oferta gastronómica variada de cocina de autor y callejera, procuran la convivencia en espacios urbanos. Las actividades conjugan además ferias de productos orgánicos, moda, música, charlas sobre gastronomía, etc. Un valor importante de estas ferias es que refuerzan el vínculo productor-cocinero-consumidor.

68. El Proyecto Mercado de Cercanía fue financiado parcialmente por la OPP a través del Fondo de Apoyo a Pequeñas Localidades, en la convocatoria a iniciativas municipales y cuenta con el apoyo de la Intendencia de Canelones y el Municipio de Atlántida.

Desarrollo Rural de la Intendencia de Canelones subrayó su importancia como ejemplo de soberanía alimentaria demostrando otra forma de relacionamiento productor-consumidor. Valoró además, la importancia del mercado como servicio turístico para los visitantes que buscan productos orgánicos<sup>69</sup>.

Otro emprendimiento similar lo constituye la *feria de mujeres rurales Flores Silvestres de San Jacinto*<sup>70</sup>. A través de la feria, se da un relacionamiento directo redefiniendo los vínculos comerciales. La propuesta incluye venta de productos agropecuarios, artesanías, productos de belleza realizados a partir de plantas medicinales, comidas caseras, etc.

Si bien, el objetivo principal de la feria es comercializar la producción de las integrantes del grupo, las participantes valorizan la autonomía lograda, el fortalecimiento del colectivo y el trabajo asociativo como elementos fundamentales. La siguiente etapa del grupo es lograr una marca a través de la cual comercializar su producción y un empaque común que muestre la trazabilidad del producto<sup>71</sup>.

158 | Considerando esta serie de recursos antes enumerados, la Directora de Turismo de la Intendencia de Canelones visualiza al corredor turístico ruta 11 con un rol articulador de los activos existentes, en el que se relacione el perfil de la producción orgánica de gran potencialidad en el Santoral, las propuestas de mar y las bodegas. En consecuencia, entiende de suma relevancia la creación de una *marca territorial* que articule todas las propuestas, con señalética específica e itinerarios diversos a través de rutas temáticas.

Esta marca territorial tiene como rol oficial de hilo conductor de la narrativa guía de la propuesta, con su correspondiente correlato en cada pueblo a lo largo del corredor, que ofrezca sobre la ruta *puntos gastronómicos* donde comercializar los productos típicos de cada región.

En este sentido, considera que debe potenciarse el rol del *mercado de cercanía*, a través de la incorporación de nuevos servicios y atractivos como cafetería y restaurantes, diversificación de productos, etc.

---

69. El periódico del este. *El mercado de cercanía: un circuito de agro y turismo*. Recuperado el 27 de julio de 2019, de <http://elperiodico.com.uy/2018/05/04/mercado-de-cercania-un-circuito-de-agro-y-turismo/>

70. La Feria de mujeres rurales Flores Silvestres surge a partir de un fondo de fortalecimiento institucional del MGAP que ganó la Sociedad Fomento de San Jacinto. Dicho fondo proporcionaba asistencia técnica social lo que propició la consolidación del grupo de un grupo de mujeres rurales a través de una feria para comercializar sus productos. Posteriormente se contó con el apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural de la Intendencia de Canelones para la construcción de infraestructura, entre otros aspectos.

71. TV Ciudad. Enfoque regional. Serie Documentados: Grupo de mujeres de San Jacinto Flores Silvestres. [programa de televisión]. Recuperado el 27 de julio de 2019, de <https://www.youtube.com/watch?v=tMmKGS8-LQs>

Una propuesta de esta naturaleza, permite observar la multiescalaridad y sinergias de la intervención. Por un lado, la implementación del corredor turístico implica pensar en calve de región, por otra parte, el desarrollo de cada centro turístico requiere del directo intercambio entre Municipios para el desarrollo local de la propuesta.

La ruta gastronómica como idea fuerza, se retroalimenta de subsistemas que potencial al sistema general del corredor en su conjunto. Puede observarse como ejemplo, la interacción de Atlántida como centro turístico, a la que se suma la obra de Dieste (próxima a ser reconocida como Patrimonio Mundial de la Humanidad) y el circuito turístico Agua y Vida en torno a la producción agroecológica en la Laguna del Cisne. Otro ejemplo lo constituye el Pueblo Turístico Mal Abrigo, su vinculación con los mares de piedra de las Sierras de Mahoma y Mal Abrigo y el circuito turístico de Colonia América que une establecimientos rurales.

En síntesis, a lo largo de este apartado, se han enumerado una serie de activos con los que cuenta el territorio a fin de fomentar un corredor turístico como instrumento de desarrollo. Sin embargo, para que estos constituyan un efectivo producto turístico se deberán potenciar y valorizar estos recursos, servirlos por infraestructuras adecuadas, con actores locales capaces de liderar las estrategias de desarrollo, un marco normativo que sustente y regule las propuestas, equipos técnicos en territorio con capacidades desarrolladas para acompañar estos procesos, así como una estrategia de comunicación instalada al servicio de la propuesta turística.

| 159

En el siguiente capítulo, se confrontarán los debates que permitan visualizar la potencialidad del turismo como herramienta de protección ambiental y desarrollo, particularmente para áreas de este territorio de notables características naturales que cuentan con incipientes propuestas turísticas: los mares de piedra de las Sierras de Mahoma y Mal Abrigo y la cuenca de la Laguna del Cisne.

# CAPÍTULO VII

EL TERRITORIO ENCONTRADO





El territorio encontrado es la síntesis entre los incipientes atractivos turísticos presentes en el territorio de la ruta 11, capaces de sustentar una estrategia de desarrollo territorial tras su puesta en valor, abordados en el capítulo anterior y el análisis del espacio turístico existente. Se profundizará por tanto, el reconocimiento de cuatro experiencias presentes en el corredor, en las que el vínculo turismo-territorio es relevante.

162 |

En el presente capítulo, se desarrollarán una serie de ejemplos, con un fuerte componente de gestión comunitaria, que permiten pensar en un corredor turístico de desarrollo. Se analiza el paisaje *Mares de Piedra Sierras de Mahoma y Mal Abrigo*, donde se observan tres propuestas turísticas con potencial de conformar un centro turístico. Se estudia el caso de la *ruta enoturística Canelones-Montevideo rural*, exitosa experiencia de reconversión productiva con la incorporación del turismo como actividad complementaria, cuya cercanía hace que se lo pueda visualizar como una de las rutas temáticas asociadas al corredor. Finalmente, se considera el caso del circuito del Agua y la Vida de la Laguna del Cisne, por considerarlo un ejemplo que ilustra, sintéticamente, varias de las problemáticas que han guiado esta investigación.





**PAISAJE MARES DE PIEDRA**

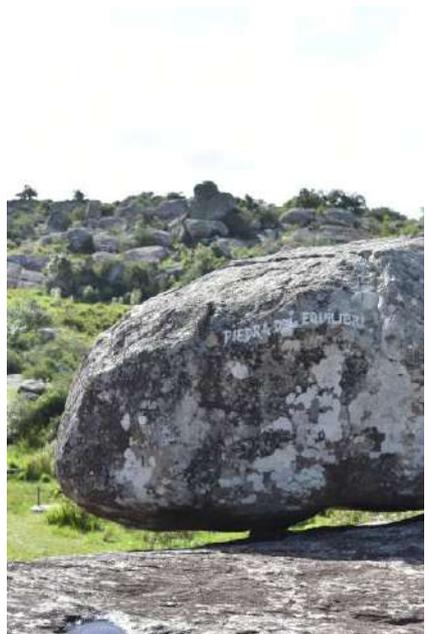
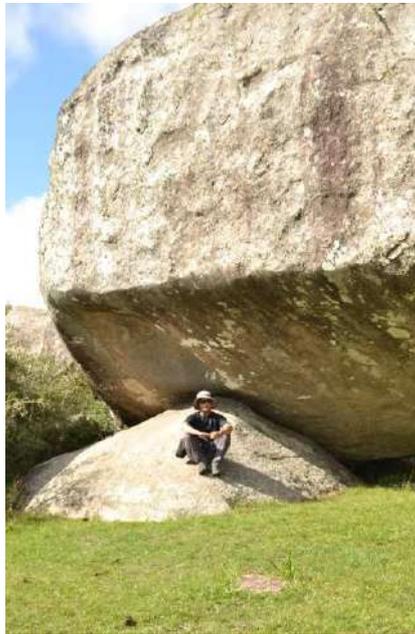
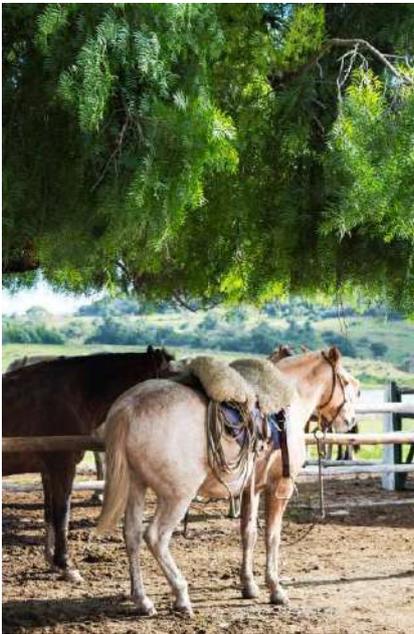
## PAISAJE MARES DE PIEDRA

El paisaje Mares de Piedras tiene como escenario las Sierras de Mahoma y Mal Abrigo. Estas se ubican en el departamento de San José, sobre la ruta 23, a 40 km de la capital departamental y 24 km de la ruta 11. Se trata de un excepcional paisaje de formaciones rocosas de magnífico valor escénico.

La presencia de las Sierras de Mahoma y Mal Abrigo se presenta como un recurso de gran relevancia por su valor natural y cultural, pero también por su valor geológico en cuanto podría constituir el marco para el desarrollo de un Geoparque, tal como se ha visto en el capítulo II.

Este paisaje cuenta con una serie de activos presentes en el territorio, que sin embargo, deben ser articulados a fin de desarrollar un centro turístico. En tal sentido, el MINTUR (2010), señala que, el desarrollo turístico equilibrado y sostenible requiere, entre otros aspectos, de la planificación para la coordinación y generación de sinergias. De este modo entiende que:

*“si los productos que se desarrollan están considerados dentro de un marco estratégico de planificación, resulta más fácil orientar su desarrollo para contribuir al logro de los objetivos del desarrollo turístico en general. Se logra mayor sinergia entre las actuaciones públicas y las privadas y mejor aprovechamiento de las infraestructuras y recursos existentes” (p.27).*



Fotos: Sierras de Mahoma

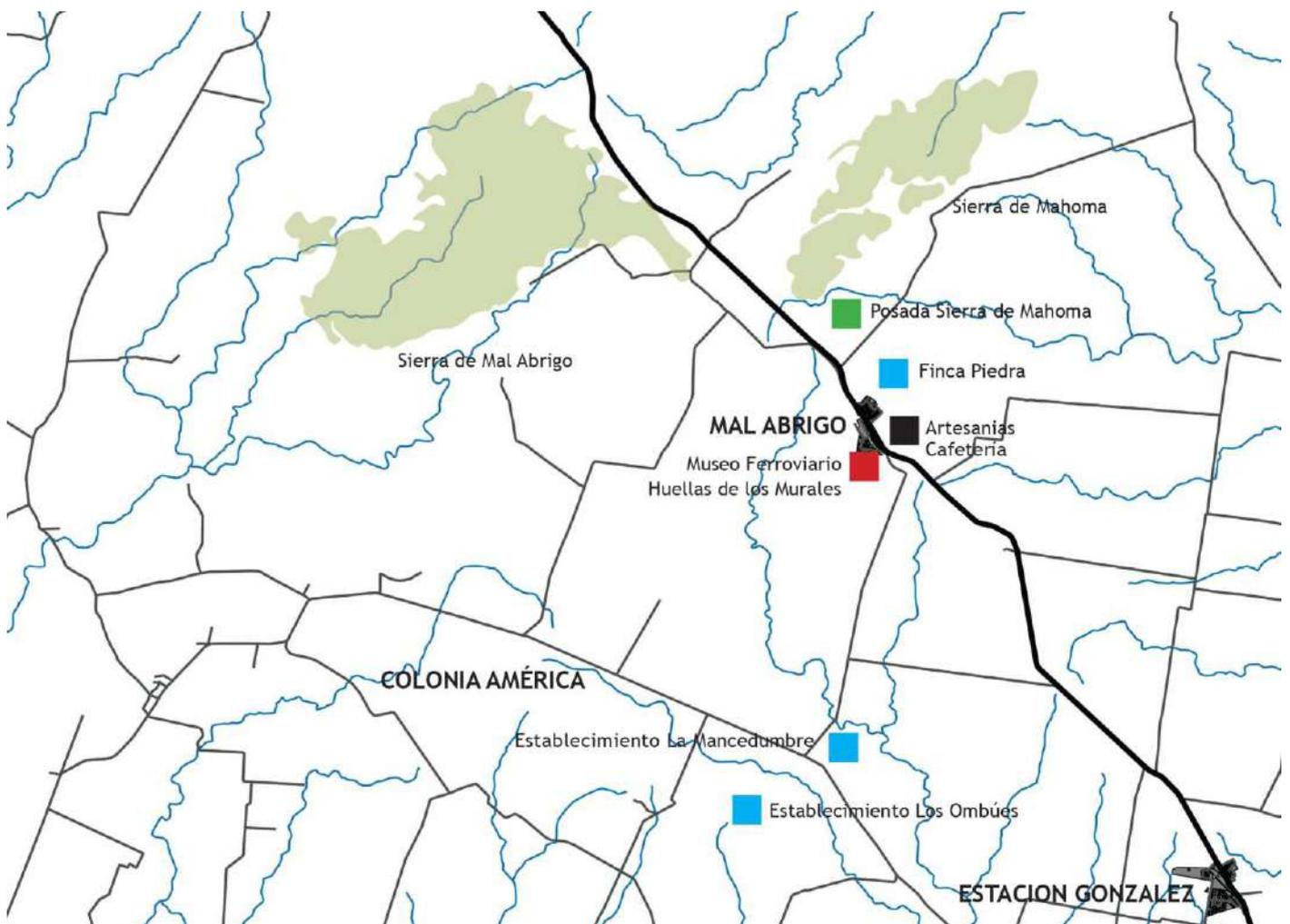


Figura 25: Recursos Turísticos Paisaje Mares de Piedra. Elaboración propia.



**MAL ABRIGO**

## I.1 MAL ABRIGO

El centro poblado Mal Abrigo se ubica a 35 km de San José de Mayo y a 5 km de las Sierras de Mahoma. Su emplazamiento data de 1897 y se encuentra vinculado al desarrollo del ramal ferroviario a Puerto del Sauce (actual Juan Lacaze).

En 2015, Mal Abrigo ganó el Premio Pueblo Turístico promocionado por el Ministerio de Turismo (MINTUR). El mismo fomenta:

*“proyectos de desarrollo local, que den impulso a la innovación y diversificación de la oferta turística, buscando aprovechar y valorizar los atributos patrimoniales y ambientales propios de la localidad y su entorno inmediato, apuntando al desarrollo local sostenible, para localidades de hasta 5000 habitantes”<sup>72</sup>.*

Se presentaron 13 proyectos de 10 departamentos, recayendo el premio en el pueblo Mal Abrigo, con la propuesta denominada “Mal Abrigo, paraíso escondido”<sup>73</sup>. Esta fue presentada por la Asociación Rural de San José, a instancias de un grupo de vecinos con el objetivo de “explotar en forma sustentable la belleza de las sierras”. Actualmente el proyecto es implementado por el “Grupo Gestor Mal Abrigo Turístico” y ha recibido desde 2015 una serie de talleres e instancias de capacitación por parte del MINTUR a fin de fortalecer la propuesta y el equipo de trabajo.

El premio, destina una suma de USD 30.000 para la ejecución del proyecto, se asegura la difusión del mismo y se lo integra a la oferta del Sistema Nacional de Turismo Social. Esta ingeniería pretende dar visibilidad al proyecto seleccionado, el que debe contar a su vez, con una evaluación y promoción del Gobierno Departamental. En referencia a los fondos asignados, en el caso particular de Mal Abrigo, la Intendencia de San José dispuso también recursos económicos para el proyecto a efectos de viabilizar el mismo.

---

72. Ministerio de Turismo. Descubre el encanto de los pueblos uruguayos. Recuperado el 23 de abril de 2018, de <https://www.premiopuebloturistico.gub.uy/>

\_Primera Hora. Un día para el recuerdo de Mal Abrigo, un paraíso escondido que es “pueblo turístico”. Recuperado el 23 de abril de 2018, de <http://www.primerahora.com.uy/dia-recuerdo-mal-abrigo-paraíso-escondido-pueblo-turistico/>

\_Presidencia de la República. Mal Abrigo rescata su origen ferroviario para posicionarse como destino turístico. Recuperado el 23 de abril de 2018, de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mal-abrigo-turismo-pueblo-premio>

\_EFE. El pueblo uruguayo de Mal Abrigo convierte se pasado ferroviario en atractivo turístico. Recuperado el 23 de abril de 2018, de <https://www.efe.com/efe/cono-sur/turismo/el-pueblo-uruguayo-de-mal-abrigo-convierte-su-pasado-ferroviario-en-atractivo-turistico/50000833-3368472>

73. <https://www.facebook.com/MalAbrigoPPT/>

El proyecto tiene como eje central la puesta en valor del patrimonio ferroviario, reconociendo el origen histórico del poblado. De este modo, se recuperó la estación de ferrocarril así como maquinaria e instalaciones. En la actualidad, cuenta con un museo en la estación ferroviaria y una cafetería, emprendimientos de artesanía local de cerámica, lana, cuchillería y productos gastronómicos locales. Nuclea además la estancia turística Finca Piedra y la Posada Sierras de Mahoma con propuestas rurales y ecoturísticas. Estas ofrecen actividades de naturaleza – senderismo, paseos ecuestres, kayak, mountain bike–, degustación de gastronomía típica y productos locales, viñedos y bodega, diversas actividades rurales, etc. De este modo, se complementa y diversifica una variada propuesta.

Del diálogo mantenido con algunos integrantes del grupo gestor, se supo que el impulso llegó desde la Dirección de Turismo del Gobierno Departamental, quien veía en Mal Abrigo el potencial para constituir un destino turístico. De este modo, se convocó y núcleo a vecinos, productores rurales de la zona, docentes y estudiantes, a efectos de generar el proyecto, así como identificar los recursos y servicios que la zona y sus habitantes tenían para ofrecer. Indicaron, además, que sus expectativas iniciales fueron ampliamente superadas en cuanto al número de visitas y la comercialización de los productos. Si bien no llevan un registro de visitantes, estiman que desde la inauguración de las instalaciones, en setiembre de 2017 a diciembre del mismo año, recibieron más de 5000 personas.

170 |

Subrayaron haber tenido éxito en los eventos programados, entre los que se destaca *la Fiesta del Chocolate Normando* celebrada en abril de 2018, atendiendo al característico ganado Normando de Mal Abrigo. Esta fiesta incluyó: música en vivo, pruebas de rienda, plaza de comidas, feria de artesanías, degustación de dulce de leche casero y chocolate normando, quesos, dulces y vinos, entre otros productos locales.

Dos testimonios ejemplifican la importancia de este tipo de proyecto. Por un lado, una integrante del colectivo ponderó la obtención del premio pueblo turístico como puntapié inicial de cambios y de una nueva forma de mirar el territorio:

*“el premio fue un paso importantísimo, que ya le dio otra vida. Con ese empuje y la voluntad de la gente que quiere cambiar el chip, suceden cosas como esta”<sup>74</sup>.*

---

74. San José Ahora. Fiesta del chocolate desbordó todas las previsiones. Recuperado el 12 de mayo de 2018, de <http://sanjoseahora.com.uy/2018/04/15/fiesta-del-chocolate-desbordo-todas-las-previsiones/>

Por otra parte, el Intendente de San José señaló la importancia del proyecto como ejemplo del empoderamiento de la comunidad de Mal Abrigo en la toma de decisiones, indicando que la misma:

*“ha entendido e interpretado lo importante que es trabajar en gobernanza y lo importante que es trabajar en recuperar la identidad de un lugar. (...) el poder articular y el recuperar la identidad de los lugares, como ha sucedido acá a partir del proyecto de pueblo turístico (...) el cambio es posible si lo trabajamos desde abajo, desde las raíces, la identidad y de los valores”<sup>75</sup>.*

De esta forma, comienzan a asentarse las bases para implementar estrategias de desarrollo territorial y sistemas de gestión y gobernanza bottom-up. Estas iniciativas promueven la construcción colectiva del territorio y propician el desarrollo económico local.

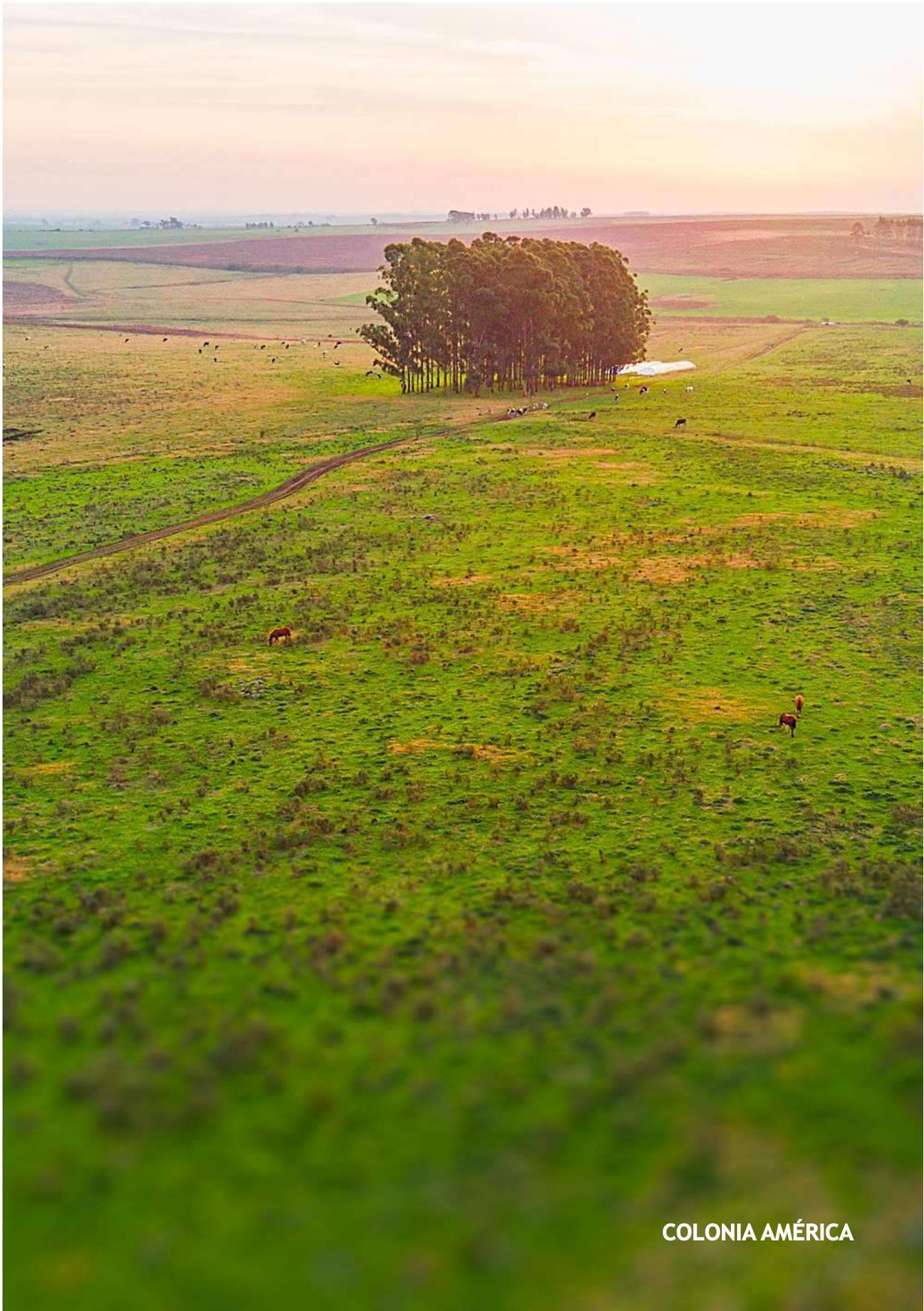
---

75. Gobierno Departamental de San José. Mal Abrigo: Un ejemplo de comunidad pujante que ha revitalizado su pueblo. Recuperado el 12 de mayo de 2018, de <http://www.sanjose.gub.uy/mal-abrigo-un-ejemplo-de-comunidad-pujante-que-ha-revitalizado-su-pueblo/>



Fotos: Pueblo Mal Abrigo.





COLONIA AMÉRICA

## I.II COLONIA AMÉRICA

Colonia América se sitúa sobre la ruta 52, a 8 km de Mal Abrigo, en un paisaje serrano, natural y productivo. En este entorno, un grupo de Mujeres Rurales, llevan adelante un emprendimiento de turismo rural, complementario de las actividades productivas que realizan en sus establecimientos.

La Directora de Desarrollo de la Intendencia de San José, señala que se trata de un grupo con el que se venía trabajando hace varios años, conformado por un colectivo consolidado de mujeres, las que además de la actividad rural de sus emprendimientos realizaban conservas, licores y mermeladas, participaban de ferias y eventos, se entendía que se debía fortalecer la propuesta. De este modo, en el año 2015, en el marco del “Proyecto de Diversificación Productiva para la Economía Social”<sup>76</sup> se sopesó la posibilidad de incorporar el turismo como actividad económica complementaria.

El diseño e implementación de un circuito turístico, requirió de un largo proceso de sensibilización, a efectos de que las emprendedoras pudieran visualizar que contaban con recursos capaces de generar una propuesta turística y atraer visitantes. Implicaba comprender, por tanto, que quien visita establecimientos rurales procura una vivencia auténtica del lugar y, esta justamente, es la fortaleza de esta propuesta. Al respecto, las integrantes del colectivo, señalan que con las personas que reciben se genera un enriquecimiento personal mutuo entre visitante y visitado, surgen remembranzas de tiempos pasados, anécdotas e intercambios de experiencias, lo que fortalece la propuesta y las impulsa a continuar con la actividad. En tal sentido, subrayan que este intercambio, ha significado un cambio de vida y una valorización de su rol en los establecimientos.

| 175

El circuito, reúne al establecimiento rural de tambo y quesería artesanal *La Mansedumbre* y el establecimiento *Los Ombúes* que ofrece senderismo en el monte serrano, mangas de piedra y formaciones minerales de cuarzo. A efectos de diversificar la oferta turística de estos establecimientos, el primero incorporó la producción de mermeladas y licores caseros, mientras que el segundo sumó un vivero de tunas y suculentas. El recorrido articula la visita a ambos

---

76. El Proyecto de Diversificación Productiva para la Economía Social, realizado con financiación del Fondo de Desarrollo del Interior y del Proyecto Uruguay Más Cerca de OPP, procuraba apoyar diversos colectivos de trabajadores, como pescadores, artesanos, tejedoras, entre las que se encontraban las Mujeres Rurales de Colonia América. El proyecto apoyaba la formación de los integrantes, la detección de nuevas estrategias de desarrollo de los emprendimientos y la identificación de posibles mercados.

establecimientos, almuerzo y comercialización de productos artesanales gastronómicos, artesanías y tejidos.

Los establecimientos, en los dos años de implementación del circuito turístico, han recibido diversas excursiones de entre 10 y 110 personas, así como varios grupos familiares, provenientes principalmente de localidades del departamento de San José, del área metropolitana de Montevideo y algunos extranjeros; sumando más de 500 visitantes.

Las integrantes del colectivo, destacan como fortaleza, el vínculo con los establecimientos turísticos Posada Sierras de Mahoma y Finca Piedra –cercanos a Mal Abrigo– quienes les han derivado turistas que se alojaban en sus instalaciones, así como la comercialización de las mermeladas y licores producidos en La Mansedumbre. Esta cooperación consolidada, refuerza la oportunidad de generar un centro turístico que articule las propuestas de Colonia América, Mal Abrigo y los establecimientos en torno a las Sierras de Mahoma.

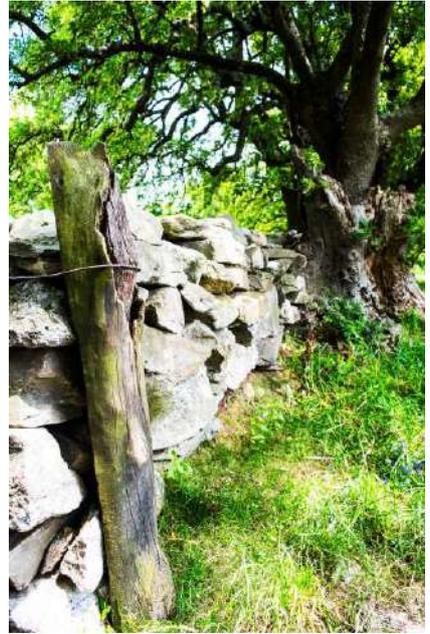
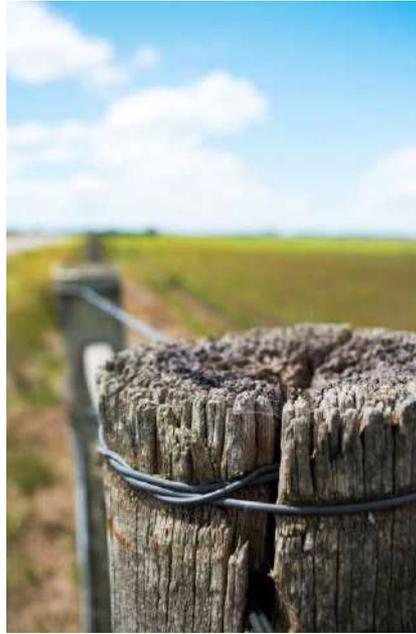
176 |

Si bien, Colonia América, puede ser considerada un caso exitoso de implementación de un circuito de turismo rural, su desarrollo no ha estado exento de dificultades. El circuito, inicialmente reunía cinco establecimientos con diversas propuestas complementarias, sin embargo, en la actualidad solo dos de estos brindan servicios turísticos. En las estrategias de desarrollo vinculadas al trabajo conjunto, se observa el desmembramiento de los colectivos frente a conflictos que deben ser resueltos de forma concertada, lo que evidencia la falta cotidiana del ejercicio asociativo. Esta característica, se percibe en todos los casos de colectivos considerados en esta investigación. En el caso de los establecimientos rurales, se suma la significación del rol tradicional de la mujer. En algunos casos, el empoderamiento que genera ser parte de un colectivo, el estar a cargo de una línea de negocio complementaria a la actividad principal del emprendimiento como lo es el turismo, así como el intercambio que se genera con otras personas al recibir visitantes en sus hogares, no es compartido o aceptado por el resto de los integrantes de las familias, lo que precipita el abandono de la actividad turística. En tal sentido, las fortalezas del asociativismo y la construcción de confianza, son temas que deben estar presentes en los acompañamientos institucionales que se realizan a estos emprendimientos.

Frente a estas dificultades, en este circuito turístico, puede observarse claramente los múltiples beneficios del turismo comunitario: herramienta para obtener recursos económicos

complementarios, fortalece al colectivo de mujeres, pone en valor las tradiciones y los recursos naturales y culturales del territorio. Como síntesis la Directora de Desarrollo afirma:

*“El proyecto además de los recursos económicos, trae aparejado una revalorización de la vida de estas mujeres, que sienten que lo que hace tiene valor para alguien más que para ellas mismas, las empodera, para nosotros eso es desarrollo”.*



Fotos: Colonia América

### I.III ARTICULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE MAL ABRIGO Y COLONIA AMÉRICA

Al observar los servicios que ofrecen los emprendimientos mencionados, podemos clasificarse entre: actividades vinculadas al turismo de naturaleza, la producción rural, las tradiciones gauchescas y el rescate patrimonial. La diversidad de estas propuestas, refuerza la fortaleza de la articulación del trinomio patrimonio-turismo-ambiente como herramienta de planificación territorial para el desarrollo.

Sin embargo, resulta necesario robustecer la gestión de estos emprendimientos desde las comunidades, a efectos de que constituyan una propuesta asociativa articulada y no la sumatoria de emprendimientos individuales. Puede observarse que, cuando una agencia de viajes se presenta a comprar servicios turísticos para su posterior comercialización, las ofertas ofrecidas continúan siendo de cada emprendimiento de forma individual.

Si bien, puede observarse, determinada complementariedad entre los distintos recursos que conforman la oferta turística de Mal Abrigo, Colonia América y Sierras de Mahoma, las propuestas no se proyectan como parte de un mismo centro turístico. Este aspecto se observa como una importante debilidad, puesto que se trata de emprendimientos que se encuentran a menos de 10 km de distancia y que tienen el potencial para constituir una oferta articulada, máxime si se consideran las estrategias de cooperación ya existentes entre las propuestas.

| 179

De igual modo, se entiende que a efectos de visibilizar los circuitos, sería oportuno la incorporación de Juan Soler al área como *puerta de entrada* desde la ruta 11. En tal sentido, la ruta 23, con un adecuado proyecto de acondicionamiento paisajístico y señalética, podría constituir un corredor panorámico de acceso, sumando valor a la propuesta global.



**RUTA ENOTURÍSTICA CANELONES | MONTEVIDEO RURAL**

## LA RUTA ENOTURÍSTICA CANELONES-MONTEVIDEO RURAL

Un ejemplo relevante, que surge en el entorno de la ruta 11, asociando un producto a un territorio concreto, es el generado por la ruta enoturística Canelones-Montevideo, donde, el trabajo asociativo y la gestión público-privada ha jugado un rol determinante.

En los años 90, la creación del MERCOSUR se visualizó como una amenaza para el sector vitivinícola nacional que no podría competir con el ingreso de vinos argentinos de menor costo. Por tanto, la estrategia oficial implementada por el INAVI (Instituto Nacional de Vitivinicultura) impulsó la reconversión del sector orientada hacia la producción de vinos de calidad elaborados con uvas vitiviníferas finas, la incorporación de tecnología al sector y modernos procesos de producción; de este modo, se procuraba el ingreso de vinos finos uruguayos al mercado nacional e internacional (Filardo, 1996).

Esta reconversión productiva fue acompañada, además, por una estrategia de desarrollo de una marca territorial a efectos de ampliar y fidelizar la demanda fortaleciendo la *imagen de país vitivinícola*; como la construcción de la imagen del producto fundamentalmente centrado en una variedad: el Tannat. Este modelo imagen-variedad denominado *variedad locomotora*, es equiparado a otros ejemplos en el mundo como el Malbec en Argentina o el Cabernet Sauvignon en Chile (Blum, 2003), transformándose en una marca país.

| 181

La reconversión en los modos de producción trajo aparejada la incorporación de nuevos rubros al sector, tal es el caso del enoturismo. En este sentido, desde el año 2016, el Ministerio de Turismo junto a la intendencia de Canelones, INAVI y empresarios privados del sector, han impulsado la ruta enoturística Canelones-Montevideo rural, en el marco de una estrategia de cooperación público-privada y privada-privada para el desarrollo económico y local<sup>77</sup>. Dicha ruta, tiene como eje central la puesta en valor de la cultura del vino de los territorios de Montevideo y Canelones, así como el posicionamiento de Uruguay como destino destacado en la producción de vino de calidad.

---

77. Presidencia de la República. *Uruguay ya cuenta con una ruta piloto de enoturismo en Canelones y Montevideo rural*. Recuperado el 09 de noviembre de 2016, de <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/enoturismo-kechichian-bodegas-dossier-ruta+piloto>

Presidencia de la República. *Ministerio promueve ruta enoturística en Canelones y zona rural de Montevideo*. Recuperado el 09 de noviembre de 2016, de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mintur-kechichian-enoturismo>

La Red 21. *Montevideo Rural y Canelones tendrán la "Ruta piloto de enoturismo"*. Recuperado el 09 de noviembre de 2016, de <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1294494-montevideo-rural-canelones-tendran-ruta-enoturismo>

Este territorio conjuga además, una serie de características que complementan esta propuesta enoturística, como los establecimientos de producción familiar, la gastronomía tradicional y los atractivos culturales, entre otros, potenciados además por la cercanía de Montevideo como principal atractor de turistas durante todo el año, con un 28,3% de los turistas ingresados al país en el año 2018<sup>78</sup>. En esta línea, la Directora de Turismo de Canelones, señala que el turista que llega a Canelones desde Montevideo lo hace en busca de las bodegas. Particularmente, argentinos, brasileros y cruceristas que se alojan en Montevideo por no contar Canelones con alojamiento de alto estatus. El perfil del visitante de bodegas se caracteriza, principalmente por ser extranjeros de nacionalidad brasilera, los que representan más del 85% de los visitantes. En este sentido, es necesario focalizar las políticas hacia la promoción y captación del turismo interno, ya que se trata de un producto que solamente en la región metropolitana, tiene un mercado potencial de visitantes a menos de una hora de distancia.

182 |

La Directora de Turismo de Canelones destaca que el desarrollo de una ruta enoturística surge como estrategia para romper con la estacionalidad del turismo de sol y playa. De este modo, en el año 2013, se comenzó a trabajar en un Plan de Enoturismo visualizando que el departamento nuclea más del 60% de la producción vitivinícola del país. Señala, que si bien la Asociación de Turismo Enológico venía trabajando desde hace más de 10 años, lo hacía de forma independiente con cada bodega, donde estas mostraban sus propuestas que eran todas similares en sus características. Para avanzar en este trabajo de integración se firmó un acuerdo de cooperación entre la Intendencia de Canelones y la región de Villafranca del Panadés (Cataluña). El Plan, generado en el marco de dicho acuerdo, permitió generar una ruta y unir otros actores que no fueran sólo bodegas, tales como los establecimientos rurales y gastronómicos a fin de diversificar la propuesta, y la generación de actividades como el Día de la poda, el Día de la vendimia, la Noche de San Juan, etc.

La responsable de la cartera, señala que, entre las experiencias desarrolladas a partir de la cooperación con Villafranca, puede destacarse la diversificación de las propuestas en las bodegas Pizzorno, Moizo y Spinoglio, entre otras. En el caso de Pizzorno, una bodega familiar fundada en 1910, con el ingreso de la tercera generación a fines de los años 80 se pasó a la producción de vinos finos, incorporando destacados enólogos para lograr un producto de calidad. Hace cinco años, al sumarse la cuarta generación, se diversificó la oferta en dos unidades de negocio: por un lado, la producción de vinos finos y la apertura de nuevos mercados internacionales y, por otro lado, el desarrollo del enoturismo. Respecto a esta última unidad, se

---

78. Turismo receptivo 2018. Ministerio de Turismo. Recuperado el 03 de julio de 2019, de <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/datos-y-estadisticas/datos/turismo-receptivo-2018>

comenzó con visitas guiadas y degustaciones, luego se sumó un restorán, y a fines de 2018, se incorporó alojamiento en los viñedos, siendo el primero de su tipo en Canelones.

En el caso de Moizo, una bodega familiar pequeña, que incorporó un salón de eventos con capacidad para albergar 150 personas con tres actividades al mes, encontró en el turismo una veta interesante ya que su venta de vino es a granel.

En el caso de la bodega Spinoglio, su responsable desataca que, a partir del freno de las ganancias en la producción de vino<sup>79</sup>, se sumaron otras alternativas de negocio, en especial, la realización de fiestas sociales y eventos empresariales, donde el enoturismo representa la principal fuente de ingresos de la bodega. Señala además, que en estas actividades “no solo se consume el vino, sino que también se está vendiendo el territorio”<sup>80</sup>, al respecto, cabe subrayar lo dicho, atendiendo a la significación de que un empresario manifieste este concepto, lo que da cuenta de la visibilidad tangible del vínculo producción-territorio-turismo.

El fortalecimiento de esta actividad turística y el posicionamiento de la cadena productiva es el resultado del trabajo articulado entre actores públicos y privados. Para ello, se creó la Coordinadora de Enoturismo dentro de la Dirección de Turismo de la Intendencia de Canelones, la que reúne diversos actores: Asociación de Turismo Enológico del Uruguay, Asociación de Enólogos del Uruguay, INAVI, MINTUR, Escuela de Vitivinicultura (UTU), INIA, Intendencias de Montevideo y Canelones, entre otros. En sentido análogo, el MINTUR ha generado la Mesa Nacional de Enoturismo como ámbito de articulación para el desarrollo de la actividad.

Producto de estas alianzas, se ha presentado el Proyecto Polo Vitivinícola Metropolitano, con financiamiento de la Agencia Nacional de Desarrollo en el marco del Programa de bienes públicos regionales para la competitividad. Este polo procura generar las sinergias que permitan canalizar las ventajas singulares de la cadena, hacerlas competitivas a nivel internacional así como fortalecer al sector como motor de desarrollo territorial (Intendencia de Canelones, 2018).

---

79. En el Uruguay, tras una cosecha excepcional en el año 2012, comienza una caída continua en la venta de vinos que ya se percibía desde años antes. Según datos estadísticos de INAVI, mientras en el año 2007 se producían 88 millones de litros de vino, en 2015 se elaboraron 65 millones de litros y en 2018 74 millones.

Asimismo, el presidente de INAVI señala, que la caída de la venta de vinos se da de forma paralela a un mayor conocimiento del vino por parte de los consumidores uruguayos, lo que ha implicado un consumo en menores cantidades, pero de vinos de mayor calidad. (Diario Crónicas. Bodegas le buscan la vuelta con turismo y exportación. Recuperado el 01 de diciembre de 2019, de [https://www.diariocronicas.com.uy/index.php?id\\_prod=2833&id\\_cat=12&noticia=Bodegas%20le%20buscan%20la%20vuelta%20%20con%20turismo%20y%20exportaci%C3%B3n](https://www.diariocronicas.com.uy/index.php?id_prod=2833&id_cat=12&noticia=Bodegas%20le%20buscan%20la%20vuelta%20%20con%20turismo%20y%20exportaci%C3%B3n)).

En este contexto, a partir del año 2013, comienza a observarse de forma paulatina, la incorporación de productos de enoturismo a las bodegas.

80. La República. *El enoturismo: 3 millones de personas visitan las bodegas al año*. Recuperado el 11 de agosto de 2019, de <https://www.republica.com.uy/e-31/>

En base a lo expuesto, podría decirse que la estrategia en torno al enoturismo pretende posicionar el destino a nivel regional así como lograr la complementariedad de sus recursos y atributos a nivel local. El reconocimiento del país como productor de vino, ha propiciado la incorporación del destino a paquetes de rutas del vino sudamericanas, donde agencias de viaje internacionales cuentan con ofertas que incluyen la visita conjunta a bodegas en Mendoza, Argentina o Santiago de Chile, junto a bodegas uruguayas, principalmente en Maldonado. Al respecto, una de las enólogas de la bodega Pizzorno señala respecto al relacionamiento entre las distintas bodegas, que si bien al final del día se trata de competidores, son aliados en posicionar al país como un destino destacado en la producción de vino mundial y a la ruta del vino como su producto común. Esta cita, es síntoma de la fortaleza de la articulación del destino.

Cabe agregar, que la Directora de Enoturismo de Panadés, indicó que el país debe profesionalizar la actividad destacando sus singularidades<sup>81</sup>. Asimismo, los profesionales catalanes detectaron un diferencial en las bodegas nacionales: la explotación familiar de las mimas, “cuando vas a visitar una bodega en Uruguay desde el primer paso sientes que allí hay una historia, una familia y una raíz que a nivel emocional ya te transporta y te permite vivir una experiencia”<sup>82</sup>.

184 |

En síntesis, podría decirse que frente a la pérdida de competitividad que vivió la actividad vitivinícola hace algunas décadas, la estrategia del sector estuvo ligada a la reconversión productiva y más recientemente a la incorporación del turismo como actividad complementaria, lo que resulto una estrategia de estado al ser sostenida, desde comienzos de los '90, por las sucesivas administraciones de los gobiernos nacionales. Para el desarrollo y reposicionamiento de esta actividad ha resultado fundamental el rescate de las características propias del territorio. En este contexto, resulta particularmente apropiado citar a Sabaté (2002): “nuestras intervenciones han de estar guiadas por la firme creencia de que en la identidad del territorio empieza a sintetizarse su alternativa” (p.19).

---

81. *Ibíd*em

82. El Observador. *Inspiración catalana para mejorar el turismo de vinos*. Recuperado el 14 de octubre de 2017, de <http://www.elobservador.com.uy/inspiracion-catalana-mejorar-el-turismo-vinos-n1119761>



Fotos: Ruta enoturística Canelones | Montevideo Rural.



**CIRCUITO DEL AGUA Y LA VIDA DE LA LAGUNA DEL CISNE**

## CIRCUITO DEL AGUA Y LA VIDA DE LA LAGUNA DEL CISNE

La cuenca de la Laguna del Cisne en el departamento de Canelones, constituye una de las reservas más importantes de agua potable para el abastecimiento de Costa de Oro. Se trata de una cuenca de aproximadamente 5.000 hectáreas, en la que conviven unos 80 productores familiares, a los que paulatinamente, se fueron incorporando empresas de agronegocio, en un proceso de avance de los cultivos extensivos, principalmente soja, al que venía asociado un paquete de agroquímicos y sus modos de aplicación.

A partir del año 2010, en el departamento de Canelones, comienzan a manifestarse los primeros conflictos con múltiples denuncias de vecinos y organizaciones sociales y ambientales. Los casos más sonados al respecto ocurrieron en la cuenca de la Laguna del Cisne y en el paraje rural La Armonía. En este último, en febrero de 2017, siete productores rurales con predios menores a las 5 has, perdieron las plantaciones de sus invernáculos producto de que el curso de agua del que obtenían el riego había sido contaminado por fitosanitarios utilizados por un emprendimiento cercano<sup>83</sup>.

El Director de la Secretaría de Planificación del Gobierno Departamental, señala que el territorio fue escenario del choque entre el modelo productivo, las amenazas ambientales asociadas a la aplicación y el manejo de agroquímicos y la política de protección ambiental. Frente a estas problemáticas, en el caso de Paso Picón y la Laguna del Cisne<sup>84</sup>, se establecieron perímetros de actuación y medias cautelares, para la zonificación del suelo, usos permitidos y prohibiciones. Sin embargo, cuando se suma un nuevo conflicto en el paraje La Armonía, se entiende necesario no continuar actuando sobre los casos particulares, sino, avanzar en la elaboración de un

| 187

---

83. El Espectador. Vecinos de la Laguna del Cisne denuncian que son fumigados en forma periódica con agrotóxicos. Recuperado el 15 de octubre de 2017 de <http://www.espectador.com/medioambiente/330227/vecinos-de-laguna-del-cisne-denuncian-que-son-fumigados-en-forma-periodica-con-agrotoxicos>

-Hoy Canelones. Ecos de la contaminación ambiental registrada en la zona de La Armonía. Recuperado el 15 de octubre de 2017 de <http://hoycanelones.com.uy/web/2017/02/02/informe-especial-ecos-de-contaminacion-ambiental-registrada-en-zona-de-la-armonia/>

-La Diaria. La cuenca de la Laguna del Cisne avanza hacia otro modelo productivo. Recuperado el 15 de octubre de 2017 de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/2/la-cuenca-de-la-laguna-del-cisne-avanza-hacia-otro-modelo-productivo/>

84. Los padrones incluidos en el área geográfica de la cuenca de la Laguna del Cisne, se los categorizó cautelarmente a través de la Resolución N°2805, de fecha 15 de abril de 2015, por la Junta Departamental de Canelones, disponiéndose su cumplimiento por la Intendencia de Canelones por Resolución N° 15/06959, de fecha 29 de octubre de 2015. Posteriormente, encontrándose en etapa de puesta de manifiesto el instrumento Plan Local Directrices de Ordenamiento Territorial de Costa de Oro, por Decreto 0012/016 de la Junta Departamental, de fecha 07 de octubre de 2016, se aprobó la categorización cautelar, medidas cautelares y de protección, con el objeto de delimitar el ámbito de actuación para su salvaguarda e incorporación de criterios de gestión.

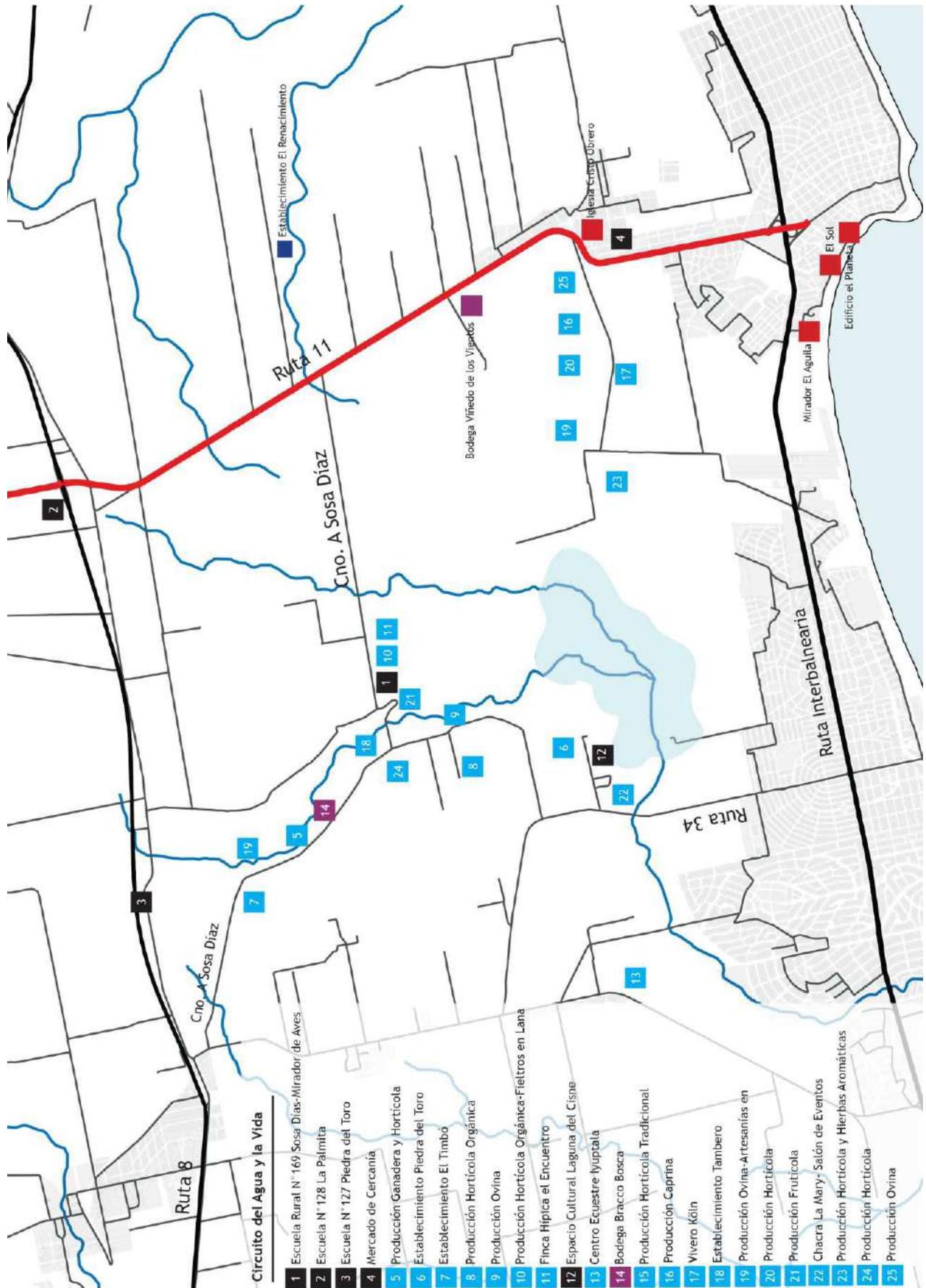


Figura 26: Recursos Turísticos Circuito del Agua y la Vida - Estación Atlántida - Atlántida. Elaboración propia.

instrumento de Ordenamiento Territorial específico que ordenara la gestión del suelo rural, el Plan de Ordenamiento Rural de Canelones – Ruralidades Canarias.

En el caso concreto de la Laguna del Cisne, la regulación del uso del suelo, fue un proceso complejo por la diversidad de intereses en juego, donde primó la necesidad de la protección ambiental de la cuenca por los servicios ecosistémicos que esta brindaba. Asimismo, se procuró avanzar en la regulación de la reconversión de las actividades productivas tendientes a la producción agroecológica y orgánica, con los conflictos asociados no menores que esto conlleva. La regulación no prohíbe cultivos, pero establece un marco de acción para que los procesos productivos sean sostenibles. Define además, una zona de amortiguación, categorizando el suelo como rural natural, que incluye el cuerpo de agua de la Laguna del Cisne y sus humedales, así como una faja de 100 m en torno al espejo de agua, el monte ribereño asociados a cursos de agua y una faja de 20 m a ambos lados de la línea media de todos los cursos de agua. En esta área está prohibido el ingreso de ganadería a abrevar así como la tala de monte nativo y la remoción de tapiz vegetal y roturación del suelo.

Si bien, se trató de un proceso conjunto entre el Gobierno Departamental –que involucro a las áreas de Planificación Territorial, Gestión Ambiental y la Agencia de Desarrollo Rural– y los productores rurales –tanto productores familiares como empresas vinculadas al agronegocio–, estos últimos reclaman que en las medidas cautelares no se han contemplado sus demandas y solo responden a presiones de grupos ambientalistas. Si bien, ambas partes están de acuerdo en avanzar en la reconversión productiva del área hacia métodos sustentables de producción, la diferencia está en cómo abordar dicha reconversión. Es interesante considerar la transcripción de la comparecencia de la Intendencia así como de un grupo de productores ante la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Parlamento, donde se contraponen dos fuertes visiones sobre una misma problemática, dejando claramente establecido lo mucho que resta avanzar en la materia<sup>85</sup>.

| 189

Estos ámbitos propiciaron la creación de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne, en noviembre de 2014, que permitió el dialogo entre la Intendencia de Canelones, los Municipios

---

85. Parlamento. Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca. Versión Taquigráfica N° 680 de 2016. Enajenación de Inmuebles Rurales. Sustitución del artículo 35 de la Ley N°11.029. Grupo de Productores de la Laguna del Cisne. 16 de agosto de 2016.

-Parlamento. Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca. Versión Taquigráfica N° 711 de 2016. Intendencia de Canelones. Cuenca Laguna del Cisne. Medidas Cautelares. 6 de setiembre de 2016.

involucrados, habitantes del área, productores rurales, organizaciones ambientalistas y diversos organismos como OSE, UDELAR, MSP, MGAP, MVOTMA, etc., con el fin de constituir medidas de salvaguarda del recurso hídrico y su ecosistema, que contaran con un amplio consenso.

Al respecto, el equipo técnico de la Agencia de Desarrollo Rural, señala que en los primeros meses se requirió de mucho diálogo para moderar el conflicto. Sin embargo, cuando se comenzó a trabajar caso a caso en cada predio, los productores comenzaron a identificar las oportunidades que generaba el proceso. En tal sentido, cada vez que un productor requiere asesoramiento, se visita el predio y se realiza un relevamiento y diagnóstico conjunto entre técnicos y la familia, a fin de determinar las opciones más óptimas de producción<sup>86</sup>.

Desde el año 2016, a partir del trabajo en los predios, la caracterización productiva de los mismos y el vínculo directo con los productores y habitantes, permitió la identificación de algunos de ellos con aptitudes para desarrollar productos agroturísticos. De este modo, comenzó un trabajo de sensibilización por parte de la Dirección de Turismo, a fin de que desde el colectivo se pudiera visualizar al turismo como una actividad productiva complementaria.

190 |

En dicho marco y con el objetivo de posicionar a la cuenca de la Laguna del Cisne como área protegida con potencial turístico para el desarrollo local, recientemente se ha comenzado a trabajar en la implementación del *circuito del agua y la vida*<sup>87</sup>. Si bien, el objetivo central es concientizar del cuidado del agua y sus recursos ecosistémicos, se reunió a los distintos actores presentes en torno a la cuenca y se convocó a los establecimientos interesados en conformar un circuito turístico, donde el énfasis en el trabajo está en fortalecer la articulación de los emprendedores.

Como resultado, se han identificado 20 establecimientos rurales, en las que el turismo puede desarrollarse como actividad complementaria y posible estrategia de reconversión productiva. El circuito reúne establecimientos de diversa producción: ganadería bovina, ovina y caprina, bodega, centro ecuestre, hortícola orgánica y tradicional, frutícola, hierbas aromáticas, vivero, artesanos, a los que se suman el Mercado de Cercanía de Estación Atlántida, tres escuelas rurales y el Espacio Cultural Laguna del Cisne.

---

86. TV Ciudad (2018). Enfoque Regional. Informe Laguna del Cisne. [programa de televisión]. Recuperado el 08 de noviembre de 2019, de <https://www.youtube.com/watch?v=gRN1SddgR5g>

87. El circuito del agua y la vida se trata de un proyecto presentado por los Municipio de Atlántida, Empalme Olmos y Salinas y el Gobierno Departamental de Canelones, que cuenta con financiamiento de OPP a través del Programa Gobiernos Locales: Desarrollo sostenible y equidad, así como del Programa de Pequeñas Donaciones de PENUD.

En el mes de setiembre, se realizaron dos circuitos a modo de prueba, a fin de valorar el recorrido y evaluar modificaciones y ajustes antes de su comercialización, la que se estima a partir del mes de diciembre. El primer circuito, incluyó la visita a un predio hortícola orgánico ubicado en la zona de amortiguación de la laguna, una huerta orgánica de autoconsumo, el establecimiento ecuestre El Timbó y la Escuela N°169 Sosa Días. El segundo circuito, reunió un establecimiento caprino, el establecimiento ganadero Piedra del Toro, el Centro Cultural Laguna del Cisne y la Escuela N°169 Sosa Días.

Varios puntos son destacables en estos circuitos. El recorrido es acompañado por una técnica de la Dirección de Turismo de la Intendencia de Canelones, un baquiano de la zona y propietarios de establecimientos del circuito, lo que asegura el intercambio de varios saberes y experticias, que se mezclan con anécdotas y diversas historias en torno al lugar.

El circuito reúne productores rurales que debieron modificar sus sistemas de producción en función de las medidas cautelares establecidas, así como vecinos que formaban parte de los colectivos ambientalistas. Lo que da cuenta de la madurez del proceso y la articulación lograda. En cada establecimiento se explica la actividad productiva, la reconversión llevada adelante hacia producciones sustentables y, particularmente, la experiencia vivida en el proceso de cambio.

Como parte del recorrido, en uno de los establecimientos se ofrece el almuerzo, el cual es preparado por otros integrantes del circuito que se nuclean además en el colectivo *Sabores Criollos*. Estos procuran poner en valor las tradiciones gastronómicas elaborando platos típicos de la cocina rural. A esto se suma la venta de productos hortícolas y artesanías, producidos y elaborados por productores locales, los que comparten su historia y experiencia.

Respecto a las regulaciones establecidas en el uso del suelo y las prohibiciones asociadas, existe coincidencia en el rechazo generalizado surgido inicialmente. Se entendía que se los limitaba y afectaba, lo que incluso los llevó a pensar en emigrar, aspecto curioso, ya que otros vecinos que se sentían afectados por la problemática ambiental también pensaron en abandonar sus hogares. Finalmente, dan cuenta del camino transitado hacia transformar esa limitación en una oportunidad de desarrollo.

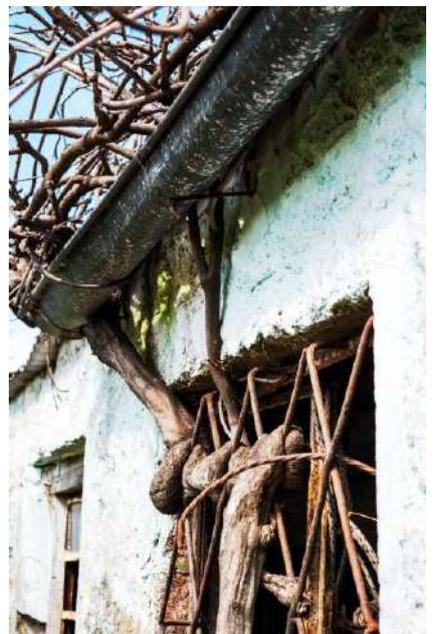
Cabe resaltar el hecho, de que a lo largo de la visita, es recurrente la mención a las regulaciones establecidas por las medidas cautelares, los controles establecidos por la Intendencia, así como

la importancia del ordenamiento territorial para resolver un conflicto ambiental. Lo que deja en evidencia que se trata de preocupaciones que comienzan a estar instaladas en la ciudadanía.

En síntesis, puede entenderse que la fortaleza del proyecto es la gestión comunitaria, un ámbito donde se generan redes de conocimiento interno, complementariedad y sinergias, en el apuntalamiento institucional ha sido fundamental.

Es preciso señalar además, que la proximidad del circuito el agua y la vida al Mercado de Cercanía y la Iglesia Cristo Obrero en Estación Atlántida, así como del balneario Atlántida y otros recursos naturales destacados de la zona como la desembocadura de los arroyos Solís Chico y Sarandí y los bañados de Guazubirá y Del Negro, suman valor a la oferta en su conjunto.

Finalmente, vale destacar, que se elige cerrar esta investigación con este caso por entenderlo un ejemplo síntesis de las preocupaciones que han guiado la tesis. Frente a un conflicto territorial, ocasionado por la expansión productiva no tradicional, que genera importantes problemáticas medioambientales, el ordenamiento territorial ha constituido el instrumento para mediar en el conflicto y ofrecer las garantías de procesos sostenibles. En este caso además, el turismo ha sido la herramienta propicia para generar una reconversión productiva en los establecimientos involucrados, a través del reconocimiento de las singularidades competitivas del lugar. Queda claramente definido además, que con las reglas de juego clara y la voluntad política necesaria, la interacción desarrollo-producción-cuidado ambiental es un camino posible.



Fotos: Circuito del Agua y la Vida, cuenca de la Laguna del Cisne.

## SÍNTESIS

Los territorios zurdidos por la ruta 11 presentan recursos naturales y patrimoniales característicos y singulares, conformando paisajes culturales asociados a los paisajes productivos existentes. Como se observó en el área de estudio, los paisajes asociados a la vid, a la lechería, la ganadería y a la producción de alimentos, vinculadas a las festividades en torno a estas producciones y el patrimonio inmaterial como las tradiciones, las transmisiones orales y la gastronomía, conforman un paquete de recursos con potencialidad para conformar centros turísticos.

El territorio cuenta con circuitos turísticos instaurados, con incipientes procesos de puesta en valor de sus recursos y diferentes niveles de consolidación. Una siguiente etapa en el desarrollo de los mismos, necesariamente deberá considerar la articulación e interacción de las propuestas a efectos de sumar valor al destino turístico, a través de una marca territorial que potencie el carácter integral de la propuesta y la ancle territorialmente. Aquí, los circuitos ya consolidados pueden generar las tracciones necesarias que impulsen el desarrollo de otras iniciativas aún en proceso germinal.

El sustento de estas propuestas turísticas son paisajes activos, resultado de la evolución social y productiva, por lo que resulta un desafío mantener las actividades productivas que le dan valor al territorio y al mismo tiempo preservar el patrimonio material e inmaterial de esta región. Como se ha visto, el turismo sostenible es una herramienta posible para conjugar el desarrollo económico de las comunidades y la conservación de sus recursos naturales y culturales. En este contexto, el trinomio turismo-patrimonio-ambiente ha propiciado a través de la planificación y gestión territorial, un círculo virtuoso de desarrollo.

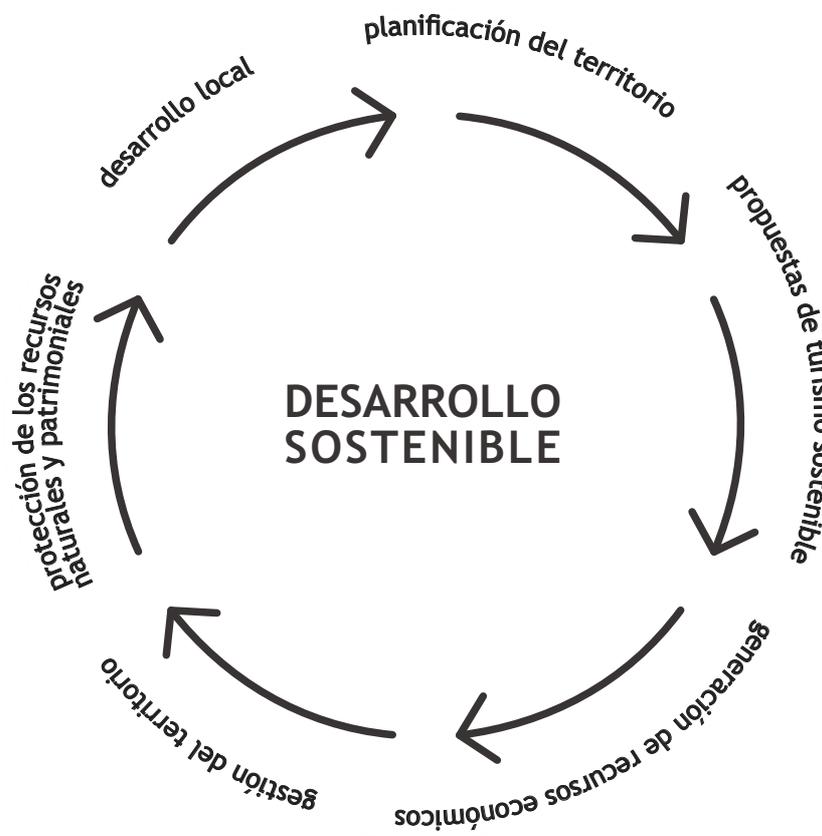


Figura 27: Círculo virtuoso de desarrollo. Elaboración propia.

# CONCLUSIONES





A lo largo de la investigación se estudió el vínculo entre el turismo y el ordenamiento territorial, focalizado en las potencialidades del trinomio turismo-patrimonio-ambiente como una herramienta transformadora en la planificación y gestión de los territorios.

Se realizó una aproximación a los territorios en torno a la ruta 11, identificando los recursos naturales y patrimoniales capaces de sustentar una propuesta de turismo sostenible de base local, mediante la puesta en valor de la ruta 11 como un corredor turístico de desarrollo.

Este abordaje pretendía dar respuesta a las interrogantes que guiaron la investigación: **¿El trinomio turismo-patrimonio-ambiente tiene el potencial estratégico de constituir una sinergia positiva transformadora en la planificación y gestión de los territorios para su desarrollo sostenible?** ¿Cómo es el vínculo entre el turismo, el ordenamiento del territorio y el desarrollo sostenible? ¿El desarrollo de la política de turismo es sectorial o existe un abordaje transversal con foco en el territorio? ¿Constituye el turismo un proyecto de desarrollo sostenible para el país? ¿Es solamente de escala y responsabilidad nacional o también departamental y local?

198 |

El trabajo realizado permite concluir que el trinomio turismo-patrimonio-ambiente tiene el potencial de generar una sinergia transformadora para el desarrollo sostenible de los territorios. Los ejemplos abordados, dan cuenta de que, el turismo ha permitido generar alternativas económicas complementarias al interno de las comunidades, a través de la valorización de los recursos naturales, patrimoniales y culturales existentes.

En cuanto, el turismo requiere de modelos complejos de análisis, los referentes teóricos seleccionados, permitieron reforzar la visión de que una política sostenible de turismo no puede desarrollarse de forma sectorial. El Sistema de Turismo de Beni (2001) que vincula las relaciones ambientales, la organización estructural y las relaciones operacionales, así como el modelo de Boullón (2006) de los componentes del espacio turístico, posibilitaron observar la necesidad de una visión sistémica que articule las dimensiones económica, social, cultural, ambiental e institucional. En tal sentido, el ordenamiento territorial constituye el instrumento imprescindible para esta articulación, haciendo posible la interacción desarrollo-producción-protección ambiental.

Las potencialidades a partir de la mirada a otras experiencias seleccionadas, como el modelo de gestión de los parques naturales regionales de Francia, la marca territorial Costa Rica y su estrategia en torno a ser el país del mundo con mayor biodiversidad y el corredor turístico Pájaros Pintados, permitió poner en valor los desafíos y oportunidades en torno a los territorios enlazados por la ruta 11, a partir de la implementación de un modelo de gestión compartida, una marca territorial como sustento de la promoción de las características competitivas del lugar y el corredor turístico como instrumento de desarrollo.

En cuanto a la metodología de investigación seleccionada, se procuró el recorrido amplio por fuentes documentales que barrieron los diversos aspectos de la interrelación turismo-territorio, la indagación de la política de turismo y ordenamiento territorial mediante la participación de espacios formativos, espacios institucionales y espacios locales, el contacto con el quehacer diario a partir de las entrevistas a referentes institucionales técnicos y políticos a nivel departamental y nacional, el relevamiento del territorio concreto, tras múltiples recorridas exploratorias a efectos de sopesar las potencialidades del territorio y sus posibilidades de desarrollo en relación al turismo. Esta estrategia, permitió el acercamiento al relacionamiento de las políticas públicas de turismo y ordenamiento territorial, desde la teoría, desde la práctica y desde la territorialización de las mismas, a través de la vivencia de las experiencias concretas y el intercambio con los emprendedores.

| 199

El estudio, ha dado como resultado una serie de productos que aportan a la construcción colectiva del conocimiento del turismo y el ordenamiento del territorio, para el ámbito concreto, pero también como modelo a replicar en otras zonas del país en cuanto a las potencialidades del trinomio turismo-patrimonio-ambiente, para el desarrollo sostenible. Constituyendo el turismo, la principal fuente de ingresos de divisas al país, no se accedió a mapas que permitieran observar la movilidad de la actividad. En tal sentido, la construcción de los flujos del turismo, permitió observar claramente, la concentración de los recursos turísticos y la estacionalidad de la actividad. En este contexto, la posibilidad de relevar recursos turísticos a partir de reconocimiento de bienes patrimoniales y recursos naturales en regiones relegadas del foco del turismo, evidencia una posibilidad de desarrollo local latente. La selección de los territorios en torno a la ruta 11, el mapeo de los recursos existentes, el relevamiento de propuestas turísticas incipientes, la valoración de áreas con posibilidades de desarrollar centros turísticos, procuró sumar al debate.

A partir de estas conceptualizaciones, la investigación confrontó diversas miradas sobre el problema de estudio: las potencialidades en torno a la ruta 11 como un corredor de desarrollo turístico, los desafíos y oportunidades en relación al trinomio turismo-patrimonio-ambiente así como la institucionalidad del mismo, las diversas visiones sobre el turismo y el ordenamiento territorial, y, el turismo sostenible como herramienta de protección cultural, ambiental y desarrollo local. Estas visiones estructuran este capítulo, junto a una serie de recomendaciones para la gestión, incorporando los resultados surgidos de la investigación.

### **RUTA 11 COMO UN CORREDOR TURÍSTICO DE DESARROLLO**

Indagar la ruta 11 como un corredor turístico de desarrollo, fue una estrategia de lectura, análisis, diagnóstico e interpretación del territorio, que procuró compensar los desequilibrios territoriales entre zonas más y menos favorecidas, promover sinergias y conformar y estructurar una pieza territorial diversa a partir de desencadenar procesos de transformación y protección, así como la reconversión del territorio como un destino turístico sostenible asociado a las características culturales y productivas de cada zona.

200 |

La investigación afrontó el estudio, mediante la conceptualización aportada por el tríptico *territorio-territorialización-territorialidad* propuesto por Guibert (2016), definido en el capítulo I. La potencialidad de este tríptico está sustentada en la caracterización y descripción del lugar existente y del lugar a construir.

A partir de estas definiciones, se reconocieron una serie de recursos naturales y patrimoniales capaces de conformar atractivos turísticos, en muchos casos como actividad económica complementaria a la producción existente en el territorio. Sin embargo, la sola existencia de estos recursos no alcanza para asegurar un desarrollo turístico del lugar.

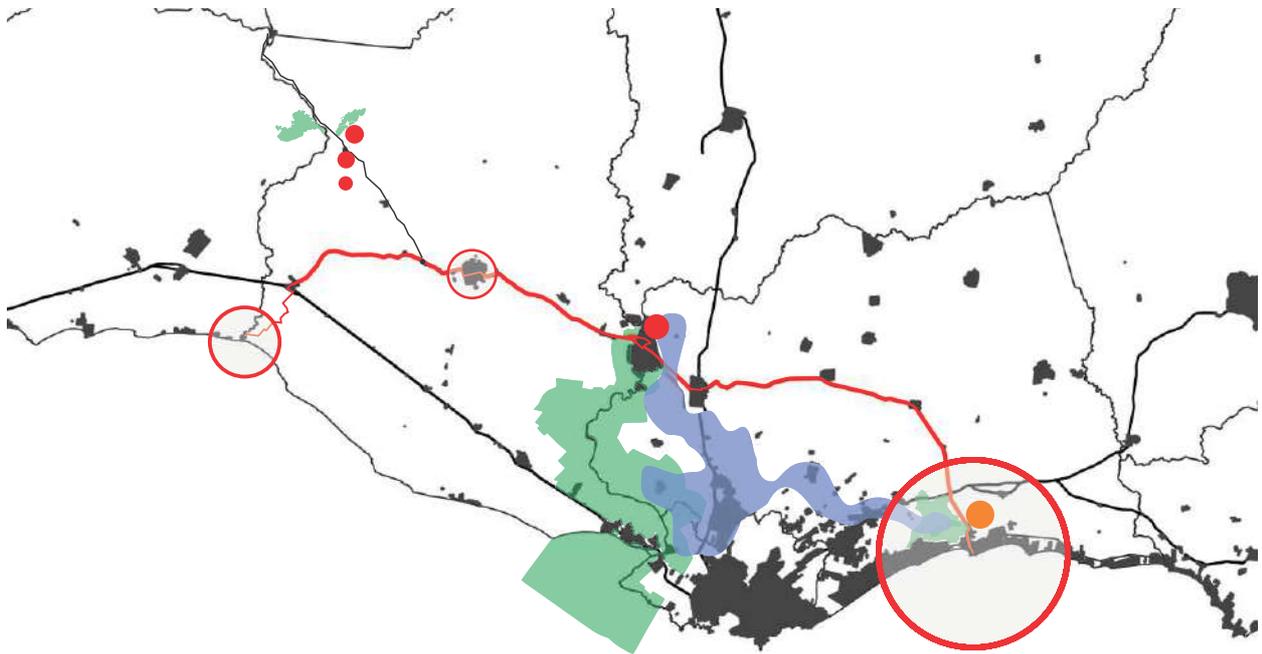
En los ejemplos relevados con potencialidad de conformar centro turísticos, como el caso de los mares de piedra de Sierras de Mahoma y Mal Abrigo, el área protegida Humedales de Santa Lucia y la cuenca de la Laguna del Cisne, se detectaron recursos turísticos directamente relacionados a los modos de asentamiento y producción de estos territorios. Estos adquieren características particulares en cada caso, capaces de ser complementadas con diversos circuitos y sus interrelaciones. Construir un territorio otro a partir de estos recursos, requerirá reconocer que el propio lugar es la respuesta, como señala Sabaté (2002) “nuestras intervenciones han de

estar guiadas por la firme creencia de que en la identidad del territorio empieza a sintetizarse su alternativa” (p.19).

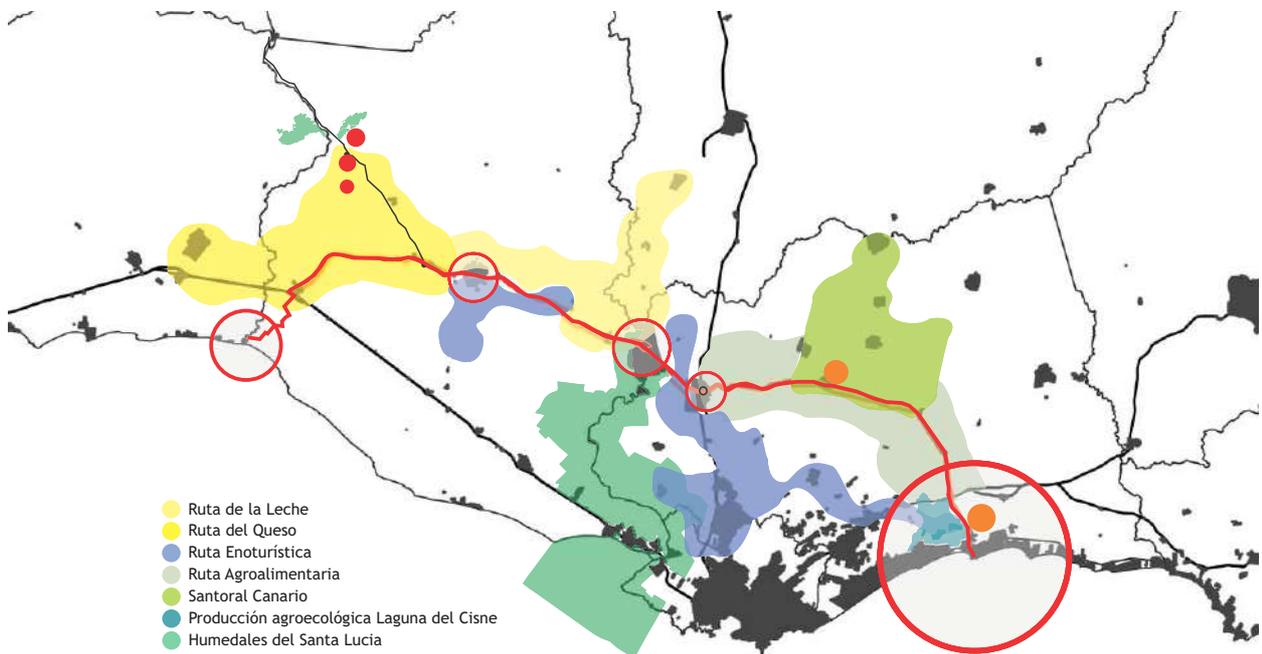
Revalorizar estos recursos requerirá de voluntad política, del involucramiento de las comunidades y de técnicos en territorio, que permita la interacción entre diversas experticias. Cada territorio, necesitará entonces, de abordajes particulares que reconozcan sus características, símbolos identitarios, singularidades e idiosincrasias, como componentes a capitalizar, que sienten las bases a narrativas guías para una propuesta turística.

En el caso del área protegida Humedales del Santa Lucia, se la ha reconocido como el componente singular de mayor relevancia en el corredor por su excepcional calidad natural, capaz de impulsar sinergias positivas transformadoras en su entorno, así como promover el trabajo conjunto entre los departamentos de Canelones, San José y Montevideo. En tal sentido, tiene la capacidad de constituir un proyecto emblema, que oriente a definir un sistema de actuaciones articuladas en torno a objetivos de desarrollo sostenible. Una intervención de esta naturaleza, requiere además de un proyecto de detalle, incorporar herramientas de gestión que guíen claramente las actuaciones en su conjunto.

Cabe destacar, que de todo el territorio analizado, la cuenca de la Laguna de Cisne, constituye el único ejemplo donde la potencialidad de la planificación territorial, a través del trinomio turismo-patrimonio-ambiente, puede observarse claramente. En tal sentido, el circuito turístico del agua y la vida, es una estrategia de reconversión productiva y transformación territorial, donde el turismo sostenible ha permitido la puesta en valor de los recursos naturales y patrimoniales del territorio. En un escenario de conflictos territoriales asociados a problemáticas ambientales, el ordenamiento territorial ha sido el instrumento para ofrecer las garantías de procesos sostenibles.



**Figura 28:** Síntesis de la actividad turística encontrada en los territorios en torno a la ruta 11. Elaboración propia.



**Figura 29:** Síntesis de la actividad turística en los territorios en torno a la ruta 11 a partir de la re-proyección como un corredor gastronómico. Elaboración propia.

## EL TURISMO SOSTENIBLE COMO HERRAMIENTA DE PROTECCIÓN CULTURAL, AMBIENTAL Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El estudio partió de la concepción de que la protección del ambiente y la valorización de los bienes patrimoniales pueden generar nuevas alternativas económicas a través del turismo, que permitan el desarrollo local de las comunidades. Como se vio anteriormente, los ejemplos desarrollados dan cuenta de que esta es una opción viable.

Sin embargo, para que el turismo constituya una alternativa que produzca desarrollo local, deberá de ser percibido como una actividad económica capaz de complementar o sustituir otras actividades productivas tradicionales. Las entrevistas realizadas, reflejan que aún hoy esta es una visión a construir, la que requiere de permanentes esfuerzos de apuntalamiento desde los ámbitos institucionales.

Esta visión a construir, requiere además de procesos de sensibilización que permitan visualizar que los ámbitos productivos, las tradiciones, la gastronomía y los recursos naturales, son atributos genuinos capaces de atraer visitantes. De los intercambios realizados con los colectivos que llevaban adelante propuestas de turismo comunitario, era recurrente el hecho, de que les costó reconocer que sus establecimientos y modos de vida podían constituir productos turísticos.

| 203

Una debilidad señalada por autoridades y confirmada en los intercambios con los emprendedores, radica en la escasa importancia dada al registro de visitantes y a los recursos económicos obtenidos. La no construcción de datos estadísticos, a efectos de conocer el perfil del turista que llega a la región, como herramienta de evaluación para la toma de decisiones, resulta una debilidad que debe ser afrontada. En tal sentido, programas de capacitación y profesionalización de la actividad deben ser desarrollados.

Paradójicamente, en los emprendimientos familiares, la principal fortaleza puede constituir también una debilidad. Diversos expertos subrayan que la participación de la familia le da autenticidad al recurso turístico, se entrelazan las tradiciones, la historia familiar, el abrir el hogar para convivir con el visitante. Sin embargo, la transformación productiva que incorpora el turismo al emprendimiento como actividad complementaria, no genera un nuevo empleo, la misma persona debe sumar a sus obligaciones diarias las tareas propias del turismo. A esto se suma, que las acciones de promoción del turismo requiere de la participación en eventos, ferias, seminarios, etc., fuera del emprendimiento. En ocasiones, esto debilita el desarrollo del

proyecto turístico, el que compite con la actividad productiva primaria, de la que se conocen sus costos y beneficios, mientras, que el nuevo proyecto, está cargado de incertidumbres y continuos aprendizajes. Frente a estas dificultades, desencadenar procesos de articulación y apuntalamiento entre emprendedores con distintos niveles de desarrollo, resulta fundamental. Aquí juega un rol relevante el apoyo que estos colectivos puedan recibir desde los gobiernos locales.

Queda de manifiesto entonces, que la responsabilidad de una política de turismo trasciende la escala nacional, siendo necesario asumir liderazgos multinivel de forma articulada, a efectos de posicionar al turismo como una política de desarrollo a escala nacional, regional y local.

Finalmente, los ejemplos analizados, demuestran que el reconocimiento de los recursos naturales y patrimoniales del territorio, así como su puesta en valor a través del turismo, requiere del involucramiento de las comunidades locales, valorizando su propia historia y desarrollando propuestas turísticas basadas en su identidad, modos de vida y producción local.

## **LA INSTITUCIONALIDAD EN RELACIÓN AL TRINOMIO TURISMO-PATRIMONIO-AMBIENTE**

Como se ha observado a lo largo de la investigación, el desarrollo sostenible de los territorios requiere de enfoques transversales de las políticas públicas, a efectos de su abordaje y comprensión como problema complejo. En tal sentido, el ordenamiento territorial es un instrumento estratégico para alcanzar el desarrollo sostenible.

La legislación nacional, en materia de ordenamiento territorial, política ambiental y turismo prevé la coordinación y la cooperación como principios generales. Sin embargo, como se ha visto, en los Gobiernos Departamentales de San José y Canelones, no existen ámbitos transversales establecidos donde abordar una política conjunta de turismo-patrimonio-ambiente. Las acciones transversales son limadas y en ocasiones se restringen a la solución de conflictos puntuales.

Tradicionalmente, la participación de las instituciones administradoras del turismo en la planificación territorial ha sido limitada. Por otra parte, el desarrollo de destinos turísticos ha carecido de la mirada del ordenamiento territorial, respondiendo en muchos casos a lógicas

económicas de inversión inmobiliaria, desprovistas de una visión integral del turismo y el territorio.

En cuanto al reconocimiento del acervo patrimonial a través de los instrumentos de ordenamiento territorial, ha tenido un desarrollo dispar. En el departamento de Canelones, los planes locales incluyen inventarios de bienes patrimoniales a proteger, si bien en su mayoría se centran en patrimonio arquitectónico, aunque con excepciones. En el caso del departamento de San José, los instrumentos indican que deberán construirse catálogos patrimoniales, no obstante no incluyen listados de dichos bienes. En ambos casos, se observa la ausencia de instrumentos de protección de bienes y espacios patrimoniales, así como de herramientas de gestión definidas en torno al grado de protección del bien y niveles de intervención adecuados. Lo que pone en dudas el alcance real de la protección.

Por otra parte, se detecta un alto nivel de articulación en el nivel departamental-nacional en políticas sectoriales. En contraposición, se observan insuficientes ámbitos transversales intersectoriales a nivel departamental. Al mismo tiempo, surgen dificultades en los espacios de coordinación nacional-departamental en relación a la superposición de los espacios de participación en temas de similar naturaleza, lo que dificulta la representatividad de la institución y agota el proceso. Asociado a este punto, en ocasiones, surgen dudas respecto a la legitimidad de los representantes en ámbitos de coordinación, en relación a si son capaces de interpretar todos los intereses de la institución que representan, lo que evidencia fragilidades en el tratamiento transversal de las estrategias al interno de las organizaciones.

| 205

Se debe agregar además, que se han podido detectar dos visiones contrapuestas en torno al desarrollo del turismo. Por un lado, una mirada sobre el turismo como actividad económica, que condice a desarrollos enfocados en la captación de turistas y la generación de divisas para el territorio. Por otra parte, una visión de la gestión del lugar como destino turístico, donde el énfasis está puesto en la articulación de propuestas y en la sumatoria de recursos que puedan complementar una oferta turística coordinada. Si bien, se trata de dos visiones complementarias, se detectan conflictos que dificultan el desarrollo estratégico de la actividad.

Estas problemáticas, refuerzan la necesidad de fortalecer e institucionalizar los ámbitos transversales de desarrollo de las políticas públicas, a escala local, departamental y nacional, para la formulación, toma de decisiones, ejecución y evaluación de las mismas. La transformación sostenible de los territorios, requiere entonces, de más coordinación, más

cooperación y más concertación en los diversos ámbitos de actuación público-público y público-privado.

## **HERRAMIENTAS TERRITORIALIZADAS PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO**

Como se ha podido observar, la política pública de turismo, ha desarrollado una batería amplia de herramientas para la promoción y el apoyo a emprendimientos turísticos. Existen diversos programas, que permiten a emprendedores y organizaciones de la sociedad civil, acceder a fondos públicos no reembolsables para el desarrollo de proyectos turísticos.

En el caso de los circuitos turísticos detectados en corredor ruta 11, los proyectos *Senderos Ecoturísticos de Boca del Cufré*, *Mal Abrigo paraíso escondido*, *turismo rural Colonia América* y el *circuito del Agua y la Vida de la cuenca de la Laguna del Cisne*, han contado con estos fondos para su desarrollo. Todos ellos, han continuado teniendo apoyo institucional de diversa índole.

Si bien, se reconoce la fortaleza de la política pública de turismo, al proporcionar estas herramientas a emprendimientos que sin estos apoyos difícilmente hubieran podido desarrollar propuestas turísticas, se detectan dos debilidades. Por un lado, la territorialización de estos proyectos a nivel local, ha generado el desarrollo de propuestas desarticuladas –pese a su cercanía y complementariedad–, producto de que responden a diferentes programas nacionales o departamentales. Por otra parte, el continuo apuntalamiento institucional necesario para el mantenimiento activo de estos desarrollos, pone en duda la sostenibilidad de los proyectos si estos soportes fueran retirados.

## **LAS MIRADAS SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

En relación a la política de ordenamiento territorial, desde el ámbito departamental y local las miradas son dispares. Por un lado, algunos actores señalan a la LOTDS como la herramienta capaz de coadyuvar al trabajo transversal de las distintas áreas y disciplinas dentro de la institución. Por otra parte, otros actores apuntan al ordenamiento territorial como una limitante para el desarrollo y la toma de decisiones. Es un claro síntoma de los esfuerzos aún necesarios para posicionar al ordenamiento territorial en su real magnitud, como instrumento estratégico para el desarrollo sostenible.

Si bien, el ordenamiento territorial provee de una caja de herramientas amplia para este cometido, en tanto la protección ambiental constituye hoy una de las principales

preocupaciones globales, la política ambiental integrada a otras, proporciona ventajas estratégicas, producto de la sensibilidad social que despierta el medioambiente.

En este aspecto, la política ambiental puede constituir una “política locomotora” capaz de generar el impulso necesario para el desarrollo de acciones transversales con enfoque holístico, sistémico y prospectivo, que logre dar visibilidad al ordenamiento territorial como herramienta estratégica en su real magnitud.

De acuerdo a los ejemplos desarrollados, frente a los conflictos territoriales –cada vez más presentes por el embate de desarrollos productivos de cuestionable sostenibilidad ambiental–, el trinomio turismo-patrimonio-ambiente como herramienta de planificación territorial, ha demostrado ser una herramienta capaz de articular desarrollo productivo y sostenibilidad ambiental. En tal sentido, el ordenamiento territorial ha generado políticas que orientan el desarrollo en el corto, mediano y largo plazo, trascendiendo la simple administración de los territorios, a través del reconocimiento y la puesta en valor de sus principales recursos.

Sin embargo, vale considerar que, a más de 10 años de aprobada la LOTDS, contando con decenas de instrumentos aprobados, es escaso aún el desarrollo e implementación de las herramientas de gestión y articulación territorial proporcionados por la Ley. En términos generales, podría decirse que estos instrumentos, han restringido el carácter estratégico del ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, al establecimiento de zonificaciones, usos del suelo y prohibiciones asociadas. Es necesario por tanto, avanzar en una nueva generación de instrumentos, que hagan foco en la gestión de los territorios, que reconozcan y disminuyan la brecha entre teórica y práctica, que permita la construcción de procesos transversales concertados, a fin de promover territorios más justos, equilibrados y enfocados por el interés general.

| 207

## **RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN**

En tanto, la investigación procuraba una visión colectiva y alternativa del desarrollo sostenible del territorio, se entiende pertinente realizar una serie de recomendaciones para la gestión territorial:

- Diseñar, instrumentar e institucionalizar ámbitos transversales para la formulación, toma de decisión, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Esta institucionalización tiene como desafío adicional, el abordaje pragmático, a efectos de

asegurar un accionar ágil en consonancia con los objetivos trazados, a través de líneas de actuación articuladas, sin desconocer las especificidades de cada área.

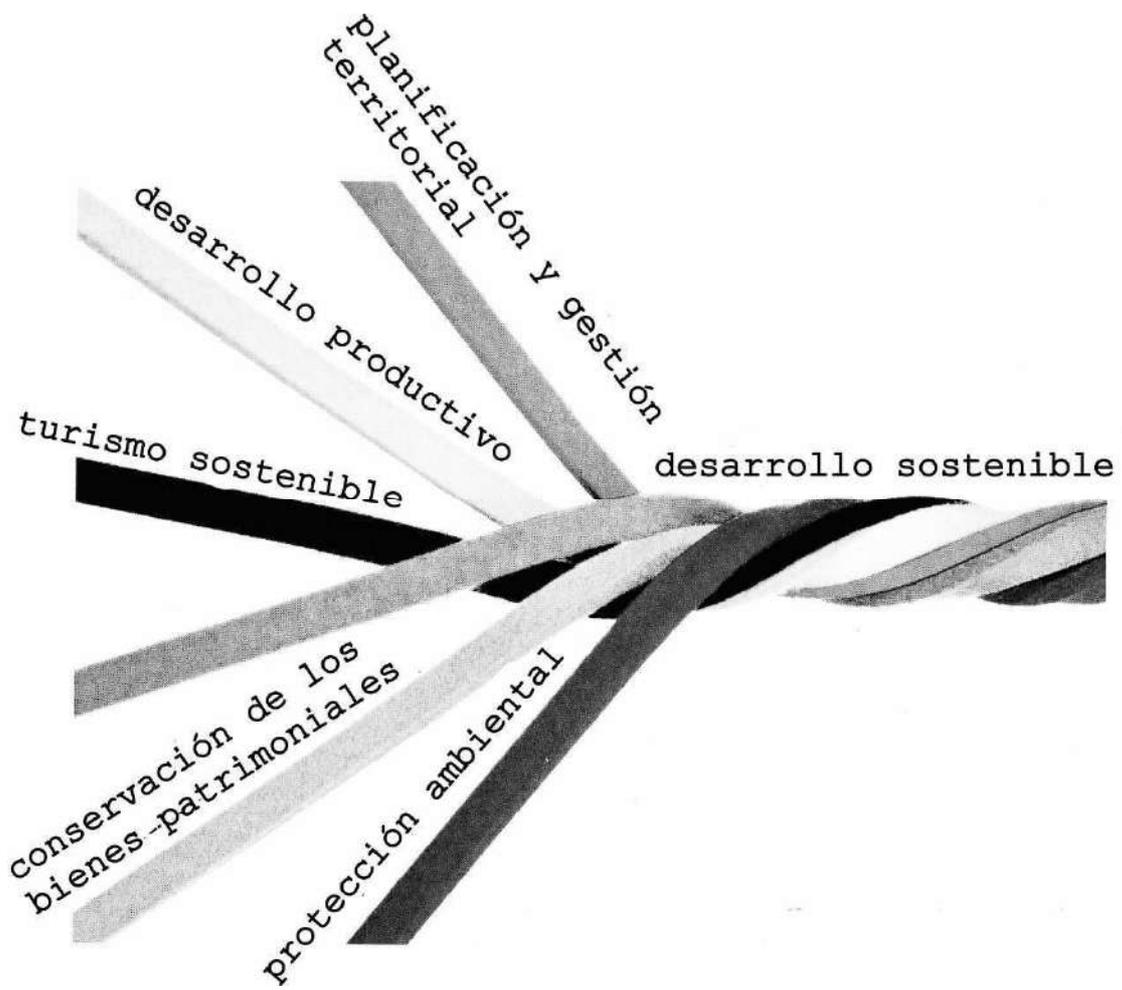
- Crear un observatorio turístico nacional, como herramienta que permita construir una política pública planificada, a fin de consolidar una oferta personalizada acorde a las demandas de turistas cada vez más informados y exigentes.
- Desarrollar catálogos de protección de bienes patrimoniales materiales e inmateriales, asociados a instrumentos de gestión que incorporen la mirada del turismo, a efectos de constituir recursos turísticos genuinos.
- Reconocer los recursos naturales existentes en el territorio, generar instrumentos de salvaguarda y planes de manejo que permitan su gestión y sustenten propuestas de turismo de naturaleza.
- Implementar una institucionalidad de gobernanza público-privada que permita la gestión del destino turístico de forma asociativa y concertada. En nuestro país, pueden ser considerados ejemplos exitosos la OGD Rocha (Organización de Gestión del Destino Rocha) y la APROTUR Piriápolis (Asociación de Promoción Turística de Piriápolis).
- Desarrollar una marca territorial asociada al destino turístico que sustente una narrativa guía, como idea generadora de proyectos, como soporte de un territorio otro.
- Reconocer en el área protegida Humedales del Santa Lucía una pieza territorial estratégica, capaz de sustentar una transformación sostenible del territorio a partir del turismo.

Como se ha podido observar a lo largo de la investigación, el turismo se trata de una actividad productiva dinámica, con un creciente impacto sobre la economía nacional, en el que territorio y la población son sus principales activos. De hecho, la Estrategia de Desarrollo 2050 (OPP, 2019), ha señalado al turismo como uno de los seis complejos estratégicos para la transformación productiva sostenible del país a largo plazo. El desarrollo sostenible a través del turismo, deberá combinar crecimiento económico, sostenibilidad ambiental y justicia social. En tanto, el ordenamiento territorial es estrategia al servicio de las transformaciones de las condiciones de vida de la población y el desarrollo sostenible, constituye el instrumento imprescindible para esta articulación.

A partir de los ejemplos analizados, se ha demostrado que el turismo sostenible es una herramienta posible para conjugar el desarrollo económico de las comunidades y la conservación de sus recursos naturales y culturales. En este contexto, el trinomio turismo-

patrimonio-ambiente puede propiciar a través de la planificación y gestión territorial, un círculo virtuoso que conjugue desarrollo-producción-cuidado ambiental.

Hacer evidente este círculo virtuoso, requiere de un compromiso compartido entre las instituciones públicas, los tomadores de decisiones, la academia, los técnicos y la ciudadanía. Este trabajo procuró ser un aporte más a la transformación sostenible y colectiva del territorio.



Al inicio de esta tesis, pudo observarse un nudo como construcción simbólica de las tensiones percibidas en los territorios en torno a la dicotomía país productivo vs país natural. En el proceso de la investigación estas tensiones pudieron observarse claramente. No obstante, el recorrido permitió reconocer que existen experiencias en la que la conjunción protección ambiental-desarrollo productivo es un camino posible. En estas experiencias, el turismo sostenible ha sido la herramienta propicia para conciliar el desarrollo económico de las comunidades y la conservación de sus recursos naturales y culturales, mientras, el ordenamiento territorial ha proporcionado reglas de juego claras como garantía de procesos sostenibles. En este punto, la cuerda es la representación simbólica de estas interacciones, en la misma, cada variable a modo de hebra, es capaz de sumar a la construcción colectiva de territorios más sostenibles.



# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



ACSUD-Las Segovias (2004). Turismo Justo. Madrid, España.

Aldabe, J., Mejía, P. y V. Morena, (2009) *Propuesta de Proyecto de Selección y Delimitación del Área “Humedales del Santa Lucía” para su Ingreso al Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Montevideo, Uruguay.

Allen, S., (1997). El urbanismo de las infraestructuras: siete proposiciones. *Circo* [en línea], 1997, n° 59. Disponible en: <https://www.scribd.com/doc/161958247/Stan-Allen-El-Urbanismo-de-Las-Infraestructuras>

Arnstein, S., (1969). *A ladder of citizen Participation*. In: Journal of the American Institute of Planning, vol. 35, No. 4, Julio 1969, pp. 216-224. EUA.

Augé, M., (1992). *Los “no lugares”. Espacios del Anonimato. Una antropología de la Sobremodernidad*. París, Francia.

Augé, M., (2008). *¿Qué pasó con la confianza en el futuro?* París, Francia.

Azqueta, D., (1994). *Valoración Económica de la Calidad Ambiental*. Madrid, España.

Bassotti, G., (2012). Diagnóstico Turismo de Naturaleza en el Mundo. Barcelona, España.

214 |

Bertoni, R., (2019). *Desarrollo local ¿lo local para qué? ¿lo local cómo?*. 1° Foro Internacional de Municipios de Uruguay. Turismo para el Desarrollo Local, 30-31 de agosto de 2019. Montevideo, Uruguay.

Blum, A., (2003). *Estructura y desempeño del complejo vitivinícola uruguayo*. Serie Investigaciones. N° 147. CIUDUR. Montevideo, Uruguay.

Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith (2014). *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. No. 20 de la Serie *Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas*. UICN, Gland, Suiza.

Boullón, R., (2006). *Planificación del Espacio Turístico*. Ciudad de México. México.

Calace, R., (2019). *¿Cómo Desarrollar Turísticamente a los Eventos Locales?* 1° Encuentro Pensando el Turismo en Canelones 2019-2020, 25 de julio de 2019. Ciudad de la Costa, Canelones.

Llambí, D., (2011). *El día antes...el día después. Hacia un nuevo orden territorial y del planeamiento: evidencias, metodologías y resultados en la Costa Sur del Uruguay*. Proyecto de Formación en Territorio FORTE, agosto de 2011, Uruguay, Universidad de la República. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. 2011.

Cabrera, S., Estramil, V., Fontes, O., Iglesias, G., Mercadal, L., Musso, L., & Peignonet, B., (2016). *El Camino hacia el Mar. Ruta 11: corredor de desarrollo turístico-productivo*. Documento de Trabajo. Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. 2016.

Cabrera, S., (2017). *R: 11 Corredor Turístico de Desarrollo*. Documento de Trabajo. Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. 2017.

Carballo, C., (2011). *Patrimonio Cultural. Un enfoque diverso y comprometido*. UNESCO, México D.F., México.

Castillo Nechar, M., (2017). “*Epistemología del Turismo*” en *Regiones y Desarrollo Sustentable*. Año XVII. N°. 33. 2017. Colegio de Tlaxcala. Tlaxcala, México.

Chan, N., (2005). *Circuitos Turísticos. Programación y Cotización*. Buenos Aires, Argentina.

Comité Científico Internacional de Turismo Cultural, (1999). *Carta Internacional sobre Turismo Cultural. (La gestión del turismo en los sitios con patrimonio significativo)*. Paris, Francia.

Cumbre Mundial del Turismo Sostenible, (2015). *Carta Mundial del Turismo Sostenible +20*. Vitoria-Gasteiz, 26 y 27 de noviembre de 2015. [en línea] Disponible en <http://cartamundialdeturismosostenible2015.com/la-carta-mundial-de-turismo-sostenible/>

Conferencia Mundial de Turismo Sostenible (1995). *Carta del Turismo Sostenible*. Lanzarote, 27 y 28 de abril de 2015. [en línea] Disponible en <http://www.institutoturismoresponsable.com/events/sustainabletourismcharter2015/wp-content/uploads/2015/06/CharterForSustainableTourism.pdf>

| 215

Dachary, A. y S. Arnaiz., (2006). *Territorio y Turismo. Nuevas dimensiones y acciones*. Universidad de Guadalajara. México.

Debarbieux, B., (2008). *A-t-on vraiment besoin du concept de territorialité?* en *GeoDoc*. N°55. 2008. Universidad de Helsinki. Finlandia.

FAO (2003). *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*.

Fernández Tabales, A., (2004). *Turismo y Ordenación del Territorio*” en *Quaderns de Política Económica*. Revista electrónica. 2ª época. Vol.7. 2004. Universidad de Valencia. España.

Filardo, V., (1996). “*Mercado de empleo en viticultura del Uruguay: características*” documento presentado en la I Congreso de Latinoamericanistas, Universidad de Salamanca. Junio de 1996.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2003). *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma, Italia.

Gallicchio, E., (2004). *El Desarrollo Local: ¿Cómo combinar Gobernabilidad, Desarrollo Económico y Capital Social en el Territorio?* Cuadernos del Claeh N° 89. Montevideo, Uruguay.

Gallicchio, E., (2004). *El Desarrollo Local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*. Seminario Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local. SEHAS. Córdoba, Argentina. 2004.

Gascón, J., (2006). *Certificar el "Turismo Solidario". ¿Cómo? ¿Por quién? Pero sobretodo, ¿para qué?* Acción por un Turismo Responsable (ATR).

Gobierno de España (2017). Plan Nacional de Territorios Inteligentes. Madrid, España.

Goñi, A., (2014a). "¿Cómo podemos planificar y co- gestionar nuestras ciudades como bienes comunes? Arte cívica, antropología aplicada y planificación colaborativa". VIRUS, São Carlos, N° 10, 2014. [en línea] Disponible en <http://www.nomads.usp.br/virus/virus10/index.php?sec=4&item=4&lang=pt>

Goñi, A., (2014b). *Planificación Colaborativa. Consolidando territorios emergentes en Uruguay*. VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, 08-09 de junio de 2015, Uruguay, Universidad de la República. DUOT Universitat Politècnica de Catalunya. 2015.

Gorosito, R., y P. Ligrone., (2009). *Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo, Uruguay.

216 |

Gudynas, E., (2001). "Multifuncionalidad y desarrollo agropecuario sustentable" en Nueva Sociedad. N°174. 2001. [en línea] Disponible en: <http://nuso.org/articulo/multifuncionalidad-y-desarrollo-agropecuario-sustentable/>

Gudynas, E., (19 de junio de 2017). El mito de la naturaleza silvestre. Montevideo Portal. Recuperado de <https://www.montevideo.com.uy/Columnistas/El-mito-de-la-naturaleza-silvestre-uc361426>

Guibert, M., (2016). *Ruralidad, territorialidad rural, territorios rurales en la sociedad urbanizada y globalizada* [diapositivas de PowerPoint]. Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de la República.

ICOMOS (1999). *Carta Internacional sobre Turismo Cultural. La Gestión del Turismo en los sitios con Patrimonio Significativo*. Ciudad de México, México.

Iraoldi, O., (2011). "Turismo" en Musitelli, C. y M. Vilaró. (coord.), Turismo de Naturaleza. Un aporte a la capacitación de Guías desde el Programa PROBIDES. Montevideo, Uruguay.

Irazábal, D., (2015). *Hacia una red de Geoparques Latinoamericanos y del Caribe*. Documento preliminar. Flores, Uruguay.

Instituto Costarricense de Turismo (2017). Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2017-2021. San José, Costa Rica.

Intendencia de Canelones (2018). *Polo Vitivinícola Metropolitano*. Proyecto para la postulación al Programa de Bienes Públicos Regionales para la Competitividad. Canelones, Uruguay.

Intendencia de Canelones (2019). *Plan de Ordenamiento Rural de Canelones. Ruralidades Canarias*. Canelones, Uruguay.

Kuhn, T., (1962). La estructura de las Revoluciones Científicas. Chicago. EE.UU.

Llambí, L., (2004). “Nueva ruralidad, multifuncionalidad de los espacios rurales y desarrollo local endógeno”, en Pérez, E. y M. Farah, (ed), Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Ligrone, P., (2004). “Montevideo –capital del Mercosur- y los retos para su gobernabilidad” en *Territoires et sociétés du Mercosur: jeux et enjeux de l’intégration*. L’Ordinaire Latino-Americain. N°196. 2004. Université de Toulouse-Le Mirail. Toulouse, Francia.

Ligrone, P., (2011). “Revalorización de la forma en la planificación de los territorios uruguayos: mensajes de la geografía y de la herencia patrimonial” en *Identidades: territorio, proyecto, patrimonio*. Gener. N°3. 2012.

Ligrone, P., (2015). “Manejo de Bordes de Crecimiento Urbano en Uruguay. Herramientas y Paradojas de la Planificación” en Bitacora. N°26. 2016. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Lombardo, M., (2015). *Termas del Arapey y Termas del Daymán. Las Políticas Públicas y su influencia en el Producto Turístico Terma (1941-2015)*. Montevideo, Uruguay.

Lotman, I., (1996). *La semiosfera I. Semiótica de la cultura y el texto*. Frónesis Cátedra. Universitat de València. España.

Lowi, T., (1964). “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política” en Aguilar, L., (1992), La Hechura de las Políticas. Ciudad de México, México.

Luginbuhl, Y., (2008). “Las representaciones sociales del paisaje y sus evoluciones” en Maderulo, J. (coord.), Paisaje y territorio. Madrid, España.

Lussault, M., (2007). *L’homme spatial: la construction sociale de l’espace humain*. París. Francia

Magri, A., (2011). “Un Quinquenio Cargado de Futuro: La Descentralización y el Ordenamiento Territorial” en Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. V. 24 N° 28. 2011. Montevideo, Uruguay.

Martínez Carril, M., (1969). *“Turismo en el Uruguay” en Nuestra Tierra*. Volumen Extra. 1969. Montevideo, Uruguay.

Martínez, E., Delgado, M. y R. Pedrosa, (2019). *Lógicas Territoriales del Uruguay Agroexportador. Un análisis de implicancias espaciales de las principales cadenas productivas agroindustriales del país*. Montevideo, Uruguay.

Martínez Guarino, R., (ed), (2007). Libro Blanco del Área Metropolitana (Canelones - Montevideo - San José). Programa Agenda Metropolitana. Montevideo, Uruguay.

Medina, M., (2005). *Construir el futuro revalorizando el pasado. El turismo cultural, una alternativa de desarrollo en el territorio metropolitano de Montevideo*. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Ambiente y Energía, Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, Sistema Nacional de Áreas de Conservación. (2016) Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025, Costa Rica. FMAM-PNUD, Fundación de Parques Nacionales-Asociación Costa Rica por Siempre. San José, Costa Rica.

Ministerio de Ambiente y Energía, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. (2018) Sexto Informe Nacional para el CDB (6NR-LAC, SecCDB, GEF, PNUD), Costa Rica. San José, Costa Rica.

218 |

Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (2017). Plan Nacional de Territorios Inteligentes. Madrid, España.

Ministerio de Turismo (2009). *Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020*. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Turismo (2010). *Manual de Productos Turísticos*. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Turismo (2016). *Anuario Marca País 2015*. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Turismo (2018a). *Anuario 2017. Estadísticas de Turismo*. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Turismo (2018b). *Plan de Marketing Operativo del Corredor del Río Uruguay y destinos asociados*. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Turismo (2019a). *Anuario 2018. Estadísticas de Turismo*. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Turismo (2019b). *Plan Nacional de Turismo Sostenible 2030*. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2006). *Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Área Suroeste*. MVOTMA. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2009). *Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Área Suroeste. Parte 3. Programa Integrado Turismo-Patrimonio-Ambiente*. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2014). *Directrices para la Planificación del Uso público de las áreas protegidas de Uruguay*. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2015). *Plan Estratégico 2015-2020. Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2018). *10 años de la Ley, nuevos desafíos. Devolución recorrida nacional 2018*. Montevideo, Uruguay.

Molina, M., (2019). "Un acercamiento teórico a la significación del turismo desde lo fenomenológico" en Pasos. Vol.17. N°1. 2019. Universidad de Oriente. Venezuela.

Montequin, R., (2019). *El aprovechamiento de los servicios ecosistémicos y valores culturales del Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos, por el uso público turístico*. 1° Foro Internacional de Municipios de Uruguay. Turismo para el Desarrollo Local, 30-31 de agosto de 2019. Montevideo, Uruguay.

Murcia, J., (2019). *La oferta Uruguaya ligada al Territorio: Turismo Cultural, Espacios y Productos Naturales*. Presentación MINTUR-INAVI. 17 de junio de 2019. Montevideo, Uruguay.

| 219

Morin, E., (2001). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Editorial Gedisea.

Nogar, A., (2009). *Multifuncionalidad Rural. Un análisis desde la Nueva Ruralidad*. Bahía Blanca. Argentina.

Norberg-Schulz, Ch., (1979). *Genius Loci. Towards a Phenomenology of Architecture*. Milan, Italia.

Olsen, S. y E. Ochoa, (2007). *El Porqué y el Cómo de una Línea de Base para Gobernanza en los Ecosistemas Costeros*. Guayaquil, Ecuador.

Olivera, M., (coord.), (2006). *Turismo y Patrimonio. Las pequeñas localidades y sus microrregiones*. Alternativas de desarrollo. Montevideo, Uruguay.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2017). *Diagnostico prospectivo turístico del Uruguay. El presente y futuro de la actividad*. Montevideo, Uruguay.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2019). *Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050*. Montevideo, Uruguay.

Organización Mundial del Turismo (1997). *Declaración de Manila sobre el impacto social del turismo*. Manila, Filipinas.

Organización Mundial del Turismo (2007). *Barómetro OMT del Turismo Mundial. Edición 2007*.

Organización Mundial del Turismo (2013). *Panorama OMT del turismo internacional. Edición 2013*. Madrid, España.

Organización Mundial del Turismo (2015). *Objetivos de turismo y desarrollo sostenible*. Madrid, España.

Organización Mundial del Turismo y Organización de Estados Americanos (2018). *El Turismo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Buenas prácticas en las Américas*. Madrid, España.

Organización Mundial del Turismo y Organización de las Naciones Unidas (1994). *Actualización de las Recomendaciones sobre estadísticas de Turismo*. Serie M. N°83.1994.

Organización de las Naciones Unidas (1987). *Nuestro Futuro Común*. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Oviedo, G., (2006) *¿Pueden las Áreas Protegidas Contribuir a la Reducción de la Pobreza?* Seminario Andino de Capacitación en Turismo Sostenible y Alivio de la Pobreza en Áreas Protegidas, Octubre 2006. Quito. 2006.

220 |

Panosso, N., y G. Lohmann, (2012). *Teoría del Turismo. Conceptos, modelos y sistemas*. Ciudad de México, México.

Panosso, N., (2007). *"Filosofía del Turismo. Una propuesta epistemológica"* en Estudios y Perspectivas en Turismo. Vol. 16. N°4. 2007. Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos. Buenos Aires, Argentina.

Pardo, J., (2019). *Corredor Pájaros Pintados. 6° Salón Regional de Turismo de San José*, 19-20 de marzo de 2019. San José de Mayo, Uruguay.

Pérez Tejeda, A., (2009). *"El Enfoque de las Arenas de Poder como propuesta Metodológica para el estudio de las Políticas Públicas"* en Redpol. N°8. Universidad Autónoma Metropolitana. Ciudad de México, México.

Piñeiro, D., (2007). *"La Ruralidad en el Área Metropolitana"* en Martínez Guarino (ed) Libro Blanco del Área Metropolitana (Canelones - Montevideo - San José). Programa Agenda Metropolitana. Montevideo, Uruguay.

Piñeiro, D. y M. Moraes, (2008). *"Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX"* en El Uruguay del siglo XX, Tomo III. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales.

Raffestin, C., (1986). *Ecogenèse territoriale et territorialité* en Auriac, F., y R. Brunet, Espaces, jeux et enjeux. París, Francia.

Ramela, D., (1970). "Las comunicaciones y el turismo" en Wettstein, G., y C. Campodónico (coord.), Los Departamentos. N°1. 1970. Montevideo, Uruguay.

Rubio, E., (2007). "El territorio metropolitano y su lugar en la agenda pública del país" en Martínez Guarino (ed) Libro Blanco del Área Metropolitana (Canelones - Montevideo - San José). Programa Agenda Metropolitana. Montevideo, Uruguay.

Ryan, C., (1997). *The Tourist Experience: A New Introduction*. Cassell, London.

Sabaté Bel, J. (2002). "En la identidad del territorio está su alternativa" en OP Ingeniería y Territorio. N°60. 2002. [en línea] Disponible en: <http://www.ciccp.es/revistait/buscador/index.html>

Sabaté Bel, J., (2007). "Paisajes culturales y desarrollo local: ¿Alta costura o prêt a porter?" en Labor & Engenho. Vol 1. N° 1. 2007. Campinas, Brasil.

Sánchez, M., (2017). *El Paradigma de la Sostenibilidad: Gobernanza global y el modelo Europeo de "desarrollo sostenible"* en Relaciones Internacionales. N°34. 2017.

Sánchez Galera, M., (2017). "El paradigma de la sostenibilidad: Gobernanza global y el modelo europeo de desarrollo sostenible" en Relaciones Internacionales. N°34. 2017. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid. España.

Santandreu, A. y E. Gudynas, (1997). "Los múltiples estilos de la participación" en *Educación y Derechos Humanos* [En Línea] N°31. 1997, Servicio Paz y Justicia, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0BH38m59w7yhM0NCeTFYd2dKT0E/view>

Santandreu, A., (2007). *Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental*. Serie Documentos de Trabajo N°10. SNAP, Montevideo, Uruguay.

Santos, C., (2010). *¿Qué protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay*. Buenos Aires, Argentina.

Sennett, R., (2012). *Juntos. Rituales, placeres y política de cooperación*. New Haven: Yale University. EE.UU.

Solano Cornejo, C., (2007). *La transversalidad y transectorialidad en el sector público*. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?". Caracas, Venezuela.

Sprechmann, T., Capandeguy, D. y C. Aguiar, (2006). *La Ciudad Celeste. Un Nuevo Territorio para el Uruguay del Siglo XXI*. Montevideo, Uruguay.

Stock, M., V. Coeffé y V. Philippe, (2017). *Les enjeux contemporains du tourisme. Une approche géographique*. Rennes, Francia.

Stuhldreher, A., (2016). “Cambio Climático y Desarrollo Sustentable en regiones rezagadas de América Latina. Una mirada desde el noreste del Uruguay” en Revista Aportes para a Integración Latinoamericana. Año XXI, N°32. 2016.

Tomasini, D., (2000). *Valoración económica del ambiente*. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

UICN Francia (2013), *Las áreas naturales protegidas en Francia: una diversidad de instrumentos para conservar la biodiversidad*. París, Francia.

UNESCO (2008). *Políticas Transversales en Cultura, Turismo y Ambiente: desafíos y oportunidades en Uruguay*. Montevideo, Uruguay.

UNESCO (2014). *Patrimonio. Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo*. Paris, Francia.

UNESCO (2017). *Los Geoparques Mundiales de la UNESCO*. Paris, Francia.

222 |

Urdiales, C. (2006). Propuesta de delimitación y zonificación de futuras áreas protegidas en el río Santa Lucía y Esteros de Farrapos e islas del Río Uruguay. Informe de la Consultoría de Apoyo OAPN/AECI –MVOTMA/DINAMA/SNAP. Montevideo, Uruguay.

Uruguay XXI (2017). *Informe Sector Turismo*. Montevideo, Uruguay.

Vegara, A., (2009). “Territorios Inteligentes” en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*. N°89. 2009. Madrid, España.

## LEYES Y DECRETOS

Ley N°17.234. Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Uruguay, 22 de Febrero de 2000.

Ley N°17.283. Protección del Medio Ambiente. Uruguay, 28 de Noviembre de 2000.

Ley N° 18.208. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Uruguay, 30 de Junio de 2008.

Ley N° 18.610. Política Nacional de Aguas. Uruguay, 28 de Octubre de 2009.

Ley 19.253. Regulación de la Actividad Turística, 9 de setiembre de 2014.

Decreto 52/2005. Reglamentación de la Ley N° 17.234 de 22/02/2000 que crea el Sistema

Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Uruguay, 16 de Febrero de 2005.

Decreto 55/2015. Ingreso de los Humedales del Santa Lucia al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, 09 de Febrero de 2015.

## INFORMES DE PRENSA

Barrios, L. (17 de setiembre de 2017). El enoturismo: 3 millones de personas visitan las bodegas al año. La República. Recuperado en <https://www.republica.com.uy/e-31/>

Casco, D. (3 de setiembre de 2017). Un día para el recuerdo de Mal Abrigo, un paraíso escondido que es “pueblo turístico”. Primera Hora. Recuperado en <http://www.primerahora.com.uy/dia-recuerdo-mal-abrigo-paraíso-escondido-pueblo-turístico/>

¿Cuándo dejará de haber cianobacterias en las playas? (28 de febrero de 2019). El Observador. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/-cuando-dejara-de-haber-cianobacterias-en-las-playas--2019228135222>

El pueblo uruguayo de Mal Abrigo convierte se pasado ferroviario en atractivo turístico. (2 de setiembre de 2017). EFE. Recuperado en <https://www.efe.com/efe/cono-sur/turismo/el-pueblo-uruguayo-de-mal-abrigo-convierte-su-pasado-ferroviario-en-atractivo-turístico/50000833-3368472>

Fiesta del chocolate desbordó todas las previsiones. (15 de abril de 2018). San José Ahora. Recuperado en de <http://sanjoseahora.com.uy/2018/04/15/fiesta-del-chocolate-desbordo-todas-las-previsiones/>

Gazzaneo, N. (04 de mayo de 2018). El mercado de cercanía: un circuito de agro y turismo. El periódico del este. Recuperado en <http://elperiodico.com.uy/2018/05/04/mercado-de-cercania-un-circuito-de-agro-y-turismo/>

Guerrero F. y E. Romego. (2 de febrero de 2017). Ecos de la contaminación ambiental registrada en la zona de La Armonía. Hoy Canelones. Recuperado en <http://hoycanelones.com.uy/web/2017/02/02/informe-especial-ecos-de-contaminacion-ambiental-registrada-en-zona-de-la-armonia/>

Inspiración catalana para mejorar el turismo de vinos. (16 de setiembre de 2017). El Observador. Recuperado en <http://www.elobservador.com.uy/inspiracion-catalana-mejorar-el-turismo-vinos-n1119761>

Mal Abrigo rescata su origen ferroviario para posicionarse como destino turístico. (3 de setiembre de 2017). Presidencia de la República. Recuperado en <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mal-abrigo-turismo-pueblo-premio>

Mal Abrigo: Un ejemplo de comunidad pujante que ha revitalizado su pueblo. (16 de abril de 2018). Gobierno Departamental de San José. Recuperado en <http://www.sanjose.gub.uy/mal-abrigo-un-ejemplo-de-comunidad-pujante-que-ha-revitalizado-su-pueblo/>

Ministerio promueve ruta enoturística en Canelones y zona rural de Montevideo. (5 de agosto de 2015). Presidencia de la República. Recuperado en <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mintur-kechichian-enoturismo>

Montevideo Rural y Canelones tendrán la “Ruta piloto de enoturismo”. (29 de junio de 2016). La Red 21. Recuperado en <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1294494-montevideo-rural-canelones-tendran-ruta-enoturismo>

Muñoz, A. (9 de febrero de 2017). La cuenca de la Laguna del Cisne avanza hacia otro modelo productivo. La Diaria. Recuperado en <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/2/la-cuenca-de-la-laguna-del-cisne-avanza-hacia-otro-modelo-productivo/>

TV Ciudad. Enfoque regional TV. (19 de mayo de 2018). Grupo de mujeres de San Jacinto Flores Silvestres. [programa de televisión]. Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=tMmKGS8-LQs>

224 | TV Ciudad. Enfoque Regional TV. (9 de julio de 2018). Informe Laguna del Cisne. [programa de televisión]. Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=gRN1SddgR5g>

Uruguay ya cuenta con una ruta piloto de enoturismo en Canelones y Montevideo rural. (23 de junio de 2016). Presidencia de la República. Recuperado en <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/enoturismo-kechichian-bodegas-dossier-ruta+piloto>

Vecinos de la Laguna del Cisne denuncian que son fumigados en forma periódica con agrotóxicos. El Espectador. Recuperado en <http://www.espectador.com/medioambiente/330227/vecinos-de-laguna-del-cisne-denuncian-que-son-fumigados-en-forma-periodica-con-agrotoxicos>

Verano 2018: Temporada “exitosa” en Boca del Cufré. (23 de febrero de 2018). Radio del Oeste. Recuperado en <http://ro.com.uy/2018/02/23/verano-2018-temporada-exitosa-en-boca-del-cufre/#prettyPhoto>

## **GUÍAS ESPECIALIZADAS EN TURISMO**

LONELY PLANET <https://www.lonelyplanet.es/>

NATIONAL GEOGRAPHIC <https://www.nationalgeographic.com.es/>

VINEPAIR <https://vinepair.com/>

BODEGAS DEL URUGUAY <http://www.bodegasdeluruguay.com.uy/>

## **ENTREVISTAS**

Director Nacional de Turismo, Carlos Fagetti

Directora de Turismo de la Intendencia de Canelones, Ximena Acosta

Sub Director de Turismo de la Intendencia San José, Eduardo Rapetti

Sud Director de Grandes Inversiones de la Intendencia San José, Francisco Zunino

Directora de Desarrollo de la Intendencia de San José, Mercedes Antia

Director de la Secretaria de Planificación de la Intendencia de Canelones, Sergio Ashfield

Área Patrimonio de la Intendencia de Canelones, Arq. Virginia Vidal

## **CREDITOS GRAFICOS**

| 225

Todas las fotografías empleadas son de la autora, excepto las fotos de las páginas 119, 131, 137, 167, 173, 185 y las fotografías 6 a 9 de la página 136, las que fueron bajadas de fondos libres.

