

Rossana Campodónico

Entre la política
y el discurso:
Uruguay turístico
(1960-1986)

bibliotecaplural



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

ENTRE LA POLÍTICA Y EL DISCURSO:
Uruguay turístico (1960-1986)

Rossana Campodónico

ENTRE LA POLÍTICA Y EL DISCURSO:

Uruguay turístico (1960-1986)

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la CSIC, integrada por Héctor Berio, Luis Bértola, Magdalena Coll, Mónica Lladó, Alejandra López Gomez, Vania Markarián y Sergio Martínez ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2018.

Imagen de tapa
"Montevideo" by Jordi Marcé is licensed under CC BY-NC-SA 2.0

© Rossana Campodónico, 2018
© Universidad de la República, 2020

Ediciones Universitarias,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)
Montevideo, CP 11200, Uruguay
Tels: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906
Telefax: (+598) 2409 7720
Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>
<www.universidad.edu.uy/bibliotecas/>

ISBN: 978-9974-0-1747-4
e-ISBN: 978-9974-0-1749-8

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arim</i>	7
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. PUNTO DE PARTIDA	11
Entramado de ideas y contexto.....	11
Sobre los antecedentes.....	16
CAPÍTULO 2. CUESTIONES METODOLÓGICAS	19
CAPÍTULO 3. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS	23
CAPÍTULO 4. LOS INICIOS DE LA PLANIFICACIÓN EN URUGUAY	29
La labor de la CIDE.....	29
Las consultorías internacionales.....	31
CAPÍTULO 5. EL MARCO INSTITUCIONAL Y LOS CAMBIOS OCURRIDOS.....	43
Sobre los organismos.....	43
La ley de Turismo.....	48
La jerarquía ministerial	51
CAPÍTULO 6. LOS PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICOS	57
CAPÍTULO 7. FOLLETOS Y PRENSA	69
El Almanaque del Banco de Seguros del Estado	71
Avisos oficiales	75
Folletos Oficiales	78
Diario <i>El Día</i>	83
Semanario <i>Marcha</i>	86
Diario <i>El Popular</i>	90
Revista <i>Mundo Uruguayo</i>	94
REFLEXIONES FINALES	103
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	109
ANEXO I.....	115
ANEXO II.....	116
ANEXO III.....	117

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

Vivimos en una sociedad atravesada por tensiones y conflictos, en un mundo que se encuentra en constante cambio. Pronunciadas desigualdades ponen en duda la noción de progreso, mientras la riqueza se concentra cada vez más en menos manos y la catástrofe climática se desenvuelve cada día frente a nuestros ojos. Pero también nuevas generaciones cuestionan las formas instituidas, se abren nuevos campos de conocimiento y la ciencia y la cultura se enfrentan a sus propios dilemas.

La pluralidad de abordajes, visiones y respuestas constituye una virtud para potenciar la creación y uso socialmente valioso del conocimiento. Es por ello que hace más de una década surge la colección Biblioteca Plural.

Año tras año investigadores e investigadoras de nuestra casa de estudios trabajan en cada área de conocimiento. Para hacerlo utilizan su creatividad, disciplina y capacidad de innovación, algunos de los elementos sustantivos para las transformaciones más profundas. La difusión de los resultados de esas actividades es también parte del mandato de una institución como la nuestra: democratizar el conocimiento.

Las universidades públicas latinoamericanas tenemos una gran responsabilidad en este sentido, en tanto de nuestras instituciones emana la mayor parte del conocimiento que se produce en la región. El caso de la Universidad de la República es emblemático: aquí se genera el ochenta por ciento de la producción nacional de conocimiento científico. Esta tarea, realizada con un profundo compromiso con la sociedad de la que se es parte, es uno de los valores fundamentales de la universidad latinoamericana.

Esta colección busca condensar el trabajo riguroso de nuestros investigadores e investigadoras. Un trabajo sostenido por el esfuerzo continuo de la sociedad uruguaya, enmarcado en las funciones que ella encarga a la Universidad de la República a través de su Ley Orgánica.

De eso se trata Biblioteca Plural: investigación de calidad, generada en la universidad pública, encomendada por la ciudadanía y puesta a su disposición.

Rodrigo Arim

Rector de la Universidad de la República

Setiembre, 2019

INTRODUCCIÓN

Este libro es fruto de la investigación llevada a cabo durante mi tesis de maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo, que cursé en la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina), y defendí públicamente en junio de 2017.

Se realiza el análisis de la evolución del turismo en Uruguay en el período 1960-1986 mediante el estudio de la política turística del país expresada a través de los distintos documentos así como la promoción publicitaria de atractivos y modalidades turísticas vinculadas al fomento del turismo.

En la década de los sesenta del siglo XX, el turismo fue considerado una opción de desarrollo nacional, en opinión de Acerenza (1997) el objetivo de captar divisas fue uno de los más privilegiados en la planificación del turismo en América Latina en la década de los setenta.

De esta manera, surgieron planes que tenían como objetivos la generación de empleos y el desarrollo de zonas del territorio —algunas de menor peso económico— para lo cual se buscaba el financiamiento de las agencias internacionales.

En este sentido, se analizarán los primeros intentos de planificación que se iniciaron con la labor llevada adelante por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)¹ en la década de los sesenta. Mientras que a partir de la década siguiente, se realizaron diferentes asesoramientos o consultorías internacionales que tuvieron influencias en las posteriores definiciones de políticas turísticas que se adoptaron.

Este fue un período complejo en la vida del país dado el contexto político, económico y social, que se inició con los lineamientos que realizó el gobierno del Partido Nacional —que llegó por primera vez al gobierno en 1959— intentando marcar un perfil propio. Paulatinamente, el país entra en una profunda crisis que comienza en la década de los sesenta y que tuvo su máximo punto de inflexión con la instauración de la dictadura militar en 1973. Recién en 1985 se restablece la vida democrática del país.

En este contexto uno podría pensar que el turismo no lograba ser un tema de interés público atendiendo a que las prioridades tal vez fueran otras y menos que ocupara espacios significativos en distintos medios de prensa.

Si bien este tal vez fue un preconceito antes de abordar el tema, se pueden observar algunos avances en el proceso de institucionalización del turismo que tendieron a contribuir a la consolidación de la noción de «Uruguay, país turístico», como lo fueron la aprobación de la primera ley de turismo (1974) o la creación del Ministerio de Turismo² (1986).

Complementariamente, se realizó el análisis de la selección de algunos medios de prensa así como de folletos promocionales a efectos de indagar sobre las opiniones de otros actores —que no pertenecían a las dimensiones del gobierno

1 En adelante CIDE.

2 En adelante Mintur.

o del aparato técnico— buscando de esta manera proporcionar una percepción más amplia de la noción de «país turístico».

Así surgieron dos ideas centrales que serán las que se intentarán responder en los diferentes capítulos; en primer lugar, si los asesoramientos técnicos nacionales o de consultores extranjeros contribuyeron a impulsar los cambios institucionales en el período 1960-1986 y, en segundo lugar, si el nivel discursivo sobre el fomento del turismo fue un instrumento impulsor del desarrollo turístico.

Se entiende que una mirada en este sentido permitirá una mejor comprensión de la historia del turismo en Uruguay tomando en cuenta que el período seleccionado no ha sido abordado de manera integral hasta el momento.

Entramado de ideas y contexto

La selección del tema de esta investigación —el desarrollo de Uruguay como país turístico 1960-1986— se basa en que las principales investigaciones realizadas a nivel nacional abarcan, fundamentalmente, desde principios del siglo XX hasta la década de 1950, período en el cual se consolidó el turismo de verano dando lugar a la creación o fundación de los principales balnearios que se encuentran en la faja costera desde Montevideo hacia la frontera este con Brasil.

Se pretende continuar una línea de investigación llevada a cabo por un equipo de investigación que trabajó en el proyecto «La construcción del “país turístico” (1930-1955)»³, período donde se inició la institucionalización del turismo en el país y del que da cuenta el libro *Visite Uruguay: del balneario al país turístico (1930-1955)* de N. da Cunha *et al.* (2012).

Se considera que esta nueva consiga, «Uruguay, país turístico» se fue consolidando en las décadas posteriores a la obra aludida debido a que implicó la construcción de una nueva imagen —que amplió la ya existente— y puso en circulación un nuevo conjunto de representaciones que buscaban integrar las diversas regiones que se vislumbraban como potenciales mercados turísticos. Como han sostenido N. da Cunha *et al.* (2012), esta idea de abarcar a todo el país marcaba la importancia que adquiriría el turismo en la economía y la sociedad.

Es de destacar que zonas o regiones que en principio parecían ajenas a toda posibilidad turística, aspiraron a convertirse en lugares de atracción, para lo cual debían ser acondicionadas pero también presentarse como nuevas ofertas. Al hacerlo, recurrieron a su historia, a su geografía, apelaron, en suma, a su propia identidad, exhibiendo aquello que los representaba y los distinguía de los otros.

Esta ampliación mostró ritmos muy diferentes, y para ello se requerirá de definiciones políticas y planificación puesto que para poder concretar ese «Uruguay, país turístico» había que disponer de la infraestructura necesaria. Si bien la hotelería creció en todo el país, el peso mayor siguió concentrado en su zona tradicional (Montevideo y la faja costera) por lo cual se debían generar medidas que propiciaran las inversiones así como una regulación normativa que diera las garantías necesarias a los futuros emprendimientos.

Lo expuesto anteriormente está sustentado —en cierta manera— en lo expresado por J. Valls (2007) cuando afirma que un destino —ya sea este un país, una región, o una ciudad— lo es en tanto está conformado por un

3 Proyecto financiado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), responsable académica Lic. Nelly da Cunha, integrado por Rossana Campodónico, Mónica Maronna, Nicolás Duffau y Gabriel Buere (ejecutado entre 2009 y 2011).

espacio geográfico determinado, que tiene rasgos propios (como ser el clima, la historia, la identidad, entre otros) al tiempo que dispone de infraestructura y servicios, poseyendo, a la vez, cierta capacidad administrativa para desarrollar instrumentos comunes de planificación, que adquiere centralidad para la atracción de turistas.

El período escogido, si bien presenta algunos rasgos de continuidad con el que finalizó en 1955, posee sus propias especificidades, las cuales están representadas en hitos importantes en lo que hace al fenómeno y a la actividad turística, elementos que deben ser abordados de forma articulada, tarea que no es fácil.

Las razones de esto tal vez puedan encontrarse en que fue una época compleja desde el punto de vista político y económico del país, en primer lugar, con la llegada al gobierno —por primera vez en la historia— del Partido Nacional en 1959 y el establecimiento de un Poder Ejecutivo Colegiado⁴.

Luego, durante la década de los sesenta comienza una profunda crisis que tiene su máxima representación en el quiebre de la vida democrática del país con la instauración de la dictadura militar desde 1973 hasta 1984.

En cuanto a la economía, esta época se caracterizó en opinión de D. Astori (2003) de acuerdo a lo siguiente:

En suma, la detención del crecimiento en las principales ramas de la producción material, los grandes desequilibrios macroeconómicos, el deterioro de las condiciones de vida de buena parte de la población y el escenario de confrontación que condujo a la ruptura política referida precedentemente constituyen los principales rasgos a observar durante el transcurso de las casi dos décadas comprendidas entre 1955 y 1972 (p. 65).

Desde el punto de vista social, es muy ilustrativa la reflexión de la historiadora Y. Trochón (2011) cuando sostiene que:

Entre los años 1967-1973, la violencia se convirtió en una dimensión cotidiana de la vida social. La «rebelión» estudiantil, la acción de la guerrilla armada, la dura represión del gobierno alteraron drásticamente el entramado sobre el que se asentaba la convivencia colectiva (p. 346).

Como se puede apreciar, el contexto fue extremadamente complejo en lo político, económico y social pero a pesar de ello se registraron tres hitos significativos en la historia del turismo:

1. los comienzos o atisbos de planificación del desarrollo económico del país a partir de la labor llevada adelante por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) a partir de la década de los sesenta y, por tanto, en lo específico que refiere al desarrollo turístico;
2. la promulgación de la primera Ley de Turismo (1974);
3. la creación del Ministerio de Turismo (1986).

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

Por lo tanto, esta investigación se enmarca dentro de un análisis de las políticas públicas para establecer si a partir de ellas se contribuyó al desarrollo del turismo en el país consolidando un proceso de institucionalización que había comenzado en la década de los treinta.

Asimismo, se indagó sobre otros niveles discursivos en la prensa escrita nacional y en la folletería, puesto que de acuerdo a lo sostenido por Callejo (2007) debe tenerse en cuenta no solo lo icónico de la imagen sino también lo textual ya que «[...] el material escrito también tiene carácter visual» (p. 198).

La importancia del análisis de documentos en la investigación turística ha sido expresada por J. Callejo (2007):

Desde el anuncio publicitario, a la guía de instrucciones para actuar en determinado destino turístico, al mapa con el que nos conducimos o las fotografías o películas que tomamos, pasando por los billetes del medio de transporte, los reglamentos de los hoteles o las postales que enviamos, son susceptibles de convertirse en documentos que nos hablan de la práctica del turismo. De cómo una parte de la sociedad entiende la práctica social en un momento determinado. Nos hablan de lo que es el turismo (p. 180).

Este tipo de análisis resulta complementario a las posiciones oficiales de los gobiernos de turno puesto que existen diferentes valoraciones sobre cómo se promovía el fomento del turismo pero también de cómo era la percepción de otros actores sobre el estado de situación de la política turística del país. De la conjunción de estos elementos es que se tratará de dilucidar si ello tuvo consecuencias en el desarrollo turístico del país.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se tratará de analizar el desarrollo turístico de Uruguay mediante el estudio de las políticas turísticas y la promoción publicitaria de atractivos y modalidades turísticas en el período 1960-1986.

Para poder lograr esta cuestión resultó necesario, en primer lugar, indagar las políticas turísticas en relación con los cambios institucionales que se produjeron en Uruguay entre 1960 y 1986. En segundo término, analizar las características de las asesorías y consultorías externas que comenzaron en la década de los setenta en relación con el desarrollo turístico del país y la institucionalización de la actividad. Y finalmente, investigar las estrategias de promoción publicitaria de atractivos y modalidades en relación a «Uruguay, país turístico» en el período 1960 y 1986.

Mapa 1. Uruguay



Fuente: <<http://espanol.mapsofworld.com/>>

Lo que impulsó a llevar adelante este trabajo es una reflexión que parte de una lectura actual de la realidad donde el turismo ha pasado a ser de vital importancia para Uruguay desde el punto de vista económico al ser un complemento del sistema productivo nacional y esto tiene, a su vez, consecuencias importantes en las dimensiones sociales y culturales.

Un país con una escasa población (3 286 314 habitantes según los datos censales de 2011⁵) tiene una fuerte vocación turística que se inició al comienzo del siglo XX y donde el proceso de institucionalización del turismo se dio en la década de los treinta y se consolidó hacia la mitad de la década de los cincuenta (da Cunha *et al.*, 2012).

Esta evolución permite apreciar que en 2014 el número de turistas ingresados al país fue de 2 810 651⁶ —cifra cercana a la de su población total— lo que representó u\$s 1 704 425 497, situándose en el 7 % del Producto Bruto Interno (PBI).

Es a partir de esta constatación que resulta relevante analizar este proceso, en tanto que la historia del turismo es un asunto esencial para entender el actual posicionamiento del turismo en la agenda política del país.

5 <www.ine.gub.uy>.

6 No incluye los datos de turistas de cruceros.

Así la comprensión del proceso de consolidación de ese «país turístico» requiere del estudio de la política turística en este período debido a que se realizaron distintos asesoramientos internacionales así como cambios en los lineamientos en la política turística global, principalmente a partir de la década de los setenta. Por lo que se entiende pertinente investigar sobre si ambas dimensiones influyeron en los cambios institucionales y en la definición de políticas que tendieron al desarrollo turístico de Uruguay.

Esto implicó indagar sobre cómo los diferentes niveles discursivos referidos al fomento del turismo y a la integración, o por lo menos la pretensión de incluir a casi todo el país en el sistema turístico y si estos fueron posibles instrumentos impulsores de desarrollo y si, eventualmente, contribuyeron a la consolidación de esa imagen «Uruguay, país turístico».

Por lo que surge dos interrogantes centrales: 1) ¿cómo las políticas públicas han contribuido a la conformación del «país turístico»? y 2) ¿cómo los medios de prensa presentaron al país turístico reforzando o modificando la imagen concebida en el período anterior?

Las respuestas permitirán analizar las contribuciones que se dieron desde las políticas públicas en Uruguay partiendo de un enfoque determinado de desarrollo turístico que tiene una fuerte vinculación con los dictámenes realizados por las distintas asesorías encomendadas por los gobiernos y las conceptualizaciones internacionales sobre turismo que eventualmente favorecieron los cambios institucionales operados en el período y que contribuyeron desde los diferentes discursos a la noción de «Uruguay, país turístico».

Sobre los antecedentes

El período de análisis 1960-1986 no ha sido abordado como tal de manera integral. Esto podría obedecer a diferentes razones, en primer lugar, existe una cierta prescindencia dentro de la historiografía nacional a estudiar la historia del turismo uruguayo como un objeto de estudio propio y, por otra parte, la relativamente reciente incorporación en 2005 de los estudios de turismo a nivel de Licenciatura en la Universidad de la República (Uruguay).

Se destaca la labor pionera realizada por el investigador Raúl Jacob (2000), quien desde la historia económica aborda —por primera vez en el país— al turismo como objeto de estudio. A esto, deben agregarse las específicas sobre el tema en la ciudad de Montevideo y las políticas del Gobierno central así como el departamental en la primera mitad del siglo XX realizadas por Nelly da Cunha.

Existen otros trabajos de corte más específicos, como puede ser el realizado por L. Díaz Pellicer (2004) en su tesis de maestría sobre «El turismo receptivo en Uruguay (1930-1986)» o los realizados por F. Thul (2013) sobre Colonia del Sacramento como es «La reconversión patrimonial de Colonia del Sacramento. Repercusiones en los medios de comunicación y usos del pasado» y uno de los más recientes el de C. Quintana «Política pública de turismo en Uruguay. De la política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística (1986-2010)», tesis defendida en 2015.

En los últimos años se han realizado investigaciones significativas —y en parte vinculadas a los estudios de grado o posgrados en turismo— sobre determinados productos o modalidades turísticas como es el caso de la investigación realizada por C. Quintana (2014) sobre *Medio siglo de turismo termal en Uruguay (1957-2007) Políticas públicas y territorio. El caso de termas de Guaviyú* o la tesis de maestría realizada por R. Lombardo sobre «Termas del Arapey y Termas del Daymán. Las políticas públicas y su influencia en el producto turístico termal (1941-2014)» presentada en 2015.

Ambos casos refieren a la modalidad de turismo termal y su vinculación con las políticas públicas, hecho importante a ser indagado dado que actualmente esta modalidad se ha convertido en un producto que ha posibilitado la diversificación de la oferta y sigue siendo incremental.

Este trabajo pretende ser un avance en el conocimiento de la historia del turismo uruguayo y espera lograr una mejor comprensión de los procesos que se sucedieron. Lo que permitirá analizar de otra manera el estado del turismo hacia finales del siglo XX y estos primeros años del siglo XXI, tomando en consideración las políticas públicas en turismo al tiempo que las modalidades discursivas que hacían al fomento y desarrollo del turismo, en el entendido que estas también contribuyen a la conceptualización de «Uruguay, país turístico».

Si bien en la actualidad las políticas turísticas son otras y los niveles discursivos son diferentes, existen cuestiones que empiezan a gestarse en este período

y aún hoy se mantienen como idea fuerza, como es el caso de la diversificación de la oferta turística. Esto se puede observar en el caso del turismo termal en el litoral norte del país, el turismo cultural (fundamentalmente en Colonia y Montevideo) y, sobre finales de la década de los ochenta, el turismo rural en diversas regiones del país. Esto supuso involucrar a nuevas zonas del país y a sus comunidades locales en el sistema turístico. Si bien estas últimas características han sido profundizadas y planificadas por las políticas públicas a partir de 2005 no se pueden desconocer los antecedentes y acciones que se realizaron en períodos anteriores.

CAPÍTULO 2. CUESTIONES METODOLÓGICAS

El tipo de investigación es cualitativa mediante un diseño exploratorio, de acuerdo a lo sostenido por R. Schlüter (2000) —quien adoptando las posiciones afirmadas por Selltiz *et al.* (1976) — argumenta que «[...] se desprende que la función principal del diseño exploratorio consiste en descubrir nuevas ideas y nuevas perspectivas. Por esta razón, los estudios exploratorios son lo suficientemente flexibles para permitir considerar los más variados aspectos del problema de investigación» (p. 60).

De acuerdo con las consideraciones realizadas anteriormente, esta investigación, en primer lugar, establece cuáles fueron las políticas turísticas que se determinaron en el período y, a partir de ello, cuáles fueron las principales acciones o estrategias que se diseñaron, si ellas fueron implementadas y cuál fue el grado de aplicación.

Esto, a su vez, se complementa con el análisis de las relaciones que se establecen entre los diagnósticos realizados por las consultorías internacionales que indicaron ciertos lineamientos a seguir a los efectos de lograr un desarrollo turístico determinado. Paralelamente, se analizaron distintos medios de prensa que permitirán poner en manifiesto cuál era la percepción de las políticas adoptadas en cada momento y observar cómo se va conformando esa noción de «Uruguay, país turístico» que no depende únicamente de las decisiones políticas adoptadas sino de los niveles de asimilación por parte de los diferentes actores.

Si se pretende indagar sobre las políticas turísticas con relación a los cambios institucionales que se produjeron en Uruguay entre 1960 y 1986, se requiere de la identificación de las fuentes de información que se desagrega en: disponibilidad de los documentos, revisión bibliográfica uruguaya (historia, economía y política), revisión de leyes y decretos y el registro y procesamiento de la información.

El análisis de las características de las asesorías y consultorías externas que comenzaron en la década de los setenta con relación al desarrollo turístico del país y la institucionalización de la actividad demandó efectuar un fichado y análisis de las principales asesorías técnicas realizadas en el período de estudio y, a partir de ello, reflexionar sobre si las recomendaciones planteadas se plasmaron en acciones o políticas determinadas.

Investigar las estrategias de promoción publicitaria de atractivos y modalidades en relación a «Uruguay, país turístico» en el período 1960-1986 implicó —dado la cantidad de medios de prensa que circulaban en el época— realizar una segmentación del material a analizar.

En virtud de esto, se efectuó la siguiente selección: propaganda de la Comisión Nacional de Turismo (CNdT)⁷ y de la Dirección Nacional de

7 En adelante CNdT.

Turismo (DNT)⁸ en la categoría de avisos y folletos, en el Almanaque del Banco de Seguros, la revista *Mundo Uruguayo*, los diarios *El Día* y *El Popular* y el semanario *Marcha*.

De este análisis se podrá poner de manifiesto cómo fueron las diferentes percepciones sobre el turismo en la época así como se fue conformando la noción de Uruguay país turístico y la contribución a la imagen turística.

Si la idea central era ver cómo se produce el «desarrollo como país turístico», es necesario registrar cuáles fueron los cambios institucionales que impulsaron las políticas públicas y cuáles fueron los logros obtenidos. Esto implicó, a su vez, de manera complementaria y en otra dimensión, estudiar cómo fue el nivel discursivo referido al fomento del turismo y qué consecuencias tuvieron en el desarrollo de este.

Para realizar el análisis descripto anteriormente se lo encuadró en lo planteado en la matriz científica del turismo (MTC) como una herramienta epistemo-metodológica (Chalar y Campodónico, 2015). Esta permite que se crucen algunas de las variables Campo (inter) disciplinario del turismo (tiempo, espacio, motivaciones y actividades) con unidades de análisis determinadas, que están conformadas por distintos actores que pertenecen al sistema turístico.

Tabla 1. Matriz científica del turismo

Unidad de análisis		Variables (TEMA)			
		Componentes de situación		Componentes de acción	
Actor ¿Quién?	Tiempo ¿Cuándo?	Espacio ¿Dónde?	Motivaciones ¿Por qué?	Actividades (¿Cómo?)	
Fila 1	Turista	•	•	•	•
Fila 2	Empresarios	•	•	•	•
Fila 3	Gobierno	•	•	•	•
Fila 4	Trabajadores	•	•	•	•
Fila 5	Comunidad local	•	•	•	•
		Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4

Fuente: Chalar y Campodónico (2015)

Para realizar esta investigación solo se utilizaron dos unidades de análisis: el Gobierno y la comunidad. En la tabla 2 se detallan los componentes de situación y los de acción para cada una de las unidades.

8 En adelante DNT.

Tabla 2. Aplicación de la MTC en la investigación

Unidad de Análisis	Componentes de situación		Componentes de acción	
	Tiempo	Espacio	Motivaciones	Actividades
Gobierno	1960-1986	Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo (económico, turístico) • Diversificación de la producción • Integrar zonas no turísticas en el sistema 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas turísticas • Planes de desarrollo • Asesorías internacionales • Promoción y publicidad
Comunidad	1960-1986	Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Apropiación de la actividad • Reforzar la identidad nacional • Críticas a la política turística y al gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración del turismo • Manifestación de críticas en la prensa • Conceptualización del «viaje»

Fuente: elaboración propia a partir de Chalar y Campodónico (2015)

CAPÍTULO 3. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Como se ha manifestado, esta investigación se enmarca dentro de un análisis de las políticas públicas en Uruguay en el período 1960-1986 y pretende indagar si, a partir de ellas se contribuye al desarrollo del turismo en el país consolidando un proceso de institucionalización que comenzó en la década de los treinta. Por tanto, corresponde definir algunas cuestiones teóricas que serán el sustento del análisis propuesto.

De acuerdo a lo expresado por Landau (1977) toda política propone una intervención para modificar alguna circunstancia por lo cual afirma que: «Si está bien formulada contendrá una descripción de la condición del estado deseada y del conjunto de medios que prometen realizar esa condición (es decir, alcanzar sus metas). Debería quedar claro que las proposiciones políticas están en tiempo futuro [...]» (en Aguilar, 1992, p. 278).

Con respecto a lo que se entiende por desarrollo turístico se comparte lo sostenido por D. Pearce (1991) cuando lo define como:

[...] la provisión o el mejoramiento de las instalaciones y servicios idóneos para satisfacer las necesidades del turista, y definido de manera más general, también puede incluir los efectos asociados, tales como la creación de empleos o la generación de ingresos (p. 4).

En cuanto al análisis de las políticas públicas, H. Laswell (1951) ha sostenido que es una actividad intelectual y práctica orientada a la creación, evaluación crítica y la comunicación de conocimiento de y en el proceso de elaboración de políticas. En este caso, se referirá a las políticas turísticas llevadas a cabo en el país en el período indicado, en el sentido de lo argumentado por Dror (1970) cuando afirma que: «Las estrategias de política determinan las posturas, supuestos y líneas directrices a seguir por las políticas específicas» (en Aguilar, 1992, p. 133).

Siendo este el eje central de análisis corresponde definir, entonces, lo que se entiende por política pública, compartiendo lo expresado por García Delgado (2007) quien la define como aquella forma mediante la cual el Estado responde a las demandas o problemas que la sociedad manifiesta.

Al ser esta definición un tanto amplia, se la complementa con lo sustentado por Subirats (1994) cuando expresa que: «El proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas» (p. 41).

En función de lo señalado por este autor, la investigación pretende indagar sobre las decisiones que se adoptaron y cuáles fueron las influencias recibidas y, de acuerdo con ello, cuáles fueron las medidas que se adoptaron para plasmar esas políticas en el período 1960-1986.

En este sentido, N. Pineda (2007) señala que el concepto de política o acción pública como categoría de análisis se fundamenta en algunas premisas:

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

Por lo cual, es válido sostener que la acción pública es limitada, primeramente porque está sujeta a reglas, normas y procedimientos establecidos, a la vez que también se encuentra delimitada a cierto espacio geográfico y organizacional y, por último, la acción pública es continua y evolutiva.

Si bien las premisas planteadas por Pineda son todas compartibles en un sentido general, en esta investigación importa destacar precisamente cuáles fueron las acciones que se tomaron a partir de la voluntad política de cada uno de los gobiernos que actuó en el período, entendiendo en este caso el espacio público como todo el territorio del país (intentando incluir regiones o zonas que no habían sido consideradas hasta ese momento).

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

Finalmente, se entiende que si la acción pública es continua y evolutiva lo son también las políticas públicas y es el análisis de esta evolución la que permite comprender y aprehender la situación actual.

A partir de lo argumentado anteriormente, resulta significativo analizar los procesos históricos de estas políticas en etapas de mediana y larga duración, para lo cual se requiere de un estudio de las acciones, de la generación de recursos, capitales y capacidades para enfrentar los diferentes momentos históricos.

Como criterio general, se considera que las políticas públicas son acciones de gobierno, por lo que se entiende el estudio de la gestión pública del turismo como el análisis de las acciones del gobierno en materia turística determinadas por factores sociales, políticos y económicos en un territorio y en un contexto dado.

Se define política turística según lo expresado por Monfort (2000) como «[...] una herramienta básica de la organización administrativa pública del turismo» (p. 7).

Esto se complementa con el planteo de Montaner Montejano (2002) sobre los pilares en los que se fundamenta la política turística que son «[...] la

ordenación, planificación, promoción y control de la actividad turística de un país llevados a cabo por los poderes públicos que se convierten en agentes turísticos a través de los órganos de la Administración Pública» (p. 17).

Para llevar adelante este tipo de análisis es necesario tener en cuenta, también, lo planteado por Lickorish (1991) cuando sostiene que la actitud de un gobierno en la instrumentación de la política turística puede ser pasiva o activa. Es pasiva cuando la actuación se reduce a acciones que pueden afectar al turismo, aunque no obedece a decisiones enfocadas específicamente a favorecer o influir en su desarrollo.

Esto es coincidente con lo sostenido por R. Dias (2003) cuando afirma que muchas veces las políticas de turismo, no son planificadas, ni elaboradas ni articuladas sino que surgen de manera espontánea en acuerdo con las necesidades inmediatas de la actividad.

Esta particularidad —señalada por Lickorish y Dias— ha sido una de las características comunes de las políticas turísticas en el Cono Sur de América —de la cual Uruguay no es ajeno— en gran parte del siglo XX. Puesto que la no toma de decisiones ha generado en muchos casos acciones espontáneas —públicas y también privadas— en los destinos que han determinado o marcado una fuerte la evolución histórica de ellos.

Por otra parte, en opinión de Monfort (2000), el posicionamiento activo del gobierno en el área del turismo conlleva acciones deliberadas para favorecer la actividad, lo que implica el reconocimiento de necesidades específicas por influir a favor de ciertos objetivos preestablecidos. Tomando en consideración esta afirmación se abordarán las acciones que los gobiernos adoptaron en el período y que algunos de ellos ya han sido señalados como los principales puntos de inflexión en la historia del turismo uruguayo. Cuando se analizan las políticas turísticas, se deben tener en cuenta que ellas van a adoptar diferentes formas y fines según sea el entorno político en el cual se desarrolla.

De acuerdo a lo sostenido por Mill y Morrison (1992):

[...] el proceso de formulación de la política turística atraviesa tres fases fundamentales: a) identificar las necesidades que precisa atender; b) establecer las metas que reflejan esas necesidades generales en concordancia con los objetivos [...] c) implantar las estrategias y los correspondientes programas para dar contenido a las metas que están detrás de los objetivos de la política turística (en Monfort, 2000, pp.16-17).

Esta definición supone que toda política turística implica una articulación de acciones que están dadas en el proceso de planificación. A partir de ello, es que se realiza el campo de análisis de esta investigación abordando los distintos diagnósticos efectuados (asesoramientos nacionales e internacionales), ver cuáles eran las metas que se perseguían (mediante el análisis de los marcos legales y normativos así como de las estructuras institucionales) y finalmente, el abordaje de los planes nacionales de desarrollo que intentaron plasmar los puntos anteriores.

En lo que hace a la relación turismo y desarrollo, A. Jiménez (2005) ha sostenido que:

[...] el turismo es un potente inductor de cambios en la estructura económica. El turismo se ha convertido en [...] generador de divisas, habiendo cambiado su papel dentro de la política gubernamental [...] hasta ser, en sí misma, una actividad reconocida como generadora de desarrollo (p. 11).

Pero este enunciado debe ser analizado en cada situación en concreto, por lo que se reafirma lo expresado por R. Campodónico (2008) en cuanto a que:

Esta afirmación desde el punto de vista teórico es un elemento central pero si se lo lleva a la práctica, al terreno del planeamiento turístico y de las definiciones políticas se debe dejar claro que: *El turismo solo puede concebirse como un producto dentro de un contexto dado*, lo que significa que se debe integrar al objeto —el turismo— en su contexto, salvaguardando sus rasgos peculiares respetando la historia de las comunidades donde se desarrollan, sus relaciones y tradiciones así como las aspiraciones de mantener los atractivos turísticos, entendiendo a estos como la oferta de actividades que implican el uso de un espacio predeterminado que tiene un valor en sí, pero que se transforman en el contexto adquiriendo un valor para sí (p. 16).

Ahora bien, luego de las consideraciones anteriores, se entiende que el turismo solo puede entenderse analizando su evolución como fenómeno complejo dentro de una determinada sociedad donde las condicionantes internas y externas son de real significación. Y es a partir de esta premisa que se retoma la posición sustentada por Hecker y Kulfas (2005) cuando refieren a la complejidad que implica el término desarrollo y afirman:

La cuestión del desarrollo es un tópico que excede el ámbito de la economía, habiéndose producido aportes desde la sociología, política y otras disciplinas. Ello por cuanto el desarrollo ha estado históricamente asociado también a valores tales como la calidad de vida de las instituciones y la participación democrática. [...] Desde el punto de vista de la economía, el desarrollo implica crecimiento económico con cambio social (p. 16).

Cabe agregar que es precisamente dentro de la dimensión del cambio social donde debe tenerse en cuenta lo referido a la construcción de la imagen a partir de los niveles discursivos.

La importancia de ellos radica de acuerdo con Cabrera (2001) porque los discursos operan «[...] como un auténtico sistema de significados en el sentido de que no es un medio de transmisión de los significados de la realidad, sino por el contrario, un componente activo del proceso de constitución de dichos significados» (p. 52). Siguiendo la línea argumental de este autor «[...] todo discurso contiene o entraña una concepción general de la sociedad, en imaginario social, ello implica que posee la capacidad de proyectarse en prácticas [...]» (Cabrera, 2001, p. 53).

Lo que en el caso de análisis, estos aspectos simbólicos pasan a integrar el imaginario turístico y conforman la conceptualización de «Uruguay, país turístico».

En este sentido, varios autores han señalado la importancia de los procesos simbólicos, al decir de J. C. Mantero (2010):

Es así como puede afirmarse que el contexto económico y cultural es influyente respecto de las presiones que ejerce sobre los modelos turísticos, por lo cual el desarrollo [...] basado en expresiones turísticas distintas, dependerá de un trabajo de construcción material y simbólico de agentes económicos y actores sociales y de una aproximación a la dimensión pública [...] (p. 188).

Al considerar la construcción simbólica que hace a la concepción de «Uruguay, país turístico» se reafirma lo sostenido por N. da Cunha *et al.* (2012), cuando expresan que la imagen turística creada y puesta en circulación por diversos medios de comunicación es un elemento relevante para entender el desarrollo turístico de Uruguay.

La formación de esa imagen es un proceso continuo, y la revisión de la literatura sobre imagen turística revela la existencia de un conjunto de factores que influyen en ese proceso. Así, las fuentes de información también llamadas factores de estímulo o agentes de formación de la imagen son las fuerzas que mayor influencia ejercen en las percepciones y evaluaciones, incluida la información adquirida en el destino como resultado de visitas anteriores.

Sobre el papel desempeñado por la prensa nacional en este período, Y. Trochón (2011) ha afirmado que:

En los años sesenta, y más marcadamente en su segunda mitad, Uruguay vivió un auge editorial —libros, folletos, revistas, fascículos— inédito. Por ejemplo, en 1968 editó 3 783 015 ejemplares, lo que significaba para una población estimada entonces de 2 817 500 una proporción de 1,3 ejemplares por habitante (p. 355).

Entender la imagen como una construcción social significa tener en cuenta la interrelación que se genera entre distintos fenómenos sociales, las prácticas y los discursos que se formulan, lo que implica necesariamente intentar abordarla desde su evolución histórica y la confluencia de los distintos valores que en ella se producen.

La labor de la CIDE

La instauración del Partido Nacional en el gobierno en 1959 pretendió darle un sello personal que lo diferenciará del tradicional partido gobernante, el Partido Colorado. En este sentido, en octubre de ese mismo año se creó la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) cuyo objetivo principal era realizar una evaluación de la situación del país. De acuerdo al artículo 2.º del decreto de creación se encomendaba a la CIDE «[...] formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se apruebe» (Garcé, 2002, pp. 47-48).

La peculiaridad de la CIDE radicó en su conformación mediante un llamado a profesores universitarios y profesionales de distintas disciplinas académicas así como también de diferentes partidos políticos y posicionamientos teóricos. No menor fue el hecho de que el Secretariado Técnico fuera asumido por el contador Enrique Iglesias⁹.

En opinión de este último, participar en la CIDE como universitario implicaba argumentar que «[...] los planes que se realizaran no iban a ser patrimonio del gobierno sino del país, no iban a ser los planes del Partido Nacional sino los de la nación» (Garcé, 2002, p. 51).

En marzo de 1962, se ampliaron los recursos de esta Comisión con el cometido de realizar una evaluación de la situación del país y un vasto programa de investigaciones tendientes a un mejor conocimiento de su realidad. El primer resultado de ello fue la realización del censo de población efectuado en 1963, que muestra el verdadero mapa del país, hecho de importancia dado que el anterior había sido realizado en 1908. La CIDE publicó en 1963 los resultados de su labor bajo el nombre de *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*.

Se comparte lo sostenido por A. Garcé (2002), en cuanto a que estos primeros intentos de planificación del país se enmarcan dentro de la corriente cepalina que comenzó en la década de los cincuenta siendo el principal introductor de este el Cr. Luis Faroppa¹⁰ en la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de la República).

9 Iglesias es economista y político uruguayo que ha desempeñado varios cargos además del Secretariado de la CIDE. Fue presidente del Banco Central de Uruguay, secretario ejecutivo en CEPAL, ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay y presidente del BID, entre otros cargos.

10 Faroppa fue contador, ejerciendo la docencia en la Universidad de la República (Uruguay), fundó el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración en 1949, y en 1967 fue el primer titular de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Otro hecho que se vincula con la inclusión en la agenda política de la planificación fue que en agosto de 1961 se realizó la reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹¹ en Punta del Este. Allí se suscribió la carta del mismo nombre, y por la cual, se instituían las bases de la Alianza para el Progreso. De la ella importa resaltar el objetivo 88, el cual establecía que América Latina debía recibir —al cabo de diez años— al menos veinte mil millones de dólares para financiar «programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente» (OEA-CIES, 1961, p. 12).

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

En este sentido, el 12 de noviembre de 1962, el Comité tripartito OEA-BID-CEPAL aprobó la formalización de una Carta de Entendimiento entre el Gobierno de Uruguay y la OEA para el envío del grupo de expertos encargados de colaborar en la formulación del plan decenal.

En el plan elaborado por la CIDE para el período 1965-1974 se lo puede considerar el primer ejemplo de planificación en el país y, como tal, incidirá en posteriores decisiones políticas o planes económicos. Contiene un capítulo referido al turismo en el cual se hace una definición de la actividad y su valor para el país, al tiempo que, se establece las zonas que se entienden prioritarias para un futuro desarrollo.

11 En adelante OEA.

Las consultorías internacionales

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

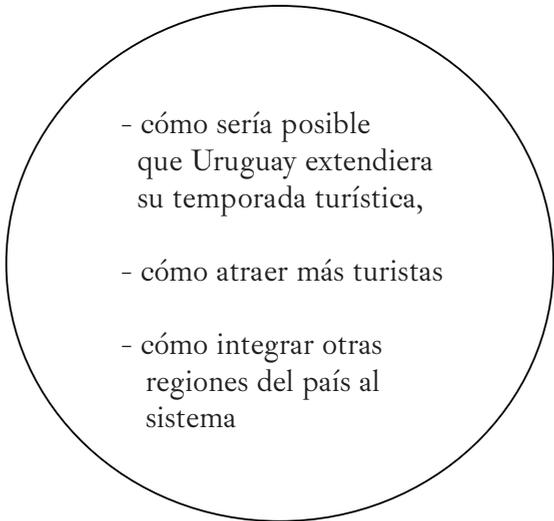
Tabla 3. Listado de asesorías en el período

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

Fuente: elaboración propia

Las preguntas que surgen, entonces, son: ¿hasta dónde las recomendaciones surgidas de ellas fueron tenidas en cuenta al momento de adoptarse determinadas políticas turísticas? y ¿cuáles eran los objetivos que se perseguían con estos estudios?

Ambas interrogantes se irán respondiendo a lo largo del trabajo pero es necesario señalar que en cuanto a la segunda, puede afirmarse que dentro de los fines propuestos los más significativos fueron:

- 
- cómo sería posible que Uruguay extendiera su temporada turística,
 - cómo atraer más turistas
 - cómo integrar otras regiones del país al sistema

Sobre el informe realizado por Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en 1971, se establecen las siguientes recomendaciones a los efectos aliviar las limitantes del crecimiento de la actividad:

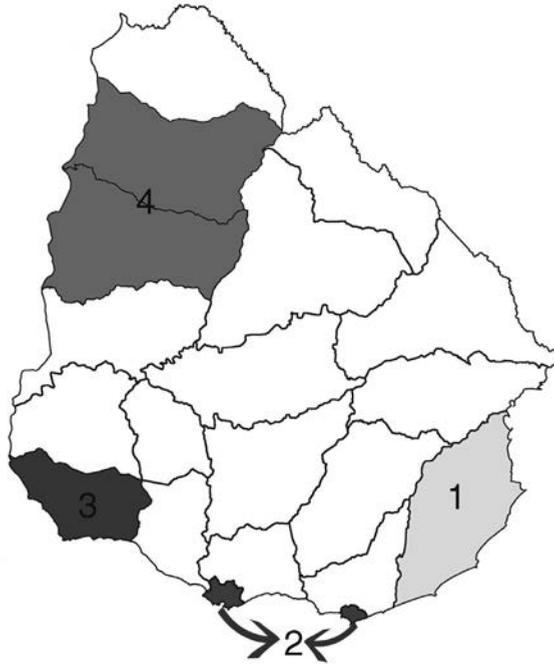
1. comenzar un estudio integrado de transporte de tráfico regional a través del Río de la Plata;
2. lograr una política realista de tasas de cambio para asegurar niveles de precios competitivos con Brasil y Argentina;
3. elaborar e implementar planes para mitigar el problema de la estacionalidad;
4. identificar áreas prioritarias para el desarrollo del turismo y adoptar medidas apropiadas por el sector público, bien para la preparación de proyectos para préstamos externos o en provisión de incentivos, crédito o inversión directa;
5. fortalecer las agencias en el sector público y asegurar la coordinación entre ellas.

En cuanto al informe de la consultora Clement Smith (1972), trataba de explicar cómo podría Uruguay extender su temporada turística, para lo cual era necesaria la capacidad tanto del Gobierno como del sector privado. El diagnóstico general que realizó es sumamente interesante:

El gobierno no tiene política de turismo, y aparentemente nunca la ha tenido. El turismo en el Uruguay ha crecido casi al azar y como resultado de las acciones de extranjeros que querían pasar sus vacaciones en los balnearios del Uruguay. Respecto a la tasa de cambio, la situación actual favorece el turismo hacia Uruguay, pero esta podría cambiar mañana. No es posible desarrollar turismo en cualquier país, simplemente porque es más barato (Smith, 1972, p. 89).

La consultoría parte de las prioridades establecidas por el Gobierno uruguayo del momento que había determinado 4 regiones que eran: 1. La costa norte del Atlántico entre Castillos y Chuy; 2. Montevideo y Punta del Este; 3. Colonia; 4. Zona de baños termales.

Mapa 2. Zonas prioritarias



Fuente: elaboración propia

El informe sugiere cambiar la prioridad n.º 2 y colocarla en primer lugar dado que era la zona con mayores posibilidades de desarrollo y a lo que se agregaba que la evaluación realizada de las demás zonas era de menor importancia.

En cuanto a la valoración efectuada sobre la costa norte del Atlántico expresaba lo siguiente:

Nos referimos a la zona desde La Paloma hasta la Barra del Chuy. No hay duda de que esta zona tiene buenas playas y por supuesto que las aguas son mucho mejores que las de las playas del Río de la Plata (pero con la excepción de La Paloma, que creemos se desarrollará más o menos automáticamente bajo presión del norte y del este desde Punta del Este), la inversión y los costos de infra-estructura van a ser muy altos (Smith, 1972, p. 129).

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

En cuanto a la región termal, manifestaba la posibilidad de desarrollar las zonas termales como centros de turismo de todo el año, especialmente, Guaviyú

(departamento de Paysandú) y Arapey (departamento de Salto) lo que significaría trabajar con un mercado completamente distinto del que se había desarrollado en el Uruguay tradicionalmente.

En el largo plazo esta región era la única zona en Uruguay con un potencial muy definido de gran actividad en la temporada baja. Incluso llegaba a sostener que parecería que Guaviyú tendría ventajas en cuanto a competencia sobre el Arapey debido a su proximidad al puente Paysandú-Colón a pesar de que «[...] Arapey ya cuenta con un desarrollo (especialmente a construcción efectuada por ONDA) de mayor atracción. El problema que enfrenta Arapey es su falta de acceso y los malos caminos» (Smith, 1972, p. 124).

Tabla 4. Recomendaciones de la consultora C. Smith

Intensificar la promoción	En Argentina y Brasil, dirigida principalmente a la clase media y poniendo énfasis en la costa y los balnearios donde habría que desarrollar nuevas atracciones.
Ayuda para financiar el mejoramiento y el desarrollo de la infraestructura turística	a) Líneas de crédito para mejorar los hoteles existentes así como para financiar nuevos, fundamentalmente en Salto, Paysandú y Colonia; b) Centro de conferencias (en Punta del Este, Montevideo o Piriápolis); c) Financiamiento de infraestructura (carreteras, aeropuertos, muros de contención en playas de Piriápolis, entre otros).
Utilización en forma regular de los servicios de especialistas extranjeros en turismo	En distintas áreas (planificación, creación de nuevos productos, adiestramientos de chefs y administración hotelera).
Concertar créditos para financiar el mejoramiento y desarrollo de las comodidades turísticas	Para hoteles existentes, nuevas atracciones sobre todo en la baja temporada y para desarrollar centros de congresos.
Desarrollo de nuevas atracciones	Ejemplos: plaza de toros en Colonia, carrera de galgos y acuarios en Montevideo o Punta del Este.
Desarrollo de nuevos eventos	Para la baja temporada (concursos de belleza, desfiles de modas, festivales musicales, eventos deportivos, entre otros).

Fuente: elaboración propia a partir de C. Smith (1972)

En cuanto al informe de Roger Wallin (1973) se fija como meta:

[...] la facilitación de entrada y bienvenida, y extender las estaciones y la estadía [para lo cual propone cinco principios] que son: atraer o interesar al visitante potencial; facilitar el transporte; bienvenida de cortesía y hospitalidad; entretenimientos y variadas actividades; y compras a precios moderados (OEA, 1978, p. 91).

A la vez, que para ello proponía ocho programas que eran los siguientes:

- 1) La promoción de tenis, caza y pesca y otros deportes familiares,
- 2) Revitalizar facilidades turísticas mediante la modernización de los procedimientos de inspección de aduanas y migraciones, programas de bienvenida y convenciones
- 3) Realizar un análisis de mercados, poniendo énfasis en el mercado brasileño
- 4) Poner en práctica técnicas promocionales
- 5) Fomento de proyectos de atracción promocional y entretenimiento
- 6) Publicaciones promocionales como un mapa en español-inglés –portugués
- 7) Asignar a la D.N.T la función de marketing para incrementar el flujo de turistas
- 8) Mejorar las estadísticas turísticas

Fuente: elaboración propia a partir de R.Wallin

Resulta interesante señalar una de las recomendaciones finales que sostenía lo siguiente: «La enunciación de una política oficial de Gobierno para fomentar el turismo será de utilidad», así como que los «esfuerzos de colaboración entre el Gobierno y el sector privado son vitales para el éxito de un programa de desarrollo turístico» (OEA, 1978, p. 92).

Esto se complementa con los argumentos dados sobre el diagnóstico del sector turismo en Uruguay realizado por la OEA en 1973, donde se señalaba como algunos de los principales problemas que afectaban al desarrollo turístico del país los siguientes:

Ausencia de una política nacional de desarrollo turístico.
Incertidumbre por parte del sector privado.
Ausencia de comunicación y confianza entre el sector privado y el Gobierno.
Fluctuaciones en la tasa de cambio.
Falta de crédito para la inversión en términos razonables.
Estación breve: enero y febrero.
Un organismo público con falta de recursos y peso.
Proliferación de hoteles.
Falta de mantenimiento de carreteras.

Fuente: elaboración propia a partir de OEA (1978)

En un sentido similar, se manifestaba J. Ballefín en su asesoría (1974) sosteniendo que se debía buscar una expansión del turismo que diversificara el monocultivo actual y pusiera en valor otras regiones. Para ello, proponía desarrollar el turismo termal, buscar una asesoría técnica para el estudio de la dinámica de la costa Montevideo-Chuy (en particular Piriápolis y proximidades) y realizar estudios definitivos sobre la costa de Rocha, para darle el carácter de una reserva turística nacional.

El informe realizado por el Centro Interamericano de Capacitación Turística¹² (OEA) en 1978 parte de observar la incidencia de la actividad turística en la economía de Uruguay así como de un análisis de la demanda y una apreciación de las perspectivas de la demanda externa.

Se estudiaron en profundidad tres zonas: Termas, Colonia y Montevideo, a los efectos de conocer sus reales posibilidades de desarrollo y tratar de abatir la estacionalidad. Con respecto a las dos primeras zonas, el documento expresaba que:

[...] la localización de otros atractivos en la zona del litoral (termas y río Uruguay) y playas y atractivos históricos-culturales del departamento de Colonia configuran un esquema de desarrollo regional que es coincidente con la localización de actividades industriales, servicios y poblaciones dentro del territorio nacional (OEA, 1978, p. 147).

La importancia de estas zonas se basaba en sus atractivos naturales y culturales que no estaban vinculados a la modalidad de turismo de sol y playa. A pesar de ello, la estrategia que planteaba el informe era apoyar el desarrollo de Punta del Este por ser el único centro de crecimiento dinámico sosteniendo que: «[...] una vez fortalecido este centro [...] podrá ampliarse la confianza de los inversionistas y el interés de la demanda a otras zonas prioritarias [...] como Colonia y Termas» (OEA, 1978, p. 296).

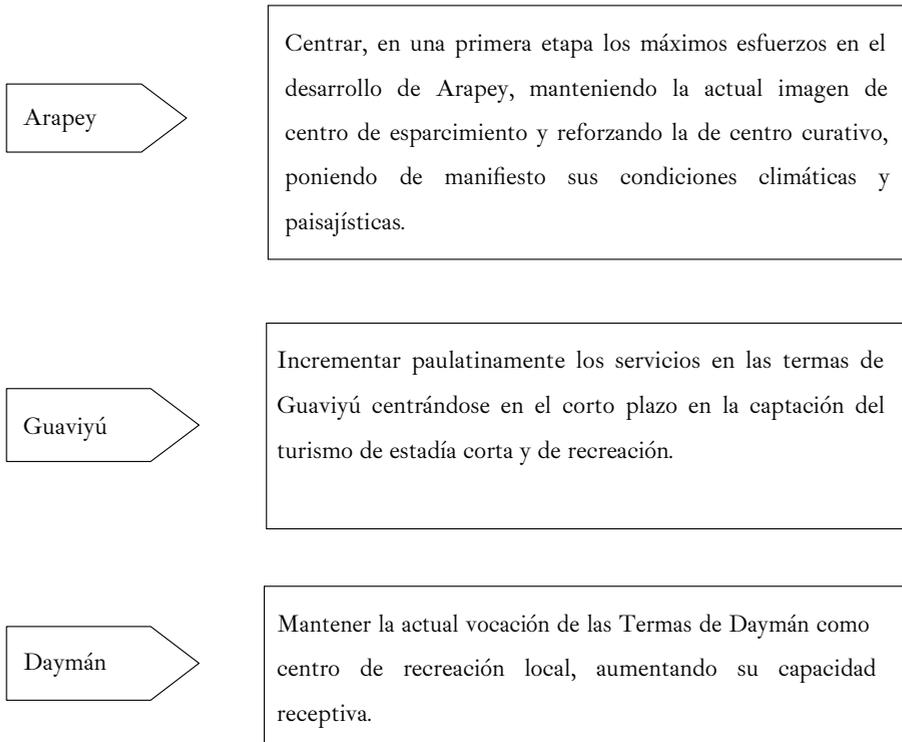
Sobre termas, luego de realizar un análisis del estado de situación de los principales tres centros termales (Arapey, Daymán y Guaviyú), destacaba que el de mayor envergadura era el de Arapey. A partir de los datos recabados en este último centro termal, se sostenía que los principales turistas eran nacionales en un 85 % mientras que el 15 % restante eran extranjeros (fundamentalmente brasileños y argentinos). La principal motivación que atraía a los turistas era el descanso en un 60 % mientras que el 40 % restante fundamentaba su viaje en razones de salud. Al tiempo que, comenzaba a vincularse la oferta termal con las potencialidades que tenían las ciudades capitales (Salto y Paysandú) sobre las cuales consideraba que tenían algunos elementos urbanos destacables (parques, museos, edificios históricos, entre otros) que las convertían en atractivos turísticos dignos de ser visitados.

Las recomendaciones para ambas ciudades eran bastantes semejantes: ampliar la planta de alojamiento o mejorar la existente, implementar un programa de difusión de los atractivos urbanos de la ciudad, así como de los servicios que

12 En adelante Cicatur.

ofrece, elaborar un programa de señalamiento turístico que orientara a los visitantes en su recorrida por la ciudad, buscar un mejor aprovechamiento de los atractivos del río Uruguay y difundir los productos regionales de interés turístico, promoviendo la localización de puestos de ventas y exposición en lugares estratégicos de la ciudad (OEA, 1978).

En cuanto a la estrategia sugerida para la región termal en general —y vinculado a la puesta en valor de los atractivos complementarios identificados en la zona para incrementar el turismo itinerante de circuitos— planteaba los siguientes objetivos:



Fuente: elaboración propia a partir de OEA, 1978

Con relación a la oferta termal, se sugería también comenzar a elaborar un programa binacional para el desarrollo turístico de la represa de Salto Grande que debería estar a cargo del Instituto de Integración para América Latina (INTAL) proponiendo, además, la posibilidad de crear un centro de interpretación.

En cuanto a Colonia, el estudio abarcaba la franja costera que se extiende entre Nueva Palmira y Colonia, comprendiendo también Nueva Helvecia y Colonia Suiza y la desembocadura del río Negro hasta Mercedes. Esto obedecía a que tomaba en cuenta la futura influencia que podía llegar a tener en la afluencia de turistas a través del puente internacional Fray Bentos-Puerto Unzué (Uruguay-Argentina).

Si bien determinaba que el desarrollo turístico de esta zona era escaso, también era cierto que por ella se producía el acceso del 63 % de los turistas que ingresaron al país por vía fluvial en 1975, que correspondía al 33 % de los turistas ingresados. Aunque la principal debilidad que presentaba era que no retenía a los visitantes más que por unas pocas horas, quienes tenían como destino final de su viaje otros centros turísticos del país. Consideraba que la ciudad de Colonia del Sacramento —fundada en 1680— había sido puesta en valor en los últimos años debido a la labor realizada por el Consejo Ejecutivo Honorario de las Obras de Preservación y Reconstrucción de la Antigua ciudad de Colonia del Sacramento, siendo en esos momentos uno de los atractivos culturales de mayor jerarquía del país.

La estrategia para esta región se sustenta en los siguientes objetivos:

- Encarar un desarrollo turístico armónico de la zona en su conjunto, se establecen dos subzonas: Colonia y Carmelo.
- Optimizar la utilización de los recursos turísticos.
- Acrecentar los flujos turísticos, mediante la captación de nuevas corrientes y el aumento de la estada de los flujos actuales.
- Ampliar la temporada turística.

Fuente: elaboración propia a partir de OEA, 1978

El eje de la zona sería la ciudad de Colonia por ser el principal punto de acceso para el turismo receptivo y el principal centro urbano de la región. Además, de poseer mayor diversidad de recursos y tener los atractivos de mayor jerarquía tanto de carácter natural (playas) como culturales (ciudad histórica).

En lo referente a Montevideo, expresaba que la motivación principal de los visitantes se basaba en el hecho de conocer la capital del país, a través de circuitos urbanos y los puntos más destacados (parques, fortaleza, principales edificios públicos e históricos y playas), la posibilidad de compras, concurrencia a los casinos y vida nocturna. Señalando como un atractivo potencial —prácticamente inexplorado— el sector conocido como la «Ciudad Vieja», es decir, el casco histórico de la ciudad. La demanda era básicamente procedente de Brasil y Argentina, debiendo tenerse en cuenta también las corrientes de turismo interno, a lo que se agregaban los flujos de pasajeros que accedían a la ciudad por razones comerciales, de negocios y familiares.

Sobre los objetivos que debían plantearse para su desarrollo señala los siguientes:

- Incrementar la demanda interna y externa.
- Aumentar la estadía media del turismo receptivo y nacional, así como la de pasajeros de negocios.
- Puesta en valor de los recursos turísticos, mediante la inclusión de actividades que satisfagan la demanda interna y externa.
- Adecuar la planta y servicios turísticos a las nuevas condiciones.

Fuente: elaboración propia a partir de OEA, 1978

Luego de haber realizado una caracterización de cada uno de los informes, se presenta una síntesis de los principales temas abordados en cada uno de ellos en la tabla 5:

Tabla 5. Síntesis de Asesorías

Temas	BIRF	C. Smith	OEA 1973
Meta	Mejorar los medios de transporte Factibilidad puente/túnel Buenos Aires-Montevidео	Atraer 400 000 turistas más en 5 años	Recomendaciones al Gobierno
Estudios integrados	Transporte en el Río de la Plata	Extender temporada turística	Regulaciones oficiales en administración de hoteles y parahoteles, bajas tarifas en temporada baja <ul style="list-style-type: none"> • un estudio de pre factibilidad en el complejo turístico de Santa Teresa • estudio sobre medios de transporte sobre el Río de la Plata en Buenos Aires
Política cambiaria	Política realista de tasa cambiaria	Mejorar la política cambiaria	Fluctuaciones en la tasa de cambio
Estacionalidad	Planes de mitigación	Zona Termal Zona Colonia	Extender las estaciones
Identificación zonas prioritarias	Carmelo Santa Teresa	1. Montevidео y Punta del Este 2. Costa Atlántica de Rocha 3. Colonia 4. Termas	Santa Teresa Colonia/Carmelo
Fortalecimiento sector público	Agencias Gubernamentales	SÍ	Crear Corporación de Turismo
Fortalecimiento sector privado	NO	SÍ	Dar certezas al sector privado
Líneas de créditos	Identificar zonas prioritarias	Desarrollo de infraes- tructura turística (hoteles existentes y nuevos)	Créditos para el sector turístico
Capacitación técnica	SÍ	Gobierno y Planificación	Escuela Nacional de Administración Hotelera
Nuevas atraccio- nes/ productos	NO	Centro de Convenciones (Montevidео, Punta del Este, Piriápolis) Plaza de toros Desfiles, Espectáculos musicales y deportivos	Semana del Embellecimiento en Montevidео

Fuente: elaboración propia

R. Wallin	OEA 1978	Ballefin	Asist.Técnica 1974
Facilitar la entrada Extender estaciones y estadía	Estrategias Desarrollo turístico (Punta del Este, Montevideo)	Diversificar Oferta	Marco legal
Análisis de mercados	<ul style="list-style-type: none"> • .Desarrollo por zonas • Inventario Turístico • Diseñar sistema de recopilación básica de datos 	Diversificar el monocultivo	Legales
NO	SÍ	NO	NO
SÍ (programas prioritarios)	SÍ (zonas prioritarias)		NO
8 programas	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1. Termas 2. 2. Colonia 3. 3. Montevideo 	Desarrollar Turismo Termal	NO
Enunciación de una política oficial de Gobierno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reestructura DNT 2. Planificación, formulación y evaluación de proyectos 3. Sistema Técnico Administrativo por zonas 		NO
Esfuerzos de colaboración entre el Gobierno y el sector privado	Crear Cámara de Turismo		Reglamento para privados
NO		<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyectos de inversión para Termas 2. Terminales de pasajeros en Montevideo, Colonia, y Punta del Este 	NO
Asesorías en concordancia con los informes	Crear programas de capacitación en nivel medio y básico	<ul style="list-style-type: none"> • Escuela de Formación Técnico-Profesional • Asesorías para la costa Montevideo -Chuy (énfasis en Piriápolis) 	NO
Centro de Convenciones Montevideo y Punta del Este	SÍ	SÍ	NO

Como se puede observar en la tabla 5, independientemente de las metas u objetivos que tuvo cada una de las asesorías en cuestión, todas planteaban la necesidad de realizar estudios integrados y buscar alternativas para mitigar las consecuencias de la marcada estacionalidad. Para ello la principal estrategia se basaba en establecer zonas prioritarias para el desarrollo, lo cual se vinculaba, además, con las distintas posibilidades de obtener créditos específicos.

Asimismo, la mayoría de los estudios realizados argumentaban en aplicar modificaciones a la tasa cambiaria y expresaban coincidencias en las necesidades que el país tenía en fortalecer el sector público así como el privado mediante acciones concretas.

CAPÍTULO 5. EL MARCO INSTITUCIONAL Y LOS CAMBIOS OCURRIDOS

Sobre los organismos

El primer organismo que se creó en Uruguay —que tuvo competencia en materia turística— fue la Comisión Nacional de Turismo (CNdT), un organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo funcionamiento se legisló el 17/11/1933, aunque desde 1930 el Consejo Nacional de Administración había decretado la creación de una comisión, dependiente del Ministerio de Industrias, que tendría entre sus funciones «proyectar las medidas conducentes a una mayor atracción de forasteros al país» (Arocena y Barreira, 1931, p. 4).

La CNdT tenía entre sus funciones —conferidas por el artículo 8 del decreto— las siguientes: ajustar servicios y precios de hoteles y medios de transporte; coordinar con la policía la seguridad y orden de los espacios turísticos, organizar campañas de propaganda en el exterior, realizar concursos fotográficos con el mismo destino, mantener y mejorar los sitios frecuentados por turistas, estimular el desarrollo de las empresas de hospedaje y de transporte, fomentar la instrucción profesional, turística y hotelera, unificar los precios de los servicios de la misma categoría en cada localidad, acordar con las distintas empresas las tarifas y controlar su correcta aplicación, realizar la propaganda dentro y fuera del país, organizar el programa de fiestas y atracciones culturales y deportivas así como preparar las cifras de los visitantes de cada punto turístico.

A partir de lo expuesto anteriormente, se puede considerar que el período 1930-1955 es donde comienza a darse el proceso de institucionalización del turismo en el país¹³.

Si bien la CNdT actuó entre 1933 y 1967 —cuando fue sustituida por la Dirección Nacional de Turismo (DNT)— existe consenso que su época más fructífera fue desde los inicios hasta los primeros años de la década de los cincuenta.

Entre sus principales logros se encuentran en:

- elaborar un cartografía turística del Uruguay, priorizando las zonas que consideró potencialmente explotables;
- la instalación de paradores —siguiendo el modelo español— en diversos puntos del país, para lo cual se utilizaron terrenos fiscales o bien se compraron determinada cantidad de hectáreas;
- la promoción realizada a través de varios canales (folletos, cine, revistas etc.). Una mención especial merece la revista *Turismo en el Uruguay*

13 Ver Anexo I.

que se editó desde 1935 y se publicaba en tres idiomas (español, inglés y portugués).

Sobre el significado que la CNdT intentó imprimirle a la actividad turística, N. da Cunha *et al.* (2012) han expresado que:

El carácter oficial del turismo buscaba generar un compromiso nacional, el eslogan «Protegiendo al turista se sirve al país» permite ver por un lado la importancia que ya se le daba a esta actividad y, por otro, el continuo intento de sensibilizar y organizar a la población hacia «adecuadas» conductas hacia al turista (p. 58).

La última sesión de la CNdT fue el 28/2/1967, pues a partir de allí pasó a actuar la Dirección Nacional de Turismo (DNT) en la órbita del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo. Entre las principales causas por las cuales la CNdT dejó de funcionar —siendo las de mayor visibilidad la inoperancia de las sesiones y la poca frecuencia de las reuniones— se deben mencionar las carencias presupuestales, así como las dificultades para disponer de personal capacitado.

Sobre la situación institucional que tenía el turismo en el país, muchas fueron las sugerencias que se realizaron atendiendo a los diagnósticos realizados —que en cierta medida incidieron en los cambios institucionales— entre las que cabe señalar la siguiente opinión sobre el tema:

Uruguay necesita una organización que administre con efectividad las líneas de crédito recomendadas y que también organice con efectividad los trabajos técnicos necesarios [...] Esta organización debe contar con cierta elasticidad. [...] recomendamos que se establezca una organización provisoria de turismo que se ocuparía de estas operaciones durante un período de más o menos cinco años [...] podría ser una Comisión Provisoria de Turismo. Podría contar con un Directorio que represente las distintas reparticiones del Estado y la comunidad, cuya cooperación sería esencial para el éxito del programa turístico de temporada baja (Smith, 1972, p. 83).

En este sentido, la consultora C. Smith planteaba una serie de recomendaciones que contribuirían a un mejor accionar de los organismos del Gobierno encargados del turismo para lo cual sostenía que era necesario buscar «asistencia para otorgar el consejo y dirección necesaria al Gobierno respecto de la justificación económico-financiero para el desarrollo de la temporada baja [...]» (Smith, 1972 , p. 46).

Al tiempo que efectuaba una serie de sugerencias sobre la forma en que la DNT pudiera convertirse en una organización de turismo más efectiva, entre las cuales proponía preparar una legislación básica que brindara incentivos para que los uruguayos y extranjeros inviertan en la industria turística.

En opinión de Ballefín (1974), era necesario crear dentro del ámbito de la DNT un Instituto de Investigaciones Técnico-Turístico, el cual basaría su organización y recursos bajo la posible forma de cooperación técnica no reembolsable.

En el comentario del informe final de OEA (1973) se afirmaba que Uruguay continuará en el futuro dependiendo del turismo para la obtención de divisas y para oportunidades de empleo: «Si el país superara las limitaciones que analiza el estudio, los viajeros de la región entrarían a Uruguay en cantidades crecientes. *Para cumplir estos objetivos, las instituciones de turismo en el sector público requerirán ser fortalecidas¹⁴*» (OEA, 1973, pp. 85-86). Para lo cual, planteaba la necesidad de la formación de una Corporación de Turismo, puesto que esta idea no había sido recogida en la propuesta de ley de turismo, lo que se complementaba con la recomendación de que el sector público debería brindar créditos al sector turístico.

En 1967, mediante la Ley n.º 13.640, se creó la Dirección Nacional de Turismo (Programa 9.09) como Unidad Ejecutora del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo. Posteriormente por el artículo 124 de la Ley n.º 13.737 se le confieren funciones de asesoramiento.

Funciones
DNT

- realizar y ejecutar los programas de desarrollo turístico, luego de someterlos a consideración del Ministerio,
- investigar sobre demanda y oferta turística,
- asesorar al sector público y privado en materia turística,
- registrar y controlar a los prestadores de servicios turísticos,
- fijar y controlar los precios y tarifas de los servicios turísticos,
- realizar y proporcionar la publicidad e información oficiales en materia de turismo y coordinar las que realicen las organizaciones públicas o privadas,
- conservar la riqueza natural, artística, histórica y cultural del país.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley n.º 13.737

De todas maneras, esta nueva figura institucional no duró demasiado puesto que en 1974 mediante la Ley n.º 14.218 se suprimió el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, lo que significó que la DNT se hiciese cargo del control de la actividad turística con un Consejo Nacional de Turismo, pasando a depender ahora del Ministerio de Industria y Energía (decreto 574/974). No encontrándose una adscripción fija para la DNT, lo cual demuestra de alguna manera que esa debilidad institucional —de la que se venía hablando por décadas— se mantenía.

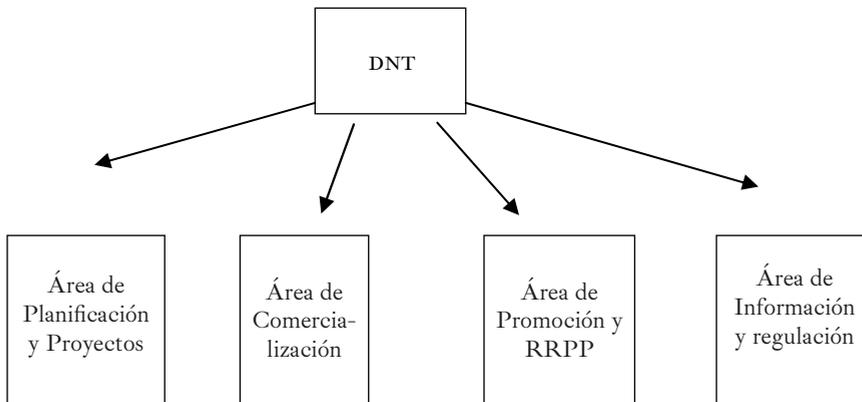
A pesar de todas las recomendaciones, se señalaba que el presupuesto de la DNT era sumamente insuficiente, pues en 1976 disponía de N\$ 1 019 000

14 Itálicas del autor.

más N\$ 1 860 000 que provenían del Fondo de Fomento. Dicho monto debía hacer frente a las necesidades de un país que recibía aproximadamente 600 000 turistas y, además, la mitad del presupuesto era destinado a los sueldos de los 120 empleados del organismo, de los cuales según el informe de OEA (1978) solo 8 eran profesionales y 9 especializados.

Tal vez, esta fue una de las razones por las cuales el mismo informe sostenía que la DNT debería tener una estructura con la siguiente integración:

Figura 1. Propuesta de organigrama de la DNT (1978)



Fuente: elaboración propia a partir de OEA, 1978

Se puede afirmar que en los primeros años de actuación de la DNT se centró en preparar la Ley de Turismo y su regulación para ordenar las actividades de las agencias de viaje, en el ordenamiento de la hotelería en Montevideo así como en la promoción e información y otorgamiento de subvenciones para diversas actividades vinculadas al turismo. Sobre el tema de la promoción, todas las fuentes coinciden en que el material elaborado era de buen nivel pero que tenía serios problemas en la distribución en los diferentes mercados.

De las recomendaciones dadas por el informe de la OEA, se ponía especial énfasis en lo que denominaba «estrategia institucional», la cual debía ser asumida por la DNT en cuanto a su propia estructura pero también eran necesarias decisiones de nivel ministerial para jerarquizar el sector técnicamente, dándole identidad en la Oficina Nacional de Planificación y en el propio ámbito del Ministerio. Para esto las acciones a emprender eran: 1) planificación del sector turismo y 2) formulación y evaluación de proyectos turísticos.

En cuanto a lo propio de la DNT debía, en primer término, realizar una reorganización interna que pasaba por reducir el personal dando de baja a aquel que no tenía formación específica e incorporar nuevo personal en los niveles técnico superiores y capacitar a los empleados que se mantuviera.

En segundo lugar, crear áreas técnicas como: a) «marketing» o comercialización vinculada a relaciones públicas y estudios publicitarios; b) ampliar el área de planificación a planificación y proyectos, introduciendo una sección de asesoramiento y evaluaciones de proyectos hoteleros y afines; c) crear un área de capacitación turística para los niveles de servicio, medio y gerencial y técnico; d) incremento de los recursos de que dispone la DNT, y e) estructuración de un sistema técnico-administrativo zonal.

El trabajo en materia turística en las regiones más alejadas había sido encomendado al Plan No.RIO.NE (Norte del Río Negro) —que estaba organizada por el Comando de la División de Ejército III— y tenía como cometido fomentar el desarrollo de la zona correspondiente a su jurisdicción, que comprendía los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Rivera y Tacuarembó. En materia de turismo, desarrollaba una acción dirigida a la mejora de los servicios de información y atención al turista y había incursionado con algunas medidas promocionales (OEA, 1978).

En la propuesta de fortalecimiento institucional, el informe de la OEA refería al sector privado como principal interlocutor con la DNT. Por lo cual, sugería que era necesario apoyar a este sector para la concreción de una Cámara Nacional de Turismo¹⁵ y su participación en el Consejo Nacional de Turismo.

La formación de la Cámara requeriría del fortalecimiento de las instituciones de los diversos sectores puesto que existían varios agrupamientos sectoriales pero no uno que los agrupara a todos, entre las existentes en ese momento se señalaban como las más representativas: el Centro de Hoteles, Restaurantes y Afines de Punta del Este, la Asociación de Hoteles y Restaurantes del Uruguay, el Centro de Hoteleros y Anexos de Piriápolis, la Cámara de la Industria Hotelera Turística del Uruguay (CHITU) y la Asociación Uruguaya de Agentes de Viajes (AUDAVI).

En este sentido, el informe expresaba que:

[...] la acción de estas asociaciones se ve debilitada por la inexistencia de un ente aglutinador, que debería ser una Cámara Nacional de Turismo. El diálogo con el sector oficial se fortalecería al haber un único interlocutor que planteara al gobierno los problemas de la actividad privada [...] Hoy la existencia de planteos no compatibilizados de hoteleros, agentes de viaje, transportistas, etc., dificulta la acción oficial y restringe la posibilidad de encarar programas conjuntos (OEA, 1978, p. 292).

15 La Cámara Uruguaya de Turismo aprobará sus estatutos recién en 1993.

La ley de Turismo

La actividad turística transitó casi todo el siglo XX sin una ley específica que la regulara. Fue recién en diciembre de 1974 que el Consejo de Estado aprobó la Ley n.º 14.335 denominada Turismo.

Ella fue producto de un asesoramiento del Programa de Desarrollo Turístico de la Secretaria General de la OEA, el cual produjo dos informes: 1) el anteproyecto de Ley de Turismo y 2) los anteproyectos de reglamentación de las agencias de viajes y de empresas de arrendamiento turístico.

La ley declaraba al turismo como factor de desarrollo económico y social siendo una actividad de interés público (art. 1.º), definiendo las competencias del Estado al cual le corresponde de acuerdo al su artículo 3.º:

[...] la orientación, el estímulo, la promoción, la reglamentación, la investigación y el control del turismo y de las actividades y servicios directamente conectados al mismo. La prestación, explotación y el desarrollo de actividades y servicios calificados como turísticos corresponden a la actividad privada. No obstante, el Estado, por razones de orden público, o cuando considere necesaria la explotación de actividades y servicios turísticos que los particulares no quieran o no puedan asumir, la tomará a su cargo (En www.parlamento.gub.uy).

También se establecían las competencias de la DNT, señalándose entre las más significativas: a) Preparar y someter a la consideración del Ministerio de Industria y Energía los proyectos y programas de desarrollo turístico; b) Asesorar al sector público y privado en materia turística; c) Realizar investigaciones y estudios sobre la demanda y oferta turística; d) Ejecutar los planes y programas nacionales de desarrollo turístico, en coordinación con los organismos pertinentes; e) Controlar la prestación de los servicios turísticos que sean proporcionados en todo el territorio nacional, pudiendo coordinar su acción con los organismos nacionales y departamentales; f) Realizar y proporcionar la publicidad e información oficiales en materia de turismo y coordinar las que realicen las organizaciones públicas o privadas, así como brindar el asesoramiento turístico en los puntos de ingreso al país; g) Llevar los registros de prestadores de servicios turísticos.

De acuerdo al artículo 8.º, se creaba el Consejo Nacional de Turismo el cual tenía funciones de asesoramiento en lo relacionado con la actividad turística, estaba presidido por el director de la DNT, y cuatro miembros de carácter honorario. Su funcionamiento fue bastante irregular y su accionar un tanto inoperante¹⁶.

Importa resaltar lo que establecía la ley en cuanto a las zonas prioritarias de desarrollo turístico (art. 16) las que quedan definidas como aquellas «[...] áreas de territorio que, por sus bellezas y recursos naturales, sus valores históricos, folclóricos o culturales o por las características de su flora o fauna, signifiquen motivo

16 Este organismo fue varias veces nominado en la normativa uruguaya a partir de 1974 pero en realidad se puede afirmar que comenzó recién a actuar de manera sistemática a partir de 2005.

de atracción y retención del turista» (recurso en Internet accedido el 24.6.2016 en www.parlamento.gub.uy).

Aunque si bien la definición es amplia, en el artículo siguiente se reafirmaba la política centralista del Gobierno al sostener que las zonas que fuesen declaradas de interés turístico serían atendidas mediante convenios entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales, lo cual está en total detrimento de las autonomías locales conquistadas en otros aspectos en un largo proceso desde las primeras décadas del siglo XX.

Por el artículo 18, se creaba el Fondo de «Fomento del Turismo» que estaba destinado a la realización de planes de propaganda y publicidad a las acciones relativas al desarrollo y uso de recursos, promoción y control de servicios turísticos así como a la formulación y realización de planes, proyectos y programas turísticos.

En el capítulo VIII —Disposiciones varias— se declaraba de interés nacional las actividades del sector turismo y en función de ello se le otorgan los beneficios promocionales previstos en la Ley de Promoción Industrial, n.º 14.178, del 28/3/1974, para lo cual se agrega a esta última ley el literal e) que expresa lo siguiente: «Incrementar la incidencia económica del sector turismo mediante el mejoramiento y ampliación de la infraestructura turística nacional» (recurso en Internet accedido el 27.6.2016 en www.parlamento.gub.uy).

La ley de Turismo necesitaba de otros instrumentos que acompañaran el funcionamiento que pretendía dársele a la actividad turística; en virtud de ello, se sancionaron otras leyes y decretos que actuaron de manera complementaria.

En ese sentido, se menciona la ley n.º 14.575 de octubre de 1976 llamada de «Hoteles» por la cual se dictan las normas para los contratos de hospedaje. En su artículo 1.º, expresaba:

Los propietarios o administradores de los hoteles y hoteles residenciales, cualquiera sea su categoría, que hubieron contratado o contraten la ocupación de una o varias habitaciones, departamento o suites con el fin de hospedaje y si las partes nada hubieron pactado expresamente en cuanto al plazo de duración del contrato sea este verbal o escrito podrán reclamar la entrega de las habitaciones, departamentos o suites ocupadas por el huésped dentro del término que se establecerá en función del período o medida del tiempo que regule los pagos (recurso en Internet accedido el 30.6.2016 en www.imp.com.uy).

A su vez, el Consejo de Estado reguló el funcionamiento de las agencias de viaje mediante el decreto 451/76 del 15/7/1976 al igual que el funcionamiento de las empresas de arrendamientos turísticos por el decreto 577/977 del 19/10/1977. La normativa referida anteriormente fue complementada por el decreto 119/77 el cual brindaba facilidades aduaneras en materia de introducción temporaria de efectos personales y vehículos de turistas extranjeros, lo cual sin duda fue beneficioso para agilizar el ingreso temporario de pertenencias de turistas y automotores.

Otro decreto que merece interés —que si bien es de finales del período de la investigación pero que tendrá repercusiones en las décadas posteriores— es el 788/986 por el cual se declaraba de interés nacional el proyecto de inversión en el sector hotelero que consagraba las primeras exoneraciones fiscales para las inversiones en la industria turística. Por este, se declaraba de interés nacional la actividad de inversión en el sector hotelero, en las categorías «Hoteles» y «Paradores y Moteles» (recurso en Internet accedido el 30.6.2016 en www.impo.com.uy).

Por su artículo 2 se exoneraba:

[...] en forma total de recargos, incluso el mínimo, derechos y tasas consulares, Impuesto Aduanero Único a la Importación, Tasa de Movilización de Bultos y en general, todo tributo cuya aplicación corresponda en ocasión de la importación, incluso el Impuesto al Valor Agregado, a los materiales necesarios para la construcción de Hoteles Paradores y Moteles o la ampliación o realización de mejoras en los ya existentes, siempre que dichos materiales no sean competitivos con los producidos por la industria nacional (Recurso en Internet accedido el 30.6.2016 en www.impo.com.uy).

La jerarquía ministerial

Si bien la creación del Ministerio de Turismo, como tal, deberá esperar hasta el regreso a la vida democrática del país en 1985, parece necesario enmarcarlos en los nuevos planteos que con respecto a la actividad turística emitían los organismos internacionales en esta década.

En este contexto se consideran los emanados de la Organización Mundial del Turismo (OMT)¹⁷ en la década de los ochenta y que brindan determinadas recomendaciones a los países. En este sentido, un estudio realizado por esta organización en 1983 definía que los objetivos:

[...] que deben alcanzarse para que el turismo pueda ocupar el puesto que le corresponde en las sociedades modernas, y examinar la manera cómo el turismo puede contribuir al desarrollo y a la expansión de las sociedades nacionales, especialmente a los niveles social, cultural, educativo, económico y político (OMT, 1983, p. 1).

El documento sostenía cuál era el rol del turismo en las sociedades nacionales, a partir de dos premisas que eran:

- a. estimular a los Estados a crear las condiciones generales de existencia que permitan a los ciudadanos alcanzar cierta calidad de vida;
- b. constituir un factor importante del desarrollo económico teniendo en cuenta, especialmente, que el turismo nacional desempeña un papel importante en el equilibrio económico entre las diferentes regiones.

Y cuando refiere a la responsabilidad de los Estados distinguía distintos niveles:

a) Velar por la calidad de la vida. [...], b) Velar por el acceso del derecho a las vacaciones pagadas. En la ordenación del tiempo de trabajo que, sin dejar de respetar las normas de productividad, deba corresponder a la nueva definición de la calidad de la vida (conviene pues, al triple nivel de las vacaciones, de los fines de semana, y del horario cotidiano, permitir a los individuos disponer de un tiempo libre más coherente con sus necesidades y su trabajo), c) En la vigilancia y control que los Estados deben efectuar para asegurar la adecuada y justa aplicación del derecho a las vacaciones pagadas y de las reglamentaciones correspondientes, d) En la acción de información que los Estados deben realizar entre los numerosos derechohabientes, para que estos últimos tomen conciencia de la realidad de sus derechos y puedan efectivamente disfrutarlos (OMT, 1983, p. 8).

Otro documento de la OMT editado en 1985 destacaba el concepto de democratizar la cultura y el turismo —retomando la Declaración de México— cuando sostenía:

La cultura procede de la comunidad entera y a ella debe regresar. No puede ser privilegio de élites ni en cuanto a su producción ni en cuanto a sus beneficios. La democracia cultural supone la más amplia participación del individuo

17 En adelante OMT.

y la sociedad en el proceso de creación de bienes culturales, en la toma de decisiones que conciernen a la vida cultural y en la difusión y disfrute de la misma (OMT, 1985, p. 10).

Esta síntesis de las opiniones que tenía la OMT —que formaban parte del discurso internacional— comenzada la década de los ochenta describían parte del contexto en el cual se resolvió, finalmente, la creación de un Ministerio específico en Uruguay.

Cuando el país vuelve a la vida democrática a partir del 1.º de marzo de 1985, en lo que hace a la política económica, de acuerdo con lo expresado por H. Bonilla (2008) adoptó una postura diferente recurriendo a «[...] una actitud activa por parte del Estado en el ejercicio de la conducción económica» (p. 79).

En cuanto a la economía en el período 1985-1990, en opinión de F. Antía (2003) «[...] no se concretaron reformas estructurales e institucionales de importancia y se pusieron en marcha algunos de los regímenes de promoción sectorial tendientes a promover la inversión en determinadas actividades o sectores (Zonas Francas, hotelería y forestación)» (p. 132). Por lo cual, dentro de esas reformas se debe considerar la creación del Ministerio de Turismo en 1986.

Si bien se reconoce que el turismo había entrado dentro de la jerarquía ministerial al establecerse en la Constitución de 1967 en el Capítulo de «Disposiciones Transitorias y Especiales» en el ítem e) la creación del Ministerio de Trabajo, Comunicación y Turismo, en el que quedaba adscripta la CNdT con cometidos específicos.

En 1974, mediante la Ley n.º 13.640, se establecía la DNT como el Programa 9.09 una unidad ejecutora del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo. Posteriormente por la Ley n.º 14.218 del 11/7/1974 en su artículo 2.0 se suprime el Ministerio referido anteriormente y mediante el decreto 574/974 las competencias en materia turística pasan al Ministerio de Industria y Energía. Esto, sin lugar a dudas, demuestra el escaso peso que tenía en el gabinete el turismo dado que no encuentra un marco institucional que lo respalde por demasiado tiempo. En 1986, a un año de restablecida la vida democrática en el país, se le otorgó al turismo rango ministerial mediante el decreto 189/986 fundamentando las razones de ello en el incremento de la actividad turística y su incidencia en los aspectos económicos y sociales del país. A la vez, que se hicieron consideraciones sobre lo inadecuado de su estructura en la organización del Estado, siendo esta una manera de dar respuestas a los temas que la actividad demandaba y teniendo como respaldo el acuerdo de todos los partidos políticos.

Competencias del MINTUR

1. La política nacional de Turismo;
2. Las cuestiones atinentes al turismo y lo que se relacione con ello en materias atribuidas a otros ministerios;
3. Fomento de las industrias del turismo;
4. Régimen, coordinación y contralor de turismo;
5. Fomento del turismo hacia el Uruguay y dentro de él;
6. Infraestructura turística;
7. Fomento, régimen y registro de hoteles, pensiones y afines, organizaciones promotoras de turismo, agencias de viajes, empresas de arrendamiento turístico y demás prestadores de servicios turísticos;
8. Las cuestiones atinentes a la atención del turista;
9. Zonas turísticas;
10. Congresos, conferencias, cursos, exposiciones, ferias y concurso referentes a su especialidad y promoción y estímulo de su realización;
11. Relaciones con los organismos internacionales de su especialidad.

El primer ministro de Turismo fue Dr. Alfredo Silvera Lima, perteneciente al Partido Colorado, quien actuó entre el 2 de abril de 1986 y el 2 de abril de 1987.

Posteriormente, el decreto fue convalidado por la Ley n.º 15.851 de 24.12.1986, que mediante su artículo 83 creaba el MINTUR y en el artículo siguiente le asignaba las funciones que eran las mismas que lucen en el decreto referido.

Por los artículos 85 y 86 se mantienen los cometidos y las funciones que tenía asignada la DNT y se le transfieren los recursos humanos y financieros. De esta manera, finalmente, se cumplía con las sugerencias planteadas en los informes de la OEA (1973 y 1978) sobre la necesidad de darle al país un marco institucional adecuado.

Los lineamientos políticos del nuevo ministerio se vinculaban directamente con la política de fomento a la inversión que se basaron en los estímulos establecidos en las leyes de Promoción Industrial de 1974 —ya referida— y complementados por la ley de inversiones de 1988 y las normas de fomento a la inversión en el sector turismo a partir del mismo año referidas a la hotelería y complejos turísticos¹⁸ (Antía, 2003).

18 Las que no se analizan porque trascienden el período.

Con respecto a la importancia que tenía el turismo en 1986, se toman en consideración las expresiones dadas por el senador Dr. Hugo Batalla bajo la denominación de «TURISMO. Su importancia como industria en nuestro país» en la sesión de la Cámara de Senadores del 18/11/1986 quien luego de reconocer que en 1985 el total de divisas procedentes del turismo había ascendido a más de U\$S 235 000 000 y que en el período 1976 a 1985 el porcentaje de crecimiento de ingresos de divisas había sido de un 7,7 % acumulativo anual, pasando de dólares 68 000 000 en el año 1976, a U\$S 235 000 000 en 1985, expresaba lo siguiente:

Durante muchos años no ha existido en el país una real política en materia de turismo sino que, en general, los picos que en él se producen, ya sea hacia arriba o hacia abajo, han derivado de la relación de precios relativos; [...] Una de las industrias en que tiene mayor importancia la iniciativa privada es, evidentemente, el turismo. Sin embargo, puede afirmarse que, de parte del Estado, debe existir un impulso, un apoyo, un fomento, no solamente a una política de turismo que refiera a la visita a Uruguay de argentinos, brasileños, en fin, de extranjeros en general, sino también a una política de turismo social, que incentive realmente la posibilidad de que los uruguayos —inclusive y especialmente el sector de ingresos medios y bajos— puedan disfrutar también de vacaciones entendidas en el sentido cabal de la palabra; [...] La labor corresponde al Estado a través del Ministerio de Turismo y de las Intendencias, en su planificación, para favorecer la acción de una iniciativa privada que, lo ha demostrado, está dispuesta a participar de la gestión (Diario de Sesiones, n.º 158, tomo 303, 18.11.1986).

Las argumentaciones dadas por el legislador son sumamente interesantes y señalando diferentes dimensiones. En primer lugar, porque sitúa el aporte del turismo en la economía nacional en el año que se creaba el MINTUR. En segundo término, porque ponía énfasis en la tarea de planificación que le competía al nuevo organismo pero que debía ser realizada en coordinación con los gobiernos departamentales y con los actores del sector privado, lo que implicaba una visión que intentaba proyectar la inclusión de nuevas regiones del territorio nacional al sistema turístico. Finalmente, adquiere importancia el comenzar a abrir la discusión sobre un tema en el cual se trabajará en años posteriores como es lo concerniente al turismo social.

De todas maneras, más allá de la importancia de las competencias atribuidas al nuevo ministerio, se señala que desde los inicios tuvo una baja asignación presupuestal y falta de personal técnico ya que al número bajo de funcionarios se agrega que muchos provenían de otras reparticiones del Estado.

Tal es así que en un documento de discusión posterior elaborado por el propio MINTUR (1992) sostenía que:

Las limitaciones, que aún subsisten, de orden institucional, legal y financiero, hacen necesario el fortalecimiento de las atribuciones del Ministerio de Turismo en las áreas que le competen y en aquellas que directa o indirectamente le afectan. [...] debemos priorizar [...] [la] determinación de una política

y filosofía que identifique el método a través del cual se desarrollarán los mecanismos pragmáticos a utilizar por el Ministerio de Turismo (pp. 41-42).

Estas carencias señaladas anteriormente siguieron vigentes en años posteriores, en 1989 el encargado de convenios de esa repartición, J. Barceló, sostenía que mediante un convenio con Naciones Unidas estaban trabajando cuatro consultores para organizar internamente al Ministerio (Petrissans, 1989).

A continuación, refiere al rol del Estado que es quien debía planificar u orientar la actividad y sostenía que hasta el momento el desarrollo del turismo en el país estuvo sujeto a los impulsos de la actividad privada y que era hora de definir el relacionamiento de la actividad pública y la actividad privada.

Sobre este último tópico ya hacía bastante que se venía hablando, sin ir muy lejos en una entrevista realizada en 1989 al ministro de Turismo, José Villar, expresaba lo siguiente: «Finalmente estaba la coordinación del Ministerio con la actividad privada y con el resto del sector público, ya que estamos vinculados con diferentes reparticiones estatales relacionadas con el turismo [...]» (Semanao *Búsqueda*, 19/1/1989, p. 11).

CAPÍTULO 6. LOS PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICOS

En este capítulo se abordan los diferentes planes de desarrollo económicos que se diseñaron en el período de la investigación. Para el análisis se parte de la definición dada por E. del Acebo Ibáñez y R. Schlüter (2012) sobre planificación turística que expresa lo siguiente:

Es un proceso racional de toma de decisiones que implica una reflexión sobre las condiciones y repercusiones económicas, sociales, culturales, políticas y ecológicas de un territorio. Al mismo tiempo sienta las bases para las acciones futuras en la esfera del turismo con el propósito de establecer criterios, normas y alcanzarlos. La *planificación turística* debe ser flexible y adaptable a las circunstancias que pueden presentarse global y sectorialmente (p. 339).

Esta definición es sustancial para el estudio de la evolución de las políticas turísticas puesto que muchas de las acciones o estrategias que se adoptaron en este período tienen amplias repercusiones en la posterior trayectoria de diversas regiones del país, incluso algunas de las cuales se mantienen en la actualidad.

Por otra parte, se debe tener en cuenta la posición de los organismos internacionales sobre este tema, si bien anteriormente se reseñaron sucintamente algunos de los sustentados por la OMT, se considera oportuno tomar como punto de reflexión la visión que sobre los temas de desarrollo para América Latina tenía el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁹ hasta 1980.

Fue en este contexto donde se sucedieron los diferentes asesoramientos técnicos así como consultorías —analizados anteriormente— que se dieron en Uruguay para el caso concreto en materia turística pero también en otros sectores.

El BID entendía que América Latina estaba amenazada por el peligro de la disminución del crecimiento, en este sentido se sostenía que:

[...] los países con mayor potencial técnico y financiero deben estar preparados para cooperar con las naciones de tamaño mediano y más pequeñas en la selección de las soluciones más convenientes [...] Su cooperación debe expresarse a través de arreglos institucionales mixtos u otras formas de cooperación que aseguren una participación efectiva de los países pequeños en los beneficios de los proyectos [...] Se trata de formar equipos técnicos y administrativos y mano de obra calificada y de crear nuevas actividades económicas[...] (Ortiz, 1980, p. 9).

En 1977 en la Conferencia del BID de San Francisco se sostuvo que de los préstamos otorgados por el Banco —de los cuales los países latinoamericanos habían aportado 32 000 millones de dólares de su propio capital— abarcaban todos los sectores incluyendo al turismo. Esto fue ratificado en la Conferencia de Viena de 1979 cuando se expresa que:

En cuanto a las operaciones que tienen un efecto indirecto sobre el desarrollo de la ciencia y la tecnología cabe observar que el Banco actúa en casi todos

19 En adelante BID.

los sectores económicos y sociales de los países miembros: agricultura y pesca, industria y minería; energía; transporte y comunicaciones; saneamiento, desarrollo urbano; educación; ciencia y tecnología, pre inversión; *turismo y financiamiento de las exportaciones*²⁰. (Ortiz, 1980, p. 420).

En cuanto a la planificación turística en Uruguay, se señala que el primer plan nacional fue el elaborado por la CIDE para el período 1965-1974, el cual tendrá su influencia en los posteriores planes de desarrollo.

El diagnóstico inicial de la CIDE establecía dos componentes centrales sobre la importancia del turismo para el país, en primer lugar, como actividad económica sobre la cual expresa que «[...] es un fenómeno de origen reciente que dinamiza la actividad de otros sectores y en cuanto es externa aporta divisas al país» (CIDE, 1965a, p. 1). En segundo término, como actividad social pues «[...] constituye un instrumento de intercambio cultural que favorece el mejor conocimiento de los distintos grupos humanos» (CIDE, 1965a, p. 1).

Parte de un análisis del tráfico anual de turistas sosteniendo que en el período comprendido entre 1940-1964 la principal característica del mismo es «[...] abastecerse en el mercado casi exclusivo del Gran Buenos Aires» (CIDE, 1965a, p. 2) señalando que el 87 % de los turistas que ingresaron en el período referido fueron argentinos.

A partir de los informes de la CNdT correspondientes a la temporada 1962/1963, identificaba la distribución geográfica del turismo de la siguiente manera:

Tabla 6. Distribución geográfica de los turistas 1962-1963

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

Fuente: CIDE, 1965a

De acuerdo a la tabla anterior, se observa que 93,1 % de los turistas se relaciona con tres regiones bien determinadas: Montevideo (37,8 %), balnearios de

20 Itálicas del autor.

Maldonado (44,3 % sumados Punta del Este, Piriápolis y otros) y balnearios de Canelones (11 % Atlántida y otros). Esto implicaba que se centraba específicamente en la faja costera del Río de la Plata y del Atlántico y por lo tanto, era un turismo básicamente de veraneo.

A partir del análisis de la distribución geográfica por temporada, se colocaba el eje de la argumentación en los problemas que generaba el marcado acento de un turismo básicamente estacional, lo cual implicaba un «desarrollo unilateral de nuestras riquezas turísticas» (CIDE, 1965a, p. 4).

De acuerdo con ello, se comparte lo sostenido por Baracchini y Altezor (2015) con respecto a la consolidación conceptual del reordenamiento a nivel del territorio del país cuando expresan que:

El punto de salida de esa toma de conciencia política se concreta en el Informe de la CIDE [...] que redunda en los planes viales del MOP (Ministerio de Obras Públicas) de 1961 y 1965 y se concretan en esos años en las carreteras transversales (rutas 14²¹ y 26²²) y que apuntan a lo necesario descentralización territorial [...] (pp. 12-13).

La creación de las dos rutas mencionadas, que atraviesan el territorio nacional de oeste a este, contribuyó a una mejor conexión con los dos países limítrofes (Argentina y Brasil).

En el informe se puntualizaba, por primera vez, lo que se entendía como la «Riqueza Turística Natural», definiéndola como aquella que: «La integran todas las regiones geográficas con obras de infraestructura y equipamiento que hagan posible su uso turísticos, con demanda cierta de visitantes» (CIDE, 1965a, p. 7).

Realiza una clasificación de tres zonas, especificando las fortalezas y sus debilidades, las cuales se detallan a continuación:

Tabla 7. Clasificación de zonas según la CIDE

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

Fuente: elaboración propia a partir de CIDE, 1965a

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

Esta primera clasificación será sustancial para el futuro desarrollo del turismo en Uruguay, independientemente de las modificaciones que se hayan introducido en las décadas posteriores, pues esta zonificación —tal vez con otras denominaciones— permanece en la actualidad.

También reconocía que existían otras formas potenciales de riqueza, como por ejemplo, los monumentos, museos históricos, reservas forestales, parques nacionales, entre otros, que no integraban la oferta turística de la época lo cual podría obedecer a dos razones: una, que tienen un gran déficit de equipamiento y otra, que son «[...] consecuencias de una política turística indefinida a su respecto» (CIDE, 1965a, p. 8).

El plan diseñado por la CIDE tenía como principales objetivos, los siguientes:

- a. impulsar como primera prioridad el tráfico turístico proveniente del extranjero;
- b. transformar progresivamente la estructura de la demanda, orientándola hacia nuevos mercados sin descuidar el argentino;
- c. lograr la coordinación y contemplación de los instrumentos a utilizar en los sectores público y privado;
- d. alcanzar la consolidación de una «conciencia turística nacional» para lo cual se debería trabajar en tres dimensiones: el sector público (impulsando la política turística oficial), el sector privado (alentando la inversión y la promoción directa) y la población (valorando el fenómeno turístico como un factor de interés nacional).

También refería a las competencias que debía tener el Estado en las denominadas Zonas de Turismo expresando lo siguiente: «Al Estado le corresponde la fijación de estimular económica, financiera y tributariamente, las inversiones privadas que se sitúen en los centros reales de interés turístico» (CIDE, 1965b, p. 17).

Para lo cual reconocía que las inversiones requeridas se «[...] ajustaran a la demanda, previéndose para el sector privado un importante esfuerzo en materia de alojamiento» (CIDE, 1965b, p. 17) mientras que el sector público tendría a su cargo la propaganda, recepción, información y protección del turista.

En cuanto a las inversiones que debían realizarse, la CIDE planteaba que:

Se incluyen las obras de urbanización en nuevas zonas que quedan a cargo del Ministerio de Obras Públicas o de los Concejos Departamentales, según el tipo de obra. En Urbanización, se estima en \$10.00 el m urbanizado y calculado en 1000 ha las necesidades a urbanizar, se llega una inversión estimada en 100 millones de pesos con destino al acondicionamiento del territorio específicamente turístico. Respecto a *Nuevas Zonas*, su costo de puesta en valor turístico sería del orden de 100 millones de pesos en el decenio, para aquellas zonas aun no explotadas comercialmente (CIDE, 1965b, pp. 17-18)

En el apartado que refería a la Política Turística Nacional, señalaba que las posibilidades de expansión del mercado turístico (externo e interno) estarán determinadas por establecer una política turística en la cual le corresponde al Estado una acción directa y que, además, orientara la acción de los privados. Esa política turística se debería basar en cuatro pilares que eran:

- 1) Propaganda y promoción turística,
- 2) Política crediticia,
- 3) Política tributaria,
- 4) Aspectos institucionales.

Con respecto a este último punto, el plan sugería la creación de la DNT —en la órbita del Ministerio de Industria y Comercio— la cual debería disponer de los recursos materiales y humanos adecuados a la función a desempeñar. Entre sus cometidos debería hacer cumplir la política turística, coordinar el trabajo con el sector privado, articular acciones con aquellos organismos públicos que tuvieran vinculación con la actividad turística y establecer un equipo técnico que posibilitara continuar y ampliar los estudios que se habían venido realizando.

Lo establecido en el plan de la CIDE coincide con la opinión del Ec. A. Curiel (1966) cuando expresa que:

Pero si la política crediticia, la política turística y la política tendiente a incrementar las inversiones que aporta el sector turismo son coherentes con los objetivos de largo plazo de un plan de desarrollo, las distorsiones no tienen por qué producirse. El turismo, en la medida que pueda ser una forma de ingreso de divisas resolviendo básicamente problemas del comercio exterior, tendrá posibilidades de mejoramiento, por supuesto, siempre y cuando se efectúen las reformas de estructura que el país necesita [...] (en Martínez, 1969, p. 67).

En un sentido similar, se expresaba el Cr. R. Bianchi —técnico de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)²³ en 1969— si bien reconocía que el ingreso de dólares al país por concepto de turismo incidía sobre manera en el PBI y que esto podía generar condiciones de balanza de pagos favorables, e incluso cierta acumulación de capital se debía tener en cuenta que:

[...] sin embargo no es enteramente productivo: es un capital básico poco productivo, concentrado fundamentalmente en hoteles, un capital de alto costo en relación a su producto.[...] Lo importante es que en un momento de crisis para el país, el turismo aparece como un elemento para la conquista de divisas y la extensión del mercado, pero no más. El tratamiento que se dé al turismo no puede ser ajeno, a un plan de desarrollo global. Primero, hay que trazar la estrategia de desarrollo del país, y el sector turismo debe estimularse de acuerdo con esa estrategia nacional. Tendría que existir un plan de desarrollo completo para decidir qué importancia (en Martínez, 1969, p. 67).

Los planes nacionales de desarrollo posteriores al de la CIDE —que se incluyen en el período de análisis— incorporan en su enfoque los temas relacionados con el turismo; ambos fueron implementados durante de la dictadura militar.

23 En adelante OPP fue creada por la Constitución de 1967 y era la continuación de la CIDE, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo.

Es necesario señalar que en la década de los setenta las concepciones neoliberales de desarrollo adquirieron un papel preponderante en la mayoría de los países de América Latina, donde se otorgaba una confianza ilimitada en el rol optimizador del mercado, lo que implicó la adopción de estrategias de mayor apertura comercial, financiera y de reducción del papel del Estado.

En este contexto, el segundo Plan Nacional de Desarrollo²⁴ fue el que corresponde al período 1973-1977, elaborado por la OPP en 1972 y aprobado por el Poder Ejecutivo en abril de 1973, unos meses antes del golpe de Estado.

De acuerdo a lo sustentado por J. Yaffé (2010), el PND pretendía superar el estancamiento económico mediante una:

[...] estrategia de dinamización de la economía basada en la iniciativa privada (repliegue estatal, fin del proteccionismo arancelario y los subsidios), la apertura comercial y financiera al exterior, la inversión extranjera directa y las exportaciones de productos agropecuarios tradicionales. (p.2)

En opinión de J. Yagüe y J. Díaz-Puente (2008), este plan tenía una clara influencia del pensamiento económico liberal, en el entendido de que el desarrollo sería encauzado por la actividad empresarial, en régimen de iniciativa privada. Y además se enmarcaba en:

Las corrientes regionalizadoras se hacen sentir y se adscriben a las teorías del desarrollo imperantes que insistían en la necesidad de constituir polos de desarrollo que extendieran los beneficios del progreso, basándose en diagnósticos de áreas locales o regionales (Arocena, 1992). Desde una visión optimista del desarrollo se recomendaba la planificación regional como vía para la utilización óptima de los recursos, y en este sentido aparecen numerosos trabajos, aunque ninguna de las propuestas llegó a ser finalmente aplicada en su vertiente de reorganización del territorio (p. 256).

Este nuevo PND, parte de un diagnóstico sobre la demanda turística del período 1960- 1972, donde se puede observar que el tráfico anual de turistas al Uruguay se había estancado a partir de 1965 en una cifra de 600 000 visitantes. Ante tal situación, se planteaba como meta llegar en 1977 a unos 960 000 turistas procedentes del exterior.

El diagnóstico era bastante similar al realizado por la CIDE, aunque en este se señalaba que la procedencia de argentinos se situaba en el 75 % y había aumentado levemente la participación de los turistas brasileños. Se mantenían los problemas generados por la marcada estacionalidad del producto turístico «sol y playa», los destinos preferidos también eran los mismos (Montevideo, Punta del Este, Piriápolis y Atlántida) aunque sobre finales de la década comienza una marcada preferencia por Punta del Este sobre los demás y también comienzan a integrarse otras zonas del interior del país.

El objetivo principal del Plan era reestructurar y reforzar los servicios turísticos que debía prestar la DNT y apoyar con créditos así como con diferentes estímulos al sector privado para obtener una oferta competitiva en calidad y precio.

24 En adelante PND.

Posteriormente al golpe de Estado (27/6/1973), se dieron los llamados «cónclaves gubernamentales»²⁵ que se realizaron en el segundo semestre de 1973 que tenían como premisa complementar y planificar la ejecución de la estrategia (objetivos e instrumentos) propuesta en el PND.

En este sentido, en el Cónclave de San Miguel (29/8/1973) en materia de turismo resuelve:

1. Encomendar al Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo y a la OPP la elaboración de la política de fondo para el sector turismo.
2. Dar primera prioridad a la sanción del anteproyecto de Ley de Turismo elaborado en el marco de dicha política impulsando su cumplimiento con decidida agresividad en procura de obtener una rápida respuesta positiva del sector.
3. Fomentar el interés del capital privado en esta industria, a fin de posibilitar el más rápido desarrollo del sector.
4. Dictar para la próxima temporada turística, las normas de ingreso de turistas, de forma de facilitar su entrada al país, unificando requisitos y exigencias de las distintas dependencias estatales, simplificando los trámites y brindando información y orientación clara y suficiente.

En cuanto a las zonas turísticas que el PND pretendía desarrollar las clasificaba en dos:

- a. aquellas que atiendan las tendencias de la demanda histórica;
- b. las que diversifiquen la oferta, tendiendo a eliminar los efectos del tráfico de temporada al captar nuevas demandas y a obtener mayores gastos turísticos al aumentar la estadía.

Por lo que se entiende que, si la estrategia de desarrollo turístico tenía como base el mejoramiento de la planta existente en zonas ya desarrolladas o en desarrollo, las prioridades mencionadas eran Montevideo, Punta del Este y Colonia.

Si se pensaba en una estrategia más audaz, que incorporara nuevos centros turísticos a la oferta, lo que requería mayor compromiso del sector público, se tomaba como prioritario el desarrollo de Santa Teresa y se mencionaba también la región Colonia-Carmelo y Termas.

Para poder cumplir con este objetivo las tareas que se debían desarrollar eran:

1. fomentar las siguientes zonas turísticas: de playas de Montevideo a La Paloma, playas oceánicas del departamento de Rocha, zona de Colonia-Carmelo, y región hidromineral del noroeste (termas del Arapey, Daymán y Guaviyú). Como herramienta se sugería crear una Comisión Interministerial integrada por tres delegados del Ministerio de Transporte, Comunicación y Turismo, el Ministerio de Obras Públicas y la Oficina de Planificación y Presupuesto;

25 Reuniones en las que participaban el Presidente de la República, sus ministros, el presidente del Banco de la República (BRU) y el vicepresidente del Banco Central (BCU), los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el jefe del Estado Mayor Conjunto, la cúpula del elenco civil-militar.

2. promover inversiones públicas y estimular las privadas;
3. clasificar los alojamientos, estimular y dar créditos a la actividad hotelera para construcción y equipamiento y controlar las tarifas de hoteles;
4. programar una campaña de promoción para conformar una verdadera clientela turística en Argentina y Brasil;
5. desarrollar oficinas de información en el exterior e interior del país;
6. realizar un reordenamiento institucional centralizando las actividades turísticas en la DNT quien tendrá la responsabilidad de programar, ejecutar y coordinar la política de desarrollo del turismo;
7. elaborar un proyecto sobre Escuela de Turismo para capacitar en los siguientes campos: expertos en turismo, operadores en turismo y escuela de hotelería (Presidencia de la República, 1973-1977, pp. 31-57).

Finalmente, se planteaba el ordenamiento y clasificación de la hotelería y estudios detallados y ordenamiento de la para hotelería y otras formas de alojamiento turístico.

Antes de hablar del segundo PND que corresponde al período 1977-1982 es necesario hacer referencia a lo ratificado en el Cónclave Gubernamental del Balneario Solís de 1977, en el cual se adoptaron los lineamientos liberalizadores y aperturistas que comenzarían a plasmarse en agosto de 1978 cuando se implementó la liberalización del mercado de carnes y en octubre del mismo año cuando se comenzó a aplicar la nueva política cambiaria (Yaffé, 2010).

En cuanto al sector del turismo, del Cónclave surgieron los siguientes objetivos:

- 1) expandir el turismo extrarregional a partir de acuerdos de explotación conjunta de áreas de interés, preferentemente en la Cuenca del Plata;
- 2) conservar los recursos turísticos y racionalizar su desarrollo;
- 3) desarrollar el turismo interno.

Como se puede observar, ninguno de estos temas era nuevo —ya se venían explicitando desde la actuación de la CNdT— la cuestión de ampliar el mercado es un tema recurrente dada la histórica dependencia del mercado argentino. Igualmente sucedía con el desarrollo del turismo interno que también venía siendo planteado desde la misma época, ya que era una manera de propiciar el desarrollo de otras zonas del territorio nacional así como de usar las infraestructuras improductivas a lo largo de todo el año. Dichos planteos, tenían un tinte un tanto más nacionalista dado por la impronta del gobierno militar.

Estos lineamientos se plasmaron en el PND 1977-1982, en el capítulo 9 que refería al turismo, en el cual se entendía que la posición del turismo en el sector externo lo situaba entre los principales rubros de exportación con porcentajes que lo ubicaron entre los más importantes generadores de divisas para el país.

Con referencia al empleo generado por actividades directamente relacionados con el turismo, se estimaba que podría llegar hasta aproximadamente 34 200 personas, es decir, a un 2,5 % de la población económicamente activa del país.

En este sentido, a los efectos de mantener e incrementar el papel del turismo en el desarrollo nacional —reconociendo su participación en el producto bruto nacional, las exportaciones y el empleo y su impacto en el territorio nacional— se establecían los objetivos para el desarrollo del sector:

- 1) incrementar los ingresos producidos por el turismo receptivo;
- 2) conservar los recursos turísticos y ordenar su desarrollo;
- 3) desarrollar el turismo interno y la recreación.

La estrategia para poder cumplir con ellos de acuerdo con el PND implicaba: la elaboración de una política turística, fomentar el interés del capital privado en esta industria, fomentar zonas turísticas, y campañas de promoción en la región.

Esta posición era coincidente con lo sostenido por el informe de la OEA (1978) cuando al reconocer el rol del turismo en el desarrollo del país —dado su participación en el producto bruto nacional, las exportaciones y el empleo y su impacto en el territorio— afirmaba que: «[...] debemos incrementar los ingresos producidos por el turismo receptivo, pero hay que conservar los recursos y ordenar su desarrollo y desarrollar el turismo interno y la recreación [...]» (p. 295).

De acuerdo con estas premisas, las políticas a seguir que pretendía el PND eran las siguientes:

1. Promover el desarrollo de áreas turísticas tendientes a diversificar la oferta y contrarrestar la estacionalidad de los ingresos.
2. Intensificar el desarrollo de áreas prioritarias para lograr su óptima utilización, cuidando su imagen de centro turístico internacional.
3. Fomentar el interés del capital privado en esta industria, a fin de posibilitar el desarrollo más rápido del sector.
4. Impulsar agresivamente el cumplimiento de la Ley de Turismo a fines de obtener una rápida respuesta del sector.

5. Continuar realizando campañas de promoción de turismo, de acuerdo con el volumen potencial de los ingresos, tanto en la región como en mercados extrarregionales.
6. Capacitar al personal de la actividad turística, tanto de los organismos públicos como de las empresas privadas (en Presidencia de la República, 1981).

Las políticas turísticas definidas en esta época estaban vinculadas, a su vez, con lo que fueron las «grandes obras del Estado» —llamadas así por el gobierno militar— cuando aludían a los grandes emprendimientos en infraestructura.

En opinión de Nahum *et al.* (1991) lo que más se destaca en este período fueron las relaciones con los países limítrofes (Argentina y Brasil) los cuales también se encontraban bajo regímenes militares y que se ponían en evidencia mediante los acuerdos para la construcción de puentes y carreteras que facilitarían los desplazamientos entre los tres países. Los más significativos fueron:

1. el puente Internacional de la Concordia, sobre el río Cuareim, que une las ciudades de Artigas y Quaraí que fue inaugurado en 1968²⁶;
2. el puente internacional General José Artigas que conecta Paysandú-Colón, habilitado en 1975²⁷;
3. el puente internacional Libertador General San Martín, que comenzó a construirse en 1972 y se inauguró en 1976, uniendo las ciudades de Fray Bentos y Puerto Unzúe;
4. el puente internacional Salto Grande, que conecta las ciudades de Salto y Concordia, quedó habilitado el cruce de vehículos en 1982;
5. la represa de Salto Grande²⁸.

En cuanto a este último, ya el informe de la OEA de 1978 señalaba que se había encomendado al Instituto de Integración para América Latina (INTAL) elaborar un programa binacional para el desarrollo turístico de la represa. Para lo

26 Tiene una extensión de 760 metros, estando la mayor parte en territorio uruguayo, un ancho de 11,6 metros (8,2 m para vehículos y dos aceras para peatones de 1,7 m), 2 m de altura sobre el nivel de la máxima crecida y 15 m de luz.

27 Quedó habilitado el 10 de diciembre de 1975. Tiene un largo de 2360 m integrados por 460 m de viaducto uruguayo, 335 m de puerto principal y 1565 m de viaducto argentino. Su altura es de 34 m sobre el cero del río, tiene una calzada de 8 m de ancho y veredas de ambos lados de 1,80 m. El puente tiene tres luces, dos de 97,50 m y una de 140 m.

28 Una represa de 39 m de altura, que formará un lago embalse de 78 300 ha. Dos centrales hidroeléctricas, interconectadas, con una potencia total instalada de 1 890 000 kilovatios y un promedio de generación media anual de 6700 millones de kilovatios hora. Cada una de las dos centrales ubicadas sobre las márgenes argentina y uruguayas, estarán equipadas con 7 turbinas, tipo Kaplan, de 135 000 kilovatios por unidad (14 turbinas en total). Un canal de navegación de 12 km construido sobre margen argentina, que prolongará la navegabilidad del río Uruguay en 144 km aguas arriba de la presa hasta Bella Unión (Artigas, Uruguay) y Monte Caseros (Corrientes, Argentina) para embarcaciones de hasta 9 pies de calado. Una extensa red de transmisión eléctrica, que alimentará la demanda energética de la ROU y del litoral argentino y completará la interconexión entre los sistemas eléctricos de ambos países.

cual se sugería que mientras durara la construcción de la represa se identificaran las visitas al obrador, manteniendo un servicio de transporte desde la ciudad de Salto que posibilitara el acceso de los turistas y que, además, debía crearse un centro de interpretación.

En opinión de Bonilla (2008), en este período existió una mayor inversión en obra pública, siguiendo la máxima de «gobernar es construir» produciendo un efecto de *crowding out*²⁹ de la inversión privada.

La construcción de estas obras (puentes internacionales, represas) sumado a las rutas transversales, en opinión de Baracchini y Altezor (2015) significaron:

[...] el comienzo de la descentralización del ordenamiento territorial terrestre y un nuevo enfoque de ordenamiento regional. Se inicia un largo proceso de descentralización de diversos campos incluidos los político-administrativos, que apostaron a un nuevo concepto, una nueva modalidad integracionista a escala de un ordenamiento territorial regional (p. 53).

Desde el punto de vista turístico, estas obras de infraestructura posibilitaron la integración del territorio nacional con Argentina mejorando la conectividad terrestre, facilitando así por esos medios el ingreso de turistas del principal mercado emisor y la posibilidad de consolidar el turismo interno en la zona del litoral del país habilitando también la salida de los turistas nacionales. A su vez, facilita el pasaje de turistas brasileros a Argentina, con la aspiración de que permanecieran algunos días en el país.

A continuación se realiza un comparativo de los PND a partir de determinados temas predefinidos:

Tabla 8. Comparativo de los tres planes nacionales

Tema	CIDE	PND 1973-1977	PND 1977-1982
Importancia Del turismo	-Actividad económica -Interacción cultural	-Actividad Económica	-Actividad económica
Diagnóstico	-Flujo de turistas -Estacionalidad -Zonas preferidas	-Flujo de turistas -Deficiencias de la infraestructura turística	NO
Áreas Prioritarias	-Balnearios -Serrana -Termal	-Demanda histórica (Montevideo/Punta del Este/ Colonia) -Diversificación (Santa Teresa, Colonia-Carmelo y Termas)	-Litoral del río Uruguay

29 Conocido también como efecto expulsión y que se define por generar un efecto desplazamiento, en la cual la deuda pública desvía la inversión del sector privado.

Tema	CIDE	PND 1973-1977	PND 1977-1982
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> -Impulsar tráfico -Buscar nuevos mercados -Coordinación públicos/privados -Consolidar conciencia turística 	<ul style="list-style-type: none"> -Reestructuración de servicios turísticos -Apoyo crediticio -Estimulo al sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> -Incrementar ingresos por turismo receptivo -Conservar los recursos turísticos y ordenar su desarrollo -Desarrollo del turismo interno y recreación
Política Turística	<ul style="list-style-type: none"> -Propaganda y promoción -Política crediticia -Política tributaria -Aspectos institucionales 	<ul style="list-style-type: none"> -Promoción -Reordenamiento institucional -Inversiones públicas y privadas -Capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> -Contrarrestar la estacionalidad -Intensificar áreas prioritarias -Fomentar inversión privada -Promoción -Capacitación

Fuente: elaboración propia

A modo de síntesis, se puede sostener que el diagnóstico realizado por la CIDE y muchas de sus propuestas fueron una matriz intelectual para los siguientes planes.

De la tabla 8 surgen algunos lineamientos que serán claves para el desarrollo del turismo en el país. En primer lugar, existe coincidencia entre ellos sobre la importancia de la actividad en la economía nacional. Como cuestión central aparece la definición de áreas prioritarias que son prácticamente las mismas (balnearios, termas, Colonia y zona serrana), criterio que permanece hasta la actualidad en las políticas definidas al inicio del siglo XXI. Al tiempo que si bien las estrategias empleadas algunas veces fueron diferentes, se puede afirmar que la política turística de este período se centra básicamente en cuatro pilares:

1. Promoción
2. Política tributaria
3. Política crediticia
4. Capacitación

CAPÍTULO 7. FOLLETOS Y PRENSA

En este capítulo se analizan artículos de prensa y folletos a los efectos de ver cómo se planteaba la propaganda sobre el desarrollo del turismo en el país, cuáles eran sus fortalezas y debilidades.

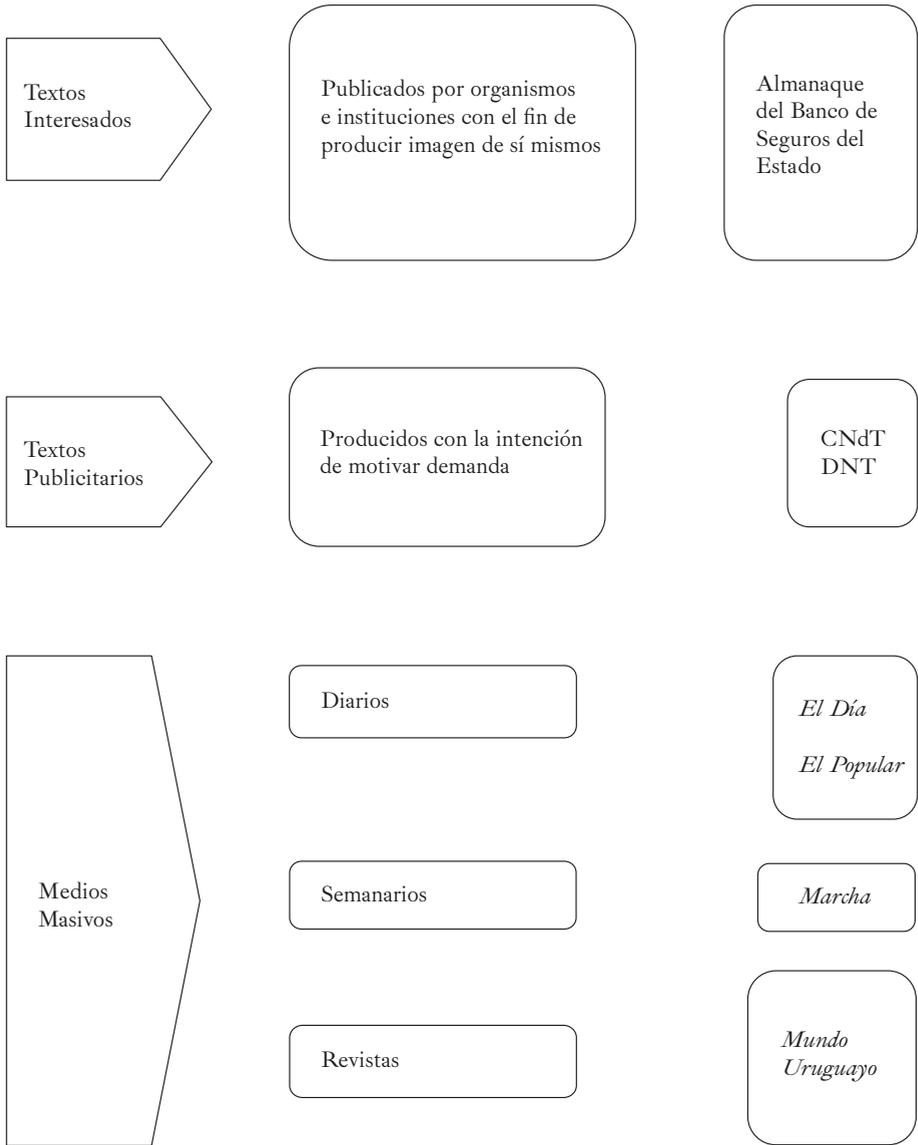
De acuerdo con la clasificación planteada por del Acebo y Schlüter (2012) se entiende como propaganda al «complejo de comunicaciones que, a partir de una difusión más o menos amplia tiende a convencer a una determinada población o público respecto de las bondades o conveniencia de una idea o conjunto de ideas, de un producto [...]» (p. 351). Estos autores destacan que las principales técnicas de promoción se pueden clasificar en: a) avisos; b) venta personal; c) misiones comerciales; d) viajes de familiarización y e) relaciones públicas.

A los efectos de esta investigación solo se considerará la categoría de avisos, la cual ha sido definida como «Mensajes en medios gráficos, televisivos, radiales, afiches en la vía pública, etc., y en estos se encuadran los folletos ampliamente utilizados en la difusión de las propiedades de los servicios turísticos» (del Acebo y Schlüter, 2012, p. 350).

Concretamente en el caso de los folletos, estos autores señalan que:

El *folleto* es una herramienta importante para la *promoción* al mismo tiempo que una útil fuente de información para el visitante potencial ya que ayuda a la elección del destino además de brindar una serie de datos sobre la localidad o región y los servicios que brinda. Con gran cantidad de significados y significantes (del Acebo y Schlüter, 2012, p. 191).

Dada la importancia del análisis las fuentes que se utilizaron en la investigación se las clasifica de acuerdo a lo sustentado por Callejo (2007):



Fuente: elaboración propia a partir de Callejo, 2007

El Almanaque del Banco de Seguros del Estado

El Almanaque del Banco de Seguros del Estado (BSE) es una publicación oficial del organismo que se distribuye gratuitamente entre sus clientes y es de circulación general. Se edita de manera ininterrumpida desde 1916 y es considerada una fuente documental importante por las variadas temáticas que trata.

Sobre el análisis realizado en el período de la investigación se pueden observar diferentes tópicos que tienen vinculación con la actividad turística de la época. En algunos ejemplares se definían concepciones que hacen al turismo y a la esencia del viaje, como lo relatado por D. Bordoli en la edición de 1979 cuando expresaba:

Todo viaje nos deja detrás de sí, por lo menos, un detalle inolvidable: puede ser el de un rostro entrevisto y que no tornará a ver nunca jamás; el de un trozo de paisaje frente al cual experimentamos una no bien formulada euforia infantil, algo así como si viviésemos por vez primera (Almanaque BSE, 1979, p. 55).

En otros, se exponían los atributos que tenía el país como posible destino como expresa el artículo firmado por E. C. Relgis titulado «Un país del porvenir», donde el autor sostenía que Uruguay era el país más característico del futuro de América Latina y comenzaba enumerando las bondades de la ciudad de Montevideo al decir que:

[...] parece la gran cabeza de ese país verdeante. Un collar de playas que comienza en la hebilla maciza del puerto y se prolonga paralelamente a los muelles y la rambla, decenas de kilómetros punteado por las villas y los jardines (Almanaque BSE, 1979, p. 57).

Sobre el país en general, se lo presentaba de la siguiente manera:

Feliz imagen de un país que parece un rincón de tierra perdido en el inmenso continente americano, pero que es el mejor situado para vivir su vida, merced a sus productos naturales y a las manufacturas de otros continentes. [...] Porque el Uruguay se encuentra en una enrucijada de rutas mundiales y pueden recibir fácilmente, por el trueque equilibrado de sus productos, todo lo que necesita para el armonioso desarrollo de su población (Almanaque BSE, 1979, p. 57).

Por otro lado, resulta interesante observar los tipos de seguros que se ofrecían y que tenían relación con la actividad turística o con los viajes. En el ejemplar de 1965, se anunciaba el seguro para residencias veraniegas, casas de campo y ciudad en lo que hacía referencia a los cristales, el cual era un componente importante de estos tipos de construcciones. La publicidad enunciaba el siguiente texto:

[...] en todos los balnearios uruguayos abundan hoteles, chalets y edificios en los que predomina el uso de vidrios. Llamamos la atención a los propietarios en dichas zonas [porque] mediante una módica prima anual, el BSE cubre el riesgo (Almanaque BSE, 1965, p. 317).

En 1973, se anunciaban una amplia gama de seguros que cubría el departamento de cauciones incorporando artículos de lujo a la cobertura como lo eran

las joyas y las pieles pero, curiosamente, explicaba que era de aplicación no solo en el domicilio del contratante sino en los viajes que se efectuasen.

En el mismo año, se abrió la línea de cobertura para las embarcaciones de placer, el cual resguardaba:

[...] todo tipo de embarcaciones deportivas, ya sea de bandera nacional o extranjera, con la excepción de botes y chalanas. Las condiciones bajo las cuales están aseguradas la casi totalidad de este tipo de embarcaciones, cubren los riesgos de varada, naufragio, incendio, temporal, colisión con cuerpo fijo, móvil o flotante y riesgo a Terceros [...] (Almanaque BSE, 1973, p. 168).

En la década de los ochenta, comenzaron a incorporarse nuevas concepciones dentro de los criterios de seguros y las posibilidades que estos permitirían a sus beneficiarios, así en el Almanaque de 1981 una publicidad argumentaba que mediante un pequeño capital se podían cumplir con algunos de los deseos de la mayoría de los ciudadanos incluyendo un viaje a Europa, una casa en la playa, un automóvil, un nuevo mobiliario como una inversión que el beneficiario podía realizar. Es decir, todo aquello a lo que las clases medias aspiraban y soñaban en su vida cotidiana, poniendo énfasis en el tema de los viajes pero también en la «casa en la playa» que forma parte del imaginario turístico uruguayo y tendía a promover el turismo interno.

En 1984 aparecieron nuevas modalidades de cobertura para los seguros de viajeros que podían ser adquiridos en las agencias de viaje directamente y como llamativo eran presentadas como «[...] el más amplio que puede encontrar en el mundo, el de menor costo y de hace efectivo en el lugar donde Ud. se encuentre» (Almanaque BSE, 1984, p. 137).

Entre los beneficios de esta nueva modalidad de seguros, se señalaban las conexiones con seiscientos cincuenta ciudades donde con una simple llamada telefónica el usuario podría resolver todos sus problemas y resaltaba que mediante un único documento se asegura la vida, la integridad física, la salud y el equipaje. A lo que debía agregarse: asesamiento legal, adelanto de fianzas, gastos médicos con y sin internación, accidentes y cancelación de viaje. El concepto que intentaba transmitirse era que todo estaba previsto para ir y volver del viaje sin preocupaciones.

En segundo lugar, se señala la importancia que adquieren en las ediciones del Almanaque de estos años las grandes obras de infraestructura que se llevaron adelante en el país, las cuales fueron reseñadas en el capítulo sobre pnd.

De esta manera, se intentaba comunicar al público lo espectacular e importante de ellas, fundamentalmente las que referían a los puentes internacionales sobre el río Uruguay así como a las centrales hidroeléctricas. Ya en la edición de 1973 se presentaba en la tapa el diseño de la obra de Salto Grande bajo el título «Comisión Técnica Mixta de Salto Grande» así como las obras de navegación que se llevarían adelante.

Otro ejemplo puede verse en la edición de 1975, donde la tapa del Almanaque presentaba a la represa hidroeléctrica Paso Centurión (departamento de Cerro Largo).

En la edición de 1977 tiene por tapa una fotografía del Puente Internacional General José Artigas³⁰ (Paysandú-Colón) resaltando que es la «[...] primera obra de unión física entre Uruguay y Argentina, que vincula directamente las ciudades de Paysandú y Colón» (Almanaque BSE, 1977, tapa).

En el mismo ejemplar, se publicaban sendos artículos sobre los comienzos de la construcción de la represa de Palmar en el río Negro (entre los departamentos de Río Negro y Soriano) y sobre la represa de Salto Grande. En este último, además de las especificaciones técnicas sobre las centrales hidroeléctricas, refería a la importancia que tendrá la conexión entre Uruguay y Argentina, en este sentido expresaba: «Un puente internacional, vial y ferroviario, que con los de Paysandú-Colón y Fray Bentos-Puerto Unzué completará la unión de los sistemas carreteros y conectará por primera vez los sistemas ferroviarios de Argentina y Uruguay» (Almanaque BSE, 1977, p. 73).

A su vez, en la edición de 1979, esta obra vuelve a estar en el tapete ahora con una gran fotografía en la portada bajo el título «Salto Grande, una gran obra de integración».

En ediciones siguientes se comenzaron a publicar artículos sobre el rescate arqueológico ya que el Poder Ejecutivo por Resolución n.º 1192/976 había declarado de interés nacional, con carácter urgente, el rescate arqueológico de los bienes históricos existentes en la zona de los departamentos de Salto y Artigas. Esto implicó que en marzo de 1977 comenzaron los trabajos de la Misión de Rescate Arqueológico de Salto Grande a cargo de un grupo de investigadores extranjeros, estudiantes uruguayos y apoyos de la UNESCO y del Gobierno francés. También se observan artículos sobre la flora y fauna de esa región.

El Almanaque de 1978 presentaba con gran detalle otra de las obras importantes de la década que era el Campus de Maldonado, no solo fue tapa del ejemplar sino que contenía un detallado resumen de las principales instalaciones. En el acápite del dibujo de las instalaciones expresaba: «Este gran complejo deportivo, ubicado en la capital del departamento y a escasos 2 km del centro de Punta del Este, contiene una amplia gama de escenarios deportivos [...]» (Almanaque BSE, 1978, tapa). Luego, se enumeraban las distintas instalaciones: el estadio de fútbol, el estadio cerrado, la piscina olímpica, el frontón techado, la pista de atletismo, y canchas de tenis.

De la revisión realizada del Almanaque del BSE se puede observar que esta publicación contribuyó en la presentación de distintas dimensiones del turismo. Estas van desde amplias conceptualizaciones que hacen a la idea del viaje, siguiendo por

30 Quedó habilitada el 10 de diciembre de 1975. Tiene un largo de 2360 m integrados por 460 m de viaducto uruguayo, 335 m de puerto principal y 1565 m de viaducto argentino. Su altura es de 34 m sobre el cero del río, tiene una calzada de 8 m de ancho y veredas de ambos lados de 1,80 m. El puente tiene tres luces, dos de 97,50 m y una de 140 m.

lo más específico que era la promoción de los seguros que tenían directa o indirectamente vinculación con la actividad turística. Paralelamente, en este período, presenta diferentes regiones del país sobre todo vinculados a las grandes obras de infraestructura emprendidas por el Estado que fundamentalmente se encuentran en la zona del litoral del río Uruguay o de la frontera con Brasil. Registrándose un solo caso que es el referido al Campus de Maldonado que es factible de articularse con las actividades turísticas que se daban en Punta del Este.

Avisos oficiales

En primer lugar, se analizará la propaganda realizada por la CNdT que desde sus primeras etapas de actuación había tenido como propósito mejorar las condiciones de recepción de turistas mediante el planteo de una serie de estrategias así como pautas para los ciudadanos sobre cómo debía ser su comportamiento. La misma orientación tuvieron las primeras propagandas de la DNT, habitualmente estos avisos eran publicados en los diarios de tiraje nacional así como en algunas revistas y semanarios.

Publicidad 1

\$ 580.000.000

**INGRESAN AL PAIS POR CONCEPTO DE TURISMO.
ES NECESARIO EL ESFUERZO DE TODOS PARA ACRECENTAR ESTA CIFRA.
USTED PUEDE COLABORAR**

Se. Agente de Viajes, prestándole a sus clientes ya en nuestro país, el valioso asesoramiento en la resolución de los problemas que se le puedan plantear, eleva una buena feja y sentido de haber elegido para su viaje, nuestro país y su propia Agencia.

Se. Taximetrista, actuando ya ello como responsable conductor de un vehículo público, sino como simple conductor de una pasajero.

Se. Mozo de Cordel, tiene para un privilegio que no debe ignorar. ¡No se apresure primeramente en suelta nada desahogado con el viajero y no se le olvide en despedirlo! En el medio, sea cortés y eficiente en su trato y amable en la despedida.

Se. Hotelero, dando a conocer con anticipación las tarifas que rigen en su establecimiento durante las temporadas, permitiendo de esa manera su rápida difusión en el extranjero.

Se. Gastrónomo, comprorpiándose con la idea de que cada cliente del hotel o restaurante donde desarrolla su labor, es su cliente. La atención que brinda será factor de importancia en el juicio que el turista se forme de Ud. y de su gestión.

Se. Ciudadano, cualquier que sea la actividad que desarrolle, brinda múltiples oportunidades de estar en contacto con turistas. En su comportamiento frente a ellos, respaldada al momento que el viajero se forme sobre su persona, su actividad y su país.

COMISION NACIONAL DE TURISMO

Fuente: Diario *El Popular* 12.I.I.1963

En esta publicidad se parte de la idea de la importancia generada por el ingreso de divisas por concepto de turismo para apelar a la contribución que cada uno de los actores de la primera línea de atención al turista (agente de viajes, taximetristas, hoteleros, mozos de cordel y gastronómicos) debía hacer así como del ciudadano en general, lo que podrían generar un mayor crecimiento del sector. Encargándose de subrayar en el título que debía ser un esfuerzo conjunto de todos los sectores involucrados. En este caso, el texto está acompañado de simples dibujos que ilustran concreta y simplemente la situación deseada.

Se puede considerar que este aviso se encuentra en la línea de adoctrinamiento que ha caracterizado a las publicidades de la CNdT. En este caso, planteaba estrategias concretas para cada uno de los servicios que se ofrecían en la primera línea de atención tratado de que el turista tuviera una buena experiencia

de manera de lograr «un turista feliz y satisfecho». Mientras que en el caso de la comunidad, lo abordaba planteando las diferentes oportunidades que tenían los ciudadanos de entrar en contacto con el turista, lo cual significaba no solo poner en valor las condiciones personales sino también la presentación del país mediante un concepto subyacente de hospitalidad.

Publicidad 2

DEMOS AL TURISTA LO QUE ES DEL TURISTA
PORQUE DE EL DEPENDE EL DESARROLLO TURISTICO DE NUESTRO PAIS.

Además de veranos, paseos y entretenimientos, debe brindársele un trato afetuoso y cordial, acorde con las tradicionales normas de la hospitalidad uruguaya.

Usamos nuestros esfuerzos en una **CRUZADA NACIONAL** de elaboración y protección a este amigo que nos visita. Hagamos que en el Uruguay se sienta como en su propio casa.

USTED NO DEBE ELUDIR ESTE COMPROMISO DE HONOR.



SR. Aduanero! Dentro de la responsabilidad de su misión, agilice todos los trámites. Con breves momentos todo se resuelve. Y al turista agradecerá su celo.

SR. TAXIMETRISTA! Ud. tampoco puede eludir su parte de hospitalidad en sus clientes. Como conductor, se somete su persona, sus tiempos, sus gastos, su vida y su familia a él. No se olvide que al turista recibe una impresión favorable de su servicio.

SR. AGENTE DE VIAJES! Schemas de su casa es la misión de sus clientes. No obstante, múltiples cosas se simplifica, hasta el último detalle. Haga y le dé el mejor servicio de haber estado para su visita, nuestro país y su propio Agencia.

SR. MOZO DE CORCEL! ¿No es acaso Ud. quien primero tiene un contacto directo con el viajero? ¿Y no es Ud. el último en despedirlo? Cuidado Ud. pues, su actitud participará. Evite su cortés y le acompaña de su parte.

SR. MOTELERO! Ud. constituye uno de los puntos más importantes de una estancia. Considere a su cliente una necesidad y una ocasión extraordinariamente efímera de un hospedaje distinguido.

SR. PROPIETARIO DE CAFES, RESTAURANTES, BARES Y CONFITERIAS! Alente al turista absoluta hospitalidad, servicio digno y una hospitalidad ligada en su nivel. De este modo, tendrá un doble beneficio para Ud. y para el país.

SR. GASTRONOMICO! Recuerde que cada día del establecimiento donde desayuna se debe a SU PROPIO CLIENTE. En adelante no por nada, simplemente, "hacerse el turista, porque es turista".

SR. CIUDADANO! Cualquiera sea la actividad que desarrolle, tendrá múltiples oportunidades de estar en contacto con turistas. Sea saliendo y siendo para la "tarda del día de la mañana". Así, Ud. mismo tendrá cuando un nuevo contacto para el y para el Uruguay. Nunca deje una oportunidad.

COMISION NACIONAL DE TURISMO

Fuente: Semanario *Marcha* 31.12.1964

Esta publicidad, si bien es del año siguiente a la presentada en el caso 1, muestra cambios sustanciales, a la vez que, mantiene algunas de las características vistas anteriormente.

El primer cambio que se visualiza es que el texto refiere expresamente al término «desarrollo turístico», ya no se habla únicamente de crecimiento. En segundo lugar, alude explícitamente al concepto de hospitalidad, planteándolo como un componente en el cual deben estar enmarcadas todas las actividades que realiza el turista, y a su vez, señala que la hospitalidad forma parte de las tradiciones uruguayas, lo que implica poner en valor lo que hace a la identidad nacional.

En tercer lugar, plantea las estrategias que describirá más adelante como una «Cruzada nacional» aportándole de esta manera una fuerte carga simbólica que se expresaba en la consigna remarcada en el texto «Usted no debe eludir este compromiso de honor».

En cuanto a las permanencias en el estilo de las publicidades, se visualizan en que se dirige a los mismos actores de la primera línea de atención al turista con el único agregado que ahora incorpora a los propietarios de cafés, restaurantes, bares y confiterías. En el caso de las estrategias para la comunidad son idénticas en ambos avisos.

Publicidad 3



Fuente: Semanario *Marcha* 7.12.1967

Este aviso es diferente y corresponde a la fase inicial de la actividad de la DNT (Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo). En él, se presenta una pareja de turistas con un aire totalmente despreocupado, con un marcado acento de elegancia en su vestimenta así como en los accesorios.

Si bien el texto es breve apela a conceptos centrales como la amistad y cómo esta se transfiere de lo nacional a lo personal, lo cual al estar circunscripto en un contorno del mapa de Uruguay incluía a toda la nación. En la frase del acápite al valorar el binomio *turista=amigo* donde luego de enumerar los principales atractivos naturales (playas y clima) sostiene que estos deben trascender para incluir el nivel afectivo.

Folletos oficiales

En esta categoría se han encontrado varios folletos que corresponden a la década de los setenta. La importancia de ellos no radica únicamente en las imágenes que se exhiben sino también en lo que se expresa sobre ellas.

En este sentido, Callejo (2007) ha afirmado que:

Una imagen es, en principio, la representación de algo. Pero aquí nos quedamos con la dimensión icónica de la imagen [...] Hay que tener en cuenta que lo textual en cuando material escrito, también tiene carácter visual (p. 198).

Por lo tanto, imágenes y textos deben cumplir con una función motivadora en este caso a los efectos del acto de viajar, razón por la cual el análisis de este tipo de publicaciones pretende poner en evidencia no solo las imágenes en sí sino también los significados que se daban de cada una de ellas.

Dado el número de folletos registrados, solo se tomaron algunos como ejemplos de los lugares/destinos más significativos que se presentaban de manera diversa.

En cuanto a la folletería sobre la ciudad de Montevideo, se encontraron numerosos ejemplares. En este caso, se observa este folleto editado en español/inglés/portugués, el cual planteaba como principal atractivo la fortaleza del cerro de Montevideo mientras que en el texto refiere a la entrada a la Fortaleza Cerro, los cañones, así como una vista general de ella. El predominio de colores es el azul, verde y blanco.



En este segundo folleto de Montevideo, editado en español / portugués/inglés/alemán, tenía en su portada una foto aérea de la Plaza Independencia con multitud de personas, siendo también los colores predominantes el azul, verde y reflejos de blanco. En el interior, se visualiza una foto central que muestra las playas de la ciudad sin especificar ninguna en concreto, sobresaliendo una amplia franja de arena con varias personas donde predomina la idea de mucho espacio, agua celeste remarcada por el borde de edificios.

Los atractivos representados en las imágenes son numerosos, además de los ya señalados, se observan grupos del Batallón Florida, el monumento a La Carreta, vedete de carnaval, murga, candombe, imagen de un toro aludiendo a la exposición del Prado de Montevideo, atardecer de la bahía con Cerro de Montevideo como fondo, barcos en el puerto, piscinas abiertas, playa repleta de personas, mujeres tomando sol y al horizonte personas, sombrillas y playa. También daba cuenta de otros atractivos como ser: el monumento a La

Diligencia, la feria de Tristán Narvaja, el monumento a Zabala, las canchas de golf y el castillo del Parque Rodó, puerto del Yacht Club del Buceo y monumento en Plaza Virgilio.

En lo que hace a las referencias en el texto, adquiere significación la presentación de la playa Pocitos como «el principal balneario metropolitano a escasos minutos del centro». Representaba a la ciudad con una moderna arquitectura, servicios completos y un rasgo distintivo de hospitalidad.



Este folleto sobre la principal ciudad balnearia, Punta del Este, fue editado en español/portugués/inglés/alemán, como presentación su portada es de un azul intenso mostrando la amplitud del mar con una embarcación de recreo, existiendo un marcado predominio de los colores azul, blanco y rojo. En el interior, se hace referencia que el balneario «es centro internacional de yates de primera categoría». Además, incluye fotos de Monumentos y de Casapueblo. En la solapa se observan fotos de jóvenes mujeres rubias enmarcadas en el siguiente texto: «Lo más calificado del Cono Sur se congrega en Punta del Este en la temporada veraniega. Allí la gente se divierte, se conoce y hace negocios».

En el centro del folleto se destacan imágenes de bañistas y playas de Punta del Este, debajo se colocó un mapa de Punta del Este con los nombres de las playas y de las principales avenidas.

En la parte posterior, figura el logo institucional del Ministerio de Industria —DNT— y en la parte inferior un mapa de contorno del Uruguay señalando balneario, resaltando en el texto que el balneario es el principal centro turístico del Uruguay de fama mundial.

Continuando con la tradición balnearia, se presenta a Piriápolis (en texto en español/portugués) con una imagen del emblemático hotel Argentino. Predominan los colores, celeste, blanco y rosado. En el interior, en el texto se hace referencia a la obra del fundador, Francisco Piria. Al tiempo que, se alude a un turismo para todos los segmentos que se expresaba de la siguiente manera: En las imágenes internas se muestran barcos de pescadores y las aerosillas del cerro San Antonio en funcionamiento teniendo como fondo la bahía, imágenes del balneario y los cerros.



En parte posterior, el logo institucional del Ministerio de Industria —DNT— figurando un mapa de contorno del Uruguay señalando la ubicación del balneario. En un párrafo final señala que: «El balneario de los cerros, el bosque y el mar. [...] Aquí el auto no tiene mucha importancia. Basta con una bicicleta o ganas de caminar para subir cerros, ver y oír los pájaros en

su plenitud [...]», destacando de esta manera las facilidades que se tenía para recorrer la ciudad.

En cuanto a la presentación de Atlántida, uno de los principales balnearios del departamento de Canelones, también era realizada en español/portugués, tiene como portada una foto aérea de la costa con varias personas en la arena y en el agua, en el fondo las serranías. Los colores predominantes son el azul y el verde. En el interior, el texto refiere a que «Curiosamente el desarrollo urbano de Atlántida ha conservado la envoltura natural del bosque y el océano».



También se coloca un mapa de la ciudad, señalando treinta puntos de interés y se resalta que: «Atlántida es el balneario de la tranquilidad, pero con los servicios completos incluyendo casino». En la parte posterior, figura el logo institucional del Ministerio de Industria —DNT— donde igualmente se observa un mapa de contorno del Uruguay señalando balneario.

El texto a continuación expresaba las bondades del lugar:

El balneario de la tranquilidad por antonomasia. Barrancas con frondosos pinares que asoman al verde mar a lo largo de una cinta de arena finísima. Seguridad en la playa, seguridad en el bosque y seguridad en las calles del balneario, hecho a la escala humana.

Para finalizar destacaba el conjunto de servicios que existían en el balneario y que estaban a disposición de los turistas y visitantes.



En cuanto al balneario La Paloma (departamento de Rocha), el folleto fue editado igualmente en español/portugués, en la tapa exhibe la actividad de la pesca. El texto en el interior es por demás elocuente al sostener que: «Toda la familia encuentra en La Paloma motivo de esparcimiento y regocijo». Se pueden ver varias imágenes de personas que se dedican a la pesca y jóvenes mujeres en trajes de baños caminando. En el interior, se visualiza un mapa de La Paloma con rutas de acceso y nombres de playas a partir de referencias de lugares.

En la parte superior del mapa se expresaba que:

La Paloma es el centro natural de una cadena de playas y balnearios oceánicos de una excepcional belleza salvaje como Cabo Polonio, La Pedrera, Costa Azul, en especial el faro del Cabo Polonio y su colonia de lobos justifica atravesar los médanos en una aventura inigualada.

De este modo, integraba el principal balneario con el resto de la oferta del departamento que tiene como principal atractivo lo agreste de sus playas en comparación con la vida más cosmopolita representada en Punta del Este.



El siguiente folleto describe a la ciudad de Colonia y está editado en español/portugués. En la portada, se exhibe uno de los característicos faroles —que representan a la ciudad— y la Catedral. En el texto se subraya que «Colonia es cada día más un destino turístico donde la vieja fortaleza lusitana conserva aún restos de una cultura que hoy se está tratando de rescatar para deleite de los visitantes». En parte posterior, también figura el logo institucional del Ministerio de Industria —DNT— donde se coloca un mapa de contorno del Uruguay señalando el destino.

En texto hace referencias históricas de la fundación de la ciudad y al proceso inmigratorio que recibió la región. Como corolario planteaba un resumen de la oferta en los siguientes términos: «Campo de aviación, buenos hoteles, casino y seguros puertos de yachting, aseguran al turista el pleno goce de este rincón uruguayo».

Luego, se registran folletos de lugares alejados de la tradicional faja costera como ser el referido a Alto Uruguay, editado en español /portugués. Si bien la foto de tapa refiere a una joven mujer de traje de baño como un importante llamador de atención, en el interior se describe el puente Paysandú-Colón. Alude a la región como que «La zona termal ofrece curiosa mezcla de trópico y vegetación criolla», evocando parte de su tradición cultural mediante la representación del monolito de recuerdo a



Horacio Quiroga y de una parte externa del Club de Remeros. También se exhiben fotos de dos jóvenes mujeres en termas de Arapey bajo el lema «Termas de Arapey descanso y recuperación física». Paralelamente se muestran fotos de la construcción de la represa de Salto Grande. En la parte posterior, está el logo institucional del Ministerio de Industria —DNT— en la parte inferior mapa de contorno del Uruguay señalando la región. En texto «A escasos kilómetros del recién inaugurado puente Paysandú-Colón y de la poderosa represa en construcción de Salto Grande, se ubica la zona termal del Uruguay», destacándose como atractivo la temperatura de 40° de las termas (Arapey, Daymán, Guaviyú y Almirón), las visitas a la obra de Salto Grande y el puente Paysandú-Colón.



Para finalizar, se exhibe un folleto sobre la ciudad de Fray Bentos también editado en español/portugués. En el interior, existen referencias sobre el paseo del Mirador sobre el río Uruguay así como fotos del Frigorífico Anglo donde el texto expresa: «Planta frigorífica para procesados de carnes».

Se relatan las características de la playa Las Cañas como de su parador y del puente Libertador General San Martín. En la parte posterior logo institucional del Ministerio de Industria —DNT— en la parte inferior mapa de contorno del Uruguay señalando el destino.

En texto se señalaban las principales características de la zona:

El litoral del río Uruguay o río de los Pájaros Pintados, como le llamaban los indígenas, conserva todavía el encanto de la naturaleza intocada por la mano del hombre. Al amanecer o cuando el sol se pone, aún se puede oír cantar al sabiá y a la calandria, trabajar al hornero o cazar al Martín Pescador. Allí hay flores, silencio, aire limpio y los frutos de la tierra no vienen del frío, sino que se arrancan directamente de la planta hacia la mesa del turista.

En líneas generales, se puede sostener que la folletería de este período mantiene muchas de las características estéticas de las publicaciones iniciadas por la CNdT en 1935, como es el predominio de determinadas tonalidades dentro de la gama del azul.

Por otro lado, existe un enriquecimiento en la dimensión textual donde se pone en relevancia una mayor diversificación de la oferta turística ligada a destinos concretos más allá de la tradicional zona balnearia. En este sentido, eran presentados la ciudad de Colonia, el Alto Uruguay (más conocido como región Termal) y Fray Bentos.

Los destinos referidos en la folletería encontrada son los que se detallan a continuación teniendo en consideración el/los idioma /s en los cuales fueron editado y que se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 9. Folletos década de los setenta

Destino	Español	Portugués	Inglés	Esp/ Portugués	Inglés /Alemán
Montevideo					
Rivera/Tacuarembó					
Parques Oceánicos					
Atlántida					
Piriápolis					
Fray Bentos					
Colonia					
Alto Uruguay					
Yachting					
Uruguay					
Punta del Este					

Fuente: elaboración propia

Diario *El Día*

En el análisis realizado del suplemento del diario *El Día*³¹ entre 1960-1985 se puede apreciar que las principales zonas del país eran puestas en conocimiento detallado para el lector. En los textos analizados reiteradamente se denomina al país como «Uruguay Turístico». Cabe destacar que, además, de los artículos de diferente nivel y variados autores también se tuvieron en cuenta las imágenes presentadas así como las portadas.

En cuanto a la categoría artículos, se observa que en este período existe un predominio de los relacionados con el departamento de Maldonado, siendo el destino más abordado el balneario de Punta del Este, seguido en orden de frecuencia por las zonas próximas a la capital balnearia: La Barra, Punta Ballena, Isla Gorriti y el Faro de José Ignacio. Luego, se distinguen las zonas de Piriápolis y Pan de Azúcar.

En segundo lugar, se sitúan los artículos que refieren al departamento de Rocha, donde los principales lugares que se presentaban eran Cabo Polonio, Fuerte San Miguel, Fortaleza de Santa Teresa y Castillos.

En tercer lugar, se encuentran los que refieren a los balnearios del departamento de Canelones, fundamentalmente Atlántida y La Floresta, así como sobre los agrupamientos del sector privado en esta zona.

En cuarto lugar, se ubican los que presentan a la capital Montevideo, donde sobresalen las referencias sobre la playa Pocitos así como la actividad en los casinos y su importancia como patrimonio urbano.

Finalmente, se encuentra la ciudad de Carmelo (departamento de Colonia) y más esporádicamente existen artículos sobre las Termas, el departamento de Treinta y Tres y su posible potencial turístico al igual que sobre el turismo de serranías (departamento de Lavalleja) y los probables atractivos del departamento de Cerro Largo.

En cuanto a las imágenes que se pueden observar en los diferentes números del suplemento, se establece una concordancia con los temas abordados en los artículos (Punta del Este, Piriápolis, Atlántida, Termas, playa Pocitos) aunque también incorpora lugares menos frecuentados por los turistas como por ejemplo, las ciudades de Melo, Tacuarembó y zonas de los departamentos de Río Negro y San José. En tanto que si el análisis se realiza desde las presentaciones en las portadas se encuentran en orden de importancia los siguientes: Punta del Este, La Paloma, Carmelo y Rivera.

Otra categoría de artículos es más de reflexión, de posicionamientos sobre las características propias del país o sobre la labor o la necesidad de pensar en ellas en cuanto a lo que hacen a la actividad turística. Un ejemplo de lo expresado anteriormente, se puede ver cuando se refiere a la identidad del uruguayo en

31 Periódico fundado por José Batlle y Ordoñez el 16.6.1886 y cerrado el 24.9.1993, fue un símbolo del Partido Colorado, más específicamente del sector denominado Batllismo.

un artículo llamado «El mar y nosotros» (1963) sostiene que: «Lo cierto es que ese mar [...] nos domina. La presencia del mar ha moldeado nuestro espíritu [...] La visión del mar crea el ansia de viajes, impulsa el deseo de salir de fronteras, de buscar lo desconocido» (suplemento diario *El Día* 29/12/1963).

En otros casos, se presentaban al público en general cuáles eran las últimas tendencias en tema de viajes y turistas. Así, un artículo de 1977 denominado «Viajeros y Turistas» firmado por L. Russo sostenía que:

Pero hoy atacados por la manía de la aceleración se ha producido un pseudo viajero llamado «turista» distinto por cierto al que desearíamos emular [...] Infelizmente se va produciendo cada día un mayor grado los viajes metodizados, de rígido itinerario [...] quitándole el mayor encanto de descubrir las cosas uno mismo. El turista no desea ni busca complicaciones, se hace llevar de la mano por guías uniformes que repiten una y mil veces idénticas versiones [...] contentándose al retorno con decir «Yo estuve allí» (suplemento diario *El Día* 8/5/1977).

Sobre la actuación del Gobierno en materia turística, se publicaron diferentes argumentaciones, un ejemplo se puede observar en las posiciones expresadas sobre el funcionamiento del «Salón Uruguayo del Recuerdo Turístico» en 1969 o en otros artículos donde se argumentaba la necesidad de vincular al turismo con los espectáculos artísticos.

A modo de síntesis, se expone una opinión que refiere a la globalidad de la actuación:

El Ministerio de Turismo en su breve vida ha demostrado preocupación y capacidad para promover una industria que es fundamentalmente para la nación y hay razones para confiar en la buena administración de los grandes recursos que reclama y que no se le debe retacear [...] (suplemento diario *El Día* 5/10/1969).

Al final del período analizado, se encuentran también artículos de balance de la actividad a nivel país que eran complementadas con nuevas propuestas. Un ejemplo de ello se observa en un artículo publicado en 1984 bajo el título «La geografía del Uruguay» escrito por E. Daragnes que sostiene lo siguiente:

El desempeño de las funciones estatales tuvo siempre parámetros tradicionales: la conformidad de unos y la disconformidad de otros, las necesidades reales y la limitación de los recursos, la liberalidad y el proteccionismo. A ello se agregó la diversidad y complejidad de nuevas funciones que debió asumir el Estado liberal. Hoy se suma el dilema del uso y el manejo de los recursos versus el riesgo. [...] La geografía turística ha de verse renacer no solo para el beneficio de las empresas sino también para la propia cultura. El turismo interno debe verse alentado y enriquecido en el destaque de los valores que esconden las más pequeñas cosas de nuestro territorio (suplemento diario *El Día* 25/11/1984).

De la revisión efectuada en el suplemento del diario *El Día* se observa que existe una gran variedad de artículos y existe una correlación entre los lugares que eran reseñados con las imágenes presentadas, poniendo real énfasis en la

zona balnearia del país así como en la ciudad de Montevideo y lugares del departamento de Colonia.

De todas maneras, al ser un diario de circulación nacional entre sus cometidos estaba promover el turismo interno, de ahí la presentación de lugares del interior del país que no tenían hasta el momento una trayectoria turística de significación.

Sobre la valoración realizada de la política turística es explícito que apoyaba las políticas llevadas adelante por el Ministerio pero reconocía una clara insuficiencia de recursos para llevar adelante su labor. Se valoraba la importancia de las funciones que el Estado debía asumir en lo que hacía a una actividad tan importante para la economía del país.

Semanario *Marcha*³²

De acuerdo a lo sostenido por M. Pino (2002), el semanario *Marcha* tuvo dos períodos bien diferenciados, uno, el comprendido entre 1939 y 1960 y, otro, que va de 1960 a 1974. En esta investigación se tiene en consideración el último período, compartiendo lo expresado por la autora cuando sostiene que:

[...] el periódico estaba conformado por la elite letrada, el público marchista eran los lectores de la clase media en ascenso, los jóvenes intelectuales universitarios, deseosos de cambios en la cultura. El semanario llenaba los vacíos dejados por la cultura oficial cuya característica quizás haya sido la difusión desde los años 30 de una cultura de corte realista, escolar y consagrada (p. 151).

Conforme a lo expresado anteriormente, a pesar de que el turismo no era una de las principales preocupaciones editoriales del semanario *Marcha*, se observan en varias de sus ediciones interesantes artículos de opinión, fundamentalmente referidos a las necesidades que el país tenía en el área de la planificación así como en la definición de una política turística. Algunos de ellos eran firmados por sus autores con su verdadero nombre o con seudónimo así como también las opiniones expresadas en Carta de los Lectores.

Sobre el tema de la planificación que el país requería se encuentran varias opiniones, entre las que se destaca la siguiente publicada bajo la firma de Domesticus:

Hasta tanto no se desarrollen los estudios iniciados por la Comisión Nacional de Turismo y se defina posteriormente una política nacional, una política oficial reguladora de la actividad, todo lo que se hagan o diga, incluyendo estas líneas, entra en el campo de nuestra tradicional improvisación o el empirismo sabihondo (semanario *Marcha*, 2.12.1960, p. 9).

Esta posición sobre la ausencia de una política y planificación por parte del organismo regulador de la actividad —que fue un tema recurrente en el semanario— tuvo una suerte de respuesta en enero de 1963 cuando en una entrevista realizada por H. Toscano al director de la CNdT del momento, Carlos Villarino, este argumentaba —también desde una visión crítica— sobre los orígenes de la actividad en el país pero a la vez propositiva en cuanto a los diagnósticos que el organismo está llevando adelante. En este sentido, sostiene:

En nuestro país, el turismo ha crecido sobre la base de la desorganización y la especulación privada, que muchas veces viste con interés nacional es algo que es totalmente distinto. Por falta de planes se ha dilapidado un capital turístico importante como el que posee nuestro país. Es necesario realizar un diagnóstico-inventario de las enfermedades que padecemos y más tarde una planificada técnica a largo plazo de toda la actividad turística nacional. Hace dos años comenzamos esta planificación, y dentro de un mes y medio expondremos

32 Semanario uruguayo fundado el 23/6/1939 y clausurado por la dictadura militar el 22/11/1974. Su director fue Carlos Quijano, y el secretario de redacción Juan Carlos Onetti.

al público los primeros resultados. Esta es la obra más importante. Tenemos estructurado, además, un proyecto de turismo social en que esta actividad es entendida como un derecho para quienes no pueden gozar de ella por falta de capacidad económica. La base del turismo uruguayo debe ser el turismo social. En cuanto a la colaboración general en la obra de la Comisión de Turismo hemos de reconocer que, creada hace más de un cuarto de siglo, como organismo, es ineficaz; ha cumplido su etapa (semanario *Marcha*, 11/1/1963, p. 29).

Resulta interesante en el planteo, colocar dentro de los temas a discutir —y a planificar en el futuro— la cuestión del turismo social puesto que hasta el momento el Estado no había desarrollado una propuesta sobre la temática sino que únicamente había realizado acciones aisladas como puede verse en los planes de Colonias de Vacaciones Escolares llevadas a cabo por el Consejo de Educación Primaria a partir de finales de la década de los cuarenta.

A su vez, el hecho de reconocer la ineficacia de la CNdT es sumamente significativo; no se debe olvidar que su ciclo finalizó en 1967, por lo cual esta afirmación es parte de un anuncio varios años antes de lo que implicaron los cambios posteriores a nivel institucional.

Con respecto a los problemas que tenía la infraestructura turística uruguaya para recibir a los turistas las opiniones eran constantes desde posiciones muy críticas sobre lo que se estaba haciendo y sobre lo que no.

De esta manera, en un artículo firmado por Oscar H. Brusche, que se titulaba de la misma manera que el eslogan oficial de la CNdT «Uruguay, país de turismo», el columnista cuestionando esta consigna sostenía lo siguiente:

Dice la propaganda, que somos un país de turismo. Nuestros expertos calculan que este año, los veraneantes (argentinos en su abrumadora mayoría), nos dejarán 40 millones de dólares. No es una cifra para despreciar, cuando nuestra balanza de pagos registra un constante desequilibrio. [...] Sin embargo, los factores naturales favorables se compensan con la desidia o la inepticia cuando se trata de agregar el trabajo del hombre para transformar la naturaleza amable pero agreste, en verdadero lugar de esparcimiento (semanario *Marcha*, 14.12.1962, p. 7).

Sobre cuál era el estado de la situación de la actividad turística en el país, un artículo firmado por J. Castro señalaba la ineficiencia del Estado, a pesar de haber sido el impulsor de esta actividad en el país. Ponía en evidencia las contradicciones en los discursos ya que permanecía el elemento de improvisación y existía un permanente cuestionamiento al desarrollo turístico como un elemento conveniente para Uruguay. A su vez, cuestionaba la validez de los datos que se exponían, expresándolo de la siguiente manera:

Hay, sin duda, una industria turística establecida en el país que fue impulsada y alentada por el Estado. Creación de balnearios, construcción de hoteles, rutas de tránsito, etc., fueron realizadas con el propósito de incrementar el turismo. Pero después de impulsar por ese camino a la actividad privada el Estado se ha desentendido de sus más elementales deberes para con ella. Año a año llega el mes de diciembre y todo está por hacerse. [...] Todos los años se discute si el

turismo debe ser alentado o no. Si conviene o no al país. Si resulta una actividad compensatoria. Pero más allá de la discusión hay una situación de hecho que condiciona el planteo. [...] El país ha organizado una industria hotelera, de cuya capacidad hay variadas informaciones. Según informe oficial, 17 mil camas, en todo el país, constituyen el número de alojamientos. El Cide sitúa esa cifra de 25 mil. Para este mundo del más o menos, no está mal la variedad de estimaciones (semanario *Marcha*, 27.12.1963, p. 14).

Por otra parte, se observan en el semanario una variada gama de publicidad, entre ellas muchas de las realizadas por la CNdT, sobre las cuales se ha expuesto anteriormente.

Asimismo deben mencionarse otro tipo de anuncios como los correspondientes a las vacaciones fuera del verano (semanario *Marcha* 1960), o convocatorias para realizar cortos de cine nacional (1960), adquiriendo relevancia, entre ellos, una publicidad donde la CNdT «[...] llama a concurso de méritos, antecedentes y pruebas para la formulación de un Plan Primario de Desarrollo Turístico Nacional, entrega de propuestas hasta el 9/3/1961» (semanario *Marcha* 3/3/1961, p. 7).

Dentro de otro rubro, se destacan aquellos que referían a desarrollos inmobiliarios siendo los más paradigmáticos los de Punta del Este, y dentro de estos los referidos a la presentación del proyecto integral Arcobaleno³³ que se resume en una frase emblemática: «Propiedad horizontal + hotel = renta x vacaciones» (semanario *Marcha*, 6/2/1960, p. 14). Con respecto a este desarrollo urbanístico también se lo vinculaba con actividades concretas realizadas y que buscaban ampliar la gama de actividades como lo fue el 3.^{er} Festival Sudamericano de Jazz, que comenzó precisamente en Punta del Este y, luego, se desplazó a otros balnearios o el evento de aeronáutica internacional organizado por el complejo.

Sobre las propuestas de distintos festivales, que acompañarían al tradicional turismo de veraneo, el semanario efectuaba las presentaciones de ellas en otras regiones, como por ejemplo, en las referencias al Festival de Folclore de Salinas o el Festival de Teatro de Atlántida, ambos balnearios del departamento de Canelones. Esto se vincula, a su vez, con las propuestas de diferentes tipos de actividades culturales para la ciudad de Montevideo que aparecen varias veces enunciadas en la Sección de Cartas de Lectores.

Paralelamente, un tópico de interés que aparecía en reiteradas notas eran las referencias a la necesidad de comenzar a pensar y planificar el turismo social.

Del análisis realizado sobre el semanario *Marcha* se destacan —más allá de la multiplicidad de abordajes del tema— las diferentes posiciones que refieren a la importancia de efectuar diagnósticos para luego poder planificar adecuadamente y así contribuir al desarrollo turístico del país.

33 Tenía 65 000 m² de bosque, disponía de un casino, un cine, salas de exposiciones, piscina, tres canchas de tenis, cancha de hockey, gran plaza de juegos para niños, plaza de deportes para adultos, una super estación de servicio, estacionamiento para 800 automóviles.

En la mayoría de ellos, de manera explícita o implícita, se argumentaba sobre la importancia que había tenido el rol del Estado en lo que fue la conformación de la industria, al tiempo que se remarcaba la ineficiencia que tenía el Gobierno en este tema en la época. Esto se podía observar mediante la improvisación de las acciones o la falta de una política turística que tuviera como eje central la planificación y regulación de la actividad.

Diario *El Popular*

El diario *El Popular* fue el órgano de prensa del Partido Comunista del Uruguay. La primera época³⁴ de su edición comienza en el año 1957 hasta el 30/11/1973 cuando fue clausurado por la dictadura militar. Esta etapa fue la que se consideró para la investigación.

Sin lugar a dudas, la visión que presentaba del turismo era diferente a otros medios de prensa pero en un análisis de los distintos años se puede observar que esta actividad/fenómeno tiene un espacio propio dentro del diario.

Desde notas de humor donde se definían algunos conceptos claves que hacen a la esencia del turismo, como el expresado en un texto firmado por Juceca:

El hombre siempre se está yendo porque es la única forma de llegar a alguna parte. Claro que frecuentemente necesita irse para poder sentir la necesidad de regresar. Entonces inventó el turismo. El turista es un ser que viaja para no llegar a un punto sino para salir de donde está (diario *El Popular*, 22/3/1964, p. 8).

En el transcurso de 1960, en sus ediciones se pueden ver distintos artículos que refieren a las actividades culturales en la zona de balnearios, como ser el programa del Festival de Folclore durante los fines de semana en donde participaban músicos uruguayos y argentinos. O referencias sobre el Primer Ballet Negro Moderno de Uruguay o la segunda parte de la Fiesta del Candombe en el bosque municipal de Punta del Este (*El Popular*, 25/1/1960). Este tipo de artículos tenían una temática semejante a los que se presentaron cuando se reseñó el diario *El Día*, aunque las posturas ideológicas eran distintas.

Lo que resulta más significativo eran las notas donde se analizaban las condiciones en las que vivían los obreros que trabajaban en la construcción en Punta del Este —como es el caso publicado en la edición del 27/2/1960— mientras se producía la edificación del complejo Arcobaleno. En este caso, se resaltaba que, además de las obligaciones legales correspondientes, se les brindaba casa y comida lo que se destacaba como un triunfo del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA)³⁵ dado que muchos de los obreros provenían de la capital del país.

Esta situación se contraponía en otra edición al relato que se realizaba sobre las dificultades que tenían los obreros de la construcción El Grillo para mantener a sus familias y, en razón de ello, las medidas de lucha que sostenían por las que solicitaban un 75 % de aumento (*El Popular*, 18/3/1960). O noticias más generales, como ser los anuncios de paros en la construcción dada la diferencia planteada en los Consejos de Salarios para los obreros que pertenecían al SUNCA de Montevideo y de Maldonado.

34 Tuvo un segundo período como diario entre 1985 y 1989, y a partir de 2008 comienza a salir como semanario.

35 En adelante SUNCA.

En 1961, dos fueron las noticias que llamaban poderosamente la atención a un simple lector. En primer término, el hecho que denunciaba que este diario no había sido invitado como prensa especializada a participar del Festival de Cine Europeo que se llevaría a cabo en Punta del Este, lo cual es planteado como totalmente discriminatorio y que coartaba la libertad de expresión (diario *El Popular*, 21/1/1961). En segundo lugar, la importancia que remarcaba en el primer nivel de atención al turista al expresar que: «La importancia del gremio de mozos de cordel en el turismo reside en [...] que sus integrantes son los primeros elementos que conocen al turista al llegar a Uruguay» (diario *El Popular*, 26/11/1961, p. 6). A continuación, destacaba enfáticamente que este sector está constituido como gremio desde 1941.

Durante las ediciones de 1962, se presentaban variadas notas referidas al conflicto del sector gastronómico que tenía sus razones en problemas salariales así como por un alto grado de despidos y desocupación debido al cierre de algunos hoteles municipales en la ciudad de Montevideo. También se observan varias referencias a conflictos sindicales como los que se dieron en el Hotel Victoria Plaza, el hotel de mayor categoría en su momento en la ciudad, que había sido inaugurado el 15/12/1952.

Existen otro tipo de artículos que eran más reflexivos sobre la situación por la que atravesaba el país. Como ejemplo de ello se ha seleccionado el titulado «Crecimiento urbano en los alrededores de Punta del Este» donde se aludía a una publicación realizada en el diario *El Debate*³⁶ donde aparecían fotos sobre los nuevos cantegriles³⁷ que habían surgido en Punta del Este argumentando que afeaba el paisaje del balneario. Sobre esta cuestión desde *El Popular* se replicaba con dureza sobre las contradicciones inherentes al crecimiento impulsado por el turismo en el principal centro balneario donde las diferencias de clase eran más visibles. Esto se constata mediante la siguiente opinión: «[...] la miseria crece y que sus manifestaciones golpetean ya en la puerta y en los ojos del opulento» (diario *El Popular*, 14/1/1965, p. 4).

En otro orden de temas, se observan avisos o publicidad oficial, entre ellos, la realizada por PLUNA (Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea)³⁸, que daba cuenta de la capacidad que tenía la empresa en cuanto a los vuelos operados dentro del territorio nacional así como de la frecuencia de ellos.

36 Diario de orientación correspondiente al Partido Nacional y más concretamente vinculado al herrerismo (sector liderado por Luis A. de Herrera).

37 Cantegriles o cantes es el nombre que reciben en Uruguay los asentamientos informales formados por un conjunto de viviendas muy precarias construidas muchas veces de lata o con cartones y desechos en terrenos privados ocupados o de propiedad del Estado, así como también en las márgenes de ríos o arroyos. Son similares a las *villas miseria* argentinas, las *favelas* brasileñas, en <http://lexicoon.org/es/>.

38 Compañía fundada en 1936 y que operó hasta su desmantelamiento en 2012.

Después, se muestra un aviso del Ministerio de Obras Públicas con el título «Turismo... es progreso» donde se consideraba a esta actividad como una industria de exportación que generaba numerosos puestos de trabajo. Seguidamente enumeraba algunas de las rutas nacionales (1, 21, 22, 111, 39, 5 y 26) así como los avances en la caminería entre las ciudades de Montevideo y Punta del Este y también entre Montevideo y Porto Alegre (Brasil).

De este modo, se presentaba al Ministerio de Obras Públicas como el principal impulsor del desarrollo que contribuía en gran manera con el crecimiento turístico mediante las inversiones realizadas en la infraestructura vial del país.



Fuente: Diario *El Popular* 1/2/1966

Como se puede apreciar en el análisis efectuado, *El Popular* tenía una mirada propia sobre el turismo dado su filiación filosófica-política. De ahí, la presentación de diferentes temas gremiales de los sindicatos del sector y su fuerte posicionamiento frente a los cambios que se venían dando en Punta del Este visto sobre todo en la confrontación que establece con la prensa denominada de «derecha» como era el diario *El Debate*.

Revista *Mundo Uruguayo*

Esta revista se editó por primera vez en 1919 y continuó saliendo de manera ininterrumpida hasta 1967. En opinión de M. Broquetas (2015) la importancia de esta publicación radica en que:

[...] ha quedado de manifiesto la participación de la revista *Mundo Uruguayo* en la difusión de los mismos valores transmitidos por el discurso oficial en torno a qué significaba «ser uruguayo». La construcción de este nuevo imaginario supuso una revisión del pasado histórico —inventando tradiciones y omitiendo episodios de violencia política y social que habían jalonado el acontecer histórico de la región— y una cuidadosa selección de rasgos identitarios que resaltaron la imagen de una sociedad homogénea, pacifista, cosmopolita, de origen y hábitos europeos, en la que se encontraba fuertemente arraigadas las prácticas democráticas (s/n.º p.).

A los efectos de esta investigación, el análisis corresponde a los últimos siete años de la revista (1960-1967) que resultan esenciales a los efectos de poder comprender mejor cómo los medios fueron promoviendo el desarrollo del turismo en esta época así como generando una imagen de ese país turístico. La razón de ello se encuentra en que era una publicación de carácter general cuyo público objetivo era fundamentalmente las clases medias y los sectores populares y por ello, su importancia en la contribución al imaginario uruguayo.

En cuanto a los distintos tópicos que aborda esta revista, en primer término corresponde hablar de los más generales, como los que hacen a la publicidad. Aquí, se observan avisos que refieren claramente a las actividades a desarrollarse en la Semana de Turismo, por lo tanto dirigida fundamentalmente al turismo interno, donde se pueden apreciar los que corresponden a la Armería del Cazador bajo el pomposo título de «Al hacer los proyectos de turismo», otros que refieren a artículos para camping y, principalmente, aquellos relacionados con recuerdos de Uruguay que cualquier turista puede comprar, como los que publicitaba las ofertas de Casa Schiavo.

También los que describían la publicidad de hoteles como el del Hotel Colonial (Piriápolis) y los de diferentes compañías aéreas como KLM (y las posibilidades de hacer turismo en Holanda) o LAP ofreciendo la conexión Montevideo-Asunción mediante dos vuelos semanales en revistas de 1965. Además, se constata la publicidad de VARIG con cinco vuelos semanales a Nueva York y tres vuelos semanales que conectaban con distintas capitales europeas (Lisboa, Madrid, Milán, Roma, París, Londres y Fráncfort).

En cuanto a las propuestas de turismo internacional, eran reiterados los anuncios de viajes a Europa en transatlánticos por un valor aproximado a U\$S970 en la década de los sesenta.

Además, existen artículos que referían a otros destinos turísticos como Las Vegas señalándose el eslogan creado por la Cámara de Comercio de las Vegas «*Venga y Diviértase*» (*Mundo Uruguayo* 31.3.1960) y que eran valorados

positivamente como un ejemplo que podía emularse para realizar la promoción del país. Además, en otras notas se describían los atractivos de Río de Janeiro y sus bellezas o los de Viña del Mar entre otros.

Lo más destacado eran las opiniones que se reflejaban en la Sección Carta de Lectores y visto el período de análisis podrían llegar a definir una línea propia dentro de las propuestas de la revista. Los planteos respecto a la actividad turística eran múltiples desde la necesidad de construir una estación de ómnibus en Montevideo hasta temas de planificación. Con respecto a lo primero se sostiene: «Hay que construir una gran estación de ómnibus interdepartamentales. Hay que darle al turista, en verano y durante todo el año a los pasajeros del interior de la República una adecuada estación municipal» (revista *Mundo Uruguayo*, 27.4.1961 s/n.º p.). Pero no deja de marcar una de las principales características de nuestro turismo, la estacionalidad, aunque la carta no remita a este tema como eje central.

En cuanto a temas de planificación, se registran varios artículos, uno de ellos titulado «Una metódica organización del turismo», en la cual E. A. Zinola se dirige al director de la revista planteando lo siguiente:

Desde hace tiempo se viene sintiendo la necesidad de establecer, luego de un profundo y meticuloso estudio de las posibilidades ofrecidas al respecto por todas las regiones del país, una metódica organización del turismo, realizado hasta ahora de forma embrionaria y llevado adelante por iniciativas que no troncan en un plan orgánico. [...] La organización del turismo debe basarse, principalmente en un estudio sistemático de cada zona, tratando de que ninguna parte del país sea injustamente olvidada. [...] *La diversificación de atracciones a ofrecerse, por la división del país en zonas adecuadas, el estudio minucioso de la red de transportes y la formación de un programa conjunto que centralice todas las iniciativas públicas y privadas, constituyen las tres etapas que deben cumplir quienes están llamados a formular el plan metódico del turismo nacional*³⁹ [...] Este plan ofrecería, además, la perspectiva de servir de base para el incremento progresista de muchas localidades del interior, llevando a ellas —por igual— estímulos y beneficios. [...] (revista *Mundo Uruguayo*, 24.1.1962 s/n.º p.).

Los tres pilares señalados en la nota hacen a lo esencial de la planificación turística y ponen de manifiesto una necesidad que el país tenía —y sobre el cual ya se ha detallado— una serie de propuestas mediante las diferentes consultorías internacionales así las definiciones plasmadas en los planes nacionales. Por lo cual, se rescata la importancia del planteo y las coincidencias con los informes y posicionamientos políticos con este medio de prensa que era de difusión popular.

En un sentido semejante a la reflexión del lector anterior, se vincula la siguiente la cual está firmada por Hotelero del Este y bajo el título «Turismo en tiempo» expresa de otra manera la necesidad de la planificación en la actividad turística y el rol del Gobierno en ella:

39 Itálicas del autor.

Ha pasado otra temporada de turismo sin pena ni gloria. Bueno, con más pena que gloria. Nada nuevo, nada distinto, ningún índice que permita suponer que por lo menos en el futuro las cosas marcharán mejor en este sentido. Ahora estamos en abril; muchos meses por delante y Gobierno flamante. Dicen que la escoba nueva barre bien [...] Pero yo que estoy en este asunto como hotelero de una playa del Este que soy, quiero repetir lo que más de una vez vi con agrado publicado en su digna revista: *lo que se piense hacer, debe planearse desde ahora*^o. Este es el momento de estudiar los puntos necesarios y pulsar opiniones y decidirse a obrar. De otra manera, estaremos como siempre: el Gobierno echando mano del manido recurso de los subsidios y la temporada ruinoso para todos. Hay que aprender a ser país de turismo. Los buenos ejemplos cunden. Lo que falta es empeño y conciencia (revista *Mundo Uruguayo*, 10.4.1963 s/n.º p.).

En esencia planteaba la discordancia entre el discurso oficial y la práctica donde, realmente, existían muchas acciones para definir las cuales no se llevaban a cabo por falta de conciencia por parte de los principales actores.

Otro grupo de opiniones refieren a la publicidad y promoción que el país hacía o por lo menos no de la manera que se pretendía por parte de los lectores. Un ejemplo de ello es lo expresado bajo el título «... MENOS EN NUESTRO PAÍS» donde relataba las prácticas publicitarias en los famosos centros turísticos del mundo y la prescindencia de esto en Uruguay así como el papel que jugaban las autoridades en ella expresando que:

Es así como por todos los medios de difusión (diarios, revistas, televisión, y hasta por medio de películas cinematográficas) se hace llegar a los habitantes de todo el mundo, la imagen o el comentario acerca de tal o cual región turística famosa. Todo ello, donde la naturaleza de los centros es —repetimos— absolutamente conocida. Ello sucede en todos lados... menos en nuestro país (revista *Mundo Uruguayo*, 30.10.1963, p. 20).

En esta cita se puede observar cómo el autor exponía implícitamente dos de los conceptos tratados a nivel teórico como es *lo icónico y el valor textual en los anuncios*.

En el mismo sentido, se manifestaban opiniones respecto a la producción nacional sobre material gráfico y cinematográfico, como ejemplo se observa la carta titulada «Sugerencia» firmada por el lector Paraná Guazú quien sostiene que:

La Comisión Nacional de Turismo organizó alguno pero las producciones seleccionadas cuyos aspectos técnico-artísticos no discuto, no son, a mi juicio, lo suficientemente claras como para permitir a la mayoría de las gentes captar lo que es y cómo es el Uruguay. Estimo que debe fomentarse más ese aspecto y sobre todo dedicarle gran atención al aspecto documental no solo de lo que conforma Punta del Este —parecería que no tuviéramos otra cosa— sino de zonas en que la Naturaleza ha sido prodiga y que al ser conocidas, determinarían corrientes interesantes de turistas hacia ellas, pues no todos quieren balnearios [...] revista *Mundo Uruguayo*, 19.2.1964, s/n.º p.).

40 Itálicas del autor.

Acá el planteo tiene más profundidad, ya que no solo efectuaba una crítica sobre lo realizado sino que proponía diversificar las zonas del país que se mostraban reconociendo que existen lugares que tenían tantas bellezas como el principal destino balneario y, a su vez, dejaba entrever que existían otras modalidades turísticas más allá del simple veraneo.

También se observan opiniones que referían a otras maneras de ver el turismo y la necesidad de ampliar los segmentos sobre los cuales se estaba trabajando. Esto se observa en la carta remitida a la revista bajo el título «Turismo: asalto a los bolsillos» firmada bajo el nombre de Un Hotelero, donde al iniciarse una nueva temporada se relataba el tema de la suba de precios de la mayoría de las mercaderías de primera necesidad cuando comenzaba la época estival. Manifestaba que según se argumentaba a nivel popular esto ocurría porque: «Se lleva todo a los balnearios. Por eso es tan caro todo. Allí los turistas pagan cualquier precio [...]» (revista *Mundo Uruguayo*, 16.12.1964, s/n.º p.).

El lector sostenía que este tipo de enfoque del turismo era absolutamente inadmisibles, puesto que desde sus principios la organización del turismo incurría en un error fundamental poniendo como único centro a Punta del Este, olvidando que existían otros balnearios hermosos y agradables en las playas en la faja costera que llegaba hasta la principal ciudad balnearia.

Reforzaba esta argumentación explicando que la «industria del turismo» se basaba en la gran masa de turistas modestos y no en los pocos cientos que frecuentan lugares de gran lujo, estos últimos también eran necesarios pero el gran negocio viene con los muchos miles, en este sentido sostiene que:

Punta del Este es el lugar preferido de los que quieren el bullicio y la vida social. Los otros balnearios y la Capital, de los que vienen al Uruguay para descansar. Nuestra tarea consiste en ofrecer al turista lo que desea y prefiere: diversión costosa para unos; tranquilidad para otros. Si algunas oficinas relacionadas con el turismo se tomaran la molestia de estudiar e interpretar las estadísticas, llegarían a la conclusión de que el centro del turístico de nuestro país no es Punta del Este sino: Montevideo. Para defender la industria turística, antes y por encima de todo hay que defender al turista de la clase media, ofreciéndole una agradable estada en nuestro país sin agotarlo económicamente. [...] El turismo debe ser barato, pero debe abarcar todo el año para que pueda ser explotado en forma racional (revista *Mundo Uruguayo*, 16.12.1964, s/n p.).

Un apartado especial merece las referencias al turismo interno y, sobre todo, el que ocurría durante la Semana de Turismo⁴¹. En un artículo de opinión firmado por Dámaso y bajo el título «Los mandamientos turísticos» se exponía claramente —en un tono de humor— cuál era la situación a nivel nacional durante este período de vacaciones, cómo la ciudad de Montevideo quedaba prácticamente vacía y, por tanto, era una semana totalmente improductiva donde

41 La Ley de Feriados del 23.10.1919 establece la Semana de Turismo en sustitución de la Semana Santa, y el 8 de diciembre como «Día de las playas».

por las calles de la ciudad solo transitaban turistas provenientes de Buenos Aires o del interior del país. En este sentido, el autor sostiene que:

Tenemos por delante otra nueva jornada de jolgorio popular. Quien más quien menos agarra sus bártulos y echa a andar hacia otros horizontes. Playa o campo. [...] Pero el hombre se va. Junta todo y se va. Pueda o no pueda, que para algo están los bancos y sus préstamos. Y es que ya queda mal quedarse en la ciudad. [...] —¡Hay que descansar! —se dice—. ¡Vamos a descansar! —se repite. Sin perjuicio, claro está, de que a la vuelta entre picaduras, catarros, quemaduras, esperas, cabalgatas, caminatas, ejercicios, etc. La gente termine por reconocer que está desecha (revista *Mundo Uruguayo*, 23.3.1961, p. 5).

El autor refiere extensamente a lo que hace a los preparativos de esta semana en lo que hace a las compras previas y a los diferentes niveles de endeudamiento personal:

Pero eso sí, nadie podrá negar que los preparativos de esta semanita que cada vez nos hace más pobres, son emocionantes.[...] Y como en este país los ricos siguen siendo los menos, y como los que no, lo son pretende serlo por lo menos en estos momentos, el pobre jefe de familia acude a los eternos créditos, que a la postre le estrechan considerablemente el sueldo (revista *Mundo Uruguayo*, 23.3.1961, pp. 6-7).

Luego de una serie de consejos para el viaje y la recreación a los efectos del disfrute de la Semana de Turismo —que en algunos casos resultan jocosos y en otros irritantes— concluía la nota con el siguiente corolario:

Bajo estas normas usted llegará de vuelta sin plata pero con buen semblante. Hasta será capaz de decir que lo ha pasado excelente y que piensa regresar no bien pueda. Aunque sepa de antemano que no podrá volver sino de allí a mucho tiempo. [...] Porque la trascendencia está en lo que viene después: en el hecho mismo de poder contar a sus amistades que anduvo por tal o cual lado gastando dinero; en el hecho de poder narrar tal o cual suceso de la gira; en haber fabricado un poquito de historia distinta de la cotidiana (revista *Mundo Uruguayo*, 23.3.1961, p. 62).

Esto apuntaba directamente al público mayoritario de la revista —clases medias y sectores populares— donde las prácticas turísticas implicaban un hecho costoso de acuerdo a sus ingresos pero un deseo que debía ser cumplido independientemente de la forma de financiamiento de este.

Complementariamente a la nota anterior, se puede apreciar en un artículo que refería a la apropiación y adecuación de los espacios públicos sobre todo en Montevideo, poniendo como ejemplo el caso del Parque del Prado de la ciudad. Se narraba cómo se había popularizado y democratizado su uso, puesto que había sido uno de los barrios más aristocráticos de Montevideo, mientras que en la década de los sesenta se volvió un punto de recreación de la población, sobre todo los días domingos, donde acudían personas de distintos barrios de la ciudad.

El artículo que está firmado por J. Cravea expresaba lo siguiente:

[...] se les ve acampar por unas horas en ese refugio ideal para el reposo. [...] El material humano es ciertamente inconfundible. El ama de casa, la chica

soñadora y la exitista, los niños de la casa, los viejitos jubilados, emparentados con un igual anhelo de olvidar momentáneamente las complicaciones de la vida diaria y entregarse frenéticamente a los más variados modos de divertirse y pasar el tiempo (revista *Mundo Uruguayo*, 12.12.1962, pp. 7-8). Esas horas de ocio de que dispone la gran clase media montevideana después de las diarias ocupaciones y el duro trabajo que cuesta ganar el sustento, son ciertamente muy bien capitalizados en el viejo parque [...] (revista *Mundo Uruguayo*, 12.12.1962, p. 89).

Aquí más allá de la descripción detallada de los individuos que conforman esa clase media que concurren al parque, importa resaltar la valoración que realizaba del ocio en contraposición con la vida cotidiana y la nueva forma de uso de un espacio público.

También se encuentran opiniones sobre el turismo nacional y el papel que este debía desempeñar. En este sentido, se toma como ejemplo la carta de un lector que comenzaba contraponiendo a la publicidad que se estaba dando en diferentes medios de prensa sobre los viajes al exterior del país, un fuerte argumento en favor del turismo interno con las siguientes expresiones:

Esto no me impide apelar al patriotismo de los pudientes para que, en vez de viajar al extranjero, visiten los lugares de turismo nacionales y gasten su dinero dentro de las fronteras del país. [...] Durante años de crisis los países extranjeros han restringido la posibilidad de emprender viajes de placer al extranjero. En el Uruguay no se tomó ninguna medida a este respecto. Sin embargo, cada dólar que se gasta para fines no absolutamente imprescindibles, encarece los artículos y materias primas que el país tanto necesita para sus industrias. [...] ¿No podrían ellos aplazar estos viajes para más adelante cuando la situación económica sea más propicia? (revista *Mundo Uruguayo*, 18.8.1965, s/n.º de p.).

En otras cartas ponían en evidencia algunas de las principales preocupaciones sobre la actividad turística y sus regulaciones desde percepciones muy personales que se daban en la relación vida cotidiana y turismo.

En este sentido, en una nota de una lectora que estaba realizando una búsqueda de una casa para alquilar en el verano, planteaba el tema en un marco más amplio que el hecho en sí que aludía a los marcos regulatorios:

[...] ¿las autoridades de la Comisión de Turismo o quien sea no tiene autoridad para ejercer un severo contralor y evitar ese agio que atenta abiertamente contra una de las fuentes de ingresos del país? Porque, la verdad verdadera, es que de mantenerse la promoción turística será en contra del Uruguay (revista *Mundo Uruguayo*, 19/10/1966, s/n.º p.).

El planteo anterior se vincula con otros textos donde se advertía sobre la creciente dolarización de la economía uruguaya —hecho que comenzó precisamente en la década de los sesenta— por lo que bajo la firma «Un oriental preocupado» se sostenía lo siguiente:

De un tiempo a esta parte se vienen dando casos que hacen pensar que pese a que no existe ninguna ley que lo establezca, se ha cambiado el signo monetario en nuestro país. En efecto, en la adquisición de determinados artículos

se aprecia que sus vendedores no efectúan la cotización sobre nuestra moneda sino sobre el dólar. Lo mismo está ocurriendo cuando se dispone a comprar una propiedad. Ya no se habla de tantos miles de pesos sino de tantos miles de dólares. ¿Cómo es eso? Comprendo que nuestro peso esta devaluado, pero, ¿acaso no sigue siendo nuestro signo oficial monetario? ¿O es que pronto solo conoceremos como moneda el dólar para nuestras transacciones? Es algo, en verdad, inconcebible (revista *Mundo Uruguayo*, 14/9/1966 s/n.º p.).

Todos estos argumentos se relacionaban con un tema más amplio que también se puede percibir en la lectura de varios artículos en la revista —así como en otros medios de prensa— como es la cuestión de la «conciencia turística», la cual era entendida como un elemento que permitiría allanar las dificultades y que facilitaría el acceso de corrientes turísticas de todas partes del mundo. Si bien en algunas cartas de lectores se mencionaba la labor llevada adelante por la Comisión Nacional de Turismo, la Asociación de Turismo del Uruguay y la Asociación de Agentes de Viajes Internacionales, se sostenía que esta labor muchas veces había sido opacada por una serie de hechos (como el abuso de precios en las zonas balnearias) que incidiría en el flujo de turistas.

Sobre este mismo tema —de la concientización de la población—, se encontró en la revista dentro de la Sección Cartelera Televisiva una referencia más que interesante que es el anuncio de un ciclo denominado «CIDE y Usted» que era emitido por SODRE⁴² TV Canal 5 en 1966. Se lo presentaba como un programa didáctico y de diálogo que aspiraba a brindar información que orientara al televidente en el proceso de diagnóstico y búsqueda de medios para lograr una necesaria evolución del país, describiéndolo de la siguiente manera:

CIDE y Ud. ha sido preparada para que el televidente medio se adentre en los planes de la CIDE para que la gente pueda tomar conciencias sobre las posibilidades de estos planes que parecen estar al alcance del país. [...] Colabora, pues, eficazmente en la formación de la conciencia de positivos valores en cuanto busca incidir en la forma de posiciones para, en un esfuerzo común, sentar las bases de la recuperación del país. (revista *Mundo Uruguayo*, 3.8.1966, s/n.º p.).

El análisis de la revista *Mundo Uruguayo* es altamente significativo puesto que abundan las referencias a los rasgos identitarios del ser uruguayo poniendo en valor algunos de las características propias como ser: las prácticas democráticas, una visión cosmopolita, entre otros. Lo que se vincula con lo que hace a las prácticas sociales que devinieron en turísticas, de ahí la valoración de las playas y de las ramblas, así como una fuerte vocación turística que se presentaba en lo que era la visión que tenía el uruguayo medio del turismo.

En los diferentes ejemplares se promovía, también, el turismo emisor mediante la oferta de diferentes compañías aéreas y marítimas, al tiempo que abría un abanico de posibilidades para conocer distintas regiones del país propiciando

42 El Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE) es un instituto creado en 1929 y que depende del Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay y dispone de un canal de televisión denominado Canal Oficial.

de esta manera el turismo interno. Esto, además, se vincula con las reiteradas opiniones sobre el endeudamiento que debían realizar las clases medias y los sectores populares para poder lograr esas ansiadas vacaciones en una emulación de las clases altas pero donde se señalaba críticamente lo que implicaban esos endeudamientos personales para lograr ese fin.

La riqueza del abordaje de la Sección Carta de los Lectores está dada por las opiniones que referían directa e indirectamente a la cuestión de la planificación turística y de qué manera debería llevarse a cabo poniendo énfasis en los siguientes temas:

- 1) diversificación de la oferta,
- 2) regionalización del país,
- 3) diagnósticos,
- 4) trabajo articulado entre actores públicos y privados,
- 5) control de precios y la necesidad de órganos que los regulen,
- 6) las necesidades de una buena promoción y publicidad,
- 7) conciencia turística.

REFLEXIONES FINALES

El análisis del desarrollo turístico de Uruguay se realizó tomando en consideración dos dimensiones de acuerdo a lo sustentado en la matriz científica de turismo (Chalar y Campodónico, 2015) como una herramienta metodológica seleccionando como ejes de estudio solo dos: el Gobierno y la comunidad, tratando de dar cuenta de las diferentes motivaciones que impulsaron a cada uno de los principales actores que fueron corroborados mediante el componente de acción denominado «Actividades».

En este sentido, se abordaron las políticas llevadas adelante en el período de referencia y la promoción realizadas en distintos canales de comunicación (almanaques, folletos, prensa diaria y semanal) que tenían como destinatarios en algunos casos, a la comunidad, y, en otros, al turista en sentido amplio.

En cuanto a la dimensión política, se tuvo en cuenta que toda acción pública es definida como continua y evolutiva lo que permitió indagar sobre las decisiones políticas adoptadas por los diferentes gobiernos lo que permitió comprender en parte la situación actual del turismo en el país.

De acuerdo a lo planteado teóricamente por Mill y Morrison (1992) sobre cómo es el proceso de formulación de la política turística, se consideró como primer elemento la identificación de las necesidades que el país tenía a partir de 1960 mediante distintos asesoramientos como lo fueron el de la CIDE y las siguientes consultorías internacionales. En segundo lugar, se complementó con el análisis del diseño de tres planes nacionales de desarrollo económico donde en cada uno de ellos se establecían las metas a las cuales se pretendía llegar, así como las estrategias que se implementarían para lograr esos objetivos en materia turística.

A partir de lo expuesto, se considera que los supuestos de los que se partió inicialmente fueron corroborados ampliamente. En este sentido, se analizó el desarrollo turístico en el marco de lo que significaba el desarrollo económico del país el cual estaba en un contexto de estancamiento así como en una etapa inicial de una profunda crisis que comenzó en la década de los sesenta. De ahí la importancia de los asesoramientos que impulsaron cambios institucionales significativos, como el de asistencia técnica para la formulación de un anteproyecto de ley, que luego se transformó en la primera Ley de Turismo que tuvo el país y que estuvo en vigencia por cuarenta años⁴³.

En cuanto al nivel discursivo sobre el fomento del turismo y su contribución como instrumento impulsor del desarrollo turístico, se concluye que la valoración del turismo realizada en los diferentes canales de comunicación se constata la apropiación del concepto «Uruguay, país turístico» así como distintas valoraciones críticas expresadas en los diferentes medios de prensa y las formas en que se conceptualizaba la idea del «viaje».

43 La actual Ley es la n.º 19.253 denominada «Actividad turística» aprobada el 28/8/2014.

Esta investigación demuestra algunos elementos claves que se generaron en esta época y que tienen vigencia e incidencia en el presente.

Por lo cual, se sostiene que todos los diagnósticos realizados —ya fuese por técnicos nacionales o extranjeros— coincidieron y remarcaron las deficiencias que el país tenía en el área de planificación. Se puede afirmar que hasta la década de los sesenta no se habían realizado planificaciones turísticas en el país, en consonancia con otros países de América Latina y adoptando en primera instancia el modelo cepalino.

Si bien la historia del turismo uruguayo se remonta a fines del siglo XIX se puede sostener que se actuó a partir de decisiones políticas del Gobierno nacional como fue el caso de las políticas adoptadas en las presidencias de José Batlle y Ordóñez a comienzos del siglo XX o de políticas departamentales como fue el caso de Montevideo en su apuesta a ciudad-balneario en los primeros treinta años del mismo siglo. Por lo cual, se considera que muchas de esas decisiones fueron fruto de la improvisación o respuestas ante urgencias que planteaba cada temporada estival y las necesidades de recomponer la economía uruguaya sobre todo a partir de la crisis de 1929.

En cuanto al desarrollo turístico, del análisis se desprende que todos los informes de asesorías refieren a una ausencia de política nacional sobre este tema, lo que era remarcado ante la evidencia de la falta de un organismo público que tuviera peso en la toma de decisiones así como en la conducción. En varios de los testimonios se ha argumentado sobre la inoperancia del CNdT en la década de los sesenta, si bien esta es una confirmación del estado de situación institucional, esto se profundiza dado que al momento de crearse un nuevo organismo, la DNT, esta va transitando bajo la responsabilidad de distintos ministerios (Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo al Ministerio de Industrias y Energía) sin encontrar una clara adscripción institucional que le permitiera marcar un perfil propio de actuación.

Asimismo, tenía clara dificultades en cuanto a su personal así como con los recursos presupuestales asignados, como se ha sostenido anteriormente. En 1976 contaba solo con 120 funcionarios de los cuales 8 eran profesionales y 9 especializados y el presupuesto era sumamente escaso cercano a los N\$ 3 000 000, monto que se conformaba con la asignación presupuestal de DNT más lo que provenía del Fondo de Fomento y del cual más del 50 % era destinado al pago de retribuciones personales.

Las competencias de la DNT fueron modificadas en distintas oportunidades en la medida que iba cambiando su situación institucional pero, más allá de esto, las asesorías sostenían que este proceso de fortalecimiento institucional debería estar acompasado por la creación de corporaciones de turismo de participación público/privada que en realidad comenzarán a gestarse recién en la década de los noventa. A la vez que debía fomentarse un fortalecimiento del sector privado a los efectos de poder llevar adelante un trabajo mancomunado. Esta confirmación concuerda con lo sostenido por Subirats (1994) cuando refiere al proceso

de elaboración de la política pública y las necesarias interacciones e interrelaciones que ocurren entre los individuos, grupos y organizaciones.

En el mismo sentido, las asesorías también sugerían la necesidad que el país tenía de incorporar en la agenda el tema de la capacitación técnica en sus diferentes niveles que iban desde los actores que formaban parte del Gobierno hasta programas a nivel medio y básico. Sobre este último punto, vale decir que las capacitaciones a nivel público llevadas adelante por el Consejo de Educación Técnico Profesional y Universidad de la República, comenzaron también sobre fines de la década de los noventa.

La real jerarquía ministerial ocurrió una vez restablecida la vida democrática en el país, mediante un decreto de abril de 1986 que creó el Ministerio de Turismo y que luego fue ratificado en el mismo año por el Parlamento.

Por su parte, entre los lineamientos de la recién creada OMT (1975) referentes a las obligaciones que tenían los Estados, se señalaba específicamente la vinculación de la calidad de vida de los habitantes de una nación y la recreación en su tiempo libre con las vacaciones pagas, siendo el Estado quien debía velar por esta situación.

Cuestiones que se reflejaron en posiciones políticas como la sostenida por el senador H. Batalla (Diario de Sesiones de la Cámara de senadores, 1986) donde reconoce la necesidad de que el nuevo organismo desarrollara una política de turismo social que fuese encabezada por el Estado.

Los lineamientos políticos del nuevo organismo se vinculan directamente con la política de fomento a la inversión que se basaron en los estímulos establecidos en las leyes de Promoción Industrial de 1974. De esta manera, se da satisfacción a lo sostenido en los informes elaborados por la OEA en 1973 y 1978.

Es a partir de este momento, que la DNT tiene un lugar específico dentro del nivel de Gobierno y que continúa hasta la actualidad.

En cuanto a lo que hace a la planificación, el primer plan de desarrollo turístico elaborado por la CIDE se lo considera la matriz de los siguientes planes. Parte de un diagnóstico sobre el estado de situación del país y de la actividad turística en sí, a la vez que contenía una definición de lo que el turismo significaba para Uruguay y planteaba la primera zonificación o regionalización que debería tener.

La CIDE establecía tres zonas —señalando las principales características así como sus debilidades— que son: 1) Balnearios; 2) Serrana y 3) Termal. Estas tres zonas fueron coincidentes mayoritariamente con lo planteado en las asesorías las cuales incorporaban, además, a Colonia y Montevideo como puntos de interés para propiciar la consolidación y mayor desarrollo de la zona balnearia.

En una mirada de mediano plazo, se puede observar que las mismas zonas son las que definen como áreas prioritarias en los dos planes nacionales de desarrollo donde solo se agrega, vinculado claramente a la zona termal, el litoral del río Uruguay. Se debe destacar que el desarrollo del turismo termal comienza a partir de la década de los setenta aunque es claro que llega a su punto de despegue como oferta complementaria de significación y que tiende a romper

la estacionalidad recién a partir de la década de los noventa, cuando se realizan re perforaciones como fue el caso de Termas de Daymán.

Esto sin lugar a dudas corrobora la posición teórica sostenida por del Acebo y Schlüter (2012) cuando afirman que las acciones realizadas en planificación sientan las bases para acciones futuras, puesto que si se analizan las zonas prioritarias que trabajara el Programa «Mejora de la Competitividad de los Destinos Turísticos Estratégicos» BID-MINTUR (UR-I.018) suscripto en 2007 —y que fue el primer préstamo que en el sector turístico tuvo el país— se puede notar, aunque casi veinte años luego del período investigado, la propuesta se focaliza en tres zonas que son: Colonia, Rocha-Serranías y Región Termal. Los objetivos son similares a los que se planteaban en el período de la investigación que era la diversificación de la oferta y la consolidación de otras regiones que complementarían la tradicional oferta de «sol y playa».

Se entiende que desde el punto de vista de la política turística en el período de análisis se buscó deliberadamente la promoción de una imagen nacional bajo el eslogan «Uruguay, país turístico» para aquellos que venían de otros países pero fundamentalmente argentinos. Lo cual tuvo sus logros teniendo en cuenta las acciones que se adoptaron pero también la promoción que se realizó como se constató en distintos medios de prensa presentados.

Esto tuvo su correlato en los datos oficiales, si se tiene en consideración el número de visitantes ingresados, este superó la histórica barrera de los 600 000 a partir de 1977 ⁴⁴, mismo año donde el gasto de los turistas ingresados superó los 100 000 000 dólares corrientes.⁴⁵

Se utilizó de manera regular la cooperación internacional con distintos organismos a los efectos de obtener una mayor capacitación técnica que permitiera una mejor labor a nivel público. Se integró en una dimensión amplia de la política económica, la política turística, de ahí que los PND analizados incluyeran un capítulo o apartado referido a la actividad turística y cuáles serían las estrategias a emplear.

Como la documentación presentada prueba, se trató de ampliar el sistema turístico tratando de integrar nuevas regiones con la incorporación del litoral del río Uruguay con sus zonas termales, la puesta en valor de la ciudad de Colonia —no ya como una región de paso sino también a ser disfrutada por el turista— e intentos no demasiados fructíferos como los delineados para la región serrana que se pretendía vincularla a las zonas balnearias próximas como ser los del departamento de Maldonado. De esta manera, se intentaba propiciar el turismo interno sobre el cual podría plantearse una oferta integradora que no fuera únicamente en los meses de verano.

En cuanto a los niveles discursivos, se considera que los mismos fueron un instrumento impulsor del desarrollo turístico en el período dada su permanente presencia en distintos ámbitos.

44 Ver Anexo II.

45 Ver Anexo III.

Esto se fundamenta en que no solo en el discurso y propaganda oficial sino que todos los medios de prensa analizados hacían suyos la noción de «país turístico». Tal vez, no todos de la misma manera pero sí en la promoción de las bondades que tenía el país no solo para atraer turistas sino para el propio disfrute de sus habitantes.

El mar siguió siendo el elemento central, y por lo tanto, su significación en el mundo de los viajes está presente en el imaginario uruguayo y esto se puede observar en las fuentes analizadas. A su vez, el concepto de hospitalidad, considerado como un rasgo distintivo de la identidad nacional, era presentado en todos los medios de prensa así como en la folletería y en los avisos publicitarios.

En cuanto a los folletos se observa un predominio de colores que se mantiene desde las primeras publicaciones de la CNdT:

1. *el azul* en todas sus gamas como color del país, que representaba al mar y también al cielo del verano y su referencia clara con la bandera nacional;
2. *el verde* para vincularlo a lo natural, una forma de ir dándole valor a las zonas más rurales del territorio o como alternativa a la playa;
3. *el amarillo/naranja* para las zonas más alejadas muchas veces vinculadas a la oferta termal y subliminalmente se relaciona con la producción de naranjas en el departamento de Salto, donde se originan por primera vez las aguas termales;
4. en algunos casos *el rojo* como realce de la globalidad del folleto.

En lo que hace al manejo de lo textual, los destinos eran presentados para ser disfrutados por todo tipo de público y también se ponía de manifiesto los atractivos naturales ligados al componente de tranquilidad.

La prensa tomaba como un valor a defender las posibilidades del turismo interno sobre todo vinculándolo con la Semana de Turismo que de hecho era una forma de pretender alargar la temporada estival.

Se pudo constatar en casi todas las fuentes analizadas la crítica sobre la falta de una política turística definida, la escasa planificación, la improvisación en la toma de las decisiones ante cada nueva temporada así como las reales necesidades en infraestructura y promoción para realmente llegar a ser un país turístico.

Sin lugar a dudas, uno de las fuentes más ricas a pesar de lo breve del período posible de ser analizado fue la revista *Mundo Uruguayo*, dado el tipo de artículos que presentaba así como al público que estaba dirigido, el cual opinaba desde el llano; las clases medias, que han contribuido de sobre manera al imaginario turístico. Lo más significativo es que siempre había un artículo, un aviso, una carta de lectores que refería a cuestiones del turismo, porque este era un tema que importaba a todos.

El período analizado significa un tramo de importantes connotaciones en el devenir del turismo en Uruguay en diversos planos, su consolidación institucional en un país de tradicional base agraria y de escaso desarrollo industrial, en tanto actividad económica modificó la matriz productiva a largo plazo. Asimismo,

una clase media en expansión propició la idea de país integrador no solo en términos sociales sino que afianzó lazos culturales entre ese interior otrora lejano y sus principales ciudades y paisajes teñidos de ruralidad, aportando entonces valores intrínsecos e identitarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros y revistas

- ACERENZA, M. 1997. Reflexiones sobre la planificación del turismo en Latinoamérica. *Revista Aportes y Transferencias*, 1(2), pp. 47-64.
- AGUILAR, L. 1992. *El estudio de las políticas públicas*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- ANTIA, F. 2003. La economía uruguaya del restablecimiento de la democracia hasta fin del siglo 1985-2000, en NAHUM, B. (Coord.) *El Uruguay del siglo XX. La Economía*, pp. 123-162. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- ASTORI, D. 2003. Estancamiento, desequilibrios y ruptura 1955-1972 en NAHUM, B. (Coord.) *El Uruguay del siglo XX. La Economía*, pp. 65-94. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- BONILLA BLANCO, H. 2008. *¿Cómo llegamos a este Estado? Estado, Instituciones, cultura y desempeño económico en el Uruguay 1830-2007*. Montevideo: Instituto Manuel Oribe.
- BARACCHINI, H. y ALTEZOR, C. 2015. *Historia del ordenamiento territorial en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Gráfica Natural S.A.
- BÉRTOLA, L. 2000. *Ensayos de Historia Económica, 1870-1990*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- BROQUETAS, M. 2015. Fotografía e identidad. La revista *Mundo uruguayo* en la conformación de un nuevo imaginario nacional en el Uruguay del Centenario, en *Artelogie*, n.º 7, Abril 2015. URL: <<http://cral.in2p3.fr/artelogie/spip.php?article343>>.
- CABRERA, M. A. 2001. *Historia, lenguaje y teoría de la sociedad*. Madrid: Editorial Cátedra.
- CALLEJO GALLEGO, J. 2007. Análisis de documentos, en GUTIÉRREZ BRITO, J. (Coord.) *La investigación social del turismo. Perspectivas y aplicaciones*. Madrid: Editorial Thompson.
- CAMPODÓNICO, R. 2008. El turismo y los vaivenes del desarrollo, en *Revista Aportes y Transferencias*, año 12, (1): pp. 15-40, Argentina.
- CHALAR, Luis y CAMPODÓNICO, Rossana. Matriz científica en turismo. Una propuesta integradora. *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos - ABET*, [S.l.], pp. 9-17, jul. 2015. ISSN 2238-2925. Disponible en: <<https://abet.ufjf.emnuvens.com.br/abet/article/view/2864>>.
- CIDE (1963). *Estudio económico del Uruguay. Evolución y Perspectivas*. Montevideo: CEA, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- (1965a). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974. Tomo I: Plan General. Montevideo.

- CIDE (1965b). Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Montevideo.
- CONDE, N. 2010. Hacia una epistemologización del discurso turístico, pp. 41-53, en CASTILLO, M. y PANOSSO, A. *Epistemología del turismo. Estudios críticos*. México D. F.: Ed. Trillas.
- CROMPTON J. L. 1979. An assessment of the image of México as a vacation destination and the influence of geographical location upon that image. *Journal of Travel Research*, 18 (4).
- DA CUNHA, N.; CAMPODÓNICO, R.; MARONNA, M.; DUFFAU, N. y BUERE, G. 2012. *Visite Uruguay: del balneario al país turístico 1930-1955*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- DANN, G. 1996. Tourist Images of a Destination: An Alternative Analysis. In *Recent Advances in Tourism Marketing research*, D.R. Fesemaier, J.t.O Leary eds.:41-55. Nueva York: The Haworth Press.
- DEL ACEBO IBÁÑEZ, E. y SCHLÜTER, R. 2012. *Diccionario de Turismo*. Buenos Aires: Ediciones Claridad.
- DIAS, R. 2003. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- DÍAZ PELLICER, L. 2004. *El turismo receptivo en Uruguay (1930-1986)*, Serie Documentos de Trabajo n.º 65, Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales.
- FREGA, A.; RODRÍGUEZ AYZAGUER, A.; RUIZ, E.; PORRINI, R.; ISLAS, A.; BONFANTI, D.; BROQUETAS, M. y CUADRO, I. 2008. *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- GALVÁN, E.; MOREIRA, C. y VÁZQUEZ, D. 2012. La CIDE como invitación a repensar el Uruguay en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra, *Revista Uruguaya de Historia Económica*, año II, n.º 2 / noviembre de 2012, pp.75-84.
- GARCÉ, A. 2002. *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973)*. *Revisando el fracaso de la CIDE*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- GARCÍA DELGADO, D. 2007. Políticas públicas en: Cravacuore, D. (Comp.) *Manual de Gestión Municipal Argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Federación Argentina de Municipios-Hanns Seidel Stiftung, Capítulo II.
- GARTNER, W. C. 1993. *Image Formation Process. In Communication and Channel Systems in Tourism Marketing*. M. Uysal and D. R. Fesenmaier. Eds: 191-215. Nueva York: Haworth Press.
- HECKER, E. y KULFAS, M. 2005. *Los desafíos del desarrollo*, Colección Clave para todos. Buenos Aires.
- JACOB, R. 2000. *La quimera y el oro*. Montevideo: Arpoador.
- JIMÉNEZ MARTÍNEZ, A. 2005. *Desarrollo turístico y sustentabilidad: el caso de México*. México D. F.: Universidad Intercontinental Miguel Ángel Porrúa.
- LASSWELL, H. 1951. *La orientación hacia las políticas. El estudio de las políticas públicas*. México D. F.: Aguilar.
- LICKORISH, L., JEFFERSON, A., BODLENDER, J. y JENKINS, C.L. 1991. *Developing Tourism Destinations: policies and perspectives*, Harlow: Longman Group UK Limited.
- LICKORISH, L. y JENKINS, C. 2000. *Introdução ao turismo*. Río de Janeiro: Ed. Campus.
- LOMBARDO, R. 2015. Termas del Arapey y Termas del Daymán. Las políticas públicas y su influencia en el producto turístico termal (1941-2014), inédito.

- MANTERO, J. 2010. *Turismo y territorio: del diagnóstico a la proposición de desarrollo turístico*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- MARTÍNEZ CARRIL, M., 1969. *Turismo en el Uruguay*. Montevideo: Nuestra Tierra, volumen extra.
- MILL, R. CH. y MORRISON, A. M. (1992) *The tourism system: An introductory text*. New Jersey: Prentice-Hall.
- MONFORT MIR, V. 2000. La política turística: una aproximación, *Cuadernos de Turismo*, (006):7-27.
- MONTANER MONTEJANO, J. 2002. Políticas y relaciones turísticas internacionales, Editorial Ariel, Barcelona
- NAHUM, B.; FREGA, A.; MARONNA, M. y TRONCHÓN, Y. 1991. *Historia Uruguaya. Tomo 8 El fin del Uruguay Liberal 1959-1973*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- NOTARO, J. 2003. La batalla que ganó la economía 1972-1984, en NAHUM, B. (Coord.) *El Uruguay del siglo XX. La Economía*, pp. 95-121. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. 1983. *Las nuevas concepciones de la función del turismo en la sociedad moderna: modelos de desarrollo posibles*. Madrid.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. 1985. *Papel del Estado en la protección y promoción de la cultura como factor de desarrollo turístico y en la revalorización del Patrimonio Nacional de lugares y monumentos así como de los parques y reservas naturales con fines turísticos*. Madrid.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. 1987. *Proyecto Plurinacional de desarrollo turístico del Uruguay*. Secretaría Ejecutiva para asuntos económicos y sociales. Departamento del Desarrollo Regional.
- ORTIZ MENA, A. 1980. *América Latina en desarrollo: una visión desde el BID Exposiciones y documentos 1976-1980*. Washington.
- PEARCE, D. 1991. *Desarrollo turístico. Su planificación y ubicación geográficas*. México D. F.: Editorial Trillas.
- PETRISSANS, R. (Coord.) 1989. *Comercio de Servicios. Estudio sobre turismo receptivo y emisivo*. Montevideo: I.F.I.P.E.D.
- PINEDA, N. 2007. Seminario de Políticas Públicas. El concepto de políticas públicas: Alcances y limitaciones. México D. F.: Hermosillo, El Colegio de Sonora.
- PINO, M. 2002. El semanario *Marcha* de Uruguay: una Genealogía de la Crítica de la cultura en América Latina. *Revista de Crítica Literaria Latinoamericana*, año XXVIII, n.º 56. Lima-Hanover, 2.º semestre, pp. 141-156.
- QUINTANA, C. 2014. *Medio siglo de turismo termal en Uruguay (1957-2007). Políticas públicas y territorio. El caso de termas de Guaviyú*. Paysandú: Edición 12 Letras.
- 2015. *Política pública de turismo en Uruguay. De la política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística (1986- 2010)*, Montevideo: Biblioteca Plural, CSIC, Universidad de la República.
- SCHLÜTER, R. 2000. *Investigación en turismo y hotelería*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos.
- SELLTIZ, C., JAHODA, M., DEUTSCH, M. y COOK, S.W. 1976. *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. Madrid: Ediciones RIALP. Octava edición.
- SUBIRATS, J. 1994. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos, en *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, <www.campus.uvq.edu.ar>.

- THUL, F. 2013. La reconversión patrimonial de Colonia del Sacramento. Repercusiones en los medios de comunicación y usos del pasado en J. OSORIO y E. ROZO (Eds.) *Turismo y Cultura. Retos y perspectivas en América Latina*. Colombia: Universidad del Externado de Colombia.
- TROCHÓN, Y. 2011. *Escenas de la vida cotidiana. Uruguay 1950-1973. Sombras sobre el país modelo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- UM, S. y CROMPTON J. L. 1990. Attitude Determinants in Tourism Destination Choice, *Annals of Tourism Research* 17: 432-448.
- URRY, J. 2004. *La mirada del turista*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- VALLS, J. 2003. *Las claves del mercado turístico. Como competir en el nuevo entorno*. Bilbao: Deusto.
- 2007. *Gestión de destinos turísticos sostenibles*. Barcelona: Ediciones Gestión.
- YAFFÉ, J. 2010. Dictadura y neoliberalismo en Uruguay (1973-1985). Ponencia en las Séptimas Jornadas de Historia Económica. Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo.
- YAGÜE, J. y DÍAZ-PUENTE, J. 2008. Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI. *Estudios Geográficos*, LXIX, 264, enero-junio, pp. 247-280.

Fuentes

- ALMANAQUE DEL BANCO DE SEGUROS, ejemplares 1960-1986. Montevideo: Banco de Seguros del Estado.
- AROCENA, A. y BARREIRA, R. 1931. Turismo. Dictamen presentado como delegados de la Comisión Nacional de Turismo constituida por el Consejo Nacional de Administración, Montevideo.
- BALLEFÍN GALEANO, JORGE. 1974. Informe sobre el Sector Turismo. Montevideo.
- CLEMENT-SMITH INC. 1972. Siete pasos para acelerar el turismo en el Uruguay. Informe de consultoría. Bajo contrato con la Agencia para el Desarrollo Internacional por la Dirección Nacional de Turismo. Ministerio de Transporte, Washington, DC.
- COLECCIÓN LOS DEPARTAMENTOS. 1969 y 1970. Montevideo: Editorial Nuestra Tierra.
- DIARIO DE SESIONES DE LAS CÁMARAS DE REPRESENTANTES Y SENADORES
- DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES n.º 158, tomo 303 - 18 de noviembre de 1986. Segundo período ordinario de la XLII legislatura 67.^a Sesión Ordinaria
- DIARIO *EL DÍA*. Suplemento 1960-1986.
- DIARIO *EL POPULAR*.
- DISPOSICIONES LEGALES RELACIONADAS CON TURISMO URUGUAYO. 1972. (Carpeta)
- MINISTERIO DE TURISMO. Carpetas de Folletos.
- Lineamientos para el desarrollo turístico (Documento de discusión) 1992.
- OEI. 1972. Congresos Interamericanos de Turismo. XII Congreso Interamericano de Turismo. Panamá. Acta Final.
- 1973. Programa de Desarrollo Turístico para el C.I.A.P. Revisión del Sector Turismo.
- 1978. Desarrollo turístico del Uruguay. Lineamientos para una estrategia Desarrollo Turístico. Estrategia. Serie de Informes y Estudios n.º 25, tomo I, Programa de Desarrollo turístico Sistema CICATUR. Washington.

- OEA-CIES 1961. Alianza para el Progreso. Documentos Oficiales Emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social a Nivel Ministerial. Celebrada en Punta del Este, Uruguay del 5 al 17 de agosto de 1961, Unión Panamericana, Washington, DC.
- OMT. Expansión de las estaciones Termales de Arapey y Guaviyú. 1985.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, vol. V, Capítulo VIII, Sector Turismo. Montevideo.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión. Lineamientos estratégicos básicos. II Plan Nacional de Desarrollo. Montevideo, Imprenta Nacional, 1981, Capítulo 9, Turismo.
- REVISTA *MUNDO URUGUAYO*, ejemplares 1960-1967.
- SEMANARIO *BÚSQUEDA*.
- SEMANARIO *MARCHA*.

Webgrafía

- www.ine.gub.uy
- www.impo.gub.uy
- www.parlamento.gub.uy
- <http://espanol.mapsofworld.com/>

ANEXO I

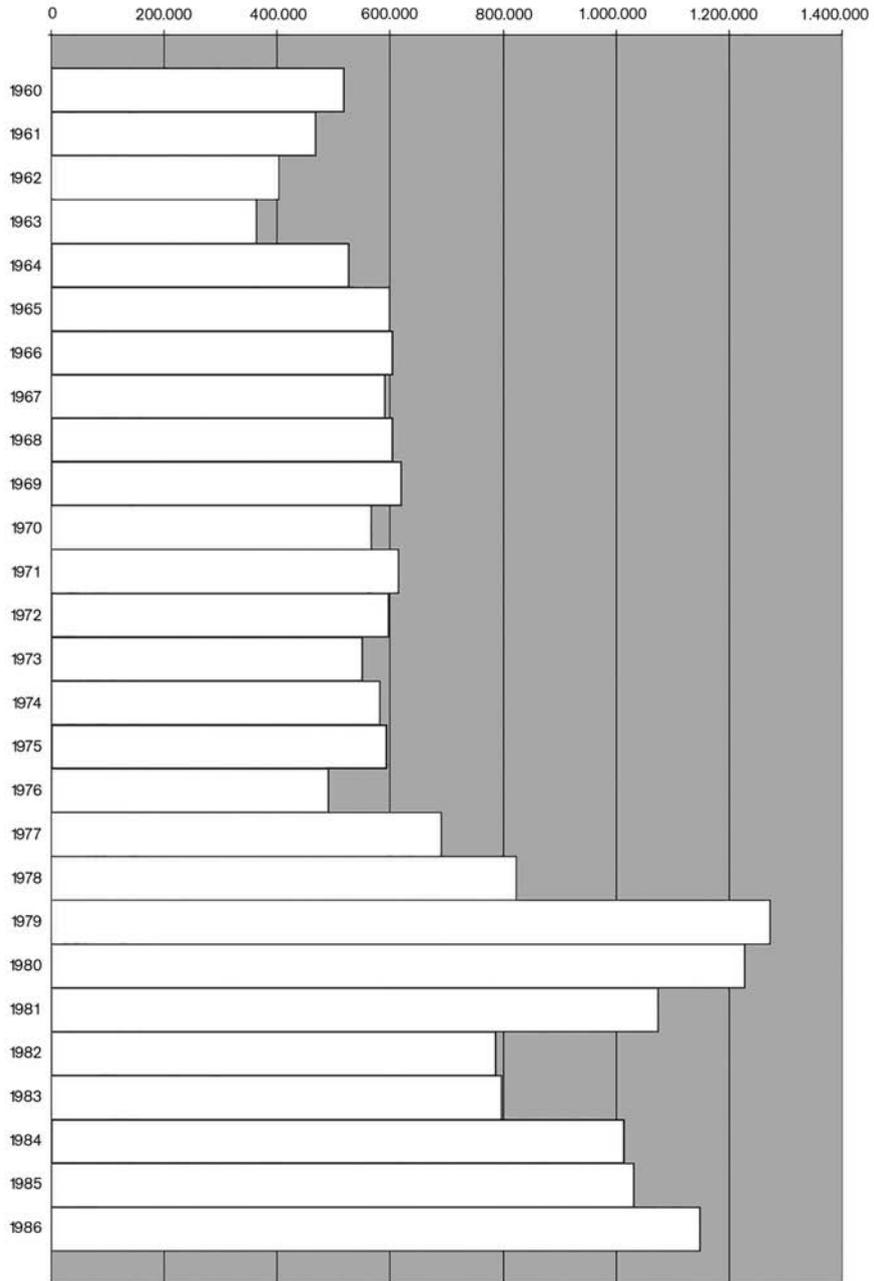
Evolución institucional de turismo en Uruguay

1933	Ley n.° 9.133	Se crea La Comisión Nacional de Turismo (CNdT)
1942	Ley n.° 10.262	La CNdT se reduce a 5 miembros continua en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores
1967	Constitución	Disposición transitoria crea el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo. La CNdT pasa a depender del nuevo ministerio.
1967	Ley n.° 13.640	Se crea la Dirección Nacional de Turismo (Programa 9.09) como Unidad Ejecutora del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.
1969	Ley n.° 13.737 (9 de enero)	Art.124 se le asigna a la DNdT funciones de asesoramiento.
1969	Decreto 428/969 (2 de setiembre)	Se declara de interés nacional el desarrollo del turismo.
1974	Decreto 574/974	Se le atribuye al Ministerio de Industria y Energía la materia turística
1974	Decreto 575/974	Se pasa al Ministerio de Industria y Energía el programa 9.09 del exinciso 9 Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo cuya Unidad Ejecutora es la DNdT
1974	Ley n.° 14.335 (23 de diciembre)	Ley de Turismo
1986	Ley n.° 15.851 (24 de diciembre)	Por los arts. 83 y 87 se crea el Ministerio de Turismo.

Fuente: elaboración propia

ANEXO II

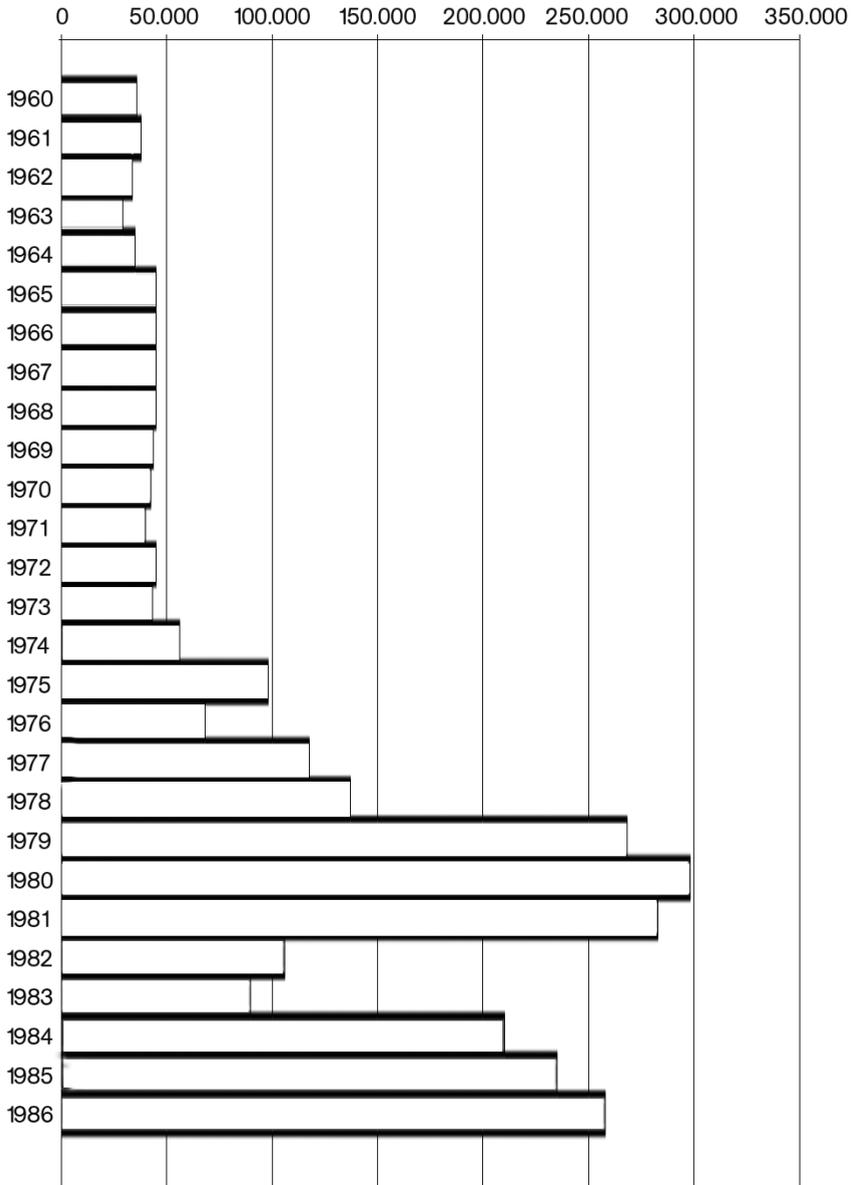
Gráfico I. Visitantes ingresados a Uruguay 1960-1986



Fuente: MINTUR, 2010

ANEXO III

Gráfico II. Gasto de viajeros extranjeros en Uruguay (miles de dólares corrientes)



Fuente: L. Díaz, 2004



El libro aborda la evolución del turismo en Uruguay en el período 1960-1986 mediante el estudio de la política turística del país expresada a través de los distintos documentos así como la promoción publicitaria de atractivos y modalidades.

Dado el contexto político y social, podría pensarse que el turismo no era un tema de interés, pero se ha podido constatar que ocupaba espacios importantes en algunos medios de prensa y que se vinculaba al fomento del turismo. En este sentido, se tratará de responder dos interrogantes principales: en primer lugar, si los asesoramientos técnicos nacionales o de consultores extranjeros contribuyeron a impulsar los cambios institucionales en el período y, en segundo lugar, si el nivel discursivo sobre el fomento del turismo fue un instrumento impulsor del desarrollo turístico.

ISBN: 978-9974-0-1747-4



9 789974 017474