

LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS Y EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LA COSTA URUGUAYA

Mag. Ingrid Roche. Uruguay, Instituto de Teoría y Urbanismo –ITU Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-UDELAR + 598 99136690 ingridroc15@gmail.com
Bulevar Artigas 1031, Montevideo, Uruguay

Mag. Isabel Gadino Uruguay, Grupo de Estudios Territoriales GET-CURE-UDELAR Regional Este. +598 99540584 isabelgadino@gmail.com
Tacuarembó entre Avda Artigas y Aparicio Saravia. – Maldonado, Uruguay

RESUMEN

Los espacios con alto grado de naturalidad del Cono Sur han sido generadores de tempranos e importantes flujos turísticos, principalmente intrarregionales. Esta dinámica turística, ha signado fuertemente el desarrollo territorial uruguayo, especialmente como receptor desde Argentina y se manifiesta en una creciente incidencia económica (7% del PBI) involucrando un número de visitantes anuales mayor que su población. Las características de la costa Sur y S.E. uruguayo fueron modeladas en forma persistente, por las actividades turísticas de sol y playa y presentan variedad en cuanto a paisajes culturales, creados por distintos grupos sociales y sus imaginarios. Coexisten los “balnearios” de segunda residencia de los amplios sectores medios rioplatenses, un ejemplo de la “colonización financiera” de los capitales transnacionales en la urbanización de Punta del Este y pequeños pueblos enclavados en paisajes naturales. Para el ordenamiento territorial y las políticas turísticas, es interesante considerar el futuro de amplios espacios escasamente antropizados, potenciales atractivos para el turismo de naturaleza, rural y otros, a incorporar en posibles circuitos de campo y mar. La reciente legislación, el aporte académico y de otros actores involucrados, plantean desafíos hacia nuevas formas de turismo responsable, de protección de los recursos ecosistémicos y desarrollo local sustentable.

PALABRAS CLAVE: Territorio, planificación, paisajes culturales

TOURIST ATTRACTIONS AND TERRITORIAL DEVELOPMENT OF THE URUGUAYAN COAST

ABSTRACT

Latin American Southern Cone areas with high degree of wilderness have generated important tourism flows, predominantly intra-regional.

This tourism dynamics strongly marked the territorial development of Uruguay, particularly as receptor of tourists from Argentina. The impact on Uruguayan economy is continuously increasing (7% of GDP in 2017), and the number of annual visitors is larger than the country's population.

The Southern and Southeastern Uruguayan coast characteristics have been persistently modeled by the sun and beach holiday tourists (domestic and regional) and exhibits a variety of cultural landscapes created by various social groups and imaginaries. The second residence seaside resorts for the ample middle-class sector of Rio de la Plata coexist with urban constructions of the transnational capital "financial colonization" in Punta del Este, and small towns set deep in wilderness landscapes.

The destiny of large scarcely anthropized areas that attract visitors who like wilderness, rural, and small-town tourism is central for territorial ordinance and tourist policies that may be integrated in

potential circuits spanning countryside and seacoast scenery. The recent regulations and the contribution of academic and other involved actors pose the challenge of developing new forms of responsible tourism, protection of eco-systemic resources, and sustainable local development.

KEY WORDS: Territory, planning, cultural landscapes.

INTRODUCCIÓN

Los atractivos turísticos, particularmente los paisajes de naturaleza del Cono Sur americano han sido generadores de importantes flujos de visitantes; aunque por su ubicación, tardíamente integrados a los circuitos globales y de escasa entidad respecto a las impresionantes cifras de OMT (1.235 millones de turistas en el mundo en 2016) y gran predominancia de movimientos intrarregionales.

El caso uruguayo es un ejemplo que se ha presentado por su Ministerio de Turismo en múltiples eventos internacionales (MINTUR, 2018) por el rol que ha alcanzado esta actividad en los últimos años como dinamizadora de la economía, cercana al 7% de incidencia en el PBI en 2017 y segundo rubro después de los agropecuarios y su tendencia ascendente.

Como a la mayoría de los destinos turísticos sudamericanos, puede adjudicársele una relativa juventud respecto a los internacionales y masivos más conocidos del hemisferio norte. Empero el traslado para actividades vacacionales, la construcción de segundas residencias y de hotelería en ambientes vinculados a la naturaleza, se inicia en la región a fines del s XIX. Y tal como ha estudiado Boyer (2002) para el turismo intra-europeo y por las influencias norteamericanas, paulatinamente dominantes en el mundo occidental, las actividades de ocio de sol y playa son las que dinamizaron masivamente el mercado turístico global, siendo Uruguay uno de los receptores a nivel regional, particularmente para Argentina.

Respecto al futuro de los atractivos turísticos, los análisis de las tendencias más recientes (Vallejo, 2017, Vera, 2011) se centran en destacar los cambios contemporáneos y la importancia cuantitativa que han adoptado otras formas de turismo, como el cultural, patrimonial, de eventos, rural y de naturaleza. También van creciendo las miradas de advertencia crítica basadas en el auge y posterior quiebre inmobiliario español, los graves deterioros costeros en el mundo y la “folklorización de los destinos”. Asimismo, aparecen manifestaciones de gentrificación resistida y turismofobia respecto a las externalidades negativas del turismo en ciudades centrales.

En Uruguay predomina, la “defensa del turismo”, subrayando sus aportaciones económicas e incluso para la conservación del patrimonio natural y cultural, asociado al concepto de desarrollo sustentable. También se presenta un ciclo de diversificación, pero muy lento, dado que los principales atractivos diferenciales que puede ofrecer a nivel regional se basan en el turismo de veraneo, en contacto con la naturaleza y la tranquilidad respecto a las metrópolis, en particular a Buenos Aires.

Ejemplos de esta diversificación, sin sustitución del tradicional, es el aumento pronunciado de turistas en la ciudad histórica de Colonia, en Montevideo capital y en el litoral termal, impulsado éste institucionalmente por el programa del Ministerio de Turismo “Corredor de los pájaros pintados” (MINTUR, 2018).

Respecto a las teorizaciones o enfoques sobre el carácter del turismo, el caso de Uruguay puede presentarse como ejemplo en cuanto a que, a las actividades de ocio, recreación y contacto con la naturaleza, en la forma de turismo residencial de sol y playa, no corresponde denominarlas como “industria turística” (Hiernaux, 2009). Como el autor plantea, es el proceso societario el generador de estas actividades, diferente al de una “industria productora de bienes o servicios” y actividad esencialmente económica. Con las particularidades de las sociedades rioplatenses, las aspiraciones y

posibilidades de amplios sectores y los imaginarios europeizantes, impulsaron desde el origen la generación de “balnearios o estaciones turísticas”, contando con el impulso de agentes privados y el auspicio institucional.

En este caso, el negocio principal vinculado al turismo ha sido el fraccionamiento de tierras para la segunda vivienda de uso familiar, que parcialmente y con posterioridad en el tiempo se incorpora al mercado de alojamiento de alquiler de carácter rentista. En el actual ciclo, existen múltiples actores y modalidades, incorporándose capitales extranjeros de cierta entidad que intervienen puntualmente en segmentos del negocio.

Lo más destacable a analizar del atractivo turístico, avizorado como destino país costero-uruguayo¹ es el aporte principal que ha significado en la generación de urbanización, configuración y modelación del territorio, sin desmedro de haberse constituido en un rubro principal del sector económico servicios y promotor de industrias como la construcción. Sobre el rol de la práctica del ocio en los procesos de configuración territorial, se ha destacado “que al estar inserto en un espacio geográfico con características especiales, el turismo participa de las características que la geografía le impone; pero que, no obstante, el implante de la actividad modifica dicho espacio, convirtiéndolo en turístico y extendiendo sus influencias al entorno social-espacial que con él se relaciona... como productor y consumidor del espacio” (Sileo, 2014, p. 196).

Los valores del territorio —patrimonial, paisajístico, sociocultural y estratégico— que han abierto un campo de investigación sobre la relación entre territorio, turismo y desarrollo local sustentable, muy fecundo en otros ámbitos geográficos, son relativamente novedosos en el ámbito nacional.

DESARROLLO HISTÓRICO DEL TURISMO COSTERO

En Uruguay, si bien hubo prematuros antecedentes de asentamientos turísticos próximos a las fronteras fluviales con Argentina, fueron los de la faja de 280 km desde Montevideo a la frontera con Brasil los que se desarrollaron y conformaron un territorio especializado con marcado carácter vacacional y de población estacional (*Fig. 1*).

Estos centros poblados se implantaron como núcleos aislados en el territorio costero casi exento de residentes y actualmente aportan en forma sustantiva a la zona más dinámica del país, en cuanto a actividades económicas y población (INE, 2014).

Por su ubicación geográfica y el propio devenir histórico de los asentamientos turísticos uruguayos, incluso los más antiguos, aún están en proceso de crecimiento, bastante marginales al fenómeno turístico global. El potencial para el turismo argentino generó la política estatal de embellecimiento de la capital Montevideo, así como las actividades de los visionarios promotores privados que fundaron los primeros balnearios. Las actividades de vacaciones de familias de las élites nacionales y argentinas, muy relacionadas, eran frecuentes y buscaron localizarse en la costa, por las condiciones de benevolencia del clima veraniego y por las características propicias a los baños de las numerosas playas de arena.

Desde la colonización los afincamientos costeros eran pocos e inestables, sólo permanecían algunos pequeños núcleos en puertos naturales, faros para la navegación en zonas rocosas y “parajes” de pesquerías. Colonia, fundación portuguesa de 1680 y Montevideo española de 1724 eran las únicas ciudades-puertos.

Antes del inicio de siglo XX y en el transcurso de su primera mitad, los “arenales improductivos”, que constituían los bordes de las enormes “estancias rurales” en producción ganadera extensiva,

¹ Por figuras políticas prominentes como el dos veces presidente J. Batlle y Ordoñez (1903-1907 y 1911 – 1915) inspirado por sus viajes a Europa, a fines del S. XIX.

fueron forestados para fijar las dunas, fraccionados y registrados como balnearios con nombres sugerentes: Pinamar, Neptunia, Costa Azul, Playa Hermosa, como ejemplos. Mediante una actuación muy extensa, se introdujo vegetación no autóctona de eucaliptos y pinos (y otras especies de menor porte), creando así los paisajes europeizados presentes no sólo en el imaginario de las élites, sino de la mayoría de la población de origen inmigrante.²

FIGURA 1.- UBICACIÓN DE LOS PRINCIPALES BALNEARIOS Y CONEXIÓN CON CIUDADES INTERIORES Y LAGUNAS COSTERAS.



Fuente: Elaboración propia, con base de Google Earth

Paralelamente a la instalación en los países centrales europeos del paradigma sobre las bondades de la recreación de sol y playa, en los tramos apropiados de las bahías de la ciudad de Montevideo, se habilitan instalaciones a tal efecto, casillas, muelles y paseos. Se construyeron algunos grandes hoteles con casino, al estilo de aquellos del Mediterráneo, presentes en el imaginario de los viajeros (*Fig. 2a*). Las primeras representaciones del balneario surgen en la misma capital y en las cercanías, donde no había acceso pavimentado ni infraestructura, en 1910 fue concebido y promocionado un barrio ajardinado y con trazado paisajista francés y de residencias tipos “chalets” de gran porte, que es actualmente el principal barrio de los sectores sociales altos.

El trazado de la Rambla costanera de Montevideo, como contención a las crecientes del estuario del Río de la Plata, paseo y vía de circulación³ con sus diversos tramos como balcón al mar, construido en los años de prosperidad de entreguerras, expresa con contundencia la importancia que se dio al carácter recreativo-turístico que se promocionaba.

Hacia el Este, donde las aguas del océano aportan salinidad y claridad crecientes al estuario, la valoración que históricamente le han otorgado sus habitantes estables y ocasionales, ha ido

² La población uruguaya a principios de siglo XX era europea en porcentaje muy alto, con pequeñas minorías de africanos, sobrevivientes americanos y mestizos y continuó recibiendo oleadas migratorias hasta la 2a Guerra Mundial.

³ Similar al Malecón de La Habana, Cuba

generando una sucesión de paisajes singulares. Resulta relevante para explicar el fenómeno, sus características tipológicas y morfológicas, de duración y también los ciclos de desarrollo y decadencia, la importancia en número y capacidad de ahorro de los sectores medios rioplatenses, que permitió el crecimiento de la segunda residencia de vacaciones en Uruguay. El origen temprano de la aspiración al ocio temporal de variados sectores sociales, no solo los más altos, es un fuerte rasgo diferencial rioplatense respecto a otros casos más estudiados.

Asimismo, son los avatares políticos y económicos, nacionales y regionales, los que explican muchas diferencias entre balnearios y las discontinuidades de ocupación que se presentan en varios tramos entre Montevideo y el límite con Brasil.

La participación de distintos sectores sociales y la proporción entre argentinos y nacionales atraídos por los paisajes y capacidades de alojamiento, son las características que generaron en una misma etapa cronológica diversas identidades y paisajes culturales y en el tiempo procesos muy disímiles. Lo ejemplifican con claridad las muchas urbanizaciones y fraccionamientos registrados y vendidos en cuotas en Uruguay y Argentina, que permanecieron sin infraestructura y con escasas construcciones. Es el caso de algunos fraccionamientos balnearios muy cercanos a los más antiguos y consolidados de Punta del Este, Piriápolis, La Paloma⁴, que se ofertaron en el mercado tardíamente, después de los años 80s. y varios permanecen a la espera especulativa de su mayor valorización. Entre aquellos fraccionadores y forestadores precursores que avizoraron la posibilidad del afincamiento costero, se destaca el caso de F. Piria que planificó y urbanizó antes de 1900 una ciudad con puerto y actividad productiva, y cuyo sector de modelo balneario al estilo mediterráneo prosperó ya en los primeros años del S XX por la afluencia de turistas argentinos (*Fig. 2b*).

FIGURA 2. A) RAMBLA SUR, MONTEVIDEO Y B) HOTEL ARGENTINO EN RAMBLA DE PIRIÁPOLIS



Fuente: www.stonek.com.

El ferrocarril creó, unió e impulsó los primeros núcleos y ciudades balnearios que surgieron aislados, posteriormente la vialidad permite ocupar los largos tramos entre éstos, durante varias décadas. Las políticas sociales avanzadas y la prosperidad del período signado por las grandes guerras mundiales fueron las que permitieron el sueño de las segundas residencias de vacaciones, con la imagen del chalet en el jardín o en el bosque, en diversas calidades edilicias.

⁴ Como Chihuahua, Punta Negra entre las ciudades turísticas de Maldonado y próximas a las más antiguas en Rocha

A las familias patricias del primer empuje se sumaron empresarios inmobiliarios, intelectuales y profesionales (médicos, ingenieros agrimensores y arquitectos como principales actores y promotores) pero el fenómeno se extendió a sectores de empleados, comerciantes, obreros calificados y otros hasta los críticos años sesenta.

En referencia a los modelos conceptuales y de clasificación aplicados para caracterizar las fases de desarrollo de los destinos turísticos (Vera et al, 2011), en la actualidad Uruguay se presenta como un caso interesante dado que el desarrollo de la costa S y SE ha llevado a que coexistan en un territorio relativamente reducido:

- Una importante extensión de Canelones, Maldonado y Rocha, organizada como una orla de urbanizaciones turísticas o “balnearios” con baja densificación edificatoria, con imagen de suburbio-jardín, escasos servicios e infraestructuras y sectores con muy baja ocupación;
- Entre éstos, algunos pocos núcleos que se desarrollaron como ciudades turísticas (Atlántida, Piriápolis, La Paloma) de lento crecimiento;
- Un tramo de 27 km que fue de segunda residencia, densificado tardíamente por sectores medios nacionales, se convirtió en barrio dormitorio y extensión metropolitana por continuidad con Montevideo desde fines del SXX;
- Punta del Este, balneario que comenzó al igual que los otros citados y hoy es un destino de alta gama y densidad edificatoria, en un caso de avanzado desarrollo y manifestación de las tendencias globales de “colonización financiera” (Rolnik, 2018) y especulación inmobiliaria vinculada al turismo de ocio estacional concentrado, con capitales internacionales;
- Pequeños asentamientos balnearios en torno a pueblos de pescadores, algunos originados por turismo juvenil de reducida capacidad de gasto, en terrenos fiscales o zonas de camping con muy escasa infraestructura en la costa oceánica de Rocha, donde lagunas, humedales y otras condicionantes dificultaron la colonización formal.
- Aldeas de élite, clubes de campo y nuevas formas de rur-urbanización o “naturaleza turistizada” (Aledo Tur, 2008) con acaparamiento territorial en Maldonado e incipiente desarrollo en Rocha, principalmente de capitales financieros y público argentino de alto nivel socioeconómico;

Por el aumento de población estable y los flujos regionales existentes, Sprechman et al. (2006) definen una tendencia de desarrollo urbano continuo desde Montevideo a Punta del Este, como sector residencial privilegiado del Cono Sur, al cual denominan “la ciudad celeste”.

DESARROLLO TURÍSTICO Y LAS NUEVAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Tal como plantea la bibliografía sobre el tema la promoción y planificación del desarrollo turístico presenta siempre dificultades y admite diversos enfoques, al depender de iniciativas privadas en cuanto a la oferta y de factores contingentes de los centros demandantes, en este caso regionales.

La promoción estatal ha fluctuado históricamente en cuanto a su incidencia y localización y recién alcanzó rango ministerial en 1986⁵. Como actividad proactiva, si bien se inició con el S. XX, tuvo diferente intensidad según los períodos, fue principalmente indirecta y expresada en las obras públicas de infraestructuras y equipamiento que acompañaron e impulsaron las actividades turísticas de privados. Las relaciones de éstos con los profesionales y políticos explican algunas de las oscilaciones o impulsos, pero también omisiones, desconocimientos y desencuentros.

Por otra parte, la planificación territorial institucional que llegó a la práctica fue escasa y reduccionista, urbana casi exclusivamente. El Ministerio respectivo de Vivienda, Ordenamiento

⁵ El Ministerio de Turismo MINTUR, 1986, entre 2005 y 2014 se fusionó con el de Deportes MINTURD y actualmente cuenta con mayor especialización. (ver mintur.gub.uy)

Territorial y Medio Ambiente MVOTMA es de 1992 y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (LOTDS) es de 2008.

El desarrollo económico y social ha sido progresiva pero muy lentamente relacionado con el urbano-territorial, la legislación sobre Centros Poblados⁶ y los Planes Directores urbanos vigentes desde mediados de siglo hasta el final, tenían escasa referencia expresa a las actividades turísticas. Por tanto, éstas eran reguladas por normativas de distinto rango y clasificación, en general no nacionales sino departamentales⁷, de fraccionamiento y construcción, de carácter comercial, declaraciones de interés público y otras.

Los núcleos denominados y clasificados como “suburbanos, pueblos, balnearios” y similares que surgieron aislados o por continuidad a otros, como expresiones de las actividades recreativas, vacacionales y turísticas no contaron en su mayoría con los servicios y equipamientos que se exigían en la legislación urbana. Las administraciones e instituciones nacionales y locales responsables apoyaron en diferente medida este desarrollo basado en los atractivos turísticos, sin relacionarlo muy claramente con el urbano-territorial.

Las ciudades turísticas sujetos de “planificación”, lo son en general de los trazados de vialidad, espacios, equipamientos y servicios públicos, o sea de “anticipación”, regulación o lineamientos y muy escasos equipamientos u otras acciones.

Actualmente la implementación del ordenamiento territorial de las actividades, en especial en el “territorio turístico” costero se encuentra con contradicciones entre la realidad y lo que se requiere ordenar. Aflora la fuerte tensión entre la cuasi continuidad urbana en la costa Sur del país, impulsada por las vías de tránsito y por la actitud permisiva de las sucesivas administraciones en cuanto a ocupaciones inconvenientes y el contrario reconocimiento de que debe desalentarse en los documentos del nuevo ordenamiento territorial. La legislación vigente en lo referente a ramblas costaneras y rutas de tránsito vial, infraestructuras y edificaciones de gran porte en la faja costera denominada de “protección y exclusión” indica restricciones.

Además del carácter público irrestricto de las playas, que es consuetudinario en la legislación uruguaya, se prescriben para dichas iniciativas la solicitud de su autorización a la Dirección Nacional de Medio Ambiente-DINAMA del MVOTMA. Sin embargo, la mayor parte de las intervenciones urbanizadoras del último período parten de implantaciones consumadas, con desconocimiento o la transgresión de estos criterios por privados o las propias autoridades, sujetas a variadas presiones y generalmente resueltas con criterios muy discutibles entre los que prima como componente del desarrollo, el económico.

La situación subrayada entonces, es que recién en la última década se dan avances importantes, con la promulgación de un conjunto de leyes, estrategias, directrices y planes a escala nacional, regional, departamental y local, con la intención de integrar los aspectos del ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable⁸, con mención a las actividades turísticas.

La protección y conservación de áreas de particular interés natural, el cuidado, monitoreo y políticas para la gestión de riesgos y varias otras medidas para preservar los recursos ecosistémicos, respecto al cambio climático y similares temáticas, también se plasman en instrumentos en este período, cumpliendo los objetivos de las agendas y acuerdos internacionales.

⁶ La Ley de Centros Poblados de 1956, el Plan Director de Montevideo son los principales antecedentes.

⁷ Los Departamentos, con sus autoridades y legislaciones equivalen a los Estado o Provincias en la denominación de los países latinoamericanos.

⁸ A partir de la creación del MVOTMA y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible LOTDS,

El nuevo conjunto normativo plantea proyectar las acciones a futuro en el sentido de encauzar los asentamientos y usos sociales en el territorio, anticipando y controlando los conflictos que las actividades económicas pueden producir entre sí y con los recursos ambientales.

En la agenda institucional y el debate público actual aparecen subyacentes o mencionados los análisis que se han realizado en otros contextos sobre cuestiones que refieren a la compatibilidad entre turismo y paisaje natural o ecosistemas, en una gradación que según algunos autores va de lo perjudicial, a la convivencia y la simbiosis y donde la conservación de los recursos naturales o la existencia de sus servicios ecosistémicos puede mejorar con el turismo, al permitir el conocimiento ordenado y la buena gestión.

Los conceptos de Peck y Lepie (1977) o Murphie (1983), que plantearon tempranamente la incidencia de los intereses, actitudes e imaginarios de los sectores sociales involucrados, las relaciones entre visitantes y locales, el origen de los recursos movilizados por el turismo, empiezan a ser considerados en las políticas.

La legislación nueva sobre turismo pone énfasis en el necesario desarrollo económico del sector, para el país, priorizando “con equidad social”, como distintivo de los últimos gobiernos, así como en la transversalidad institucional, englobadas en el concepto de “desarrollo sustentable”, en lo socio-económico, ambiental y cultural⁹.

En los pasados 15 años y de la mano del más prolongado ciclo expansivo de la economía en su historia, Uruguay ha registrado grandes logros en términos de desarrollo humano. En la Ley de Turismo (mintur.gub.uy, 2014) se expresan como:

“... principio de sustentabilidad: el desarrollo de la actividad turística sólo puede lograrse en la medida en que se reconozca el necesario equilibrio entre la explotación económica y el respeto, cuidado y conservación del medio ambiente, de los recursos naturales y aspectos culturales (y)... la importancia de mitigar las consecuencias adversas que sobre el medio ambiente puedan derivarse del crecimiento y desarrollo turístico local, departamental o nacional”.

Estas nuevas directivas de turismo y ordenamiento territorial y (o para) el desarrollo sustentable, se sustentan en un conjunto de antecedentes generados en estudios universitarios y de las instituciones públicas, en conjunto y/o con cooperación internacional¹⁰.

Han sido promovidos y/o financiados por organizaciones como PROBIDES, ECOPLATA,¹¹ las Cátedras UNESCO, Convenios con BID, Agencia Española, AECID, PNUD y otras, que han permitido profundizar los conocimientos sobre los recursos ecosistémicos, cimentando nuevas figuras y la designación de zonas integradas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SNAP, así como la gestión de las actividades turísticas en éstas.

La Ley de Turismo y el Plan Nacional de Turismo Sostenible vigente hasta 2020, hoy en etapa de actualización hacia 2030, son instrumentos de política que toman en cuenta estos antecedentes y los estudios y experiencias sobre sustentabilidad turística en otros contextos.

DIMENSIONES CUANTITATIVAS DEL FENÓMENO TURÍSTICO EN URUGUAY

En la presente década se alcanzaron récords históricos desde que se tienen registros en el ingreso de turistas. Con leve baja entre 2011 y 2014, a partir de ese año volvió a reiniciarse la tendencia

⁹. Desde la salida de su mayor crisis económica (1998 – 2003), el crecimiento económico sitúa al país como el de mayor PIB per cápita en América Latina y el Caribe, así como el de mejor distribución del ingreso. (UNDP, ONU 7/2018)

¹⁰ Estudios que continúan y se desarrollan en la parte final del presente artículo

¹¹ PROBIDES, Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este; Programa ECOPLATA, Institución con cooperación canadiense actualmente integrada a DINAMA.

ascendente llegando a 3 195 321 turistas anuales, 3 328 450 en 2016 y 3 940 790 en 2017, aunque sin aumentar significativamente el gasto total y con una disminución paulatina de los días de estancia, a una media de 6 días.¹² Las del primer semestre de 2018 son similares, aunque ya se anuncia la preocupación por una disminución inminente y previsible por la devaluación y situación general en Argentina, que ha llevado a medidas rápidas para paliarlas (Presidencia, 2018).¹³

Tabla 1. *Visitantes ingresados a Uruguay, días de estadía y gasto, s/nacionalidad 2017.*
 Período: año 2017.

			TOTAL U\$S	P/PERSONA	P/P DÍA
URUGUAYOS	331.102	6,7	126.432.777	381,9	57
ARGENTINOS	2.656.285	5,6	1.596.916.243	601,2	107,6
BRASILEÑOS	504.488	4,8	293.331.465	581,4	121
PARAGUAYOS	43.501	9,4	59.351.525	1364,4	145,1
CHILENOS	64.566	6,4	50.728.934	785,7	122,3
NORTEAMÉRICA	81.487	5,6	48.553.472	595,8	106,7
RESTO AMÉRICA	91.031	5,8	61.579.176	676,5	117,4
EUROPA	142.380	6,6	85.650.790	601,6	91,3
OTROS - SIN DATOS	25.949	4,4	11.714.093	451,4	102,5
TOTAL/MEDIA	3.940.790	5,7	2.334.258.475	592,3	104,5

Fuente: Estadísticas del MINTUR, 2018)

Para una población de 3 millones y medio de habitantes, la cifra de 2017 significa bastante más de un turista por habitante, uno de los porcentajes más altos de Latinoamérica.

La tabla 1 muestra la principal característica del turismo receptor, que es la gran dependencia de la situación regional: desde inicios del siglo pasado los visitantes argentinos constituyen el gran contingente, creciente, aunque con interrupciones varias por crisis económicas o avatares políticos (discontinuidades forzadas durante primer gobierno peronista, cierre unilateral por parte de Argentina de los puentes internacionales o políticas proteccionistas de sus divisas y turismo interno, las más fuertes). Empero reafirmando y ampliando el carácter regional, en los últimos años ha aumentado de manera significativa la proporción de brasileños, paraguayos y chilenos, diversificando los destinos, además de los tradicionales de sol y playa y también aumenta la afluencia de turistas de otras diversas nacionalidades. La significativa cantidad de uruguayos que aparece en la estadística se explica por los emigrados y residentes en el exterior y que la de los otros países ha aumentado por el turismo de cruceros.

¹² Datos extraídos de los boletines MINTUR y web oficial Estadísticas. La disminución del período de estadía es tendencia constante

¹³ Los Ministros de Economía y de Turismo hicieron declaraciones públicas al respecto, inmediatamente (agosto 2018)

Los objetivos planteados por el Ministerio de Turismo (MINTUR) en sus documentos y la actuación asumida por sus autoridades como desafíos para el país, de superar la gran dependencia del mercado argentino y la alta estacionalidad, se están cumpliendo en el presente período. También se han señalado como desafíos la necesaria estandarización de la calidad de la oferta y los problemas de competitividad debido a los altos precios respecto a otros destinos.

DESAFÍOS CUALITATIVOS PARA LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS

Las conceptualizaciones cualitativas contemporáneas sobre el turismo responsable y de carácter sustentable, aparecen explícitas en los enunciados sobre estrategias y prioridades de la política turística nacional. Sin embargo, a nivel local no existen mecanismos resolutivos que las aseguren; la gobernanza en su dimensión participativa se ha desarrollado muy escasamente y complicada por las contradicciones entre intereses de diversos grupos locales, capitales regionales y transnacionales. Como ejemplos, en Punta del Este y otros sectores de Maldonado y Rocha, se han expresado imaginarios contrapuestos de residentes y visitantes antiguos, respecto a las nuevas modalidades de desarrollos turísticos, así oposiciones entre el desconocimiento o desinterés versus los crecientes compromisos con el cuidado ambiental, asumidos en los acuerdos internacionales.

Los modelos mencionados de Peck y Lepie (1977) o Murphie (1983), resultan interesantes para aplicar críticamente al análisis en términos comparativos, tanto respecto a los destinos maduros, (zonas de Punta del Este y sus extensiones) como en los incipientes casos de Rocha y sus sectores casi vacíos de ocupación. Allí donde predomina el turismo nacional y la población tanto local como de nuevos residentes pertenecen a sectores sociales medios y bajos, con gran afluencia juvenil, la posibilidad de promover modalidades de desarrollo local, turismo “solidario y responsable” y otros “de naturaleza” está abierta.

También en cuanto a incoherencias a salvar, desafíos a resolver, ideales a alcanzar, se puede observar un desfase entre el conocimiento por los operadores turísticos uruguayos, en especial los institucionales, de lo que se impulsa como “Nueva Era del Turismo” en España (por la burbuja inmobiliaria, las malas experiencias de destrucción ambiental y declive por sobrecarga) y la intención de su aplicación en Uruguay. “Una estrategia y una técnica del turismo sostenible..., en términos de política ecoturística...sin enfrentamiento entre la estricta rentabilidad económica y la sustentabilidad, entre la conservación de los recursos naturales y culturales y la "rentabilidad sostenible o competitividad” (Fallós Solá, citado por Vallejo, 2017) está muy lejana a la dinámica dominante que es la del mercado.

La potenciación de estas modalidades de turismo alternativas, coherentes con la grifa de marca país “Uruguay Natural”¹⁴, es todavía incipiente y resulta difícil plantear como escenario su priorización, por los importantes ingresos que deja en el corto plazo el turismo intensivo de sol y playa y la desconsideración aún vigente de los efectos negativos a futuro. Es auspicioso que las ventajas de la apertura a sectores de turismo emergente según las nuevas tendencias mundiales y con intereses diversos, figuran como relevantes en las estrategias institucionales, como el turismo de estancias turísticas, el enológico (gastronomía y vinos), el de Áreas Protegidas y similares.

En algunos debates y foros públicos de participación (convocados por ley o por los propios habitantes), así como en los discursos de las autoridades empieza a hacerse presente la discusión, en términos de comparación de modelos: las contradicciones calidad-cantidad, respeto ambiental-

¹⁴ “Uruguay Natural” es una grifa adoptada por el MINTUR que tiene su portal de promoción de los atractivos turísticos

masificación, en especial respecto a las áreas donde los paisajes naturales aún permanecen poco antropizados como es el caso de la costa de Rocha vs. Maldonado¹⁵.

LA CONSTRUCCIÓN MATERIAL DE LA COSTA.

En el proceso de artificialización y aculturación del paisaje ya mencionado, las características geográficas del extenso y ancho cordón dunar originario, los arcos de playas de arena muy fina, algunas puntas rocosas, abundantes cursos de agua, ecosistemas lacustres, humedales y algunos relictos de vegetación nativa, fueron en gran parte transformados con vegetación boscosa. El clima templado por las corrientes marinas norteafricanas y estos paisajes contruidos y forestados resultaban más amables para el visitante y generaron en el imaginario de amplios sectores sociales regionales su atractivo como receptor de la tradición vacacional estival: la casa en la playa y el bosque. La mayoría conserva hoy los rasgos de tranquilidad aldeana y morfologías de las localidades costeras pequeñas, edificaciones de baja altura en fraccionamientos abiertos, con el modelo de suburbio-jardín, con escaso número de pobladores residentes y pocos servicios urbanos.

Tal como se planteó en la caracterización del desarrollo, se reconocen como elementos configuradores del territorio y reconocibles por etapas (Roche, 2014):

-desde principios del S XX y antes de 1940, el modelo balneario o estación mediterránea con gran hotel emplazados en algunos puntos privilegiados exentos: Carrasco, La Floresta y Atlántida en Canelones; Piriápolis y Punta del Este en Maldonado. La Paloma, La Pedrera y La Coronilla en Rocha, con restaurantes y alguna infraestructura planificada; -entre 1940 y 1970 el suburbio hollywoodense norteamericano y las ciudades turísticas son las imágenes de referencia para los fraccionamientos de segunda vivienda familiar, dispersos o ampliando los más antiguos; -entre 1970 y 1990 se acelera el proceso, se ocupan y edifican muchos fraccionamientos y predios vacíos y surge la normativa de construcción en altura en algunos sectores de Punta del Este por la presión inmobiliaria; -se produce el fenómeno de reconversión de segunda residencia a vivienda permanente, debido a la crisis económica, en el sector de Canelones más próximo a Montevideo, con bajos factores de densidad; -el “descubrimiento” de los pueblos de pescadores en Rocha y su situación irregular de tenencia; en el último ciclo entran al mercado buena parte de los predios que permanecían desocupados y aún no edificados en toda la costa.

Punta del Este y Piriápolis se han convertido en destinos turísticos que podrían caracterizarse como de importante “grado de madurez”, con las salvedades que implican las clasificaciones elaboradas para otros contextos (Butler, 1980). En el caso de Punta del Este, con grandes residencias en trazados y predios ajardinados, la vida social fue intensa y estuvo siempre dinamizada por las familias adineradas de argentinos con oscilaciones por los avatares políticos, más que por los económicos del país vecino (Trochón, 2017).

En este “Edén oriental” los arquitectos encontraron campo fértil para sus experiencias modernas, también en bloques de apartamentos, hoteles, casinos y otras edificaciones y hubo concursos de Proyectos urbanos con intervención de prestigiosos profesionales, así como algunas realizaciones que enriquecieron el paisaje privilegiado del antiguo puerto de abastecimiento, reconvertido para yates de paseo. Fue consolidándose la especialización hacia la demanda bonaerense de alto nivel y de las élites nacionales, aunque se diversifica en algunos períodos de mejora económica en la región y acceden eventualmente sectores más amplios.

¹⁵ En el trabajo para MINTUR realizado en Convenio por la Facultad de Arquitectura, se retomaron los Documentos del Clúster de Turismo, de la Corporación Rochense OGD y se realizaron entrevistas a autoridades nacionales y departamentales, en que se planteó la temática. (Roche, 2016)

Como claro ejemplo de la incidencia de la división del suelo y los factores societarios que se ha mencionado, el desarrollo de la ciudad turística más antigua Piriápolis, con trazado amanzanado ortogonal y fraccionamiento reducido en dimensiones de frentes, implicó construcciones de tipo urbano y menos ostentoso; recibió otro tipo de visitantes y población estable, por lo que los ciclos de decadencia fueron más marcados y pueden leerse en sus arquitecturas. Ejemplos de art-decó y los principios del movimiento moderno perduraron sin sustituciones y por encontrarse entre serranías la ciudad se extendió y densificó en paralelo a la costa. Ya en el último período se conforman balnearios subsidiarios, surgen arquitecturas contemporáneas, así como complejos de cabañas en predios más grandes, consolidándose también las actividades urbanas de residentes permanentes.

Actualmente Punta del Este ha adquirido las características e imagen de la ciudad turística global y al impulso de capitales inmobiliarios extranjeros, vibra al ritmo y como enclave bonaerense, pero solamente durante uno o dos meses de verano. En los últimos años, el sector costero y otros de la ciudad jardín balnearia de baja densidad todavía presente, se transformaron en soporte de valorización para edificación en altura, primero por inversores regionales y últimamente por grandes capitales financieros transnacionales.

Este cambio de énfasis del sector propiamente turístico al de desarrollo inmobiliario avanzado, tiene uno de sus mayores incentivos en las frecuentes excepciones a la normativa urbana, permitiendo por ejemplo 20 o 30 pisos más que los establecidos; exoneraciones tributarias departamentales (tasas de edificación, retorno al mayor valor y contribución urbana) y nacionales (incentivo para grandes inversiones). Ejemplificando, en 2017 se aprobaron cerca de 40 excepciones en diversas zonas de Punta del Este y balnearios cercanos, con el fundamento de activar la industria de la construcción. De concretarse las edificaciones, actualmente paradas por incertidumbres y en especial los problemas económicos que sufre Argentina (origen mayoritario de los inversores y compradores) el resultado sería la aparición de grandes torres en lo que hoy son zonas de residencias -casas y mansiones- o edificios de 4 pisos. Se generarían nuevas presiones para seguir construyendo en altura en la medida en que se retroalimenta un círculo en donde el propietario de una vivienda pone en venta su casa cuando construyen un edificio de altos en el predio vecino y el comprador prevé la obtención de una nueva exoneración. Un efecto dominó que tiene como resultado un cambio absoluto de paisaje cultural y pérdida de los ambientes que fueron la clave de la creación y atractivo del balneario (*Fig.3*).

FIGURA 3. PROYECTOS HOTELERO Y HABITACIONAL DE ALTA GAMA TRAMITADOS COMO EXCEPCIONES



Fuente: uy. press Agencia Uruguaya de Noticias

Como consecuencia del incremento de las actividades turísticas, crece la migración desde otras zonas de población trabajadora, generándose la típica urbanización dual de la ciudad capitalista, en este caso, la permanente y la de temporada. Las edificaciones de costosos apartamentos y hoteles presentan como contracara los barrios de viviendas precarias, autoconstruidas o en conjuntos de promoción estatal o cooperativa para la población atraída por la industria de la construcción y servicios turísticos (Acuña, 2014). El sector de vivienda permanente en la que se ha constituido Aglomeración Maldonado- Punta del Este- San Carlos adquiere una dinámica poblacional, de familias afincadas como migrantes internos y regionales, de diversos sectores sociales, que la han convertido en la mayor receptora del país, sustituyendo el lugar que ocupó Montevideo metropolitano en el S. XX.

La generación de pueblos balnearios de élite, clubes de campo, chacras turísticas y otras modalidades de rururbanización y consumo de grandes superficies sigue las tendencias internacionales (Van Noorloos, 2013; Aledo Tur, 2008). Maldonado es pionero en habilitar barrios cerrados en el Uruguay, Montevideo mantiene su prohibición. En la década de los 90, siguiendo la moda de las clases altas de vivir en barrios cerrados en el Gran Buenos Aires, se habilita este tipo de enclave, pero para el turismo. Al inicio, se da en lugares apartados de la zona urbana de Punta del Este, próximos al balneario de élite José Ignacio y posteriormente la oferta de este tipo de turismo *all inclusive* o con alternativas al básico “sol y playa” -como disponer de áreas de viñedos u olivares- en chacras turísticas se incrementa. Esta modalidad es una de las más apreciadas por los gobiernos departamentales de Maldonado y Rocha, que la defienden como beneficiosa para el ambiente en la medida que el factor de ocupación del suelo es reducido. Sin embargo, la contradicción con las premisas sustentadas en la legislación y documentos es evidente, dado que se fomenta la segregación socio-espacial y además se valida la tesis de que, a las clases altas, les preocupa la preservación de los servicios ecosistémicos, cuestión que en este caso, lo que esconde es el gusto por la exclusividad, con piscinas, campos de golf y ecosistemas no autóctonos, esa hiperrealidad de la naturaleza turistizada que define Aledo Tur (2008).

Así, avalado por las Directrices y Planes aprobados, que califican grandes sectores de suelo rural como potencialmente urbanizable, contradiciendo las recomendaciones universitarias surgidas de los Talleres Participativos de Maldonado (Acuña et al, 2013) se cierran las posibilidades de planificar un desarrollo más sustentable. Estas modalidades, destinadas a un público muy exclusivo y reducido, empiezan a desplegarse en el imaginario colectivo para los futuros desarrollos en Rocha y están detrás del nuevo puente sobre Laguna Garzón en el límite entre Maldonado y Rocha, cofinanciado por capital privado argentino que lo promovió junto al fraccionamiento Las Garzas en Sector del Plan “Entre lagunas” (Fig. 4).

FIGURA 4. PUENTE SOBRE LAGUNA GARZÓN (MALDONADO-ROCHA) Y MASTERPLAN DEL BARRIO PRIVADO LAS GARZAS.



Fuente: Intendencia de Rocha

LOS ATRACTIVOS DE LA NATURALEZA AGRESTE Y LA ALDEA BUCÓLICA

En la costa rochense los patrones y formas de implantación del turismo residencial de vacaciones en resultaron en el tiempo, bastante singulares y diferentes respecto a los tramos costeros más próximos a Montevideo y muy alejadas de la imagen de la ciudad turística de los circuitos internacionales. La historia e identidades culturales de los agentes intervinientes en la conformación del territorio explican las peculiares modalidades que aún lo mantienen con importantes valores naturales a preservar (Fig.5). El proceso de “colonización” residencial y turística en Rocha ha sido muy lento, aún subsiste en el imaginario colectivo como la búsqueda de los “territorios más allá, a conquistar” y se consigna en los documentos oficiales (IMR, 2013). Para los escasos residentes y visitantes antiguos representa los atractivos del descanso en el pueblo-balneario asociado a la ruralidad, a la naturaleza agreste de la playa, lagunas y cursos de agua, la contemplación y la recreación al aire libre.

FIGURA 5. DUNAS ENTRE CABO POLONIO Y VALIZAS



Fuente "La Frontera del Agua" 2013 Instituto de Diseño-FADU-UDELAR

Los primeros núcleos turísticos o de vacaciones de Rocha surgieron con características y en época similar al de los otros, pero se estancaron en su desarrollo y mantuvieron como poblaciones muy pequeñas, hasta avanzado el siglo XX. La Paloma, por ser puerto, al que el FFCC unió con las capitales departamentales de Maldonado y Rocha y también con Punta del Este y Montevideo (supliendo a las antiguas conexiones que eran solamente por agua) fue visualizada como ciudad de gran potencial y enclave de actividades industriales. En esta área las rutas pavimentadas tardaron en suplir los precarios caminos, los antiguos La Pedrera y La Coronilla, se mantuvieron durante largo período con algunos trazados de calles, pocos hoteles y casas entre los vastos arenales y algunos predios forestados para su fijación. Siendo uno de los balnearios más prestigiosos, La Coronilla sufrió un desastre ambiental por la apertura de un canal de irrigación (años 70s) y no ha recuperado su gran atractivo de los años 50s.

Los pequeños núcleos aislados "parajes" como Barra de Valizas, Punta del Diablo y Cabo Polonio surgieron como conjuntos muy reducidos de precarias construcciones creados por pescadores y en el caso de Aguas Dulces la población se originó como lugar de descanso de la vecina Castillos y habitantes de otras localidades interiores. En los años 70s, comenzaron a ser visitados por montevideanos, se les adosaron campings espontáneos y crecen anárquicamente a partir de los 80's, con ocupaciones informales de predios públicos o de propiedad difícilmente comprobable. El encanto "naif" de estos poblados de pescadores los convierten en atractivos originales para sectores juveniles nacionales y turistas extranjeros (*Fig.6*).

FIGURA 6. BALNEARIOS ROCHENSES DE AGUAS DULCES Y PUNTA DEL DIABLO



Fuente www.yannarthusbertrand2.org www.uruguayturismo.com.ar

A estos se suman últimamente turistas extrarregionales y muchos brasileños además de argentinos. Las típicas viviendas lugareñas están conformadas por arquitecturas de reducido porte, dispersas en espacios libres o forestados, en trazados de tipo jardín o irregulares, con pavimentación rústica y conforman singularidades paisajísticas relevantes.

La explicación de su aislamiento y particularidades se encuentra en que, en la costa rochense, los criterios y las expectativas de los agentes privados fraccionadores, practicados con anuencia de las autoridades, resultaron poco acordes a las condiciones geográficas y además las circunstancias geopolíticas empeoraron la posibilidad de afluencia del principal público turístico potencial (bonaerense). La promoción inmobiliaria, negocio muy activo y exitoso hacia mediados del siglo XX, se redujo en Rocha a la venta de terrenos, pero encontró limitaciones ya que el tipo de fraccionamiento balneario realizado, con loteamiento intensivo vendido en cuotas a compradores que no pudieron acceder a sus bienes, por las distancias y carencias existentes, hizo que el modelo rioplatense dirigido al turismo nacional y argentino fracasara en esta área (IMR, 2012). (Fig. 7)

El proceso devino en el mantenimiento de extensas áreas sin construcciones ni infraestructuras, ni recaudación por impuestos departamentales y esto fue lo que permitió que otros sectores sociales canalizaran sus aspiraciones mediante crecimientos de asentamientos “espontáneos” generados por ocupación irregular de terrenos fiscales o de propiedad desconocida. En los puntos geográficos más atractivos del paisaje costero o cercanos a las ciudades interiores, un tipo de visitantes en vacaciones diferente al programado generó mayor impulso y acelerado crecimiento que los fraccionamientos en regla. Sectores medios de las ciudades cercanas, grupos intelectuales o populares protagonizaron modalidades de afincamientos irregulares a partir de su conocimiento por las frecuentes modalidades de camping y los recorridos juveniles entre varias locaciones.

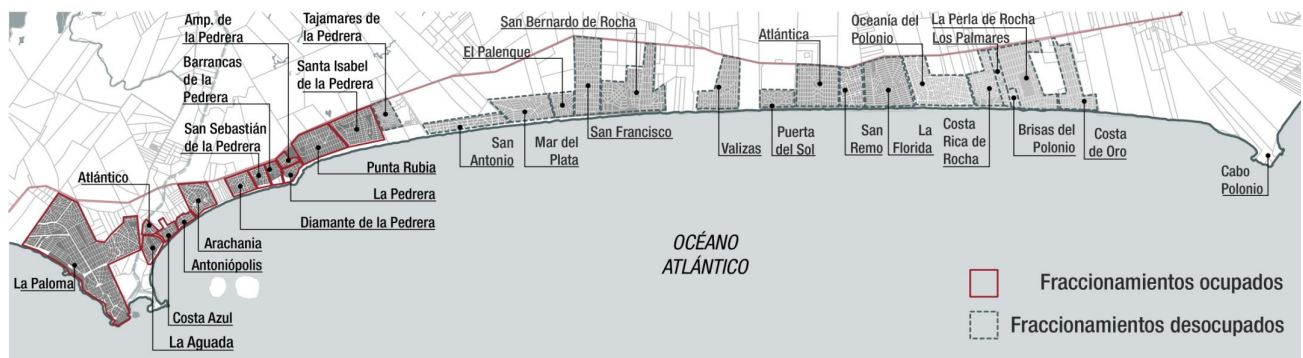
La población que se ha trasladado y convertido en residente de las localidades rochenses, en general elige el lugar por el ambiente de naturaleza y los paisajes y secundariamente por expectativas de trabajo (a diferencia de Maldonado), ya que las actividades generadoras de empleo son escasas.¹⁶

En contigüidad a algunos de estos núcleos, los bosques de pinos plantados para fijación de dunas se convirtieron en parques con cabañas y campings, controlados institucionalmente para uso

¹⁶ Entrevistas a autoridades departamentales y pobladores realizadas en el marco del trabajo Lineamientos para el Plan Director del Parque Santa Teresa (Roche et al, 2016)

semipúblico y otros en predios privados que siguen constituyendo destinos de alta demanda, por su proximidad a excelentes playas. En las últimas décadas, cuando aumenta la velocidad del transporte automotor en una red vial mejorada y el turismo abarca sectores más numerosos, incluyendo visitantes provenientes de Brasil y otros orígenes extrarregionales, está resurgiendo aquella fuerte vocación vislumbrada para el litoral de Rocha (aunque en cantidad de visitantes reducida respecto a los de Maldonado y los otros destinos).

FIG.7 FRACCIONAMIENTOS EN SECTOR LOS CABOS



Fuente: Elaboración propia sobre información en página www.rocha.gub.uy

Como se explicó, el único núcleo que alcanzó carácter de “ciudad turística” por su dimensión y trazado planificado¹⁷, que se desarrolló lentamente y con morfología predominante de la cabaña en el bosque o jardín y el imaginario del balneario californiano de los años 60s, aunque a escala reducida es La Paloma. Predomina la segunda vivienda de mediano confort de familias nacionales, aunque participan extranjeros como inversionistas, veraneantes y residentes. Actualmente se promueven nuevas modalidades, construcción de conjuntos de mediana escala de inversión, clubes de propietarios en consorcios con campos de golf, conjuntos de cabañas para hospedaje, y se ponen a la venta terrenos en las cercanías del Área protegida de la Laguna de Rocha, con el irónico rótulo de “Reserva de Biosfera”.

Por las características de los núcleos poblados aislados de Rocha, la población estable costera total es muy escasa, según último censo disponible, menor de 10.000 personas residentes y 17.000 viviendas (ine. gub.uy datos, 2011) en la faja de más de 120km entre las Rutas principales y el frente oceánico. La mayor, el municipio de "La Gran Paloma" que incluye la ciudad turística homónima, y varias extensiones recientes y muy dinámicas, no alcanzaba los 5000 cinco mil habitantes ni las 8000 mil viviendas.¹⁸

Aún para los sectores más antiguos, planificados como ciudades turísticas con trazados y amanzanados regulares, equipamientos de hotelería y algunas construcciones de residencia colectiva, la baja densidad de población, de equipamientos públicos, servicios y construcciones, cuestionan la misma aplicación del concepto de “áreas urbanas” o “urbanización de turismo estacional” y en general las categorías de clasificación de suelo utilizadas en los recientes Planes locales de Ordenamiento Territorial en Rocha (IMR, 2016).

¹⁷ Antes de 1940, se encargó proyecto al prestigioso Arquitecto Gómez Gavazzo, parcialmente realizado y en los 50s, se ejecutó otro trazado planificado institucionalmente

¹⁸ Dato desactualizado, pero del rango de localidad menor a 20.000 hab.

Por estas particularidades es que se ha utilizado la denominación de “balnearios-pueblos o aldeas costeros”, con persistencia de identidades y modalidades de conformación diferentes entre sí y muy distantes del modelo de turismo residencial especulativo.

ALTERNATIVAS Y DESAFÍOS PARA FUTURAS POLÍTICAS TURÍSTICAS

Las grandes extensiones de fraccionamientos autorizados alrededor de 1950, con predios desocupados que no han tributado, permiten planificar otras modalidades de turismo responsable y formas de protección de los ecosistemas existentes con escasos grados de antropización. En la franja costera de Rocha y regiones interiores conexas, de palmares, lagunas, humedales y ricos circuitos de interés patrimonial, la integración de geografía, paisaje, producción y creación humana, y “los imaginarios” asociados, continúan signados por el destacado dominio de la naturaleza, lo no construido.

Estas características se han visualizado en el último período como factor de oportunidad desde distintas miradas e intereses coexistentes, desde las instituciones, organizaciones sociales, actores locales y universitarios:

- el desarrollo agro-productivo y extractivo con la implantación de nuevos equipamientos e infraestructuras logísticas;
- las inversiones relacionadas al turismo de alto nivel;
- la posibilidad de protección de áreas de interés por su biodiversidad;
- el impulso a modalidades de turismo de baja intensidad y desarrollo local.

La conflictividad entre estas opciones en algunos sectores es evidente, la reflexión aquí expuesta pretende aportar a una mirada intencionada y respetuosa de los recursos eco-culturales existentes, de la conformación histórica de los poblados rochenses, su relación con la geografía costera y con los territorios rurales adyacentes. Un posicionamiento en el sentido de propiciar formas de turismo responsable, donde la naturaleza y la historia del lugar sigan siendo elementos de identidad de los sitios, las construcciones se integren adecuadamente y se contemplen las aspiraciones de los pobladores y visitantes asiduos.

Tal como se ha mencionado, los conocimientos y alertas sobre el alto potencial ecosistémico y la fragilidad de los recursos ambientales y paisajísticos en la cuenca atlántica uruguaya y sus espacios de singular interés, han sido puestos de manifiesto por investigadores e instituciones nacionales con cooperación internacional (PROBIDES, 1999, 2008)¹⁹. Antes de la LOTDS de 2008, universitarios desde las ciencias naturales en sus diversas perspectivas: ecosistémicas, geomorfológicas, de dinámicas costeras, respecto al cambio climático, han gestionado la inclusión de un amplio sector de la Región Este, que se prolonga en Brasil como Reserva de Biosfera y Sitio RAMSAR y la protección a nivel departamental y nacional de varias áreas. También fueron promovidos por ECOPLATA²⁰ integrando otras visiones académicas y sociales, actores institucionales de todos los niveles y ONGs preservacionistas relacionados con la costa. Los signos de alarma provenientes de estos estudios y visiones contemporáneas sobre los recursos ambientales, de los cuales no existía conciencia social extendida hasta períodos recientes, han llevado a su mención textual en los instrumentos de Ordenamiento Territorial: las Directrices Departamentales, las Estrategias Regionales y Planes locales. Este reconocimiento permite afirmar que se ha ampliado el consenso

¹⁹ con cooperación GEF, PNUD, UE, AECI, MVOTMA y otras organizaciones

²⁰ Integrada por UdelaR, Intendencias, MVOTMA promotora de estudios costeros y del Centro y Maestría de Manejo Costero Integrado. Actualmente ECOPLATA está integrada a DINAMA- MVOTMA.

sobre su necesario cuidado, protección y gestión responsable y significa avances al respecto, aunque la aplicación de las nuevas leyes y disposiciones normativas no es efectiva si tarda en concretarse a escala local, donde los avances son escasos.

Dado que los “parajes” devenidos pueblos, balnearios y ciudades turísticas se han ocupado, poblado y evolucionado sin planes o proyectos generales de inicio, de acuerdo con prefiguraciones parciales, o en varios casos en total irregularidad, la pertinencia de su ordenamiento es reconocida socialmente.

En los casos en que ello es factible se requiere desplegar una mirada morfológica, caracterizar las relaciones entre los trazados, las construcciones, la implantación geográfica, recorridos, costumbres y prácticas que han otorgado calidades especiales a estos lugares: el reconocimiento de las modalidades singulares de puesta en valor de recursos y paisajes privilegiados para la recreación y disfrute de la naturaleza con carácter bastante rústico y el imaginario de la aldea en la playa que han protagonizado visitantes de variados orígenes y sectores sociales.

NUEVOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS INTEGRALES SOBRE REGIÓN ESTE

Los resultados y recomendaciones surgidos de la experiencia de Talleres participativos impulsados por el Equipo universitario con base en el Instituto de Urbanismo-ITU de la Facultad de Arquitectura²¹ en Convenio con las autoridades de Maldonado (Acuña et al, 2010) han sido considerados en los Planes y propuestas aprobados por la Intendencia departamental, aunque parcialmente modificados por criterios político-técnicos discordantes (Acuña et al, 2013). Desde el Centro de Manejo Costero Integrado-UDELAR han surgido varias Tesis y Proyectos, que incluyen actividades de relación con grupos sociales e instituciones, creando y socializando conocimiento integrado.

Los estudios universitarios continúan actualmente en los trabajos de las nuevas carreras radicadas y/o creadas para la región: Licenciatura de Diseño de Paisaje, Lic. de Gestión Ambiental y Lic. de Turismo. Junto a grupos de otros servicios, como el Instituto de Diseño de la FADU, o institutos mixtos de investigación como el South American Resilience Institute (SARAS), se encaran nuevos Proyectos y Convenios con instituciones regionales. El Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje, que incluye varias miradas disciplinarias sobre el proceso de construcción social del territorio, entre otros trabajos ha desarrollado la investigación “*Transformaciones territoriales y paisajísticas en la región Este*” (CSIC 2015-16). En el trabajo encargado por MINTUR a Facultad de Arquitectura para el Plan Director del Parque Santa Teresa, departamento de Rocha, participaron estudiantes y docentes de otras disciplinas del CURE-UDELAR (Roche et al, 2016) considerando la relevancia del patrimonio cultural y natural a ordenar.

CUESTIONAMIENTOS AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ¿PROBLEMÁTICA U OPORTUNIDAD?

La generalidad de las Directrices, Estrategias e instrumentos de ordenamiento prescriptas como obligatorias por la LOTDS (2008) y el proceso de los planes locales y específicos, plantean cuestionamientos y preguntas sobre su aplicación. Se considera relevante interrogarse sobre cuáles son las prefiguraciones adecuadas para asegurar la conservación de los servicios ecosistémicos claves, la puesta en valor de los paisajes culturales de interés, el asegurar la accesibilidad pública de la costa y demás objetivos planteados como premisas en dicha legislación.

Los debates en torno al destino de las nuevas ocupaciones previstas y/o posibles reordenamientos, parten de la premisa de evitar la indeseada degradación del paisaje en el presente y a futuro y

²¹ integrado luego en el nuevo Centro Regional Este CURE-UDELAR

contemplar diversidad de intereses; dado que, en todos los documentos, planes de ordenamiento territorial y políticas de turismo figura el concepto de desarrollo sustentable. La interpretación del “*deber ser*” genéricamente planteado en la reciente legislación y los problemas de las experiencias urbanizadoras anteriores, implican desafíos en cuanto a teorizaciones y experiencias de nuevo tipo que guíen las actuaciones. La necesaria integralidad disciplinar con la que deben abordarse los temas que fueron objeto de estudios serios con enfoque ecosistémico, propiciados por las instituciones oficiales, académicas y de cooperación ya mencionadas, apenas empiezan a considerarse.

Aunque desde el urbanismo y el diseño de paisaje existe una historia extensa de Planes a escala micro-regional y local elaborados principalmente por arquitectos y con asesoramiento de otras disciplinas, las prácticas planificadas más transformadoras del territorio por su entidad han sido ejecutadas por ingenieros del Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Y a partir de las iniciativas colonizadoras mayoritarias, de particulares, residentes y visitantes de diversos niveles sociales, generalmente sin autorizaciones han sido a posteriori asistidas por las administraciones de servicios nacionales y departamentales, (luz, agua, canalizaciones, saneamiento, pluviales, vialidad) con criterio sectorial.

Debido a la concertación política que implicó su debate y aprobación, la LOTDS plantea una importante independencia y autonomía jurisdiccional para el segundo nivel de gobierno (de diferentes partidos en varios casos) las instituciones departamentales, las Juntas Departamentales e Intendencias y ello explica en parte los diversos tiempos y las diferencias que surgen de las respectivas Directrices y Planes.

Por un proceso similar la “Directriz Nacional del Espacio Costero” prevista para unificar criterios de aplicación a nivel supra-departamental y explicitar las medidas de protección respectivas, estuvo en estudio promovida por la Dirección de Ordenamiento Territorial-DINOT, DINAMA, DINAGUA y con participación del MINTUR desde hace más de 10 años (presidencia.gub.uy/2007)²². Llegó a aprobación legislativa en el actual período, pero no fue promulgada, lo cual lleva a que los planes elaborados para áreas costeras no evidencian la necesaria integralidad y complementariedad que los antecedentes prometían.

A escala micro-regional, en Maldonado la ordenación costera respecto a las lagunas y humedales, debió ser objeto de temprana atención por efectos contaminantes, y por las presiones existentes en cuanto a inversiones interesadas en desarrollos. Este Departamento posee una normativa urbano-edificatoria detallada antigua y que ha tenido sucesivos e importantes cambios y el mayor número de instrumentos de ordenamiento aprobados: sobre la aglomeración urbana, el ámbito rural, nuevas figuras de fraccionamientos turísticos de campo, los PAI y otros. Sin embargo, el Plan para la Aglomeración (propuesto a partir de los Talleres participativos) no ha sido aprobado y las audiencias públicas realizadas para varios Planes locales no han sido vinculantes, además de las actuaciones en base a excepciones ya mencionadas.

En Rocha se gestionan desde fines de los años 90s, propuestas parciales para algunos poblados irregulares, como es el caso del Plan de Punta del Diablo, de Consultora²³ en paralelo a los estudios que culminan en 2003 en la Ordenanza Costera de Rocha. Pero la inexistencia de información predial ordenada intentó ser atenuada con la clasificación genérica de suelo suburbano costero a efectos recaudatorios de permitir cobrar los impuestos necesarios para la administración. Es bastante reciente que la elaboración geo-referenciada de la cartografía, permitió anunciar en líneas generales

²² Proyecto de la Comisión técnica de Ordenamiento Territorial COTAOT, con participación de ECOPLATA, Universidad y autoridades, particularmente el MINTUR, recogiendo un proceso de consulta a la sociedad civil.

²³ Plan Punta del Diablo 2000 (consultora Benech, Sprechman) sin carácter vinculante y parcialmente realizado

los primeros planes por Sectores de la Costa con la Ordenanza modificada, que posteriormente fueron elaborados: “Entre Lagunas”, “Los Cabos”, “De la Angostura al Chuy”. En los tres casos, se anuncian los Planes que deberán realizarse, para las localidades consolidadas y no consolidadas, áreas protegidas y especiales, pero hasta 2018, se han reclasificado los suelos, con el objetivo inmediato principal de mejorar los ingresos tributarios. Solo se han prefigurado en algunos casos de ocupación efectiva escasa, los tipos de fraccionamientos permitidos, que implican agrupamiento de predios en unidades mayores, con el peligro de elitización mencionado y presente en Maldonado

A macro-escala las Estrategias Regionales de OT Sureste (EROT, 2013), incluyen caracterizaciones sobre varios aspectos, como unidades de paisaje, aptitud productiva y coexistencia de actividades compatibles a promover. Plantean criterios generales de actuación acordados por cinco autoridades departamentales, lo cual significa un avance en términos de consenso político, aunque posterior a las Directrices Departamentales de Maldonado y Rocha.

También es cuestionable que figuras dispuestas en la reciente legislación, como la del Ordenamiento Integral con Evaluación Ambiental han tenido muy escasa incidencia; las de participación activa de la población y de descentralización son muy débiles, la relación entre actividad proyectual a escala local y la gestión se ha cultivado escasamente.

La existencia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SNAP (2000) actualmente en DINAMA y las coordinaciones interinstitucionales con MINTUR, fortalecen avances en las valoraciones sobre modalidades de apreciación y preservación de los paisajes y recursos patrimoniales, naturales y culturales. Se aprueban los ingresos de Lagunas de Rocha con Plan de Manejo y Laguna Garzón, además de los anteriormente vigentes como Cerro Verde e Islas oceánicas.

Surge la figura de Parque Nacional Protegido para Cabo Polonio (sustituyendo la genérica de suburbano), sin embargo, las dificultades afrontadas por el Proyecto y Plan de Manejo para éste, realizado por Consultoría, en cuya gestión participa MINTUR, SNAP, DINAMA y las autoridades locales, muestra con crudeza los múltiples conflictos de intereses que operan. Especialmente son generados por los particulares que alegan derechos por ocupación o titularidades jurídicas y la debilidad de las instituciones que ahora pretenden controlar usos y apropiaciones, configurando procesos muy complejos. Los antiguos visitantes y pobladores de un núcleo que se ha convertido en atractivo turístico “top”, no se sienten debidamente considerados ni tampoco ha sido fácil el proceso en otras áreas protegidas con menores presiones en cuanto a afluencia de público, pero con productores y otros agentes involucrados.

Una de las críticas que ha surgido es que la protección de la naturalidad y características del paisaje que han sido y son los atractores particulares de estas costas se reserva a las designadas como áreas protegidas y los sectores de amortiguación presentan límites cuestionables. Es ejemplo claro, el criterio vigente, en el sector “Entre Lagunas” (Garzón y de Rocha, ambas en el SNAP), que por la construcción del puente circular (Fig. 4) queda unido a las extensiones de Punta del Este en dudosa compatibilidad con su salud ambiental. El Plan prefigura la evolución de este tramo costero como destino de vacaciones y recorridos turísticos y fue impulsado por un ciclo de alto crecimiento y fuerte impulso inversor, que la inestabilidad económica argentina pone hoy en franca duda.²⁴

Las expectativas sociales son variadas y revelan contraposiciones, la escasa tradición planificatoria en el país dificulta los precarios equilibrios entre líderes locales, autoridades reguladoras nacionales y una descentralización incipiente en Municipios²⁵. Los débiles recursos y la reducida cultura de participación ciudadana aumentan las dificultades para ensamblar los aspectos conceptuales, los

²⁴ Anuncios del gobierno argentino en junio de 2018, agravados a fines de agosto.

²⁵ la Ley de Descentralización y creación de Municipios, tercer nivel de gobierno es de 2012

estudios eco-sistémicos, el derecho ambiental y de propiedad y los instrumentos técnicos del ordenamiento en una gestión eficiente.

Como ejemplo de dificultades para el planteo de escenarios, se anunció en período reciente, la posible instalación de un puerto de aguas profundas en Rocha, para viabilizar la explotación minera, forestal y cadenas agro-productivas a escala regional, con inversión extranjera directa. Los Informes previos encargados por una Comisión Interministerial, en particular el del IMFIA²⁶ señalaron insuficiencia en cuanto al estado de conocimientos y previsiones de impactos modificativos sobre las dinámicas costeras y por ende sobre las áreas de desarrollo turístico próximas. Pero en simultáneo el Plan Local de Ordenamiento Territorial de Los Cabos en Rocha lo incluyó, en una de las extensas áreas sin ocupación y finalmente el Proyecto no se realizará en el futuro cercano.

Considerando la situación actual, se considera apropiado explorar otras pautas de futuros posibles; en los mencionados Planes Estratégicos de Turismo Sustentable de MINTUR, se enfatiza el potencial para modalidades de turismo alternativo al de sol y playa intensivo y a priorizar en ciertos sectores, calidad a cantidad, tal como ha surgido de las expresiones de los actores locales cuando han sido consultados. (Roche et al, 2016). El carácter marginal al fenómeno turístico masivo a nivel mundial permite al mismo tiempo albergar y promover al *turismo de naturaleza* de creciente interés, como complemento a la oferta de las ciudades turísticas de la región, lo que puede considerarse como fuerte oportunidad.

CONCLUSIONES

Los modelos de turismo que se han desarrollado en la costa Sur y Sureste uruguayo ejemplifican sobre variadas formas de disfrute, relación y explotación de los atractivos patrimoniales naturales y culturales. En la cuenca oceánica abarcan desde Áreas Protegidas que albergan recorridos de senderismo con guías de naturaleza, cabalgatas, excursiones para avistamiento de aves, especies marinas y autóctonas, apacibles y antiguos pueblos balnearios, la sofisticación elitista en “countries” y hasta las formas más avanzadas de lo que Rolnik denomina colonización financiera²⁷. Por lo reciente de la aprobación de la legislación ambiental, territorial y de turismo actualizada y de su aplicación normativa y efectiva apenas en sus inicios, las posibilidades de potenciar valores e identidades diversas están abiertas aún. La franja costera en general y en especial la oceánica, por sus extensos tramos de baja ocupación y fragilidad ecosistémica son un bien preciado a proteger para diversas modalidades de recreación activa y turismo de baja intensidad o de naturaleza. Es posible, interrelacionando mar y campo y los núcleos existentes entre sí, aumentar su capacidad de acogida y conexión con actividades, servicios y paisajes al interior del territorio, favoreciendo el desarrollo local, evitando la carga estacional intensa y la urbanización costera continua. Es factible y deseable promover el conocimiento y disfrute social incluyente de estas áreas, mediante la caracterización detallada de los ámbitos a promover y proteger al mismo tiempo, para favorecer modalidades vacacionales de diversos tipos y niveles de naturalidad.²⁸

Los planes locales en elaboración resultarán adecuados si consideran las características morfológicas de las localizaciones costeras a la luz de los procesos históricos de uso y ocupación que las han

²⁶Instituto de Mecánica de los Fluidos Facultad de Ingeniería-UdelaR

²⁷Grandes edificios en altura y conjuntos residenciales que permanecen vacíos

²⁸Las iniciativas de turismo rural, ecoturismo y o de estancia tienen aún escasa incidencia cuantitativa, Programas como el de Turismo Social de MINTUR para jóvenes y adultos mayores es un interesante ejemplo de.

conformado y la consulta a sus pobladores y visitantes, evitando la banalización homogeneizadora y las prácticas depredadoras. En los casos en que ello es factible se requiere desplegar una mirada morfológica, caracterizar las relaciones entre los trazados, las construcciones, la implantación geográfica, recorridos, costumbres y prácticas que han otorgado calidades especiales a estos lugares: el reconocimiento de las modalidades singulares de puesta en valor de recursos y paisajes privilegiados para la recreación y disfrute de la naturaleza con carácter bastante rústico y el imaginario de la aldea en la playa que han protagonizado visitantes de variados orígenes y sectores sociales. Un posicionamiento en el sentido de propiciar formas de turismo responsable, donde la naturaleza y la historia del lugar continúen siendo elementos de identidad de los sitios, las construcciones se integren adecuadamente y se contemplen las aspiraciones de los pobladores y visitantes asiduos.

Es factible enriquecer el espectro en cuanto a normativas para fraccionamientos, formas de propiedad, ocupación del suelo, edificación, usos, medidas de manejo de recursos, tratamientos de efluentes, de vegetación y formas de implantación que impliquen variantes proyectuales positivas que puedan coadyuvar al mantenimiento de la naturalidad, la calidad ambiental y paisajística del área.

Las investigaciones con este marco conceptual y criterios contemporáneos apropiados, integradoras en términos de paisajes culturales y de sustentabilidad, que se están desarrollando a nivel universitario y en varios casos conjuntamente con las instituciones responsables de la gestión mencionadas, permiten augurar un enfoque de turismo responsable para actuaciones y planteamientos operativos en el futuro.

Se agradece al Dr. Hugo Inda por su colaboración en fotografía

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. y Equipo (2013). *Aglomeración Maldonado- Punta del Este- San Carlos. Enfoques y propuestas hacia un modelo transformador*. Montevideo ITU-FARQ - UdelaR
- Aledo Tur, A. (2008). De la tierra al suelo: la transformación del paisaje y el nuevo turismo residencial. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* CLXXXIV 729 en.-feb. 99-113 ISSN: 0210-1963
- Boyer, M. Trad. (2002). *El turismo en Europa. De la edad Moderna al siglo XX*. Université Lumière – Lyon II.
- CMCI SUR (2011). *Manejo Costero Integrado en Uruguay: ocho ensayos interdisciplinarios.*, Montevideo UDELAR-CIDA.
- Hiernaux, Daniel (2009): Los imaginarios del turismo residencial: experiencias mexicanas. En Mazón, Tomás; Huete, Raquel y Mantecón, Alejandro (Eds.) *Turismo, urbanización y estilos de vida. Las nuevas formas de movilidad residencial*. Barcelona: Icaria, pp. 109-125.
- Martín Mateo, R. y Vera Rebollo, J.F. (1993) *El Litoral Valenciano* MOPTMA
- Morera Beita, C, Miranda Álvarez, P. De la geografía del turismo al análisis territorial del turismo: el rastro en Costa Rica *Revista Geográfica de América Central* N° 54 ISSN 1011-484X, en.- jun.2015, pp. 15-43

- Murphy, P. (1983). Tourism in Canada: Selected issues and options. En: *Western Geographical Series*, 21, 270-294.
- Peck, J. y Lepie, A. (1977). “Turismo y Desarrollo en tres enclaves costeros de Carolina del Norte”. En: Smith V. (editor). *Guests and Hosts*. Madrid, Ed. Endymion.
- Roche, I. (2015). *Modalidades de ocupación del litoral uruguayo*. Barcelona
<http://hdl.handle.net/2117/81052>.
- Roche, I; Sommaruga, R; Spósito, E. Coord. (2016) *Lineamientos para el Plan Director Parque Santa Teresa* <https://www.colibri.udelar.edu.uy/>
- Rolnik, R (2017). *La Guerra de los Lugares*. Santiago de Chile LOM ediciones.
- Sileo, S (2014). *Geografía, espacio y turismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. 208 pp.
- Sprechmann, T. et al. (2006). *La Ciudad Celeste*. Montevideo: Udelar
- Trochon, I. (2017). *Punta del Este El Edén Oriental (1907-1997)* Maldonado. Fin de Siglo.
- Vallejo, R (2017). Hacia dónde va el turismo. Algunas reflexiones desde la historia | *10_Planur-e | Miscelánea ISSN 2340-8235*
- Van Noorloos, F. (2013). ¿Un lugar en el sol para quién? El turismo residencial y sus consecuencias para el desarrollo equitativo y sostenible en Guanacaste, Costa Rica Alba Sud, *Col. Opiniones en Desarrollo, pp 1-49*
- Varese, J.A. (1998), *De naufragios y leyendas en la Costa de Rocha*. Montevideo
- Vera, J., (coord.) López F., Marchena M. & Antón, S. (2011). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*, Colección Crónica, Valencia

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES consultados en web, junio y agosto 2018

- Directrices Departamentales Maldonado www.maldonado.gub.uy
- Directrices Departamentales Rocha www.rocha.gub.uy
- Estrategias regionales EROT-RE www.mvotma.gub.uy
- Plan Local de Ordenamiento Territorial Los Cabos. S.II Intendencia Municipal de Rocha. 2012
- Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 Montevideo. MINTUR-BID
- Plan Cabo Polonio (2012) Consultora Sprechmann-Capandeguy (inédito)
- Proyecto de Directriz del Espacio Costero Presidencia de la República y parlamento.gub.uy
- PROBIDES Plan Director (1999) Publicación Institucional y PROBIDES (2008) Estado de situación del ecoturismo en la Reserva de Biosfera Bañados del Este.