

3

## Turismo y desarrollo local en la microrregión Este de Colonia

Sistematización de proyectos 2018-2020

Fernando Castellanos



**Turismo y desarrollo local  
en la microrregión Este de Colonia  
Sistematización de proyectos 2018-2020**

*Fernando Castellanos*

**Serie Laboratorio Territorio, n.º 3**

Esta serie da a conocer sistematizaciones y estudios de caso realizados por el Programa Desarrollo Local de la Universidad CLAEH, por miembros de la Red DET y por referentes de otras redes nacionales e internacionales de desarrollo territorial, unidos en los esfuerzos de investigación-acción en y para el desarrollo local en Uruguay y la región.

© 2021, Universidad CLAEH

**Universidad CLAEH**

Zelmar Michelini 1220, 11100 Montevideo, Uruguay

Teléfono: 2900 7194

[clae@clae.edu.uy](mailto:clae@clae.edu.uy)

<http://universidad.claeh.edu.uy>

**Programa Desarrollo Local**

[desarrollolocal@clae.edu.uy](mailto:desarrollolocal@clae.edu.uy)

<http://universidad.claeh.edu.uy/desarrollolocal>

**Laboratorio Territorio**

<http://laboratorioterritorio.claeh.edu.uy>

**Corrección:**

Alejandro Coto,

Departamento de Publicaciones, Universidad CLAEH

**Diseño de colección y armado:**

Sofía Algorta,

Secretaría de Comunicación, Universidad CLAEH

Publicado en Montevideo, Uruguay, diciembre de 2021.

ISBN de la serie: 978-9974-8728-7-5

ISBN de este número: 978-9915-9440-0-5

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de la Universidad CLAEH. La finalidad de estas publicaciones es difundir y documentar actividades académicas. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

# Contenidos

<u>Resumen</u>	5
<u>Introducción</u>	6
<u>1. Territorio</u>	7
<u>2. La microrregión en perspectiva histórica</u>	9
<u>3. Antecedentes con relación al turismo</u>	13
<u>4. Actores impulsores y sus roles en los proyectos</u>	18
<u>5. Implementación y resultados</u>	21
<u>5.1. Primer proyecto</u>	21
<u>5.2. Segundo proyecto</u>	23
<u>6. Impactos no esperados</u>	28
<u>6.1. Armado de productos turísticos</u>	28
<u>6.2. Mesa de Turismo</u>	29
<u>6.3. Tarifario turístico</u>	30
<u>6.4. Marca regional</u>	31
<u>6.5. Feria de Turismo de Colonia Este</u>	32
<u>6.6. Grupo Gestor</u>	34
<u>7. Análisis</u>	35
<u>7.1. Encuadre de las intervenciones</u>	35
<u>7.2. Emergentes</u>	37
<u>7.3. Comunicación</u>	37
<u>7.4. Capital social</u>	38
<u>7.5. Posicionamiento turístico</u>	40
<u>7.6. Un nuevo proyecto</u>	41
<u>8. Algunas lecciones aprendidas</u>	43
<u>8.1. Acerca del desarrollo de capacidades como estrategia</u>	43
<u>8.2. La táctica de «polinización cruzada»</u>	44
<u>8.3. Ecosistemas y mirada sistémica</u>	45
<u>9. A modo de conclusión</u>	48
<u>Referencias</u>	49

## **Fernando Castellanos**

---

Técnico en Dirección de Empresas por la Universidad Católica del Uruguay, con diplomas en Competitividad Empresarial y Clusters (Universidad Católica del Uruguay) y Desarrollo Económico Territorial (Universidad CLAEH, Uruguay). Con más de 25 años de trabajo en la gestión de proyectos sociales, educativos, promoción del emprendedorismo y la innovación, y de desarrollo económico, así como en consultoría y asesoramiento a micro, pequeñas y medianas empresas. De su trayectoria se destacan la dirección ejecutiva de cuatro fundaciones nacionales y diversas gerencias en empresas de la economía social. Desempeñó la docencia y otras actividades en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay. En particular, se desempeñó como coordinador en los dos proyectos que se analizan en el presente artículo.

Contacto: fcastellanos@vera.com.uy

## **Agradecimientos**

A Ioanna Grotiuz, coordinadora del Programa de Desarrollo Local de la Universidad CLAEH, por su orientación metodológica.

A Mariana Berger y Eduardo Hernández Moreira, por su lectura crítica del borrador, sus sugerencias y el intercambio de ideas desde la perspectiva técnica. A Walter Godoy y Jaime Goldansky por sus sugerencias.

# Resumen

Se analizan resultados e impactos no esperados de la implementación de dos proyectos de desarrollo de la oferta turística con una duración total cercana a tres años, en la microrregión Este del departamento de Colonia, Uruguay. Involucraron numerosos actores del ámbito privado —sin fines de lucro y empresarial— y públicos de tres niveles de gobierno. La diversidad cultural de la microrregión, dada por sus raíces históricas, más la trayectoria de cada zona en cuanto a la actividad productiva y del turismo en particular, aportan elementos que favorecen o restringen el proceso. Sin ser el propósito inicial, se dieron condiciones de desarrollo económico territorial que fueron aprovechadas por los participantes. Surgen aprendizajes útiles para nuevas iniciativas con objetivos y estrategias similares.

**Palabras clave:** turismo, Colonia Este, agencias de desarrollo, desarrollo económico local.

# Abstract

It is presented the analysis of unexpected results and impacts of the implementation of two projects intended to develop the tourism offer in the eastern micro-region of the Colonia's department, Uruguay, with an almost three-year duration. The projects involved many actors from the private sector - non-profit and business-, and the public sector from three levels of government. The cultural diversity of the micro-region given by its historical roots and the trajectory of each area in terms of productive activity and tourism mainly, contribute elements that favor or restrict the process. Without being the initial purpose, the participants took advantage of local economic development conditions. Valuable learnings emerge for new initiatives with similar objectives and strategies.

**Keywords:** tourism, Colonia Este, development agencies, local economic development.

# Introducción

El presente estudio se enfoca en el trabajo realizado entre mayo de 2018 y diciembre de 2020 en la microrregión Este del departamento de Colonia, suroeste de Uruguay, en dos proyectos consecutivos (con un período en común) dedicados a fomentar las capacidades emprendedoras en turismo, la mejora de empresas y la organización y promoción de la oferta turística en dicho territorio. Ambos fueron implementados por la Agencia de Desarrollo Económico del Este de Colonia, con varios socios institucionales y distintas fuentes de financiamiento.

En 32 meses, en ambos proyectos participaron 11 organizaciones y 139 personas.

Esos proyectos tenían como objetivos generales los siguientes:

Proyecto 1: Desarrollo del turismo receptivo en la zona Este del departamento de Colonia, fortaleciendo a las micro y pequeñas empresas vinculadas al sector y fomentando la actividad emprendedora orientada al turismo.

Proyecto 2: Estructuración y organización de la oferta turística, apoyo técnico a los operadores y sus emprendimientos, y promoción comercial del destino turístico.

Este es un informe técnico descriptivo y reflexivo realizado por una persona ubicada en la primera línea. Se compila información de ambos proyectos y se los analiza conjuntamente con la perspectiva que da el plazo total de ejecución de casi tres años. Los proyectos recibieron financiamiento de dos organismos nacionales diferentes y, por tanto, las rendiciones de cuentas se realizaron de distinta manera.

El propósito de este trabajo es sistematizar dicho proceso, para que sea de utilidad a las organizaciones y los participantes directamente involucrados, así como también a facilitadores y estudiantes del desarrollo económico local.

Este propósito resalta la importancia que se le debe dar al análisis y la reflexión sobre la acción acerca de las experiencias de aplicación de políticas públicas que promueven intervenciones de mejora económica o social en los territorios. Sin ese ejercicio intelectual, corremos el riesgo de desperdiciar valioso conocimiento empírico y lecciones aprendidas.

La abundancia de datos y detalles es intencional, porque el proceso en sí fue muy rico y la tarea de seleccionar sería difícil de hacer. Esa información todavía puede dar lugar a un análisis secundario del que se extraigan nuevas conclusiones y a la discusión de posibles cursos de acción o decisiones en una suerte de análisis de caso, aunque el informe no está redactado como tal.

A continuación, se presenta en primer lugar el territorio donde se desarrollaron los proyectos y su caracterización cultural, social y productiva. Luego se hace un repaso general de los antecedentes específicamente relacionados al turismo, que además tienen vinculación con

las intervenciones estudiadas. Se reseñan los actores institucionales que participaron activamente y se describen los elementos principales y resultados de la implementación de cada proyecto. En la sección siguiente se analizan los impactos no esperados que fueron identificados a lo largo del proceso. El estudio se completa con una descripción de lecciones aprendidas.

## 1. Territorio

Las intervenciones se realizaron en la microrregión Este del departamento de Colonia, Uruguay, ubicado en el extremo suroeste del país. Colonia tiene una superficie total de 6.106 km<sup>2</sup> y una población de 130.444 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], Encuesta Continua de Hogares 2018). La microrregión considerada se extiende sobre el eje este-oeste de la ruta nacional 1, desde el arroyo Cufre, que es el límite con el departamento vecino de San José (km 106) hasta el arroyo Minuano (km 142 de la ruta 1), al oeste del cruce con la ruta 54; y desde la costa sobre el Río de la Plata hasta el curso del arroyo Colla y el río Rosario, con un salto a la localidad de Cufre en el noreste, por la ruta 52. Es un área de aproximadamente 1.000 km<sup>2</sup>, donde vive cerca de un tercio de la población del departamento, unos 40.500 habitantes.

7



**Figura 1. Representación aproximada de la microrregión Este del departamento de Colonia**

Esta microrregión comprende cuatro ciudades pequeñas (Colonia Valdense, Juan Lacaze, Nueva Helvecia y Rosario), pueblos y localidades más chicas aún como Barker, Concordia, Cufre, La Paz CP,<sup>1</sup> Paraje Minuano; y una cadena de balnearios desde Brisas del Plata en el extremo este, Santa Regina, Los Pinos, Playa Fomento, Playa Parant, Playa Azul, Britópolis, hasta Blancarena junto a la desembocadura del río Rosario, en el extremo oeste de esa línea costera.

Florencio Sánchez, sus alrededores y el eje de la ruta 2 que la une a Rosario, quedaron excluidos.

<sup>1</sup> La Paz Colonia Piamontesa. Para evitar confusiones con la ciudad de La Paz, en el departamento de Canelones.



Figura 2. Representación aproximada de la microrregión Este del departamento de Colonia (no a escala).

8

A nivel político-administrativo en la microrregión existen cinco municipios: cuatro de ellos desde 2015, homónimos con las ciudades de Colonia Valdense, Juan Lacaze, Nueva Helvecia y Rosario; más el de La Paz CP, creado en 2018 y con autoridades electas por primera vez en 2020. Los cinco se combinan con territorios no municipalizados que dependen directamente del gobierno departamental.

Los datos estadísticos de caracterización de la microrregión por localidades o municipios son muy pocos, que provienen del Censo de Población de 2011.

Municipio	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población (habitantes)	Educación (promedio años)	Hogares con NBI en vivienda (%)	Tasa de empleo (%)	Tasa de desempleo (%)
Colonia Valdense	147,4	4.535	9,0	10,7	65,7	1,7
Juan Lacaze	107,3	13.635	8,0	13,1	55,9	6,0
La Paz CP	65,0	1.005	s/d	s/d	s/d	s/d
Nueva Helvecia	95,1	11.224	8,7	12,5	63,5	3,9
Rosario	230,2	11.161	8,3	11,1	59,4	5,0
Colonia (depto.)	6.106,0	123.203	8,3	12,3	60,7	4,2
<b>Total país</b>	<b>175.076,0</b>	<b>3.286.314</b>	<b>9,0</b>	<b>10,4</b>	<b>58,3</b>	<b>6,3</b>

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Instituto Nacional de Estadística y el Observatorio Territorio Uruguay de OPP.



## 2. La microrregión en perspectiva histórica

Este territorio también fue conocido como *región del Rosario*, con una extensión más amplia que llegaría hasta la ciudad de Florencio Sánchez en el norte. Autores referentes, locales y nacionales, han estudiado esta zona «por constituir un caso de referencia nacional, debido a su experiencia temprana de un modelo de desarrollo endógeno integral, caracterizado por un elevado dinamismo económico productivo, que logró articularse con relevantes logros a nivel social y cultural» (Grameen Uruguay, 2019, p. 48).

Se trata de un territorio con clara diversidad cultural dada por sus raíces sociales que se ha impregnado en la matriz productiva y actividad económica, que conforma al mismo tiempo una unidad como microrregión que se diferencia marcadamente del resto del departamento de Colonia.

La ciudad de Rosario, que data de 1775, es la más antigua del departamento y la única población fundada por españoles. Desde sus orígenes se constituyó como centro comercial y administrativo de alcance regional, nucleando servicios públicos, municipales y nacionales. Fue capital provisional del departamento entre 1826 y 1829. En 1857, la Sociedad Agrícola del Rosario Oriental aprovechó su ubicación y sus tierras fértiles con abundantes cursos de agua, para realizar fraccionamientos de grandes áreas de campo en chacras que atrajeron numerosas migraciones de agricultores europeos, las primeras que se instalaron en el Uruguay aprovechando incentivos y concesiones otorgadas por el gobierno nacional para atraer inmigrantes a la novel república. Dio lugar a la introducción de nuevas culturas productivas, una pujante actividad agropecuaria y la creación de nuevos centros poblados como La Paz CP y Colonia Valdense en 1858, y la Colonia Suiza Nueva Helvecia entre 1861 y 1862.

Los primeros en afincarse en estas tierras fueron 45 familias de religión valdense.<sup>2</sup> Habían llegado dos años antes a Uruguay, provenientes de la región de Piamonte (entonces Ducado de Saboya, hoy parte del norte de Italia), donde su comunidad vivió siglos de persecución religiosa, horrores y privaciones de todo tipo (Tourn y Malán, 2012). Las buenas noticias que estas familias comenzaron a enviar a sus parientes y amigos en Europa atrajeron más inmigrantes.

<sup>2</sup> Los valdenses toman su nombre del predicador Pedro Valdo, originario de Lyon (Francia, 1140-1218), quien fue el fundador del movimiento religioso y hoy considerado entre los precursores de la Reforma protestante. Los primeros inmigrantes provenían de Villar Pellice, en busca de una mejor vida para ellos y sus hijos. Su primer punto de llegada fue el departamento de Florida, pero debido nuevamente al hostigamiento religioso se trasladaron a la zona del Rosario Oriental, donde fundaron inicialmente Villa La Paz, en 1858. Desde entonces fueron llegando en sucesivas oleadas migratorias y fundando distintos pueblos en el departamento de Colonia y en otros puntos del país: Colonia Valdense, Colonia Cosmopolita, Artilleros, Ombúes de Lavalle, Riachuelo, San Pedro, Chapicuy.

Desde Suiza, la firma Siegrist & Felder compró parte de los predios a la Sociedad Agrícola del Rosario Oriental y los comercializó de manera abierta, dando lugar a una composición cultural y social más heterogénea, en su mayoría con suizos, pero también alemanes, italianos, franceses y austríacos, y de diversas confesiones (católicos, calvinistas, luteranos). Estos inmigrantes se instalaron progresivamente en la Colonia Suiza Nueva Helvecia, al noreste y muy cerca de la primera. Estas colectividades y los valdenses tenían muchas cosas en común, desde la cercanía geográfica de origen, religiones y rasgos culturales; además, existían fuertes lazos históricos de protección y solidaridad de aquellos hacia los valdenses durante las épocas de persecuciones y exilios.

Todas estas corrientes inmigratorias se caracterizaron por ser de núcleos familiares, que viajaban con sus enseres y herramientas, con la idea fija de vivir de su propia producción aplicando todos sus conocimientos en tierras increíblemente fértiles con un clima más benigno, sin montañas ni nieve. Los valdenses eran fundamentalmente agricultores y granjeros; entre los suizos, alemanes, austríacos, además de aquellos saberes, había personas con otras habilidades artesanales, de taller, fabricación y comercio, es decir, oficios urbanos. Estos inmigrantes también daban mucha importancia a la educación y la cultura, instalando escuelas junto a sus templos y fomentando una intensa actividad cultural. Los valdenses instalaron el primer liceo rural del interior del país en 1888, mixto desde su apertura. A comienzos del siglo XX se conformaron las Escuelas del Hogar y otras instituciones educativas de carácter comunitario.

De este modo, la experiencia temprana de desarrollo endógeno que desarrollaron estos inmigrantes, se basó en la producción primaria intensiva, en su parcial industrialización y en su comercialización en mercados metropolitanos. (Arocena, 1994, citado por Grameen Uruguay, 2019, p. 50).

Hoy en día, Colonia Valdense y Nueva Helvecia son conocidas a nivel nacional por la producción de dulces, leche y quesos de alta calidad, como parte de una intensa actividad agropecuaria y comercial y de servicios relacionados a esta.

Por su parte, con predominancia de la cultura española y fuerte presencia de la Iglesia católica, Rosario se constituyó como una sociedad heterogénea, conformada por migrantes de diferentes colectividades: vasca, saboyana, italiana, sirio-libanesa, checoslovaca y argentina. Como área local urbana, se articuló con intensidad y modo variable a los diferentes ciclos históricos del desarrollo del agro y de los núcleos urbanos de las colonias. De hecho, este modelo de ciudad administrativa y comercial con servicios al agro se consolidó en el comienzo del siglo XX, con la construcción de rutas y la llegada del ferrocarril que le impulsaron el intercambio comercial y social con Montevideo y Colonia del Sacramento.

En la segunda mitad del siglo XX, Rosario tuvo otro impulso con la instalación de industrias manufactureras que vendrían a marcar fuertemente su carácter. Se destacan: FANAESA (baterías para vehículos), FUAYE (utensilios de aluminio), Turansa (metalúrgica) y Pedro Gutman (curtiembre). Los cambios del modelo productivo del país en la década de 1990, que acarreó el cierre de industrias residentes en la localidad, impactaron en el entramado socioeconómico y cultural, quebrando la sólida identidad fabril de la ciudad. Grameen Uruguay explica de esta manera el proceso consecuente:

Es así que la identidad rosarina está marcada por un pasado de auge en su posicionamiento regional como centro administrativo e industrial, el cual cambió y aún anhela, caracterizando a la localidad con una fuerte identidad nostálgica, la cual pareciera no poder trascender para posicionarse regionalmente en la actualidad. (p. 52)

Rosario fue tradicionalmente el centro de servicios de la zona Este, en particular de servicios públicos y de salud, lo que se mantiene hasta la actualidad.

Entrado el siglo XXI, el deterioro de las condiciones de mercado y la pérdida de competitividad internacional provocaron el cierre de las grandes industrias de la zona de Nueva Helvecia y Valdense (Pressur, Ecolat Uruguay, Schreiber Foods Uruguay), que implicó la pérdida de un millar de puestos de trabajo directos más el impacto en el empleo indirecto. Sumado a las dificultades que atravesaba el sector agropecuario y la cadena agroindustrial en general hacia 2017, la necesidad de nuevas fuentes de trabajo y otras formas de generación de ingresos genuinos para la zona, se volvieron acuciantes. Entre la búsqueda de alternativas, las autoridades locales y referentes privados vinculados directa e indirectamente al turismo, volvieron a mirar este sector de actividad como un potencial dinamizador de la economía local. Decidieron trabajar conjuntamente para lograr avances concretos, que le den mayor proyección como destino turístico y extender la actividad a lo largo de todo el año.

La ciudad de Juan Lacaze, por su parte, tiene una trayectoria fuertemente marcada por la actividad industrial, ligada a un puerto natural al reparo de las inclemencias del Río de la Plata, conocido como Puerto Sauce. La primera industria fue un saladero que funcionó desde 1840. En 1884 llega Juan Luis Lacaze con su familia, quien compra el saladero y otros predios sobre la costa. Crea una compañía dedicada a la explotación de canteras de piedra del arroyo Minuano que exporta con éxito durante más de una década y media a Buenos Aires. La actividad, demandante de mucha mano de obra, dio lugar al surgimiento del centro poblado, que tomó el nombre de Puerto Sauce. Desde 1896 se construye una escollera de abrigo de 720 metros, el muelle de 97 metros y grandes depósitos, hasta los cuales llegaba un ramal de ferrocarril.

En 1888 se instala la Fábrica Nacional de Papel y en 1905 comienza a instalarse la hilandería y tejeduría «La Industrial» de la firma «Salvo, Campomar y Cía». Estas dos industrias le dieron vida y energía a la localidad, que en 1909 fue denominada Juan Luis Lacaze y en 1953 fue declarada ciudad.

Fanapel comenzó produciendo papel con materia prima importada. Desde 1941 comenzó a forestar con eucaliptus para producir celulosa con materia prima propia. En los primeros años de los 2000, según Allala Gozzo, la fábrica empleaba 440 trabajadores directos y 250 indirectos, para producir anualmente 54.000 toneladas de papel, entre los que se destaca el papel blanco de impresión y el papel esmaltado (o estucado). Llegó a ser una de las papeleras más importantes del Mercosur.

La textil, que en diciembre de 1928 cambió su razón social a Campomar y Soulas S.A., produjo casimires, géneros, lanas e hilados, frazadas, tops y otros productos que vendía al mundo, integrando verticalmente todo el proceso productivo y dando empleo directo a «cerca de 2.000 hombres y mujeres» (Schonembohm, 1994).

La enorme fuerza laboral que requerían estas dos industrias emblemáticas se nutrió no sólo de nacionales, sino también de un gran número de inmigrantes de diversas nacionalidades. Sin embargo, hubo bajo nivel de organización en colectividades y poco o nada se habla hoy en día de su aporte al acervo cultural local.

La actividad industrial de Juan Lacaze abarcó todo el siglo XX e impregnó casi todos los órdenes de la vida de la sociedad local. Las transformaciones en el comercio mundial, cambios en la política económica nacional y la crisis institucional de nuestro país, entre otros factores, fueron afectando progresivamente la competitividad de estas industrias. En las últimas décadas el declive de la producción y la comercialización internacional fue progresivo, con dificultades crecientes. En 1993 Campomar & Soulas dio quiebra y cerró. Le sucedieron varios intentos de reactivación y mantenimiento de la actividad con la intervención de sucesivos gobiernos y por último con una pequeña cooperativa, en un proceso extenso y agónico de final inevitable. Fanapel, por su parte, corrió una suerte similar y cerró definitivamente en 2017. Miles de familias sufrieron las consecuencias, que se sumaron al duelo generalizado de la ciudad por ambas pérdidas. La ciudad se enfrentó a la necesidad de una transformación forzosa, profunda y urgente de su matriz productiva, con todos los cambios que eso trae aparejado, proceso que aún no está resuelto. Para comienzos de 2020 (previo a la pandemia) más de mil personas salían diariamente a trabajar en otros puntos del departamento y en el área metropolitana del país.

### 3. Antecedentes con relación al turismo

En 2017, año en el que se dio el puntapié inicial al proceso objeto de este estudio, ingresaron al país 4.218.905 visitantes —incluidos los excursionistas de cruceros—, un récord histórico. Equivalía a 22% más que la población total del país. De ellas, 2.656.285 fueron argentinas, cuatro veces más que el segundo colectivo por nacionalidad de origen, los brasileños.

Más de dos millones ingresaron por vía fluvial desde Buenos Aires (Argentina, a 50 km) en el puerto de Colonia. Casi todos siguieron viaje rumbo a Montevideo y las playas del este del país.

Todo el departamento de Colonia recibió, en el mismo año, a 303.051 de los turistas que llegaron al país, de todas las nacionalidades.<sup>3</sup> Equivale a tres veces más el número de turistas que llegaban a Colonia diez años atrás, manteniendo el cuarto lugar como destino preferido dentro del país.<sup>4</sup> Por su ubicación geográfica y sus importantes atractivos turísticos (como el Barrio Histórico, declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1995), la capital departamental Colonia del Sacramento, concentra por encima del 70% de los visitantes que llegan al departamento. El resto se divide entre el este y el oeste, tanto en ciudades, balnearios y el turismo rural (con una oferta en crecimiento). No hay estadísticas disponibles desagregadas de la zona este del departamento.

El sector servicios (terciario) es el segundo en importancia para el departamento, con una participación del 43,7%, según datos de 2014 disponibles en Observatorio Territorio Uruguay.<sup>5</sup> Dentro de este sector se destaca el turismo, junto con hoteles y restaurantes. En 2017, el 7,7% de los puestos de trabajo en Colonia estaban asociados al turismo (Ministerio de Turismo, 2018).

En el año 2006 el gobierno nacional realizó el llamado público para implementar el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo en el sector turismo en el departamento de Colonia. El proceso culminaría en julio de 2007 con la elaboración de un Programa de Refuerzo de la Competitividad (PRC) específico para lo que se denominó el Cluster de Turismo de Colonia, «un conglomerado internamente muy heterogéneo, con una historia de desencuentros» (Rius e Isabella, 2014). Los participantes consensuaron una visión de futuro posicionando al departamento de Colonia como «destino turístico ineludible en el Río de la Plata» (PACC, 2007).

3 Fuente: elaboración propia basada en datos del Ministerio de Turismo (2018).

4 Es importante resaltar que los flujos de visitantes reales a Colonia son bastante superiores, ya que muchos turistas internacionales lo incluyen como destino secundario de su viaje y ello no queda contabilizado en las encuestas, así como tampoco se contabiliza el excursionista (visitante que no pernocta en el destino), que en el caso de Colonia representa una cifra importante.

5 [www.otu.opp.gub.uy](http://www.otu.opp.gub.uy)

La microrregión Este era considerada como complementaria a la oferta turística de Colonia del Sacramento, reconociendo la diversidad de atractivos de que disponía. Integrantes de la Agencia de Desarrollo Económico del Este de Colonia (en adelante ADEESTE) tuvieron un rol activo en el proceso de elaboración del PRC, incluso formando parte del Grupo Gestor del Conglomerado o Cluster de Turismo.

Aunque el plan de trabajo del Conglomerado tenía nueve programas de actuación para mejorar la competitividad turística, los actores de la zona Este vieron pocos efectos concretos para la zona y en los diez años siguientes las buenas intenciones se fueron debilitando progresivamente, dejando una sensación generalizada de «quedar afuera» y cierta desconfianza hacia lo que sucedía en la capital departamental. Las iniciativas que le siguieron en la microrregión Este fueron esencialmente locales y de carácter privado, ya fuera desde la Agencia de Desarrollo o desde las empresas.

La Ruta del Vino en la zona Oeste del departamento, lanzada en noviembre de 2016,<sup>6</sup> comenzó a captar buena parte de los turistas que llegaban a Colonia del Sacramento deseando conocer algo más que el Barrio Histórico. Se trataba de una iniciativa privada entre cinco bodegas en el eje de la ruta 21, en las cercanías de la ciudad de Carmelo, a la que luego se sumarían algunas más. Ruta turística alimentaria muy bien organizada y gestionada profesionalmente, rápidamente atrajo a los operadores de Colonia del Sacramento que comenzaron a ofrecerlo masivamente a sus clientes. En la zona Este no había un producto turístico equivalente o con fuerte atractivo, ni una voz que promocionara la región. Poco a poco fue quedando relegada a la hora de ofrecer sus atractivos a los argentinos que estaban llegando por miles a Colonia del Sacramento, salvo un puñado de excepciones puntuales de hoteles cuatro estrellas y posadas rurales.<sup>7</sup>

En la microrregión Este, los antecedentes de actividad turística difieren notoriamente según en qué punto nos detengamos, desde casi cero hasta más de 150 años.

El Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas productivas, PACC (2007) lo resumía de esta forma:

La Microrregión Este, estructurada en el subsistema Juan Lacaze, Rosario, La Paz CP, Nueva Helvecia, Colonia Valdense, Cufre y Florencio Sánchez, constituye un área que en el pasado tuvo un mayor desarrollo turístico que el actual, aunque mantiene sus atractivos culturales, legado de los colonos inmigrantes, y que giran en torno a sus productos artesanales (quesos, conservas, dulces) sus monumentos históricos y sus valores paisajísticos (asociados a la cadena de balnearios sobre el Río de la Plata y a la diversidad de su cuenca fluvial interior). (p. 17)

6 Fuente: [https://www.bodegasdeluruguay.com.uy/enoturismo/leer/carmelo\\_ofrece\\_al\\_turista\\_su\\_ruta\\_del\\_vino\\_diversa\\_y\\_accesible](https://www.bodegasdeluruguay.com.uy/enoturismo/leer/carmelo_ofrece_al_turista_su_ruta_del_vino_diversa_y_accesible)

7 Fuente: entrevista del autor con Néstor Goncalvez, agencia MegaTour. Agosto 2019.

En Juan Lacaze el turismo nunca fue una actividad gravitante, con excepción de las playas —en temporada estival, como el resto— y eventos culturales entre los que sobresalían la Fiesta del Sábalo en marzo y la Fiesta del Gaucho en diciembre (Programa Uruguay Integra, 2018), ahora discontinuadas. El puerto deportivo, con excepcionales características naturales y 53 amarras disponibles, había sido utilizado por debajo de su potencialidad, recibiendo la visita esporádica de navegantes argentinos de fin de semana y algunas regatas que unen ambos márgenes del Río de la Plata. A fines de los años ochenta, las autoridades de los clubes náuticos bonaerenses manifestaban a las autoridades uruguayas del MTOP y MINTURD,<sup>8</sup> que el principal obstáculo para disfrutar de este puerto eran los malos olores que emanaban de la planta industrial de Fanapel. Vecinos de la ciudad recuerdan haber visto su puerto con la descripción de *puerto nauseabundo* en cartas de navegación y artículos en revistas náuticas argentinas.<sup>9</sup> El cierre de la fábrica de pasta de celulosa en 2017 trajo un impacto positivo: los malos olores no existen más y en apenas dos años se apreció un aumento significativo en el número de embarcaciones que arriban a dichas amarras, sumado a la instalación de una grúa *travelift* (inversión pública en 2018) y un varadero para reparaciones en seco de embarcaciones de hasta 35 toneladas.

En el año 2018, por iniciativa del municipio de Juan Lacaze, con el apoyo del gobierno departamental y el nacional, se llevó a cabo un proceso participativo de elaboración de un plan estratégico, denominado «Pensemos Juan Lacaze», con la coordinación del Programa de Desarrollo Local de la Universidad CLAEH. Allí se estableció como uno de los tres ejes de la agenda de desarrollo, el turismo vinculado al uso intensivo del puerto deportivo. El documento, que fue elaborado con la participación de personas, instituciones, empresas, grupos y organizaciones de la ciudad y su zona de influencia, identifica una serie de acciones a corto, mediano y largo plazo para lograrlo.

Sin embargo, la comunidad de Juan Lacaze en general aún se muestra escéptica de que eso sea posible y que el turismo sea un camino de solución a la falta de empleo y de ingresos. La Comisión de Turismo creada por el municipio en el contexto de la elaboración de la agenda, la Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze y otros actores, incluso ciudadanos sin vínculos con organizaciones, lo ven de forma positiva, con esperanza, con conciencia en que el patrimonio industrial, cultural y natural de la ciudad y su zona se puede poner en valor para el turismo receptivo. Ya han comprobado que hay público interesado en conocerlo y confían en que pueden atraer mayor volumen. Aunque, como ellos mismos dicen, «en esto arrancamos de cero».

Por su parte, desde fines del siglo XIX y hasta avanzada la segunda mitad del XX, la Colonia Suiza Nueva Helvecia fue lugar de retiro

8 Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Ministerio de Turismo y Deporte, respectivamente.

9 Fuente: participantes de una reunión local sobre turismo en Juan Lacaze. Mayo 2018.

y descanso de familias acaudaladas de Montevideo y Buenos Aires, y visitantes extranjeros. Eso dio origen a los hoteles históricos, como Granja Hotel Suizo (1868), Hotel del Prado (1900) y Gran Hotel Central (1904). Más adelante, en 1943, se inauguró el hotel Nirvana. A excepción del Central que está abandonado, los demás siguen funcionando. Hoy se suman otros hoteles y opciones de alojamiento en la misma Nueva Helvecia, en Rosario, Colonia Valdense, establecimientos de turismo rural, así como posadas, casas y cabañas de alquiler y campings en los balnearios.

El principal atractivo de la zona Este ha sido la cadena de balnearios sobre el Río de la Plata, desde la desembocadura del río Rosario hasta la del arroyo Cufre. Cada verano llegan más de treinta mil personas desde todo el país y desde Argentina a disfrutar de sus playas y el entorno natural. Además de sitios de interés histórico, sitios de interés religioso, edificios y construcciones emblemáticas para Colonia y para el país todo, la zona ha tenido un nutrido repertorio de fiestas tradicionales y eventos culturales que incluyen las tradiciones, la gastronomía y diversas manifestaciones artísticas. Aunque no estaban pensadas ni promocionadas con ese fin, también atraían turistas y visitantes.

Desde su comienzo en el año 2000, la Agencia de Desarrollo Económico del Este de Colonia definió —entre otras— una línea de trabajo en turismo, asignándole mucha importancia. Era una época en la que los localismos estaban sumamente marcados, donde la idea misma de creación de una institución regional era vista con desconfianza y recelo por opinantes calificados que argumentaban a viva voz que llevaría a la pérdida de identidad local y otros males.

Ese mismo año, 2000, la sugerencia de crear una Ruta del Queso aparece en el informe titulado «Desde la estrategia regional a los productos turísticos» del Proyecto Integrado de Turismo, Patrimonio y Ambiente, elaborado entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Intendencia de Colonia, Intendencia de San José e Intendencia de Soriano.

La ONG Red Socio Ambiental Anacahuita retoma la idea en el 2001 y con el apoyo de ADEESTE convoca a productores queseros artesanales que deciden conformar la Ruta del Queso y hacer el lanzamiento en el marco de la celebración del Día del Patrimonio del año siguiente, 2002. Se busca la participación de más de 15 queserías artesanales además de dos bodegas, restaurantes, hoteles y otros alojamientos, y guías de turismo (ONG Anacahuita, 2005).

En 2003, la ADE crea una «Mesa de Turismo», un grupo de trabajo integrado por operadores locales. Entre otros temas, comienza a trabajar en la creación de una Ruta del Queso.

En el año 2006, mediante un convenio con la Intendencia de Colonia y la cooperación de CIM Alemania, ADE contrató los servicios de la Oficina de Desarrollo e Innovación Turística ODIT, una consultora privada, para realizar un estudio de prospección turística y elaboración de una planificación estratégica turística para la zona Este del departamen-



to de Colonia. El trabajo insumió ocho meses. Entre otros resultados, propuso la creación de la ruta gastronómico alimentaria Ruta del Queso.

Con base en ese informe, solamente cuatro queseros artesanales manifestaron su interés en conformar un núcleo que desarrollara ese producto turístico. En abril de 2007 ODIT fue convocada nuevamente para realizar un primer anteproyecto de ADEESTE, con la expectativa de integrarlo en las líneas de acción del Cluster de Turismo de Colonia, que estaba en pleno proceso de conformación y elaboración de su plan estratégico. El anteproyecto de Ruta del Queso obtuvo la *declaración de interés* por el Ministerio de Turismo y Deporte, pero no consiguió el financiamiento buscado por parte del Cluster (ADEESTE, 2010).

En 2006, también con la gestión de ADEESTE, se conformó el Consorcio de Turismo del Este de Colonia, una alianza entre nueve empresas de distintas localidades y diversos rubros de actividad comercial (guías de turismo, transporte, elaboración artesanal de alimentos y otros productos, restaurante y una estancia turística, y otros). En febrero del año siguiente lograron el apoyo de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación y el Ministerio de Industria, Energía y Minería para impulsar la actividad de dicho consorcio. Sus objetivos eran por lejos más ambiciosos que los de las integrantes del consorcio, buscando promover la actividad y «posicionar la zona como centro turístico». Hacia mediados de año habían elaborado un producto turístico regional, aunque sólo con seis empresas, que promocionaban mediante folletos y una agencia de viajes de Montevideo comenzó a ofrecerlo entre sus paquetes de turismo nacional como experiencia grupal por el día. El consorcio dejó de funcionar tiempo después.

A lo largo de los años la Agencia continuó realizando diversas acciones para fomentar la actividad turística, como la publicación de folletos promocionales, promoción de la zona en ferias de turismo, gestiones ante empresas, autoridades departamentales y nacionales, entre otras. No obstante, el funcionamiento de aquella Mesa de Turismo dejó experiencias *agridulces*, con distanciamientos marcados y hasta ciertos resentimientos en actores referentes del sector, que ya no quisieron volver a involucrarse más en propuestas similares que llegarían más de diez años después.

ADEESTE tuvo un período de inactividad entre 2014 y comienzos de 2017 debido a problemas económicos, donde quedó sin personal remunerado. Este año, un grupo de socios asumió la conducción (de manera honoraria, acorde a sus estatutos) con energía renovada.

A fines de 2017, en el marco de la preparación de la decimoséptima edición del Concurso Nacional de Quesos que organizaba periódicamente la propia ADEESTE (otro eje de trabajo estratégico desde sus inicios, por el cual se ha destacado y es reconocida a nivel nacional e internacional), los municipios de Nueva Helvecia, Rosario y Colonia Valdense se dedicaron a la creación de un folleto promocional con atractivos turísticos de la microrregión, abarcando sus territorios y los balnearios de la zona. Fue titulado «Al Este de Colonia» y la información fue organizada en: patrimonio cultural, de naturaleza y religiones.

Llamativa y acertadamente, el proceso de elaboración de este folleto se organizó de manera colaborativa, abriendo la participación a decenas de voluntarios que a lo largo de varias reuniones aportaron información, ayudaron a decidir qué contenidos incluir y cómo organizarlo en el papel. El tríptico quedó pronto para noviembre de 2017 y se distribuyó en las actividades del Concurso en Punta del Este y Montevideo entre enero y marzo siguientes.

Fue en las reuniones de preparación del folleto «Al Este de Colonia» que surgió el disparador para elaborar el primero de los dos proyectos a los que nos referiremos en este estudio, cuando ADEESTE se involucró nuevamente en el área turística.

## 4. Actores impulsores y sus roles en los proyectos

18

Organización	Agencia de Desarrollo Económico del Este de Colonia (ADE del Este o ADEESTE, indistintamente)
Descripción	<p>Asociación Civil sin fines de lucro, integrada por el sector privado y el sector público en el tercer nivel de gobierno. Fue fundada el 30 de octubre de 2000. Su objeto social es «Favorecer, estimular y promover el desarrollo económico de la Región para la creación de empleos estables y el bienestar de la comunidad». Pueden tener la calidad de socios personas físicas o jurídicas del ámbito privado.</p> <p>Cuenta con un Consejo de Administración de 11 personas físicas electas por la asamblea, con un mandato de dos años de duración, más alcalde/ sa de Nueva Helvecia (antes de la creación de los municipios, este lugar lo desempeñaba el presidente de la Junta Local). En los hechos, los alcaldes de todos los municipios de la microrregión pueden asistir a las reuniones. De ese Consejo de Administración se conforma un Consejo Ejecutivo integrado por presidente, vicepresidente, secretario y tesorero.</p> <p>Actualmente, la Agencia se orienta hacia el territorio que abarcan los municipios de Nueva Helvecia, Colonia Valdense, La Paz CP y Rosario, cuyos alcaldes tienen un lugar en el Consejo de Administración.</p> <p>En el período 2017-2019 presidente y secretario eran Enrique Celio y Davis Sonderegger respectivamente. En las elecciones de fines de 2019, por primera vez la Agencia eligió una mujer como presidente, Rosana Wolcan, y a María Gabriela Rostán como secretaria.</p> <p>Desde 2014 la gerencia está vacante.</p> <p>Tras 20 años con su sede en la ciudad de Nueva Helvecia, donde residía la mayor parte de sus socios y directivos, en setiembre de 2020 la estableció en la ciudad de Rosario.</p>
Rol en el proyecto	Institución responsable de la ejecución de los dos proyectos que se analizan en este documento

Organización	Red Espacio Emprendedor de Colonia
Descripción	<p>Es una iniciativa de cooperación entre instituciones públicas y privadas que promueven el emprendedorismo y el desarrollo empresarial del departamento de Colonia.</p> <p>Comenzó a funcionar en noviembre de 2013 con el impulso de la Intendencia de Colonia, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el programa ART/PNUD y la participación de más de veinte instituciones privadas y públicas.</p> <p>Esta Red ha definido como propósito «brindar herramientas y oportunidades a emprendedores y mipymes del departamento de Colonia. Siendo el espacio de articulación público-privado referente en el departamento, que promueve la conducta emprendedora como vía de desarrollo personal, social, económico y ambientalmente sostenible».</p> <p>A fines de 2017 la integraban 25 instituciones (actualmente son 26). La coordinación está a cargo de Unidad PYMES de la Intendencia de Colonia y desde noviembre de 2017 la desempeña Fernando Castellanos.</p>
Rol en el proyecto	Articuladora e impulsora del proyecto de organización de la oferta turística e impulso a emprendimientos turísticos en la zona Este de Colonia, el primero de los dos que se analizan en este documento.

Organización	Oficina de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, más conocida como Unidad PYMES de la Intendencia de Colonia.
Descripción	<p>Tiene como responsabilidad fortalecer la productividad, la competitividad, la sostenibilidad y la asociatividad para mejorar las condiciones de empleo de la población del departamento de Colonia.</p> <p>Actúa mediante mecanismos de desarrollo empresarial, fomento de la cultura emprendedora, la innovación y las alianzas sociales público-privadas, con el foco en la igualdad de oportunidades y el desarrollo humano integral.</p> <p>Su director desde 2015 es Walter Godoy.</p>
Rol en el proyecto	Responsable de la Red Espacio Emprendedor de Colonia. Impulsora del primer proyecto en el ámbito de la Red, aportando el técnico responsable de la elaboración del mismo y posterior coordinación en la ejecución. También aportó el trabajo de técnicos en el segundo proyecto. En ambos casos, brindando apoyo a la Agencia de Desarrollo Económico del Este de Colonia.

Organización	Instituto Tecnológico CTC Colonia
Descripción	Institución educativa privada de nivel terciario, fundada en 1994, con sedes en Colonia del Sacramento y Rosario. Se dedica a la enseñanza técnica: carreras cortas, cursos técnicos, talleres especializados y capacitación <i>in company</i> .
Rol en el proyecto	Integra la Red Espacio Emprendedor de Colonia. Colaboró en el primer proyecto de ADEESTE, brindando asesoramiento en el proceso de selección de proveedor para el desarrollo del portal web y base de datos de la oferta turística <a href="http://www.turismocoloniaeste.com.uy">www.turismocoloniaeste.com.uy</a>

Organización	Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE)
Descripción	Es una persona pública no estatal creada por la ley Nro. 18.602 de setiembre de 2009 e inició actividades en julio de 2015. Su finalidad es contribuir al desarrollo económico productivo, en forma sustentable, con equidad social y equilibrio ambiental y territorial. Diseña programas e instrumentos con especial énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.
Rol en el proyecto	Otorgó el financiamiento no reembolsable para el primero de los proyectos analizados en este documento.

Organización	Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze
Descripción	Es una institución civil sin fines de lucro, creada en el año 2000 en conjunto con la Intendencia de Colonia, que la declaró de interés departamental, haciendo lo mismo luego por unanimidad la Junta Departamental. Su objeto social es favorecer, estimular y promocionar el desarrollo económico de la región para la creación de empleos estables y el bienestar de la comunidad, incluyendo el desarrollo local a través de la implementación de programas y proyectos nacionales, departamentales y municipales. Desde abril de 2009 gestionó el Parque Industrial de Juan Lacaze creado en las instalaciones de la ex textil Campomar & Soulas, actividad que llevó adelante hasta febrero de 2021 en que la Intendencia de Colonia se hizo cargo del mismo. Su presidente durante el período de estos proyectos fue Luis Cisneros.
Rol en el proyecto	Alianza institucional con ADEESTE para la postulación del segundo proyecto ante la convocatoria del Fondo de Desarrollo Territorial del Programa Uruguay Más Cerca de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Organización	Programa Uruguay Más Cerca, Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República (en adelante UMC-OPP)
Descripción	El objetivo general del Programa era «Contribuir a los procesos de promoción y planificación del Desarrollo Territorial, con foco en el desarrollo económico, para generar mayor equidad en los territorios del país». Desde marzo de 2014, el Programa Uruguay Más Cerca tuvo presencia en los territorios, impulsando procesos de desarrollo territorial de forma articulada con actores locales y nacionales, acercando la oferta de servicios y herramientas de apoyo para ello. Tras el cambio de autoridades nacionales en 2020 y una reestructura en OPP, el programa Uruguay Más Cerca fue eliminado. La Referente Territorial para Colonia, Soriano y Río Negro durante este período fue la Lic. Mariana Berger.
Rol en el proyecto	Otorgó el financiamiento no reembolsable para el segundo proyecto analizado en este documento.

Organización	Municipios de Colonia Valdense, Juan Lacaze, Nueva Helvecia y Rosario
Descripción	<p>Tercer nivel de gobierno en el territorio de la microrregión, según la ley n.º 18653 del 15 de marzo de 2010. Los municipios de Juan Lacaze, Nueva Helvecia y Rosario fueron creados en 2010 y eligieron alcaldes y concejales el mismo año. Mientras que el de Colonia Valdense eligió por primera vez sus autoridades en 2015. En 2020 hizo lo propio el de La Paz CP, creado en 2018 por la Junta Departamental de Colonia.</p> <p>Los alcaldes durante el período 2015-2020 eran, respectivamente: Analí Bentancur (Colonia Valdense), Darío Brugman (Juan Lacaze), María de Lima (Nueva Helvecia) y Daniel Dibot (Rosario).</p>
Rol en el proyecto	Participación de alcaldes y concejales en talleres y reuniones. Articuladores con actores a nivel local y apoyo operativo: convocatoria desde los municipios a las actividades, facilidades de salones y equipos, difusión en los medios de comunicación del lugar.

## 5. Implementación y resultados

### 5.1. Primer proyecto

El 15 de noviembre de 2017 la ADEESTE organizó la primera reunión de trabajo acerca de la oportunidad de realizar promoción turística de la microrregión junto con las actividades del XVII Concurso Nacional de Quesos que estaba a punto de comenzar y se extendería hasta marzo siguiente, con actividades en La Paz CP, Nueva Helvecia, Colonia Valdense, Punta del Este y Montevideo. Asistieron alrededor de 40 personas del sector privado y autoridades municipales. Entre ellas estaba el coordinador de la Red Espacio Emprendedor, autor de este artículo. Al día siguiente envió informe de la actividad al director de la Unidad PYMES de la Intendencia de Colonia.

A fin de enero de 2018, ANDE abrió la convocatoria del programa Fomento a la Cultura de Emprendimiento. Tras volver a analizar la marcha de la iniciativa de turismo, ambos propusieron realizar una postulación conjunta con ADEESTE y el apoyo de la Red Espacio Emprendedor, a lo que ambas organizaciones aceptaron con entusiasmo cada una según sus ámbitos de decisión. El proyecto fue postulado por ADEESTE como entidad ejecutora, en alianza con Unidad PYMES (donde se elaboró el proyecto y realizaría la coordinación) y el Instituto Tecnológico CTC Colonia, con el marco de la Red Espacio Emprendedor de Colonia. Fue aprobado en abril <sup>10</sup> y comenzó a ejecutarse en mayo de 2018.

<sup>10</sup> Acta n.º 13/2018 del 16 de abril de 2018 del Directorio de ANDE.

<b>Proyecto 1</b>	<b>«Identificación, fortalecimiento e integración de micro y pequeños emprendimientos orientados al turismo receptivo en la zona este de Colonia»</b>
Institución responsable	Agencia de Desarrollo Económico del Este de Colonia
Instituciones socias	Unidad PYMES Intendencia de Colonia (coordinación) Instituto Tecnológico CTC Colonia
Objetivo general	Impulsar el desarrollo del turismo receptivo en la zona Este del departamento de Colonia, fortaleciendo a las micro y pequeñas empresas vinculadas al sector y fomentando la actividad emprendedora orientada al turismo.
Objetivos específicos	<p>Dar asistencia técnica a un grupo de micro y pequeños emprendimientos ya existentes o con menos de dos años de actividad, formalizados o en vías de hacerlo, para mejorar la calidad de atención a clientes, ayudar a resolver limitaciones de gestión y mejorar su capacidad de venta de productos o servicios. Fomentar la creación de nuevos emprendimientos orientados al turismo receptivo, como pueden ser operadores que se dediquen a buscar y captar turistas fuera de la zona, y nuevos servicios en territorio.</p> <p>Realizar sensibilización y difusión del trabajo que estaba realizando ADE ESTE para desarrollar el turismo receptivo, buscando integrar armónicamente a las diferentes partes interesadas en la oferta de la región.</p>
Financiamiento	\$ 219.536 otorgados por ANDE.* Equivalentes al 56% del presupuesto total

\* El tipo de cambio al cierre de marzo de 2018 fue de \$ 27,84 por dólar.  
Fuente: Elaboración propia basada en información pública del proyecto.

La ejecución del proyecto se extendió por 15 meses en lugar de los 12 previstos inicialmente, ya que se generaron ahorros que permitieron agregar actividades.

Participantes	<p>101 participantes únicos, que registraron 193 asistencias en las diversas actividades y eventos.</p> <p>58% eran propietarios de empresas y 21% empleados.</p> <p>Las empresas fueron micro y pequeñas, así como emprendimientos unipersonales. Operaban en los rubros: gastronómico, alojamientos, transporte turístico, guiados turísticos, artesanías, producción rural, otros comercios. Las personas empleadas trabajaban en el sector turístico, el comercio y sector público, entre otros.</p> <p>Edad promedio: 48 años</p> <p>68% de mujeres</p>
Actividades	<p>Se realizaron en total 15 actividades:</p> <p>4 reuniones informativas con un total de 97 participantes</p> <p>10 capacitaciones donde se capacitaron 37 personas</p> <p>Lanzamiento del portal web <a href="http://www.turismocoloniaeste.com.uy">www.turismocoloniaeste.com.uy</a></p>
Portal web	<p><a href="http://www.turismocoloniaeste.com.uy">www.turismocoloniaeste.com.uy</a></p> <p>Presentado públicamente en abril de 2019, con presencia de autoridades municipales, departamentales, el presidente de ANDE y numeroso público.</p> <p>En ese momento tenía un total de 130 registros en base de datos</p>
Emprendimientos nuevos	<p>Dos iniciaron actividades desde cero: guías de turismo con paquetes turísticos propios</p> <p>Un tercero, pequeño <i>apart hotel</i> en balneario, definió su modelo de negocio y comenzó a concretar la inversión.</p> <p>Dos empresas existentes, una quesería y la única bodega de la zona (ambas familiares, centenarias), incorporaron el turismo como nueva área de negocios (la quesería lo concretó durante este período, la bodega hizo el lanzamiento tres meses después).</p>

Fuente: Elaboración propia basada en información pública del proyecto.

## 5.2. Segundo proyecto

Apenas comenzaba a prepararse la ejecución de este proyecto cuando el Programa Uruguay Más Cerca de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (UMC-OPP) abrió el llamado a presentación de propuestas para el Fondo de Iniciativas para el Desarrollo Económico Territorial (FIDET). Creado en 2015 para financiar proyectos que fomentaran el desarrollo económico local en todo el territorio nacional y con experiencia exitosa en la primera convocatoria, en abril de 2018 abrió la segunda. Las propuestas debían aportar una solución para una problemática identificada en sectores productivos o cadenas de valor estratégicos para el desarrollo del territorio definido, con una fuerte orientación a promoción de capacidades productivas.

El aporte máximo de fondos, sin ser nada extraordinario, era de casi siete veces el obtenido para el primer proyecto.

Enteradas del llamado, las autoridades de ADE del Este decidieron postular para conseguir un financiamiento que permitiera darle continuidad a lo que estaba comenzando, a sabiendas que requeriría un esfuerzo de largo aliento.

Consciente de que la microrregión Este era más que tres municipios, ADE del Este propuso a la Agencia de Desarrollo de Juan Lacaze presentar el proyecto en conjunto (e integrar a continuación al municipio de Juan Lacaze), para trabajar por el desarrollo del turismo con una visión más amplia e integradora del territorio, incluyendo la ciudad de Juan Lacaze y sus alrededores (Paraje Minuano, Playa Los Piamonteses, Colonia Cosmopolita). Sería la primera vez en 19 años de existencia de ambas agencias de desarrollo que realizaban un proyecto en conjunto (en rigor de verdad, entre dos cualesquiera de las tres agencias que hay en el departamento).

En el proceso de elaboración fueron entrevistadas o consultadas alrededor de 50 personas, del ámbito público y privado, de las agencias de desarrollo, empresas y otras instituciones.

El perfil fue uno de los 14 seleccionados entre 77 postulaciones. En octubre pasó a la segunda etapa de fortalecimiento de la propuesta<sup>11</sup> y elaboración del proyecto definitivo con asistencia técnica de especialistas de OPP, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Ministerio de Turismo. En diciembre se firmó el contrato y la ejecución comenzó formalmente en enero de 2019, por un plazo de 18 meses.

Proyecto 2	«Turismo al Este de Colonia»
Institución responsable	Agencia de Desarrollo Económico del Este de Colonia
Institución socia	Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze
Objetivo general	Contribuir a la mejora en la organización y disponibilidad de oferta turística del Este de Colonia
Objetivos específicos	Oferta turística identificada y organizada Capacidades comerciales de emprendimientos turísticos, mejoradas Productos turísticos diseñados, difundidos y posicionados Institucionalidad público-privada para el turismo, fortalecida
Financiamiento	\$ 1.498.497 otorgados por UMC-OPP* Equivalentes al 90% del presupuesto total

\* Tipo de cambio a fin de setiembre de 2018: \$ 32,55 por dólar.

Fuente: Elaboración propia basada en información pública del proyecto.

11 Acta de Pre-Selección de propuestas del Llamado al Fondo de Iniciativas para el Desarrollo Económico Territorial de Uruguay Más Cerca - OPP. 3 de octubre 2018.



En la ejecución, como sucedió antes, gracias a ahorros obtenidos y a actividades que no se pudieron llevar a cabo, se generó un excedente de presupuesto y surgieron nuevas ideas para realizar más actividades, así que ADEESTE solicitó a UMC-OPP y obtuvo una extensión de 6 meses (totalizando cuatro semestres) hasta diciembre de 2020.

La sumatoria dio un horizonte temporal de trabajo de 32 meses, con una superposición de 7 meses de enero a julio de 2019.

Para supervisar la ejecución se previó la conformación de un Grupo Gestor entre las instituciones socias y la financiadora, que luego se amplió y finalmente quedó integrado de la siguiente forma: dos delegados de la ADE del Este, un delegado de la ADE Juan Lacaze, la referente territorial de UMC-OPP, un lugar para alcaldes de la región, referente territorial de MINTUR y el equipo técnico del proyecto. La Dirección de Turismo de la Intendencia manifestó voluntad de participar, pero no se concretó.

El Grupo Gestor se reunió ocho veces a lo largo de los 24 meses, muy por debajo de lo planificado, aunque se lo mantenía informado y se lo consultaba para las decisiones de su responsabilidad.

Participantes	102 participantes únicos 64 participantes estuvieron también en el primer proyecto y 38 se integraron en este Edad promedio: 38 años (21% menos que en el primer proyecto) 66% de mujeres 58 emprendimientos y empresas representadas (casi el doble de la meta de 30) La mayor parte de estas empresas también participó en el primer proyecto. Se sumaron más, en los mismos rubros vinculados al turismo y otros con interés de hacerlo como por ejemplo viveros, tiendas de regalos, paseos. Algunos de ellos eran emprendimientos nacientes, con menos de un año de actividad.
Actividades de capacitación	10 nuevas actividades de capacitación totalizando 38 horas. Seminario con presentación de casos de desarrollo de turismo local del resto del país y expositor de Argentina
Portal web	www.turismocoloniaeste.com.uy El portal web llegó a 202 registros en total, con muy buenos indicadores de uso. Entre ellos había 78 eventos en el calendario anual de la microrregión (algunos con 25 años de trayectoria y otros creados apenas el año anterior o nuevos totalmente con aspiración de hacerlos periódicamente), hasta marzo de 2020 cuando el ingreso de la pandemia al país paralizó todas las fiestas y encuentros masivos
Actividades de promoción y difusión	Notas de prensa, <i>fam tours</i> , folleto renovado y actualizado; Presencia en ferias tradicionales locales y en puntos de alta afluencia de público en Montevideo con stands. Presencia en una misión empresarial a Porto Alegre. Feria de turismo con 28 expositores, transmitida por <i>streaming</i> *
Asistencias técnicas	13 asesorías a emprendimientos y empresas (la meta era de 10)

\*Una definición sencilla del término está disponible en <https://espanol.verizon.com/info/definitions/streaming/>

Fuente: Elaboración propia basada en información pública del proyecto.



**Figura 3.** Fuente: Elaboración propia.

Se exploraron insistentemente distintas estrategias para dar a conocer el destino turístico en su conjunto y lograr su comercialización fuera del departamento de Colonia, hasta que se comenzaron a abrir las puertas adecuadas recién sobre el final del plazo original de año y medio, pero, debido a la pandemia, no se reflejó en la llegada de más visitantes y turistas. Brotes de covid-19 en la región Este en el segundo semestre de 2020 frenaron las mejores expectativas que la situación permitía para la primavera y el verano que se avecinaban.

Se brindó un apoyo particular de acompañamiento por parte del equipo técnico a la Comisión de Turismo de Juan Lacaze, para ayudar a concretar acciones de sus líneas de trabajo. La comisión se había formado alrededor de noviembre de 2017 con unas 20 personas, pero un año y medio después quedaban sólo seis, sin agenda de trabajo. El proceso comenzó en mayo de 2019 y el punto culminante fue en enero de 2020 con la presentación de diez propuestas concretas al alcalde y Concejo Municipal, quienes fueron muy receptivos. La pandemia impidió la ejecución de las propuestas.

En el plano comercial, se crearon tres productos turísticos regionales (paquetes con atractivos, alojamiento, transporte local, comidas, según lo que corresponda en cada caso). El primero fue a comienzos de 2019 y comprendió un grupo numeroso de prestadores de servicios. Los dos restantes paquetes —uno de emprendedores locales y otro de una agencia de viajes muy importante de Montevideo— se lanzaron hacia mediados de 2020 y comenzaron a comercializarse con muy buenos resultados.

En el primer semestre de 2020 una productora de Juan Lacaze, seleccionada en un proceso competitivo, realizó cuatro videos promocionales de la oferta turística de la microrregión, cada uno con énfasis en un área temática y orientado a un cierto perfil de público objetivo, aunque no excluyente: naturaleza (jóvenes), historia y tradiciones (adultos), gastronomía (amigos), sol y playas (familias con niños). Fueron presentados en julio a las autoridades del proyecto y en agosto a 45 participantes, y el lanzamiento promocional se hizo en noviembre en la feria de turismo.

Una gestión con objetivo comercial que no estuvo planificada originalmente en el proyecto y que dio resultados a dos puntas, fue

la creación del Tarifario Turístico de la zona Este de Colonia. Se trata de un directorio de propuestas concretas para el turismo, con detalle de servicios ofrecidos y precios pre establecidos con validez de varios meses o más de un año, que se envía a los operadores de una cadena de comercialización turística nacional o internacional (que involucra agencias de viaje mayoristas nacionales, minoristas nacionales, eventualmente mayoristas y minoristas en países extranjeros). Fue lanzado en junio de 2020 y la última actualización fue en octubre, previa a la Feria de Turismo.

El semestre de extensión del proyecto, el cuarto, se destinó a dos grandes líneas de trabajo que el Consejo Directivo de ADEESTE priorizó totalmente.

La primera fue promover la definición de una marca regional. La intención era crear una marca turística exclusivamente, pero tras el análisis de información disponible, antecedentes y referencias de lo que han hecho en otros países, se optó por una denominación regional que tuviera múltiples aplicaciones. En agosto de 2020 se seleccionó «Colonia Este» como marca paraguas y enseguida se llevó a cabo el proceso de diseño gráfico, con aprobación final a fines de setiembre.

En febrero se había empezado a organizar una feria de turismo para junio de 2020, con el fin de presentar la oferta turística específicamente a agencias de viajes y organizadores de excursiones de todo el país (una feria *de empresa a empresa* o *workshop*, como le llaman en el ambiente) y al mismo tiempo sería el *broche de oro* del proyecto que iba a finalizar —originalmente— ese mes. La pandemia obligó a cancelar la idea pero, cuando se aprobó la extensión, realizar la Feria de Turismo de Colonia Este se volvió prioritario. La primera feria de turismo en la historia local se concretó el 19 de noviembre, transmitida en vivo por internet, con 28 expositores.

Uno de los efectos más significativos de este proyecto fue la conformación nuevamente de una Mesa de Turismo dentro de ADE del Este, abierta a todos los prestadores de servicios de la microrregión que fueron participando en el proceso del proyecto (del centenar, los más asiduos eran poco más de veinte). El proceso de creación y puesta en funcionamiento abarcó todo el año 2020, con la expectativa de seguir reuniéndose y consolidarla en el año siguiente.



Figura 4. Línea de tiempo con principales sucesos  
Fuente: Elaboración propia.

## 6. Impactos no esperados

Estos proyectos generaron impactos (*outcomes*, en inglés) no esperados en la propia Agencia de Desarrollo Económico del Este de Colonia, un buen número de las personas y empresas que participaron e incluso más allá de la microrregión. Son impactos porque se trata de efectos o cambios duraderos en la población beneficiaria, que van más allá de la obtención de los resultados planificados (*outputs*) debido al cumplimiento del plan operativo. Se los puede calificar de no esperados porque no fueron planificados ni buscados deliberadamente, por tanto, tampoco se estableció de antemano una metodología rigurosa para medirlos. Sí fueron recogidos en los informes, analizados y valorados muy positivamente por las partes involucradas. Se destacan los siguientes:

### 6.1. Armado de productos turísticos

El armado de productos turísticos no estaba en los objetivos del primer proyecto. Sin embargo, entre febrero y marzo de 2019 —dentro del período de interfase entre el primer y el segundo proyecto—, se logró el diseño del primer producto como resultado de unas actividades de capacitación y talleres de construcción colectiva entre los participantes, que estaban muy interesados y motivados. Un numeroso grupo de prestadores de servicios de diversos rubros y localidades, con la guía de una consultora externa al equipo del proyecto, comenzaron utilizando metodología de Pensamiento de Diseño, luego visitaron grupalmente sus propios emprendimientos tratando de observarlos «con ojos de turista» (en lo que el equipo técnico llamó «Conocernos para Hacer Conocer»), para después evaluar y decidir mediante unos criterios objetivos cuáles de los emprendimientos quedarían en el producto a diseñar. El paquete turístico resultante, de dos días y una noche por la microrregión Este de Colonia, involucraba a nueve prestadores de servicios de cinco localidades. Sin embargo, las agencias de viaje a las que fue ofrecido inicialmente lo consideraron de precio elevado, y el inicio de la pandemia sepultó los intentos de venderlo.

Comercializarlo habría sido el *summum* para el grupo, porque habían avanzado mucho más lejos de lo que se proponía un modesto taller de capacitación de seis horas de duración, sentando un precedente de mirada regional por encima de los localismos, con empatía, capacidad de negociación y obtención de consensos.

Fue incluido en los objetivos y resultados esperados del segundo proyecto, pero como actividad a realizar por el sector privado, es decir, por los prestadores de servicios vinculados al turismo con asesoramiento y acompañamiento técnico. A pesar de todas las gestiones desplegadas, no se logró involucrar a un operador receptivo (agencia de viaje) que se ocupara de llevar adelante la tarea, o al menos la comer-

cialización de nuevos productos, lo que se sumó a la paralización del turismo por impacto de la pandemia. Los únicos dos nuevos productos surgidos fueron por iniciativa de un emprendedor y de una agencia de viajes mayorista, ambos desde Montevideo, que sí se vendieron.

El saber hacer acerca del armado de productos turísticos se incorporó y, sumado a la experiencia del proceso de armado del primero, seguramente servirá de base para elaborar nuevas propuestas.

## 6.2. Mesa de Turismo

Las pautas de integración y funcionamiento de la Mesa de Turismo fueron consensuadas con los interesados en varias reuniones entre enero y febrero de 2020, y a comienzos de marzo las aprobó formalmente el Consejo de Administración de la ADE del Este.

Definió la Mesa de Turismo como:

una subcomisión de asociados de la Agencia de Desarrollo Económico del Este de Colonia, que tiene como cometido nuclear a prestadores de servicios de cualquier ámbito de actividad relacionada al turismo, para llevar adelante iniciativas que contribuyan al fomento y desarrollo del turismo en la microrregión Este del departamento. Su funcionamiento se rige por las normas generales del estatuto social y las resoluciones que establezca para ese fin el Consejo de Administración de la Agencia.

El mismo documento de creación alienta la participación de personas y empresas de todo el territorio de la microrregión Este, que deben afiliarse a ADEESTE para participar.

La Mesa de Turismo debía nombrar al menos uno y hasta tres personas que actuaran como referentes de la misma ante las autoridades de ADE. Ellas deben informar a las autoridades de la Agencia acerca del funcionamiento, planes, proyectos, actividades y gestiones que realice la Mesa de Turismo, asistiendo a las reuniones del Consejo de Administración cuando sean convocadas.

La semana siguiente a la resolución de ADEESTE el gobierno declaró el inicio de la emergencia sanitaria y las restricciones de movilidad, cancelación de eventos y cierre de fronteras que acarreó el cierre temporal de empresas vinculadas al turismo, con lo cual también se cancelaron las actividades del proyecto. A fines de mayo la presidente de ADEESTE convocó a una reunión por videoconferencia para explicar el interés de la Agencia de Desarrollo en continuar apoyando el proceso en marcha y el funcionamiento de la Mesa de Turismo, así como la necesidad de adecuar las actividades de los próximos meses al nuevo contexto. Manifestaron el interés en realizar la feria de turismo que fue suspendida, en otra fecha a determinar para setiembre u octubre, así como hacer un nuevo plan de acción para el semestre. También recordaron la necesidad de contar con referentes de la Mesa de Turismo para servir de enlace con el Consejo de Administración de la Agencia, facilitando el intercambio de información y coordinación de actividades.

Las 21 personas (aparte de autoridades de la Agencia, equipo técnico del proyecto y referente de UMC-OPP) que estaban asistiendo a la reunión aceptaron seguir adelante, dándole vida y contenido a la Mesa de Turismo. Al final de la reunión se conformó una Comisión de Trabajo integrada por siete prestadores de servicios más cuatro directivos de ADE, once personas en total. Una semana después, esa Comisión nombró a cuatro referentes (uno más de lo pautado) —dos mujeres y dos hombres—, para actuar como nexo con las autoridades de ADE.

En julio se formarían dos subcomisiones temáticas: una para organizar la feria de turismo y otra para trabajar el tema marca regional. Sin embargo, con la única excepción de la reunión del 6 de agosto, todas las demás reuniones preparatorias de la feria, de capacitación o deliberativas que se hicieron en la segunda mitad de 2020 —más de diez encuentros—, fueron como «grupo de expositores» y no como «Mesa de Turismo». Tanto así que hacia fines de octubre algunas personas comenzaron a plantear la necesidad de hacer «una reunión informativa con el grupo grande» refiriéndose a la Mesa de Turismo, y después de la feria «hacer una reunión general de cierre del año», pero no se llegaron a concretar.

La Mesa de Turismo retomó actividades en 2021, motivada por la implementación del tercer proyecto.

### 6.3. Tarifario turístico

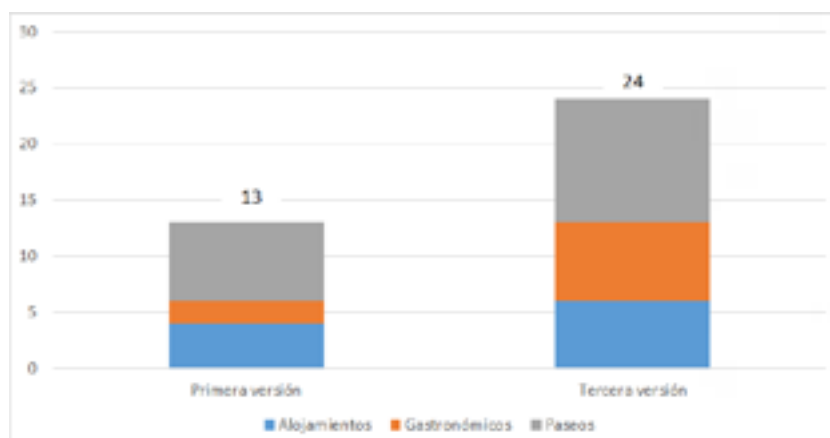
Figurar en un tarifario turístico implica un alto grado de madurez empresarial por parte de la prestadora de servicios y una gestión muy profesional de su actividad porque se asumen compromisos a mediano y largo plazo, y en los precios hay que contemplar comisiones para otros actores que no están en el territorio, puede que ni lleguen a conocerlos e interactuar directamente, y deciden de manera autónoma qué y cómo van a vender esta oferta turística.

El tarifario, además, permite que sea el operador emisor en otro punto del país o del planeta, quien organice el paquete turístico a ofrecer a sus clientes, tomando los servicios y atractivos que mejor se adapten a ese público objetivo, en vez de pensar productos desde el territorio tratando de acertar lo que aquel visitante o turista puede querer (ejemplos: un turista de crucero que compra su viaje dos años antes y planea bajar por un día en Buenos Aires o Montevideo para llegar a degustar los quesos de Colonia Este; o una familia que toma unas cortas vacaciones y quiere recorrer varios lugares del departamento de Colonia en su propio vehículo; etc.).

Nunca se había hecho algo así en la región.

El proceso de convencimiento desde el equipo técnico a los actores privados fue largo y trabajoso. Hasta recurrieron a ejecutivos comerciales de las agencias mayoristas para que explicaran de primera mano cómo funciona la cadena de comercialización en turismo. Final-

mente, la primera versión con 13 prestadores de servicios vio la luz en junio 2020 y fue enviado a 18 agencias de viaje, entre ellas varias de las más importantes del país. La última actualización, de 42 páginas, fue editada el 2 de octubre de 2020 («Tarifario Turístico de Colonia Este») como parte de la preparación para la Feria de Turismo. Incluyó un total de 24 prestadores de servicios que se desglosaron así: seis alojamientos, siete gastronómicos y once paseos (circuitos, atractivos guiados y experiencias), abarcando toda la microrregión.



**Figura 5. Contenido del tarifario turístico en cinco meses**  
Fuente: Elaboración propia.

*Se trata de un hito más valorado desde fuera del territorio que por los propios protagonistas, ya que importantes agencias de viaje (como las mayoristas más grandes del país) felicitaron el nivel de organización alcanzado por el grupo y el avance en cuanto a esta modalidad de presentación de la oferta. La pandemia no ha permitido poner a prueba comercialmente este instrumento, dado que el turismo internacional sigue paralizado y el turismo interno está funcionando basada en viajes familiares, de parejas o pequeños grupos de amigos.*

## 6.4. Marca regional

A partir de julio 2020, una comisión integrada por autoridades de ADE del Este y prestadores de servicios comenzó a reunirse para definir una marca regional. Analizó los insumos existentes recogidos en talleres de capacitación sobre posicionamiento turístico en mayo y nuevos aportes de sus integrantes y del coordinador del proyecto. Tras un debate interno que llevó varias reuniones, se acordó enfocar la marca regional como una denominación genérica más amplia, aplicable no solamente al turismo sino también a otros órdenes de actividad, como económica, social, etc., definiendo dos propuestas de nombre: «Colonia Este» (propuesta por el coordinador) y «Colonia del Este» (propuesta por una emprendedora con trayectoria destacada en turismo e integrante de ADEESTE).

Se convocó a una reunión general para el 6 de agosto, con la asistencia de unas 45 personas incluyendo autoridades de ADE del Este y 4 directores de la Intendencia de Colonia.<sup>12</sup> Luego de hacer una introducción general y puesta a punto de los avances y resultados del proyecto, se expusieron las propuestas y se realizó una encuesta online en el mismo momento, para sondear las preferencias de los asistentes. El 93% optó por «Colonia Este». Con el mismo procedimiento se eligieron tres frases auxiliares a la marca, entre siete opciones, para utilizar en diferentes ocasiones según el contexto o la temática de la actividad. Más tarde, la comisión agregó una cuarta. Ellas son:

Tierra de Inmigrantes  
Región de Aromas y Sabores  
Mucho Más Que Un Lugar  
Naturalmente, la Mejor Opción

Enseguida la comisión realizó la búsqueda de diseñadora gráfica para el desarrollo de identidad corporativa. De cuatro propuestas de profesionales de la zona (casualmente, todas mujeres), se seleccionó una de la ciudad de Colonia Valdense y con el apoyo de la comisión diseñó el logotipo. En una reunión general del grupo de prestadores de servicios el 22 de setiembre, se presentó el logo con las diversas aplicaciones de color y textos auxiliares, que recibieron total conformidad de los participantes. Días después lo aprobó el Consejo de Administración de ADEESTE. En octubre la marca se incorporó a los cuatro videos de promoción regional y comenzó a usarse en redes sociales.

32



Figura 6. Logotipo.

Para comienzos de 2021, algunas autoridades locales y un par de comunicadores muy populares de la televisión nacional incorporaron la denominación «Colonia Este» en sus conversaciones públicas.

## 6.5. Feria de Turismo de Colonia Este

El 21 de julio la otra subcomisión comenzó a reunirse para organizar la feria de turismo, retomando las ideas de febrero. El 11 de agosto se presentó al resto de la Mesa de Turismo y otros interesados. Se fijó la feria para el martes 6 de octubre de 10 a 14 horas, enfocada

<sup>12</sup> De: Unidad PYMES; Turismo; Promoción y Desarrollo; Cooperación, Relaciones Internacionales y Vivienda.



en empresas (agencias de viaje, transportistas turísticos, hoteles, organizadores de excursiones), y se conformaron cinco subcomisiones de trabajo entre las cuales se distribuyeron unas 30 personas que estuvieron en la reunión: 1) Invitaciones, relaciones públicas y prensa, 2) diagramación y estética de la feria, 3) lunch, 4) presentaciones en pantalla, y 5) armado de circuitos para realizar *fam tours* en la tarde. También se fijó un plan de reuniones semanales entre agosto y setiembre, en las que se dedicaron los primeros 45 minutos a capacitación para preparar a los expositores para su presentación y la interacción con las empresas visitantes y otros 45 minutos al trabajo simultáneo de las subcomisiones en el mismo local (primero fue un salón de fiestas, más adelante la nueva sede de ADEESTE), una dinámica de funcionamiento que dio muy buen resultado.

A partir de ahí el grupo de expositores interesados fue creciendo hasta abarcar 30 emprendimientos y empresas interesadas en participar de la Feria. Las reuniones eran de 15 a 25 personas y utilizábamos un salón de fiestas para 400 para cumplir el protocolo sanitario. Las capacitaciones fueron brindadas por el coordinador del proyecto con el apoyo de otro técnico de Unidad PYMES, en modalidad de taller con dinámicas de juego de roles, a lo largo de seis semanas. Los temas fueron: Presentaciones Eficaces (personales y de empresa) y Manejo de Objeciones en Ventas. No obstante, por brotes de covid-19 en la zona Este del departamento, faltando quince días para el 6 de octubre se decidió postergar una semana y más tarde se canceló definitivamente la feria presencial, reorientándola al formato de transmisión en vivo por internet.

La feria por *streaming* se fijó para el 19 de noviembre. Dada la cantidad de expositores había que buscar una manera amena y ágil de realizar la feria *online*. Así que se decidió producir videos de presentación de cada emprendimiento.

Tras una grave crisis grupal a raíz del ingreso en setiembre de un importante hotel como expositor en la feria, y diferencias que afloraron en esas discusiones, dos emprendimientos finalmente se desvincularon del grupo de treinta que participó en la preparación y no tomaron parte de la feria.

Se realizaron 28 videos en total, de alrededor de 30 segundos de duración, con imágenes de cada prestador de servicios y un breve guion de presentación con locución de voz en *off*. Los mismos fueron emitidos junto con los cuatro videos de promoción turística regional que se hicieron con este mismo proyecto.

La transmisión se realizó desde los estudios de una radio FM en la ciudad de Rosario, con un conductor profesional. La agenda de la feria se organizó de tal manera que los emprendimientos fueron presentados por ciudades (no agrupados por rubros), y dentro de cada localidad por orden alfabético, lo cual fue aceptado por todos. Cada emprendimiento se presentó mediante el video respectivo y luego con unas palabras de la persona representante del mismo. Al final de cada bloque la audiencia pudo realizar preguntas a través del chat.

Cerca de 30 personas asistieron a la transmisión desde diversos puntos del país, casi todas de agencias de viajes y hoteles. Los comentarios recibidos de ellas fueron muy favorables: destacaron la calidad de la información y el muy buen nivel de organización para presentar tanta cantidad de emprendimientos de manera ágil, clara y amena. El grupo de expositores también evaluó muy positivamente la feria resaltando en primer lugar el hito que significa haberla concretado, y aspectos como la organización, la coordinación entre los participantes, el profesionalismo de la transmisión, entre otros.

## 6.6. Grupo Gestor

La integración del Grupo Gestor del proyecto fue una decisión básicamente de las autoridades de ADE del Este, aceptada por su homónima de Juan Lacaze y por UMC-OPP. Además de las autoridades y referentes de las tres instituciones, participaba el coordinador del proyecto. Enseguida de la primera sesión se decidió incorporar al resto del equipo técnico a las reuniones. Los alcaldes tuvieron diverso nivel de participación y en general estuvieron los cuatro de la región en distintas reuniones. En una reunión del coordinador de proyecto con el director y subdirectora de Turismo de la Intendencia, en el primer trimestre de 2019, aceptaron la invitación a integrar el Grupo Gestor y quedaron en designar un delegado, pero nunca se concretó. En cuanto al Ministerio de Turismo, en una reunión del coordinador con el director nacional de Turismo en agosto de ese año, también se planteó la incorporación al Grupo Gestor. En setiembre, comunicaron que el referente territorial para la región centro-sur del país comenzaría a participar, pero desde entonces estuvo en una sola reunión en enero de 2020.

En la encuesta final (febrero 2021) aplicada a las personas que participaron en el Grupo Gestor a lo largo del proyecto (un total de ocho personas, de las que respondieron seis), el 67% manifestó el máximo nivel de satisfacción con lo realizado por el Grupo Gestor en relación al proyecto, mientras que el 33% valoró con 4 puntos de un máximo de 5. Como aspectos positivos, destacaron:

- «La posibilidad de interactuar entre instituciones y profesionales para desarrollar acciones concretas que se describen en el proyecto»
- «El intercambio de información, la toma de definiciones en colectivo respetando los intereses de todas las instituciones»
- «Positivo unir distintas perspectivas y experiencias, que dan un valor agregado al proyecto. Fue un ámbito muy productivo, que en lo personal me permitió tomar conocimiento de otras visiones. Un desafío fue ampliar los horizontes del turismo tradicional»
- «La articulación regional»

A nivel de desafíos, anotaron:

- «Concretar las acciones descritas en el tiempo indicado»
- «Sostener en el tiempo la continuidad de la participación de todos los integrantes»
- «Lograr la permanencia y ámbitos de este tipo con continuidad»
- «Movilizar a otros actores»

Por otra parte, todas las personas que respondieron expresaron que debe seguir existiendo un ámbito similar a este, de coordinación inter institucional para el turismo en la región. Asimismo, sugirieron integrar a ese espacio de coordinación a los municipios, la Dirección de Turismo de la Intendencia, la Asociación Turística del Departamento de Colonia, Centros Comerciales y otras instituciones que trabajen en el tema.

## 7. Análisis

### 7.1. Encuadre de las intervenciones

Todo proyecto es una hipótesis de cambio. Independientemente de la metodología que se utilice para elaborarlo y plasmarlo en el papel, contiene una intención de crear o cambiar algo en la realidad realizando determinadas cosas.

Posiblemente la metodología más utilizada actualmente en la *formulación* (elaboración) de proyectos es la de enfoque de marco lógico (EML) o marco lógico a secas. El EML es un sistema de programación por objetivos que también constituye un modelo lógico (Ligero Lasa, 2015, p. 52). El mismo autor utiliza la definición de modelo lógico de Naciones Unidas: «un diagrama o representación gráfica de los objetivos, actividades y cadena de resultados de tal modo que muestre los vínculos y las relaciones causales entre ellos» (UN Women, 2011, citada por Ligero Lasa, 2015, p. 47). Ha sido ampliamente utilizado en los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, de la cual se incorporó como práctica habitual en los ámbitos nacionales.

La estructuración de proyectos mediante el EML sigue estrictamente un modelo lineal de relaciones causa-efecto (Ligero Lasa, 2015). En este enfoque, los «resultados esperados» son la razón de ser del proyecto, porque expresan de manera cuantitativa o cualitativa qué es lo que se quiere cambiar (solucionar, mejorar, crear, etc.). Esos resultados pueden ser al finalizar el plazo del proyecto o en períodos parciales, a los que se les suele llamar metas. Se fijan antes de empezar haciendo un auténtico ejercicio de futurología y son los que trazan el camino, imponen el ritmo de trabajo y hacen valer —o no— cada peso gastado en pos de conseguirlos.

Las actividades, en un proyecto, deberán estar todas correlacionadas con uno u otro resultado esperado. El ML de un proyecto no describe los procesos (la secuencia de actividades y las relaciones de causa y efecto), actividades transversales que tienen relación con más de un objetivo a la vez, o las bifurcaciones en los flujos de trabajo que conducen a diferentes resultados (algo natural en los procesos).

Mucho menos el EML contempla hechos significativos no previstos, positivos o negativos, que surjan como consecuencia de la implementación y en cualquier momento de la misma. Pueden ser igual o más importantes que alguno de los resultados esperados, pero, si no estaba previsto, quedan en segundo plano. Los formularios para los informes finales rara vez contemplan una sección específica para detallarlos.

Por ese motivo es sumamente importante llevar registro minucioso de todo lo que sucede a lo largo de la implementación del proyecto, y periódicamente revisar, analizar y reflexionar acerca de la marcha del trabajo y los aspectos emergentes.

Tanto el proyecto 1 como el proyecto 2 fueron elaborados con la metodología de marco lógico, aunque con diferencias de acuerdo a la modalidad de trabajo de cada entidad financiadora, lo que también es habitual. Ambos tienen objetivo general y objetivos específicos, pero difieren en la forma de establecer los resultados esperados, con qué se mide su grado de cumplimiento (indicadores) y cómo ello se comprueba (medios de verificación). En ambos se describió un conjunto de actividades a realizar a lo largo de 12 o 18 meses.

El proyecto 2 fue concebido con una aparente continuidad con respecto al proyecto 1. Estaba dirigido al mismo público objetivo. Tomaba productos (resultados) del primero para continuar desarrollándolos: por ejemplo, el portal web o un producto turístico recién diseñado para comercializarlo. Pero en realidad se trataba de dos proyectos claramente diferentes que, eventualmente, podrían haber funcionado bien si se ejecutaba solamente uno u otro.

La mirada de desarrollo económico territorial (DET) en ese entonces era tímida, sólo alguien con conocimiento del tema podía advertir el potencial que tenía. Fue después, en la implementación, cuando se incorporaron poco a poco elementos sustantivos de DET tales como la construcción de capital social, el diálogo público privado, articulación de recursos, el territorio planificando y decidiendo su futuro, estrategias concertadas entre los actores. A partir del segundo semestre el equipo técnico con el apoyo del Grupo Gestor y de las autoridades de ADEES-TE fue marcando el perfil en esta dirección.

Lo que comenzó con enfoque de marco lógico, avanzó con perspectiva de desarrollo económico territorial.

## 7.2. Emergentes

En un proceso extenso de trabajo como en este caso, que alcanzó los 32 meses, mantener el equilibrio entre cumplir la programación y al mismo tiempo atender las oportunidades y desafíos que se van generando a medida que avanza, es tarea difícil pero necesaria.

Cada vez que se realizan acciones acertadas en el marco del proyecto, se van desencadenando microprocesos sociales a los cuales hay que estar por lo menos alerta. Algunos se disuelven por sí solos un poco después, otros van a reforzar las condiciones en las que se harán las siguientes acciones planificadas. También hay micro procesos que comienzan de manera imperceptible y poco a poco —o rápidamente— se transforman en emergentes que acaparan toda la atención, donde se pueden estar iniciando nuevos resultados significativos.

Estos proyectos tuvieron muchos de esos. Pedidos de actividades no planificadas, la incorporación de participantes que se vuelven referentes (positivos o negativos), el cambio de autoridades electivas o una discusión amarga en una reunión grupal, son algunos ejemplos.

*Los procesos de desarrollo económico local no se ciñen a la letra de un proyecto, tampoco empiezan ni finalizan con él. Por eso es necesario mantener una «visión de procesos», porque el desarrollo local es —al decir de Gallicchio (2010, p. 13)— «obra en construcción permanente».*

## 7.3. Comunicación

La metodología de marco lógico es muy buena para el fin que fue desarrollada, pero no lo es de la misma manera para transmitir la información esencial del proyecto a personas no familiarizadas con la jerga técnica, es decir, beneficiarios/as potenciales, participantes, medios de comunicación y la opinión pública. Lo que estas personas quieren saber es «qué se proponen hacer» o «para qué es el proyecto» y —naturalmente— «cómo lo van a hacer». Las respuestas a estas preguntas deben ser sencillas, claras, fieles a los lineamientos escritos del proyecto, pero en un lenguaje que cualquiera pueda comprender, especialmente aquellas personas a quienes va dirigido.

En este sentido, ambos proyectos adolecieron de debilidades en la comunicación. Si bien la convocatoria fue muy amplia y diversa, buen número de prestadores de servicios relacionados al turismo quedaron por fuera —no se enteraron o no la entendieron— y algunas zonas dentro de la microrregión quedaron subrepresentadas o sin representación en absoluto.

También se habló muchas veces acerca de la necesidad de poner el turismo en la agenda pública del territorio, fomentar la discusión acerca de las oportunidades que podría brindar el turismo para el progreso económico (hasta se organizó un seminario con ese fin) y motivar el apoyo de la comunidad en general hacia la actividad turística para

mejorar la hospitalidad. Pero los esfuerzos fueron claramente insuficientes, en parte por esa dificultad intrínseca de comunicar un proyecto de manera global, integral, o hablar de los componentes por separado haciendo referencia a la totalidad.

## 7.4. Capital social

La estructura de las relaciones entre las personas, la calidad de los vínculos entre ellas, la colaboración, entre otros aspectos, forman parte de lo que se conoce como capital social. El nombre del concepto hace una alusión al capital monetario, tangible, para darle valor a un conjunto de intangibles que tienen que ver con la dinámica de vínculos entre las personas y comunidades.

El capital social se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte. (Barreiro, 2000, citado por Gallicchio, 2017, p.68).

Gallicchio es categórico con respecto a la importancia del mismo para el desarrollo económico territorial:

No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones mínimas de desarrollo social local, y menos aún habrá desarrollo local sostenible sin construcción de capital social que mantenga y les dé sentido a los demás procesos.

Distintos autores y los propios participantes de estos proyectos han reconocido que las poblaciones de las localidades involucradas cuentan con diferentes niveles y características de capital social. Por mencionar apenas unos rasgos: en Juan Lacaze hay una extendida conciencia de clase obrera y fuerte sentido de solidaridad entre pares que la distinguen incluso a nivel país, pero sin embargo también señalan un marcado individualismo y bajo nivel de interés y participación cuando se trata de unirse para impulsar iniciativas de interés comunitario más allá de lo laboral; en Nueva Helvecia y su zona (el territorio de la Colonia Suiza original), con una estructura social y económica basada en la producción agropecuaria intensiva en pequeños predios, mayor poder adquisitivo y actividad empresarial, donde uno podría esperar más individualismo y competencia los habitantes destacan su cohesión social, la capacidad de concertación, un extenso entramado de organizaciones sociales y elevada participación de vecinos en los asuntos comunitarios.

*En el plano donde el capital social es débil es el de la microrregión en su conjunto.* Sobre una base muy pequeña de vínculos familiares dados por movilidad social o de amistad por estudio o deporte, más el intercambio de bienes y servicios, las iniciativas que contribuyan a construir capital social son casi inexistentes. Sus pobladores no se ven como parte de un mismo territorio en el sentido que lo define Barreiro (2007, p. 1):

Los territorios no son espacios predeterminados, ya definidos. Los concebimos como una construcción social, como espacios vivos, fruto de las interacciones de las personas y de las organizaciones allí localizadas, que encaran y proponen estrategias de desarrollo, que generan y gestionan conflictos, que aprenden, que impulsan proyectos que, una vez en marcha, transforman esos mismos territorios haciéndolos diferentes.

Eso quedó de manifiesto en estos proyectos y la implementación de los mismos contribuyó de buena forma —aunque haya sido muy pequeña para la escala— a incrementar ese capital social.

Lo realizado por cada proyecto toma diferente significado cuando se analiza con la perspectiva de los 32 meses de ejecución total.

La implementación de uno u otro de estos proyectos en forma aislada, aunque fuera prolija y hubiera conseguido todos o casi todos los resultados esperados, no hubiera generado los impactos que se produjeron en clave de desarrollo territorial.

Visto así, el proyecto 1 sentó las bases para los resultados e impactos que se obtuvieron en el proyecto 2. Aparte de activos como el portal web, el principal recurso generado fue la conformación de un núcleo de alrededor de 60 personas que se involucraron con alto nivel de motivación en las diversas propuestas de uno y otro proyecto. Leonardo Piccioli (2018), quien fuera gerente general de una importante empresa internacional de consumo masivo, destaca el importantísimo efecto acumulativo que tiene el encadenamiento de actividades dirigidas a un mismo grupo de personas. A ese proceso de acumulación Piccioli le llama «el efecto del interés compuesto», una metáfora traída de las finanzas: interés compuesto es aquel que se aplica a un capital inicial y al cabo de un cierto plazo los réditos se acumulan al mismo, de tal manera que en el siguiente período el mismo interés se calculará sobre el capital incrementado, y así sucesivamente. Tanto en términos de aprendizajes, como —principalmente— de generación de confianza y establecimiento de vínculos entre las personas, el transcurso del tiempo y la *capitalización* o aprovechamiento de cada avance, más tarde permitirán hacer cosas nuevas, impensables inicialmente. Dicho de otra manera, hay resultados en términos de la construcción social que se van a lograr cuando se puedan lograr y no antes, por más que queramos apurar las acciones para cumplir una planificación.

La implementación de un proyecto es un proceso esencialmente humano y social, cuyos tiempos no se pueden atar a plazos administrativos o las reglas del financiamiento que lo sostiene. Aun así, cuando a ese proceso se le asigna un valor superior por sí mismo, entonces se lo puede trabajar intencionadamente dentro del marco temporal que da el proyecto.

## 7.5. Posicionamiento turístico

Entre mayo y agosto de 2020 se abrió un debate muy esclarecedor sobre el tema. Comenzó con un par de talleres sobre posicionamiento turístico conducidos por una consultora que brindó capacitaciones y asesoramiento en ambos proyectos, de los cuales elaboró un informe de hallazgos que fueron recogidos por la comisión de marca regional.

En los talleres de capacitación, la especialista definió *posicionamiento turístico* como «la manera en que los clientes perciben una marca según sus atributos: qué lugar ocupa en la mente de los clientes en relación a la competencia. Se define en base a lo que es percibido y a su relación con la competencia».

Dos años atrás, cuando se elaboró el proyecto 2, se hizo sobre la hipótesis de que la microrregión Este de Colonia era un destino turístico, es decir, el «motivo principal del viaje o lugar visitado que es fundamental para la decisión de realizar el viaje».

En la etapa de implementación, donde se profundizó en el conocimiento del territorio y sus actores, y los participantes compartieron sus experiencias y perspectivas, progresivamente fue quedando claro que se podían considerar como destino turístico solamente algunos sitios puntuales, pero no toda la microrregión como una unidad. Lo es, por ejemplo, un hotel de los históricos con paquetes *all inclusive*, o los balnearios de la costa sobre el Río de la Plata desde Brisas del Plata hasta Blancarena. El resto es visto de otra manera por los visitantes: como lugares de paso.

Un *corredor turístico* explicaba, en los talleres de mayo de 2020,

son las vías de conexión entre las zonas, las áreas, los complejos, los centros, los conjuntos, los atractivos turísticos, los puertos de entrada del turismo receptivo y las plazas emisoras del turismo interno, que funcionan como el elemento estructurador del espacio turístico.

Cuando los participantes comprendieron las diferencias, apareció el dilema ¿destino o corredor turístico?

Frick explicaba en su informe de hallazgos (2020, p.2):

Se considera la opción de ser un Corredor más que un Destino, dado que la zona está compuesta por localidades diversas en cuanto a contenido, identidad, así también por tratarse de una zona amplia geográfica».

El beneficio de poder trabajar en torno a un Corredor se basa principalmente en la posibilidad de albergar a las distintas localidades y generar líneas de productos turísticos (rutas) que puedan ser albergadas dentro de la misma marca paraguas.

Esta propuesta propone además la posibilidad de una unión temática sin perder las identidades propias de cada localidad ni la flexibilidad de poder accionar desde marcas de ciudades. En esta línea de pensamiento, entendemos que puede surgir la opción de que exista algún destino más fortalecido que otro, que conformado



como un destino puede funcionar como aporte al bien común sin perjudicar su identidad local.

Se debe tener en cuenta que el comportamiento del visitante hoy, es el de considerar esta zona tanto como un motivo de viaje como una parada, y en ambos casos funciona la opción de que el Corredor articule la oferta turística para cubrir con diferentes necesidades.

Así las cosas, la hipótesis inicial se cambió por otra basada en la evidencia, analizada por los propios interesados a la luz del conocimiento técnico.

El debate aún no está resuelto; fue cerrado provisoriamente con estas palabras de integrantes de la comisión de marca regional: «Somos un corredor turístico que quiere transformarse en un destino turístico».

## 7.6. Un nuevo proyecto

La iniciativa del Consejo de Administración de la ADE del Este de buscar el segundo financiamiento y lograr con las sucesivas extensiones un total de 32 meses de trabajo fomentando el desarrollo de la oferta turística, fue un acierto indudable. Este tipo de trabajo con enfoque de desarrollo territorial no sólo no puede hacerse en poco tiempo, sino que tampoco puede subordinarse a plazos administrativos. Los procesos son muchas veces impredecibles, algunos esfuerzos se frustran enseguida y otros generan oportunidades que conducen a resultados valiosos.

A mediados de 2020, la ANDE junto con el Congreso de Intendentes (CI) y el apoyo de la Unión Europea (UE), creó y abrió la convocatoria del Fondo de Desarrollo Territorial (FDT) a proyectos que postularan exclusivamente las intendencias y los municipios, que debían establecer alianzas con instituciones del sector privado. Desde la Dirección de Cooperación, Relaciones Internacionales y Vivienda de la Intendencia de Colonia, se contactaron con autoridades de ADEESTE para ofrecerle la oportunidad de postular un proyecto para el fomento del turismo, con la condición que fuera en conjunto con la zona Oeste del departamento. También desde la Unidad PYMES de la misma Intendencia se ofreció elaborar un proyecto, aunque en ese caso sólo para la zona Este, manteniendo la continuidad y coherencia con el trabajo previo y profundizando en el desarrollo comercial. Con la misma idea fuerza de mantener la continuidad del trabajo en marcha, ADEESTE aceptó participar, aunque prefirió el ofrecimiento de la Dirección de Cooperación iniciando una tarea contrarreloj de conocimiento de personas, instituciones y sus intereses, acercamiento de posiciones y consenso de objetivos y líneas de trabajo.

Las instituciones socias que formalizaron su apoyo a la postulación fueron: ADE del Este, Asociación Empresarial de Conchillas y su Zona, Asociación Turística del Departamento de Colonia, Bodegas de

Carmelo, municipios de Colonia Valdense, Nueva Helvecia y Rosario, y la Red de Mujeres Rurales de Colonia.

*El nuevo proyecto no hace ninguna referencia explícita al trabajo previo*, aunque todos los antecedentes fueron puestos a disposición durante el proceso de elaboración. Tampoco hubo consultas al equipo técnico que venía trabajando en este tema en la zona Este desde un año medio o más.

El proyecto tiene tres grandes componentes: a) capacitación, articulación interinstitucional y promoción del destino; b) difusión y posicionamiento del destino Colonia en esta nueva normalidad, mediante spot publicitario, posicionamiento en internet y *fam tours*; c) señalética y cartelería con matriz única y uniforme en los puntos turísticos del departamento, que se colocará en predios particulares en los ejes de las rutas 1 y 21.

En setiembre, el proyecto «Colonia departamento turístico» fue aprobado por ANDE, Congreso de Intendentes y Unión Europea,<sup>13</sup> con un financiamiento de \$2.100.000<sup>14</sup> y un plazo de 18 meses. El convenio que dio inicio a la ejecución se firmó el 15 de octubre de 2020, pero las elecciones departamentales y municipales celebradas en setiembre, el cambio de autoridades y modificaciones internas en la Intendencia que trajeron aparejadas, generaron demoras en el inicio efectivo que se dio recién en los primeros meses de 2021. La coordinación del proyecto pasó a la Dirección de Turismo de la Intendencia.

13 <http://www.ci.gub.uy/index.php/2013-06-18-12-04-25/2013-06-18-12-04-50/1356-se-aprueban-proyectos-del-fondo-de-desarrollo-territorial-2020>

14 Tipo de cambio al 15 de octubre: \$ 42.80 por dólar.

# 8. Algunas lecciones aprendidas

## 8.1. Acerca del desarrollo de capacidades como estrategia

Costamagna y Larrea (2017) consideran que la construcción de capacidades es de gran importancia en los procesos de desarrollo territorial, y le asignan la cualidad de ejercer tracción sobre otros factores del desarrollo territorial.

La construcción de capacidades a la que hacen referencia tiene que ver con el aprendizaje, la negociación y la colaboración entre los actores. La mayor parte, como se puede apreciar, difícilmente se pueda enseñar o aprender en actividades de capacitación convencionales. No se aprenden primero para aplicarlas después. Más bien se adquieren en la misma práctica, con la guía u orientación de las personas que facilitan los procesos, aprovechando las situaciones dadas como oportunidades para sacar lecciones, resolviendo conflictos, dialogando y tratando de llegar a consensos, y usando el capital social para realizar cosas de mutuo beneficio entre dos o en grupos.

El desarrollo es en primer lugar económico, para mejorar calidad de vida y contar con los recursos para desenvolver otras dimensiones de los individuos y de la sociedad. Así que la mejora en los diferentes elementos de la gestión de los emprendimientos y empresas es primordial, así como ampliar el conocimiento del sector o los sectores en los que operan. A eso se orientan las diversas propuestas de capacitación que habitualmente se incluyen en proyectos como los realizados para el desarrollo del turismo en el Este de Colonia.

Esas capacitaciones cumplen otra función igualmente importante, que solemos dar por sentado o pasamos por alto. Llamamos la atención (a través de la difusión previa, invitaciones, convocatorias), acercamos la propuesta a la gente y despertamos interés. Las capacitaciones son atractores de participantes. Si se planifican como ciclo de actividades, con continuidad y periodicidad, facilita que las personas se reencontren, entablen conversaciones y se vayan conociendo mejor, generando vínculos de pertenencia a un colectivo que comienza a delinear intereses comunes.

El *corte para un café* no es solamente momento de descanso, es una oportunidad para estimular esa interacción y debe ser particularmente preparado también con ese fin. Hasta lo que se sirve para acompañar la bebida puede adquirir doble función, porque compartir alimentos en torno a una mesa crea en los seres humanos un sentido de comunidad.

Los trabajos en grupos dentro de las capacitaciones son sumamente útiles para conocer antecedentes, experiencia, opiniones, y para

construir confianza. Las consignas deben ser bien pensadas con esos fines. Quienes se desempeñen como docentes deben tener capacidad de transmitir conocimientos y, además —muy importante—, moderar adecuadamente la participación y el debate entre participantes, para fomentar que se expresen todas las voces (que no predominen sólo unas pocas), evitando enfrentamientos, y detectar posibles motivos de incomodidad.

Pero la formación de capacidades no es materia exclusiva de los participantes o beneficiarios de estos proyectos: debe ser también para las instituciones, es decir, sus cuadros de mando y operativos (autoridades, funcionarios). ¿Cuánto de todos los aprendizajes que da la experiencia se pierde con los cambios de autoridades o funcionarios que se desvinculan? Es imposible cuantificar, pero la pérdida siempre es apreciable.

En este caso, la institución responsable, ADE del Este, ya contaba con una experiencia similar en el trabajo de desarrollo de la quesería artesanal por más de quince años desde el inicio mismo de la Agencia. Aunque la gran mayoría de quienes lo hicieron ya no están en la Agencia, unos pocos de sus directivos todavía cuentan con ese saber hacer, el cual fue bien aprovechado en situaciones puntuales o momentos críticos a lo largo de los 32 meses.

La formación debe ser una dimensión que abarque a todas las partes involucradas en procesos de desarrollo, valorada como un factor importante para el éxito. Más aún, como afirman Costamagna y Larrea (2017, p. 37), «la construcción de capacidades puede ser en sí una estrategia de desarrollo territorial».

## 8.2. La táctica de «polinización cruzada»

La polinización cruzada es el transporte del polen de una planta a otra, que puede ser hecha por el viento, el agua o insectos. La polinización afecta la calidad y la cantidad del cultivo. La cosecha cambia en relación con el grado de beneficio que recibe de la polinización cruzada, especialmente por polinizadores (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, web).

Esta metáfora biológica se utilizó para describir el proceso de intercambio de información y aprendizaje mutuo entre participantes, que se fomentó en ambos proyectos. Va mucho más allá de facilitar una participación amplia y representativa; no tiene tanto que ver con el número o la procedencia, sino con que cada quien brinde lo que tiene para compartir.

Comienza con el supuesto de que toda persona, sin importar su edad, educación y ocupación, tiene algo para decir y para aportar a otras personas con las que interactúa —en especial, en el marco de una acción organizada como es un proyecto de desarrollo—, y que nadie es tan experimentado ni con tanto conocimiento como para no tener nada que aprender de sus semejantes. Requiere una inmensa dosis

de humildad y honestidad intelectual en los participantes. Quien facilita debe aplicar mucha empatía, desplegar su capacidad de *separar paja del trigo* y conducir las conversaciones para que no se dispersen y lleguen o se orienten hacia unas conclusiones.

Al ir conformando grupos de beneficiarios, también hay que conocerlos mejor, tanto en la interacción grupal como a nivel individual. Quien facilita el proyecto y técnicos que trabajen en él, deben darse la oportunidad de conversar con cada participante, visitarlos en su lugar de trabajo o domicilio, según sea el objeto del proyecto. Hay que prestar atención a su comportamiento e interacción en el grupo más grande: quiénes tienen características de liderazgo o de ser referentes de opinión. Quiénes pueden ser líderes negativos. Quiénes son los que *siempre están* cuando se los necesita y quiénes no dejan de ir pero no aportan más que la asistencia.

Los beneficios son sorprendentes: enriquece las conversaciones, amplía horizontes de discusión y de búsqueda de alternativas, favorece la generación de sinergias (donde el resultado es mayor que la suma de las partes). En algunos temas, ayuda a *nivelar el campo de juego* resaltando lo que cada quien tiene para plantear. En última instancia, hace que cada persona se sienta escuchada, apreciada y útil dentro de un grupo.

Una de las formas en que se utilizó esta táctica fue manteniendo la heterogeneidad de los grupos, evitando en todo momento realizar subdivisiones por rubro de actividad (separando alojamientos, gastronómicos, guías de turismo, transportistas turísticos, etc.) como se hace con frecuencia en el sector turismo (de por sí muy amplio y diverso), sino que las actividades siempre involucraban a todos.

### 8.3. Ecosistemas y mirada sistémica

Un ecosistema puede ser concebido como «un conjunto de organismos y su medio físico interactuando en un lugar» (Armenteras et al., 2015, p. 88). La definición de ecosistema fue acuñada en 1935 para su utilización en la biología, fue ampliamente aceptada (también se fue perfeccionando con los años) y su utilización cambió la forma de analizar los ambientes y lo que en ellos sucede. Al no tener escala temporal o espacial, es un concepto flexible y globalmente aplicable. Así, su uso se fue extendiendo rápidamente a las ciencias sociales, la cultura, la actividad económica, entre otras.

En términos humanos, un ecosistema está formado por personas, organizaciones de todo tipo y los vínculos entre todas ellas en un ambiente dado, que es el territorio donde se encuentran. Cada quien se dedica a lo suyo; se complementan o cooperan en algunas cosas (sector público, sector privado), compiten en otras (las empresas, por ejemplo). Claramente hay encadenamientos de generación de valor (sistema educativo, mercado laboral, relaciones de proveedor-cliente, etc.). Hay actores que no compiten con nadie y pueden colaborar con

todos los demás (como la academia). Hay intercambio de bienes, servicios, dinero e información. Posiblemente el flujo de información sea el más importante, el que determina el volumen de intercambio de los demás recursos.

El territorio es un espacio vivo y socialmente construido, que no refleja necesariamente límites geográficos o administrativos, sino que es el producto de las interacciones sociales entre personas, instituciones, empresas y organizaciones, que expresan una identidad y un propósito compartido. (RIMISP, 2019)

El territorio y sus componentes no son ajenos a lo que suceda en el exterior e incluso pueden ser influidos fuertemente desde muy lejos (políticas gubernamentales, sistema financiero internacional, el cambio climático, etc.).

Tales ecosistemas humanos existen por sí mismos, están dados. Sin embargo, no siempre se reconoce este hecho tan obvio. Todos los componentes del ecosistema tienen un valor propio y un lugar que desempeñar. Lo que es más importante aún, no se debe prescindir de ninguno de los componentes y hay que estimular su creación y permanencia. Cualquier iniciativa endógena o intervención exógena orientada al desarrollo no debe abordar solamente alguna dimensión o componente de este, como si pudiera sustraerlo del resto o modificarlo a gusto. En términos coloquiales, *no somos islas* y siempre hay interacción con otras personas; si se hace intencionada y organizadamente, se pueden lograr beneficios para todos.

Desde la perspectiva individual, ser parte de un ecosistema implica aceptar que hay una diversidad de actores, que pueden llegar a ser muy diferentes a uno(a) mismo(a). De una u otra forma, todos tienen que ver con la prosperidad del territorio y deben ser tenidos en cuenta. Requiere aprender a cooperar y competir simultáneamente, todo el tiempo.

El abordaje de desarrollo territorial aporta la mirada sistémica tan necesaria para reconocer y poner en valor lo que existe, lo que es y lo que sucede. Sólo desde ahí se pueden llegar a comprender las características de ese colectivo que la intervención se propone mejorar e impulsar.

El concepto de ecosistema también se aplica al turismo y fue incorporado en el segundo proyecto de este análisis, planteado desde el equipo técnico y aceptado por el Grupo Gestor.

Se tomó en cuenta la importancia de cada uno de los prestadores de servicios, independientemente de su tamaño, antigüedad, experiencia o rubro específico. Todos forman parte de un *ecosistema turístico* de la microrregión Este de Colonia, aunque nunca lo habían conceptualizado de esa manera (la realidad es anterior a la teoría).

Si bien no se trabajó lo suficiente a nivel conceptual en el diálogo colectivo, se apreció a nivel práctico en la convocatoria y en la forma de participación de los actores. La gran mayoría de ellos no se cono-

cían previamente a nivel personal y menos aún de los emprendimientos (muchos de los participantes no tenían larga trayectoria en turismo y algunos eran completamente nuevos).

En un mapeo rápido, aproximadamente la mitad de los 58 emprendimientos y empresas están o estaban en la zona de Nueva Helvecia y la otra mitad distribuidos en el resto de la microrregión, lo cual coincide con la historia de cada localidad en relación al turismo.

Poco a poco se fue reconociendo que cada quien necesitaba de alguna manera de los demás para alcanzar sus propios resultados. Tanto así que algunas personas con iniciativa emprendedora generaron alianzas comerciales para ofrecer promociones o pequeños productos turísticos uniendo atractivos y servicios que *atraviesan* la geografía de la microrregión.

El enfoque de ecosistema turístico fue un acierto. Entre otros efectos, hizo ver que la diversidad que antes se consideraba como una dificultad para trabajar («tenemos mucha cosa, pero hay baja capacidad de carga en todo») con un cambio de perspectiva adecuado podía ser considerada una fortaleza («de todo tenemos un poco, hay opciones para todos los públicos»). Esta es una de las características que se puso en valor en la reflexión para buscar el posicionamiento turístico de la microrregión.

## 9. A modo de conclusión

El derrotero real que sigue la implementación de un proyecto pocas veces coincide con lo planificado previamente. El seguimiento atento de las instituciones y personas responsables es la que permite mantener el rumbo, así como también aprovechar lo previsto y las situaciones que se presentan para aprender, mejorar y realizar cosas nuevas.

Las oportunidades de iniciar un proceso de desarrollo económico local no siempre se aprecian con total claridad, explícitamente orientadas en esa dirección, como cuando alguien firma la decisión de dar inicio a tal conjunto de actividades con todos los recursos necesarios para lograr determinados cambios en un territorio. En nuestro medio no es extraño que esas oportunidades vengan disimuladas en otro tipo de iniciativas. No depende de contar con grandes presupuestos; en principio no es cuestión de dinero. Depende más de políticas públicas, tanto del gobierno nacional como departamental favorables al desarrollo, que fomenten las iniciativas y orienten adecuadamente pequeñas subvenciones o ayudas no monetarias, y de actores privados dispuestos a involucrarse en acciones de largo aliento. Estos últimos deben contar con una actitud peculiar (no cualquiera la tiene) pero imprescindible para generar desarrollo en el territorio, que es la de interesarse al mismo tiempo en su progreso individual y en el interés colectivo (aquello de *cooperar y competir*).

Para ello, una de las habilidades más necesarias es la de mirar el territorio como un escenario compartido por un conjunto heterogéneo de actores que cada día tienen la posibilidad de escribir su propio guion de la historia que quieren contar.



# Referencias

- Agencia de Desarrollo Económico del Este de Colonia. (2010). *Anteproyecto la Ruta del Queso*.
- Allala Gozzo, M. J. (2002). *¿De la oposición a la participación? El caso Fanapel. Evolución de la negociación colectiva en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Armenteras, D., González, T. M., Vergara, L. K., Luque, F. J., Rodríguez, N., y Bonilla, M. A. (2015). Revisión del concepto de ecosistema como «unidad de la naturaleza» 80 años después de su formulación. *Ecosistemas. Revista científica de ecología y medio ambiente*, 25(1), 83-89. Asociación Española de Ecología Terrestre.
- Barreiro Cavestany, F. (2007). *Territorios virtuosos para el desarrollo humano. Competitividad, cohesión social y ciudadanía en el desarrollo local. II Encuentro Latinoamericano. Retos del Desarrollo Local. Gestión Innovadora de Territorios*.
- Costamagna, P., y Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Bilbao: Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto.
- Frick, G. (2020). *Informe de hallazgos: Posicionamiento y marca destino. Zona Este de Colonia*.
- Gallicchio, E. (2017). *Desarrollo local y cooperación al desarrollo: ¿una nueva generación de plataformas de cooperación para el desarrollo local?* Cuadernos del CLAEH, segunda serie, 36(105), 63-73.
- Gallicchio, E. (2010). *El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica*. *Eutopía-1, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 1, 11-23.
- Grameen Uruguay. (2019). *Agenda Municipal de Desarrollo Territorial de la Microrregión Rosario-Colonia Valdense-Nueva Helvecia*.
- Grotiuz, I., Gallicchio, E., Troncoso, C. (2018). *Estrategia de desarrollo de Juan Lacaze de mediano y largo plazo*. Montevideo: Universidad CLAEH.
- Ligero Lasa, J. A. (2015). *Tres métodos de evaluación de programas y servicios*. Madrid: Afán cultura srlu

- Piccioli, L. (2018). *Soy solo. Historias honestas de liderazgo para ser feliz en el siglo XXI y más allá.*
- Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas. (2007). *Turismo en Colonia. Plan de Refuerzo de la Competitividad.* Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Programa Uruguay Integra. (2018). *Agenda Municipal de Cultura: Juan Lacaze y Tarariras.* Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Ministerio de Turismo. (2018). *Anuario 2018. Estadísticas de Turismo.*
- Red Socio Ambiental Anacahuita (2005). Proyecto «*Ruta del Queso*».
- RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2019). *El territorio es un espacio vivo y socialmente construido.*
- Rius, A., e Isabella, F. (2014). *Una memoria analítica del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas 2006-2014.* Montevideo: Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Schonembohm, D. (1994). *De Salvo, Campomar y Compañía a Campomar y Soulas S. A.: Elementos para una historia de empresa.* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Tourn Bonjour, B., y Malán Vigna, J. (2012). La hermandad entre valdenses y suizos, un anhelo hecho realidad.



Laboratorio Territorio  
[laborioterritorio.claeh.edu.uy](http://laborioterritorio.claeh.edu.uy)

## **Serie Laboratorio Territorio**

*Esta serie da a conocer sistematizaciones y estudios de caso realizados por el Programa Desarrollo Local de la Universidad CLAEH, por miembros de la Red DET y por referentes de otras redes nacionales e internacionales de desarrollo territorial, unidos en los esfuerzos de investigación-acción en y para el desarrollo local en Uruguay y la región.*