

Medio siglo de turismo termal en Uruguay

(1957-2007)

Políticas públicas y territorio

Caso Termas de Guaviyú



CLAUDIO QUINTANA

Prólogo: Álvaro López Gallero

Autor: Lic. Claudio Quintana.

Prólogo del doctor Álvaro López Gallero.

Edición: Mónica Cabrera y Carol Guillemín - 12 Letras

ISBN 978-9974-99-629-8

Paysandú, Uruguay, 2014.

Contacto: claudio.quintana.uy@gmail.com



978-9974-99-629-8

AGRADECIMIENTOS

*“A mis viejos que me enseñaron el camino;
a la Facultad, donde aprendí a aprender,
a Álvaro y Carlos, profesores y amigos.
A María Laura y Ana Clara, mi familia.”*

TABLA DE CONTENIDO

Prólogo del Dr. Álvaro López Gallero

Turismo, Territorio y Políticas Públicas

Capítulo 1 - Turismo, una práctica social

- Turismo y Territorio
- Políticas Públicas de Turismo

Capítulo 2 - El proceso de turistificación de Termas de Guaviyú y las etapas del turismo

Capítulo 3 - La relación turismo y territorio en Termas de Guaviyú

Capítulo 4 - El Papel de la Administración Pública del Turismo

- Evolución del marco normativo y organizacional de la Administración Pública Nacional de Turismo
- Evolución del marco institucional del turismo en el departamento de Paysandú
- Los Programas, Proyectos o Estudios para el Centro Termal Guaviyú
- Evolución de la política pública de turismo en el Centro Termal Guaviyú

Capítulo 5 - Desafíos para la gestión de Termas de Guaviyú

Referencias bibliográficas y fuentes de datos

Prólogo de Dr. Álvaro López Gallero

La discusión acerca del político y el científico o la contradicción entre la teoría y la práctica, lo académico y la aplicación de conocimientos no es históricamente novedosa. Más allá de consideraciones en torno a los extremos, el hecho de visualizarlo como opuestos no ha facilitado, en última instancia, la vida del ciudadano medio y sería bastante lamentable cuando un país vive un proceso de transformaciones que demandan la acción no ajena a estudios científicos, a reflexiones integrales, globalizantes. Ahí está el primer mérito del trabajo escrito por Claudio Quintana, alguien que ha sido actor dinámico en los dos campos y que procura integrar para avanzar y beneficiar al desarrollo del turismo y la gente.

¿Qué distingue al trabajo? Se concibe al turismo no como un fin en sí mismo, -error frecuentemente cometido por quienes se desempeñan en la actividad- sino como un instrumento que integrado a otros campos puede posibilitar el desarrollo y la importancia de la convergencia de diferentes factores (sociales, económicos, culturales); el territorio, como componente del sistema turístico y como variable de la política turística, basando su conceptualización en autores reconocidos (Santos, Vera, Hiernaux, Knafo, Cruz, entre otros); la aplicación de un modelo a la evolución del crecimiento de Termas de Guaviyú.

El planteo del autor es definidamente inclinado a favor del protagonismo del Estado en el sistema, principalmente en un circunstancia de cambios progresistas, entre otros motivos, con el objeto de evitar el desvío de los espacios recreativos a objetivos vinculados con el negocio inmobiliario de la segunda residencia, aspecto que se encuentra entre los dilemas más característicos de los destinos turísticos del Uruguay. A ese Estado lo concibe descentralizado, con capacidad para

captar las necesidades de los destinos.

El papel de investigador-actor del hecho social es naturalmente delicado, de ahí que Quintana se esfuerza en la objetividad y no omite el elogio a ciertos aspectos de administraciones cuya filosofía no comparte.

La incursión investigativa en Guaviyú, constituía un abordaje necesario, éste es un muy buen punto de partida que—lógicamente—, no podía agotar el tema.

“La nueva organización socio espacial impuesta por el turismo no tiene apenas una connotación de novedad, ella implica alteraciones, transformaciones, adaptaciones, nuevas relaciones, nuevos sentidos en la vida de los habitantes de esos lugares”.

Rita de Cassia Cruz (2000)

TURISMO, TERRITORIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente trabajo describe el proceso de transformación de un determinado espacio en territorio turístico (turistificación), las etapas del turismo y la evolución de la política pública de turismo para el Centro Termal Guaviyú.

Los principios y los resultados de la nueva política turística avalan la necesidad de intervención de la Administración Pública y el renovado papel que desempeña el territorio, como componente del sistema turístico y como variable de la política turística. También analiza el significado que adquiere la gestión pública del turismo en un escenario de cambio y nuevo paradigma turístico.

La región termal de Uruguay, se encuentra ubicada en la zona Noroeste del país, ocupando los departamentos de Salto y Paysandú. El agua de las termas surge de uno de los recursos hidrogeológicos más importantes del planeta: el Sistema Acuífero Guaraní, que ocupa parte del subsuelo de los territorios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En la década del 1940 y 1950 se realizaron perforaciones en el Norte del litoral uruguayo en búsqueda de petróleo. En vez de petróleo se encontró agua termal. Con el tiempo, estos lugares comenzaron a ser explotados con fines turísticos, dotándolos de distintas infraestructuras, equipamientos y generando diferentes modelos de implantación territorial.

Estos modelos de implantación territorial no han sido lo suficientemente estudiados, así como tampoco el papel que jugaron las políticas públicas de turismo en la conformación de estos territorios turísticos. En cambio, han sido numerosos los estudios con recomendaciones y proyectos elaborados por organismos internacionales, consultoras e instituciones públicas (nacionales y departamentales) para los Centros Termales administrados por gobiernos departamentales de la Región Termal: Arapey y Daymán en Salto, Guaviyú y Almirón en Paysandú.

La selección de Termas de Guaviyú como objeto de estudio empírico para el análisis de las políticas públicas de turismo y su relación con el territorio en la región termal de Uruguay, obedece básicamente a que:

- 1) este centro termal presenta un modelo de predominancia pública;
- 2) la perforación data del año 1957, por lo que en 2007 se cumplieron 50 años;
- 3) es el centro termal de mayores dimensiones territoriales del departamento de Paysandú;
- 4) por la experiencia personal (como usuario y como responsable político y técnico en la conducción de la Dirección de Turismo de Paysandú de estos últimos 2005-2010).

Las preguntas que orientaron el trabajo fueron: ¿cuál ha sido el papel de las políticas públicas de turismo en el proceso de turistificación de Termas de Guaviyú y en cada etapa del turismo? ¿cómo ha sido la relación del turismo y el territorio en Guaviyú? y ¿qué papel juega la gestión pública en un escenario de cambio turístico?

A partir de consideraciones teóricas sobre la naturaleza del turismo y las relaciones entre éste y el territorio, el trabajo de investigación se propuso como objetivo general avanzar en la comprensión e interpretación de los procesos de turistificación y el papel de las políticas públicas de turismo en este proceso en la región termal de Uruguay. Para ello, la estrategia de investigación fue el estudio de caso, y como ya se mencionó, se tomó como objeto de estudio empírico y unidad de análisis el Centro Termal Guaviyú (Paysandú). Se trata de una investigación descriptivo – deductiva, de corte socio territorial (Hiernaux:1989) y se encuadra en la línea de hibridación planteada por Castillo Nechar (2005). En cuanto a las técnicas de recolección de datos fueron la investigación bibliográfica de fuentes impresas, entrevistas (no estructuradas), fuentes electrónicas, la observación y la experiencia personal.

El marco teórico del trabajo se presenta en el capítulo 1 donde se

tratan aspectos referidos a la naturaleza del turismo, su surgimiento con la revolución industrial y su despegue después de la segunda guerra mundial, los factores claves del desarrollo geográfico e histórico, así como las grandes etapas del turismo en su proceso evolutivo. También se ocupa de la relación entre el turismo y el territorio, las características en un proceso de transformación de un determinado espacio en territorio turístico, la urbanización turística, la reestructuración del espacio turístico y el papel de las políticas públicas de turismo, complementan el marco teórico del trabajo.

En el capítulo 2 se describe el proceso de turistificación de Termas de Guaviyú y las etapas del turismo. El Centro Termal Guaviyú se encuentra en una etapa industrial madura (Molina:2006), transitando hacia una etapa de turismo pos industrial. Si bien el agua termal fue descubierta por azar, y en principio iban a Termas de Guaviyú por curiosidad y por salud (el contexto cultural), desde los años 70 comienza una acción de los planificadores y promotores territoriales (agentes de turistificación según Knafo:1996).

La relación turismo y territorio en Guaviyú, se describe en el capítulo 3. El centro termal derivó a partir del decreto de regulación (Plan de Regulación), en centrarse en el suelo como forma de extraer renta y generó una división del centro termal con espacios de uso temporal y un espacio de residencia urbana. El resultado es más un lugar urbanizado para el turismo que una urbanización turística. Se ignoraron tanto el mercado como las prácticas turísticas y, en particular, las vinculadas con el termalismo y el turismo en general. En el capítulo 4 se describe la evolución de la política pública de turismo. La configuración de Termas de Guaviyú como destino turístico es el resultado de un proceso iniciado hace varias décadas, en el que se suceden cambios del papel de la administración pública en el turismo y por ende, de la política pública de turismo. Se identifican dos generaciones de políticas públicas. Las políticas de “arriba- abajo” con dos fases bien diferenciadas, la de

crecimiento espontáneo y la de planificación indicativa. En la segunda generación de políticas, de “abajo - arriba”, se identifican también dos fases, la de política neoliberal y la nueva política estratégica. El trabajo demuestra cómo la dinámica y evolución del Centro Termal Guaviyú estuvo fuertemente condicionada por las estrategias y actuaciones que históricamente se han dado en este destino turístico. La intervención de la Administración Pública ha constituido y constituirá un factor clave de desarrollo histórico y geográfico del turismo en el Centro Termal Guaviyú.

TURISMO, UNA PRÁCTICA SOCIAL

El turismo es una actividad humana que implica diversidad de conceptos. Es el resultado de una práctica social particular (Hiernaux:1996; Antón Clave:1998) y concretamente, al decir de Hiernaux (1996) “el turismo es ante todo una práctica social que genera un tipo de actividad económica específica y que requiere del fundamento espacial para su desarrollo”. Rodríguez Woog (1993:67) agrega que decir turismo es indicar “un uso alternativo del tiempo libre que conlleva el ocio como categoría histórica”. A partir de estas dimensiones básicas, se generan un conjunto de interrelaciones de orden social, económico, cultural, político y físico ambientales que definen un conjunto de problemáticas específicas (Molina:1997).

Según este enfoque, es la percepción del turista “cargada de su propia cultura y arraigada en otro territorio” (Clary:1993 en Vera et al:1997) un factor que valida los recursos, las personas y los elementos del paisaje (natural o urbano) para la práctica turística. Como nos dice Urry (1996) es la mirada del turista, el elemento que define la práctica turística. Como la mirada turística, las experiencias turísticas varían en función de los grupos sociales y de los períodos históricos. Se fundamentan en su diferencia con las experiencias no turísticas y, por lo tanto, presuponen un sistema de actividades sociales y signos que las identifican no tanto de una manera intrínseca sino en contraste con las prácticas no turísticas (Antón Clave:1998). Para este autor, más allá del contenido de las prácticas que lo definen, el turismo es, por otra parte, una actividad que expresa capacidades desiguales. Dicho de otra forma, las prácticas turísticas son, por activa o por pasiva, diferenciadoras eficientes entre comunidades y grupos sociales (con tendencia a seguir siendo así).

El turismo surge con la Revolución Industrial y pasa a ser masivo después de la Segunda Guerra Mundial. Históricamente, el ser humano se ha desplazado¹ en el territorio por motivos de ocio. No obstante, no podemos hablar estrictamente de turismo hasta el fin del Antiguo Régimen y los albores de la Revolución Industrial en el siglo XVIII, con las prácticas de nobles y rentistas, que impulsaron los primeros balnearios y realizaban el denominado “*Grand Tour*”: el largo y obligado viaje para conocer fundamentalmente culturas y monumentos meridionales europeos y mediterráneos en general. El investigador Sergio Molina, denomina a esta etapa del turismo como la de “*preturismo*” o etapa artesanal del turismo (Molina:2006).

Durante el siglo XIX, el acceso al tiempo libre remunerado o con rentas disponibles para ejercitarlo a través del viaje turístico, se amplía a industriales, comerciantes y profesionales liberales. A mediados del siglo XIX irrumpe Thomas Cook quien inauguró el viaje como experiencia de pago. Las primeras vacaciones pagadas a finales del siglo XIX inauguran el derecho al ocio turístico, pero no se articulan todavía los mecanismos de comercialización y gestión de flujos a gran escala, ni los trabajadores poseen los medios económicos para que se desarrolle un turismo de masas. La primera mitad del siglo XX sigue siendo aristocrática en cuanto al turismo. Es en esta etapa, denominada “turismo industrial temprano” (Molina:2006), cuando aparecen los primeros grandes hoteles de ciudad, el gran auge de los balnearios costeros en el Mediterráneo, la aparición de los primeros destinos turísticos en América Latina, la expansión del transporte de superficie, la creación de las primeras oficinas gubernamentales de turismo, entre otras manifestaciones. Podemos hablar de turismo de masas, o la etapa del “turismo industrial maduro”(idem) a partir del período de reconstrucción y crecimiento económico tras la Segunda Guerra Mundial.

Los enormes progresos en la productividad permiten aumentar los

¹ El desplazamiento, el viaje fuera del entorno habitual y la vuelta a él, está en la esencia del turismo y lo diferencian de otras actividades durante el tiempo libre.

salarios, disminuyen los costes de producción de los productos ordinarios y se produce la conquista social del tiempo libre (reducción del horario laboral). Esto genera una demanda de vacaciones, obligando a la creación de mecanismos de gestión y producción de las mismas, relativamente baratas y generalmente de sol y playa (el eje integrador era básicamente: mayorista-avión- hotel- playa).

Su práctica conduce a la multiplicación de espacios específicos de preferente uso turístico y, más allá de sus precedentes decimonónicos, ocasiona la construcción de un tipo de ciudades, las turísticas, que representan una forma singular de urbanización (Antón Clave:1998). Asimismo, a nivel mundial, el turismo interno fue creciendo, llegando en la década de 1990 a 5 mil millones de personas viajando, por año, dentro de su territorio (Organización Mundial del Turismo).

Es a partir de los años cincuenta entonces, que se abre una etapa de alto y continuo crecimiento del turismo, se instrumenta como industria (Molina: 2006), es decir, un conjunto de empresas de diversos giros que se guían por un código conceptual y operativo en el que dominan los principios de uniformización, de centralización y de maximización. La organización del sector, al interior de las empresas, en las instituciones públicas y sociales, en los canales de distribución, se caracteriza por su carácter piramidal, monolítico y burocrático. Todo ello coherente con la lógica de una sociedad de masas. Los gobiernos nacionales asumen papeles rectores en la organización y gestión de la actividad, inspirados en la misma lógica (concepción e implementación industrial), se dictan leyes de fomento y regulación, creándose organismos públicos encargados de establecer políticas nacionales para el “desarrollo” del turismo.

La industria turística (el modelo industria turística) contribuye a la colonización de diversos territorios y sociedades, basándose en las posibilidades del capital monetario relegando u omitiendo -la mayor de las veces-, el capital humano, las ideas y la visión del futuro (Molina:

2006).

A mediados de los años ochenta, se encuentran los indicios de una nueva etapa del turismo. Al decir de Molina (ibidem), es el “turismo postindustrial”, caracterizado por una nueva cultura de los actores del turismo: turistas, prestadores de servicios y gobiernos. Nuevos requisitos son necesarios en esta etapa: la diferenciación de productos/ servicios turísticos, la desmasificación o la alta segmentación, el comienzo de la personalización de los servicios, la descentralización (o desconcentración) de decisiones en las empresas y en el sector y el ecologismo que deriva hacia la estrategia de desarrollo sustentable.

El concepto de hospitalidad, los movimientos sociales y culturales en la estructuración del turismo (la participación de la comunidad local en el proceso de desarrollo turístico) así como el desarrollo de nuevas tecnologías, desempeñan un papel cada vez más determinante que afecta el comportamiento de la demanda, el desempeño empresarial, la función del sector público, el papel de las comunidades locales y la estructura de los productos/ servicios.

Por último, según Molina (2006), la etapa del “*posturismo*”, es una nueva categoría histórica emergente, un nuevo paradigma en el turismo. Se caracteriza por “nuevos enclaves”, que se estructuran a partir de la llamada vía californiana (caso Silicon Valley, que sería una tecnópolis). Estos nuevos enclaves serían concentraciones de alta tecnología que dan lugar a ludópolis, centros con una gran especialización funcional lúdica (Turismo de Fantasía, Cohen: 2005;22). Se vinculan a las actividades de entretenimiento y al juego. Ejemplos de éstas ludópolis son los parques temáticos (de diversión, acuáticos, etc.) pero también grandes ciudades de clase mundial que desarrollan espacios lúdicos (turismo de distinción, Cohen:2005;22) como estrategia de inserción en los circuitos turísticos más rentables (Sydney, Tokio, Nueva York, Londres, París, Roma, Hong Kong entre otros).

Las etapas planteadas corresponden a una categorización de los

grandes tipos de turismo (Molina:2006), en su proceso evolutivo, que se han manifestado (y se están manifestando) en la sociedad. Se entienden como conceptos y prácticas diferenciadas en el tiempo, pero no necesariamente se excluyen entre sí en el tiempo (y el espacio), sino que pueden aparecer simultáneamente. En los países latinoamericanos, ninguna de las etapas es perfecta o ideal, cada una trae costos y beneficios, enfrenta amenazas y oportunidades. Según Molina, cada una de ellas, además de tener un mercado, probablemente sea necesaria. Establece además que la evolución histórica del turismo puede dividirse en períodos temporales, de un año “x” a otro “x”, en función de sucesos calificados como relevantes, como por ejemplo la creación de una dependencia estatal, la promulgación de una ley o el rebasar un cierto número “mágico” de turistas.

Según el mismo autor, estas clasificaciones, conciben a las estructuras establecidas como determinísticas, es decir, con la capacidad para influir decisivamente en los modos de hacer turismo; se dejan llevar por hechos que no necesariamente conforman una divisoria histórica, sino que por acontecimientos políticos- institucionales que, con frecuencia, no transforman el fondo de la realidad y además, configuran fases excluyentes entre sí, de modo que al iniciarse una etapa, se comprende que la anterior terminó de una manera definitiva.

Otros autores como Vera et al (1997), coinciden con Molina cuando manifiestan que el turismo es un fenómeno contemporáneo y de naturaleza compleja. La contemporaneidad del turismo está dada, según estos autores, porque éste nace con la Revolución Industrial y pasa a ser masivo después de la Segunda Guerra Mundial. Hoy en día el turismo juega un papel clave en la mundialización económica y territorial (el turismo y los viajes aparecen como causas y elementos estructurales de este proceso). Plantean además que, en el desarrollo histórico y geográfico del turismo, podemos encontrar algunos factores considerados claves: la conquista social del tiempo libre, la conquista del espacio

(reducción de las distancias y superación de las fronteras), la disponibilidad de renta y gasto turístico, la conversión del turismo (vacaciones) en necesidad básica (en los países desarrollados económicamente), factores de localización espacial (distancia, ambientales, atractivos naturales y culturales en calidad y cantidad), factores dinámicos (políticas institucionales, modas, disponibilidad de equipamientos, etc-).

Para Vera et al (1997), las instituciones sociales como las empresas y las administraciones son las que se dedican a la producción, comercialización y regulación de espacios turísticos, y facilitan, al fin y al cabo, la consecución de las experiencias que anticipan.

Turismo y Territorio

Diversas particularidades caracterizan la relación turismo y territorio. Una de ellas se refiere al hecho de que el principal objeto de consumo del turismo es el espacio, entendido como un conjunto indisociable de objetos y de acciones, de hechos y flujos (Santos:1996). Cabe destacar, en la línea que plantea Raffestin, que el espacio es anterior al territorio; es el resultado de la apropiación y/o dominación de aquél por la sociedad (citado por Haesbert en Santos:2002;30). Es por el proceso de consumo de espacio que se gestan los territorios turísticos.

El proceso de transformación de los territorios para uso turístico ocurre de forma paralela a otros usos del territorio, así como con formaciones socio-espaciales precedentes a su aparición. A pesar de esos enfrentamientos, la fuerza del turismo está dada por su capacidad de “crear, de transformar e, inclusive, de valorizar diferencialmente espacios que podían no tener valor en el contexto de la lógica de producción...” (Hiernaux:1996). El proceso de transformación de un determinado espacio en territorio turístico (Turistificación al decir de Knafo:1996) requiere la readecuación de ese espacio a su nueva funcionalidad, o sea, a la nueva especialización que le es otorgada (Sánchez:1991). Esa readecuación significa, desde el punto de vista de un

análisis espacial, la creación de un sistema de objetos que brinde familiaridad al nuevo sistema de acciones traído por la demanda social del turismo (Luchiari:1998).

El concepto de territorio corresponde a fracciones funcionales (Santos:1996) del espacio. Corresponde al espacio funcionalizado, apropiado por determinados actores sociales, que le atribuyen determinadas funciones, en un momento histórico dado. De ahí que, al referirnos a espacios apropiados por el turismo, o sea porciones de espacios funcionalizados por el turismo, utilizaremos el concepto de territorio turístico, adoptado por Knafo (1996).

Al enfocar las relaciones entre territorio y turismo, Knafo (1996) indica de forma esquemática, la existencia de tres posibilidades: “territorios sin turismo”, “turismo sin territorio” y “territorios turísticos”. Una gran cantidad de personas y lugares en el mundo no forman parte del mundo del turismo. Esos lugares corresponden a los territorios que existen sin turismo. La segunda relación a la que se refiere Knafo, “turismo sin territorio”, tiene que ver con aquellos productos turísticos fuera del suelo, es decir, aquellos que ignoran el territorio en el que están insertos. Son las “bolas” a las que se refiere Urry (1996), los enclaves al decir de Pearce (1996) o los “no lugar” (Augé:1994; López Gallero:2004). Estos casos no significan en realidad formas de turismo sin territorio, pero sí un tipo de turismo descolgado de su entorno, independiente de los atributos naturales y socio culturales de los territorios en los que se inserta. La única forma de turismo sin territorio, serían los viajes virtuales, realizados por computador, aunque son bastantes cuestionados ya que contradicen definiciones básicas del turismo, no obstante su crecimiento merece un análisis particular.

La tercera forma de relacionamiento entre el turismo y el territorio a la que se refiere Knafo, corresponde a los territorios turísticos. Son “territorios inventados y producidos por los turistas, más o menos retomados por los operadores turísticos y los planificadores” (Kna-

fou:1996;73).

Para Knafou, existen tres fuentes de turistificación de lugares y territorios: a) los turistas, b) el mercado y c) los planificadores y promotores territoriales. La valorización, por parte de esas fuentes de turistificación de los lugares, de determinados atributos socio-espaciales de los territorios en un momento histórico dado, depende del contexto cultural en que se de esa valorización. Como la cultura es mutable en el tiempo y el espacio, no son los territorios elegidos por el turismo en la actualidad, los mismos de ayer y no necesariamente los de mañana. La apropiación de una determinada porción del espacio por el turismo resulta de la convergencia de diferentes factores (sociales, económicos, culturales) y no simplemente, de sus atributos naturales (Cruz: 2000;19).

La primera fuente de turistificación para Knafou son los turistas. Es la presencia del turista la que define la existencia de un lugar turístico. Muchos lugares surgieron como destinos turísticos oficiales a partir de la presencia pionera de turistas, incluso antes de que esos lugares tuvieran infraestructuras y equipamientos turísticos. El segundo agente de turistificación, propuesto por Knafou es el mercado. En este caso, el origen de los lugares turísticos estaría dado por la concepción y colocación de productos turísticos en el mercado, y no tan directamente por las prácticas turísticas en sí (Knafou: 1996; 70). La permanente necesidad de crear nuevos productos y consecuentemente, la expansión del consumo (característica del período de acumulación flexible del capital), hace del mercado un agente importante de apropiación de territorios para uso del turismo. A menudo, el error de no observar la evolución de las prácticas turísticas, hace que la creación de destinos y productos no sean aceptados por el mercado de consumo. El tercer agente de turistificación, son los planificadores y promotores territoriales. La intervención del planeamiento territorial en la configuración de los lugares turísticos, resulta de la necesaria racionalidad impuesta por

el mercado y de la competitividad espacial entre lugares (Cruz: 2000; 22). A diferencia de los dos primeros agentes que, en la mayoría de los lugares son externos, en este caso, los agentes están siempre conectados al gobierno local o nacional.

El Desarrollo Local, los planes estratégicos y las políticas sectoriales son creados para atraer a los turistas y empresarios. En tales casos, es común que se identifiquen detrás del plan estratégico, el interés de los dirigentes locales que representan intenciones políticas específicas. Knafo (1996:71) advierte que “el hecho que se ignore al mercado y a las prácticas turísticas” o que de ellas se hagan interpretaciones erróneas son los principales peligros que los planificadores y promotores territoriales afrontan”.

La urbanización turística

Un abordaje espacial de territorios turísticos, requiere una referencia a la relación entre turismo y lo urbano. La irrupción de unas actividades como el turismo y el ocio han contribuido de manera decisiva (específica además) a una urbanización definitiva del espacio (Antón Clavé: 1998). En ese sentido, la urbanización turística hace referencia a “los procesos por los cuales se han desarrollado áreas urbanas con la finalidad fundamental de producir, vender y consumir servicios y bienes que producen placer a residentes temporales” (Antón Clavé: 1998).

La funcionalización turística del espacio ha tenido como consecuencia más relevante la creación de estructuras urbanas y regionales de características singulares que no son otra cosa que la expresión específica, al nivel de las formas espaciales, del modo de producción de una sociedad (Antón Clavé;1998). La constitución de estos espacios ha proporcionado la oportunidad de generar ingresos a través de la urbanización turística, tales como la transformación del suelo en mercancía, la aparición de nuevos usos en el espacio, la adaptación de las estructuras territoriales preexistentes a nuevas y diferentes funciones y

la transformación de la base productiva local y regional. Todo ello configura un espacio particular, denominado “espacio de destino turístico” (Vera et al: 1997) que implica “la configuración de un espacio-territorio que es objeto de transformación y la creación de un espacio-red que es resultado de las necesidades y condiciones productivas, fuera del propio espacio de destino, del sistema productivo localizado en el espacio-territorio.”(*idem*)

Los propietarios, los promotores urbanos y los empresarios turísticos forman el conjunto productivo del espacio de destino turístico. Los consumidores directos y los intermediarios de consumo completan, junto con la Administración, en sus diferentes niveles, el sistema de elementos que intervienen en su definición y en su atribución de valor (Sánchez, 1985).

Como ya se ha mencionado, una característica fundamental de este sistema es que, en el caso del turismo, el propio espacio de destino turístico tiene un papel fundamental para todos ellos. Es mecanismo de capitalización para los propietarios del suelo; es medio de producción para los productores de espacio; es soporte de la actividad para los agentes del sector; es objeto de consumo para los turistas; es recurso productivo para los intermediarios de consumo; y también es marco de actuación para la Administración (Vera et al:1997).

La forma que adopta el territorio turístico es resultado de la interacción entre los agentes que intervienen en su producción. Son las relaciones entre todos estos agentes las que generan una nueva realidad territorial y ocasionan problemas ambientales, conflictos de usos, insuficiencia de infraestructuras y, en definitiva, producen las contradicciones características del urbanismo turístico (Nácher y Selma:1993 en Vera et al:1997). Su configuración definitiva está afectada, finalmente, por la capacidad de consumo de los turistas, la capacidad de inversión de capital y la capacidad de trabajo de la mano de obra (*idem*). Estas capacidades no necesariamente se explican en función del propio

espacio de destino turístico, sino que pueden responder a dinámicas externas que pueden ir desde la escala local a la internacional en función de la magnitud del ciclo de producción y de las características del consumo que se realiza en el propio espacio de destino turístico. Determinadas estructuras precedentes —por ejemplo la disponibilidad de recursos, la propiedad o la intensidad de uso del suelo o su aprovechamiento— la condicionan y pueden explicar en una u otra medida las características que ha adoptado el espacio de destino una vez se ha configurado como turístico (Antón Clavé: 1998).

El valor que tiene el espacio de destino turístico viene dado por el uso que de él está dispuesto a hacer su consumidor potencial o real. Este valor evoluciona con el tiempo en función de sus atractivos y equipamientos y en función de las tendencias existentes en materia de preferencias recreativas. En consecuencia, a pesar de que el espacio de destino turístico es concreto y objetivo, su valor es variable en función de la perspectiva que de él tienen sus potenciales consumidores (Valenzuela:1986;48). No obstante, en general, es un valor que viene dado por su capacidad de facilitar la realización de actividades lúdicas y de descanso o de descubrir nuevas maneras de vivir (Barba:1991 en Vera et al:1997).

La urbanización turística, como se mencionó, tiende a dar respuesta, teóricamente, a la necesidad de satisfacer la voluntad de consumo de ocio de las personas, y es en base a ello que se podría admitir que su funcionalidad, su hábitat y su dinámica tienden a ser sustancialmente diferentes en origen al del resto de las formas de urbanizaciones. No siempre es entendido esto, y “una de las razones fundamentales de la falta de distinción reside en el hecho que la urbanización turística ha tendido a derivar, en muchos casos, hacia una única opción económica como es la de extraer rentas urbanas del suelo. De esta manera, se han operado dinámicas irreversibles de creación de suelo urbano que se sitúan en el intermedio entre la creación de espacios de uso tempo-

ral y la creación de zonas residenciales urbanas (Antón Clavé:1998).

En los espacios de destino turístico, el suelo, en tanto que mercancía, se ha usado o consumido de manera directa o indirecta. Cuando se ha ocupado para la instalación de infraestructuras, es un consumo directo. En este caso el espacio se ha sometido a distintas formas de transformación y adopta diferentes modalidades de implantación según sea la dimensión turística o residencial de los equipamientos que se han localizado sobre él. Cuando el suelo se ha utilizado como reclamo externo, por la propia infraestructura turística y con la finalidad de configurar un imaginario específico (turistas u otros actores reclamando determinados equipamientos e infraestructuras para un destino), se trata de un consumo de suelo indirecto (Vera et al: 1997). Por lo tanto, a pesar de estar sometida a la inercia de cualquier estructura urbana, la urbanización turística se caracteriza, o debería, por su flexibilidad y su continua búsqueda de sistemas de cambio, regulados o no, a fin de hacer frente a la angustiosa competencia externa a corto plazo a que está sometida en su intento de captar visitantes (Antón Clavé: 1998). Cruz (2002) realiza otro aporte desde el punto de vista del análisis espacial, en la relación turismo y lo urbano. Esta autora menciona que se pueden dar tres situaciones distintas. Por un lado, cuando lo urbano antecede a la aparición del turismo, es el caso cuando ciudades se incorporan a los circuitos turísticos. La segunda relación se refiere a las localidades en que el proceso de urbanización es al mismo tiempo un proceso de urbanización turística, como por ejemplo los centros turísticos planificados como Cancún o Las Vegas. Por último, una tercera relación tiene que ver cuando la urbanización es un proceso posterior a la aparición del turismo y coincide generalmente con procesos de urbanización acelerados, caóticos, sin planificación.

Diversos modelos evolutivos han intentado dar razón de los procesos de cambio en los espacios de destino turístico. También han sido numerosos los estudios empíricos de carácter espacio-temporal que

han abordado este tema y tal como nos apunta Gordon y Goodall (en Vera et al: 1997) “De tales estudios se deduce que las características y las dimensiones de los espacios de destino turístico varían tanto a consecuencia de los cambios en la demanda como a consecuencia de su dotación en servicios e infraestructuras, privadas o públicas”.

Diferentes autores han intentado sintetizar de manera teórica estas aportaciones. Desde una perspectiva neopositivista, Miossec (citado en Vera et al:1997) ha establecido, después de sistematizar de manera global el espacio turístico, que los núcleos turísticos pasan por diferentes fases caracterizadas cada una de ellas por un crecimiento cuantitativo a ritmo variable seguido de una ruptura cualitativa. Más recientemente, y desde otras perspectivas, Chadeaud (citado en Vera et al:1997) ha establecido un modelo sistémico que parcela la evolución del espacio turístico en tres grandes momentos: el de creación, el de madurez y el de obsolescencia del producto. Sin embargo, a pesar de su gran simplicidad, ha sido el modelo del *resort life cycle* (ciclo de vida del núcleo turístico), propuesto inicialmente por Butler (1980), el que ha sido utilizado con mayor asiduidad en épocas recientes, especialmente en la literatura anglosajona, como modelo de referencia para describir los procesos de evolución de las ciudades turísticas.

Butler propone una evolución en seis fases: exploración, participación, desarrollo, consolidación, estancamiento y postestancamiento que no es más que la aplicación específica al campo del turismo de la idea sobre el ciclo del producto propuesta por Vernon a nivel general (Vernon:1966 en Vera et al:1997). En términos generales, el modelo prevé una relación positiva entre el incremento del número de visitantes y el desarrollo turístico. A pesar que ha sido ampliamente discutido a causa de sus limitaciones teóricas y de sus carencias en relación con la diversidad de posibles ciclos de evolución; al papel de los factores externos; a cuestiones de escala; o a cuestiones de estructura productiva, entre otras; múltiples estudios y aplicaciones han sido realizados

en el marco conceptual que traza o en reformulaciones del mismo (Vera et al: 1997).

Tales aportaciones han permitido observar que, generalmente y como ya ha sido mencionado, la evolución de una ciudad turística refleja tanto cuestiones relativas a las características del mercado turístico como relativas a la magnitud y calidad de la oferta de los espacios de destino (Vera et al: 1997). En cualquier caso, esta discusión ha hecho posible incorporar el análisis de la dinámica de los núcleos turísticos en su fase de declive y revitalización al debate sobre el papel de los servicios y del turismo en el desarrollo urbano y regional en una etapa de reestructuración global de la economía.

Para Antón Clavé (1998), además de las conocidas razones relativas al rápido desarrollo de nuevas ofertas, al crecimiento de nuevas formas de turismo como estancias cortas y viajes de día y a los procesos demográficos y sociológicos que afectan al consumo turístico, desde el punto de vista de la oferta proporcionada por las propias ciudades turísticas, dos cuestiones clave afectan a las pautas de consumo cultural y turístico contemporáneas. Ellas son la pérdida del carácter distintivo por parte de centros turísticos tradicionales y la progresiva inadecuación del contenido recreativo ofrecido por los centros turísticos tradicionales a las nuevas formas de construcción de la mirada turística. Este autor afirma además que en la actualidad se puede dar que cuando la construcción de la mirada turística se individualiza puede ser que la concentración de gente, tradicional factor de atracción, se haya convertido en un factor de desinterés para determinados grupos sociales. Por otro lado, el predominio de estructuras urbanas de origen fordista puede haber afectado negativamente la tonalidad social de los diferentes núcleos turísticos.

Sea como sea, nos dice Antón Clavé, a pesar de que el modelo de masas es el que prevalece, algunos cambios recientes en la valoración social de los destinos turísticos han puesto de manifiesto indicios

razonables de que los turistas “comienzan a cansarse de los destinos vacacionales que se les ofrecen, donde no hay mucho más que playas, restaurantes, bares y, como mucho, cines, que son exactamente iguales en todos los puntos de la Periferia del Placer” (Antón Clave:1998). Por este motivo, algunas ciudades turísticas han “iniciado la búsqueda de nuevas atracciones artificiales capaces de rivalizar con las naturales e históricas” (idem). Por lo tanto, hay más competencia entre destinos turísticos y destinos que quieren aprovecharse de las nuevas tendencias de consumo recreativo (las posturísticas de las que nos hablaba Molina:2006).

Estos procesos sociales son paralelos a la particular interacción entre los cambios económicos globales y las estrategias económicas y urbanas locales, en donde “los primeros afectan a las tendencias de los mercados turísticos, ya sean nacionales o internacionales, mientras que los segundos afectan al desarrollo de las ofertas turísticas y recreativas. A partir de ahí, la posición en el mercado de cada espacio de destino turístico se ve condicionada por ambos factores y por la evolución pasada y potencial de su peculiar estructura territorial, social y económica” (Antón Clave:1998).

Para explicar estos procesos, hay diferentes perspectivas. Desde los modelos teóricos de carácter evolutivo, hasta la más reciente explicación de carácter general como las derivadas de la teoría de la reestructuración económica y del tránsito al post fordismo. Para Antón Clave (1998), este enfoque analítico, ofrece una perspectiva de análisis de las transformaciones de las estructuras territoriales y tiene como eje articulador la idea que las economías locales no sólo reflejan procesos productivos de carácter nacional o internacional, sino también la interacción entre cada fase de acumulación de capital y las estructuras locales específicas. “La reestructuración es función, desde esta perspectiva, de la interacción, a diferentes escalas, entre el capital, el trabajo y el Estado. Se concreta en tendencias simultáneas a la concentra-

ción y desconcentración de las economías y en una intensa actividad de las administraciones locales de realizar políticas de promoción del desarrollo y de la ocupación local” (*idem*).

Desde el punto de vista de la teoría de la reestructuración, en relación con el turismo, el mismo autor destaca que la transformación de las preferencias de la demanda es sólo uno de los factores relevantes en la generalización de los procesos de cambio y de crisis de determinados núcleos turísticos. “Inciden, especialmente, otras cuestiones relevantes como la propia inadaptación del producto turístico local a esta nueva realidad” (Antón Clavé:1998). Si bien en la actualidad, las prácticas turísticas están ampliando su contenido favoreciendo la segmentación de productos y la aparición de nuevos mercados, consolidando la aparición de ofertas escénicas, indiferenciando el consumo turístico del consumo cultural, revalorizando aspectos como el conocimiento y la solidaridad del grupo y el reconocimiento personal, considerando el turismo como un juego o recuperando valores clásicos como la educación (propia de los viajes del Grand Tour) o la salud (propia de los centros balnearios del siglo pasado); en su pautado territorial y urbanístico pueden significar desde la espacialización de los lugares turísticos como sucede en el caso de los parques temáticos (Anton Clavé: 2005) hasta el redescubrimiento de la especificidad de cada lugar después de décadas de uniformización e indiferenciación del territorio turístico, como sucede en el caso de múltiples iniciativas de remodelación de núcleos turísticos litorales (Antón Clavé: 1998).

En base a varios estudios empíricos, el autor establece que en España han sido causas estructurales y genéticas las que han afectado negativamente la dinámica de los centros turísticos, y que están ocasionando estrategias públicas y privadas de intervención. Problemas de descapitalización, escasa incorporación de avances tecnológicos y baja formación profesional en el sector, problemas ambientales, de ordenación del territorio y de infraestructuras, equipamientos y servi-

cios derivados del modelo de desarrollo turístico seguido de los años sesenta, y problemas de encarecimiento del producto turístico en relación con los precios de los países emisores tradicionales, son algunas de las características del modelo español. La respuesta de los centros turísticos, en los procesos de reestructuración ha pasado por añadir a un recurso de éxito (la playa por ejemplo), y que genera una propia demanda heterogénea, productos complementarios que ocasionen mercados específicos con hábitos de información, consumo y compra diferenciados (por ejemplo en Punta del Este, Uruguay, ha sido la incorporación de un gran centro de convenciones). Antón Clavé destaca, en esta línea, la actitud a menudo intervencionista que han adoptado las Administraciones, tan así que, de hecho, “la evolución actual de los núcleos turísticos no se puede entender sin la participación de los órganos públicos en la vida económica local en beneficio del turismo, es decir, sin un cambio fundamental en relación con las dinámicas previas, caracterizadas por una actitud inhibida y conscientemente poco estimuladora y orientadora de la inversión” (Antón Clavé:1998). Estas intervenciones se han basado en planificar como mejorar el producto turístico existente, estudiar qué nuevos productos introducir, evaluar hasta qué punto diversificar la base productiva de la localidad (Marchena:2006); para ampliar, proteger y mejorar la calidad ambiental del destino turístico y finalmente para dotar de contenido a la experiencia turística a través de la tematización – sendero temático, ruta gastronómica, etc- (Antón Clavé:1998).

Un aspecto fundamental que es señalado por Antón Clavé, es cómo pueden las ciudades turísticas o destinos turísticos, afrontar la adaptación de su oferta a las necesidades de una industria que se sitúa en un marco social y económico post fordista pero que busca el éxito a través de la configuración de productos altamente racionalizados. La respuesta para este autor es que al margen de criterios específicos, deben destacarse el ordenamiento territorial, la calidad de ejecución,

la calidad paisajística, el diseño de espacios, el diseño arquitectónico y la autenticidad escénica en la representación de las experiencias a comercializar.

Políticas Públicas de Turismo

La intervención estatal en los aspectos de la vida social puede darse de formas diversas, que pueden agruparse, de acuerdo a Ferraz (en Cruz:2000) en participación, inducción y control. En el primero de los casos, el Estado ejerce alguna actividad económica dentro de un conjunto de actividades que definen cierto sector de la economía. En el caso del turismo, esto sería el Estado participando en la gestión de un hotel o una compañía aérea a modo de ejemplos. La inducción corresponde cuando el Estado actúa como orientador del comportamiento de los agentes del mercado, en general, por la concesión de incentivos financieros, fiscales, etc., para ciertos emprendimientos. La inducción puede ser dada también por la generación de infraestructuras por parte del Estado, que permitan el desarrollo de la actividad turística (una carretera, un puerto deportivo, un aeropuerto, etc). Por último, la modalidad control del Estado, es cuando éste actúa como regulador, estableciendo todas las reglas que deberán ser seguidas por la iniciativa privada en la conducción de una determinada actividad. Cruz (2000) agrega además que muchas veces hay una omisión del poder público, que delega a la iniciativa privada el poder de decidir sobre el (re) ordenamiento del territorio.

Las políticas públicas son acciones de gobierno, decisiones de autoridad del sistema político. Son un conjunto o secuencia de decisiones que Expresan medios como fines, y denotan intenciones de corto como de largo plazo (Limblom:1991). Son actos y no actos de autoridades públicas frente a un problema de su competencia, se representa en un programa de acción gubernamental para un sector de la sociedad o un espacio geográfico (Meny-Thoenig:1992). Una Política Pública enton-

ces, abarca la acción y la inacción de un gobierno, las decisiones y las no decisiones, dado que implica una elección deliberada entre alternativas. Para que sea considerada pública, debe por lo menos haber pasado por un proceso de autorización o ratificación de los órganos públicos y sus acciones deben estar dirigidas a atender las necesidades de toda la sociedad (Hall:2001). Después de diseñadas y formuladas, se traducen en planes, programas y proyectos, que una vez implementados quedan sometidos a los sistemas de acompañamiento y evaluación (Souza en Cruz:2000). De acuerdo a Hall (2001), la elaboración de las políticas públicas es, ante todo, una actividad política y están influenciadas por características económicas, sociales y culturales de una sociedad, así como por las estructuras formales de los gobiernos y otros aspectos del sistema político.

En el contexto del turismo, una política pública es entendida como “un conjunto de directrices y estrategias, establecidas y/o acciones definidas, en el ámbito del poder público, en virtud del objetivo general de alcanzar y/o dar continuidad al desarrollo de la actividad turística en un determinado territorio” (Cruz:2000). Ellas sirven para el desarrollo armónico de la actividad. No obstante, de acuerdo con Dias (en Cruz:2000), la política de turismo pensada, elaborada y articulada no es algo común. De hecho, las políticas de turismo como una acción emprendida como objetivo específico, existen de un modo general cuando la actividad turística es existente. Cruz (2000) afirma que *“na ausência da política pública, o turismo se dá à revelia, ao acaso, isto é, ao sabor de iniciativas e interesses particulares e não da sociedade como um todo”*. Por lo tanto, las políticas públicas son muy importantes ya que fortalecen una estructura en la cual son tomadas decisiones colectivas e individuales que afectan directamente el desarrollo turístico y las actividades ligadas al turismo, en un destino turístico y tendiente a propiciar un desarrollo armónico de la actividad. El modo como se da la apropiación de una determinada parte del espacio geográfico para uso

turístico, depende de la política pública de turismo que se lleve a cabo en el lugar (Cruz:2000). A la política pública de turismo le cabe entonces, el establecimiento de metas y directrices que orientan el desarrollo socio espacial de la actividad, tanto en lo que refiere a la esfera pública como a lo que refiere a la iniciativa privada.

Bosch (2006:95) complementa lo anterior al decir que “una vez acordada la política, es imprescindible comprender el proceso posterior de la misma definido como gestión, el que permitirá alcanzar los fines propuestos. Este proceso es consecuencia de la política adoptada, y en un sentido más trascendental le da contenido a la misma”. Según la escuela de la “*public choice*”, toda política resulta de una interacción entre actores que actúan racionalmente, eligiendo acciones que le reportan mayores beneficios o menores costos. Esto supone concebir las políticas públicas como equilibrio estratégico, como una arena concreta de poder y de relacionamiento específico de actores (propietarios, promotores urbanos, empresarios turísticos, los consumidores directos, los intermediarios de consumo, la comunidad local y la Administración en sus diferentes niveles), en definitiva, todos aquellos que arman e influyen en la agenda de turismo.

La dimensión territorial del turismo también es un espacio de relaciones y de poder (categoría geopolítica producida por las acciones políticas y socio económicas que remiten a las relaciones de poder como locus de conflicto que necesita de control social. Es el ámbito de control, de dominio, de apropiación. Haesbaert: 2004).

Para Loti (1972) “las políticas determinan la política (...) son las características de cada política las que crean sus procesos decisionales específicos. Cada política crea su propio centro de poder; una ‘arena’ que tiende a desarrollar su propia estructura y proceso político, sus élites y relaciones de grupo”. Por lo tanto, entender que la política pública es útil para aplicar acciones que sigue un actor (o grupo de actores) para resolver algún problema o asunto de interés, deja en claro la

relación con la administración pública y la importancia del gobierno en todos los sentidos. Éste ha demostrado interés por el turismo debido a los efectos económicos y los usos sociales que genera en la economía del país. Las creencias y valores ideológicos y filosóficos del sistema político definen el alcance de cada gobierno para intervenir en el sistema económico, en el papel del sector privado y, por ejemplo, en que tanto soporte y financiamiento se le otorgará al turismo (Elliot:1997).²

² Esta es una terminología propia de la teoría de juegos. Es el resultado generado luego de que los actores en interacción han decidido, en base a un perfil de estrategia, la posibilidad que le remite el máximo de ganancias (Rasmussen:1996).

EL PROCESO DE TURISTIFICACIÓN DE TERMAS DE GUAVIYÚ Y LAS ETAPAS DEL TURISMO.

Para el desarrollo de este tema, debemos hacer referencia a algunos antecedentes y particularidades de la modalidad turística del termalismo. En base a una revisión de la literatura existente sobre el concepto de termalismo, Ramos y Santos (2008:12), establecen que en la base de ese concepto está el recurso agua termal y que el termalismo incluye *“o conjunto de todos os meios medicinais, sociais, sanitários, administrativos e de acolhimento, devidamente estruturados, com vista à utilização para fins terapêuticos das águas minerais, do gás termal e de lamas. A palavra termalismo implica, desde logo, a indicação e utilização de uma água termal com virtudes curativas reconhecidas, através dos seus efeitos químicos térmicos e mecânicos, pela classe médica”*. No obstante ello, el concepto ha tenido una evolución en los últimos veinte años, adaptándose sobre todo a las nuevas exigencias de la demanda y a los ritmos de vida acelerados, con una perspectiva transversal, por lo que ya no significa reducir el concepto puramente a su vertiente medicinal. Hoy en día se asocia a dimensiones de vida cada vez más saludables, e incluso a veces prescinde de su vertiente curativa, e incluye cuestiones de prevención, de bienestar y de recreación (idem).

El especialista gallego en termalismo, Mario Crecente, al hablar de la historia del uso del agua y especialmente del agua minero medicinal, nos dice que ésta “se remonta al origen de la civilización, desde Mesopotamia, a Egipto, la antigua Grecia, y Roma, pasando por las culturas prerromanas, todas ellas tienen ejemplos de esta relación, en la mayoría de los casos sagrada con el agua termal. El siglo XVII es el momento que abre la reflexión sobre las utilidades médico científicas

de las aguas, eclosionando en el siglo XIX, con las Villas Balnearias, precursoras del moderno turismo de masas, por la cantidad y diversidad de la oferta, por su accesibilidad, y por su implantación a escala continental”.³

En Uruguay, de acuerdo al profesor Arturo Bentancourt⁴ “puede decirse que – como en tantas otras cuestiones- el primero en desarrollar alguna forma de turismo termal fue Francisco Piria. Su reconocido esoterismo dio pie aún para acercarse con ello a las viejas quimeras, a través de un nuevo emprendimiento pionero: en el subsuelo del Argentino Hotel de Piriápolis incluyó un sector de baños medicinales, con aguas extraídas del mar por medio de un caño que, casualmente, es el mismo que hoy provee las piscinas climatizadas del moderno centro que funciona en el establecimiento”. Fue el comienzo de lo que se conoce como Talasoterapia, es decir “la utilización terapéutica del agua de mar y el medio marino, y por extensión al sector Turístico al conjunto de servicios asociados”.⁵

Una década más tarde (en los 40 y los 50) tendría lugar el descubrimiento del agua termal en el litoral Noroeste del país (Departamentos de Salto y Paysandú). Este hecho marcaría la localización futura del desarrollo termal.

Arturo Bentancourt (idem) destaca la acción del azar, que al igual que ha sucedido con grandes hallazgos de la ciencia, se encontró el agua caliente mientras se buscaban yacimientos de petróleo por parte de ANCAP. También destaca que, “lo que hizo posible lo anterior fue la existencia, en el subsuelo, del importantísimo Acuífero Tacuarembó, integrado dentro de la mayor reserva hídrica del continente. Razones físicas concretas elevan subterráneamente la temperatura del agua...”.⁶ La perforación de Termas de Guaviyú fue realizada en el año 1957.

³

⁴ http://www.crecenteasociados.com/contenidos1/p_11.html

⁴

⁵ <http://www.pensandoturismo.com/template.php?i=925>

⁵

⁶ http://www.crecenteasociados.com/contenidos1/p_07.html

⁶

Se refiere a lo que hoy se conoce como Sistema Acuífero Guaraní.

Alcanzó una profundidad de 1109 metros y fue realizada por la empresa De Golyer and Mac Naughton Inc., contratada por Ancap para la prospección de petróleo en la cuenca del norte del país. El 5 de agosto de 1963, la Junta Departamental de Paysandú autorizó al Gobierno Departamental del momento (Concejo Departamental) a “comprar el predio denominado Termas de Guaviyú. Ésta adquisición comprenderá la totalidad de las áreas que constituyen dicho predio...” (art. 1º, Decreto 5996/63 de la Junta Departamental de Paysandú). Las áreas de dicho predio, ubicados en la 4ta. Sección Judicial del departamento de Paysandú, totalizaban 109 hectáreas y estaban delimitadas por el Arroyo Guaviyú, la ruta 3, la vía del ferrocarril y un camino vecinal. La compra del predio por parte del Gobierno Departamental, se efectivizó el 1º de febrero de 1965. Hasta el año 1972 el agua termal surgía del caño original de la perforación y solo se utilizaba en dos piletas pequeñas (de 3 por 4 metros aproximadamente) ubicadas a los lados del caño (en una se bañaban los hombres y en la otra las mujeres).

Las construcciones de la época eran tan sólo un parador y un par de ranchos que hacían de vivienda y, en un caso, de bar⁷. La gente iba a Termas de Guaviyú básicamente los fines de semana y en tren, ya que en el predio había una estación de ferrocarril. Allí acampaban motivados por la curiosidad del “agua caliente” y por las propiedades curativas del agua. Podríamos ubicar esta etapa como de “preturismo” o turismo artesanal en Termas Guaviyú. A partir de 1972, con el entubamiento del pozo termal, comienza una etapa de crecimiento que iría hasta la década de los 80. El entubamiento del pozo, sustituiría el caño por el cual salía agua de forma continua, por un sistema que permitiría distribuir agua termal a futuras piscinas, sanitarios y hasta los moteles. El mismo tenía forma de horqueta y fue donado por una industria de la ciudad de Paysandú, Azucarito S.A. La mano de obra fue municipal y tuvo un fuerte impulso por parte del intendente del momento, el ar-

⁷ Entrevista Sr. Oscar Cardozo, jubilado municipal, 2009.

quitecto Oscar Garrasino, quien gestionó la concreción del equipo y el entubamiento.

En los años siguientes se realizaron varias inversiones en moteles municipales, piscinas, energía eléctrica para el centro termal (1979), servicios sanitarios y lavaderos en la zona de camping, ampliación del centro comercial, la instalación de una zona deportiva, la construcción de un salón auditorio, explanada y jardines en la zona de ingreso y la concreción de un hotel privado (Villaggio Guaviyú) fuera del predio de termas, pero frente a éstas.

Un informe de la consultora Hidrosud (1989;63) confirma lo anterior al decir: “El esfuerzo desplegado por las autoridades municipales durante varios años, permitió desarrollar una planta turística y un equipamiento con diversas instalaciones que posibilitan un uso turístico de los atractivos de la estación termal”.

En 1986, se realizó el primer llamado a licitación por parte de la Intendencia para la construcción de un hotel dentro de termas al que no se presentó ninguna oferta. En 1988 también empieza a regir la suspensión de los servicios de pasajeros de AFE, que afecta a termas de Guaviyú. La demanda turística en estos años era básicamente turismo interno.

Según la OMT (1984:33) el origen de la demanda a termas de Guaviyú era en un 75% turismo interno (siendo mayoritariamente de Paysandú y Montevideo, sumando entre ambos un 70%) y 25% receptivo (Argentina en la mayoría). El mismo informe concluye con respecto al perfil y motivación de la demanda que “no se está frente a una demanda fundamentalmente envejecida como en muchas zonas termales de otros países, sobre todo europeos; y que se confirma la actual utilización y vocación preventivo-recreativa...” (OMT:1984:43). Otro estudio (Hidrosud:1988;542) concluía de forma similar con respecto a la demanda en esos años, “en lo que tiene que ver con la demanda y en el caso concreto de Arapey y Guaviyú, un equipo de técnicos ya había de-

mostrado la existencia de una considerable demanda tanto de turismo interno como receptivo”. El mismo informe va más allá y establece que “este nuevo estudio de la demanda sirvió para confirmar que el desarrollo de las termas no estaba limitado por el lado de la demanda, sino por las carencias de la oferta...” (Hidrosud:1989;543). Si bien el documento señalaba que había sido importante la incorporación de equipamientos e infraestructuras, planteaba las carencias de la oferta en relación al potencial de demanda que tenía el centro termal. De forma general, podemos considerar a estos años como la etapa del “turismo industrial temprano” para termas de Guaviyú. Es cuando aparecen los primeros moteles y el hotel, la expansión del transporte de superficie (la ruta 3, el tren e incluso en 1975 la inauguración del Puente Internacional General Artigas entre Paysandú (Uruguay) y Colón (Argentina), la creación de la oficina gubernamental de turismo (en 1972 se crea la Oficina de Turismo en la Intendencia de Paysandú y en 1978 se crean los cargos de director de Turismo y el de Administrador de Termas de Guaviyú).

La etapa del turismo industrial maduro en Termas de Guaviyú puede situarse a partir de la década de los 80 y hasta mediados del 2000. Recordemos que las etapas del turismo corresponden a grandes tipos de turismo y que además no son excluyentes en el tiempo y un mismo territorio. Los indicios de esta nueva etapa se encuentran en los primeros años de la década del 80, en los que se destaca el crecimiento del turismo interno y el papel rector asumido por los gobiernos nacionales y departamentales en la organización y gestión de la actividad.

En este período, previa licitación, se realiza dentro del predio termal una inversión de 24 cabañas, que se concesionan por 37 años. También son realizados la mayoría de los estudios y recomendaciones por parte de consultoras internacionales y/o nacionales contratadas por el gobierno nacional y/o departamental.

Desde el primero realizado específicamente para estas termas,

en 1981, hasta 2001 fueron realizados seis estudios con diagnósticos, lineamientos estratégicos, recomendaciones de proyectos y perfiles de inversión que apuntaban al desarrollo turístico del centro termal.

En sólo 10 años se produjo una importante generación de conocimiento y propuestas de acción⁸ y el centro termal comenzó a urbanizarse (la forma singular de urbanización que nos hablaba A. Clavé:1998). De hecho, en 1997 y por decreto de la Junta Departamental de Paysandú (Dec. 2802/97, Plan de Regulación de Termas de Guaviyú), las Termas de Guaviyú son declaradas Balneario (art. 1º) y Centro Poblado (art. 2º). La prioridad asignada a la urbanización, al loteo y al incremento de plazas de alojamiento planteadas en el decreto de regulación e incluso en los programas municipales de la época -como veremos en el capítulo siguiente- son propios de una concepción industrial del turismo, del modelo industria turística tantas veces planteado por varios autores (Hiernaux:1986; Molina:1991;1997;2006; R.Cassia Cruz:2001 entre otros).

También en estos años son promulgados varias leyes y decretos relacionados con las termas en general y, en particular, para las de Guaviyú. Se destacan el Decreto 214/00 (que aprueba el “Plan de Gestión del Acuífero Infrabasáltico Guaraní en territorio de la República Oriental del Uruguay”), el Decreto 86/04 de Reglamentación de Normas Técnicas Constructivas de pozos perforados para la captación de aguas subterráneas y el propio decreto departamental de Regulación de Termas de Guaviyú antes mencionado.

Otro aspecto, como la comercialización de los servicios del centro termal “ha estado ajena a los canales de comercialización tradicionales, registrando diversos vicios formales como el favoritismo en la adjudicación de servicios en períodos de gran demanda, personas que ingresan sin pagar o pagan menos de lo que deben (camping y visitas por el día), descuentos discrecionales por parte de los funcionarios,

⁸ Los detalles de todos los planes y programas de estos y otros años se verán en el capítulo siguiente.

precios discriminatorios y falta de controles” (Píriz: 2001). Todo ello es congruente con una estructura piramidal, monolítica y burocrática de la Administración Pública departamental.

Píriz (2001) también apuntaba otras cuestiones que tienen que ver con lo señalado anteriormente, y es lo relativo a la promoción: “La comunicación es la variable comercial con mayor déficit. Esto es básicamente el resultado de la falta de planificación y de orientación al mercado de la producción turística. Por consiguiente ni medios ni mensajes seleccionados, han sido el resultado de una estrategia comercial, sino más bien de acciones espontáneas”.

En materia de gestión de recursos humanos también ha sido notoria la falta de preparación del personal tanto en relación a actividades concretas, como en el caso de la limpieza y la atención al público. Lo anterior es resultado de un ingreso de personal por favores políticos y no a través de un proceso de selección acorde a las necesidades del centro termal.

La demanda en estos años sigue siendo mayoritariamente turismo interno, destacándose además de los propiamente turistas, las personas que van por el día. El grupo predominante son las familias con niños y las motivaciones son las características del agua, la tranquilidad del lugar, la cercanía geográfica y la necesidad de descanso (Píriz:2001). A mediados de la década del 2000, se encuentran los indicios de una nueva etapa del turismo en termas de Guaviyú. Es el tránsito hacia un modelo de “turismo posindustrial”, caracterizado fundamentalmente, para este caso, por tres aspectos: la diferenciación del centro termal con respecto a otros centros termales de la región pero, a la vez, su integración a la región termal de Uruguay; el papel de la tecnología y la estrategia de desarrollo sostenible que asume el gobierno departamental para el turismo y los centros termales en general, y para termas de Guaviyú en particular.

El énfasis está puesta en la diferenciación, en contraposición con

la uniformización tan característica del modelo industrial (centros termales similares, parecidos).

La estrategia de desarrollo sostenible para los centros termales, significó un compromiso político plasmado en el presupuesto y la política de la Dirección de Turismo departamental “Uso racional del recurso agua termal y desarrollo sostenible de los centros termales” (Presupuesto 2005-2010, Dirección de Turismo de Paysandú). Pero además, hubo resultados producto de la ejecución de acciones en esa línea⁹: sistema de filtrado de piscinas que permite un ahorro anual del 40% del consumo de agua termal, proyectos productivos reutilizando el agua termal que fueron presentados para financiamiento (Diprode-OPP), recuperación del caudal del pozo de 90 mts³/hora a 122 mts³/hora mediante un plan de manejo, plan de racionalización del agua termal en las piscinas (en horarios de poco uso), equilibrio económico- financiero de un centro termal que históricamente daba pérdidas, desarrollo de indicadores básicos de destino (ingresos, visitantes, empleo, tasa de ocupación, etc), mejora de la calidad del empleo de los funcionarios (convenio colectivo) y empresas de servicios contratadas (cooperativa social conformada por gente de la zona de Quebracho, mayoritariamente mujeres), entre otras.

También hubo avances en los tres pilares del desarrollo sostenible: lo económico, social y ambiental. Por otro lado, el papel de la tecnología ha sido muy importante en este último tiempo, desde la incorporación de la fibra óptica hasta la informática e Internet, presencia en sitio web y la incorporación de recursos humanos calificados que no existían (guardavidas, enfermeros, asesor en geología), así como la capacitación de los funcionarios.

Hasta el momento hemos identificado los grandes tipos de turismo (Molina:2006), en su proceso evolutivo, que se han manifestado y se están manifestando en Termas de Guaviyú. Vimos que los mismos si

⁹ <http://www.paysandu.gub.uy/turismo/images/documentos/gestion%20del%20turismo.pdf>

bien son prácticas diferenciadas, no necesariamente se excluyen entre sí en el tiempo sino que aparecen simultáneamente. En esta descripción hemos mencionado también algunas características de la relación turismo y territorio en terms de Guaviyú, las que serán profundizadas en el siguiente capítulo.

LA RELACIÓN TURISMO Y TERRITORIO EN TERMAS DE GUAVIYÚ

Al enfocar las relaciones entre territorio y turismo, Knafou (1996) nos indicaba de forma esquemática, la existencia de tres posibilidades: “territorios sin turismo”, “turismo sin territorio” y “territorios turísticos”. Termas de Guaviyú corresponde a la de territorio turístico, es decir un territorio que fue producido por los turistas en primera instancia, y retomado posteriormente por operadores turísticos públicos.

Si bien fue un hecho del azar¹⁰ que se descubriera agua termal cuando se buscaba petróleo, luego de ello, fueron los turistas quienes comenzaron a visitar el lugar por la curiosidad del agua caliente y por las supuestas propiedades curativas de ésta. Los primeros agentes de turistificación para termas de Guaviyú, fueron los turistas. No obstante ello, cabe mencionar un hecho puntual de intervención del gobierno departamental de la época, que no deja de ser trascendental: la compra de los predios que hoy constituyen Termas de Guaviyú.

De cualquier manera, tuvieron que pasar quince años para que el gobierno departamental retomara con acciones de estímulo al crecimiento del centro termal. Es durante la etapa del turismo industrial temprano en Termas de Guaviyú, donde aparece la acción del principal operador turístico y agente de turistificación hasta la fecha: la Intendencia. Ésta es propietaria del suelo, promotor urbano y empresario turístico (administra y gestiona 52 bungalows, el camping y las entradas por el día), además de realizar las funciones propias de la administración. En consecuencia, la administración pública ha sido y es el principal actor en el conjunto productivo de termas.

Si bien en los 80 y principios de los 90 aparecieron actores priva-

¹⁰

Cabe destacar que existen otros ejemplos en donde el azar, el descubrimiento, permiten posteriormente que se desarrolle una actividad turística. Por ejemplo el hallazgo de un yacimiento arqueológico.

dos (los concesionarios de los comercios en el centro comercial, los propietarios del Hotel Villaggio y los concesionarios de las cabañas Tacuabé), éstos no generan demasiados problemas a la administración departamental, situación que cambiaría notablemente luego de aprobado el Plan de Regulación de Termas de Guaviyú, a mediados de los 90.

Los distintos informes realizados por el gobierno nacional y consultoras externas durante las décadas del 80 y 90 incluyen recomendaciones de planeamiento territorial, lo que se materializa en 1997 con el decreto de regulación del centro termal. A partir de entonces comienza a gestarse un proceso de urbanización muy particular.

El proceso de la urbanización para el turismo

La urbanización para el turismo en Termas de Guaviyú fue un proceso que comenzó de forma posterior a la aparición de la actividad turística en este centro termal, y presenta dos etapas. Una primera que duró cuarenta años y estuvo marcada por un crecimiento espontáneo y de lógica que denominaremos “entorno al pozo termal”. En 1997, con la aprobación en la Junta Departamental de Paysandú del Decreto 2802/97 “Plan de Regulación del Centro Termal Guaviyú”, se abre una nueva etapa marcada por una lógica centrada en el suelo como forma de extraer renta, que generó una división del centro termal con espacios de uso temporal y un espacio de residencia urbana. En síntesis, se tiene hoy en día más un lugar urbanizado para el turismo que una urbanización turística específica de un centro termal.

En la primera etapa, si bien no hubo un proceso de urbanización acelerado, si fue espontáneo y generó la multiplicación y/o adición de iniciativas dispersas de equipamientos e instalaciones dispuestos erráticamente sobre el territorio.

La lógica fue centrar y concentrar el crecimiento del equipamiento en el entorno del pozo termal, construyéndose entre las primeras

décadas del 70 al 90 primero las piscinas, luego el parador, los baños públicos y los moteles.

Estos momentos coinciden con lo que hemos llamado en el capítulo anterior las etapas del pre turismo y el turismo industrial temprano para termas de Guaviyú. Durante la década del 80, si bien las acciones realizadas de intervención territorial siguieron, en gran parte, las previstas para Termas de Guaviyú en el informe “Expansión de las estaciones Termales de Arapey y Guaviyú”(OMT-PNUD:1985), la ejecución de las mismas no se hizo de forma ordenada en el territorio. Más bien se siguió con la lógica anterior, centrada alrededor del pozo termal. Cabe destacar que el informe de la OMT-PNUD indicaba que el ordenamiento territorial se hiciera antes de la ejecución de las acciones recomendadas: “La implementación de las diversas edificaciones recomendadas en este informe, así como la ordenación general del centro termal, requerirán un instrumento de planeamiento que incluyera un diseño pormenorizado, así como unas ordenanzas de uso, volumen y condiciones constructivas y estéticas...” (OMT-PNUD:1985;119).

Tres años más tarde, el Programa de Desarrollo Turístico de las Termas del Litoral del Uruguay, realizado por Hidrosud Sociedad de Consultores (1988) estableció además una estrategia de especialización para Termas de Guaviyú. Basado en la demanda y en criterios territoriales y urbanísticos, se le asignó a Guaviyú la categoría de Centro Poblado Termal, receptor de la demanda de ingresos medios del mercado regional y nacional, a la recreación, descanso y salud, captador del turismo itinerante de circuito y apropiado enclave para el turismo itinerante pasante.

Con el Decreto 2802/97 se inicia la segunda etapa de urbanización para el turismo en Termas de Guaviyú, siendo los dos informes mencionados anteriormente, los antecedentes para la elaboración del Plan de Regulación de Termas de Guaviyú. Así lo reconoce el encargado de las termas de Guaviyú en el 2000, “de aquel informe original de Hidrosud,

todo tiene un por qué...entonces se plantea un primer Plan de Regulación y Desarrollo, que le llamamos nosotros, que es el loteo...”.¹¹

Con esto queda claro que aunque la planificación urbana para los centros termales planteada en el presupuesto del ejercicio 1995 – 2000 de la Dirección de Turismo de Paysandú contempla el objetivo del ordenamiento territorial, es la venta de lotes o parcelas de suelo el factor explicativo de la inserción territorial del turismo en la política pública del centro termal. De hecho, uno de los objetivos del Plan de Regulación (que resultó ser el central y el que más problemas generó), dice explícitamente: “el producido de los fraccionamientos y venta de terrenos, será destinado íntegramente a la reinversión en los predios termales...” (Decreto 2802/97, Junta Departamental de Paysandú).

El decreto en cuestión está ordenado por capítulos. El primero declara a Termas de Guaviyú como una zona balnearia y el segundo zona urbana. Luego incluye capítulos donde se aprueban el Ordenamiento Territorial de acuerdo a un plano oficial elaborado, se aprueba el fraccionamiento (apertura de calles, amanzanamiento y fraccionamiento) y un área de protección ambiental y turística termal. El capítulo VI regula el desarrollo de la denominada “Zona A”. Ésta corresponde a donde se desarrollan los servicios y funciones brindadas por la Intendencia y corresponde al núcleo más urbanizado de Termas. Se divide además en sub zonas: la A1 regula los asentamientos actuales, el desarrollo de motelería, piletas, comercios y servicios de apoyo a la actividad termal y las futuras ampliaciones. La subzona A2 el área de camping, la subzona A3 las actividades deportivas al aire libre, esparcimiento y recreación, la subzona A4 sector de picnic y sin intención de acampar (senderos por ej) y la subzona A5 refiere a los moteles categoría A, que no son objeto de variación. La regulación y desarrollo de la denominada “Zona B” está abordada en el capítulo VII y corresponde al área destinada al fraccionamiento. La subzona B1 está destinada para viviendas

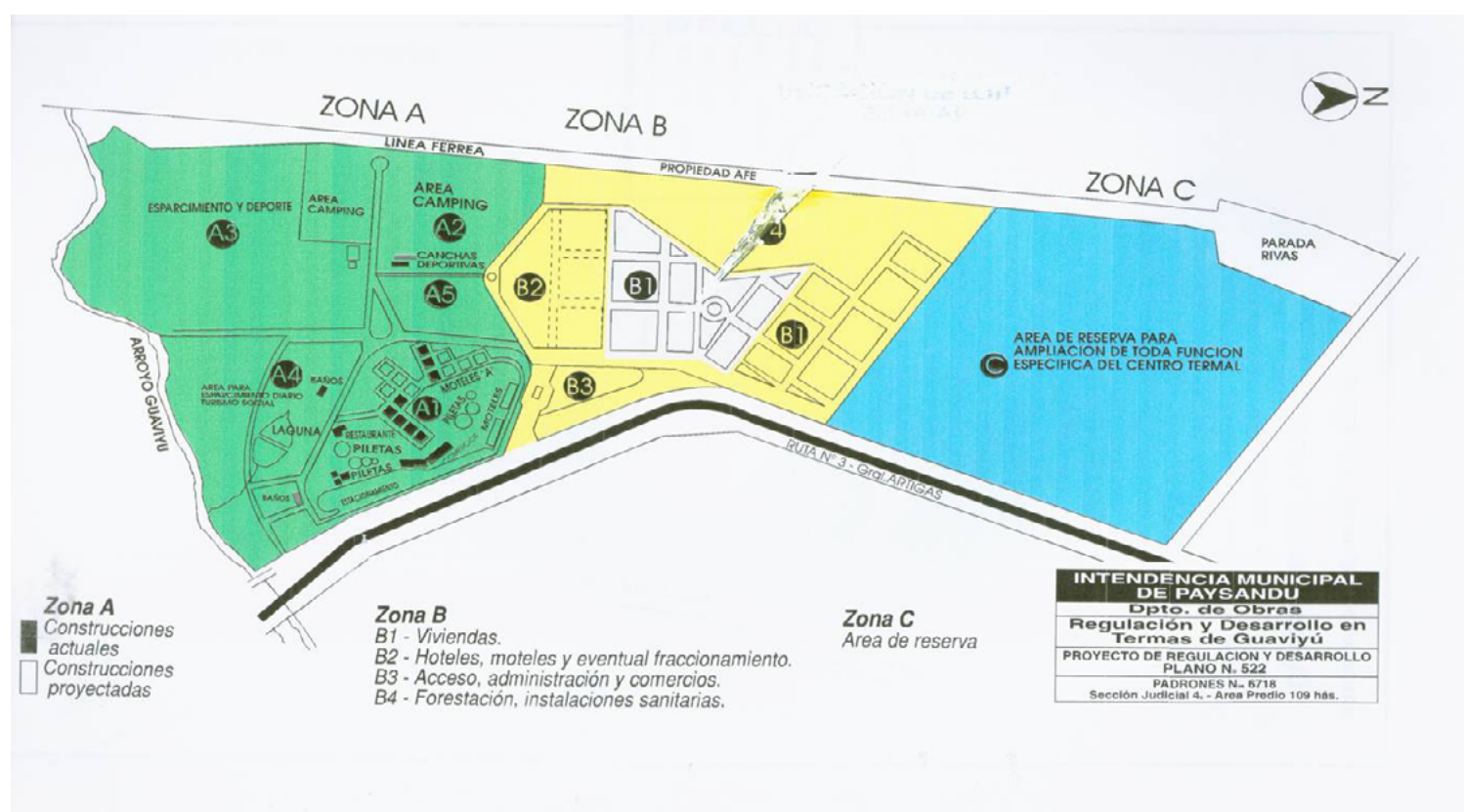
¹¹

Entrevista Sr. Carlos Genta, 15 de enero de 2000.

(amanzanamiento y fraccionamiento), la subzona B2 para la construcción de hoteles, moteles o colonias de vacaciones, la subzona B3 a la Administración Municipal, los accesos y los comercios, la Subzona B4 para forestación. La regulación para la edificación de la zona B esta planteada en el capítulo VIII, establece criterios de edificación, permiso de construcción, plazos para la construcción (24 meses viviendas, para hotelería, motelería y colonia de vacaciones, la Intendencia resolverá el plazo de construcción en función del proyecto presentado), saneamiento, retiros y área edificable, alturas de la edificación, edificación en áreas de retiros, cercos, tratamiento de áreas de retiro, fachadas y veredas.

En los capítulos siguientes se establece un área de reserva para toda función necesaria al desarrollo y expansión futura ("Zona C"), criterios para la enajenación, venta de solares (por licitación o remate), tributos, exoneraciones, suministro de agua termal, reinversiones y las disposiciones transitorias.

Fig. 1. Plano Oficial N° 522 de Ordenamiento Territorial (Decreto 2802/97, Junta Departamental de Paysandú).



La ejecución (más bien la poca ejecución) del Plan de Regulación en los años siguientes generó casi una década de conflictos. El problema central fue el primer loteo mediante remate que se hizo con el fin de promover la construcción de viviendas. El mismo se realizó el mismo año que fue aprobado el decreto (otro argumento de que ese era el principal objetivo perseguido: recursos rápidos por la venta de terrenos). De acuerdo al Plan de Regulación, los propietarios que adquirieron lotes, estaban condicionados a construir en determinado tiempo y condiciones y, a la vez, la Intendencia reinvertiría lo recaudado en el propio centro termal, así como proporcionaría los servicios básicos de infraestructura (saneamiento, energía eléctrica, agua potable, etc) en un tiempo determinado como lo establece el propio plan. Los propietarios de las viviendas construyeron en tiempo y forma. La Intendencia no cumplió con la parte que le correspondía. Después de un intento de resolver el problema por la vía política y administrativa, mediante una petición cursada por los propietarios de viviendas particulares del centro termal en el año 2000 que no tuvo respuesta; se llegó al Poder Judicial. Por primera vez un conflicto de termas llega a esta instancia. Demandan responsabilidad administrativa a la Intendencia de Paysandú por omisión de cumplimiento de normativa, no ejecución de obligaciones asumidas y daños y perjuicios (presentada el 22 de noviembre de 2004 en el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Paysandú de 5to turno). Fueron años donde se dieron las mayores discusiones en la Junta Departamental sobre la política de turismo en general y sobre la de termas en particular. También fueron años de mucha producción periodística (sobre todo en el diario local), lo que mantuvo al tema presente en forma permanente en la agenda pública.

Se sumaron a este tema las idas y vueltas que generó la inversión en el “Complejo de Piscinas Cerradas” para Termas de Guaviyú. Este equipamiento turístico, fundamental para el centro termal, comenzó a ejecutarse en 1997 y la obra fue terminada (la parte edilicia, porque no

estaba en condiciones de funcionamiento) el día antes que asumiera un nuevo gobierno en 2005. Estas situaciones generaron la aparición con mucha fuerza de nuevos actores (o la presencia de algunos que ya estaban, pero ahora con más fuerza) y ámbitos de planteo (en algunos casos de resolución) de los conflictos de termas.

Los medios de comunicación locales, los ediles de la Junta Departamental, la población local (es decir la población de Paysandú como usuario-ciudadano reclamando mejoras para el centro termal y comparándose con otros centros termales de la región), los turistas que comienzan a quejarse en los medios de comunicación, los propietarios de las viviendas en termas y el Poder Judicial que entra a resolver problemas que no se habían solucionado por la vía política ni administrativa. Todos ellos comienzan a intervenir de forma directa o indirecta en la definición del espacio (territorio, equipamientos, instalaciones) y en la atribución de valor del centro termal.

La forma que adoptará el territorio turístico en termas de Guaviyú, a partir de entonces, ya no quedaría definida fundamentalmente por las iniciativas de la administración pública (que no cumplía ni siquiera con las que ella planteaba en ese entonces), son otros los actores que comienzan a marcar y controlar la agenda, que tenía problemas no resueltos y nuevos problemas: ambientales (el saneamiento, la energía eléctrica, residuos, el derroche de agua termal, el agua potable entre otros); de insuficiencia de equipamientos; de nuevos conflictos de uso.

Con respecto a esto último, el más claro fue el vinculado con el alquiler de las viviendas a turistas. Muchos habían comprado terrenos para construir y vivir, como si fuera un barrio privado. Pero muchos también compraron y construyeron viviendas con la idea de alquilar a turistas. El decreto del Plan de Regulación no previó esto, ya que no prohíbe ni autoriza a alquilarlas.

Las quejas de los propietarios de viviendas que viven permanentemente en termas, ahora también tienen que ver con los ruidos que

hacen los turistas que se alojan en casas vecinas pero alquiladas (generando incluso reclamos administrativos y legales contra la Intendencia).

Usos del suelo en Termas de Guaviyú (1985 y 2005)



Usos del suelo 1985 (OMT:1985)

Usos del suelo 2005 (Google earth)

Con el plan de Regulación no se lograron los objetivos que se pretendían: ordenar los usos del suelo en el centro termal. Por el contrario, se generó una situación de comportamiento caótico (y estancamiento en parte) más que un proceso planificado. Un informe de 2001 (Píriz), en su diagnóstico del centro termal y desde un punto de vista espacial establecía que “la localización de Termas de Guaviyú se presenta muy favorable para su desarrollo (es el más cercano a Montevideo, principal

mercado emisor de la región termal). No obstante, su micro localización presenta algunos errores de diseño y degradación del espacio recreativo por su uso intensivo. Los espacios públicos del Centro Termal Guaviyú se insertan en un sistema territorial que se presenta caótico y disgregante”. Si bien existe un Plan de Regulación, durante casi diez años quedó inoperante por la inacción de la administración pública departamental respecto a las normas que ella misma había establecido, evidenciando falta de voluntad política del gobierno del momento.

En 2005, la situación comenzó a cambiar con la instalación del nuevo gobierno. Cambió el relacionamiento con los actores privados del centro termal, con lo cual se resolvió favorablemente para la administración la demanda iniciada por incumplimiento del plan de regulación. En los dos años siguientes fueron concretadas las siguientes mejoras: fue construido el saneamiento, se puso operativo el complejo de piscinas cerradas, se restauraron las piscinas que tenían años de estar rajadas, se implementó un sistema de filtrado del agua de las piscinas, se invirtió en la red eléctrica.

Antón Clavé (1998) planteaba que no siempre se entiende la especificidad, funcionalidad, dinámica y hábitat que implica una urbanización turística (que tiene que dar respuesta a necesidades de consumo de ocio); que es diferente a otro tipo de urbanizaciones. No entender ello deriva generalmente, como sucedió en Termas de Guaviyú, a una opción económica como es extraer renta urbana del suelo y una división del centro termal con espacios de uso temporal y un espacio de residencia urbana. Primó la lógica de residencia y no la de alojamiento en la elaboración del Plan de Regulación en Termas de Guaviyú. Por eso hoy se tiene un centro termal urbanizado para el turismo y no una urbanización turística del centro termal.

EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL TURISMO

La estructura de la administración pública es compleja y cambiante. Según el organigrama o modelo resultante, la gestión pública del turismo será más o menos ágil, más o menos eficiente. En cualquier caso la importancia que se le da al turismo se revelará en función de la jerarquía que se le atribuya a la administración turística en la organización político- administrativa y a la ubicación de competencias en cada nivel (López Palomeque: 2004). Generalmente, cuanto mayor es la importancia del sector turístico para una economía, mayor es el grado de intervenciones públicas y más numerosas las Administraciones Públicas involucradas (OMT:2005). La actuación del sector público se lleva a cabo, en la mayoría de los países, a través de una estructura vertical con tres niveles básicos de organización: nacional, regional y local. En nuestro país, actualmente se cuenta con tres niveles: el nacional, el departamental y el local (desde 2010, con la creación de los Municipios o Alcaldías establecidos por la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana).

A nivel nacional, el turismo representa una responsabilidad del gobierno, que debe formular una Política Turística general especificando el peso que se le dará al sector en la economía nacional, cuáles son los objetivos fundamentales perseguidos, qué medios van a emplearse para alcanzar dichos objetivos, etc. (OMT:2005). El gobierno delega en este nivel la formulación detallada de su política, así como su ejecución, a una Organización Nacional de Turismo, que puede ser gubernamental (Ministerio de Turismo como es el caso de nuestro país), semi-gubernamental o no gubernamental (instituciones u organismos voluntarios, ajenos al Ministerio). Las competencias y ámbito de actua-

ción varían enormemente de un país a otro, dependiendo del grado de delegación por parte del gobierno, de la delegación de estos organismos en otras organizaciones, etc.

La actuación del sector público a nivel regional está siendo cada vez de mayor importancia, dado que la región es en muchas ocasiones considerada un destino turístico por sí misma, independientemente del país en el que se ubique. Una región puede incluso pertenecer a dos países diferentes, aunque con una continuidad territorial (por ejemplo el valle del Danubio o la región termal de Uruguay y Argentina). En el caso de España, a nivel regional, las Comunidades Autónomas disfrutan de plenas competencias para la gestión, planificación y promoción del sector turístico. Una de las ventajas de las competencias de las autoridades públicas a nivel regional es que permiten frenar políticas negativas para el desarrollo de la región, adoptadas tan solo en base a consideraciones económicas generales del país. La creciente complejidad del fenómeno turístico, requiere una mayor descentralización en la toma de decisiones que afectan al sector. La Administración Autonómica cuenta con otra ventaja: la mayor proximidad a los problemas de los agentes implicados en el mercado y el mejor conocimiento de la situación de su región.

La intervención de las autoridades locales en el ámbito turístico se ha centrado tradicionalmente en la promoción y en el desarrollo físico de la actividad en su término municipal, la provisión de las infraestructuras básicas que acompañan la urbanización, el mantenimiento de los elementos culturales locales y la promoción. No debe olvidarse que es la administración local la que realiza el planeamiento urbano, la que concede licencias, tanto para la construcción como para la apertura de nuevas actividades, etc.

La escala local es una oportunidad para la gestión y control directo de los destinos (Marchena:2006). En definitiva, el verdadero producto turístico final es de escala local y de fuerte responsabilidad municipal.

Es decir, el turista se desplaza a su destino para consumir: su entorno, sus recursos turísticos, sus servicios e infraestructuras públicas, los establecimientos turísticos y generales, su cultura, su gente. La suma agregada de estos factores configura el producto turístico. La escala local presenta, por tanto, un alto nivel de adecuación para el desarrollo de la producción y la gestión turística. Las oportunidades de gestión y de control directo de destinos y procesos productivos, la flexibilidad y posibilidades de rectificación que ofrece y la participación social que puede generar la administración local, son razones más que suficientes para destacar su idoneidad y posibilidades de éxito en los procesos de desarrollo turístico (Marchena: 2006).

Evolución del marco normativo y organizacional de la administración pública nacional de turismo

En nuestro país, el primer texto relacionado con la normativa de la administración pública nacional de turismo, lo constituye la Ley N° 9.133 del 17 de noviembre de 1933. El profesor Arturo Bentancourt¹², nos habla del “rol pionero de Estado Uruguayo en la región” ya que Brasil y Argentina recién tres años más tarde instauran organismos similares a los ensayados por Uruguay. Con el citado decreto se crea la Comisión Nacional de Turismo, órgano desconcentrado que funcionaba en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, e integrado por cuatro miembros del Cuerpo Legislativo, un representante del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, uno del Ministerio de Industria, Energía y Minería, uno del directorio del Banco de la República y otro del Consejo de Salud Pública. Estaba integrado además por representantes del sector privado, con vinculación en turismo y designados por el Poder Ejecutivo. La proporción de la Comisión quedaba integrada por dos quintos de representantes oficiales y tres quintos de representantes

¹²

www.pensandoturismo.com La Organización de la Actividad Turística en Uruguay (II). El Estado Timón.

privados. Los cometidos fundamentales eran proporcionar la unificación de precios de los servicios turísticos, controlar la aplicación de las tarifas de los servicios turísticos, proyectar acciones de mejoramiento e intensificación del turismo, fomentar el desarrollo de la industria hotelera y del transporte y propiciar leyes y decretos al respecto. Además se le asignaba la misión de realizar propaganda dentro y fuera del país, acordar con las empresas la fijación de tarifas y mejoramiento de servicios, organizar anualmente el programa de fiestas y atracciones con la colaboración de las Intendencias y las demás entidades, preparar de acuerdo con la Dirección General de Estadísticas, las estadísticas de los viajeros que visitan cada centro turístico y fomentar la instrucción profesional, turística y hotelera de los viajes. Esta Comisión podía imponer sanciones a los infractores: multas, y en caso de reincidencia, clausura de las actividades. Por el Decreto Ley N° 10.262 del 29 de octubre de 1942 y a los efectos de agilizar la gestión de la Comisión, redujo a 5 el número de sus miembros. No obstante, continuó dentro de la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores y permanecieron incambiados sus cometidos y poderes jurídicos. La modificación del número de integrantes, implica también una derogación del principio de representación mixta: oficial y privado (Duran Martínez:1979). Luego, por la Constitución de 1967, a través de una disposición transitoria (letra E), se crea el Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Turismo. El turismo adquiere así jerarquía ministerial y se lo vincula, al menos en lo orgánico, con los de transportes y comunicaciones. La Comisión Nacional de Turismo pasa a depender del citado Ministerio así como se prevé que el Poder Ejecutivo pueda delegar atribuciones en ella para asegurar la eficacia y continuidad del cumplimiento de los servicios. El Decreto N° 532/968 del 17 de agosto de 1967, le confiere a la Comisión Nacional de Turismo, cometidos de asesoramiento y siempre a requerimiento del Ministro. Los únicos cometidos de asesoramiento serían los de:

a) organizar congresos, conferencias, concursos, ferias o eventos similares que promuevan el desarrollo del turismo;

b) asumir la representación protocolar del Ministerio en dichos eventos; y

c) propiciar medidas conducentes a una correcta educación de la sociedad para el mejor tratamiento de los turistas.

A través del artículo 539 de la Ley N° 13.640 del 26 de diciembre de 1967, se crea la Dirección Nacional de Turismo (Programa 9.09) como una Unidad Ejecutora del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo. Por el Artículo 124 de la Ley N° 13.737 del 9 de enero de 1969 se le asigna exclusivamente funciones de asesoramiento, previéndose que el Poder Ejecutivo pueda ampliar sus cometidos. A través del Decreto N° 428/969 del 2 de setiembre de 1969, se declara de interés nacional el desarrollo del turismo hacia el país y la solución de los problemas con él vinculados, otorgándosele el máximo apoyo dentro de los planes inmediatos del gobierno. El Decreto N° 574/974 del 12 de julio de 1974, y dado que “al reunir el citado Ministerio (de Transporte, Comunicaciones y Turismo) materias tan diversas, no pudo adquirir una organización interna que posibilitara su funcionamiento unificado y eficaz” (Durán Martínez:1979; 24), se le atribuyen al Ministerio de Industria y Energía (ex-Industria y Comercio) la materia turística. El artículo 8, de dicho decreto establece (ídem): “Al Ministerio de Industria y Energía corresponde lo concerniente a: la política Nacional de la industria, de las fuentes de energía y del turismo; las cuestiones referidas a la industria, a la energía, a los combustibles y al turismo, y lo que se relacione con ello en materias atribuidas a otros Ministerios; el fomento de las industrias y del turismo y desarrollo de las fuentes de energía; el régimen, coordinación y contralor del turismo; fomento del turismo hacia el Uruguay y dentro de él; agencias de viajes y organizaciones promotoras del turismo; alojamiento y atención del turista; desarrollo de la industria hotelera y afines y zonas turísticas.

Sucesivamente, por el Decreto 575/974 se pasa al Ministerio de Industria y Energía el Programa 9.09 del ex Inciso 9, Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, “Asesoramiento en la formulación de la política, coordinación y supervisión del turismo” cuya Unidad Ejecutora es la Dirección Nacional de Turismo. Antes de finalizar el año 1974, nuestro país promulga la Ley de Turismo, mediante el Decreto Ley 14.335 del 23 de diciembre. En ella se declara al turismo como una actividad de interés público y como factor de desarrollo económico y social.

Más tarde, en 1979 se aprueba el Código de Aguas de nuestro país, en donde en su capítulo VI se establecen criterios para las aguas subterráneas. El mismo año, se promulga el Decreto 253/79 en donde se aprueban normas para prevenir la contaminación ambiental mediante el control de las aguas. En su artículo 3º se clasifican las aguas según su uso, en donde la clase 2.b) corresponde a aguas destinadas a recreación por contacto directo con el cuerpo humano (se establecen parámetros y estándares de medición). Este sería el caso que rige para las aguas termales.

En 1986 por Ley N° 15.851 (del 24 de diciembre), se aprueban normas para asegurar el funcionamiento de los servicios estatales. Específicamente en los artículos comprendidos entre el 83 y el 87 se crea el Ministerio de Turismo y se le asignan cometidos. Para Bentancourt (2006) “se arribó a la creación de un Ministerio específico del ramo, a modo de culminación en la labor del Estado timonel. Heredero de los cometidos, el personal y los bienes de la antigua oficina, trazaría una política nacional de turismo que fomentó la actividad sobre todo por medio de exoneraciones, créditos y legislación”. En 2000 nuestro país vuelve a ser pionero en la región al promulgarse el Decreto 214/00 que aprueba el “Plan de Gestión del Acuífero Infrabasáltico Guaraní en territorio de la República Oriental del Uruguay”. Del Acuífero Guaraní proviene el agua termal, por lo que este decreto resulta un instrumento

clave para la sostenibilidad del recurso, ya que se establecen criterios para las perforaciones, permisos, regímenes de extracción, usos y controles. Posteriormente en el año 2004, se reglamenta a través del Decreto 86/04 lo relativo a las Normas Técnicas Constructivas de pozos perforados para la captación de aguas subterráneas.

Administración Turística Nacional: Referencias básicas de su evolución¹³

1933	Se crea la Comisión Nacional de Turismo
1967	Creación del Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Turismo. Creación de la Dirección Nacional de Turismo en la órbita del Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Turismo (sustituye a la Comisión Nacional de Turismo)
1974	La Dirección Nacional de Turismo pasa a la órbita del Ministerio de Industria y Energía
1986	Creación del Ministerio de Turismo
2005	Creación del Ministerio de Turismo y Deportes

Finalmente en 2005 el Ministerio de Turismo se fusiona con el Ministerio de Deporte dando lugar a la institucionalidad que hoy se verifica: “Ministerio de Turismo y Deporte”. Dicha fusión está siendo cuestionada por las actuales autoridades que ya cuentan con un proyecto preparado, al menos para generar un Ministerio de Turismo separado del de Deporte.

Evolución del marco institucional del turismo en el departamento de Paysandú.

En 1949 se constituyó la Comisión Departamental de Fiestas y

¹³ Fuente: Elaboración a partir de diversas fuentes documentales y legislativas

Turismo en Paysandú. El diario El Telégrafo publicó el 31 de agosto de ese año que “con la creación de la mencionada comisión, se cumple con un pedido formulado insistentemente, a fin de fomentar el turismo en esta región”. Entre los temas de la agenda de la comisión, se incluyó la realización de actividades culturales y la elaboración de un registro de hoteles, restaurantes, pensiones, etc. También presentó mociones para que Paysandú fuera declarada ciudad de turismo y solicitó a la Comisión Nacional de Turismo una contribución pecuniaria argumentando que no era posible que los recursos fueran destinados solamente para el Este del país, según consta en El Telégrafo en su edición del 6 de noviembre de 1949. También se interesó por temas como la expropiación de los bosques de Rincón de Pérez en las confluencia de los ríos Queguay chico y grande, fomentó la Meseta de Artigas como lugar turístico y su objetivo más importante fue lograr “la creación de un centro turístico en la cascada del Queguay” (El Telegrafo:13/06/50), objetivo que no se concretó.

Para 1964 y con motivo de realizarse en Paysandú la Exposición Feria Internacional del Río Uruguay, se colocó en la misma una caseta de información turística. Luego de finalizada la feria, se trasladó la caseta a la plaza Constitución (en pleno centro de la ciudad) con la misma finalidad. En la misma zona estratégica de la ciudad, actualmente sigue funcionando, en otro edificio, el área de información turística de la Dirección de Turismo de Paysandú.

El turismo se incorpora a la Administración Departamental formalmente en 1972. En el presupuesto de ese año, aparece la Oficina de Turismo, dependiendo directamente del Intendente como una unidad ejecutora. La misma aparece en el presupuesto pero sin que se consignen objetivos, ya que en esa época, el presupuesto solo incluía aspectos financieros.

Con la Modificación Presupuestal de 1978, fueron creados los Departamentos en la estructura orgánica de la Intendencia de Paysandú.

Uno de ellos fue el Departamento de Administración, del cual pasaron a depender jerárquicamente la Dirección de Turismo y Termas de Guaviyú. Ese mismo año se crean los cargo de Director de Turismo y el de Administrador de Termas de Guaviyú y se establece en el presupuesto contratar a cuatro funcionarios para desempeñarse como informantes turísticos.

No obstante, aún no se establecían objetivos y metas en el presupuesto; la situación recién cambiaría en el ejercicio presupuestal del período 1990-1994. Durante el mismo, los objetivos y metas planteados pasaban por incrementar el desarrollo turístico del departamento, lograr financiamiento para obras, brindar capacitación al personal, confeccionar material informativo y promocionar el turismo social. Para los centros termales, el principal objetivo establecido en el presupuesto era aumentar la capacidad locativa, y en particular para Termas de Guaviyú se aspiraba concretarlo mediante la construcción de cabañas, un hotel y la adecuación de la zona de camping. También para este centro termal un objetivo era construir una nueva entrada (Diario Oficial: 22/02/91).

El ejercicio 1995-1999 establece para la Dirección de Turismo mayor énfasis en las inversiones públicas y privadas. Es así que el primer objetivo y fundamental fue “llevar adelante la implementación de un Plan Director de las áreas turísticas del departamento con el fin de incrementar el desarrollo turístico mediante el impulso de proyectos oficiales, como así también buscar mayor participación del inversor privado” (Diario Oficial: 09/02/1996; 1090-A). Además se mantienen objetivos como la capacitación de personal, la confección de materiales informativos y la ampliación de la oferta de alojamiento para los centros termales. Como nuevas metas se plantea desarrollar las modalidades de turismo ecológico, histórico, etc, impulsar el desarrollo de otras zonas, tales como la Meseta de Artigas, las islas del río Uruguay, y el Saladero Guaviyú entre otras, y el ordenamiento racional de la planifi-

cación urbana para los centros termales. En el caso de Termas de Guaviyú se proyecta la inversión en una piscina cerrada con financiamiento del Estado y por el mecanismo de concesión de obra pública.

En 2001, la Dirección de Turismo pasa a depender del Departamento de Promoción y Desarrollo. Las metas y objetivos planteados por la Dirección de Turismo en el Presupuesto Quinquenal de 2001-2005 se centraban en la promoción de planes, programas y proyectos de inversión pública y privada, adecuando el marco normativo departamental, promoviendo la atracción de inversión privada, potenciando la oferta de servicios de calidad y aumentando la diversidad de emprendimientos, de acuerdo a la demanda del mercado regional. También aparece planteado, por primera vez, el tema del empleo (femenino y juvenil), la integración productiva, la vinculación con la infraestructura turística (caminería) y una mención al rol de la Intendencia en el tema turismo. “La Dirección actuará como gestora y facilitadora de planes, programas y proyectos, de agroturismo, ecoturismo, turismo histórico, termal e insular armonizando los intereses públicos y privados a través de la legislación nacional y departamental”, dice la propuesta presupuestal. En cuanto a los objetivos para el Turismo Termal se propone: “Fomentar el desarrollo del turismo termal a través del Plan de Regulación y Desarrollo de Centros Termales, que potencie el crecimiento equilibrado de la inversión privada y pública, como medios de generación de empleos directos e indirectos”. Es un objetivo nuevamente para los centros termales la ampliación de la capacidad de alojamiento y se plantea la necesidad de diversificar en la oferta de servicios (complejos de atención a la salud, parques infantiles, etc).

El primer gobierno de izquierda en el departamento de Paysandú asume en 2005. Para éste, “la actividad turística debe ser concebida en todo momento como un medio, no como un fin en sí mismo, que puede coadyuvar junto con otras actividades a la consecución de mayores niveles de desarrollo económico y social de la población local” (Presu-

puesto 2005-2010, Dirección de Turismo de Paysandú). Entiende además que la Intendencia debe asumir el rol de promoción, de impulsar el desarrollo y de articulador de iniciativas entre el propio gobierno departamental, los distintos niveles de la Administración pública nacional, los actores privados locales y externos y debe representar y coordinar las iniciativas con la comunidad local. En definitiva, “debe generar el marco y garantizar las condiciones que favorezcan el desarrollo turístico sostenible de un territorio concreto” (Presupuesto 2005-2010, Dirección de Turismo de Paysandú). Lo anterior sustenta conceptual y políticamente el accionar de la Dirección de Turismo de la Intendencia de Paysandú y está plasmado en su Presupuesto Departamental 2006-2010 siendo ésta la primera vez que se hace de forma explícita un compromiso político con el desarrollo local y el desarrollo turístico sostenible.

También es la primera vez que la política pública de turismo se sustenta en líneas estratégicas y sus respectivos programas de acciones y proyectos. En el caso de los centros termales, y en particular para Guaviyú, las líneas de acción son:

- 1)** preservación del recurso agua termal (uso racional) y desarrollo sostenible de los centros termales;
- 2)** ordenamiento territorial de los centros termales (planes de regulación);
- 3)** organización de los centros termales (RRHH, competencias, descentralización);
- 4)** desarrollo de infraestructura básica y mejora del equipamiento turístico;
- 5)** integración regional (región termal)

Administración Turística Departamental (Paysandú): Referencias básicas de su evolución

1949	Creación de la Comisión Departamental de Fiestas y Turismo de Paysandú
1964	Primera oficina de información turística
1972	El turismo se incorpora a la administración departamental dependiendo jerárquicamente del intendente
1978	Se crean los departamentos en el organigrama de la Intendencia. La Dirección de Turismo y Termas de Guaviyú pasan a depender del Departamento de Administración. Se crea el cargo de director de Turismo y el de administrador de Termas de Guaviyú.
2001	La Dirección de Turismo y Termas de Guaviyú pasan a depender del departamento de Promoción y Desarrollo

Fuente: Elaboración a partir de diversas fuentes documentales y legislativas

Programas, proyectos y estudios para el Centro Termal Guaviyú

El estudio “Siete pasos para acelerar el turismo en Uruguay, Washington D.C., Noviembre de 1972”, realizado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), Clement-Smith Inc., fue el primero realizado en el país que incluyó a las termas. Tuvo el propósito de señalar pistas sobre cómo Uruguay podría “extender su temporada turística”. Entre otras acciones propuso la ayuda para financiar el mejoramiento y el desarrollo de la infraestructura turística. La recomendación se refería a la mejora y construcción de nuevos hoteles si se lograba extender la temporada turística más allá de los seis meses de verano. Entre las opciones se señalaba a las zonas termales de Paysandú y Salto, donde

podría explotarse una temporada de 12 meses, con un mercado totalmente nuevo.

En la época en que se realizó el estudio, el gobierno incluyó la zona de baños termales dentro del sistema de prioridades. “La zona de baños termales, a largo plazo, debe explotarse” dado que “constituye la única zona en el Uruguay con un potencial de gran actividad en la temporada baja”, establecía el informe. En 1973, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del Uruguay presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 e incluyó recomendaciones de acción referentes a inversión pública y privada, alojamientos turísticos, política crediticia, promoción y aspectos institucionales y formación profesional para la región hidrotermal del Noroeste: Termas de Arapey, Dayman y Guaviyú. Este estudio constituye la primera referencia en un programa oficial, con recomendaciones de acción para la zona termal.

Ballefín Galeano (1974) en su “Informe sobre el sector turismo”, señalaba la conveniencia e importancia del desarrollo del turismo termal e identificaba, entre otros posibles proyectos concretos, proyectos de inversión para desarrollo del turismo termal. El Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay, elaborado por la CICATUR-OEA en el año 1978, además de constituir el primer plan de turismo para nuestro país, incluye importantes referencias concretas para la zona termal. Destacaba a las termas como un atractivo de interés regional (Argentina, Brasil, Chile y Paraguay) que captaba una porción del mercado regional muy inferior a sus posibilidades. Sobre la estructura turística de las zonas de Salto y Paysandú, señaló, el carácter incipiente de su desarrollo y el comportamiento de las termas más como centros de recreación de las poblaciones cercanas que como estaciones termales. Entonces, sólo Arapey recibía flujos turísticos propiamente dichos, de cierta envergadura, pero la principal motivación continuaba siendo el descanso y el esparcimiento. Por ello, dentro de la programación de la estrategia de desarrollo turístico, la misión CICATUR- OEA consideró necesario es-

tudiar en profundidad la zona de termas (junto con las zonas de Colonia y Montevideo) para evaluar las posibilidades de diversificar la oferta y ampliar la temporada frente a las zonas balnearias cuyo funcionamiento y potencial turístico eran mejor conocidos en términos generales, a pesar de que requerían estudios en profundidad.

En el análisis de la oferta el informe identifica las tres zonas (refiriéndose a Termas, Colonia y Montevideo) cuyo potencial turístico no estaba evaluado y sobre los que existían, por tanto, expectativas no fundamentadas en el conocimiento sistematizado de sus respectivas situaciones y perspectivas. “Las tres zonas poseen atractivos que no están basados principalmente en las playas, y que por tanto podrían explotarse en temporadas más extensas. Además, su proximidad a los mercados de Buenos Aires, Centro y Litoral Argentino, acrecentada por los puentes internacionales, las colocaba en una situación favorable para su desarrollo turístico” (OEA-CICATUR:1978).

Estas situaciones llevaron a la misión a profundizar el análisis y delinear una estrategia específica para la zona termal que incluyó los siguientes lineamientos:

- Centrar los máximos esfuerzos, en una primera etapa, en el desarrollo de las Termas de Arapey, manteniendo su actual imagen de centro de esparcimiento y reforzando la de centro curativo, poniendo de manifiesto sus condiciones climáticas y paisajísticas. Estos esfuerzos permitirían incrementar el turismo de larga estadía, tanto vacacional como el turismo curativo, y a la vez permitirían recibir a la demanda de estadía corta y de recreación, pudiendo captar por otra parte un sector de los itinerantes.

- Para el caso de Guaviyú, se estableció la meta de incrementar paulatinamente los servicios, centrándose en el corto plazo en la captación del turismo de estadía corta y de recreación. Una vez consolidado Arapey, se reforzaría Guaviyú, preparándolo para recibir turismo de estadía larga.

Y en su propuesta tentativa para estructurar el funcionamiento se indica:

- Principal centro receptor del turismo de estadía larga vacacional y curativo: Termas de Arapey.
- Centros receptivos del turismo de estadía corta: Termas del Arapey y de Guaviyú.
- Centros de servicios receptores del turismo itinerante: Salto, Paysandú y Termas del Arapey.
- Centro de recreación de las poblaciones locales: Termas de Arapey, Dayman y Guaviyú.
- Elemento vial estructurador de la zona: Ruta N° 3. Principales accesos a la zona: desde Argentina por el Puente Internacional Paysandú-Colón y la Represa de Salto Grande; desde Brasil por ruta 3 desde Bella Unión o por ruta 30 desde Artigas; y desde Montevideo por ruta 3 (principal centro emisor del turismo).

Con posterioridad a la misión CICATUR-OEA, el Instituto de Teoría del Urbanismo (ITU:1978) de la Facultad de Arquitectura, elaboró el “Quinto avance respecto a normas sobre usos del espacio en el sector Oriental del área de Salto Grande”. Allí se proponía para el caso de Guaviyú, “una estructura interna sectorizada, que permita el libre desarrollo de las distintas actividades, y que prevea, además, un sistema adecuado de crecimiento así como una adecuación entre las edificaciones y el paisaje natural y una forestación complementaria”. Por otra parte, se insistía en los lineamientos generales de la estrategia propuesta por OEA- CICATUR.

En 1980 una misión de apoyo sectorial de la Organización Mundial del Turismo, recomendó a las autoridades de nuestro país tomar asistencia técnica sobre termalismo. De esta manera, en 1981 nuestro país tuvo el primer informe técnico específico sobre termalismo. István Fluck, principal de la Misión de Apoyo Sectorial de la Organización Mundial del Turismo, tituló su trabajo: “Los Recursos Termales en Uruguay”,

donde planteaba como principales recomendaciones:

- Aclarar la situación jurídica de uso de las aguas termales.
- Crear un organismo responsable del control y de la coordinación del desarrollo de los centros termales.
- Completar los planes de ordenación territorial.
- Mejorar las posibilidades de acceso a las estaciones termales.
- Incrementar las campañas de promoción y publicidad.
- Proceder a la formación de expertos en balneología y personal conexo.

Otra misión de apoyo sectorial de la OMT, esta vez en el año 1984 y liderada por Jacques Terrier, definió en su informe final que las estaciones termales de Arapey y Guaviyú son prioritarias en su desarrollo, sobre todo a causa del caudal de sus captaciones de agua termal y en relación a la infraestructura y demanda en ellas existentes. En función de ello, en 1985 se elaboró para nuestro país un estudio por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la OMT. El trabajo estudio denominado “Expansión de las estaciones Termales de Arapey y Guaviyú”. Tiene la particularidad de ser el primero que definió lineamientos estratégicos y acciones concretas para ambos centros y con la coherencia de plantear objetivos, lineamientos y acciones sinérgicas. Como objetivo general para la expansión de los centros termales de Arapey y Guaviyú, el estudio establecía la necesidad de incrementar la demanda interna y externa aprovechando al máximo la infraestructura existente y la que se proyectara a corto plazo para:

- a)** aumentar el flujo turístico en los períodos en que todavía son bajas las tasas de ocupación;
- b)** prolongar las estancias medias del turismo de estadía corta;
- c)** motivar la estancia del turismo itinerante de circuitos y del turismo de paso.
- d)** fomentar el turismo recreacional.

Todo ello en base, según el informe, a los requerimientos de la

demanda que mayoritariamente serían, a medio plazo, de tipo preventivo-vacacional. Para dar cumplimiento al objetivo general planteado, la estrategia definida fue:

- aumentar la capacidad de alojamiento hotelero y de calidad de los servicios ofrecidos en Arapey y creación de alojamiento hotelero en Guaviyú.
- mejora del equipamiento parahotelero existente y gradual aumento del parque inmobiliario.
- acondicionamiento y ordenación de las zonas de acampada.
- complementación de las instalaciones termales existentes.
- aumento y diversificación de los atractivos e instalaciones complementarias al binomio recurso termal-alojamiento.
- promoción sostenida en el interior y exterior.
- racionalización de los modos de gestión y comercialización.
- arbitraje de los mecanismos legales, financieros y fiscales para estimular la inversión privada y participación de ésta en la promoción, gestión y comercialización de los centros.

En sintonía con el objetivo general la estrategia planteada definió las siguientes acciones específicas:

a) política general, económica y turística –por ejemplo disponibilidad de recursos por parte de la Dirección Nacional de Turismo (Dina-tur)-- para promoción, modificaciones legales para permitir concesiones de parcelas en los predios fiscales a un plazo de 25 años para la construcción y explotación de alojamientos parahoteleros y de un mínimo de 30 años para alojamientos hoteleros, facilitación y agilización de los trámites aduaneros en los puentes internacionales sobre el Río Uruguay y en los pasos fronterizos con Brasil, entre otras;

b) política turística departamental (coordinación de la política para Arapey y Guaviyú a través de un organismo mixto con representación de las autoridades de los departamentos de Salto y Paysandú, inte-

gración de la política turística termal uruguaya con la explotación de los recursos turísticos litorales argentino- uruguayos, disponibilidad de recursos por parte de las Intendencias para promoción, coparticipación en la gestión, promoción y comercialización con el sector privado implicado);

c) obras públicas y señalizaciones (acondicionamiento de los tramos viarios no pavimentados en las rutas de acceso más directo a Arapey desde los pasos fronterizos de Artigas y Rivera, programa de señalamiento vial y turístico a lo largo de toda la Ruta 3, en los ramales de conexión a la red nacional desde los puentes internacionales sobre el río Uruguay, en la ciudad de Colonia del Sacramento, en las Rutas 1 y 2 en las entradas al país desde todos los pasos fronterizos con Brasil);

d) centros de información, reservas y contratación con miras al turismo individual en los ramales de conexión de los puentes internacionales con la red viaria nacional, en las ciudades de Punta del Este, Colonia, Bella Unión, Artigas y Rivera, y un centro de mayor entidad en Montevideo. Todo ello con independencia, pero en coordinación con el trabajo que desarrollen las agencias de viajes, instalar centros del mismo tipo, o establecer acuerdos con agentes de viajes locales, como mínimo en Buenos Aires, Rosario, Concordia, Colón y Córdoba, en Argentina, y en Porto Alegre y Sao Paulo en Brasil;

e) promoción y comercialización (los mecanismos de comercialización deberán ir adaptándose a las condiciones cambiantes del mercado y a la materialización de los nuevos proyectos que, a largo plazo y más allá de los que se plantean en el informe, vayan aumentando la capacidad locativa y las instalaciones complementarias en ambos centros termales, influyendo así en las propias condiciones y expectativas de dicho mercado. Deberá implementarse a plazo inmediato la política de integración comercial y promocional entre Salto- Arapey y Concordia, y Paysandú- Guaviyú y Colón).

El mismo informe planteó para el caso de Guaviyú las siguientes acciones específicas (OMT- PNUD:1985):

a) Infraestructuras básicas de las zonas residenciales existentes y previstas --incluidas las zonas de acampada--: ejecutar red básicas de saneamiento y pluviales de las zonas residenciales actuales y previstas, incluida la red básica subterránea de suministro de energía eléctrica y agua potable.

b) Red viaria y estacionamientos (pavimentación de la vía rodada apeadero AFE en el tramo que todavía no lo está, ejecutar y pavimentar vía-anillo zona camping sur y reserva de suelo para futura expansión hotelera, pavimentar vía acceso a zona de expansión y reserva para moteles y bungalows, ejecutar vía de conexión desde la anterior a zona de servicios propuesta, ejecutar conexión entre ella y actual acceso a moteles. Su uso y el de la red interior debe ser exclusivo para los residentes en ellos, tratamiento peatonal y de jardines de todas las zonas de integración entre ubicación del hotel a construir, piscina cerrada y centro termal y zona comercial, para generar en trono a las piscinas un gran espacio peatonal, tratamiento de sendas y veredas peatonales complementarias. Tanto las nuevas vías cuya apertura se propone, como el resto del viario rodado existente y que permanece como tal en el reordenamiento del tráfico interno que se propone, deberán contar con acerado de anchura adecuada.

c) Incremento y mejora de la capacidad de alojamiento: construcción de un hotel de 100 habitaciones, construcción de nuevos moteles y bungalows con piletas termales individuales hasta completar --junto con las hoteleras previstas-- una capacidad de 600 plazas, mejorar el equipamiento interior y ajuar de los moteles existentes.

d) Zonas de acampadas: ordenación parcelaria y regulación zonal en el sentido de la especialización espacial en áreas para carpas solas, carpas y automóviles y casas rodantes-caravaning (temporalmente, en las épocas de mayor afluencia, se podrá permitir la acampada libre

en áreas periféricas de las zonas ordenadas), realización de obras de nivelación, drenaje, pavimentación rodada y peatonal, instalación de puntos de toma de energía eléctrica y agua potable, iluminación y aumento de los gabinetes higiénicos y lavaderos como mínimo según establece el Proyecto de decreto de regulación de zonas de acampada.

e) Piscina cubierta (construcción de una piscina cubierta integrada a las instalaciones termales existentes).

f) Comunicaciones y transportes: instalación de una Terminal de autobuses de línea y playa de estacionamiento para autobuses de servicio discrecional, servicio de transporte interno, con vehículos de dimensiones reducidas y muy decorativas, preferentemente de tracción animal, desde Terminal de autobuses y apeadero de AFE hasta los alojamientos, instalación de una oficina de Correos y servicio de reparto de correspondencia, instalación de telediscado internacional y telex en el/ los alojamientos hoteleros. La actual pista de aterrizaje para avionetas debe ser simplemente mantenida en sus actuales condiciones de servicio, ya que a medio plazo se deberá reubicar en terrenos fuera del actual predio.

g) Señalización interna (programa de señalización interna que, a través de una simbología y textos apropiados, oriente al usuario espacialmente y respecto a normas y sugerencias para la utilización de piscinas y tiempos de baño adecuados, y coadyuve a la ambientación y personalización física del centro termal).

h) Equipamiento complementario (Deportivo: se propone la ubicación de un campo de golf de 18 hoyos en terrenos fuera del actual predio al oeste de la vía férrea. El campo de fútbol, que desaparece por la nueva ordenación propuesta, deberá ser reubicado en la zona deportiva situada al oeste de las actuales instalaciones termales y residenciales. Recreativo: Salón multiuso con capacidad para 300 personas, ampliación del actual parque de juegos infantiles, estancia para celebración de fiestas gauchas y alquiler de caballos, alquiler de bicicletas,

biblioteca y sala de lectura).

i) Servicios y Administración (local para administración- recepción- información, vivienda para médico y dispensario, lavandería industrial centralizada, nuevas viviendas para personal)

j) Programa de forestación (con especies autóctonas, frutales y de hoja caduca. Debe incrementarse la forestación existente en la ribera norte del arroyo Guaviyú, en toda el área comprendida entre él y las zonas de acampada, reserva hotelera, hotel a construir y espacio termal peatonal central. Dicha área deberá ser especialmente protegida y tratada de forma que constituya un verdadero parque forestal susceptible, además, de ampliación si se adquieren, expropian, permutan o se consigue la cesión de los terrenos públicos ocupados por una excepcional masa forestal en la ribera sur del arroyo. Con especies de crecimiento rápido debe forestarse una franja de protección a lo largo de los límites Este y Oeste del actual predio).

Nuevamente en 1988, se elabora un programa de desarrollo para la zona termal. Es el Programa de Desarrollo Turístico de las Termas del Litoral del Uruguay, realizado por Hidrosud Sociedad de Consultores (1988). El programa se concibió con los objetivos de reducir la marcada estacionalidad del turismo receptivo en el país y desarrollar nuevos atractivos que desconcentraran regionalmente las zonas turísticas de mayor explotación en ese entonces. Como valor diferencial a los anteriores estudios, el de Hidrosud profundizó los estudios de la demanda a las termas, así como diagnóstico los caudales de las perforaciones termales.

Destacan nuevamente las limitaciones y carencias en las plantas turísticas de Guaviyú y Arapey, a pesar de que en estudios anteriores se habían formulado estudios concretos y completos de prefactibilidad para la ampliación de equipamientos e instalaciones. De hecho, en el punto 15 de sus conclusiones establecen que “el desarrollo de las termas no estaba limitado por el lado de la demanda, sino por carencias

en la oferta” (Hidrosud:1988;543). El programa estableció además una estrategia de especialización para cada terma. En base a su demanda y a criterios territoriales y urbanísticos, a Guaviyú se le asignó la categoría de Centro Poblado Termal, de paso, receptor de la demanda de ingresos medios del mercado regional y nacional, a la recreación, descanso y salud, captador del turismo itinerante de circuito y apropiado enclave para el turismo itinerante pasante.

En 1997 es aprobado por la Junta Departamental de Paysandú el Plan de Regulación del Centro Termal Guaviyú (Decreto 2802/97). El mismo ya fue analizado en el capítulo 2.1.

Otro programa de Turismo se elaboró para Paysandú en el año 1999, con una serie de perfiles de proyectos de inversión para Termas de Guaviyú y en el marco de un Plan Estratégico de Desarrollo Paysandú al 2015 (conocido por PED 2015). Estos perfiles de proyectos presentados para el centro termal fueron:

Nº	Denominación	Sector Económico	Ubicación
P02	APPART HOTEL (con piscina termal)	Turismo	Termas de Guaviyú
P03	CLUB VACACIONAL TERMAL	Turismo	Termas de Guaviyú
P04	SEMANA TERMAL	Turismo	Termas de Guaviyú
P05	GRAN HOTEL con piscina termal	Turismo	Termas de Guaviyú
P06	AGROTURISMO	Turismo	Pays, T.G
P08	CENTRO RECREATIVO INFANTIL Y JUVENIL	Turismo	Pays, T.G

Perfiles de proyectos presentados para Termas de Guaviyú (PED 2015)

Como se puede apreciar, existía un componente fundamental en la inversión en Planta Turística. También el programa, estableció las bases para un estudio de prefactibilidad de un Plan de Desarrollo Turístico en el departamento de Paysandú. En este proyecto se plantean los

antecedentes del estudio a realizar que hacen mención a la importancia del sector turismo en el desarrollo del departamento, basado en las potencialidades que posee Paysandú, especialmente en la modalidad del turismo termal, y en el incipiente nivel de desarrollo de esa actividad en el momento actual. Los objetivos a alcanzar consistían en elaborar un plan de desarrollo que constituya el marco general para el desarrollo de inversiones privadas y públicas en el departamento. Se buscará mejorar el conocimiento del potencial económico del departamento y avanzar en la creación de una identidad turística departamental. La metodología preveía que el estudio tendría dos etapas: la fase de identificación de alternativas de desarrollo turístico y la fase de promoción y desarrollo del plan. En la primer parte se identificarían proyectos turísticos, se prepararía una cartera de proyectos y se realizaría un análisis e identificación de la inversión pública complementaria a la privada. Finalmente, en la segunda fase se realizaría el apoyo a la realización de la gestión empresarial del plan, se elaboraría un plan de promoción, se propondrían lineamientos para la definición de programas y acciones de gestión de la Intendencia de Paysandú, se prepararían las bases para un programa de capacitación en turismo y se identificarían acciones futuras del programa de inversiones.

En 2001 la Intendencia de Paysandú encargó al economista Juan Carlos Píriz el estudio de “Evaluación y recomendaciones sobre los servicios turísticos Municipales”. El estudio, además de un riguroso diagnóstico de los centros termales municipales de Paysandú, estableció 7 proyectos y 148 acciones que se enmarcaban en lo siguientes conceptos (Píriz:2001;6):

a) la coyuntura actual se presenta especialmente oportuna (nueva administración municipal, proyectos en curso, expectativas y demandas de la población)

b) no existen razones económicas o sociales, para justificar la prestación de servicios turísticos de alojamiento por parte del sector

público, pero sí, existen razones estratégicas, para asegurar que el municipio disponga del recurso termal, y razones sociales, para que el municipio promueva y garantice el acceso a la recreación de la población.

c) la amplitud del espacio disponible en los complejos, permite que la contradicción planteada, en relación a la coexistencia de una oferta competitiva en el mercado, con expresiones de turismo popular, no sea insalvable

d) la forma de asegurar, un desarrollo turístico sustentable en el mercado en el largo plazo, es la generación de ventajas competitivas defendibles.

e) La implementación de transformaciones requiere de una actitud (convencimiento, motivación y disposición a vencer las resistencias) y una metodología (investigación, establecimiento de objetivos, planificación, ejecución, evaluación y control)".

De esa forma, los 7 proyectos formulados eran:

1. Planificación del Desarrollo Estratégico de los complejos turísticos de Termas de Guaviyú y Termas de Almirón
2. Fortalecimiento institucional del sector turístico municipal
3. Programa de concesión de servicios turísticos municipales a privados
4. Plan de marketing para los complejos termales de la municipales
5. Diseño de la imagen corporativa de la actividad turística en el departamento de Paysandú
6. Regulación y Desarrollo de Termas de Guaviyú
7. Regulación y Desarrollo de Termas de Almirón

Las acciones identificadas abarcaban áreas como: gestión, servicios, recursos humanos, precios, promoción y comercialización.

Como ya mencionamos en el capítulo 2.3, se concreta en 2005, por

primera vez en la historia de la política pública de turismo en Paysandú, un compromiso político con el desarrollo local y el desarrollo turístico sostenible.

También es la primera vez que la política pública de turismo se sustenta en líneas estratégicas y sus respectivos programas de acciones y proyectos, incluidos los centros termales.

Por último, en 2007 es aprobado el “Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos” aprobado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en etapa de implementación por parte del Ministerio de Turismo (2007 - 2011).

El programa contempla un componente para la región termal e implica asistencia técnica para la reingeniería de los servicios termales municipales y la implementación de un plan estratégico que contribuya al desarrollo sostenible de la actividad termal.

PROGRAMAS E INSTRUMENTOS DE LA POLITICA PUBLICA DE TURISMO PARA EL CENTRO TERMAL GUAVIYÚ (1957-2007)

Año	Programa y/o instrumento de la política pública	Características
1957	Inversión Nacional (Ancap)-Perforación pozo en Termas de Guaviyú	
1965	Compra de los predios de Termas de Guaviyú por parte de la Intendencia de Paysandú	

Año	Programa y/o instrumento de la política pública	Características
1972	Estudio “Siete pasos para acelerar el turismo en Uruguay (AID) Inversión Departamental – Primer entubamiento del pozo de Termas de Guaviyú	Ayuda y mejoramiento a la infraestructura (propuestas) Inversión financiada por la empresa de Paysandú, Azucarlito. La iniciativa fue del Intendente de la época
1973	Plan Nacional de Desarrollo 1973 - 1977 de la OPP	El plan hacía recomendaciones de acción referentes a inversión pública y privada, alojamientos turísticos, política crediticia, promoción y aspectos institucionales y formación profesional para la región hidrotermal del Noreste: Termas de Arapey, Dayman y Guaviyú. De esta forma se constituye en la primera referencia en un programa oficial, con recomendaciones de acción para la zona termal
1974	Ley 14335 - Ley de Turismo	Se declara que el turismo es una actividad de interés público, Competencias, Consejo Nacional de Turismo, Prestadores de Servicios Turísticos, Zonas de Desarrollo Turístico, Régimen Sancionatorio
1975	Inversión Nacional- Puente Internacional Gral. José Artigas (Paysandú- Colón)	El 10 de diciembre se concreto la unión física entre Uruguay y Argentina
1978	Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (OEA-CICATUR)	Primer plan de turismo del país, incluye importantes referencias para las termas por las posibilidades de ampliar la oferta y la temporada turística para el Uruguay
1979	Decreto Nacional 253/79 ART. 3º, Literal b) Aguas destinadas a recreación por contacto directo con el cuerpo humano	Preservación del medio ambiente. Normas para prevenir la contaminación ambiental, mediante el control de las aguas

Año	Programa y/o instrumento de la política pública	Características
1981	Informe de (OMT), “Los del Uruguay”	Primer informe de Termalismo en Uruguay
1985	Informe de Asistencia Técnica “Expansión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú” (PNUD- OMT)	Primer informe con lineamientos estratégicos y acciones concretas para las termas de Arapey y Guaviyú
1986	El espacio turístico uruguayo (Boullón, Roberto)	Lineamientos generales para los centros termales
1988	El informe de “Hidrosud Sociedad de Consultores”	Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay
1997	Decreto Departamental 2802/97, (Paysandú) Plan de Regulación del Centro Termal Guaviyú	
1999	Ley 16906. Interés Nacional, Promoción y Protección de Inversiones	Dictanse normas referidas a la declaración de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional
2000	Decreto Nac. 214 /00	El programa de turismo dejó definido una serie de perfiles de inversión de proyectos turísticos a desarrollar en el departamento de Paysandú, muchos de ellos vinculados a inversiones en planta turística para Guaviyú (Hotel, apart hotel, agroturismo, etc). Aprueba el “Plan de Gestión del Acuífero Infrabasáltico Guaraní en territorio de la República Oriental del Uruguay”

Año	Programa y/o instrumento de la política pública	Características
2001	Evaluación y recomendaciones sobre los servicios turísticos municipales-Intendencia de Paysandú. Informe del Ec. Juan Carlos Píriz	Plantea 7 proyectos (planificación estratégica de los centros termales, fortalecimiento institucional, concesión de servicios municipales, plan de marketing, regulación y desarrollo) y 148 acciones que abarcan áreas como: gestión, servicios, recursos humanos, precios, promoción y comercialización
2003	Decreto 175. Promoción y facilitación de proyectos turísticos.	Beneficios a los proyectos turísticos promovidos por la ley 16906
2004	Decreto Nac. 86/04	Reglamentación de Normas Técnicas Constructivas de pozos perforados para la captación de aguas subterráneas
2005	Inversión Departamental “Complejo de piscinas cerradas de Termas de Guaviyú”- Intendencia de Paysandú Circuitos Turísticos Integrados, Proyecto OEA/ AICD- MTD. Elaborado por el CLAEH- Programa de Desarrollo Local. Política de Desarrollo Turístico Sostenible de la Dirección de Turismo de la Intendencia de Paysandú	Queda inaugurada la obra física de la piscina (pero no en condiciones operativas). La misma fue inaugurada el día antes del cambio de gobierno, su proyecto había comenzado en el año 1997. Realiza un FODA para la zona termal y para cada centro termal. Plantea algunas recomendaciones. Establece lineamientos estratégicos para los Centros Termales Municipales: > Uso racional del recurso agua termal y Desarrollo Sostenible de los Centros Termales, > Ordenamiento Territorial de los Centros Termales (Cumplimiento y ajustes Planes de Regulación), > Organización de los Centros Termales (RRHH, Competencias, Descentralización), > Desarrollo de infraestructura básica y mejora del equipamiento turístico, > Integración regional (región termal)

Año	Programa y/o instrumento de la política pública	Características
2007	Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos del Uruguay (BID-MTD)	Uno de sus componentes es para la región termal “Reingeniería de los servicios turísticos municipales y elaboración de un plan regional”

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes documentales y legislativas.

Evolución de la política turística en el Centro Termal Guaviyú

La configuración de Termas de Guaviyú como destino turístico es el resultado de un proceso iniciado hace varias décadas, en el que se suceden cambios del papel de la administración pública en el turismo y por ende de la política pública de turismo.

Para la periodización de las políticas generalmente se utilizan criterios cronológicos y/o de inscripción en un determinado marco teórico. Para Moncayo Jiménez (2002) “la verdadera divisoria de aguas se encuentra en la crisis simultánea de la economía mundial y del Estado Keynesiano de Bienestar en los años setenta. Es a partir de dichas coyunturas que es claramente observable la transición de las políticas regionales de arriba-abajo, de corte keynesiano —con énfasis en la demanda y en la corrección de disparidades interregionales— hacia las políticas de abajo-arriba, de carácter descentralizado y enfocadas en la productividad endógena de las economías regionales y locales”. En la misma línea que plantea este autor, distinguiremos sólo dos generaciones de políticas para el Centro Termal Guaviyú: las anteriores y las posteriores al decenio de los noventa, admitiendo que en el interior de estas pueden identificarse algunas fases e incluso en la última puede identificarse una tercera generación. Si bien Moncayo Jiménez nos habla de una transición de políticas en los años setenta para América Latina, e incluso Gallicchio (2005) las ubica en los ochenta, en nuestro caso esta transición se comienza a visualizar en los noventa.

El análisis de las etapas de la política turística en Termas de Guaviyú, se complementa con el realizado de las etapas del turismo para el centro termal, es decir que política se instrumentó en cada etapa del turismo. La primera generación de políticas públicas de turismo las denominaremos de arriba-abajo. Van desde que se hizo la perforación hasta la década de los noventa. El rasgo más característico de las políticas de esta generación, según Moncayo Jiménez (2002), era

el acento en la intervención activa del Estado central, con miras a reducir las disparidades interregionales, tanto por razones de eficiencia macroeconómica como de equidad territorial. Gallicchio (2005:19) dice que “esta concepción de desarrollo implicó a su vez una práctica metodológica específica: los procesos de desarrollo regional debían partir de planes y, en un contexto aún marcado por el modelo keynesiano, esta planificación normativa debía partir desde los organismos del gobierno central”. Estos planes a su vez fueron diseñados con una fuerte lógica compensatoria hacia los territorios desfavorecidos, recurriendo principalmente al aporte exógeno de recursos y centrando en ello las estrategias más que en un análisis y aprovechamiento de los recursos locales (*idem*).

En nuestro caso de estudio, y como vimos en el capítulo 3.3, estas características se ven muy claras tanto en los informes generales de desarrollo turístico para nuestro país con capítulos para las termas, como los específicos de la zona termal (Recursos Termales del Uruguay: OMT; Expansión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú: OMT-PNUD; Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay: Hidrosud Sociedad de Consultores). En esta primera generación, se pueden distinguir además dos fases con características diferentes. Una primera que la denominaremos “crecimiento espontáneo”, desde 1957 hasta la década de los 80 -y caracterizado por intervenciones que eran iniciativas sin planificación- y que coincide con la etapa artesanal y el turismo industrial temprano para Termas de Guaviyú descritas en el capítulo 2. Una segunda fase de “planificación indicativa”, desde la década de los ochenta hasta los noventa, donde se comenzó a ejecutar lo que se había planteado en los informes nacionales. Comienza también la etapa del turismo industrial maduro en el centro termal.

La segunda generación de políticas públicas la denominaremos “de abajo- arriba”, y abarcan desde la década de los noventa hasta la fecha

en que fue realizado este trabajo (2007). Siguiendo a Moncayo Jiménez (2002), esta generación de políticas comienza a gestarse a partir de la crisis de crecimiento y productividad de los años 70 en los países centrales. Para lo primero, que se atribuyó al agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro, se recetó el Consenso de Washington, con las consecuencias conocidas, y para lo segundo, la fórmula de menos Estado- mejor Estado. Más recientemente, la globalización ha conducido a la adopción irrestricta del imperativo de la competitividad (Moncayo:2002:46). En este marco, las políticas intervencionistas fueron reemplazadas por procesos descentralizadores. En principio para aligerar al Estado nacional de responsabilidades que supuestamente podían ser mejor cumplidas por los niveles subnacionales (lógica de descentralización en un modelo neoliberal).

Posteriormente con el objetivo de sentar las bases para un desarrollo local competitivo, que permita asegurar la equidad social a nivel territorial, aumentar la participación política, y promover la eficiencia y la transparencia de las administraciones públicas (Moncayo:2002)

Los rasgos más característicos de esta generación de políticas (Moncayo:2002) pasan por una revalorización de los componentes territoriales del desarrollo; una mayor atención a las infraestructuras de punta (telecomunicaciones, finanzas, transporte internacional, etc.) a través de inversiones más selectivas, localizadas y de innovación tecnológica; a la incorporación de las teorías del capital social y criterios de sostenibilidad para construir proyectos consensuados de desarrollo regional y local. Por otra parte, es visible también el activismo de las entidades territoriales en materia de proyectos estratégicos y acciones concretas de desarrollo endógeno, así como también comienza a abrirse paso el ordenamiento territorial.

En Termas de Guaviyú, estas características comienzan a observarse en los objetivos planteados en diversos programas del gobierno departamental para el centro termal y, más recientemente en los linea-

mientos estratégicos. De hecho, la aparición de programas específicos para termas en los principios de la década del 90 (aunque muy elementales), marca una diferencia con los años anteriores que ni siquiera existían a este nivel de la administración pública.

Comienzan a plantearse también algunos aspectos referidos a impactos sociales, económicos y ambientales de la actividad turística, y se emplean instrumentos legislativos, económicos y financieros en pos del objetivo de maximización de los beneficios del turismo al bienestar de los residentes. Estas características se visualizan en instrumentos como el Plan de Regulación del Centro Termal (Decreto 2802/96), el Plan de Desarrollo Estratégico Paysandú 2015, los decretos Nacionales que aprueban el plan de manejo del sistema Acuífero Guaraní en nuestro país y el que reglamenta la construcción de pozo termales, los decretos nacionales de promoción de las inversiones turísticas y la Política de Desarrollo Turístico Sostenible de la Dirección de Turismo de Paysandú en el 2005. No obstante lo anterior, se puede apreciar que el incremento del número de visitantes, de la capacidad de alojamiento, la maximización del ingreso turístico, mejorar los niveles de renta, crear empleo y, en definitiva, conseguir el desarrollo económico del destino receptor, fueron objetivos que también estuvieron presentes de forma constante, aunque con mayor énfasis en algunos momentos. En esta fase es cuando adquiere mayor relevancia la política de producto turístico (producto termas).

En la segunda generación de políticas para termas de Guaviyú, podemos distinguir también dos fases. Una que denominaremos de política neoliberal (intenciones turísticas de gobierno) y coincide con los 15 años que estuvo en el gobierno el Partido Nacional (1990-2005). Es durante este período donde se plantea con mayor énfasis en las políticas, una mayor “intervención de la inversión privada”. En la práctica, se caracterizó por un repliegue del Estado. El resultado final fue una política friccionada, en la que intervinieron varios agentes y no existieron en

los hechos mecanismos de coordinación, concertación y colaboración.

El propio Plan de Regulación de Termas de Guaviyú, aprobado en 1997, se enmarca en lo que Cruz (2000) nos decía “la intervención del planeamiento territorial en la configuración de los lugares turísticos, resulta de la necesaria racionalidad impuesta por el mercado”. Si bien en la política planteada (intenciones turísticas de gobierno) hay un fuerte interés de la participación privada en la inversión turística, paradójicamente, para el centro termal no fue así. En estos años se incrementaron las inversiones turísticas por privados en nuestro país, producto de una legislación que apuntaba a la promoción de éstas.

En Paysandú no obstante, desde 1991 a 2001 se promovieron 3 proyectos turísticos (2 en Termas de Guaviyú) y en Salto 17 proyectos vinculados con termas. La inversión turística estimada desde 1995 a 2000 para el litoral termal (Salto y Paysandú) fue de 160 millones de dólares, de los cuáles sólo 35 millones se radicaron en Paysandú.¹⁴

Al igual que con los muchos planes que se elaboraron durante ésta época, la escasa capitalización de proyectos de inversión en termas (que estaban previstos en los programas de gobierno departamentales de la época), se debió a la falta de capacidad técnica para su ejecución y a la falta de voluntad política en llevar adelante el liderazgo de un proceso de constitución de un destino turístico. Con lo anterior vemos un ejemplo más, de que no podemos olvidar el papel fundamental de la administración pública local. Es ella quien inicia y lidera el proceso de planificación y se hace responsable de sus resultados (Marchena:2006).

La etapa neoliberal tiene dos momentos claves de declive. El primero cuando se generalizan los diagnósticos pesimistas sobre la situación de la actividad turística en Termas de Guaviyú. El último de ellos fue la realización del Informe del economista Juan Carlos Píriz (2001), que si bien define estrategias importantes para el centro termal, el diagnósti-

¹⁴ Informes de la Consultora Turisdata.

co realizado es contundente en cuanto al estado pésimo en el que se encontraba Termas de Guaviyú. El otro momento clave de declive fue cuando fue llamado a sala de la Junta Departamental de Paysandú (el 07/12/04) el Intendente y autoridades municipales de la época, para responder por la política de gestión de los centros termales de Almirón y Guaviyú llevada adelante por la Intendencia desde la fecha de aprobación de los respectivos planes reguladores.

La declaración realizada por el Frente Amplio y el Partido Colorado, de forma consensuada establecía en su punto tercero lo siguiente: “Concluir que la Intendencia Departamental de Paysandú carece de una política de turismo termal, evidenciándose la improvisación, el incumplimiento y la incapacidad, y calificar de mala calidad la obra municipal desarrollada en Termas.” (Acta 886 de la Sesión del día 07/12/04 de la Junta Departamental de Paysandú).

La década de los 90 fue además, y como vimos en el capítulo 2.2, de muchos conflictos en distintos ámbitos por el tema Termas de Guaviyú. Ésta fase culmina con el cambio de gobierno en 2005.

Tras la política neoliberal de los años 90 y los resultados nada alentadores para el centro termal, fue a partir del 2005 que cambia el gobierno y el equipo dirigente de la administración turística departamental (que también se había mantenido por casi igual período de tiempo) Al asumir el nuevo gobierno encontró un centro termal con un estado bastante caótico¹⁵ (a modo de ejemplo no había ni siquiera una caja registradora en la entrada, algo tan básico y en un lugar que recauda un millón de pesos de promedio por mes).

A partir de ese entonces, se plantean e inician una serie de cambios cualitativos para el centro termal. Implican una revisión profunda, dándole paso a un período diferenciado del anterior. Esta etapa la denominaremos la nueva política estratégica (2005 – 2010). Aunque la política turística desde el 2005 no representa una ruptura en cuanto a

¹⁵ <http://www.paysandu.gub.uy/turismo/images/documentos/gestion%20del%20turismo.pdf>

los instrumentos fundamentales y los menguados presupuestos, si incorpora cambios cualitativos importantes con el fin de definir una estrategia turística para el centro termal: desarrollo sostenible, organización del centro termal e integración regional son los pilares fundamentales. La integración y sobre todo la cooperación y complementación con el departamento de Salto en posicionar la región termal de Uruguay, constituyen el hito más significativo¹⁶.

No hubo reformas orgánicas con el cambio de gobierno. Esta se había dado en 2001 cuando la Dirección de Turismo pasa del departamento general de Administración al departamento general de Promoción y Desarrollo. Sí hubo importantes definiciones políticas en cuanto al rol de liderazgo del municipio (por ejemplo se aprobó la descentralización con asignación de responsabilidades, competencias y recursos del otro centro termal del departamento administrado por la Intendencia: Termas de Almirón). También se incorporó a funcionarios con capacidades técnicas específicas y mejoras en la tecnología de gestión. En cuanto a la Administración Turística Nacional, el Ministerio de Turismo y Deportes también presenta importantes cambios. La conformación del Consejo Nacional de Turismo, la elaboración del Plan Nacional de Turismo Sostenible al 2020 de forma estratégica y participativa y el proceso de elaboración del plan de turismo para la región termal en el marco del programa de reingeniería de los centros termales municipales, constituyen los hitos más salientes.

A mediados del 2000, cambió el escenario y las reglas de participación de los agentes implicados, y obviamente también el de la Administración pública. El objetivo de la tercera generación de la política turística se orienta hacia la competitividad del espacio geográfico, la sostenibilidad y la eficiencia en su producción. Los medios de la política turística han cambiado y entre ellos cabe destacar la mejora del entor-

¹⁶

Sobre todo el hecho de posicionar la región termal, comienza a romper aquello de las termas de Salto por un lado y las termas de Paysandú por otro. La idea ahora es de "Zona geoturísticas" (Vera et al:1997:60).

no, y en conjunto, el hecho que la propia administración debe ser factor positivo de la competitividad dado el nuevo rol que ha de desempeñar en el nuevo escenario (López Palomeque:1999).

DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN DE TERMAS DE GUAVIYÚ

El Centro Termal Guaviyú se encuentra en una etapa industrial madura, transitando hacia una etapa de turismo pos industrial (Molina:2006). De un crecimiento espontáneo en sus inicios, Termas de Guaviyú pasó a partir del Plan de Regulación en centrarse en el suelo como forma de extraer renta, generando una división del centro termal con espacios de uso temporal y un espacio de residencia urbana. La venta de lotes o parcelas de suelo en un marco de planeamiento territorial fue en definitiva, el factor explicativo de la inserción territorial del turismo en la política pública del centro termal. Hoy en día se tiene más un lugar urbanizado para el turismo que una urbanización turística. En términos de ciclo de vida de producto, se encuentra en una etapa de revitalización, con dominancia de estructuras urbanas fordistas y equipamientos orientados a lo recreativo- pasivo (no hay equipamientos orientados a lo preventivo, bienestar o salud). Se ignoraron tanto el mercado como las prácticas turísticas y en particular las vinculadas con el termalismo y el turismo en general.

En las últimas décadas la política pública de turismo orientada o con incidencia para Termas de Guaviyú ha experimentado cambios importantes. Por un lado ha sido afectada por los cambios políticos, económicos y sociales generales, y los propios en el sistema turístico nacional. Por otro lado, los propios cambios en la estructura política (los cambios y la alternancia política en los gobiernos, que introducen conceptualizaciones, ideologías, discontinuidades, rupturas en las políticas públicas de turismo) y administrativa del Estado.

Esto último explica en parte lo que tanto aparece en la literatura turística: la complejidad estructural de la política turística. Es decir, por un lado la política turística como política sectorial siempre ha presen-

tado el problema de donde ubicar el turismo en una posición administrativa (en nuestro caso es en la Dirección General de Administración o la de Promoción y Desarrollo, o debería ser en si misma una Dirección General) y por otro lado, la definición de una política adecuada y consecuente con los problemas que ha de resolver (y ahí un factor importante es la ideología y la voluntad política). No hay que olvidar además que la política pública de turismo (responsabilidades, competencias, intervenciones explícitas o implícitas) comprende la de cada una de los distintos niveles de la Administración Pública: la nacional, la departamental y próximamente la municipal.

El papel de las administraciones públicas del turismo condicionó fuertemente la dinámica y evolución del Centro Termal Guaviyú. La intervención de la Administración Pública ha constituido un factor clave de desarrollo histórico y espacial del turismo en el centro termal. Cuando ésta se retrajo, en la década de los noventa y hasta mediados del 2000, la dinámica del centro termal fue afectada negativamente. No obstante ello, la ausencia de la administración departamental del turismo en ese período, generó la presencia de nuevos actores (la prensa, la comunidad local, los propietarios privados, los propios turistas), incluso la presencia más fuerte de algunos que no se manifestaban hasta entonces. Generó también nuevos ámbitos de planteo y resolución de conflictos sobre Termas de Guaviyú.

La posterior generación de estrategias públicas de intervención cualitativamente diferentes, pusieron a Termas de Guaviyú en el camino de la competitividad espacial, la sostenibilidad y la eficiencia en la producción. Los principios y los resultados de la política turística avalan la necesidad de intervención de la Administración Pública y el renovado papel que desempeña el territorio, como componente del sistema turístico y como variable de la política turística.

No es menor el significado que adquiere la gestión pública del turismo en un escenario de cambio y nuevo paradigma turístico. Son de-

safíos para el Centro Termal Guaviyú: la política pública de turismo, la planificación y la gestión turística en un escenario de cambio turístico.

El paso de un Estado centralista a un Estado descentralizado como el que se está transitando, comportará los principales desafíos. La estructura político administrativa descentralizada da paso a diversas administraciones turísticas o distintos niveles de política turística. Los cambios más importantes serán entonces los de escala (mayor proximidad entre administración y lugares turísticos) y de definición de estrategias turísticas y como estas se articulan, coordinan y cooperan con los diferentes niveles (nacional, regional, departamental, local). A la singularidad de la política turística se le añade el alto grado de complejidad (Marchena:2006), que es uno de sus principales problemas y es necesario ser cuidadosos en que no genere un exceso legislativo (multiplicidad de reglamentos y normas) motivado por la ampliación de los niveles de la administración pública o planes no coordinados. Lo que no cambiará es el protagonismo y liderazgo de la administración pública del turismo.

La descentralización de las decisiones, “contribuye a conducir a un verdadero desarrollo del turismo, a la creación de complejas estructuras de comunicación, de responsabilidades y derechos de todos aquellos que se ven o son afectados por la expansión y desarrollo turístico” (Molina 2006:98). La descentralización facilita un enfoque integral, más apto para detectar, recoger, procesar y concretar ideas y conceptos que desemboquen en innovaciones de estructura, función y productos turísticos.

Para la OMT (1999), los municipios constituyen un espacio privilegiado para cumplir el rol de promotores del desarrollo, porque son ámbitos administrativos y comunitarios en los cuales se facilita la interacción con la sociedad civil y, por ende, los distintos actores sociales que llevan a cabo las diferentes actividades turísticas en el destino.

Bosch (2005) va más allá aún y plantea que “hay que pensar en una nueva categoría de municipio, que podemos llamar “municipio tu-

rístico”; verdaderas unidades de gestión del desarrollo de una actividad compleja como es el turismo”. Pero para ello además, se deberá contar con recursos humanos, técnicos y económicos, que permitan la conformación de una organización que enfrente el desafío de un desarrollo a escala local, con una visión sistémica del mismo. Habría que romper la actual estructura funcionalista que caracteriza a los organismos de gobierno, contar con funcionarios de alta calificación técnica y básicamente trabajar por proyectos, en conjunto con la comunidad e inversionistas privados. Una vez que los proyectos definidos estén en marcha, estas dependencias deben dejarlos¹⁷ para que ellos los administren bajo un concepto de automejora y autodesarrollo (Molina:2006). El personal tiene que integrarse principalmente por profesionales altamente capacitados para desenvolverse en términos de consultores, de activistas del desarrollo y del crecimiento (idem). En la fase del Estado coordinador, que avanza hacia la profundización de la descentralización, se requieren instituciones con capacidad de concertación y liderazgo, con un fuerte soporte técnico y tecnológico. Como vemos, el ámbito local se presenta como más oportuno que el nivel nacional o la escala regional para plantear políticas efectivas y proyectos concretos. Frente a la abstracción y lo impersonal de los niveles superiores, en el medio local se puede facilitar la participación de toda la comunidad, la discusión sobre estrategias y objetivos y la toma de decisiones profundamente democráticas sobre las iniciativas a emprender. Como plantea Aguilar (1994), gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos y en esa perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental, por lo que aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones; se sustancia ciudadanamente al gobierno y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión

¹⁷

El papel de las instituciones de gobierno debe ser el equivalente – en educación- al de “zona próxima de desarrollo”, es decir, la comunidad y el sector empresarial requieren un empujón, por parte del gobierno, para iniciar su trabajo. Esta fuerza de empuje se combina también con las de la propia comunidad y empresariado local, es un autoempuje. (Molina:2006:77).

de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, co- responsables, en las que el gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Esto es promover el desarrollo local y no implica sustituir, sino colaborar al mejoramiento de las condiciones productivas y competitivas del sector privado productivo y empresarial (Alburquerque:2002). Es a través de la cooperación entre ambos ámbitos, lo público y lo privado, respetando las particularidades e intereses legítimos de cada uno de ellos, como es posible establecer estrategias e instrumentos de cualificación de los destinos turísticos. Para que ello sea posible tanto el municipio como el territorio inmediato en el que éste se inserta han de asumir los nuevos retos y ser capaces de gestionar su propia transformación. De ahí la importancia de avanzar en el proceso de descentralización, y de ahí que entendemos es uno de los principales desafíos para la administración pública de Termas de Guaviyú.

Desde el punto de vista territorial y en un escenario de cambio turístico se postula una planificación sostenible de los espacios turísticos y, a su vez, que el desarrollo del turismo sostenible se ha de fundamentar en la gestión eficaz de los recursos turísticos, que integre la capacidad de desarrollo económico con el respeto de los valores ambientales, sociales y culturales del territorio. En ese sentido, además de contar con programas y planes adecuados, conviene constatar que tanto para los responsables de la administración turística nacional como departamental, el territorio no constituye un elemento colateral en el sector turístico, sino parte sustancial del producto e incluso su principal componente (López Palomeque:1999).

El centro termal Guaviyú se encuentra en una etapa de revitalización en términos de ciclo de vida de producto, con predominancia de estructuras urbanas fondistas y equipamientos orientados a lo recreativo-pasivo. La reestructuración del espacio turístico de Termas de Guaviyú, va a implicar por lo tanto una serie de actuaciones estratégicas,

capaces de mejorar el posicionamiento competitivo y ajustado al desarrollo sustentable.

Han sido causas estructurales las que han afectado negativamente la dinámica del centro termal, por lo cual deberán generarse estrategias públicas y privadas de intervención. No obstante ello, será fundamental la inyección de dinero público como factor catalizador del proceso de producción turística del centro termal y dado el estado de situación actual.

La poca inversión, la mayoría de los equipamientos e instalaciones turísticas derivadas de los años 70 y 80, la poca incorporación de avances tecnológicos, la baja formación profesional tanto en los privados como en lo público, la mala calidad de los servicios del sector privado, los temas ambientales aún no resueltos, la pérdida de competitividad con respecto a otros centros termales, son algunas de las características del modelo en Termas de Guaviyú.

La respuesta, en un proceso de reestructuración del centro termal y en el marco de un cambio de paradigma turístico, pasará por una intervención de las Administraciones públicas en:

- Incorporar (o generar condiciones para) nuevos productos (Turismo de Salud, Hoteles Accesibles, SPA descanso-relax, Senderos de Interpretación) y cualificar los existentes (Reuniones y Eventos, Gastronomía local).

- Proteger y mejorar la calidad ambiental: generación de indicadores de desarrollo sostenible para centros termales, integración productiva del recurso agua termal, la gestión integral del recurso agua.

- Modificaciones al plan de regulación (GEA Consultores:2006): nuevos trazados con morfología de “ciudad jardín” en la zona de fraccionamientos, dada la baja densidad y reducida ocupación del terreno por edificaciones; trazados curvilíneos y de recorridos sinuosos, privilegiando visuales y calidades espaciales del área pública, los recorridos se convierten en un paseo donde se van descubriendo diferentes pers-

pectivas, lejos del trazado rectilíneo de la ciudad,

- Mayor variedad en el parcelario (forma y tamaño) lo que permite una mayor riqueza en las tipologías edificatorias, además de una oferta más amplia para el potencial comprador de un terreno.

- Incorporación de pequeñas plazas en el trazado que enriquecen la calidad espacial del área urbanizada, reglamentación.

- Los diseños de espacios y los diseños arquitectónicos deberán ser de calidad (nuevo acceso al centro termal y recorrido de aproximación;

Nuevo centro comercial, que funcione además como atractor al público externo, ubicado en el área de acceso, identificado con productos de la zona – vegetación y agua-, y con un criterio de diseño integrado al paisaje.

- Integración regional (integración de los espacios naturales y culturales al producto de turismo termal y de una Universidad- Licenciatura en Turismo más integrada a la región, generando conocimiento científico y actividades de extensión).

En síntesis, el principal desafío es profundizar la reorientación del Centro Termal hacia un modelo de desarrollo sostenible, descentralizado, integrando proyectos productivos de utilización del agua termal, fortaleciendo la oferta complementaria vinculada al ocio y la integración de los espacios naturales y culturales al producto de turismo termal.

Desde lo público, el compromiso deberá ser el de asumir estos desafíos y contribuir cada vez más a generar un destino sostenible en Termas de Guaviyú, que permita generar mejor calidad de vida para los residentes y experiencias de calidad a los visitantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1994) La hechura de las políticas. México. Editorial Porrúa. 1994

ALBURQUERQUE, F. (2002). Desarrollo económico territorial. Guía para agentes. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla. Fundación Universitaria.

ANTÓN CLAVE, S. (1998). La urbanización turística. De la conquista del viaje a la reestructuración de la ciudad turística. Doc. Anal. Geogr. 32, 17-43.

_____ (2005). Parques Temáticos: más allá del ocio. Barcelona. Ariel.

AUGÉ, M. (1994). Nao- lugares. Introdução supermodernidade. Campinas. Papirus.

BOSCH, J. L (2006). Política turística. Relación de la legislación turística y problemática de desarrollo de la actividad. Caso: San Carlos de Bariloche. Argentina. Anuario de Estudios en Turismo - Facultad de Turismo – Universidad Nacional del Comahue. Volumen IV.

BUTLER, R. (1980). The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. Canadian Geographer. 24. pp. 5-12.

CASTILLO NECHAR, M. (2005). Inter, multidisciplina y/o hibridación en los estudios socio culturales del turismo. Pasos, Revista de Patrimonio Cultural y Turismo. Vol. 3. Nº 2. pp 229-243.

COHEN, E. (2005). Principales tendencias en el turismo contem-

poráneo. Revista Política y Sociedad. Vol. 42 Núm. 1. pp. 11-24.

CRUZ, R. (2000). Política de turismo e territorio. Sao Paulo. Contexto.

DELNET y CIF OIT (2009). Los procesos de desarrollo local y la importancia estratégica del turismo. Programa Delnet de apoyo al Desarrollo Local. Curso de Turismo Sostenible y Desarrollo local. Unidad 1. Edición 2008-2009.

_____. Desarrollo local y turismo: elementos políticos-institucionales claves. Programa Delnet de apoyo al Desarrollo Local. Curso de Turismo Sostenible y Desarrollo local. Unidad 2. Edición 2008-2009.

DURÁN MARTÍNEZ, A. (1979) Régimen jurídico administrativo nacional del turismo. Montevideo. Estudios de Derecho Administrativo.
ELLIOTT, J. (1997) Tourism politics and public sector management. Londres. Routledge.

GALLICCHIO, E.; CAMEJO, A. (2005). Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo. Montevideo. CLAEH.

HALL, M. (2001). Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo. Contexto.

HAESBAERT, R. (2004). O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Editora Bertrand, Rio de Janeiro, Brasil. 2004.

HIERNAUX, D. (1989). Teoría y praxis del espacio turístico. México. Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco.

____ (1996). Elementos para un análisis socio geográfico del turismo, en Turismo e Geografía. Reflexões teóricas e enfoques regionais. Sao Paulo. Hucitec. pp. 39-54.

KNAFOU, R. (1996). Turismo e Território. Por uma abordagem científica do turismo. En Turismo e Geografia -Publicación del Congreso Internacional de Geografía y Planeamiento del Turismo- Adyr RODRIGUEZ, B. (1991). Sao Paulo. Brasil. Editora Hucitec . pp. 62- 74.

LIMBLUM, CH. (1991). El proceso de elaboración de las políticas públicas. México. Editorial Porrúa.

LÓPEZ GALLERO, A. (2004). O lugar e o não-lugar no turismo. En Gastal, S. y Martín Moesch, M. (org). Outro turismo e possível. Sao Paulo. Contexto.

LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1999). Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico. Boletín de la A.G.E. N° 28:23-38.

____ (2004). La gestión pública del turismo en Cataluña. Organización y política turística de la administración autonómica. Alicante. Investigaciones Geográficas. N° 34. pp. 5-27.

____ (2004). La ley de turismo de Cataluña. Un nuevo instrumento en la evolución de la política turística. Cuadernos Geográficos. N° 34. 33-53.

LUCHIARI, M. (1998). Urbanização turística- um novo nexo entre o lugar e o mundo. En Lima, Luiz (org). Da cidade ao campo: a diversidade do saber fazer turístico. Fortaleza. UECE. pp. 15-29.

MARCHENA GÓMEZ, M. (2006) Seminario Internacional sobre Municipalización del Turismo y Desarrollo Local. Montevideo. Organización Mundial del Turismo. 3-5 de mayo 2006.

MÉNDEZ, R. (1997). Geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global. Barcelona. Ariel.

MENY, I, THOENING, J.C. (1992) Las políticas públicas. Barcelona. Ariel.

Molina, Sergio. Conceptualización del Turismo. México. Limusa. 1991.

_____ (1997) Turismo. Metodología para su planificación. México. Trillas.

_____ (2006). El posturismo. Turismo y posmodernidad. México. Trillas.

MONCAYO JIMÉNEZ, E. (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. Santiago de Chile. ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública N° 27.

OMT. (1999). Agenda para Planificadores locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal. Edición para América Latina y el Caribe. Madrid. OMT.

_____ (2005). Necesidad de la intervención pública en el mercado turístico. En OMT. Introducción al turismo. Madrid. OMT.

PEARCE, D. (1988). Desarrollo Turístico: su planificación y ubicación geográfica. México. Trillas.

_____ (1990) Tourism today: a geographical analysis. 4ed. New York. Longman.

RAMOS A., SANTOS, R. (2008). O novo paradigma do destinos turisticos termiais. Chile.

Revista Gestión Turística. N° 9. pp. 9-36.

RODRÍGUEZ WOOG, M. (et al.) (1993). Un nuevo tiempo libre. Tres enfoques teoricosprácticos. México. Trillas.

SÁNCHEZ, J.E. (1985). Por una geografía del turismo del litoral. Una aproximación metodológica. Estudios Territoriales. N° 17. pp. 103-122.

_____ (1991). Espacio, economía y sociedad. Madrid. Siglo XXI.

SANTOS, M. (1996). A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção. San Pablo. Brasil. Hucitec.

_____ (2000). Por uma outra globalização. Sao Paulo. Editora Record.

SANTOS, M. (et. al) (2002). Territorio Territorios. Programa de pós- graduação. En Geografía. PPGeo- UFF/AGB. Niteros.

URRY, J. (1996). O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas. Sao Paulo. Nobel.

VALENZUELA, M. (1986). Turismo y territorio. Ideas para una revisión crítica y constructiva de las prácticas espaciales del turismo. España. Estudios Turísticos, 90, p. 47-56.

VERA, F. (et.al). (1997). Análisis Territorial del Turismo. Barcelona. Ariel.

FUENTES DE DATOS

Agencia para el Desarrollo Internacional- Clement- Smith inc. (1972). Siete pasos para acelerar el turismo en Uruguay. Washington DC.

Banco Interamericano de Desarrollo - Ministerio de Turismo y Deportes. (2006). Programa de Mejora de competitividad de destinos turísticos estratégicos (UR-L1018).

Diario El Telégrafo. Ediciones varias. Paysandú.

Diario Oficial. 22/02/91 y 09/02/1996. Uruguay

Gea Consultores. (2006). Revisión del Plan de Regulación de Termas de Guaviyú y Almirón.

Hidrosud Sociedad de Consultores. (1998) Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay.

PÍRIZ, J.C. (2001). Informe: Evaluación y recomendaciones sobre los servicios turísticos municipales de la Intendencia de Paysandú.

QUINTANA, C. (2000) Termas de Guaviyú ¿evolución u optimización?. Monografía del curso Historia Regional II. Técnica en Turismo. FHCE. UR.

Turisdata. (2001) Informes de consultoría.

OMT. (1981). Los recursos termales del Uruguay. Informe de la Misión de apoyo sectorial.

OMT- PNUD. (1985). Informe de Asistencia Técnica “Expansión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú”. URU/84/007.

OPP. (1973). Plan Nacional de Desarrollo.

ENTREVISTAS

Cardozo, Oscar. Jubilado de la Intendencia de Paysandú. 8 de julio de 2009.

Genta, Carlos. Intendencia de Paysandú. 15 de enero de 2000.

INTERNET

<http://www.paysandu.gub.uy/turismo>

<http://www.paysandu.gub.uy/turismo/images/documentos/gestion%20del%20turismo.pdf>

<http://www.pensandoturismo.com/template.php?i=95>

<http://www.pensandoturismo.com/template.php?archivo=Quintana.htm>

<http://apps.mintur.gub.uy/jplantur/>

http://www.crecenteasociados.com/contenidos1/p_11.html

http://www.crecenteasociados.com/contenidos1/p_07.html

Bentancourt, Arturo. La Organización de la Actividad Turística en Uruguay (II). El Estado Timón. www.pensandoturismo.com, 2006



Lic. Claudio Quintana

Profesional con amplia formación y 18 años de experiencia en turismo en organismos públicos y privados.

Ha sido Director de Turismo en Montevideo y Paysandú (2005- 2013- Uruguay).

Licenciado en Turismo y Magister (cdto) en Economía y Gestión del Turismo Sustentable (UdelaR). Especialista en Gestión del Turismo Sostenible, Turismo y Desarrollo Local, Políticas Públicas para el Desarrollo Local y Relaciones Intersectoriales Público-Privadas. Son de su interés temas de Desarrollo Sustentable, Energías Renovables y Agua.

Actualmente es consultor y Asesor en áreas de Desarrollo Turístico Sostenible, Políticas de Turismo, Planificación y Gestión de Destinos y Proyectos Turísticos.

Ha publicado artículos en revistas arbitradas de España y Brasil y participado como conferencista en diversos congresos y seminarios de turismo en Argentina, Brasil, Uruguay, España, Italia y Estados Unidos. Ha dictado como invitado cursos de planificación y gestión turística, políticas públicas de turismo y talleres sobre la región termal de Uruguay en la Universidad de la República. Ha participado como conferencista en España, Italia, Argentina, Brasil y Uruguay sobre temas vinculados al turismo termal, Sistemas de Gestión Ambiental en Centros Termales, gestión ambiental de playas, políticas de desarrollo turístico sostenible y planificación estratégica del turismo.