

Espacio Turístico y Medio Ambiente

Política Pública de Turismo y Territorio en la región termal de Uruguay. Caso: Centro Termal Guaviyú (1957- 2007).

Lic. Turismo Claudio Quintana

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación- Universidad de la República
sistur@hotmail.com

**Política Pública de Turismo y Territorio en la región termal de Uruguay. Caso:
Centro Termal Guaviyú (1957- 2007)**

Lic. Claudio Quintana

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación- UdelAR
sistur@hotmail.com

Resumen:

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. 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 este Centro Termal.

Palabras Claves: Turismo y Territorio, Turistificación, Políticas Públicas de Turismo.

I. INTRODUCCIÓN

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 '40 y el '50 se realizaron perforaciones en el norte del litoral uruguayo en búsqueda de petróleo. En vez de petróleo se encontró agua termal. Con el tiempo, los lugares donde se encontró el agua termal, comenzaron a ser explotados con fines turísticos, dotándolos de distintas infraestructuras, equipamientos y generando distintos 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.

El presente trabajo es un estudio de caso y describe el proceso de transformación de un determinado espacio en territorio turístico (turistificación) y la evolución de la política pública de turismo para el Centro Termal Guaviyú (Departamento de Paysandú). Si bien el agua termal fue descubierta por azar, y en principio iban a termas de Guaviyú por curiosidad y por salud, desde los años 70 comienza una acción de los planificadores y promotores territoriales. 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 cuanto a la política pública de turismo, en las últimas décadas ésta 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, por los propios cambios en la estructura política y administrativa del estado (los

cambios y la alternancia política en los gobiernos, que introducen conceptualizaciones, ideologías, discontinuidades, rupturas en las políticas públicas de turismo).

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 este Centro Termal.

II. TURISMO, TERRITORIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Diversas particularidades caracterizan la relación turismo y territorio. Una de esas especificidades 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, y en la línea que plantea Raffestin, que el espacio es anterior al territorio, es el resultado de la apropiación y/o dominación de aquel 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 un determinado espacio en territorio turístico (Turistificación al decir de KNAFOU:1996) requiere la re adecuación de ese espacio a su nueva funcionalización, o sea, a la nueva especialización que le es otorgada (SANCHEZ:1991). Esa re adecuación significa, desde el punto de vista de un análisis espacial, la creación de un sistema de objetos que de familiaridad al nuevo sistema de acciones traídos por la demanda social del turismo (LUCHIARI:1998).

Al enfocar las relaciones entre territorio y turismo, Knafo (1996) indica de forma esquemática, la existencia de tres posibilidades. Existen “territorios sin turismo”, “turismo sin territorio” y “territorios turísticos”. Para este autor, son también tres las 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).

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 (ANTON CLAVE: 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”* (ANTON 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 (ANTON CLAVÉ;1998). 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)

La forma que adopta el territorio turístico es resultado de la interacción entre los agentes que intervienen en su producción. 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 evolución de una urbanización 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, la discusión sobre la evolución de las urbanizaciones turísticas, 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 explicar estos procesos, diferentes han sido las perspectivas. Desde el punto de vista de la teoría de la reestructuración y en relación con el turismo, Antón Clavé 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”* (ANTON CLAVÉ:1998). Y en ello, una cuestión clave es a menudo la actitud 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 (ANTON 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- (ANTON CLAVÉ:1998).

La dimensión territorial del turismo también es un espacio de relaciones y de poder. Es el ámbito de control, de dominio, de apropiación (HAESBAERT: 2004). Para Lowi (en AGUILAR VILLANUEVA:1996; 29:40)

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 elites 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)

Las políticas públicas son acciones de gobierno, decisiones de autoridad del sistema político. Son un conjunto o secuencia de decisiones, así como una decisión particular del gobierno. Expresan medios como fines, y denotan intenciones de corto como de largo plazo (LIMBLUM: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- THOENING:1992).

En el contexto del turismo, una política pública es entendida como

um conjunto de diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações definidas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao desenvolvimento da atividade turística em um dado território. (CRUZ:2000).

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. 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*”.

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.

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

En Uruguay, de acuerdo al Prof. Arturo Bentancourt¹

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 Pirlápolis 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.*”².

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...”*³

La perforación de Termas de Guaviyú fue realizada en el año 1957. 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 cinco de agosto de 1963, la junta departamental de Paysandú autoriza 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 4 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 por parte del Gobierno departamental del predio, se efectivizó el primero 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 3mts x 4 mts aprox.) 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 bar⁴. 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. Iban a acampar y motivados por la curiosidad del “agua caliente” y por las propiedades curativas del agua. Podríamos ubicar esta etapa como de preturismo o turismo artesanal (MOLINA:2006) en Guaviyú.

A partir del año 1972, con el entubamiento del pozo de Termas de Guaviyú, comienza una etapa de crecimiento del centro termal que iría hasta entrado los años de la década del 80'. El entubamiento del pozo, sustituiría el caño por el cuál salía agua de forma continua, por un sistema que permitía distribuir agua termal a entonces futuras piscinas, sanitarios y hasta los moteles. 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 estas. 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 con un equipamiento con diversas instalaciones que posibilitan un uso turístico de los atractivos de la estación termal”*. También en esos años (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 esos años (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 (1985:33) 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:1985:43). 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 demostrado la existencia de una considerable demanda tanto de turismo interno como receptivo”*. El mismo informe incluso 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:1988:543). Si bien este mismo informe establecía que había sido importante la incorporación de equipamientos e infraestructuras, como mencionamos anteriormente, las carencias de la oferta las plantea en relación al potencial de demanda que tenía el centro termal.

Podemos considerar de forma general a estos años como la etapa del “turismo industrial temprano” para termas de Guaviyú. Es cuando aparecen los primeros moteles, la expansión del transporte de superficie (la ruta 3, el tren e incluso en el año 1975 la inauguración del puente internacional Gral Artigas entre Paysandú y Colón en la Argentina), la creación de la oficina gubernamental de turismo (en el año 1972 se crea la oficina de turismo en la Intendencia de Paysandú y en el año 1978 se crea el cargo de director de Turismo y el de Administrador de Termas de Guaviyú).

A partir de la década de los 80' y hasta mediados del 2000 encontramos elementos para establecer estos años como la etapa del turismo industrial maduro en termas de Guaviyú. 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. Es así que los indicios de esta nueva etapa se encuentran en los primeros años de la década del 80'. Uno de ellos es el crecimiento del turismo interno, como vimos con los argumentos expresados párrafos más arriba. El papel rector en la organización y gestión de la actividad asumidos por los gobiernos nacionales y departamentales es otro aspecto fuertemente marcado en estos años, principalmente en la década del 80'. Es en este período donde se realiza dentro del predio termal una inversión en 24 cabañas privadas (previa licitación se concesionan por 37 años) y se realizan la mayoría de los estudios y recomendaciones para las termas por parte de consultoras internacionales y/o nacionales contratadas por el gobierno nacional y/o departamental. Desde la primera realizada específicamente para termas en el año 1981 y hasta el año 2001, se realizaron 6 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 produce una importante generación de conocimiento y propuestas de acción⁵. El centro termal comienza a urbanizarse (la forma singular de urbanización que nos hablaba A. Clavé:1998). De hecho en el año 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:1989; MOLINA:1991;1997;2006; CRUZ:2001 entre otros).

También es en estos años que se promulgan 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 que ya comentamos.

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, precios discriminatorios y falta de controles (PÍRIZ: 2001).

Todo ello es congruente con una estructura piramidal, monolítica y burocrática de la Administración Pública departamental. En materia 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 dos mil, 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 la 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. La diferenciación en contraposición de 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 con resultados concretos, producto de la ejecución de acciones en esa línea⁶: sistema de filtrado de piscinas que permite un ahorro anual del 40% del consumo de agua termal, proyectos productivos reutilizando el agua termal que están presentados para financiamiento, recuperación del caudal del pozo de 90 mts³/hr a 122 mts³/hr 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. Y con avances en los tres pilares del

desarrollo sostenible, en lo económico, social y ambiental. Por otro lado, el papel de la tecnología ha sido importantísimo en este último tiempo, desde el hecho de incorporar al centro termal la fibra óptica, hasta Internet, la 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 bien son prácticas diferenciadas en el tiempo, no necesariamente se excluyen entre si en el tiempo, aparecen simultáneamente. En esta descripción hemos mencionado también algunas características de la relación turismo y territorio en termas de Guaviyú, pero que serán profundizadas en el siguiente capítulo.

IV. 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. Existen “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 azar⁷ 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 entonces los turistas. No obstante ello, cabe mencionar un hecho puntual de intervención del municipio de la época, que no deja de ser trascendental, y fue la compra de los predios que hoy constituyen termas de Guaviyú. De cualquier manera, tuvieron que pasar quince años para que el municipio 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 administración municipal. Esta es propietaria del suelo, promotor urbano y empresario turístico (administra y gestiona 52 bungalows, el camping y las entradas por el día). Además de las funciones propias de la administración. Por lo cuál, la administración municipal ha sido y es el principal actor en el conjunto productivo de termas. Si bien en los ochenta y principio de los noventa aparecen actores privados (los concesionarios de los comercios en el centro comercial, los propietarios del Hotel Villaggio y los concesionarios de las cabañas Tacuabé), estos no generan demasiados problemas a la administración departamental. Situación que cambiaría muchísimo luego de aprobado el Plan de Regulación de Termas de Guaviyú, a mediados de los noventa.

La intervención del planeamiento territorial aparece como recomendaciones en los distintos informes que se desarrollaron por parte del gobierno nacional y consultoras externas durante las décadas de los ochenta y principios de los noventa, pero se materializa con el decreto de regulación del centro termal en el año 1997. Comienza a gestarse a partir de entonces un proceso muy particular de urbanización en el centro termal.

La urbanización para el turismo en Termas de Guaviyú

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 podemos identificar dos etapas. Una primera etapa que duró cuarenta años y estuvo marcada por un crecimiento espontáneo y de lógica que denominaremos “entorno al pozo termal”. En el año 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, y 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, que 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. Fue con esa lógica que se construyeron primero las piscinas, luego el parador, los baños públicos y los moteles. La mayoría de ellos durante la década de los setenta, ochenta y parte en los noventa. 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 de los ochenta, si bien las acciones realizadas de intervención territorial siguieron en gran parte y 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 anterior lógica centrada alrededor del pozo termal. Cabe destacar que el informe de la OMT-PNUD específicamente establecía 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, 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.

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 año 2000, *“de aquel informe original de Hidrosud, todo tiene un porque capaz del informe...entonces se plantea un primer Plan de Regulación y Desarrollo, que le llamamos nosotros, que es el loteo...”*⁸. Con ello queda claro además qué, más allá de ser un objetivo el ordenamiento racional de la planificación urbana para los centros termales, planteado en el presupuesto del

ejercicio 1995-2000 de la Dirección de Turismo de Paysandú, la venta de lotes o parcelas de suelo en un marco de planeamiento territorial es, en definitiva, 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 a la postre resultó ser el central y el que más problemas generó, explícitamente dice *“que 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, se aprueba el fraccionamiento (apertura de calles, amanzanamiento y fraccionamiento) y un área de protección ambiental y turística termal.

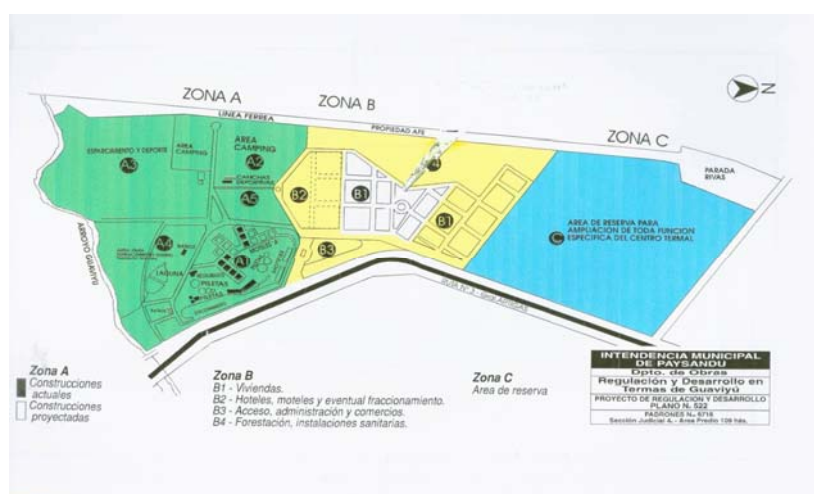


Fig. 1. Plano Oficial N° 522 de Ordenamiento Territorial (Decreto 2802/97, Junta Departamental de Paysandú)

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, cuyo fin era 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, inejecución 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 en particular la de termas. Fueron años también de mucha producción periodística (sobre todo el diario local), generando además que el tema estuviera sistemáticamente presente en la agenda pública. Se sumo a ello 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 el año 1997 y fue terminada recién (solo la parte edilicia, porque no estaba en condiciones de funcionamiento) el día antes que asumiera un nuevo gobierno en el año 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 planteos (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 en una especie de 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 viviendas en termas y el Poder Judicial que entra a resolver problemas que no se solucionan 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), sino que otros actores comienzan a marcar y controlar la agenda.

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) e insuficiencia de equipamientos y 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 y no quedo nada expresado, ya que no prohibía de forma expresa que no se pudiera alquilar. 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 de los vecinos contra la Intendencia)

Con el plan de Regulación no se logró en ese tiempo los objetivos que se pretendía: ordenar los usos del suelo en el centro termal. Más bien generó una situación más de comportamiento caótico (y estancamiento en parte) que de un proceso planificado. Un informe del año 2001 (Piriz), 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 quedo inoperante al trancarse por propia inejecución de la administración pública departamental de las acciones que ella misma había establecido, y por falta de voluntad política del gobierno del momento.

La situación comenzó a cambiar con el cambio de gobierno en el 2005, luego de 15 años de un mismo partido. El dialogo cambió con los actores privados del centro termal, con los cuáles se resolvió favorablemente para la administración la demanda iniciada por incumplimiento del plan de regulación. Se concretó el saneamiento, se puso operativo el complejo de piscinas cerradas, se mejoraron las piscinas que tenían años de estar rajadas, se implementó un sistema de filtrado en las piscinas, mejoras en la red eléctrica, entre algunas de las acciones que se concretaron antes de 2007 (con sólo dos años del nuevo gobierno), fecha hasta donde alcanza el presente estudio.

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, hacia 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. Primo 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.

V. 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, y revelará en cualquier caso la importancia que se le da al turismo 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 dos niveles: el nacional y el departamental, si bien se puede considerar local el ámbito de las juntas locales, no será efectivamente local hasta que comience a instrumentarse la recientemente aprobada Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, y esto será recién en el 2010.

Evolución del marco normativo y organizacional de la Administración Pública Nacional de Turismo

En nuestro país, el primer texto digno de destacar, lo constituye la Ley N° 9133 del 17 de noviembre de 1933. El Prof. Arturo Bentancourt⁹, nos habla del “rol pionero de Estado Uruguayo en la región” ya que Brasil y Argentina recién tres años más tarde constituyen 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 2/5 de representantes oficiales y 3/5 de representantes 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 todo aquello que signifique mejoramiento e intensificación del turismo.

Por la Constitución de 1967, disposición transitoria, letra E, se crea el Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Turismo. El turismo adquiere así jerarquía ministerial, 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. En el año 1967 a través del artículo 539 de la Ley N° 13.640 del 26 de diciembre, se crea la Dirección Nacional de Turismo (Programa 9.09) como una Unidad Ejecutora del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo. El Decreto N° 574/974 del 12 de julio de 1974, y dado que “al reunir el precitado 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. Antes de finalizar el año 1974, nuestro país promulga la Ley de Turismo, mediante el Decreto Ley 14.335 del 23 de diciembre de 1974. En ella se declara al turismo como una actividad de interés público, como factor de desarrollo económico y social.

En el año 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 3° 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 para las aguas termales.

En el año 1986 *por* Ley N° 15.851 (del 24 de diciembre de 1986), se aprueban normas para asegurar el funcionamiento de los Servicios Estatales, en donde mediante el Art. 83 al 87 se crea el Ministerio de Turismo y se le asignan cometidos. Para Bentancourt (idem)

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 el año 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, regimenes 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.

Finalmente en el año 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 proyecto, al menos para generar un Ministerio de Turismo separado del de Deportes.

Evolución del marco normativo y organizacional de la Administración Pública Departamental de Turismo (Paysandú)

En el año 1949 se constituyó la Comisión Departamental de Fiestas y Turismo en Paysandú. El diario El Telégrafo de la época destacaba *“con la creación de la mencionada comisión, se cumple con un pedido formulado insistentemente, a fin de fomentar el turismo en esta región”* (Diario EL TELEGRAFO: 31/08/49). Entre los temas de la agenda de dicha comisión, estuvieron la realización de distintas actividades culturales, realización de un registro de hoteles, restaurantes, pensiones, etc. También presentó mociones para que Paysandú sea 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 (en Diario EL TELEGRAFO:06/09/49). También se vinculó con temas como la expropiación de los bosques de Rincón de Pérez en las confluencias 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”* (Diario EL TELEGRAFO:13/06/50), objetivo que no se concretó.

Para el año 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 el lugar, hoy en día todavía sigue funcionando, en otro edificio, el área de información turística de la Dirección de Turismo de Paysandú.

El turismo se incorpora (se institucionaliza) a la Administración Departamental formalmente en el año 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 objetivos, ya que en esa época, el presupuesto era sólo financiero.

Con la Modificación Presupuestal del año 1978, se crean los Departamentos en la estructura orgánica de la Intendencia de Paysandú. Uno de ellos fue el Departamento de Administración, departamento al cuál la Dirección de Turismo (incluidas termas de Guaviyú) pasa a depender directamente y jerárquicamente. Ese mismo año se crea el cargo de Director de Turismo y el de Administrador de Termas de Guaviyú. También se establece en el presupuesto contratar 4 informantes turísticos. En ese entonces aún no se establecían objetivos y metas en el presupuesto, situación que recién cambiaría en el ejercicio presupuestal de 1990- 1994.

Durante el período de gobierno 1990- 1994, los objetivos y metas planteados pasaban por incrementar el desarrollo turístico del departamento, lograr financiamiento para obras, capacitación del personal, confección de material informativo y la promoción del turismo social. Para los Centros termales el principal objetivo era aumentar la capacidad locativa, y en particular para Termas de Guaviyú 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).

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 nuevos objetivos se plantea para el caso de las Termas, el ordenamiento racional de la planificación urbana para los centros termales y en el caso de Termas de Guaviyú la inversión en una piscina cerrada con financiamiento del estado y por medio de concesión de obra pública.

En el año 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.

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 Termas 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 el año 2005. Para este, “*la actividad turística debe ser concebida en todo momento como un medio, no como un fin en si misma, que puede coadyuvar junto con otras actividades a la consecución de mayores niveles de desarrollo económico y social de la población local*” (Presupuesto 2005-2010, Dirección de Turismo de Paysandú). Entiende además que el rol del municipio debe ser el de promotor, debe desarrollar y articular iniciativas entre el municipio mismo, los distintos niveles de la Administración, los actores privados locales y externos, 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). Se constituye así en 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 y 5) Integración regional (región termal).

Los Programas, Proyectos o Estudios para el Centro Termal Guaviyú

El primer estudio realizado, en donde se incluye a las termas de nuestro país, corresponde al que hizo la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), Clement-Smith Inc.. El estudio se denominó “Siete pasos para acelerar el turismo en Uruguay, Washington D.C, Noviembre de 1972” y el propósito del informe fue explicar

cómo puede el Uruguay extender su temporada turística. Entre otras acciones proponía la ayuda para financiar el mejoramiento y el desarrollo de la infraestructura turística, refiriéndose esta recomendación a la mejora y construcción de nuevos hoteles si prevalece una temporada más larga que la actual, de unos seis meses, entre otras, en las zonas termales de Paysandú y Salto, donde podría explotarse una temporada de 12 meses, con un mercado totalmente nuevo.

El gobierno, en la época en la que se hizo el estudio, determinó la zona de baños termales dentro del sistema de prioridades establecido. La zona de baños termales, a largo plazo, debe explotarse. La razón es que constituye la única zona en el Uruguay con un potencial de gran actividad en la temporada baja, establecía el informe.

En el año 1973, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1973- 1977. 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.

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 atraía una porción del mercado regional muy inferior a sus posibilidades y, sobre la estructura turística de las zonas de Salto y Paysandú, 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.

Esta situación llevó a la misión a profundizar el análisis y delinear una estrategia específica para la zona de termas. Los lineamientos generales propuestos para las termas por la misión, fueron (CICATUR-OEA:1978):

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... Para el caso de Guaviyú, 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.

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”, en donde 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.

Una misión de apoyo sectorial de la Organización Mundial del Turismo en 1980, recomendó a las autoridades de nuestro país proporcionar asistencia técnica sobre termalismo. De esta manera, en el año 1981 nuestro país tiene el primer informe técnico específico sobre termalismo. István Fluck, principal de la Misión de Apoyo Sectorial de la Organización Mundial del Turismo, presentó su informe “Los Recursos Termales en Uruguay”, donde planteaba como principales recomendaciones: Aclarar la situación jurídica en cuanto a 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, define 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 función de la infraestructura y demanda en ellas existentes. En función de ello, nuevamente se elabora para nuestro país un estudio en el año 1985 por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la OMT, el estudio denominado “Expansión de las estaciones Termales de Arapey y Guaviyú”. Dicho informe tiene la particularidad de que es el primero que definió lineamientos estratégicos y acciones concretas para los centros termales de Arapey y Guaviyú y con esa coherencia (es decir objetivos, lineamientos y acciones). Como objetivo general para la expansión de los centros termales de Arapey y Guaviyú, el estudio establecía: Incrementar la demanda interna y externa aprovechando al máximo la infraestructura existente y la que deba ser proyectada a corto plazo. Todo ello en base, según el informe, a los requerimientos de la demanda que mayoritariamente serían, a medio plazo, de tipo preventivo- vacacional. Para el logro del objetivo general a través de la estrategia planteada, se definieron acciones específicas de: a) política general, económica y turística; b) política turística departamental; c) Obras públicas y señalizaciones; d) Centros de información, reservas y contratación; e) Promoción y Comercialización. El informe planteó para el caso de Guaviyú una serie de Acciones específicas (OMT- PNUD:1985): de Infraestructuras básicas (saneamiento, red energía eléctrica, red viaria y aparcamientos, comunicaciones y transportes, etc) de 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); de ordenación parcelaria y regulación de las zonas de acampadas; construcción de una piscina cubierta integrada a las instalaciones termales existentes; de señalización interna; de equipamiento complementario (Deportivo y recreativo); de Servicios y Administración y un Programa de forestación.

Nuevamente en el año 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 la planta turística 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 el año 1997 es aprobado por la Junta Departamental de Paysandú el Plan de Regulación del Centro Termal Guaviyú (Decreto 2802/97) cuyo análisis se realizó en el capítulo anterior.

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 se centraron en propuestas de inversión en la Planta Turística.

En el año 2001 la Intendencia de Paysandú encargó al Ec. 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 (PÍRIZ:2001). De esa forma, los 7 proyectos formulados eran: Planificación del Desarrollo Estratégico de los complejos turísticos de Termas de Guaviyú y Termas de Almirón; Fortalecimiento institucional del sector turístico municipal; Programa de concesión de servicios turísticos municipales a privados; Plan de marketing para los complejos termales de la IMP; Diseño de la imagen corporativa de la actividad turística en el departamento de Paysandú; Regulación y Desarrollo de Termas de Guaviyú y Regulación y Desarrollo de Termas de Almirón. Las acciones identificadas eran 148 y abarcaban áreas como: gestión, servicios, recursos humanos, precios, promoción y comercialización.

Por último, en el año 2007 es aprobado el *“Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos”* aprobado por el 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.

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 las 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.

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) nos 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 centrado en ello las estrategias más que en un análisis y aprovechamiento de los recursos locales (idem). En nuestro caso de estudio, éstas 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 de Crecimiento espontáneo, desde 1957 hasta la década de los ochenta, 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 y que ya fueron descritas. 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 planes e informes nacionales.

La segunda generación de políticas públicas la denominaremos de abajo- arriba, y abarcan desde la década de los noventa hasta estos días. Siguiendo a Moncayo Jiménez (2002), esta generación de políticas comienza a gestarse a partir de la crisis de crecimiento y productividad de los años setenta 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 lineamientos 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 donde no existían a este nivel de la administración pública.

Comienzan a plantearse también algunos aspectos que tienen que ver con impactos sociales, económicos y ambientales de la actividad turística, y se emplean instrumentos legislativos, económicos y financieros en pos del objetivo del redefinido 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 (de intenciones turísticas de gobierno) y coincide con los 15 años que estuvo en el gobierno el Partido Nacional (desde el año '90 hasta el 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 como vimos en el año 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, en los hechos 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 nuestro departamento no obstante, desde el año 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 el año 1995 al 2000 para el litoral termal (Salto y Paysandú) fue de 160 millones de dólares, de los cuáles sólo 35 millones se radicaron en Paysandú.¹⁰

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 diagnóstico realizado es contundente en cuánto 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 el Ejecutivo Comunal 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 *“3) 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 noventa fue además de muchos conflictos en distintos ámbitos por el tema Termas de Guaviyú. Ésta fase culmina con el cambio de gobierno en el año 2005. Al asumir el nuevo gobierno encontró un centro termal con un estado bastante caótico¹¹ (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).

Tras la política neoliberal de los años noventa 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). 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 periodo diferenciado del anterior y que llega hasta hoy día. Esta etapa la denominaremos la nueva política estratégica (2005 a la fecha)

Aunque la política turística desde el 2005 no representa una ruptura en cuanto a 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 significativo¹².

No hubo reformas orgánicas con el cambio de gobierno. Esta se había dado en el año 2001 cuando la dirección de turismo pasa del departamento general de Administración al departamento general de Promoción y Desarrollo. Si 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 Almiron). También se incorporó a funcionarios con capacidades técnicas específicas y mejoras en la tecnología de gestión.

En cuánto 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 entorno, 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).

VI. REFLEXIONES FINALES

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 presentado la problemática 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, están poniendo en el camino de la competitividad espacial, la sostenibilidad y la eficiencia en la producción a Termas de Guaviyú.

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 menor es el significado que adquiere la gestión pública del turismo en un escenario de cambio y nuevo paradigma turístico.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y FUENTE DE DATOS

- Aguilar Villanueva** (1996). La hechura de las políticas. México. Editorial Porrúa.
- Bosch, José Luis** (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.
- Clave, Salvador Antón** (1998). La urbanización turística. De la conquista del viaje a la reestructuración de la ciudad turística. Doc. Anàl. Geogr. 32, 17-43.

- Cruz, Rita de Cassia** (2000). Política de turismo e territorio. Sao Paulo. Contexto.
- Durán Martínez, A.** (1979). Régimen jurídico administrativo nacional del turismo. Montevideo. Estudios de Derecho Administrativo.
- Elliott, James.** (1997). Tourism politics and public sector management. Londres. Routledge.
- Gallicchio, E y Camejo, A.** (2005). Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo. Montevideo. CLAEH.
- Haesbaert, Rogério.** (2004). O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Editora Bertrand, Rio de Janeiro, Brasil.
- Hiernaux, Daniel (comp.).** (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, Remy.** (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 B. Rodrigues (org.). Sao Paulo. Brasil. Editora Hucitec . pp. 62- 74.
- Limblom, Charles E.** (1991). El proceso de elaboración de las políticas públicas. México. Editorial Porrúa.
- López Palomeque, Francisco.** (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, Manuel.** (2006). Seminario Internacional sobre Municipalización del Turismo y Desarrollo Local. Montevideo. Organización Mundial del Turismo.
- Meny, I, Thoenig J.C.** (1992). Las políticas públicas. Barcelona. Ariel.
- Molina, Sergio.** (1991). Conceptualización del Turismo. México. Limusa.
- _____. (1997). Turismo. Metodología para su planificación. México. Trillas.
- _____. (2006). El posturismo. Turismo y posmodernidad. México. Trillas.
- Moncayo Jiménez, Edgard.** (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.
- Organización Mundial del Turismo.** (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.
- Ramos, A y Santos, R.** (2008). O novo paradigma dos destinos turísticos atuais. Chile. Revista Gestión Turística. N° 9. pp. 9-36.
- Sanchez, 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, Milton. (1996). A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção. San Pablo. Brasil. Hucitec.

Santos, Milton y otros. (2002). Territorio Territorios. Programa de pós- graduação. En Geografia. PPGEIO- UFF/AGB. Niteros.

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, Fernando y otros. (1997). Análisis Territorial del Turismo. Barcelona. Ariel.

▪ Fuente de Datos

Decreto 2802/97. Plan de Regulación de Termas de Guaviyú. Junta Departamental de Paysandú.

Diario El Telégrafo. Ediciones varias. Paysandú.

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

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

Piriz, Juan Carlos. Informe: Evaluación y recomendaciones sobre los servicios turísticos municipales de la Intendencia de Paysandú. 2001

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

¹ <http://www.pensandoturismo.com/template.php?i=92>

² http://www.crecenteasociados.com/contenidos1/p_07.html

³ Se refiere a lo que hoy se conoce como Sistema Acuífero Guaraní.

⁴ Entrevista Sr. Oscar Cardozo, jubilado municipal, 2009.

⁵ Los detalles de todos los planes y programas de estos y otros años se verán en el capítulo siguiente.

⁶ <http://www.paysandu.gub.uy/turismo/images/documentos/gestion%20del%20turismo.pdf>

⁷ 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.

⁸ Entrevista Sr. Carlos Genta, 15 de enero de 2000.

⁹ www.pensandoturismo.com La Organización de la Actividad Turística en Uruguay (II). El Estado Timón.

¹⁰ Informes de la Consultora Turisdata.

¹¹ <http://www.paysandu.gub.uy/turismo/images/documentos/gestion%20del%20turismo.pdf>

¹² 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).