



EVOLUCIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO Y CAMBIOS EN LAS TRAYECTORIAS EVOLUTIVAS EN LA REGIÓN TERMAL DE URUGUAY (1940- 2019)

Claudio Quintana

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

EVOLUCIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO Y CAMBIOS EN LAS TRAYECTORIAS EVOLUTIVAS EN LA REGIÓN TERMAL DE URUGUAY (1940- 2019)

@Claudio Quintana



EVOLUCIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS

Políticas públicas de turismo y cambios en las trayectorias evolutivas en la región termal de Uruguay (1940- 2019)

CLAUDIO QUINTANA



TESIS DOCTORAL
2022

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
EVOLUCIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO Y CAMBIOS EN LAS TRAYECTORIAS
EVOLUTIVAS EN LA REGIÓN TERMAL DE URUGUAY (1940- 2019)
Claudio Quintana

Claudio Quintana

Evolución de Destinos Turísticos.
Políticas públicas de turismo y cambios en las
trayectorias evolutivas en la región termal de Uruguay
(1940- 2019)

TESIS DOCTORAL

Dirigida por el Prof. Dr. Salvador Anton Clavé
Departamento de Turismo y Geografía.



UNIVERSITAT
ROVIRA i VIRGILI

Vila-Seca

2022

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
EVOLUCIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO Y CAMBIOS EN LAS TRAYECTORIAS
EVOLUTIVAS EN LA REGIÓN TERMAL DE URUGUAY (1940- 2019)
Claudio Quintana



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
Departament de Geografia



Facultat de Turisme i Geografia
C/Joaquim Martorell, 15
43480 Vila-seca
Tel. 977 55 87 51
www.geografia.urv.cat

FAIG CONSTAR que la tesi titulada **Evolución de Destinos Turísticos. Políticas públicas de turismo y cambios en las trayectorias evolutivas en la región termal de Uruguay (1940- 2019)** que presenta **Claudio Quintana** per a l'obtenció del títol de Doctor ha estat realitzada sota la meva direcció en el marc del programa de Doctorat en Turisme i Oci d'aquesta universitat.

Vila-seca, 21 de Juny de 2022

Dr. Salvador Anton

Clavé Catedràtic

d'Universitat

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
EVOLUCIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO Y CAMBIOS EN LAS TRAYECTORIAS
EVOLUTIVAS EN LA REGIÓN TERMAL DE URUGUAY (1940- 2019)
Claudio Quintana

*“La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos,
ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez
pasos más allá.*

¿Entonces para qué sirve la utopía?

Para eso, sirve para caminar”

Eduardo Galeano

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
EVOLUCIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO Y CAMBIOS EN LAS TRAYECTORIAS
EVOLUTIVAS EN LA REGIÓN TERMAL DE URUGUAY (1940- 2019)
Claudio Quintana

Agradecimientos

El proceso de realización de una tesis doctoral, bien podría considerarse como la metáfora del camino. Al igual que la temática de la tesis, la evolución de los destinos, los caminos o trayectorias que toman los destinos dependen de varios factores como el contexto, lo que hacen o no hacen los actores, su historia, sus capacidades de adaptación o no. En definitiva, lo mismo nos sucedió durante el proceso de elaboración de la tesis. Muchos factores y cambios profesionales y personales que demandan la capacidad de adaptarse constantemente a las nuevas situaciones (pandemia de por medio). Es difícil nombrar a todos los que me han acompañado en este proceso, no obstante, quiero expresar mi agradecimiento a quienes sin su apoyo esta tesis no habría sido posible.

En primer lugar, mi director, el Dr. Salvador Anton Clavé. Toda una vida leyendo sus trabajos y cuando me inscribo al programa de doctorado, él me dice quiero ser tu tutor de tesis. Un honor para mí. Ha sido un excelente director, una gran persona, generoso, solidario, riguroso, presente siempre en la discusión y avances, coautor y revisor de este trabajo y otros. Gracias por el generoso tiempo dedicado a cada conversación y revisión, por la rigurosidad de sus aportes y por su estímulo y confianza en las ideas propuestas (el modelo CAT). Su orientación y ayuda han sido cruciales para el desarrollo y la realización de esta tesis. Gracias a su familia también por su hospitalidad en Vila Seca durante mi estancia de investigación. *Moltes gràcies per tot!!!*

En segundo lugar, me gustaría agradecer a los profesores Dra. María Velasco González (Universidad Complutense de Madrid), referente y pionera en la incorporación del análisis de políticas públicas al campo de estudio del turismo. Con ella me forme en políticas públicas de turismo, y a ella agradezco mi incorporación a los estudios del turismo desde ese enfoque. También a la Dra. Cinta Sanz Ibañez (Universidad de Rovira i Virgili). Su tesis doctoral, sus *papers* y las discusiones mantenidas han sido la base de mi trabajo de tesis. Una referente en la discusión contemporánea de la evolución de destinos, las

trayectorias, los momentos, la agencia humana. Al Dr. Josep Ivars (Universidad de Alicante) por su generosidad académica, su tiempo dedicado a discutir la tesis, sus aportes e interés. A todos ellos, gracias por sumarse a este proyecto compartiendo sus conocimientos y brindarme la oportunidad de aprender.

En tercer lugar, esta tesis no podría haberse elaborado sin la colaboración directa e indirecta en algunos casos, de todas las organizaciones y personas que dedicaron su tiempo a la realización de las entrevistas, diálogos y aporte de materiales. Vale decir que mi actividad profesional ha estado vinculada por más de veinte años a la política y la gestión pública en turismo en Uruguay. Durante todos estos años el aprendizaje ha sido enorme, con quienes hemos coincidido en ideas y con quienes no. Es cierto que también durante todos estos años he tratado de combinar trabajo profesional y academia, lo que me permitió intentar una síntesis permanente (entre teoría y praxis), a generar un hábito de sistematización de información (documentos, programas, notas de prensa de diferentes actores, etc), a publicar en la prensa especializada en turismo y algún artículo en base a la experiencia de gestión, a conocer los actores y procesos de cada rincón del país. Por eso, al principio de este párrafo decía que en algunos casos indirectamente, muchísimos aportaron a este trabajo, sin siquiera saberlo ellos ni yo en determinados momentos. A todos ellos mi agradecimiento.

En cuarto lugar, a mi casa de estudios, la Universidad de la República de Uruguay. En ella me formé, es mi lugar de trabajo, el de muchos colegas y de mis estudiantes. A ellos gracias por su ánimo en continuar, por sus aportes, por sus espacios de discusión, por los “*y profe, como va con la tesis*”. Un agradecimiento enorme y muy particular a la Prof. Rossana Campodónico por sus aportes y su confianza durante cuatro años de trabajo en la tesis. También a la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República Uruguay, quien con diferentes programas de apoyo y financiamiento me han permitido realizar diferentes actividades vinculadas con el programa de doctorado (apoyo a publicaciones como el libro, participación en congresos internacionales y a mi estancia de investigación en la URV).

Finalmente, en un plano más personal y más emocional, quiero dar las gracias a mi familia por enseñarme el valor de la educación, por creer en mí, por su ánimo y su paciencia en los momentos de tensión. A mis hijas, Clara y Julia, mi mayor motivación para alcanzar este objetivo.

Lista de abreviaturas

ACTLC	Agencia Catalana para el Tiempo Libre y la Cultura
AH	Agencia Humana
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland (Uruguay)
APP	Análisis de Políticas Públicas
APPT	Análisis de Políticas Públicas Turismo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAT	Modelo Contexto, Agencia y Trayectoria
CC	Coyunturas Críticas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (Uruguay)
CNTUR	Comisión Nacional de Turismo (Uruguay)
CONATUR	Consejo Nacional de Turismo (Uruguay) Comisión Sectorial de Investigación Científica (Universidad de la República Uruguay)
CSIC	Uruguay)
CPP	Corredor Pájaros Pintados (Corredor Turístico del Río Uruguay)
CVDT	Ciclo de Vida del Destino Turístico
DNT	Dirección Nacional de Turismo (Uruguay)
DT	Destino Termas
EDT	Evolución Destinos Turísticos
EEG	<i>Evolutionary Economic Geography</i>
EEG-R	<i>Evolutionary Economic Geography- Relational</i>
GEE	Geografía Económica Evolutiva
GGE-R	Geografía Económica Evolutiva- Relacional
IDP	Intendencia de Paysandú
IDS	Intendencia de Salto
LT	Litoral Termal
MCVDT	Modelo de Ciclo de Vida del Destino Turístico
MINTUR	Ministerio de Turismo de Uruguay
MINTURD	Ministerio de Turismo y Deportes de Uruguay
MIT	Equipo MIT
MT	Ministerio de Turismo
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Uruguay)
NPP	Nueva Política Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA- CICATUR	Organización de Estados Americanos- Centro de Investigación y Capacitación Turística
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
OPP	Oficina de Presupuesto y Planeamiento (Uruguay)
LOTDS	Ley Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18308/ 2008 Uruguay)
PACC	Programa de Apoyo a la Competitividad y Cadenas de Valor
PAST	Programa de Apoyo al Sector Turismo

PMCDTE	Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos
PNTS	Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020 Uruguay
PNUD	Programa Naciones Unidas para el Desarrollo
PPT	Política Pública de Turismo
RT	Región Termal (Uruguay)
SAG	Sistema Acuífero Guaraní
TALC	<i>Tourism Area Life Cycle</i>
TDE	<i>Tourism Destination Evolution</i>
UA	Universidad de Alicante
UDELAR	Universidad de la República Uruguay
UIOOT	Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo
URV	Universidad de Rovira i Virgili
ZT	Zona Termal

Índice de figuras

Figura 1.	Diagrama de proceso de la investigación	44
Figura 2.	Fases modelo dependencia de la trayectoria, Coyunturas Críticas y generaciones de políticas públicas de turismo.	54
Figura 3.	Mapa Región Termal de Uruguay	57
Figura 4.	Gráfica visitantes turismo receptivo RT de Uruguay (1977- 2019)	59
Figura 5.	Definición y clasificación de las aguas termales	60
Figura 6.	Mapa del sistema Acuífero Guaraní (SAG) en América Latina	61
Figura 7.	Centro Termal o Centro termo lúdico ejemplo	63
Figura 8.	Villas termales ejemplo	64
Figura 9.	Tipos de establecimientos termales o de aguas minero medicinales	65
Figura 10.	Centro Termal Dayman en la RT de Uruguay	66
Figura 11.	Centro Termal Arapey en la RT de Uruguay	66
Figura 12.	Centro Termal Salto Grande en la RT de Uruguay	67
Figura 13.	Centro Termal Guaviyú en la RT de Uruguay	67
Figura 1.4	Centro Termal Almirón en la RT de Uruguay	68
Figura 15.	SPA termal, Resort Termal, Parques acuáticos y centros termales en la RT de Uruguay	68
Figura 16.	Piscina cerrada y abierta en un centro termal	69
Figura 17.	Efluentes de agua termal vertidos a un arroyo	69
Figura 18.	La EDT en contexto	85
Figura 19.	Clasificación del turismo de salud	89
Figura 20.	Baños Árabes en Girona (España)	92
Figura 21.	Termas Romanas en Bath (Inglaterra)	92
Figura 22.	Modelo CVDT	116
Figura 23.	La EDT: nuevas aproximaciones.	118

Figura 24.	Artículos seleccionados sobre la EDT con enfoques distintos a la GEE	120
Figura 25.	Componentes teóricos de la GEE	124
Figura 26.	Modelo de Dependencia de la trayectoria en la EDT en el marco de la GEE	128
Figura 27.	Perspectiva teórica de la GEE-R	130
Figura 28.	Modelo integrado de la GEE-R y la EDT. Conductores en la trayectoria y configuración de la EDT	141
Figura 29.	Modelo de dependencia de la trayectoria en la EDT de la RT de Uruguay.	171
Figura 30.	Primer pozo y piscina termal de Uruguay (Termas de Arapey)	176
Figura 31.	Pozo termal y primera pileta en Termas de Dayman (1967)	178
Figura 32.	Pozo termal en Termas de Guaviyú	179
Figura 33.	Apertura del Centro Termal Almirón (1974)	204
Figura 34.	Estructura de una zona turística.	207
Figura 35.	Zonificación turística del Uruguay (1986) y zona termal.	208
Figura 36.	Hotel Municipal Termas de Arapey (construcción, 1979)	211
Figura 37.	Moteles municipales en Termas de Guaviyú (década de los ochenta)	211
Figura 38.	Folleto de promoción de Uruguay con destaque zona termal	219
Figura 39.	Afloramiento de agua termal en Federación (Argentina)	226
Figura 40.	Construcción del parque termal Federación (Argentina)	227
Figura 41.	Imagen aérea (actual) del parque termal y acuático Federación (Argentina)	228
Figura 42.	Plano oficial N° 523 de OT Termas de Guaviyú (Dec. 2802/97)	236
Figura 43.	Parque acuático Acuamanía (Termas de Daymán)	240
Figura 44.	Mapa hidrogeológico del SAG con la ubicación de los proyectos pilotos de gestión de aguas subterráneas.	242
Figura 45.	Primer parque acuático de la RT (Acuamanía)	250
Figura 46.	Diversificación de centros termales/ parques termales (públicos y privados) en la RT de Uruguay a partir de la década de los noventa.	253
Figura 47.	Gráfica miles de visitantes no residentes en el país ingresados al litoral termal (1990- 1996)	256
Figura 48.	Gráfica miles de visitantes no residentes en el país ingresados al litoral termal (1990- 2005)	259
Figura 49.	Gráfica miles de visitantes no residentes en el país ingresados al litoral termal (1999- 2010)	266

Figura 50.	Evolución de llegadas de turistas internacionales (millones)	268
Figura 51.	Construcción del primer Hotel en Termas de Almirón	271
Figura 52.	Material promocional del Hotel Salinas del almirón	272
Figura 53.	Centro Termal Almirón evolución de construcciones de casas para alojamiento (año 1985- 2019)	272
Figura 54.	Centro Termal Guaviyú evolución de construcciones de casas para alojamiento (año 2004- 2018)	273
Figura 55.	Centro Termal Daymán evolución de construcciones de casas para alojamiento (año 2004- 2019)	273
Figura 56.	Segundo Hotel 5 estrellas en Termas del Arapey	274
Figura 57.	Plano 35 del Dec. 7222/15. Junta Departamental de Paysandú.	280
Figura 58.	Gráfica de miles de visitantes no residentes en el país ingresados a la RT de Uruguay (1996- 2018).	282
Figura 59.	Imagen Sitio web del observatorio turístico del CPP	283
Figura 60.	Pozo y caudalímetro en Termas de Guaviyú (2010)	287
Figura 61.	Vertidos de agua termal a un arroyo (Termas de Almirón)	289
Figura 62.	Vertidos de agua termal en Termas de Guaviyú.	289
Figura 63.	Sistema de saneamiento por piletas de decantación (Termas de Guaviyú).	290
Figura 64.	Ubicación de nuevas prospecciones de agua termal para construcción de centros termales.	291
Figura 65	Gráfica de miles de visitantes no residentes en el país ingresados a la RT de Uruguay (1977- 2018).	295
Figura 66.	Promoción como Región Termal (2008)	302
Figura 67.	Marca Destino Termas (2014)	303
Figura 68.	Listado de inversiones del programa Desarrollo de Corredores Turísticos (UR- L113)	307
Figura 69.	Regiones Turísticas definidas por el Ministerio de Turismo a partir de 2015.	308
Figura 70.	Ámbito de actuación territorial del CPP	310
Figura 71.	Políticas públicas de turismo y cambios en las trayectorias evolutivas de la RT de Uruguay	311
Figura 72.	Fases, trayectorias evolutivas, ámbitos, generaciones de políticas públicas de turismo y visitantes a la RT de Uruguay (década 40'- 2019).	315

Índice de tablas

Tabla 1.	Síntesis de interés de la investigación	37
Tabla 2.	Visión general de los objetivos y productos obtenidos	48
Tabla 3.	Diseño metodológico de la investigación	52
Tabla 4.	Resumen de capítulos, objetivos, tema de análisis, datos empíricos y métodos.	54
Tabla 5.	Indicadores turísticos de la RT de Uruguay	58
Tabla 6.	Antecedentes de estudios sobre los centros termales de Uruguay	71
Tabla 7.	Síntesis de problemáticas en los estudios sobre los centros termales de Uruguay	79
Tabla 8.	Criterios de distinción entre tipos de espacios turísticos	101
Tabla 9.	Tipos de espacios turísticos creados por el turismo	102
Tabla 10.	Las políticas internacionales de turismo a partir de 1945 hasta el presente.	157
Tabla 11.	Dimensiones innovadoras de los roles del estado en el turismo.	158
Tabla 12.	Funciones y objetivos de la política pública de turismo.	168
Tabla 13.	Síntesis CAT Fase 1	190
Tabla 14.	Visitantes anuales a Termas de Arapey y Guaviyú (1977- 1987).	194
Tabla 15.	Programas, planes e instrumentos del Gobierno Nacional orientados a la zona termal (1965- 1990).	196
Tabla 16.	Componentes del espacio turístico	206
Tabla 17.	Alojamiento hotelero Salto (1986)	209
Tabla 18.	Alojamiento hotelero Termas de Dayman (1986)	209
Tabla 19.	Alojamiento hotelero Termas de Arapey (1986)	209
Tabla 20.	Alojamiento hotelero Salto Grande, Guaviyú y Almirón (1986)	210
Tabla 21.	Síntesis CAT Fase 2	221
Tabla 22.	Centros Termales y orígenes principales de la demanda turística (1996)	254
Tabla 23.	Hoteles en la RT de Uruguay (1996)	255
Tabla 24.	Alojamientos en hoteles y plazas en los centros termales de la RT de Uruguay.	255
Tabla 25.	Estadía promedio en el LT de no residentes en Uruguay (1988- 1996)	256
Tabla 26.	Gasto promedio en el LT de no residentes en Uruguay (1988- 1996)	257
Tabla 27.	Perfil de la demanda turística (1996)	257
Tabla 28.	Síntesis CAT Fase 3	261
Tabla 29.	Indicadores de turismo receptivo en el CPP y en la RT de Uruguay (2017- 2018).	283
Tabla 30.	Plan de Desarrollo Turístico del Litoral Termal (210- 2014).	298
Tabla 31.	Síntesis CAT Fase 4.	312
Tabla 32.	Tabla síntesis CAT según fases del modelo de dependencia de la trayectoria para la evolución del destino RT de Uruguay (Déc 40´- 2019).	319
Tabla 33.	Resumen de objetivos de la tesis y los avances en el conocimiento logrado.	327

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
EVOLUCIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO Y CAMBIOS EN LAS TRAYECTORIAS
EVOLUTIVAS EN LA REGIÓN TERMAL DE URUGUAY (1940- 2019)
Claudio Quintana

RESUMEN DE LA TESIS DOCTORAL

Esta tesis doctoral se concibe principalmente como un proyecto de investigación que tiene como objetivo contribuir a la comprensión de cómo y por qué los destinos evolucionan a lo largo del tiempo; en particular los efectos de las políticas públicas de turismo en los cambios de las trayectorias evolutivas de los destinos. En este sentido, se busca avanzar en la investigación existente en la evolución de los destinos turísticos mediante la construcción de puentes entre los estudios turísticos, los enfoques analíticos de los paradigmas contemporáneos en la geografía económica evolutiva relacional (GEE-R) y el análisis de las políticas públicas. Principalmente reflexionar desde un contexto latinoamericano.

A partir de la perspectiva integradora de la GEE-R (Sanz-Ibañez y Antón Clavé, 2014), la tesis tiene como objetivo comprender los mecanismos que subyacen en el proceso evolutivo de un destino turístico. El enfoque se prueba usándolo para explicar la evolución de la región termal de Uruguay, un destino caracterizado por una trayectoria dependiente del recurso agua termal (durante 80 años), con presencia de centros termales (urbanizaciones para el turismo) en espacios rurales y periféricos. La investigación fue un estudio cualitativo con un tratamiento de los materiales empíricos también cualitativo. Los materiales empíricos de la investigación provienen de fuentes secundarias de carácter documental (presupuestos, rendiciones de cuenta, informes técnicos, leyes, decretos, proyectos y programas del Ministerio de Turismo, informes de organismos internacionales) y de entrevistas a informantes calificados. La complejidad del tema de estudio, la evolución de los destinos turísticos, requirió un diseño metodológico que incluyó una combinación de enfoques. Se utilizó el modelo de dependencia de la trayectoria en la evolución de un destino turístico (Ma y Hassink, 2013), la perspectiva integradora de la GEE-R (Sanz Ibañez y Antón Clavé, 2014) y el marco conceptual y metodológico del análisis de políticas turísticas (Velasco, 2009, 2011, 2016^a, 2016^b). Estos enfoques permitieron enriquecer el poder explicativo de la investigación, además de estar en línea con la llamada “reflexión crítica, apertura, diálogo, aprendizaje mutuo y compromiso con múltiples métodos y experimentación” en la construcción de la geografía económica evolutiva como paradigma distintivo (Pike, Cumbers, Dawley, Mackinnon y McMaster, 2015, 4). La narrativa histórica es utilizada para presentar los resultados. El hilo conductor está definido por las etapas o fases definidas en el modelo de dependencia de la trayectoria para la evolución de un destino turístico (Ma y Hassink, 2013). Se describen para cada fase las características del contexto, la agencia humana y la trayectoria del destino (modelo CAT adaptado de Sanz-Ibañez y Antón Clavé, 2014). Para cada fase se realiza además un análisis de las políticas públicas de turismo, identificando los principales ámbitos de actuación del gobierno en el contexto del turismo. Los cambios en cada fase están dados por coyunturas críticas.

Confirmamos el papel intervencionista de los gobiernos nacionales (en particular los modelos de desarrollo desde el estado) en la implementación de políticas públicas de turismo y el apoyo de organismos internacionales (formulando, implementando y financiado) en la creación, reproducción y la conversión de un destino turístico, en este caso periférico y en un contexto latinoamericano. Son fundamentalmente facilitadores e impulsores de la trayectoria y de sus posteriores afirmaciones, modificaciones o freno en su proceso. Esta situación coincide con varios estudios sobre destinos periféricos (Hall y Jenkins, 1998; Hall, 2009; Carson y Bradley, 2017).

Los resultados evidencian que los cambios de fases coinciden con cambios en las políticas públicas de turismo (coyunturas críticas del sistema político que afectaron la política turística en la región termal) que dieron lugar a generaciones de políticas públicas y diferentes formas a las trayectorias evolutivas del destino. Asimismo, aporta conocimiento para la formulación de políticas y mejorar la competitividad y sostenibilidad del destino.

También permite identificar nuevas líneas de investigación a partir de la utilización de enfoques específicos como el de los momentos como catalizadores del cambio, o profundizar la relación entre tipos de cambios en las políticas públicas (innovaciones, ajustes, consolidaciones) y su vinculación con los cambios de trayectorias de los destinos (creación, plasticidad, dependencia), e incluso algo más de ciencias políticas, la cuestión de cierre de políticas públicas.

Por último, y no menos importante, la tesis aporta una novedad metodológica importante, nunca utilizada en este tipo de estudios y que formó parte de las sugerencias a profundizar por parte de sus autores (Sanz-Ibáñez y Anton Clavé, 2014). Se trata de la operacionalización del modelo EEG-R para la EDT mediante el modelo CAT, de esta manera se puede sistematizar a partir de categorías conceptuales explícitas el análisis de la evolución histórica de cualquier destino facilitando comparaciones e iluminando de manera más pertinente cuál de las dimensiones tiene mayor importancia en cada fase de la EDT.

Palabras claves: Evolución de Destinos Turísticos, Geografía Económica Evolutiva Relacional, Políticas públicas de turismo, Dependencia de la trayectoria, región turística, Uruguay, América Latina.

RESUM DE LA TESI DOCTORAL

La present tesi doctoral es constitueix principalment com un projecte de recerca que té com a objectiu contribuir al coneixement de com i per què les destinacions evolucionen al llarg del temps; en particular els efectes de les polítiques públiques del turisme en els canvis de les trajectòries evolutives de les destinacions. En aquest sentit, es busca avançar en la investigació existent en l'evolució de les destinacions turístiques mitjançant la construcció de ponts entre els estudis turístics, els enfocaments analítics dels paradigmes contemporanis a la geografia econòmica evolutiva relacional (GEE-R) i l'anàlisi de les polítiques públiques. Principalment, reflexionat des d'un context llatinoamericà.

A partir de la perspectiva integradora de la GEE-R (Sanz-Ibañez i Antón Clavé, 2014), la tesi té com a objectiu comprendre els mecanismes subjacents en el procés evolutiu d'una destinació turística. L'enfocament s'utilitza fent-lo servir per explicar l'evolució de la regió termal d'Uruguai, una destinació caracteritzada per una trajectòria dependent del recurs de l'aigua termal (durant 80 anys), amb presència de centres termals (urbanitzacions per al turisme) en espais rurals i perifèrics. La investigació ha estat un estudi qualitatiu amb un tractament dels materials empírics també qualitatiu. Els materials empírics de la investigació provenen de fonts secundàries de caràcter documental (pressupostos, rendicions de compte, informes tècnics, lleis, decrets, projectes i programes del Ministeri de Turisme, així com informes d'organismes internacionals) i d'entrevistes a informants qualificats. La complexitat del tema d'estudi i l'evolució de les destinacions turístiques ha demanat d'un disseny metodològic que ha inclòs una combinació d'enfocaments. S'ha emprat el model de dependència de la trajectòria en l'evolució d'una destinació turística (Ma i Hassink, 2013), la perspectiva integradora de la GEE-R (Sanz Ibañez i Antón Clavé, 2014) i el marc conceptual i metodològic de l'anàlisi de les polítiques turístiques (Velasco, 2009, 2011, 2016a, 2016b). Aquests enfocaments han permès enriquir el poder explicatiu de la investigació, a més d'estar en línia amb l'anomenada "reflexió crítica, obertura, diàleg, aprenentatge mutu i compromís amb múltiples mètodes i experimentació" en la construcció de la geografia econòmica evolutiva com a paradigma distintiu (Pike, Cumbers, Dawley, Mackinnon i McMaster, 2015, 4). La narrativa històrica és utilitzada per a presentar els resultats. El fil conductor està definit per les etapes o fases definides al model de dependència de la trajectòria per a l'evolució d'una destinació turística (Ma i Hassink, 2013). Es descriuen per a cada fase les característiques del context, l'agència humana i la trajectòria del destí (model CAT adaptat de Sanz-Ibañez i Antón Clavé, 2014). Per a cada fase es realitza, a més, una anàlisi de les polítiques públiques del turisme, identificant els principals àmbits d'actuació del govern en el context del turisme. Els canvis a cada fase estan donats per conjuntures crítiques.

Es confirma el paper intervencionista dels governs nacionals (en particular els models de desenvolupament des de l'estat) en la implementació de polítiques públiques de turisme i el suport d'organismes internacionals (formulant, implementant i finançant) en la creació, reproducció i conversió d'una destinació turística, en aquest cas perifèrica i en un context llatinoamericà. Són fonamentalment facilitadors i impulsors de la trajectòria i de les seves afirmacions posteriors, modificacions o fre en el seu procés. Aquesta situació coincideix amb diversos estudis sobre destinacions perifèriques (Hall i Jenkins, 1998; Hall, 2009; Carson i Bradley, 2017).

Els resultats evidencien que els canvis de fases coincideixen amb canvis en les polítiques públiques de turisme (conjuntures crítiques del sistema polític que van afectar la política turística a la regió termal) que van donar lloc a generacions de polítiques públiques i diferents formes a les trajectòries evolutives del destí . Així mateix, aporta coneixement per a la formulació de polítiques i a millorar la competitivitat i la sostenibilitat de la destinació.

També permet identificar noves línies de recerca a partir de la utilització d'enfocaments específics com el dels moments com a catalitzadors del canvi, o aprofundir en la relació entre tipus de canvis a les polítiques públiques (innovacions, ajustaments, consolidacions) i la seva vinculació amb els canvis de trajectòries de les destinacions (creació, plasticitat, dependència), i fins i tot una mica més relacionat amb les ciències polítiques, la qüestió del tancament de polítiques públiques.

Finalment, i no per això menys important, la tesi aporta una novetat metodològica important, mai no utilitzada en aquest tipus d'estudis i que va formar part dels suggeriments a aprofundir per part dels seus autors (Sanz-Ibáñez i Anton Clavé, 2014). Es tracta de l'operacionalització del model EEG-R mitjançant el model CAT, d'aquesta manera es pot sistematitzar a partir de categories conceptuals explícites l'anàlisi de l'evolució històrica de qualsevol destinació facilitant comparacions i il·luminant de manera més pertinent quina de les dimensions té més gran importància a cada fase de l'evolució de les destinacions turístiques.

Paraules clau: Evolució de Destinacions Turístiques, Geografia Econòmica Evolutiva, Polítiques públiques de turisme, Dependència de la trajectòria, regió turística, Uruguai, Amèrica Llatina.

SUMMARY OF THE DOCTORAL THESIS

This doctoral thesis is conceived mainly as a research project that aims to contribute to the understanding of how and why destinations evolve over time; in particular, the effects of public tourism policies on changes in the evolutionary trajectories of destinations. In this sense, it seeks to advance existing research on the evolution of tourist destinations by building bridges between tourism studies, the analytical approaches of contemporary paradigms in relational evolutionary economic geography (EEG-R) and the analysis of public policies. Mainly reflect from a Latin American context.

From the integrative perspective of the EEG-R (Sanz-Ibañez & Antón Clavé, 2014), the thesis aims to understand the mechanisms that underlie the evolutionary process of a tourist destination. The approach is tested using it to explain the evolution of the thermal region of Uruguay, a destination characterized by a path dependent on thermal water resources (for 80 years), with the presence of thermal centers (urbanizations for tourism) in rural and peripheral spaces. The research was a qualitative study with a treatment of empirical materials also qualitative. The empirical materials of the research come from secondary documentary sources (budgets, account renderings, technical reports, laws, decrees, projects and programs of the Ministry of Tourism, reports from international organizations) and from interviews with qualified informants. The complexity of the study topic, the evolution of tourist destinations, required a methodological design that included a combination of approaches. The path dependence model in the tourism destination evolution (Ma and Hassink, 2013), the integrative perspective of the GEE-R (Sanz Ibañez & Antón Clavé, 2014) and the conceptual and methodological framework of the analysis of tourism policies (Velasco, 2009, 2011, 2016a, 2016b). These approaches allowed to enrich the explanatory power of the research, in addition to being in line with the so-called "critical reflection, openness, dialogue, mutual learning and commitment to multiple methods and experimentation" in the construction of evolutionary economic geography as a distinctive paradigm (Pike , Cumbers, Dawley, Mackinnon, & McMaster, 2015, 4). The historical narrative is used to present the results. The common thread is defined by the

stages or phases defined in the path dependency model for the evolution of a tourist destination (Ma and Hassink, 2013). The characteristics of the context, the human agency and the trajectory of the destination are described for each phase (CAT model adapted from Sanz-Ibañez & Antón Clavé, 2014). For each phase, an analysis of public tourism policies is also carried out, identifying the main areas of action of the government in the context of tourism. The changes in each phase are given by critical junctures.

We confirm the interventionist role of national governments (particularly state-based development models) in the implementation of public tourism policies and the support of international organizations (formulating, implementing and financing) in the creation, reproduction and conversion of a tourist destination, in this peripheral case and in a Latin American context. They are fundamentally facilitators and promoters of the trajectory and its subsequent affirmations, modifications or brakes in its process. This situation coincides with several studies on peripheral destinations (Hall and Jenkins, 1998; Hall, 2009; Carson and Bradley, 2017).

The results show that the phase changes coincide with changes in public tourism policies (critical junctures of the political system that affected tourism policy in the thermal region) that gave rise to generations of public policies and different forms to the evolutionary trajectories of the destination. . Likewise, it provides knowledge for the formulation of policies and improves the competitiveness and sustainability of the destination.

It also makes it possible to identify new lines of research based on the use of specific approaches such as moments as catalysts for change, or to deepen the relationship between types of changes in public policies (innovations, adjustments, consolidations) and their link with changes trajectories of destinies (creation, plasticity, dependency), and even something more of political science, the question of closure of public policies.

Last but not least, the thesis provides an important methodological novelty, never used in this type of study and which was part of the suggestions to deepen by its authors (Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014). It is about the operationalization of the EEG-R model for the TDE through the CAT model, in this way the analysis of the historical evolution of any destination can be systematized from explicit conceptual categories, facilitating comparisons and illuminating in a more pertinent way which of the dimensions has greater importance in each phase of the tourism destination evolution.

Keywords: Tourism Destination Evolution, Relational Evolutionary Economic Geography, Policy Tourism, Path Dependence, tourist region, Uruguay, Latin America.

Tabla de contenido

Listado de abreviaturas	12
Índice de figuras	13
Índice de tablas	16
Resumen	18

PARTE I

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN	30
CAPÍTULO 2. ESTRUCTURA DE LA TESIS	39

PARTE II

CAPITULO 3. OBJETIVOS, FASES, DISEÑO METODOLÓGICO, TEMÁTICA Y CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN	43
3.1. Objetivos de la investigación	43
3.2. Fases de la investigación	44
3.3. Metodología	50
3.4. Área de estudio	56
3.5. Las aguas termales.	60
3.6. Orígenes del termalismo en Uruguay y los estudios técnicos.	70
CAPITULO 4. MARCO TEÓRICO	81
4.1. LA EVOLUCIÓN DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS	81
4.1.1. La naturaleza del turismo	81
4.1.2. La dimensión territorial del turismo: espacio, territorio, región y turismo.	95

4.1.3.	La construcción social del espacio turístico: Modelos Evolutivos de los Destinos Turísticos.	108
4.1.4.	Paradigmas contemporáneos: La Geografía Económica Evolutiva (GEE), Geografía Económica Evolutiva y Relacional (GEER) y el análisis de los destinos turísticos	122
4.2.	POLÍTICAS PÚBLICAS Y TURISMO	142
4.2.1.	Políticas Públicas y Análisis de políticas públicas (APP).	142
4.2.2.	La política turística	145
4.2.3.	Objetivos, instrumentos y destinatarios de la política turística	147
4.2.4.	Las funciones del Estado en el contexto del turismo (ámbitos de actuación)	155
4.2.5.	Las coyunturas críticas en el análisis de políticas turísticas	160
4.2.6.	Las políticas públicas de turismo en la evolución de los destinos	165

PARTE III

RESULTADOS

CAPITULO 5.	PREFORMACIÓN (DÉCADA DE 1940- FINES DÉCADA DE LOS SESENTA)	172
5.1.	Contexto: El descubrimiento del agua termal y la construcción del Uruguay país de turismo.	172
5.2.	Agencia Humana: Iniciativas de gobiernos locales e impulso al desarrollo carretero.	180

5.3.	Trayectoria: Adquisición de los predios, primeros equipamientos e instalaciones turísticas y surgimiento de los primeros lugares turísticos termales.	180
5.4.	Análisis de políticas públicas de turismo: La Organización, Estímulo, y el Gobierno como empresario (paradores, moteles)	185
CAPITULO 6.	CREACIÓN DE LA TRAYECTORIA ZONA TERMAL (1970- 1990)	191
6.1.	Contexto: La dictadura cívico militar 1973- 1984, las grandes obras de infraestructura binacionales y el turismo receptivo en la región	191
6.2.	Agencia Humana: El comienzo de los planes indicativos, los organismos internacionales y la hegemonía del sector público.	195
6.3.	Trayectoria: La lógica del espacio turístico y la conformación de la zona termal, las declaraciones de centros poblados y balnearios (termales).	203
6.4.	Análisis de políticas públicas de turismo: Mirada desarrollista.	213
CAPITULO 7.	DESARROLLO DE LA TRAYECTORIA PRODUCTO TERMAS (1990- 2005)	222
7.1.	Contexto: Mercosur, surgimiento de los centros termales en el litoral argentino, la recesión económica en Argentina y el crecimiento del turismo receptivo.	222
7.2.	Agencia Humana: El crecimiento de las inversiones privadas (primera generación).	229
7.3.	Trayectoria: Consolidación del producto termas y concentración espacial, los procesos de urbanización para el	229

	turismo.	
7.4.	Análisis de políticas públicas de turismo: Mirada neoliberal, de descentralización neoliberal.	247
CAPITULO 8.	TRAYECTORIA DE LA REGION TERMAL COMO MOVIMIENTO A UN ESTADO ESTABLE Y DECLIVE (2005- 2019).	263
8.1.	Contexto: La izquierda en el Gobierno Nacional, conflictos con Argentina, crisis inmobiliaria 2008 y crecimiento de la demanda turística.	263
8.2.	Agencia Humana: Los planes estratégicos, programas y organismos y consultoras internacionales. Crecimiento de la inversión privada (segunda generación)).	270
8.3.	Trayectoria: Conformación y desarrollo de destinos termas/ región termal, su estancamiento y declive (pérdida de competitividad y problemas ambientales).	270
8.4.	Análisis de políticas públicas de turismo: Mirada neo desarrollista (2005- 2012) y de neo gerenciamiento en los últimos años (New public policy 2012- 2019)	295

PARTE IV

CAPÍTULO 9.	CONCLUSIONES GENERALES	315
Referencias		335
ANEXOS		364

PARTE I

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN

Estado del arte y Marco Teórico referente

Muchos investigadores del turismo han estado interesados en el desarrollo de los destinos a lo largo del tiempo. El modelo más influyente y el más citado en la investigación turística (Gibson, 2008) para la evolución de los destinos turísticos ha sido el propuesto por Butler (1980) en el Modelo de Ciclo de Vida del Área Turística (TALC por sus siglas en inglés). A pesar de las dificultades y limitaciones, muchos autores consideran que el TALC es un marco teórico útil para el análisis (Hovinen, 2002; Douglas, 1997; Tooman, 1997), y una base conceptual apta para la comparación entre destinos (Hovinen, 2002). Sin embargo, el modelo presenta dos tipos de debilidades: las dificultades de aplicación práctica y las controversias de carácter teórico-conceptual. Desde el punto de vista de su aplicación, puede citarse la falta de datos del número de turistas; la dificultad de distinguir las distintas fases del ciclo de vida; o las desviaciones en la curva de crecimiento del número de turistas (Agarwal, 1997; Haywood, 1986 apud Lagiewski, 2006; Hovinen, 2002; Cooper, 1994). Desde la óptica teórico-conceptual, el modelo atribuye los cambios en las fases de ciclo de vida y el supuesto declive, principalmente, a un número limitado de factores internos, sin considerar significativos factores externos como, por ejemplo, las crisis políticas y económicas. Además, el modelo no considera los esfuerzos continuos de reestructuración (Agarwal, 1994). De esta forma el TALC no posibilita una total comprensión de las dinámicas que se están llevando a cabo en los destinos.

La Geografía Económica Evolutiva (GEE) se presenta como un enfoque que puede ayudar a los investigadores a comprender los procesos de cambio a nivel de destinos turísticos y desde una perspectiva evolutiva (Brouder, P. et al, 2017). La GEE se centra en los procesos que transforman la organización espacial de la producción, la distribución y el consumo desde dentro del sistema económico a través del tiempo (Boschma y Martin, 2006; 2010). Trabajos recientes (Brouder y Eriksson, 2013; Ma y Hassink; 2013; Sanz y Anton, 2014, Brouder et al, 2017; Domareski y Gandara, 2017) consideran que la GEE complementa el modelo del ciclo de vida de los destinos turísticos y contribuye a paliar sus limitaciones. Los fundamentos epistemológicos de la GEE se basan en el darwinismo generalizado (a

partir de conceptos como variedad, selección, coevolución y continuidad), la teoría de la complejidad y la dependencia del camino (*path dependence*). De acuerdo con estos planteamientos, la evolución del destino deja de explicarse exclusivamente por la curva determinada por una variable (número de turistas generalmente) del TALC para convertirse en un proceso abierto en el que caben diferentes trayectorias evolutivas. Desde una perspectiva integradora de la geografía económica evolutiva y relacional GEE-R, la evolución de los destinos se puede conceptualizar como “un proceso complejo, dependiente de la trayectoria y del lugar, determinado por la acción y la interacción de los *stakeholders* y de su capacidad para adaptarse o crear nuevas trayectorias, así como sobrevivir a los cambios locales y globales” (Sanz-Ibañez y Antón Clavé, 2014, pp.10-11). A partir de esta conceptualización proponen un nuevo enfoque de la evolución de los destinos basado en tres pilares fundamentales: contexto (estructuras y tendencias de mercado a escala local y global); agencia humana (acción e interacción colectiva de los *stakeholders*); y dependencia de la trayectoria.

La agencia humana (empresas, administraciones públicas y residentes), como el mecanismo que crea, reproduce y / o reestructura el espacio económico de manera intencionada e incluso involuntaria, tiene un gran impacto en la naturaleza contingente e impredecible de la evolución de los destinos (Jones y Murphy, 2011). Algunos estudios argumentan que las partes interesadas que están involucradas en estructuras de gobernanza basadas en la confianza a largo plazo y las fuertes relaciones sociales y económicas no solo pueden reforzar la competitividad del sector (Porter, 1990), sino también deliberadamente y conscientemente alejar caminos evolutivos de su inercia (Li y Bathelt, 2011). La acción de la agencia humana, que a veces se formaliza mediante políticas de planificación y estratégicas a nivel local, regional y / o nacional, impulsa el desarrollo del turismo en un área específica a lo largo del tiempo. De hecho, aunque los intereses a corto plazo y el localismo geográfico pueden afectar negativamente las decisiones y acciones de la agencia humana (Halkier, 2013), la intervención política estratégica podría ser la clave del éxito en la renovación de destinos maduros (Anton Clavé y Wilson, 2013).

Además del contexto local, las regulaciones políticas globales y los factores ambientales externos; por ejemplo, recesiones económicas o conflictos políticos (Ma & Hassink, 2013); también pueden tener un gran impacto en el desempeño evolutivo de los destinos. Esto no significa que afecten el comportamiento de la agencia humana de una manera determinista. Actúan como elementos que permiten o restringen las decisiones estratégicas tomadas por las partes interesadas en una situación dada (Li & Bathelt, 2011). Los mercados globales juegan un papel decisivo en la explicación de la dinámica de los destinos, porque la demanda es, al mismo tiempo, un consumidor y un "coproductor" de lugares turísticos (Debbage & Ioannides, 2011). Además, la naturaleza continuamente cambiante de los flujos de demanda (y de capitales) afecta el atractivo de los lugares en un mundo cada vez más globalizado y competitivo. En esta línea, yendo más allá de las concepciones tradicionales de la demanda como un factor controversial y exógeno, las experiencias de destinos maduros (Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014) muestran que la atracción de nuevos mercados también podría considerarse como una acción de supervivencia proactiva de los actores locales - estratégicamente acoplado con intermediarios globales - con el objetivo de evitar el estancamiento y el bloqueo.

Desde una perspectiva general, todos los eventos, circunstancias y decisiones tomadas en el pasado, incluso los más aleatorios y no intencionales, pueden tener consecuencias a largo plazo (Martin & Sunley, 2006) en la evolución de los destinos. Por lo tanto, el análisis de la dependencia de la trayectoria de un destino, podría dar explicaciones útiles para entender por qué un destino es cómo es, así como dar lugar a pistas sobre su futuro como comunidades vivas (Brouder, 2020). Ma & Hassink (2013) y Ma (2013), por ejemplo, señalaron que la aparición y consolidación del turismo en la Costa de Oro australiana y en Guilin, China, fue estimulada por condiciones preexistentes (recursos culturales y naturales e infraestructura básica) y por las iniciativas de los empresarios y las estrategias de los gobiernos locales, respectivamente. Por el contrario, se encontró que la rigidez institucional (relacionada con la obsolescencia del producto) era una de las principales causas de bloqueo negativo (Hassink, 2005) en ambos destinos. De hecho, Anton Clavé (2012) muestra cómo la diversificación y la mejora de los productos, entre otras estrategias,

pueden contribuir a renovar los destinos maduros. La dependencia de la trayectoria es el pilar con más estudios publicados en el campo de la evolución de destinos turísticos (Martin & Sunley, 2006; Boschma & Martin, 2007; Strambach, 2008). El enfoque de dependencia de la trayectoria, caracteriza específicamente aquellas “secuencias históricas en los cuáles “eventos contingentes ponen en movimiento patrones institucionales o cadenas de eventos que tienen propiedades deterministas” (Mahoney, 2000, p.9). En una situación inicial dada, en la que muchos resultados podrían haber sido posibles, se tomó una decisión determinada. Esa decisión inicial, que podría ser una política turística, supone algunos beneficios para ciertos actores e instituciones. Se entiende que una vez que se establecen los patrones de movilización política, las “reglas del juego” institucionales, e incluso las formas básicas de pensar acerca del mundo político a menudo generarán dinámicas de retroalimentación positiva o rendimientos crecientes (Brouder & Eriksson, 2013; Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014). Finalmente, “este proceso puede llevar a un solo equilibrio que es muy resistente al cambio” (Pierson, 2000, p.263). Sin embargo, este equilibrio puede romperse si se produce un evento relevante, eventos que se conocen como coyunturas críticas. Una "coyuntura crítica" se entiende como un período de cambio significativo o un punto de inflexión, en donde las instituciones o las políticas públicas toman forma como resultado de la interacción de distintos factores (Pierson 2000). Un evento político importante en el sistema político podría tener un efecto en la política turística (Velasco, 2016a). Estos efectos resultan en una plasticidad de la trayectoria (Strambach y Halkier, 2013) o bien en una nueva creación de la trayectoria (Nielsen, Jessop & Hausner, 1995; Garud y Karnoe, 2001; Gill & Williams, 2014) para el destino. El concepto de creación de la trayectoria es considerado más radical, relacionado con algún cambio repentino en el proceso o algún cambio externo al sistema considerado como el orden tradicional de los acontecimientos. Representa una alternativa al pensarse nuevos caminos sin determinismos o repeticiones de patrones del pasado, un modo de cambio institucional que interrumpe el seguimiento normal de un proceso insertando una nueva estrategia al proceso. El concepto de plasticidad de la trayectoria es más incremental en relación con los cambios en las instituciones y el sistema es considerado un camino alternativo al proceso.

La política pública de turismo, ha sido objeto de una amplia investigación en las últimas décadas. Desde describir la acción pública en turismo (Hall 1994, 2011, Hall & Jenkins, 1998, Branwell, 2006, Burns & Novelli 2007, Branwell & Meyer 2007, Dredge & Jenkins 2011) hasta los esfuerzos por incorporar las principales discusiones en el campo del análisis de las políticas públicas al tema de la política del turismo (Hall, 2005; Scott 2011, Velasco 2009, 2011, 2016b). Para que se pueda afirmar que un gobierno tiene una política pública de turismo tienen que confluír un cauce de acción intencionadamente coherente, recursos asociados, impulsadas por un actor público formal, objetivos y acciones concretas y un programa de actuaciones con vocación de intervención global en el turismo. Para Velasco (2011, 960) “la política turística sería el conjunto de actividades, decisiones y procesos que impulsan actores gubernamentales —en ocasiones en colaboración con otros actores— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con el turismo”. La política turística es, por lo tanto, un fenómeno político que es posible aislar y estudiar, concentrándose en las acciones y procesos que son efectivamente impulsados por los gobiernos. El principal organizador de las políticas turísticas en la mayoría de los países es el Estado. La función que el Estado asume con el turismo varía según el sistema político, el grado de desarrollo económico general y del turismo en concreto (Oriol, 2010). Las funciones del Estado en el contexto del turismo (Hall, 2009) son la de coordinación, planificación, legislación y regulación, el gobierno como empresario, de estímulo y la promoción turística. A estas se pueden añadir dos funciones más: la del “papel social del turismo y la función más amplia que cumple el gobierno como garante del interés público” (Hall, 1994, 2008).

Si observamos distintas políticas turísticas, es posible encontrar algunos elementos que se repiten de manera sistemática, aunque aparezcan combinados de manera diversa. Son lo que Velasco (2004, 2011) ha denominado instrumentos de la política turística. Operacionalmente, para la sistematización de la información recogida en la investigación, se utilizó el esquema de instrumentos de la política pública de turismo propuesta por Velasco González (2011). Los instrumentos de la política turística son categorías que permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos decisores. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos, y

carácter propio, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política. A partir del análisis de los instrumentos utilizados por el gobierno nacional en todo el período de estudio, se propuso una periodización en términos de generaciones de políticas públicas de turismo, en donde cada generación se caracteriza por ámbitos de intervención del gobierno en el contexto del turismo en la región termal de Uruguay, y cada cambio de generación de PPT corresponde con una coyuntura crítica.

Objetivos e importancia de la investigación.

A partir de la perspectiva integradora de la GEE-R para la evolución de los destinos turísticos, esta investigación tiene como objetivo contribuir a la comprensión de los mecanismos subyacentes en la EDT. El enfoque se prueba usándolo para explicar la evolución de la región termal de Uruguay, un destino caracterizado por una trayectoria dependiente del recurso agua termal (durante 80 años), con presencia de centros termales (urbanizaciones para el turismo) en espacios rurales y periféricos. El estudio proporciona contribuciones a la literatura sobre la evolución de los destinos turísticos en zonas periféricas y en un contexto latinoamericano, situación novedosa ante el predominio de este tipo de estudios mayoritariamente en el contexto europeo.

La región termal de Uruguay fue seleccionada como un caso apropiado para llevar a cabo esta investigación sobre la base de cinco consideraciones. Primero, la investigación sobre la evolución de los destinos turísticos desde la perspectiva de la GEE y la GEE-R está relativamente poco desarrollada en Latinoamérica. En segundo lugar, permite operacionalizar, poner a prueba por primera vez el modelo integrador de GEE-R para la Evolución de un Destino Turístico (Sanz- Ibañez & Antón Clavé, 2014). En tercer lugar, se contribuye a la inserción de la discusión del campo del análisis de las políticas públicas al tema de la política del turismo y su vinculación con los cambios de trayectorias evolutivas de los destinos. Cuarto, la región termal de Uruguay es el tercer destino en cantidad de visitantes anuales del país, por lo tanto, es un buen ejemplo de una región con turismo en la que el crecimiento del mismo durante estos ochenta años, ha tenido un enorme impacto en la economía local y una fuerte dependencia del recurso agua termal. Además, nuestra Universidad (UdelaR) tiene presencia en esta región. En quinto lugar, muchos datos

empíricos sobre el desarrollo del turismo en la región termal están disponibles a lo largo del tiempo.

Sobre este último punto vale decir, como se comentó en el apartado de agradecimientos, que el autor de esta tesis, debido a su actividad profesional, ha estado vinculado por más de veinte años a la política, las políticas públicas, la planificación y la gestión pública del turismo en Uruguay. Una parte de esos años vinculados a la región objeto de estudio. Durante todos estos años se ha generado una sistematización de información (documentos, programas, notas de prensa de diferentes actores, etc), y también de publicaciones de artículos en prensa especializada en turismo. Su propia tesis de grado ya se refería a la relación Turismo y Territorio en la región termal de Uruguay (Medio siglo de turismo termal¹), que generó artículos en revistas y un libro. También en base a su experiencia de gestión, el conocer los actores y procesos de cada rincón del país, facilitaron la publicación de un libro sobre la política pública de turismo en Uruguay (2018). Todo ello ha facilitado enormemente el acceso a la información para la presente tesis doctoral, a la generación de material empírico acumulado y sistematizado, ya sea de los diferentes programas y acciones desarrollados, de sus resultados, de las visiones de los diferentes actores y la posibilidad de haber participado en reuniones de planificación o en ámbitos de gobernanza con los actores del territorio. Por lo tanto, los datos disponibles pueden proporcionar evidencia y conocimientos importantes sobre el proceso evolutivo del destino, sus trayectorias, el papel de las políticas turísticas.

¹ http://www.pasosonline.org/Publicados/pasosoedita/Turismo_termal.pdf

Tabla 1. Síntesis de interés de la investigación

<p>1. La evolución de los destinos turísticos: nuevos enfoques contemporáneos GEE- R</p> <p>¿Cómo y por qué evolucionan/cambian los destinos?</p> <p>2. El análisis de las Políticas públicas en el contexto del turismo.</p> <p>¿Quién impulsa esos cambios?</p> <p>Contenidos, objetivos, actores, beneficiarios de las políticas, quienes impulsan los cambios, tipos de cambios en las políticas públicas, coyunturas críticas, el impacto en las trayectorias evolutivas de los destinos.</p> <p>2. Contribuir a la construcción de puentes entre estudios de turismo, aproximaciones analíticas a paradigmas contemporáneos en geografía económica evolutiva y el análisis de las políticas públicas. En este sentido se persigue una línea de investigación planteada por la Dra. María Velasco (2016), <i>Hay que superar investigaciones que responden a una única perspectiva, incorporemos la complejidad del sector a la complejidad de los diseños de investigación y valoremos la posibilidad de que nuestro conocimiento se enfrente a desafíos.</i>”</p> <p>3. La contribución de los estudios de EDT, políticas públicas de turismo en un contexto latinoamericano.</p> <p>5. Vinculación personal desde hace más de 20 años con la política y la gestión pública.</p>

Fuente: elaboración propia.

Resultados

Confirmamos el papel intervencionista de los gobiernos nacionales (en particular los modelos de desarrollo desde el estado) en la implementación de políticas públicas de turismo y el apoyo de organismos internacionales (formulando, implementando y financiado) en la creación, reproducción y la conversión de un destino turístico, en este

caso periférico y en un contexto latinoamericano. Son fundamentalmente facilitadores e impulsores de la trayectoria y de sus posteriores afirmaciones, modificaciones o freno en su proceso. Esta situación coincide con varios estudios sobre destinos periféricos (Hall & Jenkins, 1998; Hall, 2009; Carson & Bradley, 2017). Los resultados evidencian que los cambios de fases coinciden con cambios en las políticas públicas de turismo (coyunturas críticas del sistema político que afectaron la política turística en la región termal) que dieron lugar a generaciones de políticas públicas y diferentes formas a las trayectorias evolutivas del destino. Asimismo, aporta conocimiento para la formulación de políticas y mejorar la competitividad y sostenibilidad del destino.

El estudio permite también identificar nuevas líneas de investigación a partir de la utilización de enfoques específicos como el de los momentos como catalizadores del cambio, o profundizar la relación entre tipos de cambios en las políticas públicas (innovaciones, ajustes, consolidaciones) y su vinculación con los cambios de trayectorias de los destinos (creación, plasticidad, dependencia), e incluso algo más de ciencias políticas, la cuestión de cierre de políticas públicas.

Por último, y no menos importante, la tesis aporta una novedad metodológica importante, nunca utilizada en este tipo de estudios y que formó parte de las sugerencias a profundizar por parte de sus autores (Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014). Se trata de la operacionalización del modelo EEG-R mediante el modelo CAT, de esta manera se puede sistematizar a partir de categorías conceptuales explícitas el análisis de la evolución histórica de cualquier destino facilitando comparaciones e iluminando de manera más pertinente cuál de las dimensiones tiene mayor importancia en cada fase de la EDT.

CAPÍTULO 2. ESTRUCTURA DE LA TESIS.

Esta tesis consta de cuatro partes y ocho capítulos y está organizada de la siguiente manera. En la **Parte I** se encuentra el capítulo 1, que constituye la Introducción y es donde se presenta el interés (personales, problema a investigar, estudios previos, antecedentes bibliográficos), los objetivos de la investigación y la estructura de la tesis doctoral.

La **parte II** está dedicada a la Metodología y el Marco Teórico de la investigación. En el capítulo 2 se detalla el diseño de la investigación y el proceso de la misma. El desarrollo de esta tesis se ha realizado en cinco fases: 1. revisión de la literatura básica, 2. modelo analítico de la investigación, 3. análisis empírico, 4. discusiones, conclusiones generales e implicaciones y 5. divulgación. Se explicita la metodología (cualitativa), las fuentes de los datos empíricos y las técnicas del tratamiento de estos datos empíricos. Por medio de un cuadro se presenta la visión general de los objetivos y productos obtenidos (seminarios, libros, publicaciones, otras presentaciones), y en otro cuadro se sintetizan los capítulos empíricos, objetivos, tema de análisis, datos y métodos. La complejidad del tema de estudio, la evolución de los destinos turísticos, requirió un diseño metodológico que incluyó una combinación de enfoques que es explicitado en este capítulo (modelo CAT). Finalmente, en este capítulo se presenta el área de estudio empírico (ubicación de la región termal, caracterización, tipología turística, indicadores turísticos, entre otros).

El contenido del capítulo 3 refiere al Marco Teórico y se estructura en dos apartados principales que presentan los marcos tomados como referencia en esta tesis. La primera sección destinada a la EDT en donde se trata la naturaleza del turismo, la dimensión territorial del mismo, la discusión de la región como destino turístico y la construcción social del espacio turístico y específicamente se realiza un breve repaso de la evolución de los modelos evolutivos de los destinos turísticos. Por último, en esta sección, se profundiza en los paradigmas contemporáneos de la EDT, en donde se describe los orígenes, objetivos y alcance de la geografía económica evolutiva (GEE) y la geografía económica evolutiva y

relacional (GEE-R), así como sus principales puntos de convergencia. Se detalla principalmente, aspecto central de la presente tesis, el marco referencial de la EDT a partir del enfoque integrado de la GEE-R.

El segundo apartado del Marco Teórico del capítulo 3, se refiere a las políticas públicas de turismo. El marco referencial y metodológico del análisis de políticas públicas aplicado al turismo, diferenciaciones conceptuales (poder, racionalidad y turismo), contenidos, ámbitos de actuación, objetivos, destinatarios e instrumentos de la política pública de turismo. Finalmente, en este apartado se presentan los aportes sobre la dependencia de la trayectoria y las políticas públicas, el concepto de coyunturas críticas y la vinculación de EDT y políticas públicas de turismo.

En la **Parte III**, se encuentra los capítulos 5 a 8 que corresponde a la presentación de los resultados del análisis empírico de la tesis. Estos capítulos comprenden en primer lugar, una introducción que explicita el procedimiento para la presentación de los resultados (se utiliza la narrativa histórica para presentar los mismos, en donde el hilo conductor está definido por las fases definidas en el modelo de dependencia de la trayectoria para la evolución de un destino turístico (Ma & Hassink, 2013). Los siguientes capítulos, del 4 al 7, corresponden a cada fase del modelo aplicado al destino objeto de estudio (preformación, creación de la trayectoria como zona termal, desarrollo de la trayectoria producto termas y fase de la trayectoria de la región termal como movimiento a un estado estable y declive) en donde se presentan las evidencias de las principales características del contexto, la agencia humana y la trayectoria del destino (modelo CAT adaptado de Sanz-Ibañez & Antón Clavé, 2014). Para cada fase se realiza además un análisis de las políticas públicas de turismo (APPT), identificando los principales ámbitos de actuación del gobierno en el contexto del turismo, agrupándolas en generaciones de políticas públicas y en donde los cambios en cada fase están dados por coyunturas críticas. Cada capítulo además contiene una discusión para concluir cada uno de ellos.

Finalmente, la **Parte IV** corresponde a la discusión y conclusiones generales de la tesis. Se incluye una visión general de las principales contribuciones de la tesis desde el punto de vista de las implicaciones teóricas, metodológicas, empíricas y prácticas. También enumera algunas preguntas y consideraciones o lineamientos que podría tenerse en cuenta en futuras investigaciones. La lista completa de referencias bibliográficas y fuente de datos utilizadas en la investigación se encuentra al final de la disertación.

PARTE II

CAPITULO 3. OBJETIVOS, FASES, DISEÑO METODOLÓGICO, TEMÁTICA Y CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Objetivos de la investigación

Esta tesis doctoral se concibe principalmente como un proyecto de investigación que tiene como objetivo aumentar la comprensión de cómo y por qué los destinos evolucionan a lo largo del tiempo, en particular los efectos de las políticas públicas de turismo y en un contexto latinoamericano. En este sentido, la investigación realizada busca ayudar a avanzar en la investigación existente en la evolución de los destinos turísticos mediante la construcción de puentes entre los estudios turísticos, los enfoques analíticos de los paradigmas contemporáneos en la geografía económica evolutiva y el análisis de las políticas públicas.

Objetivo general

Generar comprensión sobre los mecanismos subyacentes a los cambios que ocurren a lo largo de la trayectoria evolutiva de la región termal de Uruguay, un destino caracterizado por la presencia de centros termales en espacios rurales y periféricos.

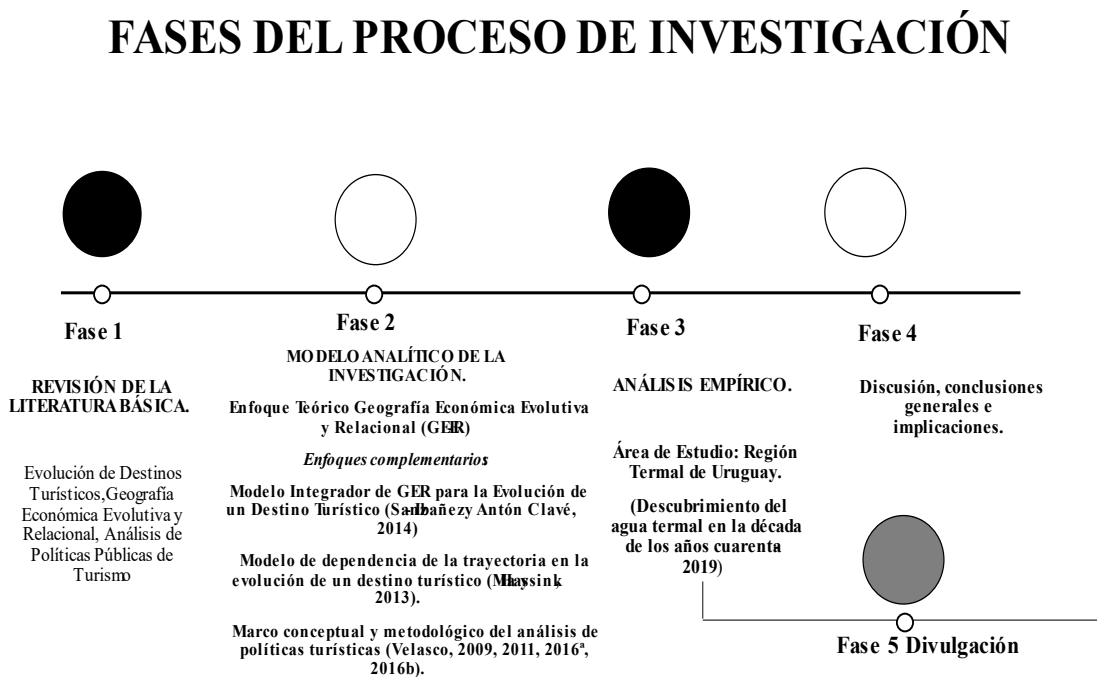
Objetivos específicos

1. Estudiar los efectos de las políticas públicas de turismo en el desempeño evolutivo del destino.
2. Explorar la influencia del contexto en la dinámica del destino.
3. Evaluar los efectos facilitadores y limitantes de la dependencia de la trayectoria en la EDT.

3.2. Fases de la investigación.

El proceso de investigación para el desarrollo de esta tesis se ha realizado en cinco fases. Los métodos, las fuentes de información y los resultados obtenidos a lo largo de dichas fases se concretan en diferentes presentaciones (congresos, seminarios) y publicaciones derivadas de la investigación. A continuación, la Figura 2, muestra una representación gráfica del proceso de investigación.

Figura 1. Diagrama del proceso de investigación.



Fuente: elaboración propia.

Fase 1- Constituye el punto de partida de la presente tesis. La primera etapa se dedicó principalmente a la revisión de la literatura sobre los principales temas de estudio. Esta tarea brindó un amplio conocimiento de la literatura existente en estudios de turismo que tratan los temas de interés: EDT y políticas públicas de turismo. Paralelamente, la revisión también facilitó una comprensión profunda de los paradigmas contemporáneos de la

geografía económica evolutiva y la EDT, en particular, la geografía económica evolutiva y relacional (GEE-R). De acuerdo con el objetivo general de la tesis, el siguiente paso consistió en trabajar en la construcción del marco conceptual central de la tesis que luego se aplicaría en la etapa de investigación exploratoria como una aproximación a la interpretación de los complejos mecanismos que sustentan la dinámica cambiante de los destinos turísticos desde una perspectiva evolutiva integradora (enfoque integrado de la GEE para la evolución de un destino turístico propuesto por Sanz-Ibañez & Antón Clavé, 2014). Esta fase inicial, se centró en la revisión de la literatura existente a partir de conceptos tales como el de EDT, GEE, GEE-R y análisis de políticas públicas de turismo (APPT: contenidos, objetivos, instrumentos, cambios en las políticas públicas). Esto permitió profundizar en los enfoques más contemporáneos sobre la evolución de destinos turísticos, sobre la pregunta central de ¿Cómo y por qué EDT/cambian los destinos?, y en particular los efectos de las políticas públicas de turismo en las trayectorias en la EDT. De esta manera, se trató de alguna manera de construir o tender puentes entre los estudios de turismo, las aproximaciones analíticas sobre paradigmas contemporáneos en geografía económica evolutiva y relacional principalmente, y el análisis de políticas públicas. Velasco (2016, 588) dejaba planteado en sus reflexiones finales la idea de “superar las investigaciones que responden a una única perspectiva, incorporando la complejidad del sector a la complejidad de los diseños de investigación y valorar la posibilidad de que nuestro conocimiento se enfrente a desafíos...”

Fase 2- En esta fase se estableció el marco analítico de la investigación. La elaboración del primer borrador del marco teórico y la definición de las variables e instrumentos metodológicos fueron realizados en esta fase. Asimismo, esta primera aproximación fue presentada en congresos y seminarios en el año 2019 (ver cuadro 2). La complejidad del tema de estudio, la evolución de los destinos turísticos, requirió un diseño metodológico que incluyó una combinación de enfoques. Se utilizó el modelo de dependencia de la trayectoria en la evolución de un destino turístico (Ma & Hassink, 2013) y el marco conceptual y metodológico del análisis de políticas turísticas (Velasco, 2009, 2011, 2016a, 2016b). Para cada fase identificada en el modelo, se realizó un análisis del contexto, la

agencia y la trayectoria (modelo CAT, adaptado de Sanz-Ibáñez y Anton Clavé, 2014). El modelo CAT terminó de ajustarse recién en nuestra estancia de investigación en el año 2021 en la URV, con aportes de nuestro tutor de tesis. Estos enfoques permitieron enriquecer el poder explicativo de la investigación, además de estar en línea con la llamada “reflexión crítica, apertura, diálogo, aprendizaje mutuo y compromiso con múltiples métodos y experimentación” en la construcción de la geografía económica evolutiva como paradigma distintivo (Pike, Cumbers, Dawley, Mackinnon & McMaster, 2016, 4).

Fase 3 Empírica- El área de estudio seleccionada para llevar a cabo el trabajo de campo de esta investigación fue la región termal de Uruguay (ver capítulo 3.4). La selección de esta región no solo estuvo motivada por los intereses personales y profesionales que como autor de esta tesis podría tener, mismos que ya fueron explicitados en la pág. 30 de esta tesis (Objetivos e importancia de la investigación). La selección se justifica fundamentalmente por el hecho de que esta región, frontera con Argentina, río Uruguay mediante, y muy próxima a la frontera seca con Brasil; a partir de un evento contingente en la década de los cuarenta del siglo pasado (descubrimiento del agua termal por azar), generó una nueva trayectoria evolutiva para un territorio caracterizado por las actividades agrícolas, ganaderas e industriales. Se fue generando posteriormente una trayectoria dependiente del recurso agua termal, que se consolidó a lo largo de 80 años (década de los cuarenta- 2019 período de estudio de la tesis) una estrategia que integró a la actividad turística como un elemento clave, en principio a iniciativas de gobiernos locales, posteriormente a influencia de modelos de desarrollo del estado nación e influencia de organismos internacionales. En esta fase se identificaron los parámetros de análisis y se realizó la recolección de materiales empíricos. Como se explicará con mayor detalle en el apartado Metodología (Capítulo 3.4) de la presente tesis, la investigación fue cualitativa con un tratamiento de los materiales empíricos también cualitativo. De forma resumida, los materiales empíricos provienen de fuentes secundarias (datos estadísticos, notas de prensa, archivo, documentos oficiales, investigaciones realizadas, informes técnicos de consultores contratados por las diferentes administraciones públicas, etc), y por otro lado de entrevistas semiestructuradas a agentes claves del contexto región objeto de estudio y del contexto nacional del turismo. (ex

intendentes- alcaldes- locales, ex ministros y técnicos de la administración pública de turismo, operadores con extensa trayectoria de trabajo en el destino entre otros). También se incorpora como técnica la observación participante (mediante notas de campo fruto de la observación actual y de otras que se mantienen en el archivo personal producto de la actuación profesional en el área objeto de estudio años anteriores). Sobre esta técnica un punto principal es que es un “complemento idóneo para otras técnicas” (Ballestin & Fabregues, 2018, 99). La observación permite a los investigadores verificar definiciones de los términos que los participantes usan en las entrevistas, observar acontecimientos que los informantes no pueden o no quieren compartir, y contrastar en su devenir real las situaciones que estos han descrito en las entrevistas, descubriendo posibles distorsiones o imprecisiones en las descripciones proporcionadas (Marshall & Rossman, 1995).

Fase Analítica- Durante esta fase, se analizaron los materiales empíricos resultantes fruto de la aplicación de los instrumentos diseñados para la recolección de información. En este sentido, es importante mencionar que esta fase se estableció como un elemento vivo a lo largo del tiempo, es decir, partió de un análisis general y meramente descriptivo de los materiales empíricos obtenidos y, posteriormente, se adaptó en función de categorías de análisis (*concept driven*) y codificación. Las categorías de análisis provienen del marco teórico establecido (contexto, agencia humana y dependencia de la trayectoria en la EDT y políticas públicas de turismo) y de la búsqueda de respuesta a las preguntas de investigación planteadas.

Fase Divulgativa: La divulgación de los resultados de esta investigación fue un objetivo marcado desde el inicio del proceso de realización de esta tesis. La misma se realizó a través de presentaciones en congresos y seminarios, un artículo general de la tesis que está en revisión en una revista arbitrada, y la idea de generar una publicación (libro) posteriormente. También la divulgación posterior a través de congresos y artículos en revistas y prensa especializada. Por ello, se decidió la elección de la modalidad de presentación tradicional de la tesis doctoral.

El trabajo realizado durante la primera etapa de la tesis (modelo de análisis) y algunos resultados preliminares del análisis empírico, fueron presentados y discutidos en dos congresos latinoamericanos de Historia Económica (Santiago de Chile 2019 y Lima 2022). También fueron explicados y discutidos en un seminario de investigación organizado por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República Uruguay. Vale la pena señalar que el modelo de análisis utilizado en la tesis, se está aplicando en otro trabajo de investigación. Concretamente se está investigando la misma temática de esta tesis a otro destino turístico de Uruguay (Montevideo, de ciudad balnearia a principios del siglo pasado a ciudad con turismo a principios de este siglo). De manera informativa también los planteamientos de nuevas aproximaciones conceptuales en la EDT y el papel de las políticas públicas de turismo son temas impartidos por el autor de esta tesis en sus clases de grado en Turismo en la Universidad de la República de Uruguay (Docente de Planificación Turística y de Políticas Públicas de Turismo). Por último, mencionar que se publicó un libro con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República Uruguay: Quintana, C. (2018). Uruguay. De la política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística (1986-2010). El mismo constituye la base del Marco Teórico referido a políticas públicas de turismo (siendo principal para el mismo los aportes en diferentes artículos, libros y seminarios sobre la temática, los aportes de la Dra. María Velasco González de la UCM) y además en dicho libro encontramos muchas de las evidencias que luego se utilizan en la presentación de resultados de esta tesis.

Tabla 2. Visión general de los objetivos, actividades y productos obtenidos.

Objetivo específico	Outputs	Año	
1, 2 y 3	Conferencia Internacional	2019	<p><i>Dinámicas de los Destinos y políticas públicas de turismo. La respuesta de la administración nacional de turismo en la región termal de Uruguay (1965- 2016). Sexto Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Universidad de Santiago de Chile- Asociación Chilena de Historia Económica.</i></p> <p><i>Política turística y adaptación de la trayectoria de un destino. La formación de Montevideo ciudad con</i></p>

			<i>turismo (1967- 2002)</i> . VII Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Lima (Perú). 3 de marzo de 2022
1,2 y 3	Seminario	2019	Dinámicas de los Destinos y políticas públicas de turismo. VIII Jornadas de Investigación, VII Jornadas de Extensión y VI Encuentro de Egresados y Estudiantes de Posgrado de Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
		2021	Programa de Pos-Graduação em Turismo PPGTUR-UFF. Presentación trabajo de tesis de Doctorado en el curso de Turismo y Gobernanza. Evolución de Destinos Turísticos y Políticas Turísticas. Universidade Federal Fluminense (Brasil). Programa de Pos-Graduação em Turismo PPGTUR-UFF. Brasil. Río de Janeiro. (22/06/2021) URV (nov- dic 2021). Facultad de Turismo y Geografía. Estancia de investigación y reunión con tutor de tesis, discusión de tesis con la Dra. María Velasco, el Dr. Paolo Russo, la Dra. Cinta Sanz y el Dr. Josep Ivars de la UA.
		2022	Presentación en #HiloTesis2022 UNIVERSIDAD @RedDivulga @CrueUniversidad @UniversidadURV https://twitter.com/turismoUY/status/1517300280643227649 PhD Tourism and Lesiure URV. Thesis presentations sesión. EVOLUCIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS. Políticas públicas de turismo y cambios en las trayectorias evolutivas de los destinos. Presentación realizada a la Decana de la FTG URV, Dra. Marta Gemma Nel·Lo Andreu.
1	Publicación		
	<i>Libro</i>	2018	Quintana, Claudio (2018). Uruguay. De la política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística (1986-2010).
	Paper	2021	Quintana, C. (2021). La política pública de turismo en Montevideo, Uruguay (2000-2019). Aportes y Transferencias, 19(1). ISSN 0329-2045 (En Prensa)
1,2 y 3		2022 (enviado)	Quintana, C. (2022). Políticas públicas de turismo y cambios en las trayectorias evolutivas de los destinos Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (en revisión)

Fuente: elaboración propia

La etapa final se dedicó a reunir las distintas piezas que componen la investigación y elaboración de un documento de disertación estructurado y coherente. Se hizo especial hincapié en la reflexión crítica sobre las contribuciones de la tesis de puntos de vista teóricos, empíricos y prácticos, así como las oportunidades para investigaciones futuras. Este proceso se benefició de útiles debates y el intercambio de ideas con el director de tesis, el Dr. Salvador Antón y durante la estancia de investigación con las Dras. María Velasco González (Universidad Complutense de Madrid) y Cinta Sanz- Ibañez (Universidad de Rovira i Virgili), así como con el Dr. Josep Ivars (Universidad de Alicante), el Dr. Paolo Russo y la Dra. Marta Gemma Nel·Lo (URV).

3.3. Metodología

La investigación fue un estudio cualitativo con un tratamiento de los materiales empíricos también cualitativo. La investigación cualitativa tiene una amplia gama de métodos que pueden usarse para la generación de material empírico. Estos incluyen trabajo de campo, diarios, memorando y toma de apuntes, observación participante, entrevistas, métodos visuales, grupos focales, análisis documental y de archivo y métodos de recolección de material empírico mediados por computadora (Jennings, 2001).

En esta tesis, los materiales empíricos de la investigación provienen de fuentes secundarias de carácter documental (datos estadísticos, notas de prensa, archivo, documentos oficiales, investigaciones realizadas, informes técnicos de consultores contratados por las diferentes administraciones públicas, etc), y por otro lado de entrevistas semiestructuradas² a agentes claves del contexto región objeto de estudio y del contexto nacional del turismo. (ex intendentes- alcaldes- locales, ex ministros y técnicos de la administración pública de turismo, operadores con extensa trayectoria de trabajo en el destino entre otros). También se incorpora como técnica la observación participante (mediante notas de campo fruto de la

² Ver anexo 1 guion de las entrevistas semiestructuradas.

observación actual y de otras que se mantienen en el archivo personal producto de la actuación profesional en el área objeto de estudio años anteriores).

En este estudio, la observación participante la explicitamos como una inmersión prolongada en el campo; con un conocimiento gradual y una construcción de confianza entre el investigador y los informantes y la adquisición de materiales empíricos con detalle. Todo ello debido a lo ya comentado por parte del autor de la tesis y su experiencia con el área (destino turístico) objeto de estudio.

La complejidad del tema de estudio, la evolución de los destinos turísticos, requirió un diseño metodológico que incluyó una combinación de enfoques. Se utilizó el modelo de dependencia de la trayectoria en la evolución de un destino turístico (Ma & Hassink, 2013) y el marco conceptual y metodológico del análisis de políticas turísticas (Velasco, 2009, 2011, 2016a, 2016b). Para cada fase identificada en el modelo, se realizó un análisis del contexto, la agencia y la trayectoria (modelo CAT, adaptado de Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014). Estos enfoques permitieron enriquecer el poder explicativo de la investigación, además de estar en línea con la *llamada* “reflexión crítica, apertura, diálogo, aprendizaje mutuo y compromiso con múltiples métodos y experimentación” en la construcción de la geografía económica evolutiva como paradigma distintivo” (Pike, Cumbers, Dawley, Mackinnon & McMaster, 2016, 4).

El análisis de datos cualitativos da sentido a la información recogida, representa una intensa actividad que requiere reducir la información y organizarla en unidades más manejables, sintetizar la complejidad y descubrir qué es importante, qué cosas hay detrás de los materiales empíricos, con el fin de conseguir una descripción y una comprensión profunda de la realidad objeto de estudio. En definitiva, en palabras de Woods (1987, 135) es una “espiral de comprensión, un proceso cíclico que consiste en un ir y venir entre observación y análisis”. El proceso de análisis consiste, en definitiva, en la reducción más conexión más recuperación de la información mediante operaciones de categorización y codificación.

Las categorías deben ser pertinentes y ajustarse al contenido analizado y a los objetivos y los interrogantes de la investigación. Esto significa que normalmente esta operación de categorización no se hace en el “vacío”, sino que viene guiada tanto por las teorías y conceptos que se han trabajado en el marco teórico y el estado de la cuestión como por las guías o instrumentos (por ejemplo, el guión de entrevista) que hemos aplicado en la recolección y registro de la información. Del grado de aproximación a los referentes teóricos dependerá el tipo de análisis que queramos aplicar, más cercano a un modelo de análisis teóricamente preestablecido (*concept-driven*, en la terminología anglosajona) o más abierto, flexible y “pegado” a la propia lógica organizativa de los datos (*data-driven*). (Ballestin & Fabregues, 2018).

El análisis de los materiales empíricos resultantes de esta investigación, y fruto de la aplicación de los instrumentos diseñados para la recolección de información se categorizaron siguiendo el modelo *concept driven*. Las categorías de análisis provienen del marco teórico establecido (contexto, agencia humana y dependencia de la trayectoria en la EDT y políticas públicas de turismo) y de la búsqueda de respuesta a los objetivos de investigación planteados.

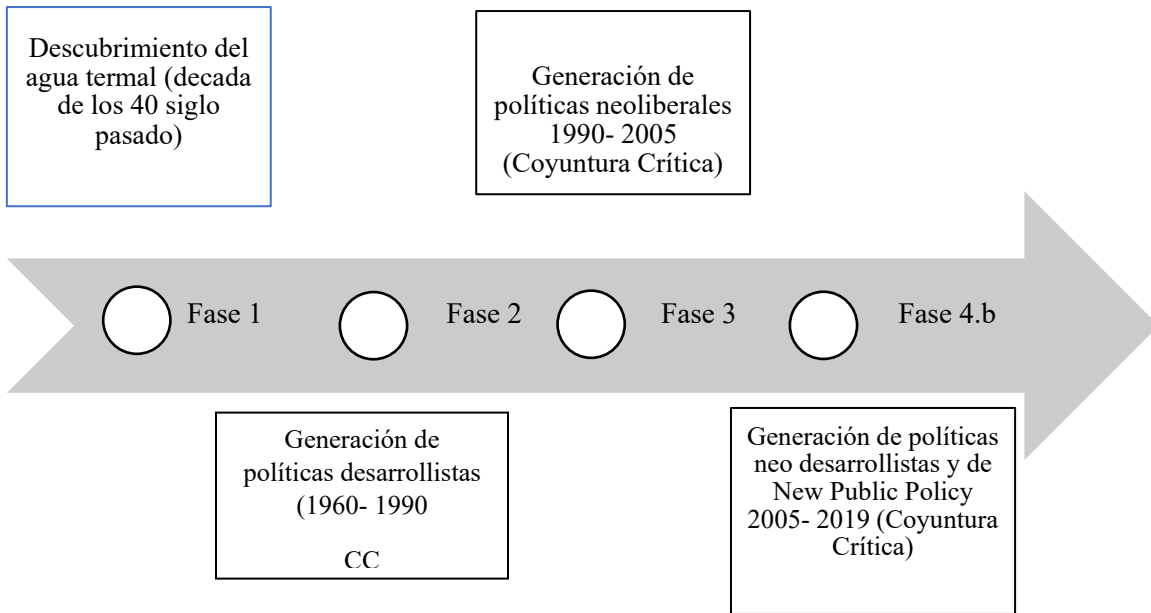
Tabla 3. Modelo CAT (contexto, agencia y trayectoria)

Categoría de análisis	Fases del modelo de dependencia de la trayectoria en la EDT			
	Preformación de la Trayectoria	Creación de la trayectoria	Desarrollo de la Trayectoria	Trayectoria como proceso dinámico (4.a) o a un estado estable y declive (4.b)
Contexto				
Agencia Humana				
Trayectoria				
Políticas Públicas Turismo/ Principales ámbitos de actuación				

Fuente: elaboración propia en base a Ma & Hassink, (2013), Sanz-Ibáñez & Anton Clavé (2014) y Velasco (2009, 2011, 2016a, 2016b).

Utilizar el enfoque de dependencia de la trayectoria para investigar la EDT y la política turística en la región termal de Uruguay implica la definición de un momento inicial. Esa decisión inicial, que podría ser una política, supone algunos beneficios para ciertos actores e instituciones. Esa decisión resulta en un proceso de rendimientos crecientes que desencadena un mecanismo de retroalimentación positiva (Velasco, 2016a). Finalmente, este proceso puede llevar a un solo equilibrio que es muy resistente al cambio (Pierson, 2000, p. 263). Teniendo por base períodos definidos, a este proceso se lo ha categorizado en un modelo de dependencia de la trayectoria aplicada al turismo (Martin, 2010; Ma & Hassink, 2013) y él cuál transita las siguientes etapas: 1) Preformación, 2) Creación de la trayectoria, 3) Desarrollo de la trayectoria y 4) Trayectoria como un proceso dinámico. Sin embargo, este equilibrio en el proceso puede romperse si se produce un evento relevante, eventos que se conocen como coyunturas críticas. Una coyuntura crítica se entiende como un evento político importante en el sistema político que podría tener un efecto en la política turística (Velasco, 2016a), o bien algún cambio externo al sistema. Estos efectos resultan en una plasticidad de la trayectoria o en la creación de una nueva trayectoria para el destino. Son los que Antón & Sanz-Ibañez (2016) definen como momentos catalizadores del cambio, puntos de inflexión evolutivos que dan forma a la trayectoria y hacen que la trayectoria de un destino cambie de dirección y enfoque (no necesariamente hacia un estadio de mejor calidad). Para determinar si algunos de estos cambios significativos pueden considerarse coyunturas críticas (el trabajo toma como referencia conceptual éste concepto) con un impacto en la política turística, es necesario reconocer los cambios dentro de la propia política turística, además del contexto para visualizar si restringe o facilita esos cambios.

Figura 2. Fases modelo dependencia trayectoria, CC y generaciones de políticas públicas de turismo en la RT de Uruguay (Década de lo 40' - 2019)



Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Resumen de capítulos empíricos, objetivos, tema de análisis, datos y métodos.

Objetivo de la investigación		Tema de análisis	Materiales empíricos	Metodología principal	Técnicas/ Instrumentos principales
Cap. 4	Contribuye al objetivo específico 3.	Construcción del modelo dependencia de la trayectoria de la Región Termal de Uruguay Identificación de coyunturas críticas	<i>Fuente principal:</i> - Registros documentales. - Planes, informes	<i>Cualitativa</i>	Archivo Entrevistas Observación Análisis documental

Cap. 5		<p>PREFORMACIÓN (Década de 40' - fines década 60')</p> <p><i>Explorar el contexto, la agencia y la trayectoria (CAT)</i></p> <p><i>Análisis Políticas públicas de turismo</i></p>	<p>oficiales, normativas, informes técnicos de consultores.</p> <p>- Entrevistas con actores claves.</p> <p><i>Fuentes complementarias:</i></p>		
Cap. 6	Contribuye a los objetivos específicos 1, 2 y 3.	<p>Creación de la trayectoria zona termal (1970- 1990')</p> <p><i>Explorar el contexto, la agencia y la trayectoria (CAT)</i></p> <p><i>Análisis Políticas públicas de turismo</i></p>	<p>- Programa de seminarios y cursos</p> <p>- Informes oficiales</p> <p>- Fuentes Estadísticas</p> <p>- Informes oficiales</p> <p>- Artículos de prensa</p>	Cualitativa Narrativa histórica	<p>Archivo</p> <p>Entrevistas</p> <p>Observación</p> <p>Análisis documental</p>
Cap. 7		<p>Desarrollo de la trayectoria producto termas (1990-2005)</p> <p><i>Explorar el contexto, la agencia y la trayectoria (CAT)</i></p> <p><i>Análisis Políticas públicas de turismo</i></p>	<p>- Investigaciones existentes</p>		
Cap. 8		<p>Trayectoria de la región termal como movimiento a un estado estable y declive (2005- 2019).</p> <p><i>Explorar el contexto, la agencia y la trayectoria (CAT)</i></p> <p><i>Análisis Políticas públicas de turismo</i></p>			

Fuente: elaboración propia.

3.4. Área de estudio

Caracterización del litoral del río Uruguay y la región termal de Uruguay.

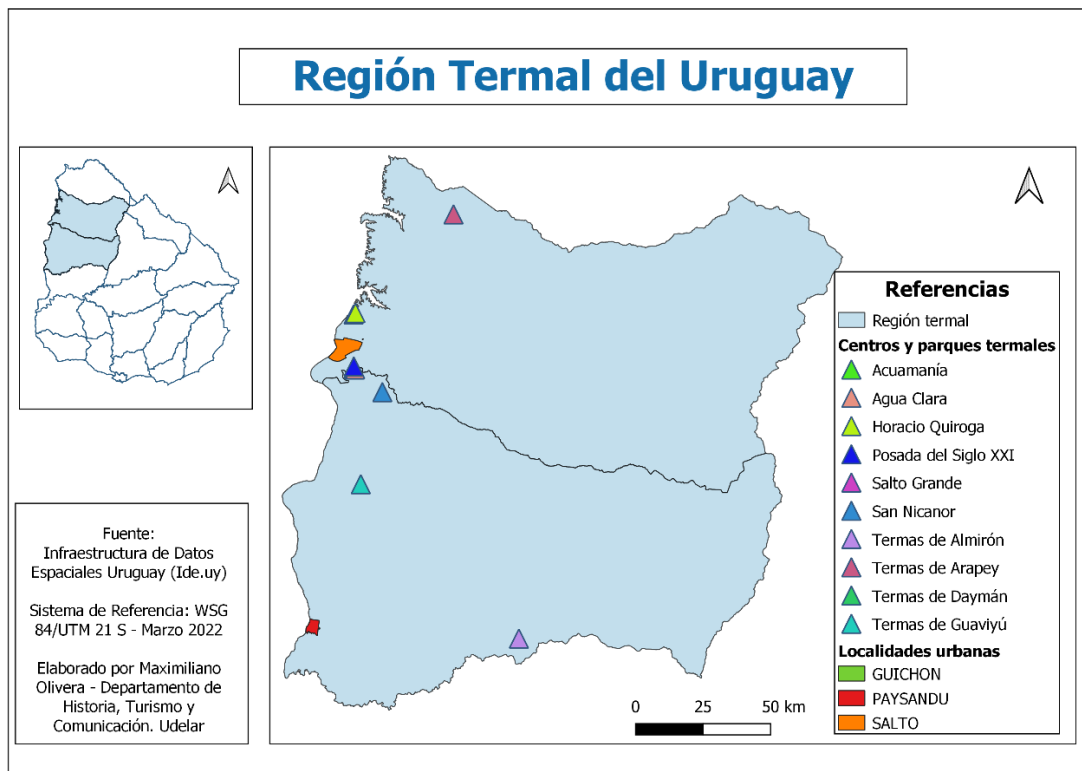
El territorio que conforma la Región Litoral del río Uruguay pertenece a un ámbito que excede los actuales límites políticos nacionales, participando de dinámicas que afectan a un entorno regional mayor. La cuenca del río Uruguay se ubica en un espacio central dentro de la Macro Región Platense (Musso, 2004) y abarca gran parte del territorio uruguayo (considerando el río Negro) y se adentra en el Brasil pasando por los territorios misioneros hasta sus nacientes. En ella se desarrollan importantes infraestructuras de comunicación y grandes equipamientos, en particular un número significativo de represas y embalses. Integra la hidrovía Paraná-Uruguay y es atravesada por el sistema carretero de alcance regional. Se encuentra dentro de los llamados Ejes de Integración y Desarrollo promovidos por IIRSA³. Los diferentes procesos históricos caracterizados por las relaciones político-sociales-productivas de las distintas sociedades que se desarrollaron en este territorio, han dejado su huella física e inmaterial. El resultado es un sistema territorial binacional con lógicas y características propias, donde el río Uruguay tiene un rol protagónico como eje-corredor, en definitiva, se constituye como el gran estructurador territorial. Como una primera aproximación a los procesos históricos y considerando su traducción en el territorio, puede afirmarse que la región Litoral fue desarrollando un sistema territorial que se inicia a partir de la colonización y que tiene su apogeo a fines del SXIX y principios del SXX.

La Región Termal de Uruguay forma parte de la región litoral del río Uruguay (ver mapa 1). Se encuentra ubicada en la zona noroeste del Uruguay, ocupando los departamentos (gobiernos sub nacionales) de Salto y Paysandú. El agua termal (por gradiente geotérmico)

³ <https://www.iirsa.org/> El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) es la instancia de discusión política y estratégica para planificar e implementar la integración de la infraestructura de América del Sur, en compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental. Está integrado por las Ministras y los Ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento o sus equivalentes designados por los Estados Miembros de UNASUR.

surge de uno de los recursos hidrogeológicos más importantes del planeta: el Sistema Acuífero Guaraní (SAG), que ocupa parte del subsuelo de los territorios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En la década del cuarenta y el cincuenta 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, así como diferentes impactos de orden ambiental, social y económicos. La región es el **tercer destino en importancia** (en cantidad de visitantes anuales) después de Montevideo y Punta del Este. A pesar de que existen iniciativas de diversificar la oferta turística en la región (el programa Corredor Turístico del río Uruguay), aún se mantiene un fuerte mono producción vinculada con la explotación del recurso agua termal de perfil recreativo y a través de nueve parques termales (4 de gestión pública y 5 de gestión privada), dos parques acuáticos y varios hoteles con instalaciones con agua termal.

Figura 3. Mapa Región Termal de Uruguay



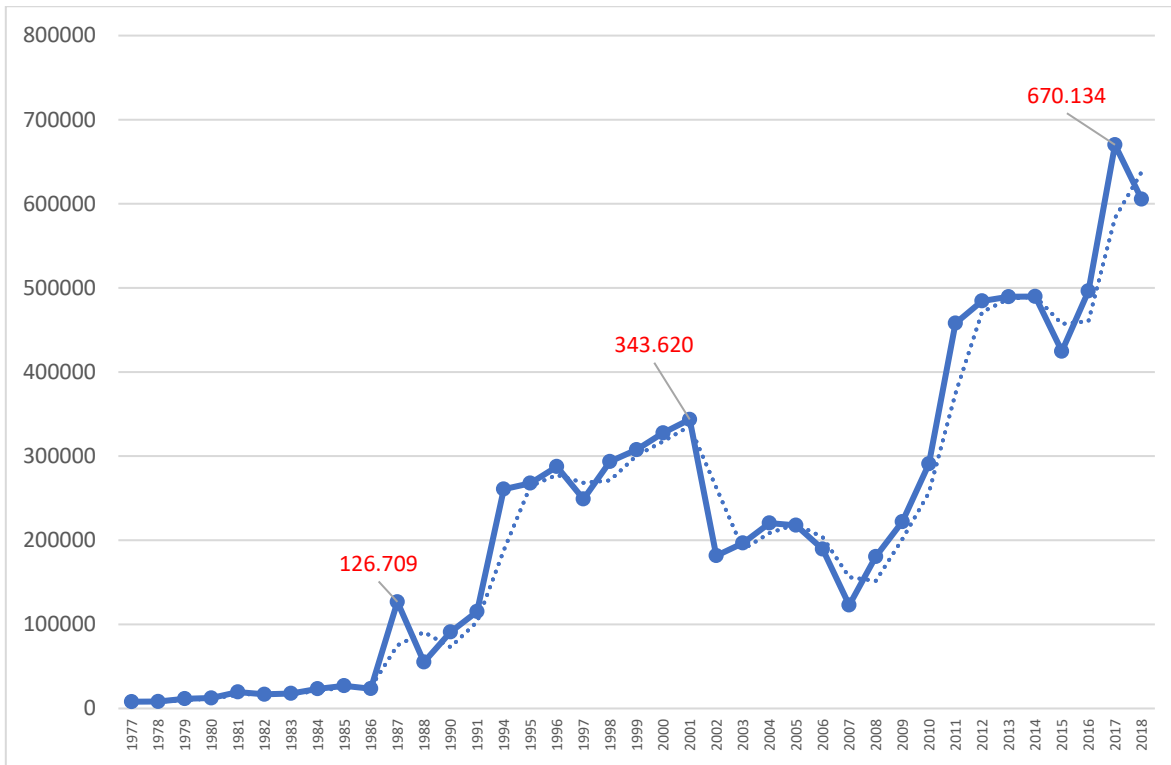
Fuente: Infraestructura de datos espaciales Uruguay (Ide.uy)

Tabla 5. Indicadores Turísticos de la región termal (RT) de Uruguay

Datos Generales	Área		28.075 km ²
	Población	2011 censo	238.002
Planta turística	Centros Termales		9 (4 de gestión pública y 5 de gestión privada)
	Parques Acuáticos	2018	2
Demanda	Visitantes Receptivo	2018	459.920
	Estadía promedio	2018	4 días
	Pernoctaciones (receptivo)	2018	1.839.680
	Perfiles visitantes	2018	Familias con niños, parejas y grupos adultos mayores.
	Origen demanda	2018	70% argentinos, 10% brasileños
	Principales destinos dentro de la RT (% visitantes sobre el total RT)	2017	45% Dayman y Ciudad Salto y Salto Grande 12% Termas de Arapey 6% Guaviyú 3% Almirón
	Turismo interno	2017	129.533
Macro magnitudes	Ingresos por turismo	2018	U\$S 136.369.406
	Normativas específicas RT		Plan de Gestión del Acuífero Infrabasáltico Gua4rani en territorio de la República Oriental del Uruguay (DEC 214/000)

Fuente: elaboración propia en base a varias fuentes estadísticas.

Figura 4. Gráfico Visitantes Turismo Receptivo Región Termal de Uruguay (1977- 2019)



Fuente: Varias fuentes, Estadísticas Ministerio de Turismo Uruguay⁴.

Los departamentos que conforman la región termal de Uruguay (Paysandú y Salto), están entre los ocho más diversificados del país, y muestran un perfil productivo similar, de base primaria y agroindustrial⁵. Destaca en este territorio el procesamiento de hortalizas y frutas, la industria láctea, los servicios al agro, el transporte y logística y la elaboración de raciones. En el caso de Paysandú hay una especialización en sectores de soporte a la industria, como metalúrgica y logística, así como actividad vinculada a sustancias químicas, aserrado de madera y maltería. Por último, en Salto se observa especialización en actividades primarias, molinería (arroz) y en alojamiento y restaurantes (vinculado al turismo termal, de mayor desarrollo que en Paysandú, donde también hay centros termales).

⁴ Hasta 1986 los datos son de informes de consultoras internacionales. A partir del año 2016 las estadísticas consideran el Corredor de los Pájaros Pintados (CPP), ámbito territorial que incluye otros departamentos limítrofes con la República Argentina.

⁵ Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay (Instituto de Economía Universidad de la República Uruguay, 2017)

3.5 Las aguas termales

El concepto de aguas minerales y termales se refiere a aguas que por sus peculiares características se diferencian claramente de las aguas comunes. Se trata de aguas subterráneas de circulación profunda y, de largo tiempo de residencia y unas características diferenciadas que las hacen especialmente aptas para un determinado uso. El conjunto de las aguas minerales y termales incluye las minero-industriales, las minerales naturales y de manantial si son aptas para el consumo humano, y las mineras medicinales, que presentan propiedades terapéuticas que las hacen especiales. El conocimiento de sus singulares propiedades se remonta a los orígenes de las civilizaciones, y hoy se profundiza en las pautas de manejo, utilización y terapias, a través de cualificados profesionales de las diversas disciplinas.

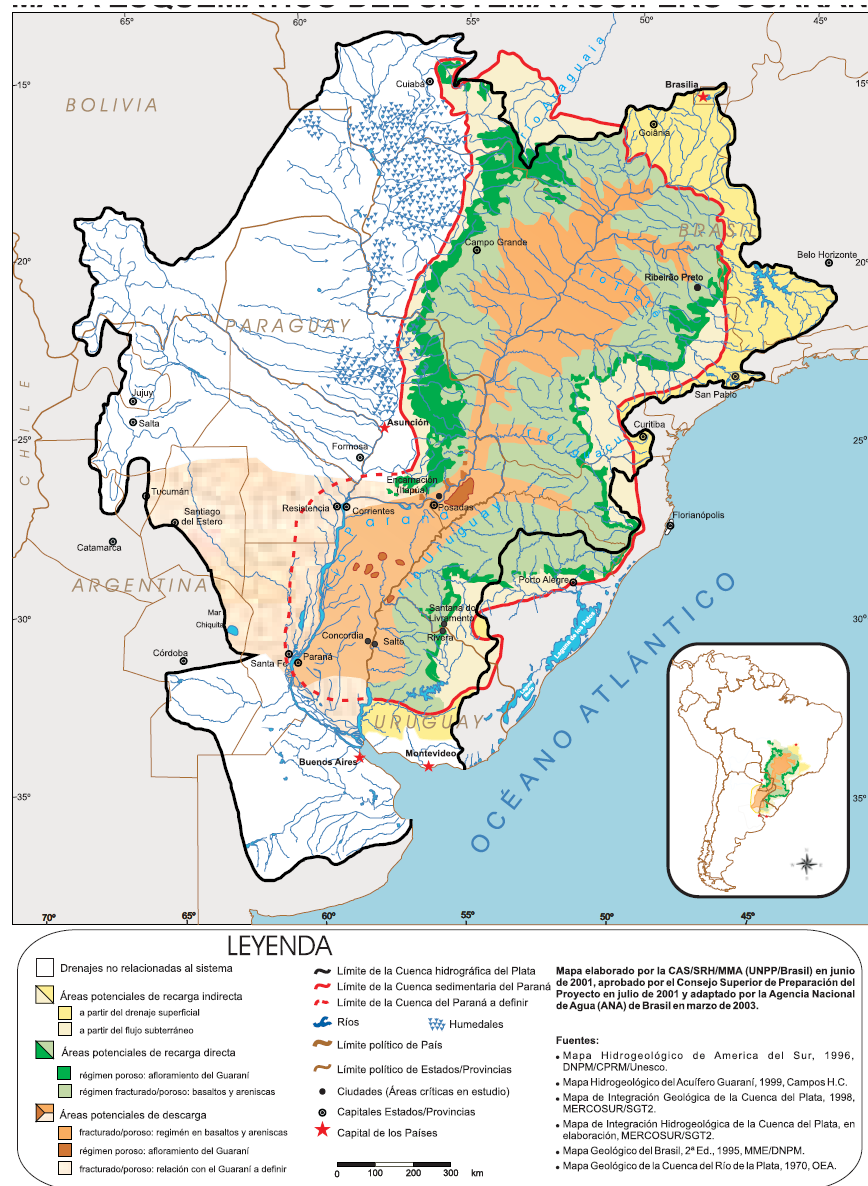
Figura 5. Definición y clasificación de las aguas termales.



Fuente: <https://globalwellnessinstitute.org>

En la región termal de Uruguay el agua termal proviene del SAG, y su temperatura viene determinada por el gradiente geotérmico⁶, lo que la hace una región con características de sus aguas en función de la temperatura en meso termales e hipertermales.

Figura 6. Mapa esquemático del Sistema Acuífero Guarani



Fuente: http://www.oas.org/DSD/WaterResources/Pastprojects/Guarani_esp.asp

⁶ La temperatura, que podemos medir en los primeros kilómetros de la corteza, aumenta con la profundidad siguiendo una progresión media de 3 °C cada 100 metros de profundidad. La relación entre la variación de temperatura y la profundidad recibe el nombre de gradiente geotérmico (Instituto Cartográfico y Geológico de Catalunya)

Tipología de los centros termales según tipo de agua.

Utilizaremos una conceptualización⁷ utilizada en España para caracterizar tipológicamente los centros termales de la región termal de Uruguay.

Balnearios: Son aquellos establecimientos sanitarios que disponen de Aguas Minero-Medicinales declaradas de Utilidad Pública, servicio médico que prescribe los tratamientos, personal cualificado para llevarlos a cabo e instalaciones adecuadas para su aplicación. La palabra balneario, al margen de lo que digan los diccionarios o la legislación, en España es evocadora de aguas especiales, grandes y señoriales edificios o pequeñas y humildes construcciones donde la gente a través de los tiempos ha acudido para aliviar sus reumas, mejorar sus problemas de piel o sus dolencias respiratorias. Con la aparición y extensión del denominado estrés, los balnearios modernos han incorporado a su menú de programas tratamientos de relax, adelgazamiento o puesta en forma entre otros, y por lo general han ampliado sus instalaciones con grandes piscinas y circuitos de contrastes que ponen el acento en el uso lúdico de las aguas mineromedicinales. Las normas por los que se rige la balneoterapia están perfectamente reguladas en los países europeos, con una serie de particularidades diferenciales según el país.

Centros de Talasoterapia: La talasoterapia consiste en el aprovechamiento simultáneo, en un entorno marino y bajo supervisión médica especializada, de los beneficios de los elementos marinos con un fin preventivo o/y curativo. Dichos elementos son: el bioclima marino, el agua de mar, los lodos y las algas marinas, la arena y todas las demás sustancias de origen marino, como el *placton* y el *phitoplacton*.

Spas: Son centros de bienestar con instalaciones basadas en la aplicación del agua común con fines de mejora del estado de salud, bienestar y belleza en sus más amplios términos. El spa debe ser un espacio sensorial, un oasis de tranquilidad y serenidad donde el cliente pueda buscar ese momento de bienestar integral. Tiene que contar con una carta de tratamientos sugerente basada en la tipología de cliente al que va dirigido el negocio: de

⁷ <https://www.tribunatermal.com/index.html>

bienestar, antiestrés, descanso, relax, puesta en forma, belleza y otros. Los servicios personalizados deben primar sobre los colectivos.

Baños termales al aire libre y los centros termo lúdicos: Los baños termales al aire libre y los centros termo lúdicos, tienen como objetivo principal la relajación y el esparcimiento a base de agua mineral natural termal. Su principal oferta es de carácter lúdico-recreativa, llevada a cabo de manera colectiva y, generalmente, complementada con terapias de relajación, gimnasia y tratamientos individuales. Se caracterizan por una puesta en escena del agua en piscinas activas, jacuzzi, chorros, camas de burbujas, cuellos de cisne, baños de vapor, etc. cuya secuencia de utilización tiene que estar basada en los contrastes. Al contrario que las piscinas de agua común no están diseñadas para la natación o el buceo.

Figura 7. Centro termo lúdico o centro termal Villa Elisa (Argentina)



Fuente: <https://argentinatermal.com.ar/?p=5032>

Villas termales: En España es muy utilizado este concepto, de hecho, existe una asociación de villas termales. Parten de la importancia del recurso natural agua mineral medicinal y termal, y de un Patrimonio Balneario como suma de recursos naturales y culturales, que crean espacios con una atmósfera especial: son las villas termales. Una Villa termal es aquel municipio que dispone de un establecimiento balneario, con distintas modalidades de tratamientos, diversa oferta de alojamiento, y actividades complementarias naturales y/o culturales. Estos municipios disponen de los mecanismos de planeamiento adecuados para

la protección de su patrimonio balneario, y orientan su desarrollo a la puesta en valor del recurso termal, a través de un modelo de turismo sostenible.

Figura 8. Villas Termales en Cataluña.



El Vendrell (Tarragona)



Caldes d'Estrac (Cataluña – Barcelona)

Fuente: <http://villastermales.es/villas-termales/cataluna/>

La asociación de villas termales se crea en 2001 en el seno de la Federación española de Municipios y Provincias como Sección de Municipios con Aguas Minerales y Termales, que agrupa a cerca de 100 villas termales en toda la geografía española.

Estación Termal: se define este concepto como aquel recurso termal que cuenta con diferentes modalidades de alojamiento, oferta termal y oferta de actividades complementarias significativa. La oferta existente alrededor de determinados complejos termales convierte a estos puntos en un modelo con unas características específicas, con una dinámica propia y diferenciada de la de un balneario u hotel balneario. Algunos ejemplos en España serían Alange, Alhama de Aragón, Archena, A Toxa o Panticosa, entre otros. La denominación “estación termal” fue el nombre anterior que recogía la asociación nacional del sector balneario, que, si bien en algunos casos resultó pretencioso por no reunir

la oferta sugerida, en otros, como los mencionados anteriormente, sí cumplen la condición de resort termal, con variedad de servicios de alojamiento, tratamiento y actividad, y constituyen un modelo básico de destino turístico.

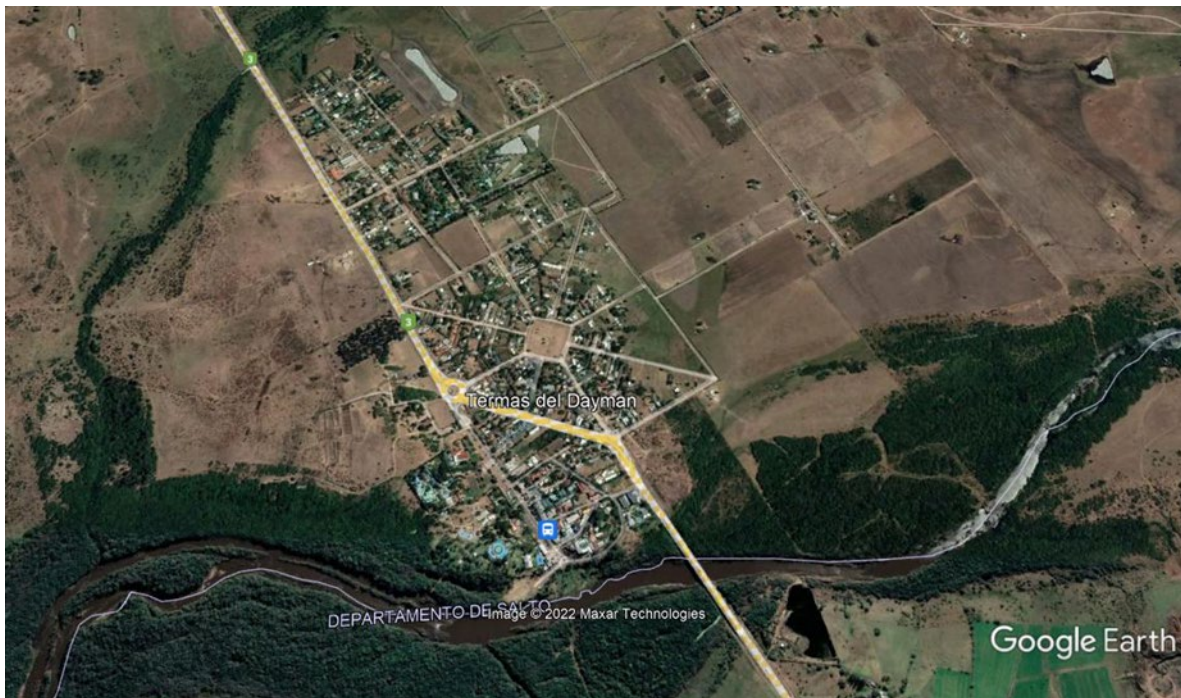
Figura 9. Tipos de establecimientos termales o de aguas minero medicinales

Principalmente Recreativas	Principalmente de Bienestar	Principalmente Terapéuticas o curativas
Instalaciones con piscinas de agua termal	Baños termales	Balnearios y Sanatorios que utilizan agua termal para los tratamientos
Parques acuáticos a base de agua termal	SPAs basados en agua termal	
Hoteles/ Resorts con instalaciones de agua termal	Balnearios y Centros de Talasoterapia	
Resorts Termales		

Fuente: <https://globalwellnessinstitute.org/what-is-wellness/thermal-mineral-springs/>

La región termal de Uruguay se caracteriza por la presencia de estaciones termales o centros termo lúdicos al aire libre de acuerdo a las características mencionadas en sus conceptualizaciones. La tipología del espacio turístico de los centros termales en Uruguay, pueden ser consideradas como Rural/Corporativo, ya que se ubican en entornos rurales y los espacios corporativos están creados con el objetivo de captar visitantes y atender sus necesidades y deseos vinculados al ocio en torno a instalaciones recreativas, espacios comerciales, centros de consumo, etc. (Vera et al, 2017). Se tratan de espacios creados por el turismo, como un factor de diferenciación importante (Equipe MIT, 2002). Al respecto, sobre esta diferenciación, destacar que la situación del lugar previa al desarrollo turístico era sin poblamiento, se crearon ex nihilo, es decir, la creación desde cero de la infraestructura del lugar, modificando así, el territorio para su puesta en valor y por las características del funcionamiento del espacio con promociones, reglamentaciones y la existencia de alojamientos para los visitantes (idem)

Figura 10. Centro Termal Daymán en la región Termal de Uruguay.



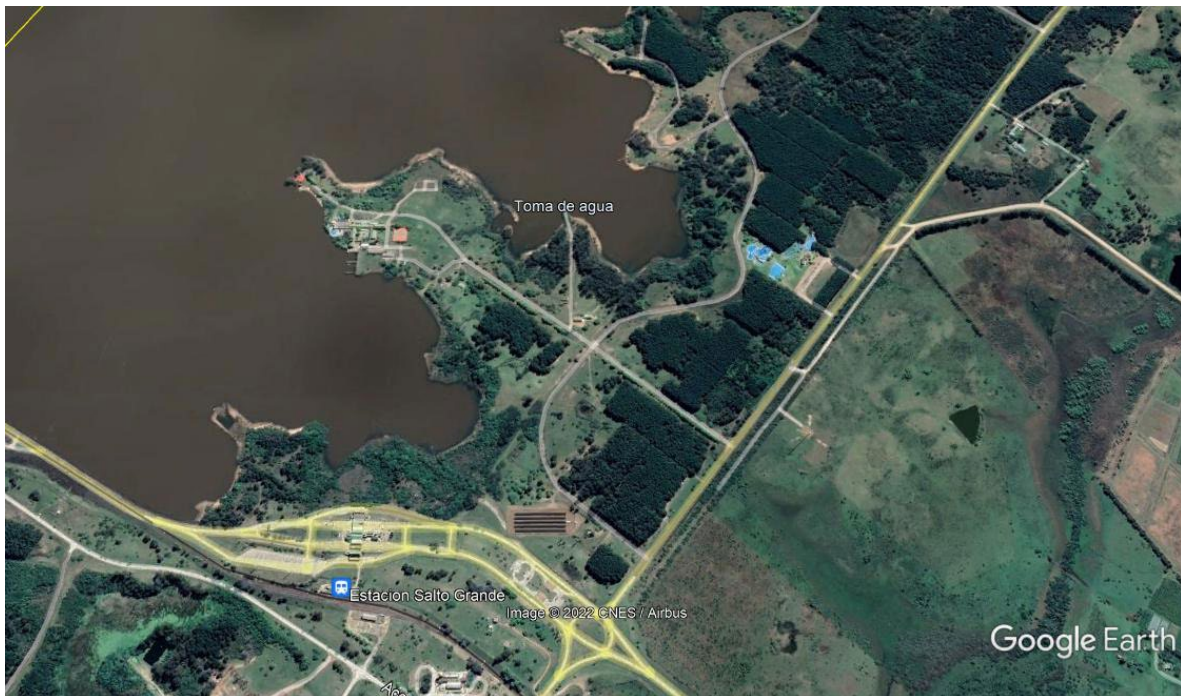
Fuente: Google Earth (2021)

Figura 11. Centro Termal Arapey en la región Termal de Uruguay.



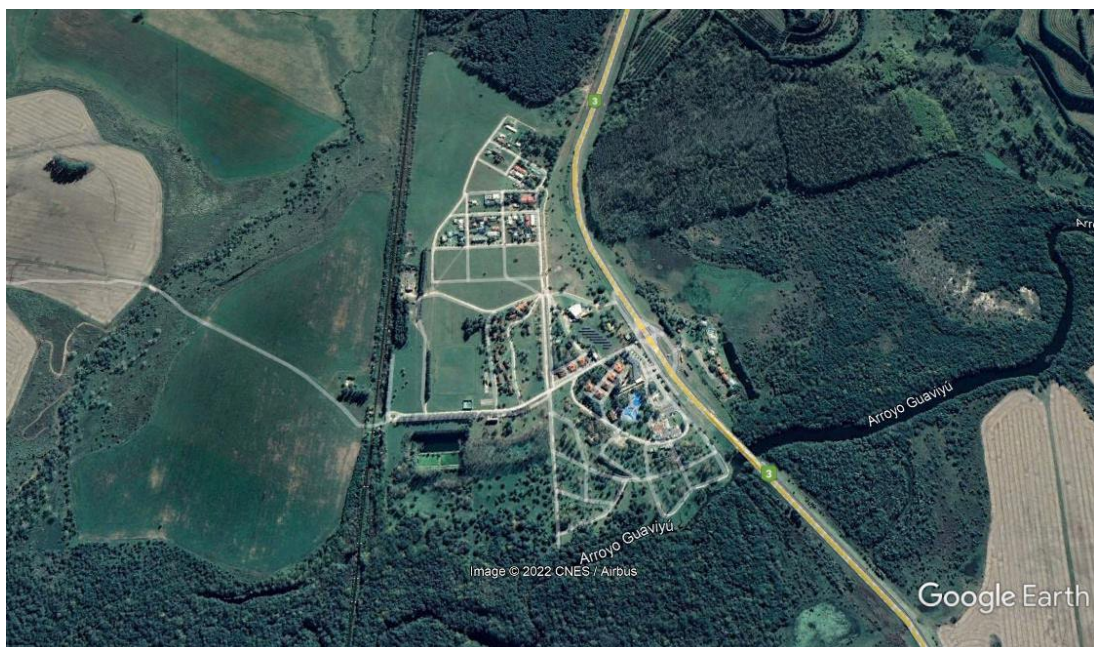
Fuente: Google Earth (2021)

Figura 12. Salto Grande en la región Termal de Uruguay.



Fuente: Google Earth (2021)

Figura 13. Centro Termal Guaviyú en la región Termal de Uruguay.



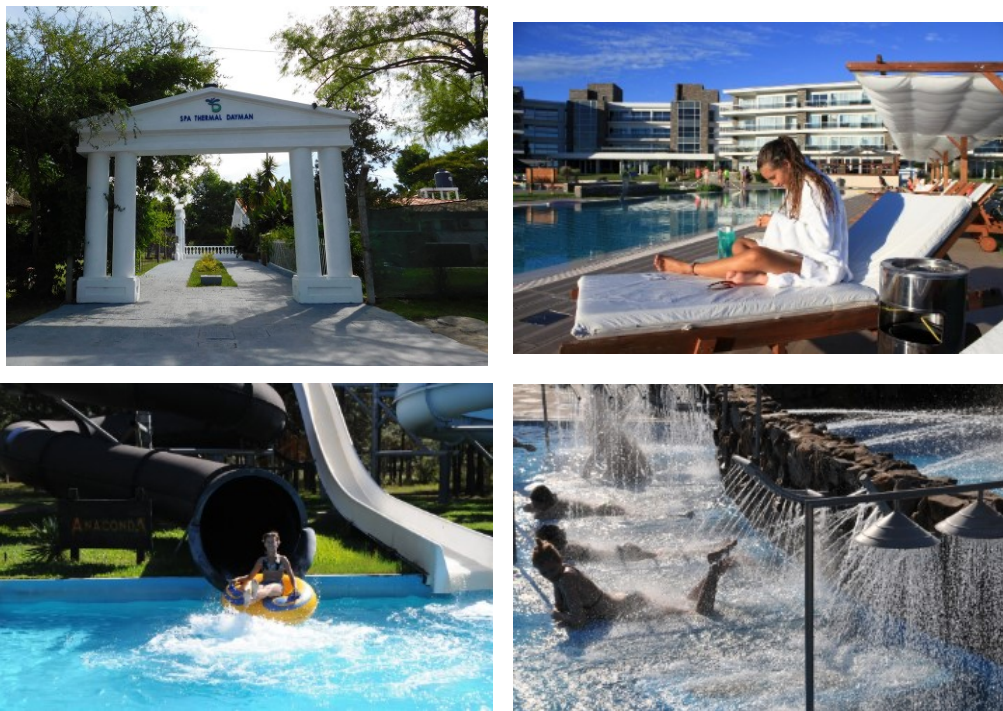
Fuente: Google Earth (2021)

Figura 14. Centro Termal Almirón en la región Termal de Uruguay.



Fuente: Google Earth (2021)

Figura 15. Spa Termal, Resort Termal, Parques acuáticos y centros termales en la región termal de Uruguay.



Fuente: Mintur (2019)

Figura 16. Piscina cerrada y piscina abierta en Centro Termal Guaviyu



Fuente: fotografías propias durante trabajo de campo (2019)

Figura 17. Efluentes de agua termal vertidos a un arroyo



Fuente: fotografía propia durante trabajo de campo (2019)

3.6. Orígenes del termalismo en Uruguay y los estudios técnicos.

En Uruguay, de acuerdo al Prof. Arturo Bentancourt “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.” (2006, comunicación personal). 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.

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 Sistema Acuífero Guaraní (SAG), una de la mayor reserva de agua dulce confinada de América Latina.

Antecedentes de estudios sobre los centros termales en Uruguay

Se han realizado diversos estudios sobre turismo termal en Uruguay tanto por organismos internacionales como nacionales. Los primeros estudios datan de la década del 70 del siglo XX. Se han efectuado diagnósticos, análisis y recomendaciones para el desarrollo del turismo termal en el país.

Tabla 6. Antecedentes de estudios sobre los centros termales en Uruguay.

ESTUDIO	CAEACTERÍSTICAS
<p>AID-Clement-Smith Inc. (1972)</p>	<p>En el informe de AID (Agencia para el Desarrollo Internacional), Clement-Smith Inc. de 1972, “siete pasos para acelerar el turismo en Uruguay” se dan una serie de recomendaciones para que Uruguay pueda extender su temporada turística. El Ministerio de Obras Públicas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y la Dirección Nacional de Turismo en esa época establecen un sistema de prioridades, las cuatro zonas se ordenan según prioridad: la costa norte del Atlántico entre Castillo y Chuy, Montevideo y Punta del Este, Colonia y en último lugar se ubica la zona termal. A partir de este estudio de consultoría se ubica como prioridad N°1 a Montevideo-Punta del Este y Colonia debería ser la prioridad N° 2, pero se considera que los demás proyectos no deben ser abandonados. En este sentido, realizan una serie de recomendaciones para la zona de Baños Termales, se entiende que la misma es la única con potencial definido de actividad en temporada baja, teniendo la posibilidad de extender la temporada de turismo durante todo el año. Los centros termales con posibilidad de desarrollo serían primordialmente los de Guaviyú y Arapey.</p> <p>En el informe se destacan algunas ventajas y desventajas de los centros termales, para luego dar una serie de recomendaciones. Se vislumbra poca claridad en cuanto a los mercados a impactar y el nivel de ingresos del mercado a atraer. En el primer caso la demanda potencial provendría de Argentina y en el segundo aspecto el problema subyacente sería las comodidades existentes en Guaviyú las cuales son de bajo costo, no habiendo posibilidad de atraer a la clase adinerada. Guaviyú tiene ventajas en cuanto su proximidad al Puente Paysandú- Colón, en cambio Arapey se destaca por su desarrollo de infraestructuras, pero su principal problema es la falta de accesos y el deterioro de los caminos.</p> <p>Se recomienda para la zona termal: Coordinación y cooperación entre los centros termales/ Crear una comisión regional de turismo para la zona termal/ Desarrollar termas de “belleza y salud”, aunque se entiende que ninguno de los departamentos está preparado para ello/ Conseguir financiación para el desarrollo del alojamiento</p>
<p>OEA (1978)</p>	<p>En el estudio realizado por OEA en el año 1978 sobre el “desarrollo turístico del Uruguay” se establece la zonificación turística del país, identificando 6 zonas (3 de playas y las otras tres tienen como atractivos principales termas, ciudades y lugares históricos, y la ciudad capital), y se analiza la oferta de turismo en cada una de ellas.</p>

	<p>Con el análisis efectuado se pretende conocer las posibilidades de desarrollo y la posibilidad de extender la estacionalidad. En la zona termas se analizan de forma exhaustiva: los accesos (aéreo; terrestre: red vial, servicio de transporte terrestre; y fluvial), el alojamiento, y los atractivos turísticos. Este organismo recomienda llevar a cabo una serie de acciones en los centros termales:</p> <ul style="list-style-type: none">• En Termas del Arapey: pavimentación del camino de acceso, aumentar el suministro de energía eléctrica, definir el incremento del alojamiento, crear equipamiento para completar tratamientos terapéuticos, transporte interno, saneamiento interno, desarrollar actividades complementarias, realizar el aprovechamiento del río Arapey y de la laguna, edificar un salón de usos múltiples, y desarrollar otras actividades.• En Termas de Daymán: Programa de forestación y parquización, realizar un proyecto de diseño físico de la localización de los nuevos equipamientos, según la estimación de demanda: ampliar las piscinas y vestuarios, definir una zona destinada a picnic, construir un bar-restaurante, centro de primeros auxilios, juegos para niños e instalaciones para deportes. Realizar un análisis urbanístico del entorno exterior al predio municipal para establecer normas de construcción y usos del suelo. OMT (1981) <p>El estudio de consultaría de la OMT (1981) es específico sobre los recursos termales, se incluyen en el informe los centros termales de Daymán, Arapey, Guaviyú y Almirón. Se realiza una descripción breve de los principales aspectos de los centros termales: vías de acceso, transporte, piscinas, servicios de alojamiento, instalaciones de animación. También se hace alusión sobre la composición y la afluencia del agua, porque ambos aspectos se consideran necesarios para la clasificación de los centros termales, además de la localización geográfica y la oferta de servicios de salud.</p> <p>En el informe se incluye una serie de recomendaciones con el fin de mejorar la utilización de los centros termales, integrando el uso de los mismos para fines de turismo y salud. Entre las recomendaciones se mencionan las siguientes: controlar la higiene y la calidad del agua, perfeccionar las instalaciones de cuidados sanitarios y fisioterapéuticos, mejorar las condiciones de cambio de agua, mejorar las instalaciones de animación y deportivas, mejorar las vías de acceso, incrementar las campañas de promoción y publicidad, organizar viajes “todo incluido” a tarifas reducidas, formar expertos en balneología, realizar exámenes de las cualidades terapéuticas del agua, crear un organismo para el control y coordinación del desarrollo de los centros termales, completar los planes de ordenación territorial.</p>
--	--

<p>PNUD-OMT (1985)</p>	<p>En el año 1985, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Mundial del Turismo (OMT) elaboran un estudio orientado a la expansión de dos estaciones termales en particular: Arapey y Guaviyú. En el trabajo se analiza la demanda (evolución, características, demanda potencial y proyecciones de la demanda), se explicita la estrategia para el desarrollo de los centros termales (lineamientos generales y acciones específicas para cada centro termal), comercialización y promoción, estrategia empresarial y financiera (situación actual, estrategia recomendada, recursos financieros) y evaluación financiera, entre otros aspectos abordados en el estudio.</p> <p>El proyecto propone “promover la inversión privada y orientar la inversión pública hacia la extensión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú”. El estudio se realiza en base a esas dos estaciones termales en particular porque en un estudio anterior elaborado en el año 1984 por Jacques Verrier, Misión de Apoyo Sectorial en Uruguay, Organización Mundial del Turismo se definieron estas estaciones termales como las prioritarias para el desarrollo del turismo principalmente por el caudal del agua termal, la infraestructura y demanda existente.</p> <p>En el estudio del año 1985 en base al análisis realizado para la expansión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú se formula como objetivo general: “incremento de la demanda interna y externa aprovechando al máximo la infraestructura existente y la que deba ser proyectada a corto plazo”. Para cumplir ese objetivo la estrategia de desarrollo de los centros termales propuesta es la siguiente (PNUD-OMT 1985:83-84):</p> <ul style="list-style-type: none">• Aumento de la capacidad de alojamiento hotelero y de la 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 que constituye.• 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 el exterior.• Racionalización de los actuales modos de gestión y comercialización.• Arbitraje de los mecanismos legales, financieros y fiscales que estimulen la inversión privada y participación de ésta en la promoción, gestión y comercialización de los centros.
----------------------------	--

	<p>Se recomienda una serie de acciones para poder cumplir con ese objetivo: a) de política general, económica y turística, b) de política turística departamental, c) obras públicas y señalizaciones, d) centros de información, reservas y contratación, y e) promoción y comercialización. Además, se propone realizar una serie de acciones específicas para cada estación termal. En el caso de las Termas de Arapey las acciones a efectuar estarían relacionadas con: a) infraestructuras básicas (completar la red de saneamiento, redes básicas subterráneas para energía eléctrica y para suministro de agua, etc.), b) red viaria y aparcamientos (apertura de vías rodadas pavimentada, pavimentación de caminos existentes, apertura de sendas y veredas peatonales, etc.), c) incremento y mejora de la capacidad de alojamiento (ampliación del hotel existente; construcción de un nuevo hotel, de nuevos moteles y bungalows; y mejora del equipamiento interior de moteles y bungalows); d) zonas de acampada (ordenación parcelaria y regulación zonal, realización de obras de nivelación, drenaje, pavimentación rodada y peatonal, iluminación, etc.), e) centro termal (ampliación de la piscina cerrada y vestuarios, construir un centro termal atendido con personal sanitario, etc.), f) comunicación y transportes (instalación de una terminal de autobuses y playa de estacionamiento, servicio de transporte interno, instalación telefónica y oficina de correos), g) señalización interna (programa de señalización interna), h) equipamiento complementario (deportivo y recreativo), i) servicios y administración (nuevo local para la administración-recepción-información, lavandería industrial, nuevas viviendas para personal), j) programa de forestación (con especies autóctonas y con especies de crecimiento rápido).</p> <p>Para poder expandir el centro termal de Arapey se considera necesario realizar inversiones que por los montos de las mismas tendrían que ser financiadas por recursos ajenos a los de la intendencia departamental.</p>
<p>OEA (1986)</p>	<p>En el trabajo de la OEA del año 1986 sobre el “desarrollo turístico del Uruguay” se realizan análisis, diagnóstico y recomendaciones sobre el espacio turístico, el cual se subdivide en 6 zonas turísticas: Litoral y Termas, Playas del Oeste, Montevideo, Costa de Oro, Punta del Este y Playas Oceánicas. Se analizan los atractivos, planta turística e infraestructura de cada una de las zonas turísticas. Se recomienda específicamente para las Termas de Arapey: transferir la remodelación de bungalows a empresas privadas; ampliar la planta existente, pero para ello se recomienda, que se financien las nuevas obras con capitales privados. Se detecta como el principal problema en las termas del Daymán el de la perforación, con un descenso considerable de la presión y disminución del flujo de agua (de 1.000.000 de litros por hora a 120.000 por hora). Se recomienda que todos los interesados colaboren con el financiamiento de las obras a emprender, ya sean de</p>

	<p>entubamiento del pozo viejo o realizar una nueva perforación.</p>
<p>HIDROSUD (1988)</p>	<p>Entre los estudios realizados por consultoras a nivel nacional se encuentra el trabajo que se encomienda a la consultora HIDROSUD, la cual, pone el acento en el “desarrollo turístico de la actividad termal en el litoral del Uruguay”. Producto del trabajo realizado se elaboran dos informes, la primera parte fue publicada en el año 1988 en la cual se abordan los aspectos hidrogeológicos de los pozos termales (Almirón, Arapey, Daymán y Guaviyú), se determina los caudales de los mismos y se establece las soluciones para asegurar los caudales a largo plazo de los diferentes centros termales. La segunda parte del estudio es publicada en el año 1989, en ésta, se propone un programa para el desarrollo turístico de los cuatro centros termales. En el primer informe de HDIROSUD (1988) se analiza desde el punto de vista hidrogeológico la situación, perspectivas y recomendaciones (consideraciones sobre los caudales, posibles soluciones y costos) para cada pozo termal. Sobre los acuíferos Tacuarembó y Yaguarí se abordan los siguientes aspectos: extensión, límites, características, caudal y comportamiento de las perforaciones termales. HIDROSUD (1989)</p> <p>La segunda parte del estudio (1989) hace referencia a la ubicación de los centros termales, el origen del agua termal, características del agua, y perspectivas hidrogeológicas. Se da a conocer la importancia de las termas en la evolución del sector turismo en Uruguay. Se estudia el mercado turístico, la evolución de la demanda durante el período 1977 a 1987, características de la demanda y proyecciones de la demanda para cada centro termal. Aborda el tema de la política de turismo termal, y una propuesta de tipificación para las termas. Se da a conocer a grandes rasgos las políticas de turismo termal definida por el Ministerio (HIDROSUD 1989: 173-174):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar los centros termales para aumentar la corriente turística con finalidad de turismo recreacional, preventivo y de salud, orientando ese desarrollo hacia el mercado regional (Argentina y Brasil) para incrementar el turismo receptivo. • Ampliar la estacionalidad hacia el período de baja temporada, buscando la participación del sector privado al que habrá de asegurar la disponibilidad de los recursos (agua y tierra). • Mejoramiento de los servicios para ampliar el gasto de las corrientes de turismo receptivo y las que se vinculan a la integración en circuitos turísticos de los centros termales del litoral con otras zonas del país, con el objetivo adicional de dinamizar regionalmente las áreas donde las termas se hallan localizadas. <p>Asimismo, se analiza la situación de cada centro termal, se describen las características</p>

	<p>relevantes de cada una de las estaciones termales y se propone un programa de desarrollo para el turismo termal en Uruguay incluyéndose los siguientes aspectos: el alojamiento, las instalaciones termales, la disponibilidad y preservación de los recursos y atractivos turísticos, inversiones públicas y el marco para la acción del sector privado. Programas arquitectónicos- urbanísticos, infraestructura termal básica, obras de infraestructura complementaria, los costos del programa (inversiones, de operación y mantenimiento, publicidad y promoción).</p>
<p>ROS D&P (2006)</p>	<p>La consultora ROS D&P realiza un estudio titulado: “Diagnosis y Estrategias Básicas. Mejora de la Competitividad de los Destinos Turísticos en Uruguay” en el cual se plantea como objetivo: elaborar una estrategia de desarrollo turístico para el país como también para sus principales destinos, entre los destinos “motores” se incluye el cluster “Corredor Termal (Salto- Paysandú)”. Para este cluster se realizan diversos análisis: del potencial turístico (se presenta una matriz del potencial de los recursos-productos del Corredor Termal); de la oferta de alojamiento y demanda turística (mercados actuales); organización y gestión de los espacios turísticos; marco institucional y organizativo; infraestructura y accesibilidad.</p> <p>Para el Desarrollo del corredor termal y la ordenación del territorio se propone (ROS D&P, 2006: 163): Evaluar rigurosamente el estado de las actuales infraestructuras termales / Alentar la reingeniería de la gestión del municipio como operador turístico de cara a obtener mayores beneficios económicos; Promover micro- emprendimientos rentables para la explotación turística fluvial</p>
<p>MINTURD- BID (2009)</p>	<p>En el “Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020” elaborado por el Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se realiza un diagnóstico del sistema turístico uruguayo. En base al diagnóstico, a las tendencias internacionales, a la visión y a las orientaciones estratégicas se elaboran cinco líneas estratégicas con horizonte al año 2020.</p> <p>Según el diagnóstico efectuado se considera que los “recursos hídricos aptos para el termalismo” es una de las fortalezas de los recursos turísticos existentes en el país y se detecta como una de las <i>debilidades del sector turístico uruguayo la “dificultad en la gestión y planificación del manejo de las aguas termales”</i>.</p> <p>Las líneas estratégicas para el sistema turístico uruguayo con horizonte al año 2020 son las siguientes:1) Modelo turístico sostenible, económica, ambiental y socioculturalmente;</p>

	<p>2) Innovación y calidad: impulso de la competitividad; 3) Incremento de las capacidades, calidad del empleo y compromiso de los actores del sistema turístico; 4) Marketing y promoción para ampliar y fidelizar la demanda; y 5) Turismo como herramienta para la integración social, territorial y política.</p>
<p>QI/ Iber-Geo (2010)</p>	<p>La consultoría efectuada por el consorcio QI/ Iber-Geo (2010) es una “asistencia técnica para la reingeniería de los servicios municipales de turismo de Salto y Paysandú y la implementación de un plan estratégico que contribuya al desarrollo de la actividad termal” durante el período 2010-2014. Se propone conseguir el desarrollo sostenible del destino litoral termal a partir de la consecución de tres objetivos generales (QI/ Iber-Geo, 2010:4)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a orientar el desarrollo de la actividad termal. • Contribuir a superar la gestión turística municipal para que se convierta en una organización eficiente desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo turístico en su área de influencia. • Contribuir a mejorar la gestión de los servicios termales para que se conviertan en un generador de ingresos para la municipalidad. <p>Además, se proponen objetivos instrumentales vinculados a dos ejes de actuación: “(i) la dinamización del desarrollo turístico del destino; y (ii) el aseguramiento de la competitividad turística del Litoral Termal” (QI/ Iber-Geo 2010:5).</p> <p>El proyecto de plan para el desarrollo turístico del litoral termal (2010-2014) contiene el plan de acción, definiéndose cuatro componentes principales: 1) programa de desarrollo de productos turísticos, 2) programa de reingeniería institucional, 3) programa de comunicación y comercialización turística y 4) programa de inteligencia del mercado.</p>
<p>Campodónico y Da Cunha (2010)</p>	<p>Campodónico y Da Cunha en el año 2010 publican un estudio sobre la Historia del Turismo en Salto. Concretamente se analiza la construcción de la imagen de Salto como región turística, desde las primeras décadas del siglo XX hasta la década del '70. En la primera mitad del siglo XX la construcción de la imagen estaba asociada a los atractivos naturales el agua (el río Uruguay y el salto de agua) y los naranjales, a partir de la segunda mitad del siglo XX la imagen también se relaciona con el agua y los naranjales, pero en este caso el agua a la que se hace referencia es la que emerge de los centros termales (con su significado de ocio, recreación familiar y salud). Se señala que en la actualidad la imagen de los naranjales, está en el color preferencial del departamento desde páginas webs hasta en emprendimientos hoteleros y de restauración. En el mismo año las autoras publican un artículo sobre “La incidencia del transporte en el desarrollo turístico del Uruguay. El caso de ONDA (1935-1980)”. Esta empresa, fundada en el año 1935, fue un actor estratégico en el impulso y fomento del turismo en Uruguay. Vinculada al transporte</p>

	<p>de pasajeros, a la organización del turismo y también ha participado en inversiones turísticas en diferentes zonas del país, entre ellas, en el Litoral Termal, concretamente, en las Termas de Arapey, brindando servicios de alojamiento y restauración.</p>
Scarone (2011)	<p>El trabajo de consultoría de Scarone “Propuesta de reingeniería para la región termal (Corredor Salto-Paysandú) se realiza en el marco del “Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El consultor se basa en los trabajos realizados por Iber-Geo los cuales han sido insumos para la elaboración del informe. La reingeniería a la que se hace referencia en el estudio es la “reingeniería de negocios”, es decir, se buscan “las razones profundas que deben ‘perturbarse’ en un negocio desde una óptica estratégica para cambiar las bases de lo que se hace actualmente, reconfigurar las organizaciones del corredor termal y definir nuevas acciones que conduzcan a los incrementos sustanciales de las variables fundamentales” (Scarone, 2011:9).</p> <p>Se presenta un plan operativo para la mejora de los centros termales, la metodología utilizada es la propuesta por Manganelli y Klein, denominada “Rápida Re”, la cual consta de 5 etapas (preparación, identificación, visión, solución y transformación) y 54 pasos. Se propone un plan de acción (a corto, mediano y largo plazo) para las Termas del Daymán, Termas del Arapey, Termas de Guaviyú y Termas de Almirón.</p>
MVOTMA-IdeS (2013)	<p>En el año 2013 se publica el Informe Ambiental Estratégico del Plan Local del Centro Poblado Turístico Termas del Daymán, el estudio realizado es producto de un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la Intendencia de Salto (IdeS). El contenido del mismo es el siguiente: Se identifican los aspectos relevantes de la situación ambiental. Se dan a conocer los objetivos de protección ambiental contemplados en el plan. Se detallan los posibles efectos ambientales que podrían derivar de la aplicación del instrumento de ordenamiento territorial previsto y Contiene las medidas previstas para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales negativos.</p>
Quintana (2014)	<p>El estudio de Quintana (2014) aborda el tema de las políticas de turismo termal en un centro termal en particular: el centro termal Guaviyú. En este trabajo se dan a conocer los diversos programas, proyectos y estudios realizados por organismos internacionales y nacionales, e instrumentos de políticas públicas de turismo para el centro termal Guaviyú durante el período 1957- 2007. También se realiza un análisis de las políticas públicas de turismo durante dicho período. Para el análisis de las políticas el autor se basa en Moncayo Giménez (2002), quien hace alusión a dos generaciones de políticas, las denominadas de arriba-abajo (de corte Keynesiano) y las de abajo- arriba (de carácter</p>

	<p>descentralizado- con un rol fundamental de las economías regionales y locales). Para el centro termal Guaviyú, la década del '90 del siglo XX sería el punto de inflexión entre las dos generaciones de políticas públicas de turismo. En la primera generación de políticas, su inicio estaría marcado por el alumbramiento del agua hasta la década del 90 del siglo XX. En este período el Estado central interviene activamente, serían políticas de carácter intervencionistas. A su vez, se subdivide este período en dos fases: la primera, desde 1957 hasta la década de los 80, caracterizada por la intervención sin planificación, identificándose con la etapa artesanal y turismo industrial temprano. La segunda fase abarcaría la década de los 80 hasta los noventa, se identifica la etapa de turismo industrial maduro. La segunda generación de políticas públicas “de abajo-arriba”, abarca la década de los noventa hasta 2007, fecha de realización del trabajo. Esta etapa está marcada por los procesos de descentralización. También subdivide a este período en dos fases de política neoliberal 1990-2005 y 2005-2007, denominada la nueva política estratégica (desarrollo sostenible, organización del centro termal e integración regional).</p>
--	---

Fuente: varias fuentes, Lombardo (2015)

En síntesis, desde la década del setenta del siglo XX se han realizado diversos estudios sobre el turismo termal en Uruguay. Las principales problemáticas abordadas en los estudios, no siempre ejecutadas luego, han sido:

Tabla 7. Síntesis de problemáticas abordadas en los estudios sobre los centros termales en la RT de Uruguay

<p>Década de los 70'</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estacionalidad, extensión de la temporada turística • Definición de mercados (procedencia y composición) • Mejorar el producto turístico termal
<p>Década de los 80'y 90'</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Clasificación de los centros termales según composición físico-química del agua • Los centros termales y el turismo de salud • Se definen las estaciones termales del país que son prioritarias para su desarrollo • Expansión de los centros termales Arapey y Guaviyú • Estrategia de desarrollo de los centros termales • Privatización

	<ul style="list-style-type: none">• El caudal de los pozos termales• Análisis de la demanda (evolución, características, demanda potencial y proyecciones)• Programa para el desarrollo turístico de los centros termales• Gestión y planificación de los centros termales.• Desarrollo sostenible del turismo termal (económico, social y ambiental)• En línea con la propuesta de modelo turístico sostenible se aborda el problema ambiental• Políticas públicas de turismo termal
--	---

Fuente: Lombardo (2015)

CAPITULO 4. MARCO TEORICO

4.1. LA EVOLUCIÓN DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS

4.1.1. *La naturaleza del turismo.*

Conocer la definición de turismo es importante tanto a nivel práctico como teórico. A nivel práctico permite entender el sinfín de fuentes de datos e información sobre el turismo. A nivel teórico, ilustra las dimensiones y el carácter del turismo en sentido más amplio. En los términos más básicos, la definición del turismo ayuda no solo a distinguir lo que estudiamos, sino también como lo analizamos y lo dominamos. Por ejemplo, con respecto a la política turística, ¿cómo puede el gobierno desarrollar una política de turismo a menos que tenga una idea clara de lo que es?

El turismo es el resultado de una práctica social (Hiernaux, 1996; Antón Clave, 1998) que genera un tipo de actividad económica específica y requiere del fundamento espacial para su desarrollo (Hiernaux, 1996). Rodríguez Woog (1993:67) agrega además que esa práctica social es “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 (Molina, 1997).

El turismo moderno surge con la revolución industrial y pasa a ser masivo después de la segunda guerra mundial (Vera et al, 1997). En la historia del turismo se pueden distinguir fases diferenciadas, y tanto la periodización precisa de la evolución del fenómeno como la terminología utilizada se definen según la aproximación disciplinar y el enfoque analítico que se pretenda en cada caso.

El investigador latinoamericano Sergio Molina (2006) ha planteado una categorización de los grandes tipos de turismo en su proceso evolutivo, discriminando entre turismo industrial

(turismo industrial temprano, moderno y pos industrial) y el posturismo. Para este autor, históricamente el ser humano se ha desplazado en el territorio por motivos de ocio, aunque 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. A esta etapa Molina (2006) la denomina “preturismo” o etapa artesanal del turismo.

Durante el siglo XIX, el acceso al tiempo libre remunerado, o con rentas disponibles para ocuparlo a través del viaje turístico, se amplía a industriales, comerciantes y profesionales liberales. A mediados del siglo XIX Thomas Cook 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 elitista 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, los primeros destinos turísticos en América Latina (de sol y playa, lógica hotel-playa- casino), la expansión del transporte de superficie y 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” (Molina, 2006) a partir del período de reconstrucción y crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los enormes progresos en la productividad permiten aumentar los 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 el paquete con avión, hotel y playa vendido por un mayorista). 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).

Es a partir de los años cincuenta que se abre una etapa de alto y continuo crecimiento del turismo. Asimismo, a nivel mundial el turismo interno fue creciendo, llegando en la década de 1990 a 5 millones de personas viajando, por año, dentro de su territorio (Organización Mundial del Turismo). En esta etapa, el 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 es 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 (2006), es el “turismo posindustrial”, 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 y 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) y 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 y servicios.

Por último, la etapa del “postturismo”, es una nueva categoría histórica emergente, un nuevo paradigma en el turismo (Molina, 2006) que 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 (Cohen, 2005), que se vinculan a las actividades de entretenimiento y al juego (Turismo de fantasía). Ejemplos de estas ludópolis son los Parques Temáticos (de diversión, acuáticos, etc) pero también grandes ciudades de clase mundial que desarrollan espacios lúdicos (Cohen, 2005) como estrategia de inserción en los circuitos turísticos más rentables (Turismo de distinción), como es el caso de Sydney, Tokio, New York, Londres, París, Roma y Hong Kong, entre otros.

En síntesis, el turismo es una práctica social y en su proceso evolutivo afecta (positiva o negativamente) a las comunidades, los estilos de vida, la cultura y el patrimonio. En cuanto a los lugares turísticos (ver capítulo 4.1.2), éstos tienden a reproducir formas "exitosas" de atraer a un número cada vez mayor de visitantes mediante la mejora del espacio público, mejoras en el paisaje urbano, creación de instituciones o mejora de las mismas, desarrollo de una imagen global en algunos casos, la realización de “mega proyectos” (Antón Clavé, 2019). La EDT no está exenta del contexto (Antón Clavé, 2019), de los 1- cambios socioeconómicos y nuevas tendencias en el cambio cultural (la movilidad de las élites, competencia interurbana enfocada en la creatividad, multiculturalismo, enfoque de “derecho a la ciudad”, políticas orientadas a eventos), 2- De las Innovaciones disruptivas en la producción y consumo turístico (*low cost, short breaks*, emergencia p2p como Airbnb

por ejemplo) y el papel de las redes sociales), y de 3- Los cambios en los escenarios económicos, sociales, políticos y ambientales de crisis y poscrisis (soluciones habitacionales injustas, pérdida de derechos de los trabajadores, reasignación de la pobreza, política neoliberal, creciente desigualdad, huella de carbono, pandemias).

Figura 18. La EDT en contexto.



Fuente: Velasco (2016), Ivars (2014), Antón Clavé (2019).

Por ser una modalidad de turismo vinculada al trabajo de investigación, en el próximo apartado se realizan algunas consideraciones respecto al origen y transformaciones del termalismo.

*El termalismo en los orígenes del turismo.*⁸

Aunque no muy difundido, es un hecho que la búsqueda de la salud, y más concretamente a través del agua, está íntimamente ligada a los orígenes del turismo. Cuándo y cómo empezó esta nueva forma de desplazamiento, hoy denominada Turismo de Salud (y sus variantes), es algo que se pierde en los anales de la historia si tomásemos como referente a los primeros individuos que comenzaron a trasladarse hacia lugares concretos, movidos por la necesidad de aliviar y/o mejorar determinadas afecciones.

Entre los primeros testimonios constatables de viajeros en busca de salud, los manantiales de aguas “especiales” se demarcan como los primeros lugares donde las civilizaciones más antiguas comenzaron a acudir buscando los efectos salutíferos de las aguas, y lo que primero fue instintivo, más tarde se convirtió en una experiencia constatada de que determinadas aguas aliviaban muchas dolencias.

A pesar de la importancia del fenómeno de la búsqueda del bienestar a través del agua que se viene produciendo desde hace unas décadas, en el contexto europeo los balnearios no han dejado de tener a su favor un valor incuestionable: el agua mineromedicinal. No en vano la historia de este recurso natural se remonta a 2.000 años y no ha sucumbido ante la medicina moderna, las guerras, los cambios culturales, los hábitos y costumbres o las modas más diversas.

Un fenómeno universal extensivo a múltiples puntos del planeta; sirva como curiosísimo ejemplo el Hoshi Ryokan⁹, un famoso establecimiento japonés que cuenta con más de

⁸ El tema fue elaborado a partir de diferentes fuentes disponibles en: <https://www.tribunatermal.com/index.html> y del libro *The Routledge Handbook of Health Tourism* editado por Melanie Kay Smith y Lazlo Puczko (2017). Routledge, UK.

⁹ <https://www.ho-shi.co.jp/en/>

1.300 años de antigüedad, ubicado en Awazu Onsen, en la prefectura de Ishikawa (Japón). Regentado por 46 generaciones de la misma familia, cuenta la leyenda que fue construido por mandato divino para que los hombres pudiesen disfrutar de los beneficios de las aguas termales que allí brotan. En la actualidad, el hotel balneario más antiguo del mundo sigue funcionando como destino de lujo de salud y bienestar.

El desplazamiento por placer comenzó más tarde que el de salud, hacia finales del siglo XIX y primeros del XX. A mediados del siglo XX, el avance de la medicina y la llegada de la farmacología relegó prácticamente al olvido aquel originario Turismo de Salud y tuvieron que pasar unas cuantas décadas para que la antigua práctica del termalismo volviera a resurgir con renovadas energías.

A partir de los años noventa la sociedad empieza a experimentar un cambio de mentalidad ante la necesidad de buscar antídotos defensivos que ayuden a paliar el apresurado modelo social, teniendo en cuenta además la prolongación de la esperanza de vida y la búsqueda frenética de la eterna juventud (belleza, forma física, energía), que obliga irremediabilmente a administrar el “capital salud” de una manera racional, porque "la salud es un estado acumulativo, para ser promovido a lo largo de la vida con el fin de asegurar que los beneficios se disfruten en los últimos años“ (OMT).

La tradición histórica del termalismo en España, por ejemplo, y la buena salud que empezaron de nuevo a gozar los balnearios a finales del siglo XX constituyen el germen que ha hecho posible la nueva puesta en valor de la cultura del agua, no sólo en España sino en el contexto europeo en general.

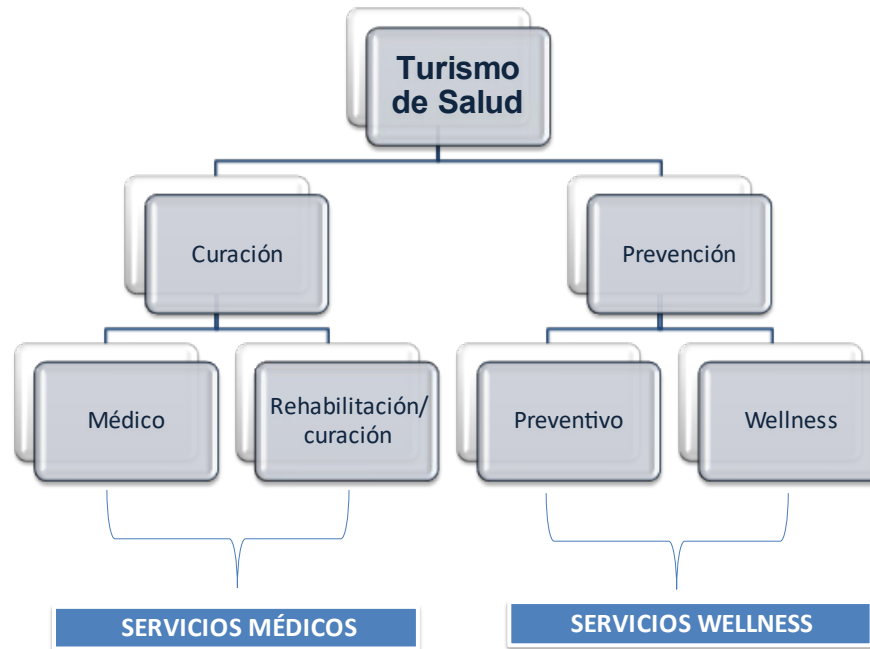
El programa español de Termalismo Social promovido desde el Imsero (Instituto de Mayores y de Servicios Sociales), iniciado en 1989, y los distintos programas autonómicos

desarrollados en la misma línea, colaboraron de manera decisiva en la revitalización de antiguos balnearios y la apertura de otros nuevos. Esto ha supuesto el rescate del agua mineromedicinal como elemento terapéutico y una reivindicación de la Hidrología Médica como terapia natural, no sólo en dolencias crónicas sino también en muchos de los “males” causados por la precipitación y el estrés de la sociedad del desarrollo.

A raíz de la recuperación del interés por la práctica balnearia, el agua se pone de moda y empiezan a proliferar los establecimientos donde el agua es la protagonista. Se abren multitud de centros spa que ponen el acento en la hidroterapia con agua sanitaria y que van a colaborar en popularizar la cultura del agua, ofreciendo nuevas experiencias emocionales y sensoriales y atrayendo a un público joven y de mediana edad.

Acogiéndonos a la definición de la OMS: “Salud es el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de enfermedades”. Tomando esta definición como base, hace unos años, concretamente en 2013, el Instituto de Turismo Español – Turespaña, llevó a cabo un estudio en que se hace la siguiente definición sobre Turismo de Salud: “Se entiende como aquellos productos, instalaciones y servicios que se han diseñado para recuperar, mejorar y/o mantener la salud a través de una combinación de actividades de rehabilitación, curación, ocio, recreación y/o educativas, en un espacio alejado de las distracciones del trabajo y la vida diaria” (p.10).

Figura 19. Clasificación del Turismo de Salud



Fuente: Instituto de Turismo Español – Turespaña (2013, 10)

Dentro del paraguas definido del Turismo de Salud, se engloba el Turismo de Curación, tanto médico como de rehabilitación, para el cual son necesarios los servicios médicos, y el Turismo de Prevención o *Wellness* en los que no son imprescindibles los servicios médicos. Una vez definidos estos conceptos se hace una valoración sobre el volumen de la oferta del Turismo de Salud y *Wellness* en España según el número de establecimientos –balnearios, centros de talasoterapia, spas, centros médicos y otros– para concluir que el 87% de la oferta sobre la que se articula el Turismo de Salud y Bienestar está basada en el agua.

Dentro del concepto general Turismo de Salud, hay otro segmento del sector turístico que ha disparado su desarrollo de manera espectacular en los últimos años, el Turismo Médico o Turismo Sanitario. Se trata de un fenómeno muy complejo de carácter global, que al día

de hoy cuenta con más de medio centenar de destinos repartidos por todo el mundo donde el cliente/paciente necesita cirugía y/o cuidados médicos específicos.

Dado que la salud es uno de los temas que más preocupan a la sociedad, se ha convertido en una de las oportunidades comerciales más importantes para la actividad empresarial. La salud, más allá de la sanidad, ha abierto nuevos mercados dentro del paraguas que constituye una vida saludable (nutrición, belleza, deporte, etc.) y la lucha por la prolongación de la juventud (medicina *antiaging*).

En el mundo de la sanidad desde hace unos años los pacientes, ya sea por causas económicas, por falta de oferta o por restricciones legales, se trasladan a otros países para buscar tratamientos. El *boom* de este fenómeno ha desatado una compleja actividad económica muy tentadora en muchos puntos del mundo que ha generado el desarrollo de sistemas de pago, definición de actores, mercados, canales de distribución, etc. Este movimiento ha roto viejos paradigmas ya que el flujo de pacientes sale de los países tradicionalmente más desarrollados económicamente a otros menos desarrollados que, sin embargo, ofrecen servicios de excelencia, debidamente acreditados, con especialistas de primer orden (Cuba, por ejemplo).

Los diferentes servicios que se engloban dentro del denominado Turismo Médico se pueden agrupar en:

Tratamientos duros: grandes intervenciones que requieren hospitalización, con lo que el componente turismo es prácticamente nulo.

Tratamientos blandos: sin hospitalización o de pocas horas, como la cirugía estética, dental, programas de adelgazamiento, fertilidad, etc.

Wellness, balneoterapia: sus principales activos son la prevención, la puesta en forma, y el alivio de determinadas dolencias crónicas (reumáticas, respiratorias, digestivas y

dermatológicas), aunque también puede actuar como complemento de rehabilitación y/o recuperación de los tratamientos médicos más complejos. Aquí gana importancia el componente lúdico y turístico.

El uso del agua a lo largo de la historia como fuente terapéutica y/o lúdica.

La utilización de agua para el bienestar corporal no es ninguna novedad. Las primeras civilizaciones ya echaron mano de ella como alivio y mejora de determinadas dolencias. Fueron nuestros antepasados más remotos los descubridores de los manantiales de aguas mineromedicinales. Los manantiales, cálidos o fríos, cuyas aguas llevan en su composición diferentes elementos que las distinguen y las hacen únicas, siempre han ejercido una atracción especial sobre el ser humano rayando incluso el misticismo y la magia.

Más tarde los balnearios fueron los encargados de administrar este recurso natural ejerciendo durante siglos como auténticos templos terapéuticos, antes de que la farmacopea y los cambios sociales relegaran en parte sus funciones.

En la década de los noventa del pasado siglo la tradicional cultura del agua ha sido rescatada y rápidamente en unos casos, y poco a poco en otros, va adaptándose sabiamente a los tiempos actuales y se extiende a países y lugares que con menos tradición balnearia cuentan sin embargo con un amplio abanico de recursos.

Griegos y Romanos.

De la época griega y principalmente de la romana, tanto en España como en numerosos países europeos, se conservan numerosos restos arqueológicos en torno a los manantiales, que testifican tanto el interés por las aguas especiales como también las prácticas de uso de las mismas. Aunque posteriormente el medievo en general supuso un freno para el

termalismo, la cultura árabe en particular también dejó un interesante legado. Pero la época de oro de los balnearios aún estaba por llegar y comenzó a finales del XVIII alcanzando su máximo esplendor a partir de la segunda mitad del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX.

Figura 20. Baños árabes en Girona (España)



Fuente: Melanie Kay Smith, M. K. & Puczko, L. (2017, 65).

Figura 21. Termas Romanas de Bath (Inglaterra)



Fuente: <https://www.tribunatermal.com/index.html>

Nace el termalismo moderno.

La afluencia de viajeros hasta los manantiales de aguas mineromedicinales se generaliza a partir de mediados del siglo XIX. Fue también en este periodo cuando surgieron otros destinos de salud en las zonas de montaña de aires impolutos, especialmente indicados para problemas respiratorios, y en determinados puntos del litoral para tomar baños de mar. Es entonces cuando se abordará la construcción de sanatorios de renombre y de los grandes balnearios termales y marinos europeos.

Las grandes villas termales europeas.

Como ya se ha apuntado, en la edad de oro del termalismo moderno, en torno a los manantiales europeos más prestigiosos surgieron destinos de Turismo de Salud, donde todo giraba alrededor de las aguas mineromedicinales. En España, concretamente durante el período de la Restauración (1874-1923), se produjo un crecimiento considerable de una burguesía que demandaba cada vez más lujo y confort y se construyeron los grandes hoteles asociados a los balnearios más concurridos de la época: Puente Viesgo, La Toja, Mondariz, Panticosa, Vichy Catalán, Cestona... Lo mismo ocurría en Europa, de manera que en Francia, Inglaterra, Italia y Centroeuropa se construyen grandes complejos termales auspiciados por la aristocracia.

Fueron la realeza, la aristocracia y la alta burguesía las que pusieron de moda ir a los balnearios a “tomar las aguas” y de paso a relacionarse socialmente. Aquellas Villas Termales se constituían como auténticos destinos turísticos, un enclave dedicado no sólo a la salud sino también al ocio y al placer. Estos nuevos núcleos tenían que ser diferentes a los lugares donde se vivía habitualmente, por lo que se puede hablar de un estilo termal propio tanto en la arquitectura como en el urbanismo de las Villas Termales. El edificio donde se llevaban a cabo las distintas terapias era el corazón de la Villa a partir del cual se estructuraban el resto de edificaciones: los hoteles, el teatro, los pabellones de los manantiales, el casino, la sala de baile, el quiosco, el parque, los paseos cubiertos, la iglesia,

un conjunto en que se buscaba la armonía y la originalidad con el objetivo de subyugar a los usuarios y producir en ellos sensaciones y estampas inolvidables.

Fueron dos siglos muy intensos para el termalismo europeo y en las distintas estaciones termales se mezclaban personajes de signo muy diferente: escritores, músicos, príncipes, hombres de negocios, políticos, etc. Había nacido un nuevo modelo de sociabilidad en torno a los manantiales. Entre las ciudades balnearias más famosas del siglo XVIII, estaba Spa, en Bélgica, cuyo nombre acabó convertido en el término que designa a los balnearios del mundo anglosajón. La prosperidad de Spa se prolongó a lo largo del siglo XIX, en que seguía siendo la reina de las estaciones termales, aunque, eso sí, más por su casino que por sus aguas.

Otro de los núcleos termales europeos más famosos durante los siglos XVIII y XIX fue Bath, en Inglaterra, punto de encuentro de la aristocracia inglesa bajo el pretexto terapéutico. Durante aquellos años, en Bath se desarrolló una arquitectura tan selecta y exquisita que acabó convirtiéndose en una ciudad ejemplar, lo que en 1987 le valió la declaración de Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. La reapertura de su balneario en 2005, situado en el centro mismo de la ciudad, permite de nuevo la posibilidad de disfrutar de sus aguas como hicieran romanos y celtas hace 2.000 años, así como las personalidades más famosas de los siglos XVIII y XIX.

Emulando en cierta manera la grandeza de Bath, a lo largo del siglo XIX, en Europa continental se dispara de forma vertiginosa la fiebre por el termalismo y son muchos los complejos termales que se mueven en el olimpo de la fama y el glamour: Marienbad y Karlovy Vary (República Checa), Vichy, Vittel, Évian, Luchon (Francia), St. Moritz (Suiza), Montecatini, Abano, San Pellegrino (Italia), Baden-Baden (Alemania), Vidago, Pedras Salgadas (Portugal), Bad Gastein (Austria), La Garriga, La Toja (España)...

4.1.2. La dimensión territorial del turismo: espacio, territorio, lugar turístico, región y 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). El concepto de territorio corresponde a fracciones funcionales (Santos:1996) del espacio. Es por el proceso de consumo de espacio que se gestan los territorios turísticos. De ahí que, al referirnos a espacios apropiados por el turismo, o sea porciones de espacio funcionalizados por el turismo, utilizaremos el concepto de territorio turístico, adoptado por Knafou (1996). Los territorios turísticos son lugares producidos económica, política y culturalmente mediante procesos y dinámicas que incluyen la movilidad de la gente, del capital, de los bienes, los signos y la información. En este sentido, “los lugares turísticos están sometidos a dinámicas de transformación en función de la evolución de su imagen, del capital y de las prácticas que se establecen a través de las redes de agentes humanos que intervienen” (Sheller&Urry:2004 en Antón Clavé & González Reverté, 2007;164)

Al enfocar las relaciones entre territorio y turismo, Knafou (1996) indica de forma esquemática, la existencia de tres posibilidades. Existen “territorios sin turismo” (una gran cantidad de personas y lugares en el mundo no forman parte del mundo del turismo), “turismo sin territorio” (productos turísticos 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); y “territorios turísticos” que corresponde a “territorios inventados y producidos por los turistas, más o menos retomados por los operadores turísticos y los planificadores” (Knafou:1996;73).

A su vez, 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. La primera fuente de turistificación para Knafou son los turistas. Es la presencia del turista 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. 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 a sí mismos detrás del plan estratégico, el interés de los dirigentes locales que representan intenciones políticas específicas.

Sobre los lugares turísticos (Antón Clavé & González Reverté, 2007) se plantean la siguiente pregunta ¿Cómo devienen los lugares en turísticos? En particular reflexionan sobre la emergencia y la construcción de lugares turísticos. En primer lugar, plantean como elemento clave la localización y la atracción. En las primeras etapas del turismo, la presencia de recursos era fundamental para organizar la oferta turística. Sin playas no podía existir el turismo balneario, mientras que sin nieve no se podían erigir estaciones de esquí, o como veremos en nuestro caso de estudio, sin agua termal no podría haberse desarrollado la región termal en Uruguay. En la actualidad el turismo es susceptible de aparecer sin

recursos específicos de base física asociados (por ejemplo, la ubicación de Las Vegas, centro de peregrinaje del turismo norteamericano, en medio del desierto de Nevada, o más actual las implicancias del metaverso y el turismo) o de recurrir a la tematización, los ambientes o el patrimonio intangible como atributos recreativos. ¿Existiría el turismo sin recursos turísticos? ¿Sería posible proporcionar una experiencia vital o dar una interpretación de contenidos a los visitantes que acudieran a los lugares turísticos sin atractivos? Los recursos turísticos (naturales o humanos) son activos fundamentales para el atractivo de un lugar. No obstante, el turismo no se desarrolla simplemente con la presencia de recursos turísticos. Es necesaria además la existencia de otros factores, como la accesibilidad y la voluntad de desarrollar el turismo por parte de los agentes implicados (población local, administración e industria turística). La atracción de los lugares tiene que ver no tan sólo con su calidad escénica y de recursos, sino también con los motivos que impulsan a los visitantes a ser atraídos hacia ellos. En ese sentido la calidad intrínseca de los lugares no responde, como la ley física de la gravitación, directamente con la atracción de flujos hacia sí. Al contrario, la movilidad turística puede producirse en ausencia de atracción y equipamiento turístico (caso de pioneros o exploradores de los que nos hablaba Knafou) o con escasa presencia de ellos. Definitivamente, los lugares con recursos naturales importantes, pero no desarrollados por el turismo superan en gran medida los lugares que han sido puestos en valor turístico. Los lugares turísticos no están genéticamente determinados, sino que son el fruto de una coincidencia de preferencias individuales (Antón Clavé & González Reverté, 2007).

Según el Equipo MIT (2002), la lógica de producción de espacios turísticos pasa por tres factores fundamentales: reencontrarse, cuidarse y contemplar. Estos tres factores permiten comprender mejor la emergencia de una práctica turística y los lugares donde se realiza. Los lugares turísticos afirman, predisponen al reencuentro y a la socialización de sus visitantes. La práctica turística es, por sí misma, una forma de experimentar nuevas maneras de socializarse. Los destinos se diseñan especialmente para favorecer esta práctica, construyendo o dedicando lugares específicos para el reencuentro y la contemplación: playas, paseos marítimos, calles comerciales, zonas para caminar, etc. La sociabilidad

puede entenderse en parte como una necesidad del turista, por lo cual, en determinadas circunstancias puede tender a homogeneizar algunos ambientes, donde coinciden perfiles socioculturales similares, en lugar de contribuir a la mezcla social. No obstante, los destinos turísticos, especialmente los urbanos o los de sol y playa, acostumbran a tener visitantes procedentes de decenas de orígenes diferentes y a posibilitar la mezcla sociocultural. En definitiva, los destinos turísticos pueden contener a microescala determinados *ghettos* voluntarios y/o a determinadas horas, pero sobre todo se caracterizan por su funcionamiento como ágora y por el elevado uso público del espacio.

Al mismo tiempo que el turista funciona como un ser social, que tiende a socializarse a través del grupo, no puede obviarse su dimensión personal e individual. El turista se preocupa por su propio cuerpo por lo que los lugares turísticos son espacios donde esto se materializa. Al menos tres dimensiones de la práctica turística coinciden en este interés: el descanso, la recuperación o la salud y el deporte.

Finalmente, el lugar turístico se concibe como un espacio donde contemplar, en la medida en que el espacio es objeto de atracción por sus escenarios (playas, bosques, montañas, valles, ciudades, etc.). El turismo va asociado al consumo de paisajes y de belleza por lo que los lugares turísticos están parcialmente sujetos a los parámetros de estética dominante. Más allá de esta cuestión estética es significativo el hecho de que las transformaciones paisajísticas de los lugares turísticos pueden producir importantes efectos en la percepción estética o contradecir la imagen previamente asociada a ellos.

Sobre la génesis de los lugares turísticos, el papel de la distancia y la accesibilidad es clave. El progreso de los medios de transporte ha impulsado de forma notoria el avance y difusión del turismo por el planeta. Las mejoras en los medios de transporte han permitido acortar el espacio (expresado como una relación entre el tiempo de recorrido por unidad de distancia) y superar en buena medida la fricción de la distancia. No obstante, el factor transporte no puede explicar por sí solo el desarrollo del turismo, es necesario combinarlo con otros

factores. Entendemos pues que los factores técnicos redibujan el mapa turístico mundial pero sólo hasta cierto punto. Efectivamente, reducen la fricción de la distancia, pero eso no significa que eliminen otro tipo de fricciones, ni las resistencias que los propios turistas puedan tener a visitar determinados lugares. Los medios de transporte no son más que medios de comunicación al servicio de las personas que permiten superar más cómodamente la distancia física entre los lugares. Pero existen otros factores igualmente o incluso más decisivos a la hora de emprender viajes turísticos que tienen que ver con las relaciones sociales y culturales, e incluso psicológicas, relacionadas con la manera de entender el mundo que tienen los turistas y los lugares de donde proceden y hacia donde se dirigen. Las distancias mentales y culturales, las resistencias de los lugares (voluntarias u obligadas) a la implantación del turismo resultan ser vectores de gran importancia para convertir un lugar turístico en accesible o cerrado. La distancia geopolítica incide igualmente sobre las condiciones de accesibilidad de los turistas a los lugares turísticos en la medida que pueden modificar su imagen. Circunstancias como la presencia de guerras, fronteras poco permeables, epidemias, terrorismo o la negativa de la sociedad local a abrirse al turismo pueden derivar en una imagen mental negativa de los destinos e impedir (o retrasar) el viaje. En definitiva, la accesibilidad al destino turístico no sólo es cuestión de los medios técnicos, sino que también intervienen percepciones y alteraciones de la distancia, ya sea por causas culturales o geopolíticas.

Como se ha comentado, los espacios turísticos son lugares producidos económica, política y culturalmente mediante procesos y dinámicas que incluyen la movilidad de la gente, del capital, de los bienes, los signos y la información. En la literatura sobre turismo existe tradición por observar cómo y por qué se manifiestan las transformaciones espaciales con el paso del tiempo. De hecho, existen algunas tentativas teóricas, los llamados modelos evolutivos, centrados en esquematizar las transformaciones espaciales y estructurales que aparecen secuencialmente en los destinos turísticos. En general estos modelos pretenden generalizar el comportamiento y las transformaciones que se producen en los espacios turísticos, identificar y explicar las etapas del proceso de cambio, así como establecer un marco de comparación y de anticipación con el fin de preparar los destinos a los futuros

cambios correspondientes a las diferentes fases previstas. De esto nos ocuparemos en el próximo capítulo.

Un último aspecto que se pretende comentar es sobre “la apariencia de los lugares” (Antón Clavé & González Reverté, 2007). Según estos autores, esto tiene que ver con la heterogeneidad de los espacios turísticos, la diversidad formal y estructural de los resultados de la implantación de la actividad y el papel que tiene su imagen en la configuración de su propia naturaleza simbólica y material. Para ello se han planteado algunas tipologías formales para una gama de lugares turísticos. Establecer este tipo de tipologías formales puede resultar poco operativo dado la infinidad de elementos y componentes que pueden ser considerados. No obstante, a los efectos del avance del conocimiento científico acerca del papel del turismo en la creación, desarrollo y transformación de los lugares, hay que considerar que la elaboración de una clasificación de tipos de espacios turísticos tiene un importante valor ilustrativo y permite relacionar los diversos aspectos que concurren en su formación.

En esa línea, interesa plantear una clasificación, realizada por el Equipo MIT (Equipe MIT, 2002 y Stock, 2003). Dicha propuesta establece una tipología de espacios turísticos que descansa sobre tres criterios y dos tipos de procesos. El resultado final permite identificar la existencia de ocho tipos de espacios turísticos diferenciados. Se plantea, en primer lugar, que los espacios turísticos pueden ser de cuatro tipos según el valor que adoptan, en cada uno de ellos, cada uno de los siguientes criterios observables (véase cuadro 7):

- 1) Presencia o ausencia de capacidad de acogida turística.
- 2) Presencia o ausencia de población local.
- 3) Presencia o ausencia de funciones urbanas y turísticas diferenciadas.

Tabla 8. Criterios de distinción entre tipos de espacios turísticos.

	Capacidad de acogida	Población local	Funciones urbanas y turísticas diferenciadas
Lugar turístico	NO	NO	NO
Comptoir turístico	SI	NO	NO
Núcleo turístico	SI	SI	NO
Ciudad turística	SI	SI	SI

Fuente: Equipe MIT, 2002

Los tres primeros tipos resultantes (lugar, comptoir y núcleo turístico) se caracterizan por tratarse de espacios turísticos que, previamente a su desarrollo, carecían de un asentamiento humano significativo. Por su parte, la ciudad turística puede haberse desarrollado también, por evolución, a partir de la ausencia de una estructura de poblamiento, pero también puede ser resultado de la transformación turística de un núcleo de poblamiento preexistente.

De ahí que, a fin de establecer la tipología, el Equipo MIT adopta un segundo elemento de diferenciación del proceso y que proponga una clasificación que tenga en cuenta también, como punto de partida, que los espacios turísticos pueden haber sido creados por el desarrollo de la actividad, o por el contrario, que el turismo puede haber dinamizado una estructura urbana preexistente a la que ha aportado una nueva función productiva. Cada alternativa genera cuatro tipos de espacios turísticos diferenciados.

A efectos de nuestro objeto de estudio (área de estudio) empírico que se verá luego, nos detendremos en las características de los espacios creados por el turismo. En estos casos, se distinguen tres variables relevantes: 1- La situación previa al desarrollo turístico en términos de poblamiento humano, que para todos los casos es de inexistencia de poblamiento; 2- Los efectos de la puesta en valor turístico del lugar y, en particular, las mutaciones territoriales ocasionadas por el turismo; y 3. las características de funcionamiento del espacio turístico generado en términos formales, funcionales y estructurales

Tabla. 9. Tipos de espacios creados por el turismo.

	Situación pre turística	Puesta en valor turístico	Funcionamiento
Lugar turístico	Inexistencia de poblamiento previo. Existencia de un recurso significativo.	Transformación del lugar total o parcial	Inexistencia de alojamiento. Lugar de visita
Comptoir turístico	Inexistencia de poblamiento previo significativo.	Creación ex nihilo	Promoción singular. Lugar controlado, aislamiento, reglamentación específica, existencia de alojamiento
Núcleo turístico	Inexistencia de poblamiento previo significativo.	Creación ex nihilo	Discontinuidad económica y espacial con el entorno, diversidad de promotores, existencia de alojamiento.
Núcleo turístico-Ciudad	Inexistencia de poblamiento previo significativo.	Creación ex nihilo y diversificación funcional.	Primacía de la función turística en un contexto multi funcional, importancia del alojamiento, crecimiento residencial permanente, aparición de funciones urbanas.

Fuente: Equipe MIT, 2002.

En estos casos, a medio plazo, afirman, el desarrollo del turismo suele incrementar el nivel de vida de la población en general y tiende a sustituir la base productiva predominante antes del inicio de la actividad.

Región, región turística

Así como son importantes los conceptos de espacio y territorio turístico, también lo es el de región turística. La necesidad de discutir el entendimiento de lo que es una región turística, se justifica por el frecuente y equivocado uso que se hace de esta expresión, traducida simplistamente como turismo que ocurre en una región o como un segmento de los muchos que constan en la literatura turística. A decir verdad, se trata de una expresión cuyo fundamento está en el binomio turismo- región. Así que, aunque basada en la noción de región, uno de los pilares de la geografía, la región turística va más allá de esa noción, pues involucra también la relación entre región, territorio y turismo.

Después de reinar por prácticamente un siglo en el ámbito de la geografía, la región tuvo su validez cuestionada con el advenimiento del proceso de reestructuración económica y de la globalización. A Gómez (1995: 50 en Steinberger, 2009; 277) le llama la atención que algunos autores llegaron a decretar su muerte en los años 1980, argumentando que no tenía más sentido hablar de región frente a un proceso de homogeneización del espacio y de uniformización de las relaciones sociales. Sin embargo, el autor no comulga con esos argumentos. En su opinión, “los movimientos regionales o regionalistas son en general vistos como movimientos de resistencia a la homogeneización, movimientos de defensa de las diferencias”. Además de eso, considera que es necesario articular estos distintos significados de región a los contextos en los cuales ella sirve como elemento clave, sean estos políticos, políticos- institucionales, económicos o culturales. Asume que lo esencial, en el caso de la región, es el fundamento político de control y gestión de un territorio.

El hecho es que, para algunos estudiosos del asunto, la vieja cuestión regional está siendo recuperada y actualizada. Vainer (1999:9 en Steinberger, 2009; 277) la denomina de nuevo regionalismo, “procesos de generación de nuevas identidades territoriales, que se asocian a estrategias de grupos sociales, configuran espacios simbólicos referidos a prácticas económicas y formas de articulación territorial en diferentes escalas”.

Para otros estudiosos, la cuestión regional nunca salió de escena. Milton Santos (1978, 23 en Steinberger, 2009; 277) reconoce la “crisis de la noción clásica de región”. Dice que la región no es más una realidad viva dotada de coherencia interna, es principalmente definida desde el exterior. Mientras tanto, eso no significa que la región dejó de ser un lugar funcional de un país. Al contrario, resalta que la región no tiene existencia autónoma en relación al espacio nacional, y afirma que “mientras los procesos modernos de producción se esparcen por todo el planeta, la producción se especializa regionalmente....Comprender una región pasa por el entendimiento del funcionamiento de la economía a nivel mundial y su rebatimiento en el territorio de un país, con la intermediación del Estado, de las demás instituciones y del conjunto de agentes de la economía, comenzando por sus autores hegemónicos... las regiones aparecen como las distintas versiones de la mundialización. Esta no es garantía de la homogeneidad, pero, al contrario, concita diferencias...” (Santos:1998:46 en Steinberger, 2009; 278).

A partir de ahí, Santos destaca la importancia de la región en el momento histórico actual y sugiere otra manera de estudiar la cuestión regional, la región como un lugar donde la acción sucede, o sea, como el espacio de acción, del impacto de la acción sobre un pedazo de territorio que puede tener origen local o distante. Privilegia la acción al mostrar que las nuevas dinámicas regionales son afectadas por las innovaciones que llegan por acciones movidas por racionalidades de fuera. Dice que las regiones son el soporte y la condición de relaciones globales y contradice la idea de región como sub espacio largamente elaborado, una construcción estable, afirmando que “lo que hace a la región no es la longevidad del edificio, sino la coherencia funcional que la distingue de otras entidades” (Santos:1996; 226). Pero Santos va aún más y explica que “el fundamento etimológico de la palabra región está perdido, en la medida en que hay regiones que son apenas regiones del hacer, sin ninguna capacidad de comando” (Santos: 1994; 92 en Steinberger, 2009; 278). Las regiones del hacer sin dirigir son cada vez más, aunque “... no hay otra forma para la existencia del todo social que no sea la forma regional. La energía que preside esta realización es de las divisiones del trabajo que imponen sucesivos cambios en la forma y contenido de las regiones” (idem). Mientras tanto, según Santos, lo que orienta la definición

actual de las regiones no es más la solidaridad orgánica que era propia del fenómeno regional, sino las solidaridades organizacionales que inducen a la confusión de imaginar que la región no existe más.

La misma dificultad es apuntada por Haesbaert (2004, 190) al ponderar que el más nuevo y difícil desafío de la regionalización está en admitir la necesidad de regionalizar no sólo en términos de territorio o regiones- zonas, sino que también en términos de redes. Para él, tales redes no se restringen a aquellas espacialmente circunscriptas, sino que envuelven redes regionales e internacionales que incorporan puntos o áreas discontinuas del territorio nacional y de diferentes países.

Harvey (2003) al discutir la sobre vivencia del capitalismo en términos mundiales, dice que, en el ámbito de los denominados “procesos moleculares de acumulación del capital en el tiempo y el espacio, es fundamental considerar la existencia de una lógica territorial del poder, una regionalidad” (p. 101). Para Gomes (op. Cit), en la afirmación de una regionalidad hay siempre una proposición política, vista desde un ángulo territorial, pues la región funda una reflexión política de base territorial.

Admitiendo que lo anterior contiene los principales aspectos de la noción de región y sus desdoblamientos, cabe indagar si el turismo puede ser de hecho generador de una región, o sea, adquirir características regionales y, entonces, conformar una región turística. En otras palabras, si el turismo es capaz de configurar una región a partir de los aspectos discutidos por los autores citados. La respuesta, inspirada inicialmente en la propuesta de Milton Santos de ver la región como “un lugar donde la acción sucede”, parte de la suposición de que el turismo es una acción que sucede en la región. Admitimos así, hipotéticamente, que el turismo puede ser un hecho generador de una región porque se traduce no sólo como acción realizada por agentes en determinados contextos, también como acción especializada que, desde el punto de vista de producir servicios turísticos, genera una identidad turística, genera estructuras urbanas singulares. No obstante, no se puede

responder sobre su importancia en un momento histórico, ni sobre sus relaciones con el país y el mundo, o sobre el tipo de región que el turismo configura, pues tales aspectos solo pueden ser vistos cuando se considera una región específica (por ejemplo, al analizar la región termal de Uruguay).

Pero las citas presentadas, además de presentar un pensamiento de los autores sobre región y sus desdoblamientos, en varios momentos mencionan el territorio. Por lo anterior, se supone que existe una relación entre región y territorio. Esta relación es básica para entender una región turística porque no se puede hablar de ella sin comprender que el espacio está formado por fracciones que tienen funciones diversas (Santos, 1996), una de ellas la turística (territorio turístico). De esta manera, podemos fundamentar que el turismo puede respaldar la función de determinadas fracciones del territorio: la función turística. Entre ellas, la de la región, la de región turística.

En términos genéricos se acepta que la noción de región turística responde a un área de características más o menos homogéneas, con cierta densidad de frecuentación turística y, sobre todo, con una imagen que la caracteriza e identifica, y que normalmente se dibuja en una escala intraestatal (Lozato-Giotart, 1990). A menudo se confunde o identifica con un conjunto natural en cuya interior queda englobada. Por ejemplo, constituye una región turística el conjunto de grandes núcleos o focos del litoral, de importante frecuentación, localizados en diversos municipios, limítrofes y pertenecientes a un mismo conjunto geográfico. Otra propuesta es la de Smith (1989), que contempla la existencia de tres tipos de regiones turísticas: los ámbitos espaciales considerados a priori y en los que existe una actividad turística susceptible de ser analizada; las regiones homogéneas y, por último, las regiones funcionales. De hecho, su conceptualización es coincidente con los criterios básicos de la idea y definición del concepto genérico de región mencionados en párrafos anteriores.

Un hecho que añade dificultad a esta conceptualización es que el concepto región turística se utiliza indistintamente a diferentes escalas, y tanto puede aplicarse a grandes espacios supranacionales y supraestatales como a ámbitos intra estatales (Fernández Fuster, 1988). Así, con el objetivo de facilitar el estudio y análisis de los flujos turísticos internacionales, la Organización Mundial de Turismo divide el mundo en seis regiones: Américas, Europa, Oriente Medio, África, Asia Meridional y Asia Oriental y Pacífico (Blasco, 2006). O bien, entre tratadistas, estudiosos del tema turístico, empresarios y políticos-entre otros, es frecuente encontrar referencias la cuenca mediterránea como región turística o referencias a los Alpes o al litoral centroamericano del Pacífico. A otra escala, también se mencionan a las zonas geo turísticas como regiones turísticas; la Costa Azul francesa o la Costa Brava catalana, por poner dos ejemplos.

El tema de la conceptualización y tipología de las regiones turísticas no ha sido uno de los aspectos más estudiados por los geógrafos. La complejidad del fenómeno turístico, y en particular su vinculación con el medio geográfico, abre una gran diversidad de "regiones" a "espacios" turísticos: espacio o región turística de carácter internacional o región de orden nacional, según su funcionalidad; regiones de alta consumición o de baja consumición; regiones turísticas en países desarrollados o países subdesarrollados (Wackermann, 1988); regiones polivalentes o regiones especializadas (Lozato-Giotart, 1990), y también, entre otras diferenciaciones, aparecen las regiones en razón a sus propios atractivos-recursos (litoral, montaña, cultura, etc.).

Una de las denominaciones más corrientes sobre áreas turísticas con características más o menos homogéneas y, sobre todo, con una imagen que las identifica, son las denominadas "zonas geo turística", que normalmente tienen escala intra estatal. Zonas geo turísticas cuyo origen es la creación de una imagen corporativa y un determinado grado de funcionalidad, sobre todo desde una perspectiva de promoción. También es frecuente, especialmente en determinados contextos, el uso de unidades político-administrativas como ámbitos turísticos o, lo que es lo mismo, la identificación de las regiones administrativas como regiones turísticas. Ello obedece a razones de organización, de actuación y planificación, es

decir de operatividad que se proyecta incluso en aspectos de carácter estadístico; y como no a razones de promoción general o política de la propia región.

4.1.3. La construcción social del espacio turístico: Modelos Evolutivos de los Destinos Turísticos.¹⁰

Desde que surgió el interés por estudiar el turismo como una actividad que crea y desarrolla espacios productivos, ha aparecido una gama de estudios significativos sobre la evolución de los destinos (Saarinen, 2004). Los enfoques pioneros como los de Gilbert (1939) fueron seguidos por otros esfuerzos a lo largo de la década de 1950, que combinaron consideraciones empíricas y teóricas dentro del marco de diferentes tradiciones académicas regionales de geografía turística (especialmente los enfoques francés, alemán y angloamericano). Estos análisis se centraron principalmente en el papel de la demanda turística como principal impulsor del cambio económico y espacial (Wolfe 1952; Christaller 1964). Varios modelos (por ejemplo, Plog 1973; Doxey 1975; Miossec 1977; Stansfield 1978; Cohen 1979) revelaron que los impactos del turismo están vinculados a etapas específicas del desarrollo del destino. Estos marcos también brindaron la capacidad de incorporar la aceptación de que los destinos pueden experimentar procesos de rejuvenecimiento si son capaces de adaptarse a los hábitos y preferencias cambiantes de los visitantes (Pearce, 1989). Paralelamente, existe una larga tradición de investigación empírica, centrada principalmente en el análisis de la historia específica de cada destino. Por lo general, estos estudios describen la evolución del destino como un proceso causado principalmente por el crecimiento del número de turistas y por los cambios en la provisión de servicios, instalaciones e infraestructura para los turistas (ver Brey et al. 2007).

Sin embargo, paralelamente a la adopción del modelo TALC¹¹ como un marco teórico conveniente, también se han propuesto otros modelos longitudinales desde la década de

¹⁰ El contenido de este capítulo fue elaborado a partir de notas tomadas en el Seminario “The evolution of tourism destination. New approaches” impartido por el Prof. Dr. Salvador Antón en el programa de doctorado de la Universidad de Alicante (04/12/2019) y del libro *Tourism Destination Evolution* (Brouder et al, 2017).

1980. Por ejemplo, el analista francés Chadeud (1987) construyó un marco útil inspirándose en la literatura mencionada y, especialmente, en el concepto de Ciclo de Vida del Producto (Vernon 1966; Cox 1967), el modelo TALC de Butler (Butler 1980) apareció como un marco fundamental para analizar la evolución de los destinos. El modelo TALC se ha utilizado para estudiar una multitud de casos de destinos y también ha sido una fuente de inspiración para trabajos conceptuales posteriores sobre el desarrollo de destinos. Por ejemplo, Haywood (2006) ha pedido un ajuste del enfoque sobre cómo los estudiosos del turismo utilizan el TALC, argumentando la necesidad de alejarse de la noción de etapas o estados modificados y, en cambio, centrarse en los procesos reales de cambio. Otros han buscado validarlo (Butler 2006a, 2006b) y modificarlo y extenderlo (Hovinen 1981; Haywood 1986; Cooper 1992; Getz 1992; Ioannides 1992; Benedetto y Bojanic 1992; Meyer-Arendt 1993; Agarwal 1997; Baum 1998 ; Priestley y Mundet 1998; Faulkner 2002; Russell y Faulkner 2004). El TALC ha generado el flujo de investigación de evolución de destino más relevante. Es incluso más relevante que los estudios históricos relacionados con destinos específicos (Walton 2000; Cirer 2009; y Battilani y Faure 2011).

Paralelamente a la adopción del modelo TALC como un marco teórico conveniente, también se han propuesto, como se ha comentado párrafos más arriba, otros modelos longitudinales desde la década de 1980. El analista francés Chadeud (1987) construyó un modelo diacrónico para analizar la evolución de los destinos/productos a partir de la relación entre las representaciones mentales de las clases dominantes y dominadas (Suchet, 2015). El modelo espacio-temporal de Gormsen (1981, 1997) definió etapas en el desarrollo temporal del turismo en los balnearios según los siguientes aspectos, tomando un alcance evolutivo y global: disponibilidad de servicios turísticos específicos; fuente de capital para el desarrollo; origen de los suministros (local, regional o más allá); efectos del tráfico turístico; y el estrés ambiental impuesto a la zona costera. Además, Smith (1992) identificó el desarrollo del turismo costero como un proceso de urbanización que podría definirse claramente en términos de expansión física, diversificación funcional e impactos ambientales.

¹¹ Tourism Area Life Cycle por sus siglas en inglés. Ciclo de Vida del Destino Turístico en español (CVD)

Siguiendo en esta línea, el nuevo milenio ha visto aparecer varias novedades. Por ejemplo, Agarwal (2002) enmarcó el análisis de los procesos de evolución de los destinos dentro del concepto de reestructuración, y Gill (2000) examinó las dinámicas sociales y políticas en la evolución de un nuevo destino turístico de montaña.

Construyendo una teoría general integral del desarrollo turístico, el Equipe MIT (2002, 2005, 2011) en Francia argumentó con fuerza cómo el turismo tiene la capacidad de permitir que los lugares emerjan con nuevos sistemas de actores y nuevos sistemas sociales y económicos de prácticas urbanas (ver también Stock, 2003). Paralelamente, el *Resort Development Spectrum* (RDS) de Prideaux (2004) relacionó la evolución de los destinos turísticos con los cambios a largo plazo en la demanda, mientras que Papatheodorou (2004) exploró teóricamente los patrones evolutivos de los destinos que vinculan los mercados y la evolución espacial. Además, Andriotis (2006) volvió al dominio de los estudios morfológicos como los de Meyer-Arendt (1993) y Smith (1992) y definió la transformación morfológica de los destinos costeros del Mediterráneo a través de una serie de etapas de desarrollo. Más allá del valor específico de cada uno de estos constructos por separado, su contribución más importante fue su capacidad para introducir nuevas perspectivas en el tema de la evolución de los destinos y para continuar el debate sobre la utilidad, las limitaciones y los hallazgos obtenidos de los modelos establecidos.

Más recientemente, han aparecido otros enfoques que reflejan que la evolución de los destinos depende en gran medida de la actuación humana. Anton Clavé (2012a) categorizó diferentes tipos de destinos costeros masivos mediterráneos maduros de acuerdo con las estrategias de redesarrollo implementadas por los tomadores de decisiones Clivaz et al. (2014) utilizaron el concepto de capital turístico de los resorts para discutir cómo la agencia colectiva podría generar una dinámica metamórfica capaz de facilitar la conversión de los resorts en lugares urbanos. Pavlovich (2014) adoptó el concepto deleuziano de redes como rizomáticas, en el sentido de que son anti jerárquicas y el cambio puede ocurrir de manera inesperada en cualquier dirección, por lo que, a través de la colaboración, las conexiones de red son fundamentales en el cambio de destino.

En notable contraste con otros enfoques anteriores, estas contribuciones centran el análisis en la **evolución de los destinos como lugares en lugar de analizar los cambios del turismo en los lugares**. También durante este período, Weaver (2012) diferenció entre rutas orgánicas, incrementales e inducidas en el turismo de masas, y Agarwal (2012) volvió al enfoque de reestructuración. En su artículo de 2012, utiliza las conceptualizaciones de espacio y lugar de Healey (2004) y explora el papel de la espacialidad relacional en la reestructuración del destino.

Todos los documentos citados se produjeron con un interés evolutivo general (pero no dependiente) e ilustran cómo el estudio de la dinámica del desarrollo de destinos ha sido un tema relevante en los estudios de turismo. Sin embargo, queda mucho por hacer para sintetizar la diversidad de conceptos utilizados por estos autores con el fin de desarrollar un enfoque coherente. No obstante, tomados en conjunto, indican la existencia de ciertas cuestiones clave, además de la evolución de la demanda, las instalaciones y los servicios, que deben discutirse al analizar la evolución del destino (Brouder et al, 2017)

Obviamente, estos enfoques también podrían vincularse con otras perspectivas de análisis del turismo, como la resiliencia (Tyrell y Johnston 2008; Calgao et al. 2014; Lew 2014), la investigación bien establecida sobre el desarrollo sostenible (Bramwell y Lane 2012) y la geografía del turismo con enfoques relacionales (Pastras y Bramwell 2013), incluyendo, en este último caso, la ya mencionada investigación sobre la regeneración del destino vista desde una perspectiva relacional (Agarwal 2012).

En contraste con los primeros marcos centrados en el papel de la demanda en la evolución del destino, **la comprensión más reciente del cambio de destino incluye el papel del contexto social, económico y político para permitir y restringir los procesos de cambio**. Tanto Haywood (2006) como Butler (2004) afirman que el análisis debe ser del contexto específico para identificar plenamente las causas y los efectos de la evolución de

los destinos turísticos. Además, Agarwal (2005) señala que los cambios en los resorts deben examinarse en un contexto global, vinculando el desarrollo de los resorts con el cambio global, la gobernanza local y la acción colectiva. No obstante, la mayoría de los modelos se centran abrumadoramente en la evolución de las actividades turísticas y, al hacerlo, ofrecen una explicación inadecuada de la dinámica del cambio a nivel de destino (Agarwal 1994). Así, los destinos turísticos, como otros lugares, evolucionan mediante procesos dinámicos, incluyendo la necesaria movilidad de personas (no sólo turistas), de capitales, de bienes y de información (Jackson y Murphy 2002). Actualmente, la mayoría de los análisis reconocen que no es posible estudiar la evolución de los destinos sin incluir también los cambios y desafíos sociales, culturales, económicos y ambientales (Amin 2002). Por lo tanto, los análisis de la evolución de los destinos necesitan un mayor desarrollo conceptual de las fuerzas contextuales locales y globales que inducen el cambio (Butler 2004; Agarwal 2005; Dodds 2007), y la investigación debe abarcar la idea de que **los destinos son lugares complejos con funciones residenciales, productivas y sociales que se extienden más allá del turismo con trayectorias coevolutivas** (Equipe MIT 2002).

Además, al analizar la evolución de los destinos, los investigadores consideran cada vez más el **desarrollo turístico como un proceso construido socialmente**. De acuerdo con Verbole (2003: 152), el desarrollo del turismo puede ser *"considerado como un proceso dinámico, en curso, socialmente construido y negociado que involucra a muchos actores sociales (individuos, grupos e instituciones) que continuamente lo reforman y transforman para adaptarlo a sus necesidades"*. sus percepciones, necesidades, valores y agendas'. En este sentido, como se ha demostrado ampliamente, la investigación sobre la evolución de los destinos debe centrarse en analizar **el impacto de las decisiones e intervenciones de las partes interesadas en respuesta a influencias externas o internas** (Haywood 1986, 2006; Cooper y Jackson 1989; Ioannides 1992; Anton Clavé 2012b); Pavlovich 2014; Clivaz et al. 2014).

Además, los enfoques actuales de la evolución de los destinos turísticos tienden a **evitar el determinismo implícito esbozado por muchos modelos iniciales de evolución**

orientados a la demanda. Este determinismo se ha relacionado con la existencia de un umbral de capacidad de carga de un destino que, cuando se alcanza, lo obliga a regenerarse para sobrevivir. Hay casos bien conocidos de destinos maduros que han sido capaces de superar trayectorias en declive y aumentar su capacidad de atracción de mercados (Russell y Faulkner 2004; Aguiló et al. 2005; Ivars et al. 2013). Una lección central de estos destinos es que el éxito renovado y la supervivencia son el resultado de una visión estratégica compartida y la profunda participación de los actores clave en la construcción de una atmósfera de consenso político, empresarial y social para un nuevo desarrollo. Olvidar esta lección podría conducir a pronósticos incorrectos sobre tendencias irreversibles hacia el declive, como ha sido el caso en algunos de los destinos mediterráneos de segunda generación más conocidos (Knowles y Curtis 1999).

Desde un enfoque de análisis crítico, Stock (2003) cuestiona aún más la existencia de umbrales deterministas de crecimiento de la demanda, ya que los impactos determinantes (y deterministas) que conducen a la disminución son más un a priori ideológico que una observación científica real. Stock afirma que tal posicionamiento a priori proviene del rechazo frontal al turismo de masas que muchos autores adoptan (Stock 2003).

En general, los desarrollos actuales señalan la gran necesidad de explorar y discutir cómo estas diferentes perspectivas están contribuyendo a una comprensión más profunda de la evolución de los destinos y cómo la investigación puede pasar del **'qué' al 'cómo' y 'por qué'** (Brouder 2014b). Dentro de la geografía del turismo, Brouder y Eriksson (2013a) y Ma y Hassink (2013) han comenzado a tratar las sinergias entre el TALC y la Geografía Económica Evolutiva (GEE), mientras que otros autores han comenzado a adoptar ciertos conceptos de GEE como una forma de comprender mejor los mecanismos específicos detrás de la evolución de los destinos como lugares (Gill y Williams 2011, 2014).

La GEE, que se ha utilizado para analizar la evolución de otros lugares y regiones especializados (Boschma y Frenken 2006; Boschma y Martin 2010a), está emergiendo

ahora como un marco prometedor de investigación turística para mejorar la comprensión de 'cómo' y 'por qué' los destinos turísticos evolucionan con el tiempo (Ioannides et al. 2015). La GEE ha liberado dentro de los estudios de turismo el potencial de poderosas nociones de geografía económica tales como **ramificación** (Brouder y Eriksson 2013b), **coevolución** (Brouder y Fullerton 2015; García-Cabrera y Durán- Herrera 2014; Ma y Hassink 2013; Larsson y Lindström 2014; Randelli et al. 2014), **creación de trayectoria** (Gill y Williams 2011, 2014), **dependencia de la trayectoria** (Bramwell y Cox 2009; Chen y Bao 2014; Ma y Hassink 2013; Williams 2013), **plasticidad de la trayectoria** (Halkier y Therkelsen 2013) y **supervivencia** (Brouder y Eriksson 2013b). Además, también se están trabajando puentes entre el desarrollo de la investigación en GEE convencional y otros enfoques de la geografía económica, por ejemplo, con la geografía económica relacional GEE-R (Sanz-Ibáñez y Anton Clavé 2014) y, en un intento por determinar el papel del acoplamiento entre los actores globales y locales en la evolución del destino, con el análisis de la Red de Producción Global (Niewiadomski 2014; Sanz-Ibáñez y Anton Clavé 2016). Además, también se han propuesto enfoques de investigación específicos para tipos únicos de destinos turísticos, por ejemplo, el estado dinámico y cuestionado del turismo urbano (Brouder y Ioannides 2014).

En resumen, los conceptos GEE están creando un nuevo marco para ayudar no solo a comprender cómo evolucionan los destinos a lo largo del tiempo, sino también a interpretar el papel del turismo como una forma de acumular capital en los destinos y sus implicaciones en términos de la dinámica de la variedad económica, (des)equidad ambiental y justicia social. La GEE también destaca cómo las transformaciones de los destinos como lugares los ayudan a sobrevivir como comunidades. Con todo, se puede argumentar que al incorporar una lente de GEE en la investigación turística podemos comenzar a responder a la perspectiva crítica de Britton (1991: 466) sobre la geografía del turismo cuando afirmó que *'al tratar el turismo casi exclusivamente como un subsistema económico, se han perdido muchos vínculos reveladores entre el turismo y otras cuestiones geográficas importantes desde el punto de vista político y teórico que demuestran el papel y la posición más amplios del turismo en la acumulación capitalista'*.

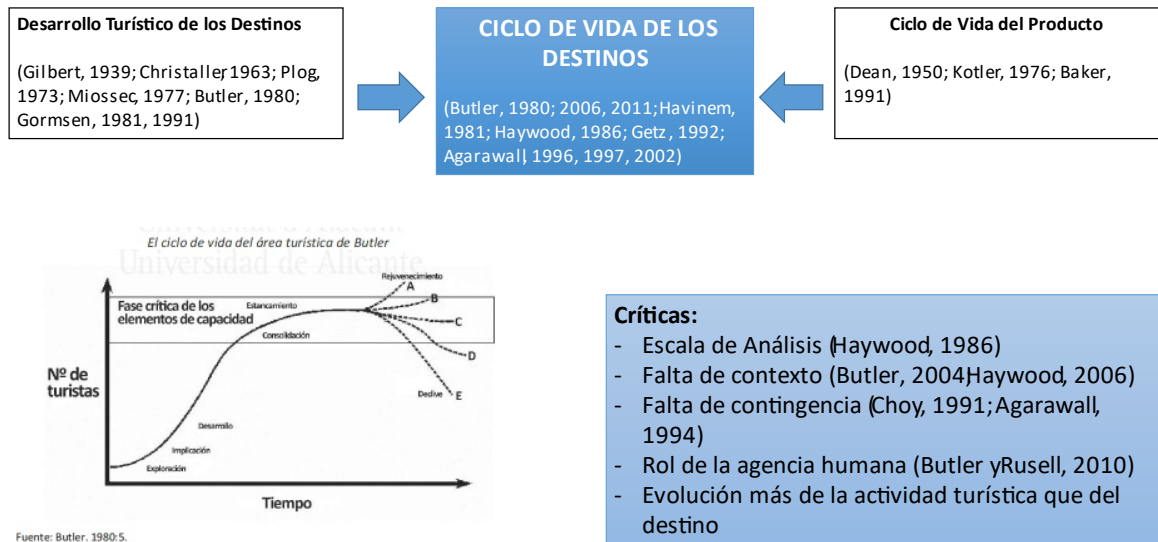
El interés de investigadores contemporáneos por comprender cómo y por qué se transforman los destinos turísticos en el tiempo, ha impulsado la construcción de diversos enfoques teóricos. Anton Clavé (2020) sugiere que estos avances a lo largo del tiempo, se pueden clasificar a partir del modelo convencional del ciclo de vida del destino turístico (CVDT) de Butler (1980) y propone cuatro etapas:

1) Modelos pre-CVDT¹² (1939-1980): publicados antes de 1980, con análisis dominantes sobre cambios espaciales de los lugares turísticos a causa de la demanda (Gilbert, 1930, Miossec, 1977; Plog, 1974). En este periodo, se reconocen aportes significativos, en particular, sobre las transformaciones exponenciales del espacio y cambios en las comunidades locales, al sentir proximidad de la saturación de turistas (Doxey, 1975): expansión de la infraestructura en destinos a causa de la demanda, conllevando a la amenaza de destrucción del lugar y su viabilidad (Plog, 1974) y la organización del espacio como consecuencia del desarrollo turístico (Miossec, 1977). Aportes que convergen en la posible desaparición de los destinos turísticos debido a la saturación de la demanda y a los procesos de planificación.

2) Estudios influenciados por el modelo del CVDT (Butler, 1980): enfoque dominante a partir de 1980, trata de explicar la evolución del turismo a partir de la demanda y con estadios secuenciales (Lagiewski, 2005; Oliveros et al., 2010) y no, a partir de lo que sucede en el destino (Brouder et al., 2017). El CVAT, es un modelo ampliamente aplicado y altamente establecido a lo largo del tiempo para el estudio de la evolución del turismo, argumentando que el comportamiento del turismo es similar al de otros productos no turísticos y que su ciclo de vida - demanda pasa a través de cinco etapas principales: exploración, involucramiento o intervención, desarrollo, consolidación, y estancamiento, ésta última con dos posibles ramificaciones: rejuvenecimiento a declive, lo que lo hace determinístico.

¹² TALC por sus siglas en inglés: Tourism Area Life Cycle

Figura 22. Modelo de Ciclo de Vida de los Destinos Turísticos.



Fuente: Sanz-Ibáñez, S. y Anton Clavé, S. (2018) “Evolutionary Economic Geography and Tourism. Conceptual issues”. A Geografía Econômica Evolutiva e o Turismo. Ciclo de Palestras Universidade Federal do Parana, Curitiba

A este enfoque, se le han sumado una serie de críticas, aciertos y contradicciones, por ejemplo: Weaver (2000) asegura que pocas o ninguna investigación acepta o rechaza categóricamente el modelo de Butler. En este sentido discursivo se encuentra Lagwski (2005), algunos estudios discutieron sobre la heterogeneidad del CVDT, afirmando que no existen dos comportamientos iguales, ni todos sus estadios son secuenciales. el destino, los impactos, niveles de desarrollo y su evolución son diferentes (Getz, 1992; Haywood, 2005, Haywood, 1986; Johnston, 2001; Moore & Whitehall, 2005) y que su declive no es exclusivo de la demanda, sino que dependen de otras fuerzas del entorno (Agarwal, 2002). Es decir, que el modelo ha necesitado ser complementado, reformado y actualizado, de manera tal, que amplie su capacidad de uso, con mayor proximidad como herramienta para el estudio de la evolución del turismo.

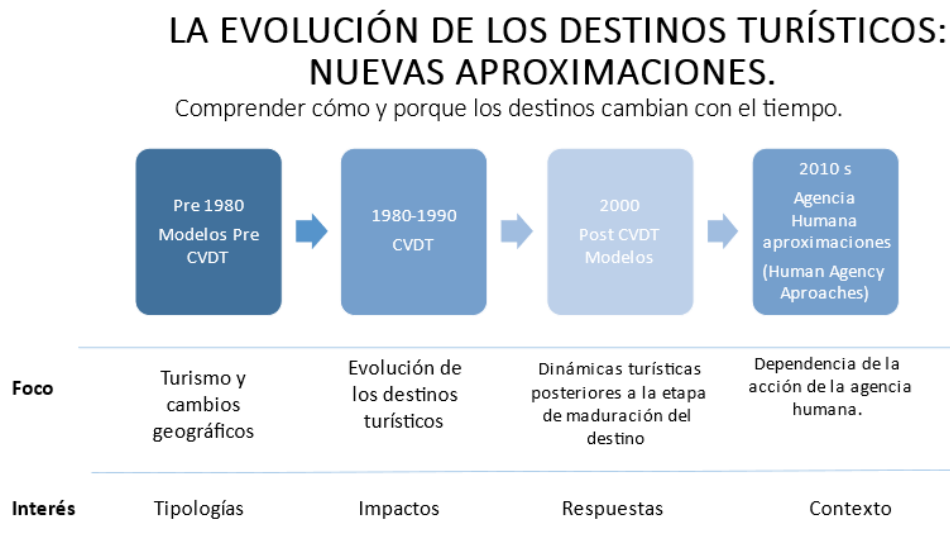
3) *Modelos pos-CVDT*: con el ánimo de fortalecer teórica y metodológicamente el CVDT (Butler, 2006; Singh, 2011), a mediados de la década de los dos mil, se presentaron una serie de investigaciones complementarias, pero aun dependientes del mismo modelo. En una revisión de literatura que recopiló investigaciones realizadas a partir de 2003 (ver discusión en Oliveros, Virgen y Chávez, 2019), se reveló, principalmente, la necesidad de considerar las implicaciones y relaciones de la agencia humana (Caldicott & Scherrer, 2013; Sam Cole, 2012; De Paula, Stein, & Mecca, 2016; Potter, 2004; Soares, Gandara, & Ivars-Baidal 2012), análisis de impactos en el destino (Pulina, Dettori, & Paba, 2006; Rodriguez Darias, Santana Talavera, & Dixz Rodriguez, 2011) y efectos del turismo en el espacio económico (Kristjánsdóttir, 2016, Potter, 2004, Rodriguez Darias et al, 2011). Esto sugiere que la evolución de los destinos requiere mayores esfuerzos explicativos, a partir de manifestaciones y acciones que se dan en el lugar donde converge y subyacen el turismo como actividad socioeconómica

Otras investigaciones han trabajado modelos complementarios al CVDT, ejemplo de esto son los métodos estadísticos (Karpus & Krakover, 2005 Krstánsdör, 2016) el diseño de indicadores (Soares et al. 2012): inclusión de nuevas variables (Sam Cole, 2012, Diedrich & Garcia-Buades, 2009, Kim, Uysal & Sirgy, 2013, López 2011a, Weemmair, Peters. & Schuckert 2007 Yang Ryan & Zhang 2013) y la incorporación de *software* especializado-SIG (Garcia-Aylon, 2015).

Es evidente que, para explicar la evolución de los destinos turísticos, es necesario entenderlos, como áreas integradas a la economía, globalmente competitivas, afectadas por la dinámica compleja, fenómenos naturales y ambientales, multinivel de las redes sociales que interactúan constantemente con su entorno (Hartman, 2015) y no como una actividad simple de desplazamiento de turistas. Es de considerar que son varias las cuestiones que ocurren simultáneamente durante la evolución del turismo y que su naturaleza es dinámica, multidimensional y su análisis debe considerar los efectos sobre la estructura territorial y su entorno turístico (Brouder et al., 2017)

Finalmente, algunos investigadores presentaron modelos disruptivos, Prideaux (2004), presentó el modelo *Resort Development Spectrum*, que incluye procesos subyacentes económicos y de mercado que ocurren en la microeconomía de un resort. Bramwell & Cox (2009), aplicaron por primera vez. el enfoque de la dependencia y creación de la trayectoria en el sector del turismo, examinado la evolución de organizaciones turísticas, los autores encontraron utilidad del enfoque para ayudar a **explicar la construcción de nuevas trayectorias y la importancia de sus interacciones, la gobernanza y política pública.** Por su parte Ivars, Rodriguez & Vera (2013), examinaron factores internos en la política y gestión del turismo local de un destino maduro y determinaron la imperativa necesidad de adaptar teorías y modelos que no sean puramente determinísticos.

Figura 23. La EDT: nuevas aproximaciones.



Fuente: Dr. Salvador Antón Clavé (2019)

Fuente: Sanz-Ibáñez, S. y Anton Clavé, S. (2018) “Evolutionary Economic Geography and Tourism. Conceptual issues”. A Geografia Econômica Evolutiva e o Turismo. Ciclo de Palestras Universidade Federal do Parana, Curitiba

4) Paradigmas en construcción: Enfoques teóricos evolutivos y relacionales que aparecen sobre la década de 2010, inicialmente emergen como paradigmas de la geografía económica, con el propósito de explicar por qué unas regiones prosperan más que otras y, se preocupan por la evolución y transformación de lugares con actividades diferentes al turismo (Boschma & Martin, 2007; Martin & Surley, 2010; Schamp, 2010) y más recientemente aplicado en estudios sobre la evolución de los destinos turísticos (Brouder et al. 2017; Sanz-Ibáñez & Anton Clave, 2014).

En resumen, aun no se ha consolidado un modelo teórico y metodológico que ayude a explicar la evolución de los destinos turísticos. No obstante, investigadores más recientemente, tratan de encontrar nuevas formas complejas para hacer visibles procesos subyacentes de la dinámica evolutiva de los destinos, con el propósito de aminorar las desventajas que presenta el modelo dominante, como: su orientación determinística (Brouder et al., 2017; Ivars et al, 2013; Oliveros et al., 2019); su proceso ahistórico; (Oliveros et al., 2019), no tener la capacidad de explicar las transformaciones socioeconómicas del territorio (Brouder et al., 2017; Sanz-Ibáñez, Wilson, & Anton Clavé, 2017), ni la dualidad entre el desarrollo local y regional (Ivars et al., 2013; Prideaux, 2004); desconocer la participación y dinámicas sociales de las comunidades en el desarrollo del turismo, como actividad económica (Haywood, 2005; Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014); al no hacer distinción suficiente entre las nociones del ciclo de vida y evolución (Ma & Hassink, 2013) y finalmente, su énfasis puesto en el patrón de crecimiento y declive del turismo, en gran medida aislado del comportamiento evolutivo de otros sectores clave dentro del destino, es decir, el hecho de no analizar lo que ocurre en el propio destino (Ioannides & Brouder. 2017).

Tal vez, estos fueron algunos de los argumentos que abrieron la brecha para reflexionar sobre nuevos enfoques para el estudio de la evolución de los destinos turísticos, evidenciando tendencias metodológicas y teóricas que le apostaron al uso y deferencia de los paradigmas en construcción. Posiblemente, la GEE y la GEE-R, recientemente aplicados a los estudios de las dinámicas evolutivas, ayuden en estas cuestiones.

Fig. 24 Artículos seleccionados sobre la EDT con enfoques distintos a la GEE.

<i>Authors</i>	<i>Main contribution</i>	<i>Year</i>
Gilbert	Changes and growth of the built-up area in seaside health resorts acting as residential population attractors with a spatial development perspective.	1939
Wolfe	Interest on the processes of change of tourism destinations and its potential effects with special interest in second-home areas.	1952
Christaller	Tourist flows and patterns explaining the spatial distribution of tourist places from a demand perspective.	1964
Plog	Changes in the tourist market are related to subsequent changes in the destinations visited. Destinations decline is predictable and inevitable.	1973
Doxey	Model suggesting that communities pass through a sequence of reactions as the impacts of tourism in a destination become more pronounced.	1975
Miossec	Destination evolution is driven by the continuous adaptation of demand and supply with 5 phases from a pioneering stage to a congestion stage.	1977
Stansfield	Seminal case-study about rejuvenation of tourism destinations. Rejuvenation is possible if destination emphasises its (unique) locational advantages.	1978
Cohen	Discussion of the need to conceive multilineal models of tourism development illustrated by an elaboration of MacCannell's fundamental concepts.	1979
Butler	Seminal model – Tourism Area Life Cycle (TALC) – starting a long trend of research on the evolution of tourist-area demand. Defines pattern and stages in the tourist area's evolution.	1980
Gormsen	Spatio-temporal model explaining common factors in the development of destinations over increasingly peripheral zones of the world.	1981, 1997
Chadefaud	The 'collective myth' – the mental representations of demand – as the driver of the tourism product's evolution.	1987
Smith	Focus on development from a spatial perspective. Tourism development linked to urbanization process. Comparative spatial evolutionary model for contemporary beach resorts.	1991, 1992
Gill	Uses growth theories to highlight importance of social and political processes in the evolution of resort destinations.	2000
Agarwal	Exploration of the theoretical relationship between Butler's TALC and the restructuring thesis.	2002
Equipe MIT	Distinction between types of spaces created by tourism and types of spaces transformed by tourism and exploration of links between them.	2002, 2005, 2011

(Continued)

<i>Authors</i>	<i>Main contribution</i>	<i>Year</i>
Papatheodorou	Theoretical model of tourism evolutionary patterns from an economic geography perspective, illustrating the interaction of market and spatial forces in destination evolution and development	2004
Prideaux	Multidimensional model – Resort Development Spectrum – based on the long-term evolution of demand in a destination.	2004
Andriotis	Identification of the principal characteristics determining morphological change of coastal resorts in a predictable sequence of stages.	2006
Agarwal	Relevance of relational spatiality for spatial planning in coastal resort restructuring.	2012
Anton Clavé	Categorization of different types of mature Mediterranean mass coastal destinations according to the (re) development strategies implemented by decision-makers.	2012
Weaver	Paper positioning sustainable mass tourism as the desired outcome for most destinations. It defines three distinctive paths: the market-driven organic, the regulation-driven incremental, and the hybrid induced.	2012
Pavlovich	Critique of the linear models of destination evolution based upon the concept of networks as rhizomic. Change as anti-hierarchical, self-organised and locally inspired.	2013
Clivaz <i>et al.</i>	Development of the concept of ‘touristic capital’ of resorts in order to analyse their specific trajectories over time.	2014

Fuente : Brouder, P., Anton, S., Gil, A., Ioannides, D. (2017).

4.1.4. Paradigmas contemporáneos: La Geografía Económica Evolutiva (GEE), Geografía Económica Evolutiva y Relacional (GEER) y el análisis de los destinos turísticos.

Introducción

El desarrollo regional ha estado presente en el interés de geógrafos económicos y en las últimas décadas ha tomado importancia en dos perspectivas: un giro evolutivo interesado por el desarrollo desigual del espacio en el tiempo, importando la historia, la dependencia del lugar y sus procesos subyacentes (Boschma & Lambooy, 1999; Boschma & Martin, 2007; Schamp, 2017) y, recientemente una perspectiva relacional, centrada en la agencia humana y la contextualidad dentro de ese proceso evolutivo (Bathelt & Glückler, 2003), trabajos orientados, principalmente a distritos manufactureros y tecnológicos, descuidando el sector de servicios, particularmente el turismo (Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014; Sanz-Ibáñez et al., 2019). Marcos teóricos aún en construcción, que emergen desde la imperiosa necesidad de explicar estos fenómenos en el desarrollo regional.

El turismo no es ajeno a estos intereses, por su condición de sistema complejo, dependiente del lugar, que ejerce presiones socioambientales, económicas y políticas sobre las regiones (Brouder & Enksson, 2013b), con alto potencial de transformar espacios y comunidades (Brouder et al., 2017), con presencia de agentes y formas locales de producción (Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014), en particular, destinos donde la participación comunitaria es parte fundamental para el desarrollo (Timothy & Tosun, 2003) y en los cuales agentes externos a la propia actividad frenan el desarrollo y su potencial (Pizam & Mansfield, 2006). Muchos estudios invitan a incluir la incidencia de la **agencia humana e instituciones como respuesta a cambios de trayectorias**, causadas por factores que configuran el desarrollo regional especializado (Brouder et al., 2017; Gill & Williams, 2011, 2014; Ioannides, 1992).

Este marco teórico se une a los esfuerzos que actualmente se están haciendo dentro de estas perspectivas geográficas, ofreciendo nuevos caminos para el estudio de las dinámicas evolutivas de los destinos turísticos, con un componente agregado en esta tesis, como lo es un estudio empírico de un destino regional, periférico y en un contexto latinoamericano, en el cuál, el lugar, la presencia de agua termal (recurso pre existente y descubierto por azar), la agencia humana (las políticas públicas en particular) sus reacciones y relaciones cobran significativa importancia en su transformación.

Se presenta a continuación la discusión teórica de la GEE y de la GEE-R y los vínculos la evolución de los destinos turísticos.

Geografía económica evolutiva (GEE)

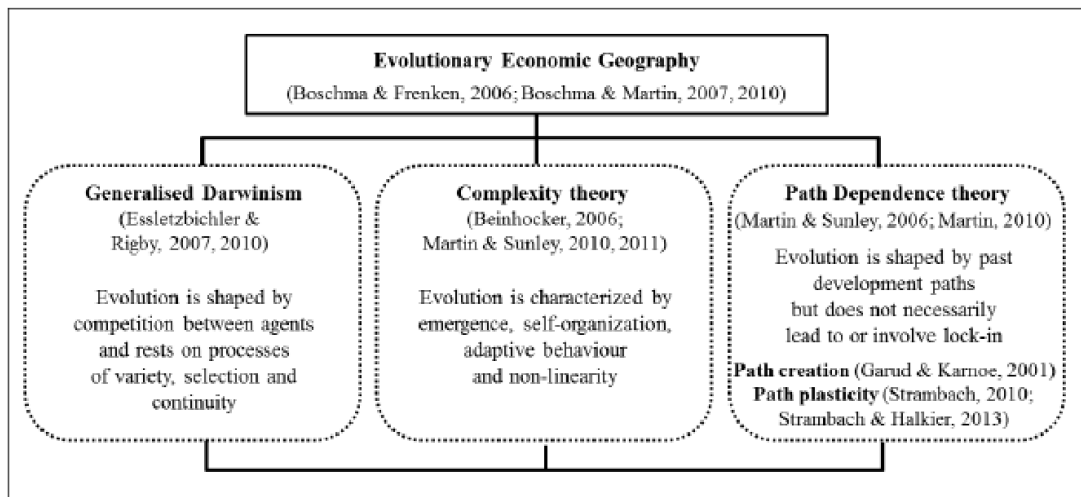
Desde hace varias décadas, expertos sobre la geografía económica (Boschma & Frenken, 2008; Boschma & Martin, 2007; Sunley, 2008), disciplina que se centra en estudiar la distribución desigual de la actividad económica en el espacio, localización de fenómenos de producción, intercambio, consumo de bienes y servicios, con el propósito de beneficiar a la sociedad (Sandoval, 2012), han mostrado interés en aplicar y adaptar a estos procesos y contextos espaciales, conceptos de la economía evolutiva.

El análisis del desarrollo, transformación y por qué unas regiones se desarrollan mejor que otras y, cómo éstas presentan diferentes trayectorias a lo largo de su historia y en tiempo real, han sido los principales objetivos propuestos en la construcción teórica la GEE (Boschma, Coenen, Frenken, & Truffer, 2017, Boschma & Martin, 2007). Este enfoque teórico, surge a comienzos de la década del 2000, adopta cuestiones centrales de la economía evolutiva (Boschma & Lambooy, 1990), rescatando aspectos de innovación, conocimiento (Antonelli 2010, Cooke & De Laurentis, 2010), aplicación de procesos crecientes y autotransformaciones desde adentro (Witt, 2006). Principalmente, se centró en cuestiones que la teoría neoclásica parecía no explicar bien, sobre el crecimiento, los

cambios tecnológicos, el papel de las instituciones y las rutinas en la orientación del comportamiento individual (Essletzbichler & Rigby, 2007)

La preocupación básica de la GEE es comprender los procesos, mediante los cuales el paisaje económico, la organización de la producción distribución y consumo, se transforman y configuran nuevos cursos del desarrollo regional, de manera diferente en distintos lugares y, cómo los mecanismos involucrados, se originan y operan de manera disímil en el espacio, aplicando el principio schumpeteriano de la "destrucción creativa de los paisajes económicos, afirmando que estas condiciones regionales y sus trayectorias evolucionan a lo largo del tiempo, modeladas por la historia local, es decir: "la historia importa" (Henning, 2010; Martin & Sunley, 2010b). Así mismo, la GEE pone especial atención en revelar cómo la ubicación de la economía en un espacio, está determinado por el propio lugar y su naturaleza y que, las acciones y reacciones de la agencia humana, son fundamentales en su propia trayectoria evolutiva, inclusive las instituciones, el conocimiento y el proceso de aprendizaje (Zhu, Jin, & He, 2010).

Figura 25. Componentes teóricos de la GEE.



Fuente: Sanz Ibáñez y Anton Clavé (2014)

En esta línea, el paradigma de la GEE está propuesto a partir de tres enfoques teóricos (fig. 25). Cada uno de ellos, se centra en diferentes aspectos del proceso evolutivo:

1 Darwinismo Generalizado: examina cómo evoluciona el entorno, la agencia humana y cómo a través de su interacción, crean regiones económicamente distintas (Essletzbichler & Rigby, 2010); estratégicamente hace uso de sus principios evolutivos, de manera puramente heurística o metafórica, basado en los postulados iniciales del trabajo de Nelson & Winter (1982), en crítica, al estático modelo dominante neoclásico, ofreciendo un modelo de dinámica económica evolutiva (Essletzbichler & Rigby, 2007). Este enfoque proporciona un marco teórico general para comprender los procesos dinámicos, la economía evoluciona en el tiempo, que influyen y subyacen en el comportamiento institucional, de las empresas, en los sistemas sociales, en el propio entorno espacial y de mercado, en el que operan esos cambios, los cuales producen regiones económicas diferentes (Essletzbichler & Rigby, 2010; Martin & Sunley, 2010a). Su construcción teórica se hace mediante la adopción de los conceptos claves del darwinismo generalizado (Essletzbichler & Rigby, 2007, 2010), como la variedad económica, la selección y la continuidad (Boschma & Martin, 2010; Essletzbichler & Rigby, 2010).

Otra dimensión estudiada en este enfoque es la coevolución, entre empresas y regiones, que toma factores económicos, culturales y reglas de las organizaciones, rescata aportes, no sólo del Darwinismo Generalizado, sino también, de la teoría de la complejidad (Hassink & Gong 2019), como el comportamiento a nivel micro y sus interacciones desde y entre las instituciones. Es decir, que en los procesos coevolutivos intervienen las empresas o sistemas regulatorios que prevalecen en ella: los sistemas reguladores sociales que afectan a las empresas y, la región funciona como una construcción institucional y social específica (Schamp, 2010) elementos que ayudan a reafirmar que la coevolución no depende meramente del mercado (Malerba, 2004)

En este sentido, los procesos subyacentes de la coevolución involucran, las acciones que se derivan de la agenda humana, primero, en aspectos productivos, como el conocimiento tácito, la creatividad, innovación, tecnología, aprendizaje y conocimiento local, interacciones entre agentes y construcciones de redes sociales, entre otros (Malerba, 2004). Segundo por ser actividades vinculadas a la economía, están integradas a contextos sociales y ocurren en un lugar específico (Bathelt & Glückler, 2003, Schamp, 2010). Elementos que se derivan a la configuración, cambio o destrucción de trayectorias evolutivas (Gong & Hassink, 2019). Es decir, la coevolución trata sobre las acciones y procesos que surgen de la agencia humana y que impulsan o bloquean los procesos económicos y regionales para la configuración de las trayectorias, además de ayudar a explicar cómo los procesos, sectores o regiones emergen o evolucionan simultáneamente (Schamp, 2010).

Estos cuatro enfoques conceptuales, variedad, selección, continuidad y coevolución, son los principales componentes del Darwinismo Generalizado, que desde, la economía evolutiva, aportan en la construcción teórica de la GEE, dando importancia al lugar donde ocurre la actividad, a la agencia humana, al valor de la historia y sus incidencias en la conformación de trayectorias (Boschma & Martin, 2007; Essletzbichler & Rigby, 2005, 2007, 2010).

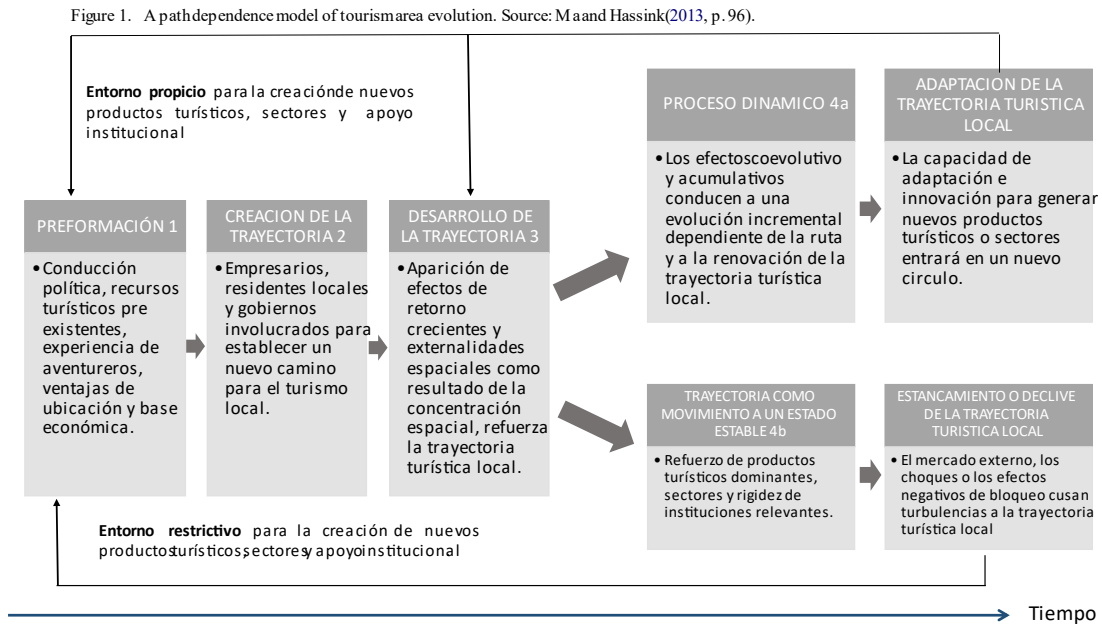
2. Teoría de la Complejidad: Según Martin & Sunley (2010a), es un enfoque que trata de explicar, primero, cómo emerge y cambia la estructura espacial de una economía, la cual puede disminuir o prosperar en el tiempo; a causa de factores endógenos o exógenos del mismo sistema, segundo, la conformación de los sistemas productivos, empresas e instituciones, en un lugar determinado y en qué medida se dan sus interrelaciones a nivel multiescalar (micro, meso y macro) y tercero, sobre cómo se forman y desarrollan las redes espaciales y los flujos económico. Para esto, se propone un análisis mediante la aplicación de tres principios generales: 1) Autoorganización, que sugiere acomodo de sus estructuras de manera dinámica como repuestas a cambios del entorno y puede darse desde adentro (Anzola, Barbrook-Johnson, & Cano, 2017, Martin & Sunley, 2010). 2) La emergencia se preocupa por entender cómo los fenómenos locales se escalan entre los diferentes niveles espaciales (Manson & O'Sullivan, 2008), situación que se da por los comportamientos e

interacciones y 3) Los mismos procesos de autoorganización y emergencia infunden a los sistemas complejos a la adaptación, es decir acomodar sus estructuras y dinámicas, en respuesta a cambios que se presentan, a través de mecanismos coevolutivos o mediante la adaptación al entorno económico, liderando esfuerzos para manipular estratégicamente ese nuevo ambiente. En términos generales, las nociones de autoorganización, emergencia y adaptación, establecen argumentos que, desde el pensamiento complejo, tratan de explicar los micro comportamientos locales y sus interrelaciones a diferentes escalas, que trazan la configuración de las trayectorias de los lugares (Anzola et al., 2017; Beinhocker, 2013, Martin & Sunley, 2010a). Ahora bien, algunos autores ponen en tela de juicio el uso de estas metáforas a contextos socioeconómicos, al no tener claridad sobre temas de poder, variaciones político-económicas e institucionales, especialmente en su naturaleza espacial y multiescalar (Boschma et al., 2017; Pike, Birch, Cumbers, MacKinnon, & McMaster, 2009) ni reflexionar sobre métodos consolidados, ni estrategias de investigación (Pike, Mackinnon, Cumbers, Dawley, & McMaster, 2016). Sin embargo, el propio enfoque, reconoce estos vacíos e invita a profundizar en lo mismo, con el propósito de ayudar a su consolidación teórica (Boschma & Martin, 2007; Gong & Hassink, 2010; Ma & Hassink, 2013 Boschma et al., 2017). También se ha evidenciado que a pesar de ser un trabajo que aún se encuentra en proceso, se siguen haciendo aportes teóricos y conceptuales, especialmente para estudios regionales y de innovación (Zhu et al., 2019).

3. Dependencia de la Trayectoria: enfatiza la importancia de la historia para la creación, cambio y configuración de trayectorias y retención de la información y el conocimiento (Martin & Sunley, 2010b; Boschma & Martin, 2010). Su origen se le atribuye a la economía tecnológica, sus primeras aproximaciones se dieron a partir de 1985 (David, 1985: 1994), en los cuales se afirma que la historia si importa o más bien cómo esta genera la dependencia de la trayectoria (Castaldi & Dosi. 2006). A pesar de ser un concepto que surge desde esta perspectiva tecnológica, su versatilidad hace que sea aplicada por investigadores en ciencias sociales (Mahoney, 2006), economía regional (Martin & Sunley, 2006) y ciencias políticas (Araújo. 2007).

La dependencia de la trayectoria explica, como un conjunto de decisiones a las que se enfrenta una circunstancia dada, está limitada por las decisiones tomadas en el pasado o por eventos experimentados (Martin & Sunley, 2006; Trouvé, Couturier, Etheridge, Saint-Jean, & Somme, 2010), al mismo tiempo que existe una irreversibilidad del tiempo, un bloqueo, rendimientos crecientes o el autoreforzamiento y fue adoptado por la GEE, para explicar como a través del tiempo ocurren las configuraciones de las trayectorias a causa de decisiones tomadas o eventos ocurridos (Martin & Sunley, 2010b) y su impronta desde la geografía es que los caminos tienen cierta dependencia del lugar (Martin & Sunley, 2010b).

Figura 26. Modelo dependencia de la trayectoria en la EDT en el marco de la GEE.



Fuente: Ma & Hassink (2013, 96)

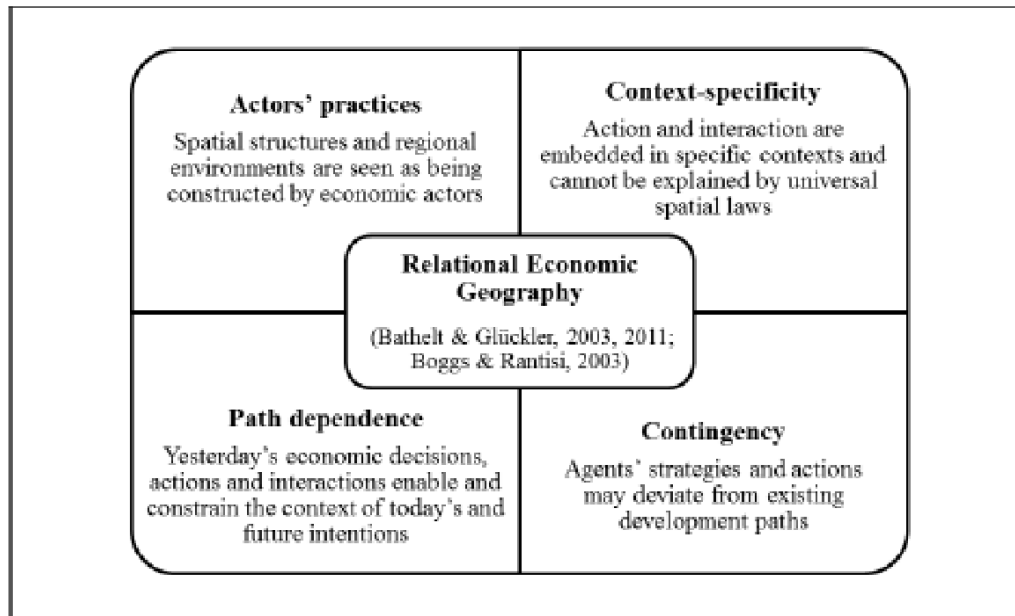
Una de las ventajas de la GEE, es que cualquiera de estos enfoques: Darwinismo Generalizado, Teoría de la complejidad, Coevolución y la Dependencia de la Trayectoria pueden ser complementarios entre sí o ser usados de manera independiente, estriba de la unidad de análisis, intereses y objetivo del investigador.

Geografía Económica Evolutiva- Relacional (GEE-R)

Los estudiosos de la Geografía económica, a lo largo de las tres últimas décadas, han mostrado preocupaciones y un gran interés por comprender el comportamiento económico, el desarrollo regional y procesos subyacentes que de ellos se derivan (Amin & Thrift, 2000, Jones, 2009). El enfoque relacional no es ajeno a esto, inspirado en el marco de la sociología relacional, que ve las interacciones entre personas de manera dinámica, continua, en permanente proceso y con capacidad de engendrar cambios (Yeung, 2005), proporciona un nuevo giro, que pone especial atención a las realidades sociales complejas (Deng, Delios, & Peng, 2020), a las relaciones entre actores y, a su relacionalidad con la estructura, que genera cambios en la organización económica del espacio conllevando a su transformación. Es un proceso, que generalmente se presenta de abajo hacia arriba, con incidencias económicas multiescalar (Amin, 1998; Bathelt & Glückler, 2003, Suau-Sanchez, Pallares-Barbera, Tamásy, & Taylor, 2012).

Bathelty Glückler (2003), Boggs y Rantisi (2003) y Jones (2009), coincidieron en que la GEE-R se argumenta, principalmente, a favor de como esas interacciones de la agencia humana que participan en la economía, propenden a evolucionar para adaptarse (Amin, 1998) y cómo ésta, ayuda a formar las estructuras socio-económicas en el espacio, que permiten y restringen sus propias actividades (Boschma et al., 2017). La GEER plantea el espacio como el resultado de un conjunto de **relaciones. políticas y procesos socioeconómicos, dados en un determinado lugar y tiempo** (Cochrane, 2018. Jones, 2009). **La agencia humana, produce sus propios entornos regionales y sus estrategias y objetivos se convierten en la unidad central de análisis** (Bathelt & Glückler, 2003). A estos argumentos Vallance (2011) agregó el uso mediado culturalmente de objetos e instrumentos, a través de los cuales se genera conocimiento relacional. Es decir, la GEE-R **asume el espacio como una entidad socialmente construida configurado por estrategias, prácticas y creación de conocimiento de la propia agencia humana, como lo afirmaron Sanz-báñez & Anton Clave (2014)**

Figura 27. Perspectiva teórica de la GEE-R



Fuente: Sanz-Ibañez y Anton Clave (2014)

1. Contextualidad: los agentes actúan en contextos específicos y diferenciales, por lo cual no aplica principios universales;
2. Dependencia de la trayectoria las acciones y decisiones históricas de los mismos agentes condicionan las acciones futuras;
3. Contingencia: acciones que están sujetas a lo imprevisible e impredecible. debido a las estrategias de los agentes que, además, pueden incidir en la configuración y cambios de las rutas de desarrollo existentes, en un proceso contingente Sanz-Ibañez & Anton Clavé (2014) agregan como elemento fundamental, las prácticas de los actores económicos por representar una de las unidades principales de análisis. En este sentido, el objetivo de la GEE-R es ayudar a comprender las acciones, interacciones y relaciones socioespaciales de la agencia humana que participan en la toma de decisiones económicas (Faulconbridge. 2017), especialmente en las formas en que estas se entretrejen con las estructuras y las

configuraciones económicas a nivel multiescalar (Bather & Glückler, 2003 Boggs & Rantisi, 2003, Yeung 2005), incluyendo para su comprensión, elementos más contemporáneos, como poder (Yeung, 2005), comunidades autoorganizadas (Vallance, 2011) y novedad al dominio comercial internacional (Deng et al., 2020).

La *agencia humana* (empresas, administraciones públicas y residentes), como el mecanismo que *crea, reproduce y / o reestructura el espacio económico de manera intencionada e incluso involuntaria*, tiene un gran impacto en la naturaleza contingente e impredecible de la evolución de los destinos (Jones y Murphy, 2011). Algunos estudios argumentan que las partes interesadas que están involucradas en estructuras de gobernanza basadas en la confianza a largo plazo y las fuertes relaciones sociales y económicas no solo pueden reforzar la competitividad del sector (Porter, 1990), sino también deliberadamente y conscientemente alejar caminos evolutivos de su inercia (Li y Bathelt, 2011). La acción de la agencia humana, que a veces se formaliza mediante políticas de planificación y estratégicas a nivel local, regional y / o nacional, impulsa el desarrollo del turismo en un área específica a lo largo del tiempo. De hecho, aunque los intereses a corto plazo y el localismo geográfico pueden afectar negativamente las decisiones y acciones de la agencia humana (Halkier, 2013), *la intervención política estratégica podría ser la clave del éxito en la renovación de destinos maduros* (Anton Clavé y Wilson, 2013).

Además del contexto local, las *regulaciones políticas globales y los factores ambientales externos*; por ejemplo, recesiones económicas o conflictos políticos (Ma & Hassink, 2013); también pueden tener un gran impacto en el desempeño evolutivo de los destinos. Esto no significa que afecten el comportamiento de la agencia humana de una manera determinista. Actúan como elementos que *permiten o restringen* las decisiones estratégicas tomadas por las partes interesadas en una situación dada (Li & Bathelt, 2011). Los mercados globales juegan un papel decisivo en la explicación de la dinámica de los destinos, porque la demanda es, al mismo tiempo, un consumidor y un "coproductor" de lugares turísticos (Debbage e Ioannides, 2011). Además, la *naturaleza continuamente cambiante de los flujos de demanda (y de capitales)* afecta el atractivo de los lugares en un mundo cada vez más

globalizado y competitivo. En esta línea, yendo más allá de las concepciones tradicionales de la demanda como un factor controversial y exógeno, las experiencias de destinos maduros (Sanz-Ibáñez y Anton Clavé, 2014) muestran que la *atracción de nuevos mercados también podría considerarse como una acción de supervivencia proactiva de los actores locales* - estratégicamente acoplado con intermediarios globales - con el objetivo de evitar el estancamiento y el bloqueo.

Desde una perspectiva general, todos los eventos, circunstancias y decisiones tomadas en el pasado, incluso los más aleatorios y no intencionales, pueden tener consecuencias a largo plazo (Martin y Sunley, 2006) en la evolución de los destinos. Por lo tanto, el análisis de la dependencia de la trayectoria de un destino, podría dar explicaciones útiles para entender por qué un destino es cómo es, así como dar lugar a pistas sobre su futuro como comunidades vivas (Brouder, 2020). Ma y Hassink (2013) y Ma (2013), por ejemplo, señalaron que la aparición y consolidación del turismo en la Costa de Oro australiana y en Guilin, China, fue estimulada por *condiciones preexistentes* (recursos culturales y naturales e infraestructura básica) y por *las iniciativas de los empresarios y las estrategias de los gobiernos locales*, respectivamente. Por el contrario, se encontró que *la rigidez institucional* (relacionada con la obsolescencia del producto) era una de las principales causas de bloqueo negativo (Hassink, 2005) en ambos destinos. De hecho, Anton Clavé (2012b) *muestra cómo la diversificación y la mejora de los productos, entre otras estrategias, pueden contribuir a renovar los destinos maduros*. La dependencia de la trayectoria es el pilar con más estudios publicados en el campo de la evolución de destinos turísticos (Martin y Sunley, 2006; Boschma y Martin, 2007; Strambach, 2008). El enfoque de dependencia de la trayectoria, caracteriza específicamente aquellas *secuencias históricas en los cuáles eventos contingentes ponen en movimiento patrones institucionales o cadenas de eventos que tienen propiedades deterministas* (Mahoney, 2000, p.9). En una situación inicial dada, en la que muchos resultados podrían haber sido posibles, se tomó una decisión determinada. Esa decisión inicial, que podría ser una política turística, supone algunos beneficios para ciertos actores e instituciones. Se entiende que una vez que se establecen los *patrones de movilización política*, las “reglas del juego” institucionales, e incluso las

formas *básicas de pensar acerca del mundo político* a menudo generarán dinámicas de retroalimentación positiva o rendimientos crecientes (Brouder y Eriksson, 2013; Sanz-Ibáñez y Anton Clavé, 2014). Finalmente, este proceso puede llevar a un solo equilibrio que es muy resistente al cambio (Pierson, 2000, p.263). Sin embargo, este equilibrio puede romperse si se produce un evento relevante, eventos que se conocen como coyunturas críticas. Una *"coyuntura crítica"* se entiende como un período de cambio significativo o un punto de inflexión, en donde las instituciones o las políticas públicas toman forma como resultado de la interacción de distintos factores (Pierson 2000). Un evento político importante en el sistema político podría tener un efecto en la política turística (Velasco, 2016a). Estos efectos resultan en una **plasticidad de la trayectoria** (Strambach y Halkier, 2013) o bien en una **nueva creación de la trayectoria** (Nielsen, Jessop y Hausner, 1995; Garud y Karnoe, 2001; Gill y Williams, 2014) para el destino. El concepto de creación de la trayectoria es considerado más radical, relacionado con algún cambio repentino en el proceso o algún cambio externo al sistema considerado como el orden tradicional de los acontecimientos. Representa una alternativa al pensarse nuevos caminos sin determinismos o repeticiones de patrones del pasado, un modo de cambio institucional que interrumpe el seguimiento normal de un proceso insertando una nueva estrategia al proceso. El concepto de plasticidad de la trayectoria es más incremental en relación con los cambios en las instituciones y el sistema es considerado un camino alternativo al proceso.

La GER resalta la importancia de la agencia humana en la transformación económica de las regiones, misma que ha tomado fuerza a partir del estudio seminal de Emirbayer y Mische (1998), que presentaron un marco con perspectiva sociológica, como procesos y capacidad para actuar y, que las interacciones y juicios reproducen y transformado las estructuras, en respuesta a problemas planteados por situaciones históricas: los actores son los que ejercen la agencia en sus contextos temporales y espaciales (Abdelnour, Hasselblach, & Kallinikos, 2017; Emirbayer & Mische, 1995).

También ha sido reconocida como factor emergente, en la teorías del desarrollo regional (Huggins & Thompson, 2019, Jolly, Grillitsch. & Hansen, 2020). con especial atención en

acciones de innovación y emprendimiento como procesos catalizadores (Gregory, 2017, Grillmsch & Sotarauta, 2018; Huggins & Thompson 2019) elementos que restringen o bloquean (Huggins & Thompson, 2017 MacKinnon, Cumbers, Pike, Birch, & McMaster, 2009); creadores de trayectoria evolutivas (Sotarauta & Suvinen, 2018), en generación de redes de conocimiento (Long, 2001; Sanz-Ibáñez et al., 2010) y algunos resaltan su papel como facilitador en renovación evolutiva (Hassink, Isaksen, & Trippel, 2010).

En un sentido más amplio se aborda la contextualidad (Bathelt & Glückler, 2003; Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014) o en instituciones exógenas de Huggins & Thompson (2017), marcos influyentes, como estructuras sociales, económicas y políticas, que operan a diferentes escalas, proceden como elementos facilitadores o limitantes de las capacidades de las partes localmente interesadas (Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014) Hodgson (2011) manifiesta que las instituciones, pueden estructurar, limitar y promover las conductas individuales, pero también tienen el poder de formar las capacidades y el comportamiento de los agentes, implicando generalmente una causalidad hacia abajo y en diferentes niveles, por el dominio de actuar sobre las acciones individuales (Restrepo & Anton Clavé, 2010) son las reglas del juego que señala Huggins & Thompson (2017)

Considerar la manera en que esas instituciones estructuran las interacciones de los agentes y en qué dirección se fundan o se encuentran inmersas (Restrepo & Anton Clavé, 2019), se pueden enmarcar las relaciones de poder. Algunos agentes son estructuralmente más poderosos y con más control que otros (Sunstein, 2017; Tumer, 2005), en determinado tiempo y espacio, con efectos transformadores (MacKinnon et al. 2009)

En esta línea, encaja el Estado. El primer generador de patrones y control sobre el espacio (Cumbers Mackinnon, & McMaster, 2003, N. Restrepo & Anton Clavé, 2010), además con instituciones regulatorias y restrictivas, pueden limitar la dirección de la economía regional a futuro (Huggins & Thompson, 2017). Cumbers, Mackinnon y McMaster (2003), afirman que los límites de las políticas para el desarrollo, son favorecidas por los gobiernos

nacionales y no siempre pueden ser positivas (Fullerton & Brouder, 2019) Hodgson (2011) señala su influencia y posible imposición, sobre los agentes para buscar, actuar o cambiar sus patrones de comportamiento iniciales, controlan a los agentes y reproducen las desigualdades estructurales en las comunidades, los mercados y las sociedades Jones & Murphy, 2011) y el segundo, aunque menos estudiados en este enfoque, también actúan como elementos que habilitan o restringen el desarrollo regional (Müller, 2018).

No obstante, estos postulados interpretados por algunos investigadores, como un giro relacional en la geografía económica, (Amin, 1998; Boggs & Rantisi, 2003; Jones, 2009), es debatido por académicos, al no establecer criterios suficientes de un marco teórico (Bathelt & Glückler, 2003), ni discriminar cuál es su diferencia con otras teorías, por ejemplo: no tomar en cuenta enfoques institucionalista ni evolutivos (Sunley, 2008): o para Yeung (2005) que plantea la necesidad de profundizar sobre asuntos diferenciales de relación y relacionalidad. Sin embargo, se valoran las cualidades que tiene para ayudar a comprender la incidencia de las interacciones de la agencia humana en la construcción del espacio económico y sus consecuencias localizadas (Bathelt & Glückler, 2003), para corroborar la relevancia de la relación y las múltiples formas de poder (Yeung, 2005), como también intentar explicar por qué unos lugares prosperan mejor que otros (Sanz Ibáñez & Anton Clavé, 2014) y finalmente, Jones y Murphy (2011) sugieren. aumentar los estudios prácticos que revelen hallazgos sobre procesos y formas de empoderar o habilitar a algunos actores, al tiempo que se pueden desactivar o desempoderar otros

La GEE y GER son marcos complementarios. En estudios comparativos de Hassink y Klaerding (2009) y Bathelt y Li (2014), destacaron que la GEE-R profundiza en estructuras sociales, instituciones y relaciones de poder y la GEE se centran en la dinámica económica regional y como los sistemas regionales se transforma con el tiempo. En concordancia Zhengyuan y Zhigao (2010) concluyeron que, se ha comenzado a fortalecer activamente el diálogo con los giros relacionales, evolutivo e institucionales y que la GEE se está aplicando ampliamente en la investigación de las configuraciones de trayectorias (Zhengyuan & Zhigao, 2019)

GEE-R y análisis de los destinos

Existe un interés de académicos en abordar y adoptar teorías sociales y económicas al estudio de la evolución de los destinos. Es de notar, que algunos enfoques evolutivos, antes de ser adoptados por la Geografía económica, ya se habían aplicado a estos temas centrales del turismo. Muestra de esto, fue el uso de la teoría de la complejidad para explicar los vínculos entre esta actividad, el desarrollo económico, su influencia en la vida cotidiana y en los procesos de desarrollo local, tomando importancia las redes sociales, la tecnología y comunicación, en los cambios de los destinos (Mine & Ateljevic 2001) es decir que los sistemas turísticos, no son de naturaleza lineal, son abiertos, están influenciados por interacciones complejas (McDonald, 2009) y con incidencias de redes de pequeñas empresas (Russell & Faulkner, 2004); mientras que Baggio (2008) concluyó que esta teoría, todavía no ha sido capaz de producir un marco de referencia y métodos universalmente aceptados, motivando a investigadores para realizar nuevos estudios con este fin y por su parte la trayectoria de la dependencia, reveló su utilidad para exponer qué factores sociopolíticos y manifestaciones locales, en economías de transición, provocan cambios y reorientación en la configuración de los destinos (Saarinen & Kask, 2008); además, de una dependencia de la gobernanza y formulación de políticas públicas en la evolución de las alianzas y acuerdos de colaboración entre empresas del turismo (Bramwell & Cox, 2009).

Un año después de la publicación del manual *Handbook of Evolutionary Economic Geography* en 2010, surgen las primeras investigaciones sobre estudios evolutivos de los destinos turísticos bajo el lente de la GEE. Brouder (2014) enumeró esas primeras investigaciones, mostrando una tendencia hacia dos líneas específicas: la dependencia de la trayectoria en las regiones y la coevolución dentro de sistemas turísticos complejos, además, señaló un gran potencial para futuras investigaciones sobre turismo comunitario en destinos rurales y periféricos y afirmó que la GEE muestra que la recombinación del conocimiento puede conducir a la creación de nuevo conocimiento y, por lo tanto, abre nuevas vías para explorar (Brouder, 2013).

Posteriormente, un grupo de geógrafos investigadores de múltiples nacionalidades, ejemplo Brouder, Ioannides, Gill y Anton Clavé, entre otros; recopilaron e hicieron aportes significativos, que desde la GEE. ayudarían principalmente, en la comprensión de la configuración o dinámica evolutiva de los destinos turísticos y del por qué unos destinos prosperan mejor que otros. Sus principales aportes se empezaron a consolidar en la publicación del libro *Tourism Destination Evolution* (Brouder et al., 2017) Investigaciones, que sobre estos focos han cobrado importancia, tanto en sus aportes teóricos, metodológicos, como en el número de publicaciones.

En este sentido, se afirma que es un paradigma en construcción para la epistemología de la evolución de los destinos turísticos, evidenciando un continuo razonamiento teórico, mediante un interés permanente en conocer las principales investigaciones (Brouder, 2013; Domareski & Gandara, 2017; Zhengyuan & Zhigao, 2010); reflexiones teóricas (Brouder, 2013, 2014; Brouder et al., 2017; Brouder & Eriksson, 2013b; Ma & Hassink, 2013); disertaciones (Gong & Hassink, 2019); investigaciones aplicadas (Ma & Hassink, 2014; Mellon, 2018; Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2016; Soares, Ivars-Baidal, & Gandara, 2016) y nuevos enfoques conceptuales (Sanz-Ibáñez, Wilson, & Anton Clavé, 2017). Sin embargo, quedan grandes desafíos por asumir, como incrementar investigaciones empíricas que aporten teóricamente a estas cuestiones.

Las investigaciones sobre la evolución de los destinos turísticos, a partir de la GEE, están direccionadas por el objetivo principal de ayudar a comprender "como" y "por qué" éstos evolucionan a lo largo del tiempo e interpretar el papel del turismo como una forma de acumular capital y sus implicaciones, en términos de una dinámica económica, (in)-equidad ambiental y justicia social; con prioridad en el análisis de los lugares, en vez de estudiar los cambios del turismo en los lugares (Ioannides & Brouder, 2017), el papel de la agencia humana en su configuración (Sanz-Ibáñez, 2017; Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2016). Los futuros estudios que se alineen con estos propósitos abonarán un significativo aporte, a temas centrales del por qué algunos destinos prosperan más que otros (Ioannides &

Brouder, 2017) y a comprender los factores externos e internos que afectan su cambio (Brouder, 2013)

Tanto en este giro evolutivo como en el relacional se asumen los destinos turísticos como lugares complejos, con funciones residenciales (Anton Clavé & Wilson, 2017; Brouder & Ioannides, 2014), sistemas productivos y sociales (Brouder et al. 2017) que consideran cada vez más, el desarrollo turístico como un proceso socialmente construido (Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014), que evoluciona a lo largo del tiempo (Saarinen, 2004) y están limitados por el lugar, la dependencia del contexto institucional local, las construcciones sociohistóricas de la realidad (Brouder et al., 2017), el papel de la agencia humana. Brouder (2014) sostiene que la GEE puede ayudar a contribuir en la comprensión del turismo, en regiones donde no es el sector dominante, o donde se compone de múltiples caminos a la movilidad de personas (no solo de turistas), capital, bienes, información transferencia de conocimiento en los procesos de ramificación regional.

En estas perspectivas, las investigaciones han abordado enfoques de la GEE y las trayectorias de los destinos turísticos (Brouder, 2013), resaltando la utilidad para analizar: los roles de empresas, redes de Estado (Brouder & Eriksson, 2013b); 2) la intervención estatal en la capacidad de mejorar recursos para la gestión (Halkier al., Mellon & Bramwell, 2016; Valeri Fadlon, 2018); 3) factores que influyen en el éxito de las nuevas empresas (Brouder Enksson, 2013a). 4) Influencias de poder de arriba hacia abajo, pueden cambiar el desarrollo turístico (Brouder Ioannides, 2014) 5) capacidad de explicar que sucede entre los puntos clave de cambio (momentos) (Sanz-Ibáñez Wilson, & Anton Clavé. 2017)

Algunos estudios turísticos, tratan de explicar la consolidación en el tiempo de asociaciones turísticas e influencias en el desarrollo (Bramwell Cox, 2009), coevolución de la política de turismo sostenible y gobernanza (Mellon & Bramwell, Mellon. 2016, Mellon Bramwell 2018). Los aportes teóricos empíricos de las dinámicas evolutivas han sido tangenciales,

esto, a pesar de que identificados componentes esenciales de agencia humana la contextualidad, para el desarrollo económico local, como la participación de actores, liderazgo local, fomento de empresas, capacitación y gobierno local proactivo (Albuquerque, 2004; Kull, 2002; Mensah, 2017).

Geografía económica relacional en la evolución de los destinos

La GEE-R en los destinos turísticos ha sido menos estudiada, sin embargo, se valoran sus cualidades para ayudar a apreciar los procesos subyacentes de la agencia humana, en la construcción de trayectoria evolutiva de los destinos turísticos. Sanz-Ibáñez y Anton Clavé (2014), propusieron un enfoque integrador de la agencia humana, la contextualidad y la dependencia de la trayectoria, por su gran impacto en la naturaleza contingente e impredecible, además, de ser factores desencadenantes en la evolución de los destinos (ver Fig. 23)

Para el estudio evolutivo de destinos, se requiere la caracterización de los actores involucrados directa o indirectamente en el desarrollo del turismo a lo largo del tiempo, sus percepciones, objetivos, relaciones, reacciones, iniciativas, asociatividad y cualquier otro elemento, que lo involucre con la estructura socioeconómica del espacio (agencia humana), además, del contexto multiescalar, regulaciones políticas, la propia institucionalidad y otros factores externos (contextualidad), así como, la influencia de la historia para la consolidación de la trayectoria, como elemento para entender la evolución del destino (dependencia de la trayectoria) (Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014).

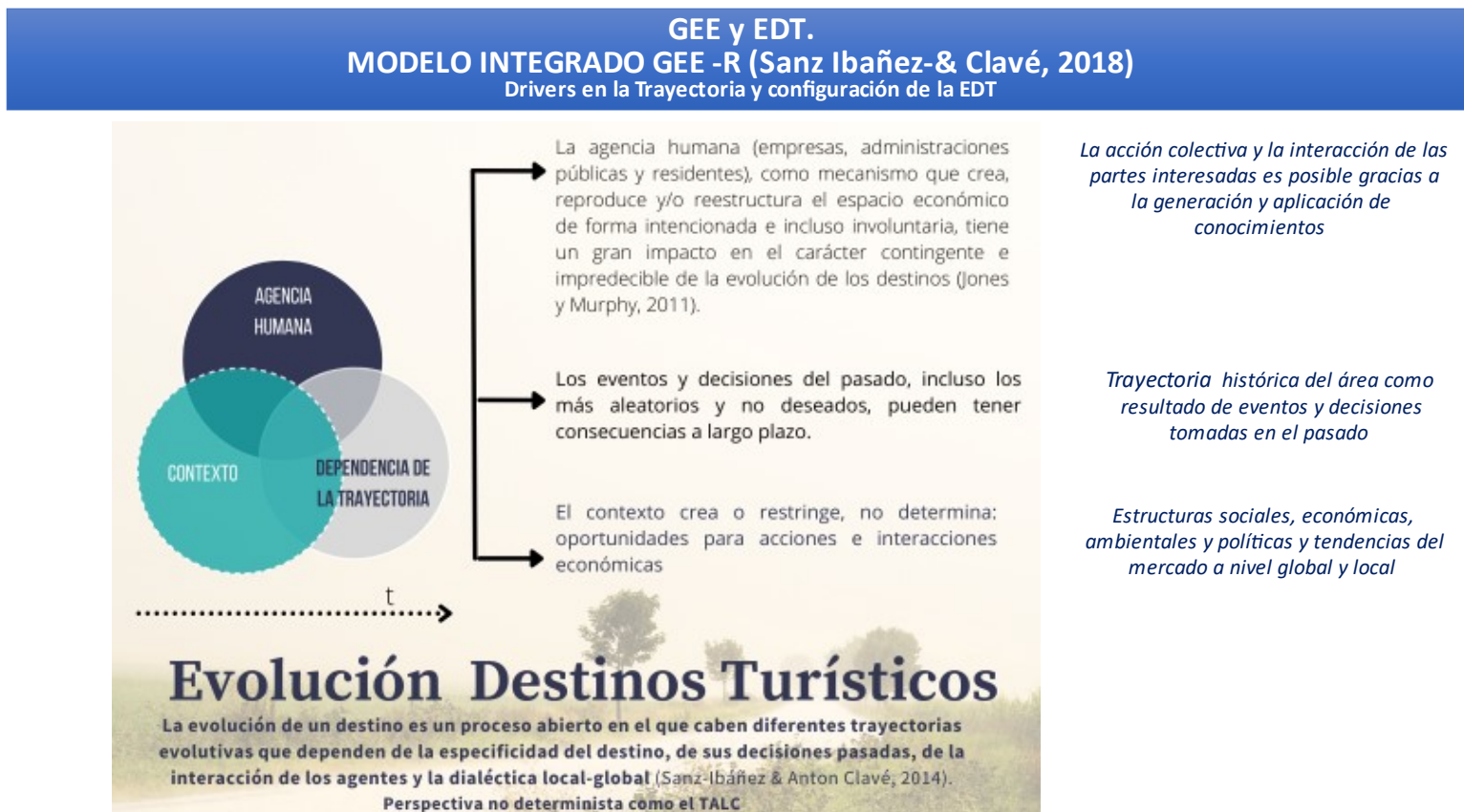
Los avances teóricos en estas cuestiones, se han permeado a partir de estudios que han abordado el uso de redes estructurales para determinar las interacciones entre los actores claves del desarrollo turístico, su conocimiento localizado, proximidad e innovación (Booyens & Rogerson, 2017; Ness, Fuglsang, & Eide. 2018; Sanz-Ibáñez & Anton Clavé,

2016. Sanz-Ibáñez et al. 2019); también, los niveles de interacción y estructuras de dominación, para analizar el papel que desempeñan las instituciones (Restrepo & Anton Clavé. 2019) y las implicaciones de las relaciones de poder, formulación de políticas y gobierno, se han analizado para comprender el desarrollo económico regional (Bramwell, 2011: Bramwell & Meyer, 2007: Fullerton & Brouder, 2019: Halkier et al. 2018, Pastras & Bramwell, 2013).

En resumen, los enfoques evolutivos y relacionales, puede ayudar a comprender nuevas dinámicas locales que surgen en la transformación económica, pero además cómo se estimulan nuevas trayectorias en el destino (Müller, 2019).

Es evidente la necesidad de ampliar "mediante estudios empíricos, la comprensión del papel de los agentes e instituciones en esa transformación, sobre todo en zonas rurales; para determinar cómo los procesos de reestructuración política y económica implican el reordenamiento y la reestructuración de los espacios" (Cumbers et al., 2003), además de ayudar a teorizar relaciones de poder (Yeung. 2005).

Figura 28. Modelo integrado de GEE-R y EDT. Conductores en la trayectoria y configuración de la EDT.



Fuente: San Ibañez & Antón Clavé (2018)

4.2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y TURISMO¹³

4.2.1. Políticas Públicas.

Estado y políticas públicas

Para Isuani (1984) al Estado se lo identifica según tres nociones básicas: como una asociación de individuos o comunidad, incluyendo una institución de gobierno; con una dimensión de la sociedad, cubriendo u oponiéndose a otras dimensiones sociales y, finalmente, como un conjunto de organizaciones de gobierno, administración y coerción (Isuani, 1984). En esta última noción, cada una de estas organizaciones tiene la capacidad de establecer normas y decisiones más amplias para la sociedad en su conjunto (organizaciones de gobierno), pueden implementar dichas normas y decisiones (organizaciones administrativas) y, de ser necesario, tienen la capacidad de utilizar la fuerza coercitiva (o amenazar de hacerlo) para la implementación de las normas o decisiones.

La forma de acceder al Estado (el control) es a través de una fuerza política. Lo anterior no implica necesariamente que esa fuerza política ejerza una hegemonía del Estado (el Estado como instrumento de esa fuerza política), sino que, según nos apunta Isuani (1984), los casos más frecuentes presentan al Estado como un escenario de compromisos y negociaciones entre diferentes fuerzas políticas.

Las principales funciones del Estado son (i) asegurar el orden y la armonía social, (ii) crear condiciones para el proceso de acumulación y (iii) obtener apoyo político. La primera de las funciones mencionadas es de carácter político - ideológico, orientada a prevenir, reducir y eliminar conflictos. Es desarrollada a través del establecimiento de normas y procedimientos para regular la interacción de individuos y grupos sociales, la asignación de recursos materiales para mitigar consecuencias socioeconómicas negativas y el desarrollo de un universo simbólico que presente a la sociedad como algo aceptable a sus miembros y fortalezca los sentimientos de pertenencia colectiva. La función de crear condiciones para

¹³ Quintana, C. (2018). Uruguay. De la política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística (1986-2010). Uruguay: Ediciones Universitarias. El libro fue la base para el presente capítulo, así como varios artículos, publicaciones y seminarios *on line* y *webinars* de la Dra. María Velasco González (UCM, España).

el proceso de acumulación, función básicamente de naturaleza económica, es implementada a través de un marco jurídico, construcción de infraestructuras o la intervención directa en el proceso de producción y distribución. La tercera función del Estado es la de obtener apoyo político, objetivo básico de las fuerzas políticas que disputan el control del Estado, o que controlándolo buscan consolidar o ampliar el apoyo político.

No existe un significado unívoco para el término políticas públicas. Tampoco hay una única forma que pueda adquirir a nivel programático y operativo. Las propuestas, elaboradas por distintos autores tratan “de captar la esencia de una acción que ha cobrado un protagonismo absoluto desde la extensión de los Estados de Bienestar: el diseño e implantación de planes y programas por gobiernos con la intención de modificar la realidad en algún aspecto” (Velasco, 2011: 955).

Algunas definiciones identifican sus contenidos en términos descriptivos, y otras intentan homogeneizar algunos criterios básicos para su distinción y significación (Subirats:1991). La definición de política pública que se utilice depende del tipo de análisis que se realice y de los fines con que se lo emprenda; por ejemplo, un estudio de la génesis de la política se centrará en los motivos y procedimientos de su adopción, mientras que otro acerca de su impacto se concentrará en medir el grado de cumplimiento de sus objetivos. Para un análisis del proceso político, Oszlak y O’Donell (1990) definen una política pública como un conjunto de acciones u omisiones que manifiesta una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a un asunto que concita atención, interés o movilización de otros actores sociales, pudiendo inferirse una cierta discrecionalidad y una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

Algunos autores prefieren, antes que dar una definición concisa y cerrada de política pública, atribuirle determinadas características (Meny y Thoenig, 1992). En este sentido, Aguilar Villanueva (1996) afirma que una mirada a los diccionarios de ciencia política arroja los siguientes componentes comunes de una política pública, a partir de los cuales es posible definir su existencia y diferenciarla de las acciones aisladas:

- Componente institucional: la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida, en el marco de su competencia, y es colectivamente vinculante.
- Componente decisorio: la política es un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios, de largo y corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades.
- Componente conductual: implica la acción o inacción, hacer o no hacer, pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo una acción singular.

Otros autores agregan elementos adicionales a esta definición descriptiva. Por ejemplo, Pierre Muller (2006) añade el componente causal, que alude a los efectos en el sistema político y social de las acciones desarrolladas en el marco de la política, y el componente político, toda vez que las políticas constituyen un proceso, un conjunto de acciones que involucra un cúmulo complejo de decisiones y operaciones. En este sentido, el autor define como política a la estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada en función de determinados objetivos.

De lo brevemente descrito, se deduce que la política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica (Velasco González, 2011). Se trata sobre todo de un comportamiento propositivo, intencional, planeado, y no simplemente reactivo, casual o instantáneo.

La política pública se definirá entonces como una toma de posición de parte del Estado respecto de un problema público, y que cumple con los siguientes atributos, que pueden fundamentar su existencia como una política pública:

- Está constituida por un conjunto de medidas concretas, que forman la verdadera sustancia de la intervención.
- Comprende decisiones o unas formas de asignación de los recursos.
- Se inscribe en un marco general de acción, lo que permite distinguirla de las medidas aisladas.
- Todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer (Dye, 1992).

- Un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (Meny y Thoenig, 1992).
- Define obligatoriamente metas u objetivos a lograr, establecidos en función de las normas y valores aceptados por la sociedad (Meny y Thoenig, 1992).
- Un conjunto de decisiones interrelacionadas que tienen por objeto la selección de objetivos y de los cauces para alcanzarlos en una situación específica (Jenkins, 1978).

En cuanto al surgimiento de las políticas públicas específicas, se deben descubrir al interior de las circunstancias históricas en las cuales dichas políticas fueron formuladas (Isuani 1984). Si bien las políticas públicas pueden ser funcionalmente especializadas, las mismas pueden cumplir una o más funciones. Tampoco constituyen una respuesta aleatoria a los problemas, sino que están dirigidas a fines que son las funciones del Estado que se comentaron.

4.2.2. La política pública de turismo

Hablar de las políticas turísticas y su implementación resulta complejo. Muchos autores han abordado el tema desde diversos enfoques y el problema de las definiciones del término política turística no es la decisión de asumir una u otra, sino su uso indiscriminado para referirse a situaciones incluso diametralmente divergentes, sin poner atención en sus contenidos, argumentos, realidades (Enríquez, Osorio, Castillo y Arellano, 2012).

Todos saben lo que es política turística, pero no todos saben explicarla, y esto se convierte en algo serio ya que en la medida en que se sepa referenciar adecuadamente cierto objeto se podrá identificar, analizar e intervenir asertivamente en la realidad en cuestión (Enríquez et al., 2012).

Para Fernández (1985) la noción de política turística surge como argumento de un quehacer práctico y los impactos que tienen los visitantes en un destino. Hall y Jenkins (apud Fernández, 2009) señalan que las organizaciones empresariales turísticas actuarán en los ámbitos en los que sus miembros o afiliados logran generar un mayor consenso, como en la

promoción pública turística, la reducción de los costos laborales y la desregulación de la industria turística entre otros. Tal consenso es dado por sectores diferentes que, si bien no logran una voz unificada, hacen posible que surjan proyectos turísticos y la necesidad de contar con una política especialista en el tema, esta es la política turística.

Goeldner y Ritchie, señalan a la política turística como un conjunto de regulaciones, reglas, guías y objetivos de promoción/ desarrollo y estrategias que provee una línea de trabajo para la toma de decisiones colectivas e individuales que afectan directamente el destino del desarrollo turístico y sus actividades diarias (apud Chaisawat, 2006). Barretto (2003) menciona que la acción política (en este caso llevada a la formulación de las políticas turísticas) va dirigida a la lucha de las reivindicaciones de un grupo constituyente de un Estado. Para Dye (1992), la política gira en torno a la toma de decisiones, es lo que se decide hacer o no hacer.

Hasta el momento nos hemos referido a la política turística de manera genérica, pero ¿qué define una política pública de turismo? Para Cruz (2000: 9), 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”.

Ellas sirven para el desarrollo armónico de la actividad. No obstante, 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 en ausencia de una política pública, el turismo se mueve por iniciativas e intereses particulares y no de la sociedad como un 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 en un destino turístico.

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. Para Velasco González (2004) toda política pública de turismo, está definida por líneas directrices y debe recoger un conjunto de decisiones articuladas a partir de la idea común y coherente de qué es el turismo, más allá de decisiones puntuales dirigidas a subsectores específicos. Esas decisiones deben transformarse en acciones materializadas e impulsadas por un gobierno en el ámbito territorial de su competencia.

La política turística sería “el conjunto de actividades, decisiones y procesos que impulsan actores gubernamentales —en ocasiones en colaboración con otros actores— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con el turismo” (Velasco, 2011, 960). La política turística es por lo tanto un fenómeno político que es posible aislar y estudiar, concentrándose en las acciones y procesos que son efectivamente impulsados por los gobiernos, lo que ha sido objeto de análisis de varios investigadores (Baum, 1994; Deegan y Dineen, 1997; Diaz Pérez, 2006; Dredge y Jenkins, 2007, 2011; Garther, 1996; Hall, 1994; Hall y Jenkins, 1995; Johnson y Thomas, 1993). En ocasiones los investigadores consideran la política turística un capítulo derivado de la política económica (Aguiló y Vich, 1996; Fayos-Solá, 1996; Figuerola, 1990; Monfort, 2000), aunque en opinión de Velasco (2011), la cuál es compartida, ceñir la reflexión sobre la acción pública a esta dimensión supone ignorar importantes dimensiones del fenómeno social.

4.2.3. Objetivos, instrumentos y destinatarios de la política turística

Para analizar el conjunto de acciones que se diseñan e implantan para conseguir determinados objetivos en una situación determinada, debemos considerar dos dimensiones: los objetivos propuestos y los instrumentos que los gobiernos utilizan para lograrlos (Velasco, 2016b) En las políticas turísticas se combinan, de manera variable, cinco grandes objetivos, todos muy relacionados con la propia naturaleza del fenómeno y con cómo esto es percibido. Por supuesto existen diferencias de intensidad y matiz según el

sistema político, el grado de desarrollo económico general y el grado de desarrollo turístico del país o nivel de gobierno considerado, pero todos ellos aparecen en la práctica totalidad de las propuestas políticas.

El primer objetivo, clásico, es perseguir el crecimiento de la actividad o su reconversión para no perder competitividad, en el caso de destinos maduros. Hasta la fecha, han sido los impactos positivos los que han llamado la atención de decisores públicos y por ello, la imagen de un fenómeno netamente beneficioso, prima.

En el caso de destinos en fase de desarrollo el fin es crecer hasta convertirse en un destino turístico consolidado (Velasco, 2011). Se trata de aumentar el ingreso de divisas, la actividad económica y el empleo. Pero también de apoyar el derecho a viajar libremente y la idea del turismo como instrumento para la paz. Para ello se promociona el destino, se trata de mejorar la oferta convenciendo a los empresarios de que el turismo es una actividad económica de interés, incluso convirtiéndose los gobiernos en empresarios turísticos (Pellejero, 2000) y creando administraciones especializadas y los organismos que, desde el gobierno, prestarán servicios al sector turístico.

En destinos consolidados el fin y los objetivos se adaptan. En este caso se trataría de mantener el nivel de competitividad del destino a través de la promoción y, en su caso, con acciones que permitan su reconversión, junto con acciones que incorporan la preocupación por la sostenibilidad social y medioambiental del modelo.

La innegable naturaleza de fenómeno territorial situado del turismo explica que un segundo grupo de objetivos esté ligado a la idea de planificación. En este sentido se trata de crear las condiciones adecuadas para que la actividad turística pueda desarrollarse generando los menores conflictos posibles con otros usos del territorio. Algunas de las metas más recurrentes son:

- 1) Formular una estrategia de desarrollo del turismo en su conjunto o de algún subsector concreto a través de diversos instrumentos (Planes estratégicos, de ordenación turística, etc.)

- 2) Construir infraestructuras de movilidad (instrumento básico para el diseño de los flujos turísticos en el destino), de dotación de servicios públicos básicos en destino o infraestructuras turísticas específicas.
- 3) Desarrollar recursos públicos para su utilización turística, la habilitación de zonas de costa, o recuperación de patrimonio cultural y natural.

El turismo también supone una experiencia vivida o un servicio consumido por personas, así que también son frecuentes objetivos relacionados con la protección del turista y con garantizar el buen resultado de su experiencia. Son metas comunes:

- 1) Proteger de manera más eficaz al consumidor-turista
- 2) Mejorar la regulación de la acción del sector empresarial, a través de la aprobación de normativa que regule los diferentes subsectores o productos: alojamientos, agencias de viajes, turismo activo, etc.
- 3) Impulsar acciones que mejoren la calidad del producto turístico y la atención del cliente, normalmente acciones de formación de los trabajadores.

Otra de las características del fenómeno es su carácter transversal, lo que exige el trabajo conjunto de varios actores. Esto implica que en las políticas turísticas aparezcan con frecuencia, como objetivos:

- 1) Coordinar actores de diversa procedencia y de subsectores diferentes a través de la creación de órganos de coordinación de decisores con competencia en otros ámbitos (cultura, medio ambiente, infraestructuras, entre otros).
- 2) La promoción de plataformas de gestión de destinos en las que participen todos los subsectores
- 3) Impulsar plataformas de trabajo conjunto de los subsectores empresariales (como los clubes de producto o los clusters turísticos).

Por último, el turismo es un fenómeno que está en un proceso de cambio constante. Para poder actuar con una visión estratégica es necesario tener información actualizada y contar con conocimiento experto que pueda ser aplicado por actores diversos. El sector turístico está compuesto, en su mayoría, por pequeñas y medianas empresas. Por lo general, estas

estructuras empresariales no pueden asumir el coste de investigar y producir conocimiento, aunque sean ellas las que tienen el contacto cotidiano con la realidad de la actividad. La propia juventud y dinámica del fenómeno también hace difícil la toma de decisiones públicas o la comprensión del mismo para la ciudadanía. Por todo ello uno de los objetivos clásicos en las políticas turísticas es invertir en investigación y producción de conocimiento, así como ayudar a que se difundan ideas y herramientas que permitan la innovación y mejora. Este tipo de objetivos se concreta en:

- 1) Crear institutos o entidades de investigación y análisis, para tener un conocimiento más preciso del fenómeno turístico y sus cambios
- 2) Generar conocimiento que ayude a la toma de decisiones (nuevas herramientas de gestión, nuevos nichos de mercado)
- 3) Difundir información que ayude a la toma de decisiones (datos de coyuntura de países emisores)
- 4) Apoyar los procesos de innovación del sector.

Estos objetivos se articulan a través de distintos instrumentos (Howlett, 2011). El concepto aplicado a política turística es expuesto en trabajos anteriores por Velasco (2004, 2011). Cualquiera de los objetivos anteriores puede alcanzarse haciendo uso de algunos de los instrumentos que los gobiernos tienen para intervenir en la realidad. No son muchos, pero superan el recurso a la norma, tan habitual cuando se piensa en acción pública. Con intención de lograr modificar una situación actual, enfrentar un problema o aprovechar una oportunidad los gobiernos hacen uso de:

Instrumentos organizativos El entramado institucional es un elemento clave en cualquier política pública. Encontramos tres tipos de organizaciones al servicio de la política turística.

- a) Las estructuras político administrativas tradicionales, que serían las organizaciones públicas con competencias en turismo en sus respectivos espacios territoriales. Son aquellos órganos de la administración tradicional que se dedican al turismo, se rigen por derecho público y suelen tener a su servicio a funcionarios (Ministerios o Secretarías de Estado). Junto a éstas encontramos otras instituciones que buscan establecer espacios de trabajo conjuntos entre actores públicos que intervienen en turismo desde diferentes áreas (caso de

las Comisiones Interministeriales) o entre agentes públicos de distintos niveles competenciales.

b) Las estructuras ejecutivas dependientes, tanto orgánica, como funcional o financieramente, de las anteriores organizaciones. Son organismos públicos autónomos, semi públicos o privados, reconocidos por un gobierno como el órgano competente en algún ámbito concreto de la política turística. En este caso son organizaciones diseñadas para apoyar las decisiones de política turística en ámbitos que, por su naturaleza, requieren de instrumentos más dinámicos. Además de los tradicionales entes dedicados a la promoción, existen otros ejemplos, como organismos dedicados a aumentar la calidad o encargados del desarrollo de tecnologías de la información y comunicación para el sector.

c) Las estructuras de cooperación público – privada son las organizaciones menos desarrolladas, si pensamos en ellas en el contexto de la idea de gobernanza. Aunque existen ya experiencias interesantes y significativas de órganos que reúnen a agentes públicos y privados, son todavía muy singulares. Son organizaciones formalmente independientes que, sin embargo, asumen responsabilidades semejantes a las que hasta ahora ha tenido los decisores públicos. Tienen diseños institucionales muy diferentes según el ámbito de actuación.

Instrumentos programáticos: Los planes y programas elaborados para un territorio o destino concreto son un elemento central de cualquier política turística. Un plan es el conjunto ordenado de acciones y programas que tiene un gobierno determinado y que contiene el proyecto político para el sector turístico. El plan contiene el referente básico y las ideas que liderarán la acción pública en materia de turismo durante un período concreto. Conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento. Los planes son un elemento clave en el análisis de las políticas turísticas y encierran cuestiones de gran interés (Velasco González, 2004).

Contienen la argumentación básica de los decisores públicos sobre el por qué un gobierno interviene y sobre el cómo pretende hacerlo, por lo que se convierten en el instrumento de comunicación de la acción pública, elemento básico en un modelo de Estado en donde la

acción de los poderes públicos ha de argumentarse (Majone, 1997). También permiten inferir la idea básica que el gobierno tiene del turismo, la filosofía de acción y los valores que presidirán las actuaciones que se implantarán.

En un plan se expresan los marcos conceptuales o formas de seleccionar, organizar, interpretar y dotar de sentido a realidades complejas que comparten los principales agentes públicos y privados del ámbito de referencia (Rein y Schön, 1993), es decir, la forma de entender el turismo, sus componentes esenciales, sus problemas, los que tienen solución y los que no. Un plan encierra una realidad compleja de ideas, valores y creencias.

El plan es también un compromiso entre el sector público, el sector privado y los ciudadanos. Es la concreción en un documento de un pacto ideal entre las partes y, como necesita generar consenso, precisa la adhesión intelectual tanto de los analistas, como de los destinatarios finales del mismo. En algunas ocasiones se opta por una actuación general con un menor grado de detalle y en otras se enfoca un asunto específico centrándose en los pormenores. En este segundo tipo de acción también se determinan objetivos, se identifican instrumentos para alcanzarlos y se dota de recursos. En esta ocasión el esfuerzo se centra en un solo asunto de los múltiples que componen la realidad turística.

Los planes de modernización hotelera, a pesar de su nombre, son programas centrados exclusivamente en la reforma de las estructuras de alojamiento envejecidas; el plan para el turismo náutico o idiomático, concentra sus esfuerzos en una sola tipología del turismo. Este tipo de acciones son considerados como un programa. La relación entre un plan y un programa es de escala, “pero la articulación de la acción pública en políticas concretas no es matemática y está condicionada por la propia evolución de los problemas, las ideas y los valores” (Velasco González, 2011: 963).

No es imprescindible la existencia de un plan para que exista una política, siempre y cuando el objetivo de abordar las distintas dimensiones del turismo se cumpla a través de programas específicos diversos.

Instrumentos normativos o de ordenación: Es frecuente que las políticas públicas recurran a los instrumentos normativos. Una de las funciones claves de los Estados es la producción de las normas que regulan diferentes aspectos de las sociedades.

Se entiende por instrumento normativo cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa. Tiene precisamente en su carácter vinculante el rasgo más característico. De hecho, los decisores, en cualquier política pública, han de determinar qué objetivos han de ser alcanzados recurriendo al uso de instrumentos de aplicación obligatoria y cuáles pueden serlo mediante el uso de otros instrumentos de carácter voluntario ligados a la idea de fomento o promoción (Velasco González, 2004). No sólo las leyes o reglamentos son ejemplos típicos, también los estándares de cumplimiento obligatorio (propios de políticas medioambientales o de prestación de servicios, en su caso) podrían considerarse dentro de esta categoría.

Instrumentos financieros: Estos son, por el contrario, instrumentos que no se imponen, sino que tratan de impulsar un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de medidas basadas en el apoyo o fomento de ciertas actividades. Los instrumentos financieros son diferentes tipos de estímulos económicos cuyo objeto es apoyar con recursos directos a la iniciativa privada o del tercer sector. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones. El instrumento financiero suele estar vinculado a un plan o un programa y, desde una perspectiva más general, a los objetivos generales de la política turística.

Instrumentos de mejora del conocimiento: La complejidad de nuestras sociedades actuales hace que, en casi todos los ámbitos de trabajo concreto, se demande de los gobiernos un papel activo en la acumulación de conocimiento y de información y en la articulación de acciones de formación o distribución de aquel (Velasco González, 2011). La política turística siempre ha defendido la necesidad de generar datos relevantes sobre el turismo, la importancia de que se realicen investigaciones en este campo y la voluntad de ser un actor relevante en la construcción de conocimiento turístico. En la mayoría de los casos ésta es

una afirmación puramente retórica, aunque no la única que encontramos en los planes destinados al turismo. Lo cierto es que el apoyo a la investigación básica y aplicada del turismo y la distribución de información a todos aquellos agentes que, por su tamaño o posición, no pueden tener acceso a ella, debería de ser una de las funciones más importantes a asumir por los gobiernos. Consideraremos que estamos ante instrumentos de mejora y difusión de conocimientos cuando los planes o programas se centran en potenciar la I+D, en generar sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones o en distribuir formación sobre cuestiones relacionadas con la política pública concreta.

Instrumentos de comunicación: Otra de las funciones que los gobiernos asumen con mayor frecuencia es la de aprovechar su posición de liderazgo social para concienciar sobre determinados problemas y fortalecer determinados valores. Dentro del sector turístico siempre se instó al gobierno para que hiciera campañas de comunicación que concienciaran sobre la importancia del turismo en el país y mejoraran la percepción social del fenómeno y de la industria.

No todos los instrumentos tienen por qué ser utilizados ni usados al mismo tiempo. Cada instrumento tiene un carácter peculiar y está relacionado con un objetivo específico que puede ser perseguido por un gobierno a través de la política pública de turismo.

Objetivos y destinatarios de la PPT

La política pública de turismo, a través de los instrumentos, se dirige a la totalidad del sector turístico o una parte del mismo (subsector concreto, producto turístico, perfil determinado de turista o temática concreta). En ambos supuestos siempre tienen a todos o a alguno de los siguientes destinatarios:

1. Las propias organizaciones públicas. Es el caso de las reestructuraciones administrativas, la creación de nuevos órganos de decisión o participación, o cualesquiera otras que incidan en moldear la capacidad organizativa de la administración turística.
2. Los actores privados. Hace referencia, principalmente, a los empresarios turísticos a los que se dirigen los planes y programas que apoyan el desarrollo del sector, que

incentivan ciertas actividades turísticas, respecto de otras, que fomentan programas de formación de los empleados turísticos o que ordenan la actividad turística que éstos desarrollan.

3. El consumidor turista. Las acciones públicas dirigidas a este colectivo son, por un lado, las que protegen a este conjunto particular de consumidores mediante sistemas que les garanticen una menor indefensión previa, frente a las grandes empresas, o fórmulas para reclamar a posteriori, en caso de que existan problemas durante su estancia en un entorno diferente al habitual. Por otro lado, constituyen el núcleo central de las acciones de promoción del gobierno.

4. Finalmente existe otro grupo de destinatarios, de contornos más difusos que los anteriores, que podría agruparse en el término “comunidad”. La comunidad sería la sociedad civil del destino. Se busca con ello acercar el nivel implicado al territorio en donde pretende incidir.

4.2.4. Los ámbitos de actuación del gobierno en el contexto del turismo

El principal organizador de las políticas turísticas en la mayoría de los países es el Estado, aunque la función que éste asume con el turismo varía según el sistema político, el grado de desarrollo económico general y del turismo en concreto.

De manera general, el Estado suele intervenir en la actividad turística para: 1) contribuir en la reducción de sus impactos negativos e integrarlo como actividad que apoye el desarrollo sostenible de los destinos; 2) ampliar el nivel de bienestar de la sociedad en general; y 3) salvaguardar el interés general de una actividad que engloba multitud de agentes diferentes y que, a veces, tienen intereses divergentes (Miralbell, 2010). Como vemos, la legitimidad para intervenir por parte del Estado en el turismo viene dada ya que afecta los bienes públicos, la calidad de vida y es un elemento de desarrollo económico (asuntos públicos). Según Velasco (2016), son cuatro las funciones fundamentales del estado en el contexto del turismo: iniciativa política (liderazgo del modelo turístico), coordinación de estructuras administrativas, prioridades en la distribución de recursos y representación de todas las partes interesadas. En todos estos casos, las intervenciones están relacionadas con las

finalidades generales que tiene el Estado (Isuani, 1984) que son asegurar el orden y la armonía social, crear condiciones para el proceso de acumulación (modelo de desarrollo) y obtener apoyo político.

Se puede conceptualizar el Estado como un grupo de funcionarios con sus propias preferencias y capacidades para llevar a cabo las políticas públicas o, desde un punto de vista más estructural, como un conjunto relativamente permanente de instituciones políticas que operan de cara a la sociedad civil (Nordlinger, 1981). El término Estado engloba todo el aparato político y organizativo a través del cual ejerce su poder un gobierno. Incluye los políticos electos, los diversos brazos de la burocracia, los funcionarios públicos nombrados (no electos) y toda una pléyade de normas, reglamentos, leyes, convenciones y políticas por las que se rigen tanto las actuaciones del gobierno, en el sector público, como las del sector privado. Aunque los límites del Estado están cada vez más borrosos en muchas jurisdicciones, ya que, de un tiempo a esta parte, la mayor preocupación parece ser crear asociaciones público- privadas y reducir el grado de intervención del gobierno en la economía, no hay que olvidar que el Estado aún fija el marco regulador dentro del cual se desarrollan las actividades públicas y privadas (Hall, 2009).

Si bien es cierto que los factores económicos internacionales en materia de tipos de cambio, tasas de interés y la confianza de los inversores son cada vez más importantes, el Gobierno ayuda a configurar el marco económico para el turismo, contribuye a cubrir las exigencias que plantea el turismo en términos de infraestructuras y de educación, establece el entorno normativo que han de respetar los negocios y las empresas en sus operaciones y, por último, asume su papel activo en las tareas de promoción y marketing. Además, el turismo puede resultar atractivo para el gobierno, tanto política como económicamente, puesto que ofrece a priori, la posibilidad de dar la impresión de producir, al cabo de poco tiempo, resultados tangibles derivados de la aplicación de las políticas, por ejemplo en aspectos tales como cantidad de visitantes y/o generación de empleo (Hall y Jenkins, 1995).

El gobierno puede desempeñar varios papeles en el contexto del turismo aunque habrá variaciones de un lugar a otro y de un momento a otro. El precursor de la OMT, la Unión

Internacional de Organizaciones oficiales de Turismo (UIOOT: 1974), en su análisis del papel del Estado en el turismo identificó cinco áreas de intervención del sector público en el turismo: la organización y coordinación, planificación, legislación y regulación, el gobierno como empresario (gestión de oferta propia) y el estímulo (donde se incluye la promoción turística). A estas se pueden añadir dos funciones más: la del turismo social y la función más amplia que cumple el gobierno como garante del interés público (Hall: 1994). Pearce (1989) añade el control y la limitación del desarrollo turístico como otra de las funciones que puede asumir el gobierno. Ivars (2019) agrega además las funciones de investigación y conocimiento, mejora de calidad, Capacitación y gestión de crisis.

Políticas turísticas internacionales.

Tabla. 10. Las políticas internacionales de turismo a partir de 1945 hasta el presente.

Período	Características de las políticas turísticas
1945-55	El desmantelamiento y la racionalización de los controles (policía), las aduanas, la moneda y las normas sanitarias que se habían puesto en marcha a raíz de la segunda guerra mundial.
1955-70	Mayor provisión del gobierno de infraestructura turística y en el uso del turismo como instrumento de desarrollo regional.
1985-2000	El uso continuado del turismo como instrumento de desarrollo regional, mayor atención a las cuestiones ambientales, la reducción de la participación directa del gobierno en la provisión de infraestructura turística, un mayor énfasis en el desarrollo de cooperación público-privadas y la autorregulación del sector.
2000 – mediados década del 2010.	El uso continuado del turismo como instrumento de desarrollo regional, centrándose más en el desarrollo de redes, la colaboración y la agrupación. Seguridad y gestión de crisis como nuevas dimensiones de la política turística. Las cuestiones medioambientales como el cambio climático ocupan un lugar destacado, junto con temas más amplios del cambio ambiental global. En los países en desarrollo iniciativas turísticas favor de los pobres son identificados por las organizaciones no gubernamentales como una cuestión política importante. Reducción de las barreras comerciales también importantes. Innovaciones en turismo.

Fuente: Hall, 2008, 45.

En términos de intervención directa, se ha mencionado que el estado tiene un papel fundamental que desempeñar en el turismo a través de una variedad de funciones o ámbitos diferentes. Cada uno de estos aspectos de la intervención del gobierno en el turismo puede influir en la innovación (Cuadro 11).

Tabla 11. Dimensiones innovadoras de los roles del Estado en el turismo.

Ámbitos de actuación	Ejemplos
Coordinación	Se pueden desarrollar nuevas formas de instituciones gubernamentales para proporcionar una mejor transferencia de conocimientos entre los sectores público, privado y no gubernamental. Estos se describen a menudo bajo el término genérico de asociaciones público-privadas
Planificación	Se pueden adoptar nuevas formas de filosofías y prácticas de planificación. Un ejemplo es el desarrollo de enfoques de planificación orientados a las partes interesadas para proporcionar una mejor resolución de problemas. Los modelos de destinos turísticos inteligentes es otro ejemplo.
Legislación y regulación	Implementar nuevos regímenes regulatorios que puedan reducir los costos para la industria o puedan proporcionar nuevas formas de protección regulatoria para los recursos turísticos. Por ejemplo, la regulación puede apoyar el desarrollo de esquemas de comercio de carbono para el sector del transporte
Emprendedor	Desarrollo patrocinado por el estado de nueva infraestructura, como estadios o rutas de transporte. Dichos desarrollos a veces pueden involucrar la propiedad estatal o pueden tomar la forma de subvenciones directas.
Estimulación	Nuevas formas de intervención para desarrollar el turismo, como el apoyo a la transferencia de conocimiento a la industria turística y la fuerza laboral, el desarrollo de clústeres y redes de turismo, o esquemas de financiamiento directo como incentivos fiscales o la provisión de terrenos baratos. Varios esquemas de desarrollo regional de la Unión Europea (UE) buscan estimular el turismo tanto directa como indirectamente mediante el desarrollo de nuevas redes para aprovechar

	el capital intelectual de las áreas periféricas.
Promoción	Nuevas campañas de marketing, estrategias de branding, mercados objetivo o el uso de nuevos canales de distribución.
Turismo social	Aunque no es un papel tan importante del estado como lo fue antes, la provisión de oportunidades turísticas para los grupos desfavorecidos de la sociedad es en sí misma innovadora en algunas jurisdicciones
Protección de intereses	El estado puede encontrar nuevos medios para proporcionar equidad en la toma de decisiones y políticas relacionadas con el turismo.

Fuente: Hall, M & Williams (2008, 92)

Sin embargo, la importancia relativa de estos aspectos varía de una jurisdicción a otra, al igual que su importancia también ha cambiado con el tiempo (como lo son los ámbitos de actuación del gobierno en el contexto del turismo, mencionado párrafos más arriba). El estado también tiene una serie de influencias indirectas en la innovación turística. Esto se refiere no solo a las acciones políticas en otros ámbitos políticos que pueden afectar el turismo de alguna manera (por ejemplo, una decisión de política exterior puede tener una consecuencia no deseada para los flujos de viajes internacionales que crea nuevas oportunidades para las innovaciones o las socava), sino también al contexto estructural general. de arreglos institucionales, cultura política y comportamiento económico. Las influencias estructurales y de agencia combinadas del estado claramente pueden tener un papel importante para los sistemas de innovación en una variedad de escalas (Nelson y Rosenberg 1993; Fuchs y Shapira 2005). Por lo tanto, de la misma manera que la innovación debe entenderse dentro de contextos específicos (Hall, 2008), también debe entenderse la operación del estado, la política y la toma de decisiones con respecto a la innovación.

4.2.5. Coyunturas Críticas y Políticas públicas de turismo.

Un ejemplo central de por qué la historia puede ser crítica desde el punto de vista de la causalidad involucra aseveraciones sobre la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) que son frecuentes en la academia histórico institucional (Collier y Collier, 1991; Ertman, 1996; Hacker, 1998; Shefter, 1977; Huber y Stephens, 2001). El concepto de dependencia de la trayectoria puede ser un término mañoso, sin un significado preciso, pero los mejores académicos institucionalistas históricos refieren a la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político, lo que los economistas llaman procesos de “rendimientos crecientes” (Pierson, 2000). Los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara “los resultados en una coyuntura crítica desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Pierson & Skocpol, 2008,13) . Las coyunturas críticas, son un elemento importante en el institucionalismo histórico, se enfoca en estudiar los momentos que acontecen los cambios institucionales. Se tratan de períodos cortos (o un evento contingente) donde acontecen los cambios institucionales y períodos largos de estabilidad institucional. Es importante estudiar cuando acontecen los cambios institucionales, ya que generalmente las coyunturas criticas constituyen el punto de partida de muchos de los procesos de *path dependence*. (idem).

Los procesos dependientes de la trayectoria tienen características particulares. Pueden ser altamente influidos por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales. Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, sin embargo, es probable que les sea difícil revertir ese curso. Las alternativas políticas que una vez fueron plausibles pueden ser irreversibles. De este modo, los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales. Existen fuertes bases teóricas para creer que procesos que se retroalimentan son prevalentes en la vida política. Una vez que se establecen, los patrones de movilización política, las “reglas del juego” institucionales, e incluso las formas ciudadanas básicas de pensar acerca del mundo político a menudo generarán dinámicas de retroalimentación (Pierson & Skocpol, 2008, 13).

Además de traer nuestra atención hacia las coyunturas críticas o momentos formativos, los argumentos sobre el *path dependence* pueden ayudarnos a comprender la poderosa inercia que caracteriza a muchos aspectos del desarrollo político. Estos argumentos también pueden revigorar el análisis del poder en las relaciones sociales, al mostrarnos cómo las desigualdades de poder, quizás modestas inicialmente, son reforzadas y pueden enraizarse fuertemente en las organizaciones, instituciones y modelos dominantes de comprensión política. Los argumentos sobre el *path dependence* también proporcionan un corrector útil y poderoso contra las tendencias a asumir explicaciones funcionalistas para resultados sociales y políticos importantes. Quizás más relevante, una apreciación de la prevalencia del *path dependence* nos obliga a prestar atención a las dimensiones temporales de los procesos políticos. Destaca el rol de lo que Arthur Stinchcombe ha denominado “causalidad histórica” en la que las dinámicas desatadas por un evento o proceso en un punto en el tiempo se reproducen, incluso en ausencia de la recurrencia del evento o proceso original (Stinchcombe ,1968). La apreciación de la dinámica de rendimientos crecientes es una justificación importante para enfocarse en cuestiones de tiempo y secuencia, lo que constituye una segunda importante justificación teórica para enfocarse en procesos históricos. En procesos dependientes de la trayectoria, el orden de los eventos puede hacer una diferencia fundamental. Los institucionalistas históricos que rastrean amplios patrones de desarrollo político a través de varios países a menudo argumentan que el tiempo y la secuencia de eventos o procesos particulares pueden importar mucho (Gerschenkron, 1962; Kurth, 1979; Shefter, 1977; Ertman, 1997).

Cualquier intelectual que simplemente discuta estas luchas contemporáneas sin conocimiento de la historia que dio forma al terreno de las preferencias y los actores, estará dejando fuera gran parte de la relevancia causal para explicar la política y la hechura de las políticas contemporáneas. Como estos argumentos desarrollados por Ertman y Hacker, muchas proposiciones ofrecidas por los institucionalistas históricos sobre el impacto causal de las secuencias están basadas en afirmaciones sobre procesos de retroalimentación o de rendimientos crecientes (Pierson, 2000). La temporización relativa o la secuencia es

importante porque los procesos de retroalimentación subsecuentes, que tienen lugar en el tiempo, durante la vida política y social, transforman las consecuencias de desarrollos ulteriores. Los argumentos sobre dependencia de la trayectoria y retroalimentación explican por qué y cuándo la secuencia puede ser importante. Los procesos de rendimientos crecientes durante períodos particulares generan irreversibilidades, esencialmente removiendo ciertas opciones del menú subsecuente de posibilidades políticas.

Al mismo tiempo, el foco específico en la secuencia arroja luz sobre cómo los argumentos sobre los procesos dependientes de la trayectoria pueden ser incorporados en afirmaciones sobre el cambio político y la inercia política. Por ejemplo, los procesos dependientes de la trayectoria pueden operar para institucionalizar arreglos políticos específicos que en última instancia son vulnerables ante un evento o proceso emergente en una etapa posterior del desarrollo político (Collier y Collier, 1991; Luebbert, 1991).

La secuenciación importa no sólo para las decisiones colectivas dentro de las legislaturas, sino potencialmente para cualquier proceso social donde la retroalimentación signifique alternativas que se habían dejado de lado y se vuelven crecientemente inalcanzables con el transcurso del tiempo. En los análisis histórico comparados, estos argumentos son frecuentemente aplicados a cambios sociales de gran escala como la democratización (Collier y Collier, 1991; Collier, 1999), la industrialización (Gerschenkron, 1962, Kurth, 1979), la construcción del Estado (Ertman, 1997, Shefter, 1977), o el desarrollo de los estados de bienestar (Huber y Stephens, 2001). Los institucionalistas históricos también emplean argumentos sobre la temporización y secuenciación para centrarse en coyunturas críticas, entendidas como efectos de interacción entre distintas secuencias causales que se unen en determinados puntos del tiempo (Aminzade, 1994; Orren y Skowronek, 1994). La habilidad para identificar y explorar dichas coyunturas es una ventaja considerable de las inclinaciones macroscópicas del institucionalismo histórico

Estos conceptos fueron utilizados por primera vez en el campo del turismo y del análisis de las políticas públicas de turismo por Velasco (2016) cuando estudió la dinámica de la política turística española, en particular al observar si los cambios en el sistema político generaban cambios en la política pública de turismo. Utilizó el enfoque de dependencia de la trayectoria (institucionalismo histórico en ciencias políticas). Según este enfoque, se considera que, en una situación inicial dada, en la que muchos resultados podrían haber sido generalmente posibles, se tomó una decisión determinada. Esa decisión inicial, que podría ser una política pública, supone algunos beneficios para ciertos actores e instituciones. Se entiende que esto resulta en un proceso de retorno creciente que desencadena un mecanismo de retroalimentación positiva. Finalmente, este proceso puede conducir a un único equilibrio que es muy resistente al cambio (Pierson, 2000, 263). Sin embargo, este equilibrio puede romperse si se produce un acontecimiento relevante, acontecimientos que se conocen como coyunturas críticas. Para el caso de estudio de referencia, la autora tomó como momento inicial el primer plan aprobado por el Ministerio de Información y Turismo Español en 1952.

En este caso, una coyuntura crítica la entiende como un acontecimiento político significativo en el sistema político que podría tener un efecto en la política turística (Velasco, 2016a). Durante el período de tiempo de su estudio, observó tres tipos de cambio en el sistema político: un cambio de régimen y un cambio posterior en la estructura constitucional básica; diferentes períodos de gobierno e ideología; y diferentes tipos de gobierno, donde algunos gozaban de una mayoría en el parlamento y otros de una minoría, dependiendo del apoyo de otros grupos presentes en el parlamento español.

Para determinar si algunos de esos cambios significativos pueden considerarse coyunturas críticas con un impacto en la política turística, estudió los cambios dentro de la propia política turística. Para ello se concentró en dos dimensiones del cambio. Una dimensión profunda que se relaciona con las ideas y creencias centrales sobre el tema o el nivel de paradigma y una segunda dimensión que se refiere a cómo abordar los objetivos, o qué instrumentos deben utilizarse. En el caso de la capa de política profunda que se relaciona

con las ideas y creencias básicas con respecto al nivel de tema o paradigma, tomo como indicadores los planes o documentos estratégicos. Un plan es un marco ideológico que permite conocer las ideas de los responsables políticos, cuáles consideran los principales problemas del sector y cuáles son sus respuestas a estos problemas (Majone,1989). Como pieza de análisis, un plan contiene un discurso "capturado" que proporciona una cuenta autorizada del marco de políticas, y que permite el análisis de su idea clave (Fischer, 2003). Un plan o programa es un marco ideológico que contiene las principales ideas, objetivos y metas del gobierno, las descripciones de lo que el gobierno considera problemas principales y las respuestas a estos problemas que considera que deben implementarse. Además, el plan contiene los argumentos políticos que se refieren a los objetivos del Gobierno en el turismo y las principales acciones desarrolladas para alcanzarlos. Denomina al plan como el marco narrativo subyacente de la política turística, o la idea básica del período que implícitamente impulsa todas las decisiones hasta que estas decisiones son reemplazadas por una nueva idea básica (Velasco, 2004).

Por otro lado, observó los cambios de instrumentos que desarrolló cada gobierno para promover la acción. Para ello utilizó los instrumentos de la política pública de turismo como categoría de análisis. Es a partir del uso de los mismos que los gobiernos alcanzan sus objetivos y permiten definir los ámbitos de actuación de la política pública de turismo en un momento y ámbito determinado. Los instrumentos políticos son objeto de deliberación y actividad en todas las fases del proceso político, ya que afectan tanto a la fijación del orden del día como a la formulación de políticas. Además, son objeto de aplicación y evaluación de políticas de toma de decisiones (Eliadis et al., 2005; Howlett et al., 2009).

Algunas de sus conclusiones generales del estudio por parte de su autora, son las siguientes:

- La idea de que el tiempo importa nos ofrece un rico marco explicativo de los fenómenos políticos, muy influidos por decisiones pasadas. Utilizar este enfoque para

analizar la evolución de la política turística, diseñada y aplicada por cualquier gobierno, es una estrategia útil.

- Ni el cambio de gobierno ni las diferencias en las ideologías dominantes se vieron reflejadas en su caso de estudio, en la política turística (Velasco, 2004). Esta situación no fue la que se concluye en otro caso de estudio a nivel país Uruguay (Quintana, 2018).
- La política turística ha evolucionado, sin embargo, lo ha hecho de forma más gradual y de acuerdo con otros tipos de mecanismos que difieren del concepto de coyunturas críticas y cambios radicales.

4.2.6. Las políticas públicas de turismo en la evolución de los destinos.

Según Oriol (2010), es posible identificar diferentes etapas donde el gobierno va desarrollando varias funciones. Distingue entre una primera etapa de formación y desarrollo y otra de consolidación y madurez. En ambos momentos se encuentran intereses, implicaciones y objetivos diferentes por parte de los Estados a la hora de seguir su política turística. La evolución de funciones y objetivos se realiza en proceso de yuxtaposición. Con el avance hacia un nuevo estadio, se asume lo desarrollado en el anterior. Igual ocurre con los argumentos políticos que apoyan las diferentes acciones gubernamentales que se desarrollan.

Velasco (2004), al describir las funciones que asumen los Gobiernos Nacionales en materia de política turística y los objetivos que persiguen, toma un relato genérico de la OCDE (1987) sobre los cambios de papel que el Estado ha asumido en el sistema turístico. Desde ese relato elabora una propuesta que liga las funciones, con los estadios del propio desarrollo turístico, con los objetivos que se proponen los Gobiernos y con la propia argumentación utilizada para defender la existencia de una política turística.

Cuando comienza el despegue de la actividad turística, los Gobiernos asumen una primera función de estímulo de la actividad turística en su territorio. Para ello han de proveer de la

infraestructura pública suficiente para el despegue de la actividad (construcción de carreteras, aeropuertos y puertos, en zonas que habían generado una primera demanda turística) y han de facilitar la construcción de oferta turística. Paralelamente, aceptando un papel de promoción, lideran la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país, convertido en destino, en el exterior. En esta fase de desarrollo de la actividad, cuando el Estado actúa como promotor y estímulo, el Gobierno tiene dos tipos de objetivos: los económicos y los políticos. Entre los objetivos económicos, se plantea el aumentar el ingreso de divisas para beneficiar la balanza de pagos y potenciar un sector que implica la creación de puestos de trabajo y la dinamización de sectores complementarios (los objetivos económicos que se persiguen son meramente desarrollistas). Los objetivos políticos son apoyar el turismo como instrumento para la paz —por el mejor conocimiento de otras culturas— y favorecer el derecho a viajar libremente recogido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

En segundo lugar, y como la propia creación de infraestructuras se convierte en el instrumento básico del diseño de los flujos turísticos, el Estado puede actuar como agente de planificación y canalizar las corrientes turísticas hacia las zonas con menor grado de desarrollo del país. En esta etapa en que el Estado asume funciones de planificador, en la política turística aparecen objetivos relacionados con canalizar los flujos turísticos hacia las zonas más pobres del país o hacia regiones en donde otros sectores e industrias sufren un declive que el turismo podría paliar. La elaboración de instrumentos de planificación, la inversión en construcción de infraestructura básica u otros mecanismos de atracción, como ventajas fiscales para empresas que radicasen su actividad en determinadas áreas, son acciones prototipo de este tipo de objetivos.

En el momento en que el turismo ha alcanzado un grado de desarrollo suficiente comienzan los problemas relacionados con el crecimiento importante de la demanda de cualquier producto, agravado en este caso por las características inherentes a este (es realizado por personas desplazadas fuera de su residencia habitual), y es necesario que se asuma la

función de garantía, regulando, por un lado, la actividad de los subsectores y, por otro, la protección del consumidor. Ahora se trata de proteger a los turistas ante los fraudes y abusos en su estancia, así como de regular diferentes aspectos de la actividad turística (precios y tarifas, sistemas de clasificación del alojamiento, condiciones higiénicas y sanitarias, seguros, regulación de sectores como, por ejemplo, el caso de las agencias de viaje) y los destinos, especialmente aquellos que empiezan a resentirse de una frecuentación elevada. En este sentido, el énfasis ya no se pone sobre la capacidad de crecimiento (la cantidad), sino sobre el aumento del control sobre la actividad y la adaptación a las nuevas condiciones y mejora de los servicios ofrecidos (la calidad). Durante este período, los objetivos se relacionan con la idea de aumentar el control sobre las distintas relaciones que se dan en el sistema turístico.

La propia evolución turística saca a luz los impactos negativos de la actividad tanto medioambientales, como culturales (o el actual concepto de sostenibilidad turística) lo que obliga a asumir el rol de coordinación entre agentes e intereses diversos que comienzan a entrar en conflicto. Desde los años ochenta y noventa hasta la actualidad, con la madurez del sector y las primeras señales de su declive, la política turística ha girado hacia la coordinación de iniciativas encaminadas a mejorar la competitividad y evitar la obsolescencia del sector. Se desencadena un interés por las políticas de reconversión empresarial, de modificación de los procesos de producción, de modernización técnica, de creación de nuevos productos y de formación especializada. La mejora del producto y de la calidad de los destinos y la cooperación entre actores son, actualmente, las tres líneas clave de actuación de la Administración pública (Miralbell :2010)

Por último, los Gobiernos comprenden que su posición peculiar en el sistema turístico les permite desarrollar una función de armonización o de catalizador del potencial turístico del conjunto del país (Keller: 1999). Pero esto sucede en un momento en que se exige a los Estados que se retiren a una posición menos activa en relación con los mercados, se cuestiona qué ocurre si unos Estados apoyan el desarrollo turístico y otros no, o si esto no

puede ser considerado una actividad comercial distorsionante.

En estas dos últimas fases las condiciones del entorno han cambiado y los objetivos no son de crecimiento y desarrollo, sino de adaptación y mejora.

Tabla 12. Funciones y objetivos de la política pública de turismo.

Estímulo	Infraestructura pública. Facilitar la construcción de oferta turística.
Promoción	Lideran la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país.
Planificación	Canalizar las corrientes turísticas hacia zonas de menor grado de desarrollo del país, el turismo como instrumento de desarrollo regional.
Regulación	De la actividad de los subsectores y la protección de los consumidores
Coordinación	Entre agentes e intereses diversos que comienzan a entrar en conflicto
Catalizador	Del potencial turístico del conjunto del país (adaptación y mejora)

Fuente: Velasco (2005)

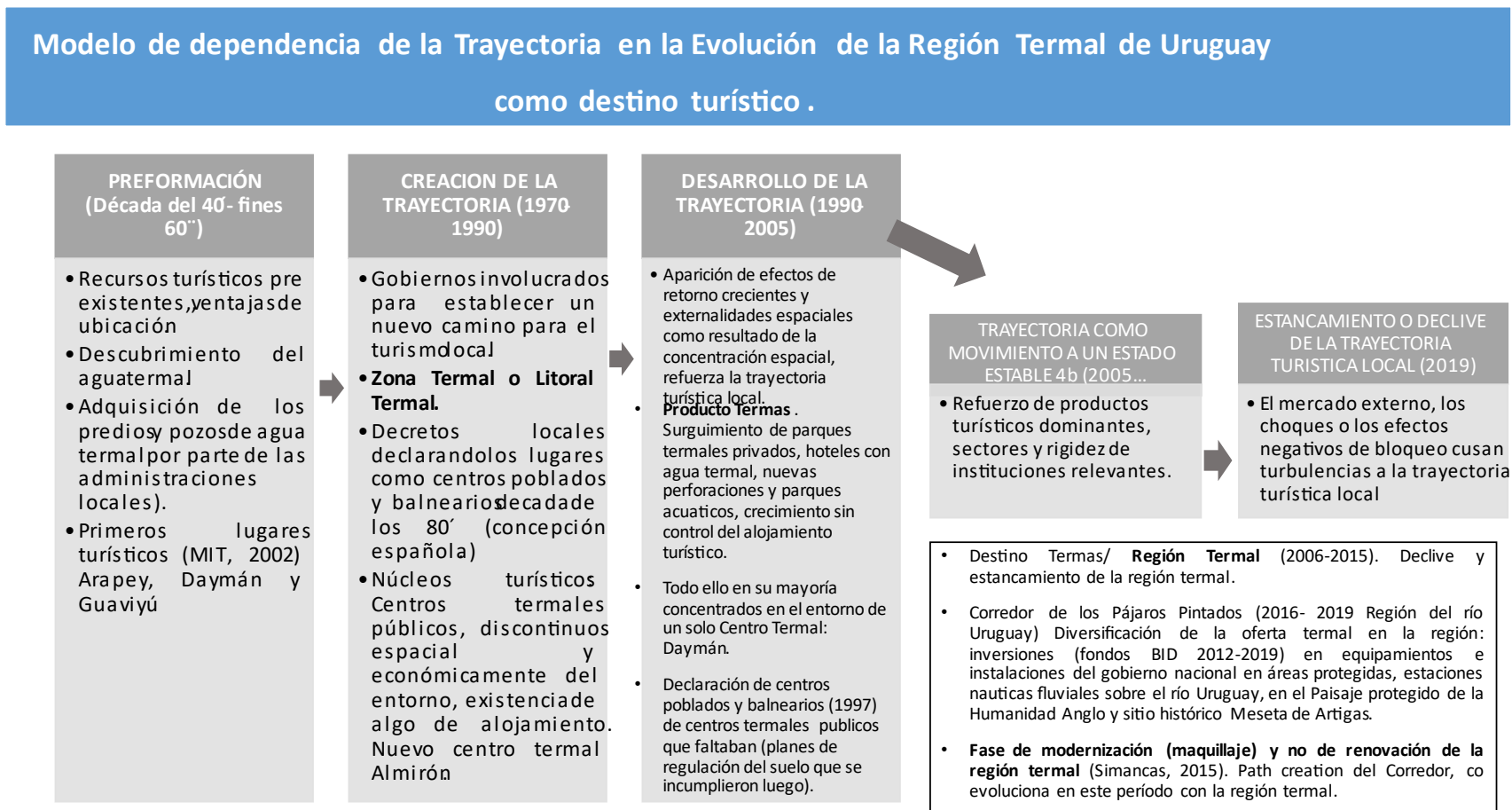
La evolución de funciones y objetivos se realiza en proceso de yuxtaposición. Con el avance hacia un nuevo estadio, se asume lo desarrollado en el anterior. Igual ocurre con los argumentos políticos que apoyan las diferentes acciones gubernamentales que se desarrollan.

PARTE III

RESULTADOS

Para la presentación de los resultados se utiliza la narrativa histórica. El hilo conductor está definido por las etapas o fases definidas en el modelo de dependencia de la trayectoria para la evolución de un destino turístico (Fig. 29). Se describen para cada fase las principales características del contexto, la agencia humana y la trayectoria del destino (modelo CAT adaptado de Sanz-Ibañez y Antón Clavé, 2014). Para cada fase se realiza además un análisis de las políticas públicas de turismo, identificando los principales ámbitos de actuación del gobierno en el contexto del turismo. Los cambios en cada fase están dados por coyunturas críticas, entendidas para este caso con la idea de generaciones de políticas públicas de turismo orientadas a la región termal. Cada una de estas generaciones de políticas públicas de turismo representa un período de acción pública en materia de turismo caracterizado por compartir una idea determinada de qué es el turismo, cuál es el papel del gobierno en su desarrollo y qué posición tiene este respecto de los actores privados (Velasco, 2011).

Figura. 29. Modelo de dependencia de la trayectoria en la EDT de la RT de Uruguay



Fuente: Elaboración propia, inspirado en Ma y Hassink (2013)

CAPÍTULO 5. PREFORMACIÓN (DÉCADA DE 1940- FINES DÉCADA DE LOS SESENTA)

5.1. Contexto: el descubrimiento del agua termal y el “Uruguay país de turismo”

El contexto de pre formación de lo que sería posteriormente la región termal (RT) de Uruguay estuvo marcado fundamentalmente por dos dimensiones. Una de orden internacional, como lo fue la *Segunda Guerra Mundial (SGM)* y sus repercusiones (políticas, económicas y sociales en nuestro país) y posteriormente el crecimiento del turismo a nivel internacional después de la misma (Vera et al, 2007) y sus repercusiones en Uruguay a fines de la década de los sesenta (los préstamos internacionales para la formulación de planes de desarrollo turístico). Una segunda dimensión, de orden más local a nivel país y vinculada a lo turístico, tiene que ver con lo que Da Cunha et al (2012, 21) dieron a conocer como “*la alternativa del turismo en tiempos de cambio*”.

La SGM fue uno de los acontecimientos más importantes para la economía de Uruguay en esos tiempos (Nahum, 199, 121). Los frutos del agro (carne, lana, cueros) se vendieron fluidamente a los países aliados en guerra, a los que un pequeño país como Uruguay sólo podía ayudar materialmente con alimentos y materias primas. Las desgracias ajenas nuevamente favorecieron a Uruguay desde el punto de vista económico con la Guerra de Corea (1950- 1953). La intervención del Estado en la vida económica se renovó con vigor en el período 1947- 1958 (Neobatllista), en donde se dio un paso importante en el área de las nacionalizaciones (compra de servicios públicos en manos de empresas británicas que las vendieron por las deudas acumuladas durante las guerras).

Esta fase transcurre también entre la primera institucionalización nacional del turismo en Uruguay (creación en el año 1933 de la Comisión Nacional de Turismo- CNdT), la restauración del flujo turístico regional después de la caída del presidente Juan Domingo Perón en Argentina en 1955 (quien había prohibido la visita de argentinos a Uruguay unos años antes). A lo largo del periodo, se observan también cambios en el aumento de la

infraestructura de la red de carreteras, incremento de los transportes, desarrollo de la hotelería, por citar algunos ejemplos de los más notorios.

Durante las primeras décadas del siglo veinte del siglo pasado, los proyectos turísticos se concentraron mayoritariamente en la ciudad de Montevideo. El rol del gobierno nacional y municipal en el fomento y la concepción del turismo como "industria" tuvo en José Batlle y Ordóñez¹⁴ uno de los principales exponentes en la materia; confiaba en sus posibilidades y promovía la inversión, sobre todo pública. Durante estas décadas, es posible reconocer el pasaje de una concepción de Montevideo capital turística (con lógica de playa- hotel y casino) a otra que se expresaba en una nueva consigna: "*Uruguay, país de turismo*" (Da Cunha et al, 2012). En ese proceso, se **descubre el agua termal en el noroeste del país en la década de los 40** y se produce además el crecimiento de la zona balnearia (playas) del este de Uruguay. Varios factores dinamizaron estas nuevas concepciones, entre ellos, el modelo turístico que se desarrollaba a nivel mundial y, especialmente, el atractivo que ejercían balnearios regionales como Mar del Plata (Argentina) y Río de Janeiro (Brasil). El otro factor motivador fue la percepción del turismo como un negocio rentable que se integraba sin competir con intereses ya establecidos. La franja costera era un espacio improductivo para el país ganadero y, en cambio, se presentaba como un futuro muy próspero para el turismo, al amparo de los recursos naturales existentes (Da Cunha et al, 2012).

Podría sostenerse que cuando los efectos de la crisis de 1929 llegaron a Uruguay, se profundiza el proyecto de "país de turismo". Este sector de la economía que no competía con las bases económicas tradicionales, podía convertirse en una llave para el crecimiento en tiempos en que el mercado internacional bajaba los precios de los productos ganaderos. En este sentido, durante el periodo estudiado, se retomaron muchos proyectos existentes

¹⁴ José Batlle y Ordóñez fue presidente de Uruguay de 1903- 1907 y 1911- 1915. La época batllista (Nahum, 1999, 73) es reconocida por los historiadores de Uruguay por un período que va desde 1903 hasta 1930. Se caracterizó por una intervención del Estado en la economía, promulgó la ley de 8 horas de trabajo, democracia política basada en el sufragio universal, entre otras.

que ahora encontraron un contexto más favorable para su despliegue. Entre ellos, además del desarrollo del transporte carretero (que se verá más adelante en detalle), se implementó una serie de prospecciones en búsqueda de petróleo en el país (después de la crisis del 29' estaba la idea de autosuficiencia energética). Sin ese impulso, no se hubiese descubierto el agua termal en Uruguay.

El año 1930, aún sin los coletazos más agudos de la crisis mundial de 1929 como los que arribaron poco después, se abrió con la expectativa de un plan de acción organizado en materia de turismo al crearse una comisión, luego transformada en la Comisión Nacional del Turismo (CNdT).

Descubrimiento del agua termal

Un evento contingente o momento catalizador, el descubrimiento de agua termal en la década de 1940, genera la formación de una trayectoria turística para la región del litoral noroeste uruguayo (frontera fluvial con Argentina). La región se encuentra ubicada en la zona noroeste del Uruguay, y se caracterizaba hasta ese entonces por una presencia importante de actividades agrícolas y ganaderas, así como incipientes industrias manufactureras. El agua termal (por gradiente geotérmico) 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 cuarenta y el cincuenta 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 las primeras infraestructuras, equipamientos y generando los primeros lugares turísticos tipológicamente hablando (MIT, 2002). Estas iniciativas iniciales fueron mayoritariamente públicas y llevadas adelante por gobiernos locales

(constituyen una generación de acciones y políticas iniciales). En ese sentido, encontramos en esta fase de preformación iniciativas que permitieron la adquisición de los terrenos donde se emplazarían los futuros centros termales (ubicados en entornos rurales, alejados de los principales centros poblados de los municipios), el manejo y mejora de las primeras perforaciones, la generación de planta turística inicial (moteles y paradores) y los primeros equipamientos e instalaciones turísticas (piscinas con agua termal principalmente).

El origen del agua termal en el primer centro termal Arapey se vincula con las investigaciones realizadas acerca del subsuelo y las posibilidades de existencia de petróleo. La perforación de Arapey es la N°210 del Instituto de Geología y Perforaciones de Uruguay, dispuesta en setiembre de 1935. Este instituto actualmente se denomina Dirección Nacional de Geología y Minería (DINAMIGE). La perforación de Arapey se inició en febrero de 1936, la financiación estuvo a cargo de Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y la ejecución estuvo a cargo del Instituto Geológico del Uruguay (Hidrosud, 1988).

El agua termal emerge a inicios de la década de 1940: “En las primeras horas del día 6 de enero de 1941 surgió el primer chorro de agua termal que se elevaba a 100 ms. y caía en medio del cauce del Arapey” (Campodónico, Da Cunha, 2010, 74). La localidad en la cual emerge el agua termal se denominaba antiguamente Campamento Arapey. El predio rural en donde se proyectaba emplazar la Estación Termal de Arapey era propiedad del Ejército, estaba instalada en esa zona una base militar, un centro militar que controlaba todo el contrabando de esa zona.

Figura 30. Primer pozo y piscina termal de Uruguay (Termas de Arapey, s/f).



Fuente: Oficina de Turismo de Salto (IDS)

Dos décadas después de la perforación realizada, el predio militar se transfiere al Gobierno Departamental de Salto. En 1960 se aprueba la Ley N° 12.794 (22/11/1960) por la cual el Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay reunidos en Asamblea General decretan la transferencia al Gobierno Departamental de Salto del inmueble rural (y sus mejoras) para la formación del centro turístico y estación termal. En el mismo sentido la Intendencia Municipal de Salto el 1° de febrero de 1961 emite la Resolución N°63 que hace referencia a la transferencia al gobierno departamental del inmueble rural mencionado anteriormente, la cual se basa en la Ley 12.794 de 1960. Las primeras modalidades de alojamientos que se construyeron en las Termas del Arapey

fueron los moteles y bungalows. Se estima que a partir de 1945 inician las obras de acondicionamiento y las construcciones en las Termas del Arapey (Lombardo, 2019, 276).

El 6 de agosto de 1971 la Intendencia Municipal de Salto realiza un convenio con la empresa Organización Nacional de Autobuses Sociedad Anónima (Onda S.A.) para la construcción de 12 moteles y un restaurante y parador en una fracción de terreno de 9200 m² propiedad de la Intendencia en la zona de las Termas del Arapey. Cabe señalar que la empresa Onda, además de dedicarse al transporte de pasajeros a nivel nacional, tenía un área de Turismo donde vendía excursiones y viajes dentro del país y fuera del mismo. De esta forma, la Intendencia le otorgó a la empresa la explotación comercial exclusiva del servicio de alojamiento y restauración. La concesión es de carácter gratuito y se realiza por un plazo de 20 años, vencido el mismo, las construcciones y mejoras realizadas pasan a ser de propiedad de la Intendencia Municipal de Salto (Decreto JDS N°5243-970, 3/12/1970; Expediente IMS N° 3501/70). Según lo señalado en un archivo de prensa, el 9 de diciembre de 1973 es la fecha fijada para la inauguración de los moteles y el restaurante construido por Onda S.A. (El Pueblo, 3/12/1973).

Desde la década de 1950 ya existían los primeros alojamientos para los visitantes y según la información disponible en el informe de la OEA (1978) estaban construidas todas las categorías de moteles y bungalós municipales. En esa época la oferta de alojamiento en Termas de Arapey se compone principalmente de moteles y bungalós municipales de diferentes categorías: Moteles “A”, Moteles “B”, Moteles “D”, Moteles “F”, Moteles “H”, Motel colectivo, Bungalows “A”, Bungalows “B” especial, Bungalows “B” y camping. El único alojamiento ofertado por una empresa privada [pero en un predio de propiedad de la Intendencia Municipal de Salto] son los moteles construidos por la empresa Onda S.A. (OEA, 1978).

La otra perforación en el departamento de Salto, Termas de Daymán, fue realizada entre febrero y junio de 1957. Se perforó hasta los 2.300 metros y “un potente chorro de agua caliente afloró en forma inesperada”. La perforación fue realizada por una empresa

norteamericana (The Golyer and Mac Naughton Inc.). Desde ese momento, uno de los entrevistados manifestaba lo siguiente “comenzó el desafío de desarrollar un termalismo que comienza apuntando al uso del agua termal con la construcción de una pileta muy cercana al pozo, y se alimentaba por un caño que tenía como forma de llenado un chorro, con su doble uso, de chorro de presión, y llenado de pileta, frente a una demanda y algunos mitos que tenían virtudes medicinales, terapéuticas y sanadoras; eran visitas de fin de semana o vecinos de la zona; se comienza a desarrollar una estructura edilicia muy primaria con un parador”. Esta realidad fue creciendo a tal punto que en septiembre del año 1971 la Diócesis de Salto donó al Municipio una fracción de campo de 10 hectáreas con construcciones en la primera Sección Judicial, paraje Daymán zona rural, donde luego se emplazaría el parque termal de Daymán. En diciembre de 1979 se realizó una compra-venta con los mismos actores por una fracción de dos hectáreas donde, en la década de los noventa, se instalaría el primer parque acuático de la RT.

Figura 31 Pozo termal y primera pileta en Termas de Dayman (1967)



Fuente: IDS

En el caso de Termas de Guaviyú en el departamento de Paysandú, la perforación 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 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).

Figura 32. Pozo termal Guaviyú



Fuente: Quintana, 2014

Las construcciones de la época eran tan sólo un parador y un par de ranchos que hacían de vivienda y, en un caso, de bar. 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. 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 (Quintana, 2014)

5.2. Agencia Humana y Trayectoria.

Situación del transporte y las vías de comunicación en Uruguay¹⁵

Se destaca como acción del sector privado lo realizado por la principal empresa de Transporte de pasajeros por ese entonces (ONDA), que también realizó inversiones en la RT en alojamientos (Moteles) y Restaurantes.

El desarrollo de los sistemas de transporte es reconocido por la historia, la economía y la sociología como el medio que posibilitó la inserción internacional de los países de América Latina a partir del Siglo XIX. Asimismo, ha generado enfoques críticos que plantean que los primeros medios de transporte - navieros y ferrocarrileros- impulsados generalmente por capitales extranjeros fueron instrumentos que promovieron la dependencia con Europa ya que junto a otros factores restringieron la autonomía nacional (Cardoso y Faletto, 1971,153). Entre las más importantes inversiones extranjeras en servicios en Uruguay durante la segunda mitad del Siglo XIX se destacaron las británicas en el tendido de la red de ferrocarril con la participación estatal de menor escala. El interés por estos estudios se generó fundamentalmente porque ambos medios de comunicación transportaban la mercadería importada y la producción agropecuaria exportable (Campodónico & Da Cunha, 2010)

Sin embargo, el más tardío desarrollo de transporte carretero moderno, sobre la segunda década del Siglo XX, vinculado al traslado de pasajeros y de carga de pequeño porte, por lo tanto, más vinculado al desarrollo de la expansión turística en Uruguay, se iniciaron simultáneamente. Como fue mencionado, en el comienzo del Siglo XX el turismo comenzó a representar una alternativa complementaria a la producción tradicional vinculada a la

¹⁵ Campodónico, Rossana; Cunha, Nelly da La incidencia del transporte en el desarrollo turístico del Uruguay. El caso de ONDA (1935-1980). Estudios y Perspectivas en Turismo, vol. 19, núm. 3, junio, 2010, pp. 422-440. Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos Buenos Aires, Argentina

exportación de materias primas (Da Cunha y Campodónico, 2005). El avance de los transportes marcó el origen de los lugares turísticos, en otras palabras, si no se disponía de medios de comunicación no se conocían los recursos naturales costeros en los que se basaron las primeras propuestas vinculadas al veraneo.

A partir de 1911 el transporte y, en general los medios de comunicación, fueron concebidos como servicios públicos. El gobierno de José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915, denominado en la historiografía nacional como el gobierno batllista) iniciaba el enfrentamiento con los intereses e inversiones extranjeras y, concretamente, con los inversores británicos por la red de ferrocarriles. En este caso, entre los principales argumentos se esgrimía la carestía de este medio de transporte y la extracción de sustanciales ganancias. El historiador Henry Finch (1980) plantea que, ante la imposibilidad del gobierno batllista de adquirir el sistema ferroviario a los ingleses por diversos factores, la única alternativa para enfrentar al “imperio inglés” era obligarlo a competir desarrollando otro sistema de comunicación terrestre.

De los datos aportados por H. Baracchini (1981) sobre la elaboración de planes estatales integrales, sistemas de puertos, de carreteras, de aeropuertos y telecomunicaciones y su financiamiento, es posible hallar algunos mojones fundamentales: uno es el caso de 1928 que significó un real avance de las vías de comunicación; la ley de revalúo del oro de 1935, con la que se destinaron fondos; la Ley Plan de Obras Públicas de 1944, con la emisión de una importante deuda interna; y el Plan de Obras Públicas, de 1965, que significó el comienzo de la coordinación regional mediante la proyección de carreteras transversales (Baracchini, 1981). La sumatoria de planes estatales y la búsqueda de recursos muestran las dificultades en el montaje de un sistema de carreteras que no se basó en una estrategia estatal de largo plazo, sino que fue realizada por tramos que se unían con el paso del tiempo y con la colaboración de empresas de transporte interesadas en la mejora de las condiciones de tránsito.

A los efectos de vincular la lenta construcción de carreteras con la expansión del turismo corresponde una referencia de cómo se fue conformando esta actividad. En Uruguay el turismo receptivo comenzó y se afianzó con el acondicionamiento del extenso entorno costero para turistas, provenientes en su mayoría de Argentina, y para el turismo interno en crecimiento (Campodónico & Da Cunha, 2010). La diversificación se dio en los años 1960 con la incorporación de recursos termales ubicados en el litoral del Río Uruguay en la frontera con Argentina. En este contexto de lenta construcción de vías de comunicación terrestres, pero de acelerada expansión del turismo, surgieron las cooperativas de transporte vinculadas al traslado de pasajeros. Entre ellas, cabe resaltar la creación en 1935 de la Organización Nacional de Autobuses (O.N.D.A) que fue diseñando una estrategia empresarial que de hecho implicó el monopolio del transporte de pasajeros a nivel nacional y regional. Lo que fue complementado con la prestación de servicios turísticos y la construcción y gestión de hospedaje.

La perspectiva que concibe al turismo con una visión integral a nivel del territorio nacional hacía mucho tiempo que se había instalado en el discurso político de la época, siendo su principal línea argumentativa la pertinencia de invertir en otras zonas de potencial riqueza turística mediante la planificación estatal y municipal.

Este posicionamiento se puede analizar en la década de 1950, por ejemplo, en las expresiones vertidas por el representante del Departamento de Colonia, Sr. Alfredo Solares, dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores, ámbito al que pertenecía la Comisión Nacional de Turismo. Solares expresaba que dicho organismo oficial y nacional invertía sus recursos en la zona Este, concretamente en Punta del Este, olvidando a:

[...] importantes zonas de la República que con el apoyo oficial podrán representar poderosos elementos dentro del mapa turístico de la República.” Agregando que las Termas de Arapey eran “un elemento de atracción turística de proporciones excepcionales” pudiendo “constituir un factor para funcionar durante las épocas que no está en actividad el turismo de nuestras playas [...]. Enfáticamente afirmaba que “Hace años que está en el tapete el asunto de las termas de Arapey y nada se ha concretado en forma amplia y con

carácter de planificación integral como corresponde una gestión donde deben intervenir autoridades nacionales, departamentales y entes autónomos, en una forma que se pueda sancionar una ley para ello” (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 1951:335).

Esta iniciativa fue retomada y con planes concretos para efectivizar la idea por la empresa ONDA quien desde el año 1970 comenzó a fundamentar ante las autoridades de la Intendencia Municipal de Salto (IMS) las razones por las cuales un emprendimiento turístico en Termas del Arapey era necesario. En este sentido, se puso a disposición para construir obras de alojamiento turístico del tipo moteles y otras inversiones -restaurante y parador central- en esa zona necesaria para un desarrollo turístico a nivel de todo el país.

El argumento central para realizar este emprendimiento fue el siguiente: “... esas mejoras viales y habitacionales, unidas a su promoción, llevarán a dar un incremento interesante a una novedosa, única y prolongada fuente de turismo, repetimos, nacional e internacional, tan necesitada por nuestro País” (IMS, exp. 2522/71 fs. 9 vta.).

La solicitud fue analizada por la Comisión Administradora de las Termas del Arapey y posteriormente por la Junta Departamental de Salto quien dio su opinión favorable en diciembre de 1970 (IMS, asunto 2121 -12/12/90 fjs. 21). Esto condujo a la firma del convenio entre la IDS y la empresa ONDA el 6 de agosto de 1971. Del texto del mismo deben ser considerados principalmente los artículos 2º, 3º y 5º que refieren a

“... las obras de alojamiento turístico y anexos a construirse en una fracción de terreno de 9.200 metros cuadrados (IMS, asunto 2121 .12/12/90). Se estableció la construcción de doce moteles a destinarse exclusivamente para hospedaje y la respectiva urbanización (Artículo 5 del convenio de 1971). En cuanto a cómo se construiría y a los términos de la concesión, ONDA sería la financiadora aunque la mano de obra sería aportada por la Intendencia Municipal, debiéndose realizar las obras en un plazo de 24 meses a partir de la fecha de comienzo. La empresa sería concesionaria de la explotación comercial del servicio

de alojamiento por un periodo de explotación de veinte años estableciéndose que [...] todas las construcciones y demás mejoras [...] pasarán a ser de exclusiva propiedad de la Intendencia Municipal de Salto, sin tener esta que abonar indemnización alguna” (Artículo 5 del convenio de 1971).

Esta propuesta estaba ligada a la remodelación de la carretera radial entre la Ruta N° 3 y la estación termal de Arapey, para lo cual la empresa había suscrito un convenio anterior al de construcción de moteles el 29 de agosto de 1970. Esta obra era imprescindible para facilitar la entrada de los buses y de los turistas. De ahí la fuerte argumentación que realizó la empresa ante el Ministerio de Obras Públicas: Puede decirse, crudamente, que es un camino que no une a la gran Ruta troncal N° 3 a una estación termal que ya ha demostrado, puede y debe convertirse en una atracción turística del país y con posibilidades de ser de carácter internacional. Dicho camino, por su precaria transitabilidad, separa ambos puntos (IMS, exp. 2522/71 fs.8 y 8 vta.).

El convenio fue planteado como un emprendimiento mixto público y privado que también involucraba en acciones laterales al Gobierno Central. En cuanto a la remodelación de la carretera radial que conectaba con la Ruta 3, la empresa realizó las gestiones para que el financiamiento fuese compartido con los Ministerios de Obras Públicas y Transporte y Comercio y Turismo. Se puede considerar que este emprendimiento generó el impulso de lo que luego se convirtió en zona termal del litoral del Río Uruguay y, al ampliar la oferta tradicional de veraneo, significó el comienzo de una nueva modalidad turística (Campódonico & Da Cunha, 2010)

5.4. Análisis de las políticas públicas de Turismo.

Las respuestas de las administraciones locales: primeras acciones locales

El contexto facilitó, pero las iniciativas iniciales fueron mayoritariamente públicas y llevadas adelante por gobiernos locales (constituyen una generación de acciones y políticas iniciales). En ese sentido, encontramos en esta fase de preformación iniciativas que permitieron la adquisición de los terrenos donde se emplazarían los futuros centros termales (ubicados en entornos rurales, alejados de los principales centros poblados de los municipios), el manejo y mejora de las primeras perforaciones, la generación de planta turística inicial (moteles y paradores) y los primeros equipamientos e instalaciones turísticas (piscinas con agua termal principalmente). Se destaca como acción del sector privado lo realizado por la principal empresa de Transporte de pasajeros por ese entonces (ONDA), que también realizó inversiones en la región en alojamientos (Moteles) y Restaurantes. La demanda se caracterizaba fundamentalmente por locales, provenientes de las localidades cercanas y motivados por la curiosidad que suscitaban las aguas termales y sus supuestas propiedades curativas.

Algunas reflexiones sobre las políticas del gobierno nacional en relación al turismo durante esta fase. Analizando la legislación respecto a los cambios institucionales del turismo en el período 1930 –1967, se pueden señalar que hay dos subperíodos donde ésta fue más abundante: entre 1930-1942, y entre 1953-1958 (Da Cunha et al, 2012). De modo que a partir de esa constatación se puede subdividir el período de la siguiente manera:

La etapa de 1930 a 1942 corresponde a una etapa formativa, donde los distintos intereses en juego pusieron en marcha un organismo de turismo a nivel nacional que recién se consolidó en 1942 triunfando la posición batllista (estatista, pues la comisión pasa a estar formada por cinco miembros elegidos por el Poder Ejecutivo). En estos años el país vivía las consecuencias de la crisis del 29. De ahí, que la legislación muestre la preocupación de los gobiernos por **organizar** el sector turístico y controlar el gasto de la C.N.Tur.

Entre 1930 y 1935 los cambios institucionales parecería que se lograron por consenso: hubo una toma de conciencia por parte de las organizaciones particulares (económicas: de alojamiento, transporte, alimentación y entretenimientos) y del gobierno (políticas: partido de gobierno, presidencia de la República, Poder Legislativo) de la necesidad de instrumentar nuevas instituciones formales. El consenso se refleja en que los citados informes, anteriores a la creación de la Comisión y ya existiendo ésta, concluyen en la necesidad de crear un organismo a nivel nacional que estimule el turismo, y en general proponen cosas muy parecidas (no se contradicen). Lo que significa que en materia de turismo, al igual que en otros aspectos de la política económica, el turismo continuó con el rumbo tomado desde fines de los años 20, a pesar de la oposición del mismo a las medidas económicas del gobierno que antecedió a su dictadura. El estímulo al turismo, iniciado por el Consejo Nacional de Administración, fue continuado por Terra con personas que ya trabajaban en el tema, lo que confirma el acuerdo logrado. Y además se refleja en la amplia participación pública y privada en la comisión (llegó a tener cuarenta y cuatro miembros). Lo que significa que el Estado continuó ampliando sus funciones de empresario, pero aplicando una nueva modalidad: organizaciones creadas por iniciativa estatal con participación del sector privado.

A medida que transcurre el tiempo aquel primer impulso por consenso se fue diluyendo. En varias oportunidades, bajo la presidencia de José Espalter (1935-1938), la C.N.Tur. parece no haber logrado quórum para sesionar, por desinterés de los participantes, a raíz de la poca valoración que el ministro le daba al tema. La relativa prosperidad económica puede haber llevado a una disminución de la presión de las organizaciones particulares sobre el nuevo gobierno (Baldomir 1938-1943), pues éste por decreto del año 1942 redujo el número de miembros de la comisión a cinco que serían designados por el Poder Ejecutivo. Y a partir de ese año prácticamente no se hicieron cambios en cuanto a la organización de la Comisión ni se aportan nuevos recursos. Triunfó la posición estatista.

La etapa de 1943 a 1952 (bajo los gobiernos de Amézaga, luego Berreta y Luis Batlle) no presenta nueva legislación en relación a cambios institucionales del turismo. El batllismo

que se mantiene en el poder ya ha logrado en esta materia lo que se proponía, y la relativa prosperidad económica a raíz de los buenos precios de nuestros rubros exportables durante la Segunda Guerra Mundial y la de Corea, la expansión de la industria y del empleo, la mejora del salario y la elevación general del nivel de vida de la población diluyen su preocupación en tal sentido.

La etapa de 1953 a 1958 (bajo los gobiernos colegiados colorados con mayoría batllista) se caracterizó nuevamente por un gran interés por el turismo. Pues a las dificultades provenientes de la situación Argentina (ya comentadas) se sumó el estancamiento del crecimiento, dado que los buenos precios terminaron al finalizar las guerras, el pequeño mercado interno frenó el desarrollo industrial, etc. De ahí, que la legislación se centre en aportar más fondos a la C.N.Tur. y en controlar sus gastos. Sin embargo, estas medidas no parecen lograrse por consenso, pues si bien ellas pudieron deberse a una nueva presión de las organizaciones particulares dada la crisis económica, no se observa una mayor participación de las mismas (se mantienen cinco miembros y aún más controlados por el Poder Ejecutivo que es quien los nombra y establece su duración en el cargo). La mayoría batllista en el gobierno quiso mantener la institución tal cual estaba. Por otra parte, a la hora de votar nuevas leyes sobre turismo, las discusiones parlamentarias muestran opiniones encontradas, especialmente porque se trataba de votar recursos para la concreción de algunos planes, que en opinión de Fernández y Azzini eran muy buenos, pero da la impresión que no se daban a conocer y eso les quitaba apoyo.

La etapa de 1959 a 1967 (bajo los gobiernos colegiados blancos) no refleja modificaciones en las instituciones en materia de turismo hasta 1967 en que se creó el Ministerio de Transporte, comunicaciones y Turismo. Puede significar que a los blancos les servía la organización de la C.N.Tur. tal cual estaba pues tenían el control de la misma a través del Poder Ejecutivo.

En conclusión, los dos subperíodos nombrados (1930-42 y 1953-58) corresponden a momentos de crisis económicas que provocaron transformaciones en el país. Ello llevó a que algunos individuos a través de sus organizaciones quisieran cambiar las reglas de juego (instituciones) en el ámbito del turismo, porque lo percibían como una de las posibles salidas a dichas crisis. Y presionaron sobre los gobiernos para que tomaran medidas al respecto. A su vez, los gobiernos lo veían como una forma de aliviar la balanza de pagos. Esas presiones se sintieron en la etapa formativa, y una vez consolidada en el poder la posición batllista la organización de la 26 Comisión no fue modificada, incluso en los gobiernos blancos se mantuvo pues lograban el control directo a través del Poder Ejecutivo. La oposición blanca se aprovechó de los mecanismos clientelísticos heredados de los gobiernos colorados.

Además, parecería que se intentó una verdadera política de Estado en el período 1930-1935, donde había un consenso que hizo posible la concreción de algunas medidas muy beneficiosas para el fomento del turismo, pero rápidamente se diluyó, dado los intereses clientelistas que desarrollaron los distintos gobiernos que se sucedieron, no sirviendo la C.N.Tur. de verdadero órgano coordinador de toda la actividad turística.

Algunas reflexiones sobre la obra de la Comisión Nacional de Turismo (CNT).

Analizando la legislación respecto a las obras en materia de turismo en el período 1930 – 1967, se puede señalar que las temáticas que más ocuparon a los hombres del gobierno fueron las relacionadas con el sector entretenimiento (casinos), con el transporte de visitantes al país, y con el alojamiento de los mismos. El interés que despertó por parte del gobierno la habilitación y el control de casinos se debió a que parte de sus ingresos iban a financiar a la C.N.Tur. Además, se veía como un atractivo para los visitantes argentinos, pues no existían casinos en Buenos Aires. Por otra parte consideraron básico que para atraer al turismo había que desarrollar una buena hotelería con sus servicios correspondientes y facilidades a la hora de trasladar a los visitantes al país. Estas disposiciones se pueden distribuir en tres subperíodos:

En el primero (1930-42) las medidas se centraron en fomentar la construcción de hoteles y de paradores; estimular el uso de casas particulares y de camping; declarar zonas de interés turístico; realizar obras públicas (vías férreas, rutas nacionales, aeropuerto, carteles indicadores en rutas nacionales); conservar el patrimonio histórico y cultural; reglamentar servicio de guías - intérpretes; promover los atractivos turísticos (oficinas de información, revistas, folletos, anuncios de radio); habilitar y controlar casinos; y facilitar el ingreso de automóviles de turistas.

En el segundo (1942-58) se dedicaron a la construcción de paradores y su conservación; dar franquicias fiscales a hoteles; subsidiar a hoteles que hagan rebajas en las tarifas a los turistas (1949-53); declarar zonas de interés turístico; facilitar el ingreso de visitantes, especialmente de argentinos y estadounidenses; realizar obras públicas (carteles indicadores en rutas nacionales); conservar patrimonio natural e histórico (es en lo que más se destaca); promover los atractivos turísticos (oficinas de información, revistas, folletos, anuncios de radio, películas); habilitar y controlar casinos; facilitar el ingreso de automóviles de turistas. Es decir, que con algunos hoteles y rutas ya construidos se abocaron a estimular el arribo de visitantes. Sin embargo, continuó siendo deficiente la comunicación entre Buenos Aires y Colonia, siguió sin haber preparación del personal turístico y de la población para abordar el fenómeno del turismo, dejó de editarse la Revista “Turismo en Uruguay”, las películas prácticamente no se publicitaron, y fueron muy pocas las zonas declaradas de interés turístico.

Y en el tercero (1958-67), se abocaron a estimular la construcción de hoteles; subsidiar a la hotelería; fiscalizar las tarifas de los servicios turísticos; declarar zonas de interés turístico; facilitar el ingreso de visitantes, especialmente de brasileños y europeos en general; realizar obras públicas (carteles indicadores en rutas nacionales); reglamentar servicio de guías - intérpretes; promover los atractivos turísticos (oficinas de información, folletos, anuncios de radio, películas); habilitar y controlar casinos; y facilitar el ingreso de automóviles de

turistas. El estímulo hotelero se debe a que la hotelería había decaído en el período de crisis de los primeros años de la década del cincuenta. Pero, siguió sin haber preparación del personal turístico y de la población en general para abordar el fenómeno del turismo, y a pesar de que las películas fueron publicitadas, se gastó mucho en ellas, pudiéndose haber utilizado mejor los recursos.

En conclusión, en los tres subperíodos hubo aciertos y errores, pero las fallas fundamentales en todo el período estuvieron en la poca difusión de la publicidad realizada para dar a conocer al país, y en la nula inversión en educación, fundamentales para atraer turistas y para que una vez que han conocido el país quieran regresar.

Tabla 13. Síntesis CAT fase 1

1)	Preformación de la trayectoria (Década 40- 1967)
Contexto	Crecimiento del turismo después de la 2da GM. Prestamos de organismos internacionales para elaborar planes de desarrollo turístico. Desarrollo carretero y ferroviario en nuestro país. Demanda incipiente, cercana y atraída por la novedad del agua termal y sus supuestas propiedades curativas.
Agencia Humana	Iniciativas públicas locales (adquisición de suelo, generación de primeras infraestructuras, equipamientos, instalaciones y planta turística. ONDA (empresa de Transporte de pasajeros), también realizó inversiones en la región en alojamientos (Moteles) y Restaurantes.
Trayectoria	Descubrimiento del agua termal (en búsqueda de petróleo, agua termal por gradiente geotérmico). Adquisición de los predios y pozos de agua termal por parte de las administraciones locales). Primeros lugares turísticos (categorización MIT, 2002) Arapey, Daymán y Guaviyú.
APPT	Acciones públicas locales

Fuente: elaboración propia.

CAPITULO 6. CREACIÓN DE LA TRAYECTORIA ZONA TERMAL (1970-1990)

6.1. Contexto

El período de la dictadura cívico militar y el desarrollismo: las grandes obras de infraestructuras y los inicios de la planificación indicativa para la región.

El escenario internacional estaba definido por un mundo polarizado, enmarcado en la guerra fría, particularmente por una serie de guerras subsidiarias que buscaba romper con el entonces existente colonialismo. A nivel político, el 27/6/1973 en Uruguay se produjo un golpe militar que dio inicio a la dictadura cívico-militar que se extendió hasta 1984, y el retorno a la vida democrática fue a partir de marzo de 1985. En este período las dictaduras militares se afianzaron en la región, al tiempo que los movimientos guerrilleros de izquierda habían sido prácticamente eliminados. De la misma manera ocurrió con todo espacio democrático, político, sindical y social, en un contexto de persecución que se pone en evidencia con la implementación de la Operación Cóndor en Sudamérica (1970 y 1980), mediante la cual se produjeron secuestros y desapariciones forzadas de personas.

Durante el período dictatorial, la economía se volcó hacia posiciones neoliberales ya una fuerte inversión pública en infraestructura La Inversión Extranjera Directa (ED) fue de 2 millones de dólares, con números negativos (-1) entre 1971 y 1973 y cero en 1974, para recién volver a estabilizarse en 1977 hasta 1980, dado que se registra un cierto incremento. En esta fase se generó pérdida de salario real y el desempleo golpeó a la sociedad uruguaya

En el resto del Cono Sur la situación era bastante similar. en Argentina se afianzaba un gobierno dictatorial instaurado en 1976, que aplicaba las recetas de la Escuela de Chicago-

de la misma manera que en Chile-, lo que provocó la disminución de su participación, de las industrias y, paralelamente, se registraba un incremento de la deuda externa y la desocupación. Por otro lado, en Brasil, si bien la situación económica era diferente, se vio la composición de lo que se llamó el milagro económico brasileño, debido a su crecimiento entre 1969 y 1973, también bajo un gobierno dictatorial que se había instalado en 1964 y que permaneció en el poder hasta 1985. Un fuerte impacto bursátil en 1971 adelantaba en Brasil lo que sería la crisis económica internacional de 1973. Esto condujo a un déficit de la balanza comercial del país y generó altas tasas de desempleo

En cuanto a la economía uruguaya en el período 1974-1981, R. Jacob (2014) sostiene que se dio una importante afluencia de capitales argentinos y su radicación en bienes inmobiliarios, lo que significó que la construcción colaboró en mantener, durante un tiempo, el dinamismo de la economía. Esto se vincula con las decisiones del gobierno uruguayo, que continuaba incentivando las políticas sectoriales. En este sentido, en 1974 se aprobó la Ley de Promoción Industrial N. 14.178 que garantizaba facilidades de crédito y exenciones de impuestos.

El 30 de noviembre de 1980, en Uruguay se plebiscitó una reforma de la Constitución que tenía como objetivo central la continuidad de los militares en el poder. En este contexto se realizó el primer debate televisivo, lo que fue algo más que significativo dado el poco margen con el que contaba la prensa como instrumento opositor al de aquella época. La victoria del No a la reforma constitucional) por el 56,83 % de los votos fue un duro revés para los planes de la dictadura, y esto posibilitó la lenta iniciación de las negociaciones para el retorno a la democracia.

Desde el punto de vista de la economía, la situación no era la mejor para el gobierno dictatorial pues en noviembre de 1982 se produjo una crisis económica importante que fue denominada la crisis de la tablita", cuya consecuencia fue la disparada del precio del dólar y la profundización del deterioro del salario real

En 1984 se realizaron las primeras elecciones luego del golpe de Estado, con varios de los candidatos naturales de los distintos partidos políticos proscriptos Resultó electo presidente Julio María Sanguinetti, del Partido Colorado. En su campaña electoral, entre otros aspectos, había puesto de manifiesto la importancia y la centralidad del Estado para la economía, a la vez que defendía al funcionario público dándole garantías de recuperación de derechos y estabilidad.

A grandes rasgos, la característica de este periodo fue que se encontró una salida a la profunda crisis económica heredada por un país con serios problemas sociales y de pobreza, una sociedad invadida por temores y poco movilizada

La inversión extranjera se inició en 1985 con valores negativos, pasando en 1986 a ser de 37 millones de dólares, y al final del mandato (1990) rondaba los ya millones de dólares, habiendo tenido un pico de 30 millones en 1987

El principal mercado emisor, Argentina, también había retornado a la vida democrática y a partir de 1985 sufrió un importante proceso inflacionario que provocó altas tasas de desempleo, y su máxima expresión fueron los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990.

Los visitantes: demanda mayoritariamente doméstica.

Los visitantes durante esta fase son domésticos principalmente (ver cuadro 14).

Tabla 14. Visitantes anuales a Termas de Arapey y Guaviyú (cifras en número de turistas)

AÑO	TERMAS DE ARAPEY			TERMAS DE GUAVIYÚ			TOTAL			TOTAL TURISMO RECEPTIVO DEL PAÍS
	T. Receptivo	T. Interno	Total	T. Receptivo	T. Interno	Total	T. Receptivo	T. Interno	Total	
1977	6219	19967	26186	1824	10039	11863	8043	30006	38049	787450
1978	6696	21498	28194	1554	8556	10110	8250	30054	38304	823389
1979	8314	21571	29885	3201	14572	17773	11515	36143	47658	1271772
1980	9767	20220	29987	2670	9991	12661	12437	30211	42648	1227086
1981	15356	25789	41145	4182	13127	17309	19538	38916	58454	1074707
1982	13071	21952	35023	3698	11606	15304	16769	33558	50327	786170
1983	13944	24109	38053	3854	12392	16246	17798	36501	54299	797082
1984	19316	31516	50832	4051	12417	16468	23367	43933	67300	1014597
1985	22738	37098	59836	4239	12993	17232	26977	50091	77068	1031373
1986	18592	21721	40313	4967	31762	36729	23559	53483	77042	1148881
1987	15878	28200	44078	4695	13996	18691	20573	42196	62769	1046940

Fuente: Hidrosud SRL, Desarrollo turístico de la actividad termal en el litoral de Uruguay, 1989.

Para Campodónico (2019), “el afianzamiento del consumo turístico no hubiera sido posible sin un previo e importante desarrollo vinculado al transporte y a las comunicaciones....En el caso de Uruguay esto fue facilitado por la mejora de los medios de transporte colectivos y el aumento del parque automotor, así como por una mejor conectividad en las rutas nacionales”

El Turismo receptivo en la región (argentinos principalmente) representaba un 4% (1978), 6,8% (1980) y un 12% (1987) del total de visitantes al país.

6.2 Agencia Humana

Identificamos la creación de la trayectoria zona o litoral termal, con otra coyuntura crítica, que se dio durante un período de generación de planes del gobierno nacional (desde la década de los setenta y hasta finales de los ochenta) orientados hacia la región termal de Uruguay, con una lógica de planificación indicativa, de compensación territorial y en un contexto además marcado por la filosofía del desarrollismo, la presencia de organismos internacionales financiando planes de desarrollo turístico y un período de dictadura cívico militar que se dio en el país (a mitad de la fase desde 1973- 1984). La coyuntura crítica coincide también con la creación de la Dirección Nacional de Turismo (1967). Durante esta fase además a la salida de la dictadura, se crea el Ministerio de Turismo (el turismo adquiere jerarquía ministerial), pero se mantienen las orientaciones políticas del desarrollismo hasta los noventa. El Turismo receptivo en la región (argentinos principalmente) representaba un 4% (1978), 6,8% (1980) y un 12% (1987) del total de visitantes al país.

En ese contexto, una primera generación de políticas públicas de turismo para la región termal las denominaremos de Desarrollismo. 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. 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).

Tabla 15. Programa, planes e instrumentos del gobierno nacional orientados a la RT de Uruguay (1965- 1990).

Año	Programa y/o instrumento de la política pública	Características
1965	CIDE Plan decenal 1965- 1974	Incluye un capítulo sobre la actividad turística, efectúa una propuesta de clasificación de zonas turísticas del país (incluye la zona termal, así la denominan)
1967	Creación de la Dirección Nacional de Turismo (DNT)	Se crea el Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Turismo. La DNT se integra a la órbita de dicho ministerio.
1972	Estudio “Siete pasos para acelerar el turismo en Uruguay (AID) Inversión Departamental- 1er. Entubamiento del pozo de Termas de Guaviyú	Ayuda y mejoramiento a la infraestructura (propuestas)
1974	DNT Ley 14335- Ley de Turismo	La DNT pasa a la órbita del Ministerio de Industria y Energía. Se declara que el turismo es una actividad de interés público, Competencias, Consejo Nac. Turismo, Prestadores de Servicios Turísticos, Zonas de Desarrollo Turístico, Régimen Sancionatorio.
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.
1981	Informe de Asistencia Técnica (OMT), “Los Recursos Termales 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.
1988	El informe de “Hidrosud Sociedad de Consultores”	Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay.

Fuente: Quintana, 2014, 75.

Otro de los ámbitos de actuación fue el de estímulo, principalmente a la generación de infraestructura de apoyo a la actividad turística y durante la dictadura cívico militar en Uruguay (1973- 1984). De acuerdo con Campodónico (2018, 21) “las políticas turísticas durante la dictadura militar estuvieron vinculadas con lo que se denominó las “grandes obras del Estado”...desde el punto de vista turístico, estas obras de infraestructura (puentes internacionales y represa hidroeléctrica) posibilitaron la integración del territorio nacional con Argentina mejorando la conectividad terrestre, facilitando así por esos medios el ingreso de turistas del principal mercado emisor y la posibilidad de consolidar el turismo interno en la zona del litoral del país habilitando también la salida de los turistas nacionales.”

La organización institucional fue otro de los ámbitos de atención durante este período. Primero se crea la Dirección Nacional de Turismo (1967), estando en la órbita del Ministerio de Transporte y Comunicaciones primero, y en el de Industria y Energía posteriormente. En el año 1986 la cartera de turismo adquiere rango Ministerial, es creado el Ministerio de Turismo. En los últimos veinte años previos a la creación del Ministerio de Turismo, se había cambiado en tres oportunidades su institucionalidad. Si bien estos cambios institucionales responden a la idea del turismo como posible solución a la crisis, que podía contribuir a aliviar la balanza de pagos; también estuvieron presentes factores políticos. La creación del Ministerio, permitía demostrar que algo se estaba haciendo con respecto a un problema determinado, e incluso tener una posición más destacada en la agenda política. La burocracia del servicio público es inherentemente conservadora en términos de su enfoque para delinear problemas y el modo preferido de funcionamiento es ir por la reestructuración administrativa junto con la legislación asociada, como forma de acción y cambio (Hall, 1994). Se entiende que esta situación se presentó para el caso. En la misma línea, Velasco (2005:181) plantea que en contextos de transición y de crisis “en la arena turística también los decisores están más orientados a liderar los cambios institucionales que a la elaboración de políticas turísticas “.

La planificación del turismo desde el sector público se presentó en este período de manera indicativa.

En el año 1959 se crea la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) cuyo objetivo principal era realizar una evaluación de la situación del país. De acuerdo al artículo 2.º del decreto de creación se encomendaba a la CIDE *4...] formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se apruebe-* (Garcé, 2002, 47-48).

La peculiaridad de la CIDE radicó en su conformación mediante un llamado a profesores universitarios y profesionales de distintas disciplinas académicas, así como también de diferentes partidos políticos y posicionamientos teóricos. No menor fue el hecho de que el Secretariado Técnico fuera asumido por el contador Enrique Iglesias¹⁶ (Campodónico, 2018, 29). Otro hecho que se vincula con la inclusión en la agenda política de la planificación fue que en agosto de 1961 se realizó la reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA)" en Punta del Este. Allí se suscribió la carta del mismo nombre, y por la cual, se instituían las bases de la Alianza para el Progreso De la ella importa resaltar el objetivo 88, el cual establecía que América Latina debía recibir al cabo de diez años- al menos veinte mil millones de dólares para financiar programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente- (OEA-CIES, 1961, p. 12). Por lo tanto, la planificación se transformó en la forma normal de orientar las políticas públicas y de gobernar la economía (Campodónico, 2018). De acuerdo con esta concepción, resultaba evidente que los países de América Latina debían generar programas de desarrollo a los efectos de obtener la ayuda financiera que establecía la Carta de Punta del Este. La forma de esta solicitud radicaba en pedir la cooperación técnica al Comité tripartito OEA-BID-CEPAL En este sentido, el 12 de

¹⁶ Iglesias es economista y político uruguayo que ha desempeñado varios cargos además del Secretariado de la CIDE. Fue presidente del Banco Central de Uruguay, secretario ejecutivo en CEPAL, ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay y presidente del BID, entre otros cargos

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

En el plan elaborado por la CIDE para periodo 1965-1974 se lo puede considerar el primer ejemplo de planificación en el país y, como tal, incidirá en posteriores decisiones políticas o planes económicos. Contiene un capítulo referido al turismo en el cual se hace una definición de la actividad y su valor para el país, al tiempo que, se establece las zonas que se entienden prioritarias para un futuro desarrollo, entre ellas la zona termal. Esta zona para la CIDE era considerada “una importante región con presencia de fuentes hidrominerales-termales de excepcionales características físico- químicas que están creando ya un tráfico creciente y la consiguiente preparación de la oferta de equipamiento...”

El primer estudio realizado, en donde se incluyen acciones para 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 CICATUR¹⁷-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. Sólo Arapey recibía flujos turísticos propiamente dichos, de cierta envergadura, pero cuya 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 estudiar 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. 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 paisajística. Para el caso de Guaviyú, incrementar paulatinamente los servicios,

¹⁷ El Centro de Investigación y Capacitación Turística (Cicatur) surge en virtud de un acuerdo suscrito el 3 de marzo de 1973 entre la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia de la resolución 39/72 emanada de la VIII Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, celebrada en la ciudad de Bogotá, en el período comprendido entre el 30 de enero y el 8 de febrero de 1973 (Capanegra et al:2012). Este Centro junto con los subcentros de Argentina y Barbados, integro lo que se conocía como el sistema de capacitación y asesoramiento a nivel interamericano, emprendido por el entonces Programa de Desarrollo Turístico de la OEA. La Cicatur tendió a solucionar la falta de capacitación, tanto de los empleados públicos del sector, como profesionales de la actividad en toda América.

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.

Una misión de apoyo sectorial de la Organización Mundial del Turismo (OMT) 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 diagnosticó 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 centro termal.

En lo que refiere a la legislación se destaca en este período la promulgación de la Ley de Turismo (Decreto Ley 14.335 del 23 de diciembre de 1974). 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.

Durante este período se mantiene una hegemonía del sector público (gestión de los centros termales y de alojamientos y paradores). Son pocos hoteles, moteles y paradores privados. Desde el punto de vista tipológico, la región se caracteriza en esta fase por la consolidación de núcleos turísticos (MIT, 2002), denominados Centros o complejos termales públicos, discontinuos espacial y económicamente del entorno, con existencia de algunas modalidades de alojamiento. Durante la década de los ochenta se declaran estos núcleos turísticos como centros poblados y balnearios (concepción e influencia española). También se crea un nuevo centro termal, el cuarto hasta ese momento (Centro termal Almirón).

6.3 Trayectoria.

En el año 1988 por ejemplo, por Decreto de la Junta Departamental de Salto N° 5715 (14/4/1988) se autoriza a la Intendencia Municipal de Salto a crear el centro poblado en Termas del Arapey. Según queda establecido en el decreto, la superficie total de extensión del predio destinado al centro poblado es de 435 hás. 228m², el cual está ubicado en la 8ª sección judicial del departamento de Salto. El 19 de mayo de 1988 (Resolución N° 80), el Intendente de Salto resuelve proceder a la creación del centro poblado en el Paraje Termas del Arapey (Lombardo, 2019). Para el caso del centro Termal Dayman, también en el departamento de Salto, y luego de un proceso de dos décadas para la adquisición del suelo a

la Iglesia, situación que finalmente se concreta en el año 1977 (Decreto N° 47/977, 2/6/1977); la denominación de centro poblado Termas de Dayman se concreta el 15 de enero de 1965 (delimitándose las zonas urbanas y suburbanas, y estableciendo las condiciones necesarias para la edificación destinada a locales comerciales o para la industria según Decreto N° 4626/9965). En el año 1981 por Decreto N° 255/981 (25/6/1981) se designan las zonas urbanas y sub-urbanas del Centro Poblado Termas del Daymán, se establecen las condiciones para el fraccionamiento de tierras en las zonas antedichas establecidas y se establecen los requisitos para las edificaciones en las zonas definidas. Finalmente, en 1988 se designa “zona balnearia” a la zona urbana y sub-urbana adyacente a termas del Daymán (Decreto JDS N° 5716/988, 14/4/88). (Lombardo, 2019).

Para el caso de los centros termales de Paysandú, las declaraciones de centros poblados y balnearios recién se darían en el año 1997. De hecho, la habilitación pública del centro termal almirón se realizó recién en 1974.

Figura 33. Apertura Centro Termal Almirón (1974)



Fuente: Intendencia de Paysandú

La lógica del espacio turístico y la definición y delimitación de la zona termal de Uruguay

La teoría del espacio turístico planteada por Boullón (1985) es la base conceptual y metodológica con la que se elaboró el Plan Desarrollo Turístico de Uruguay (OEA- Cicatur 1978) y posteriormente su ajuste en 1986. Si bien la noción de zonas turísticas ya había sido planteada en planes e informes previos, es con la elaboración de los planes mencionados que se sustenta teóricamente y por primera vez en Uruguay la existencia de una zona turística, y por ende el de zona turística termal.

El espacio turístico es la consecuencia de la presencia y distribución territorial de los atractivos turísticos (Boullón, 1985). Este elemento del patrimonio turístico, más la planta y la infraestructura turísticas, es suficiente para definir el espacio turístico de cualquier país, según este autor. Cuando los técnicos trabajan en la determinación del espacio turístico, lo que hacen es delimitar sobre un mapa, una superficie de dimensiones planas, que es la mejor forma de representar el espacio que interesa a los planificadores físicos. Una de las características físicas de los atractivos turísticos es que, aun cuando se encuentren próximos, sólo excepcionalmente se tocan unos con otros; la otra es que hasta en los países que cuentan con una mayor densidad de atractivos se notan grandes áreas del territorio que carecen de ellos, lo cual acentúa su discontinuidad.

La mejor forma de determinar un espacio turístico según Boullón, es recurrir al método empírico, por cuyo medio se puede observar la distribución territorial de los atractivos turísticos y de la planta, a fin de detectar las agrupaciones y concentraciones que saltan a la vista. De este modo, por medio de un procedimiento sistemático y de la aplicación de las metodologías específicas, se pueden encontrar todos los componentes del espacio turístico que se señalan a continuación, los cuales se han anotado en escala descendente con relación al tamaño de su superficie:

Tabla 16.. Componentes del espacio turístico.

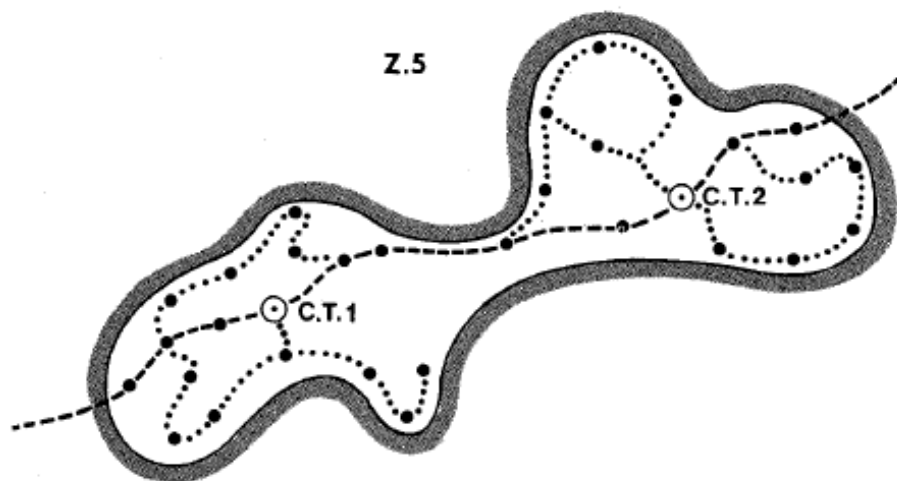
• Zona	• Núcleo
• Área	• Conjunto
• Complejo Turístico	• Corredor
• Centro Turístico	• Corredor de traslado
• Unidad	• Corredor de estadía

Fuente: Boullón, 1985, 66.

La **zona turística** es la unidad mayor de análisis y estructuración del universo espacial turístico de un país. Su superficie es variable, ya que depende de la extensión total de cada territorio nacional y de la forma de distribución de los atractivos turísticos, que son los elementos básicos de tener en cuenta para su delimitación. Para que exista una zona turística debe contar con un número mínimo de diez atractivos turísticos suficientemente próximos, sin importar a qué tipo pertenecen y de qué categoría son. Además de los atractivos turísticos, para funcionar adecuadamente, una zona turística debe contar dentro de su territorio con equipamientos, servicios turísticos y dos o más centros turísticos y estar además provista de una infraestructura de transportes y comunicaciones, que relacione a los principales elementos que la integran entre sí y con otras zonas y elementos del espacio turístico. Si carece de parte o la totalidad de estos últimos requisitos se la debe calificar como zona potencial.

Una vez delimitadas las zonas turísticas, debe analizarse qué papel juega cada una de ellas en relación con el total del espacio turístico, lo cual se hace jerarquizándolas de acuerdo al número, la calidad y la diversidad de sus atractivos.

Figura 34. Estructura de una zona turística

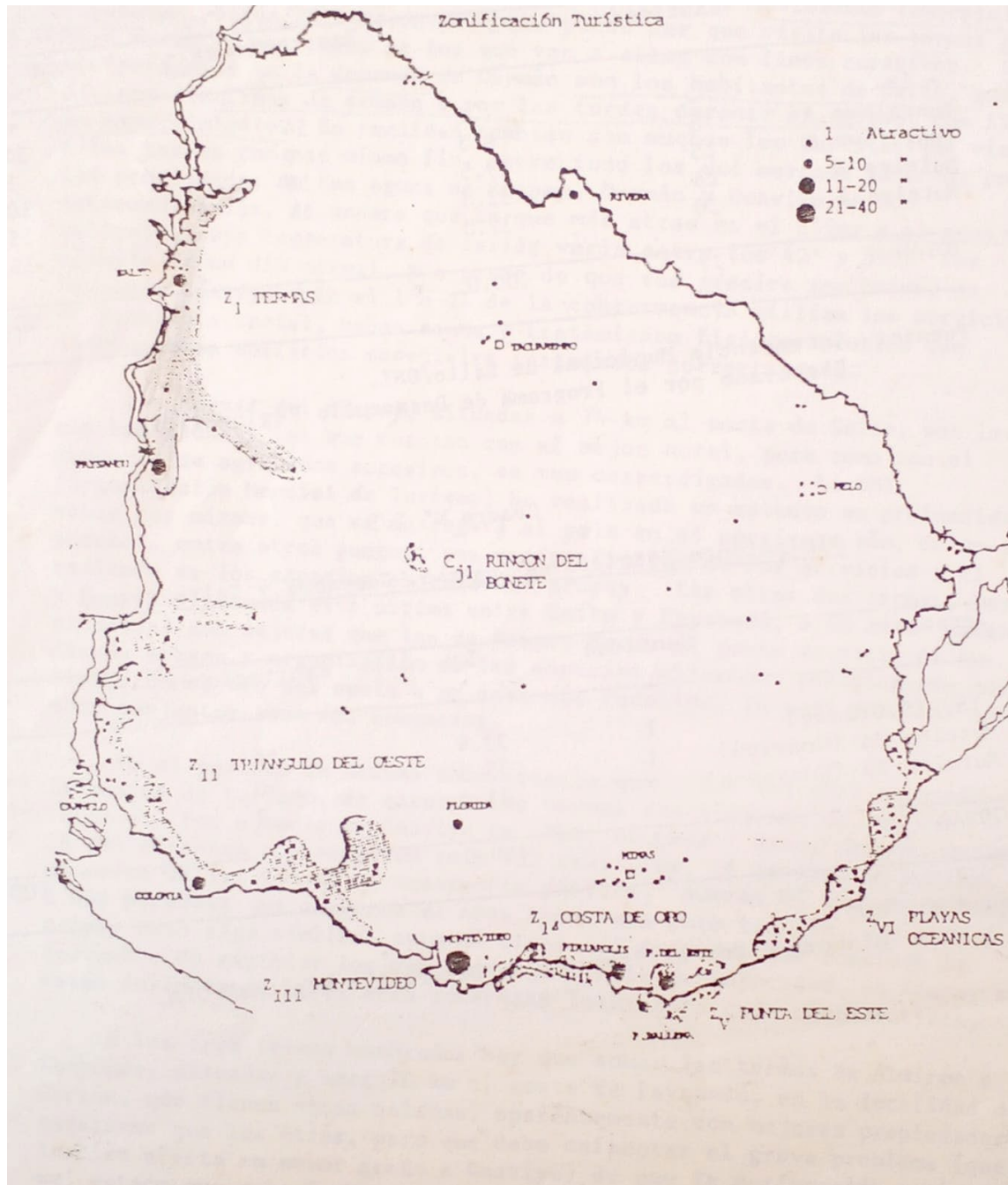


Fuente: Boullón, 1985,68.

La estructura del espacio turístico en la zona termal

El estudio realizado por la OEA en 1978 dividió a nuestro país en base a esa metodología y estableció 6 zonas turísticas (ver Fig. 36) La zona turística I fue denominada Litoral y Termas, las Termas de Arapey fueron clasificadas como Centros Turísticos, mientras que los demás centros termales fueron clasificados como unidades turísticas.

Figura 35. Zonificación turística de Uruguay (1986)



Fuente: OEA- Cicatur, 1978, 1986.

Tabla 17. Alojamiento Hotelero en Salto (1986)

Jerarquía	Cantidad	Habitaciones
1.a	6	288
2ª	1	70
2B	4	103
TOTAL	11	401

Fuente: Programa de Desarrollo Regional OEA

Tabla 18. Alojamiento Hotelero en Daymán (1986)

Jerarquía	Cantidad	Habitaciones
2A	1	28
2B	2	34
TOTAL	11	62

Tabla 19. Alojamiento Hotelero en Arapey (1986)

Jerarquía	Cantidad	Habitaciones
1.a	1	34
Bungalows A	5	9
Bungalows B	15	18
Moteles A	26	26
Moteles B	30	60
TOTAL	77	167

Fuente: Programa de Desarrollo Regional OEA

Tabla 20. Alojamiento Hotelero en Guaviyú, Guayabos(Almirón) y Salto Grande (1986)

Jerarquía	Cantidad	Habitaciones
1.a (Salto Grande)	1	38
Moteles 2ª Guaviyú	1	40
Moteles 2B Guayabos (Almirón)	1	8
TOTAL	3	86

Fuente: Programa de Desarrollo Regional OEA

Los cuadros reflejan el panorama del alojamiento en la zona termal, donde claramente predomina una gestión pública local de los mismos (gobiernos locales como empresarios) y la presencia del tipo alojamiento Moteles o Bunwalows. El total de habitaciones en ese momento en la RT era de 716 (88% ubicadas en los centros termales del departamento de Salto).

Según lo informado en el diario El Pueblo de Salto, en enero de 1980, el primer hotel en la zona termal se concreta en el año 1980 en Termas del Arapey,

“El Hotel logra ser edificado transcurrido 20 años desde las proyecciones y gestiones iniciales realizadas, el cual es construido y de propiedad de Intendencia Municipal de Salto. Los recursos para la construcción del mismo se obtienen en base al préstamo solicitado por el gobierno departamental al Banco de la República Oriental del Uruguay. En el mes de julio de 1979 comienza la construcción del Hotel Termas del Arapey. El 13 de enero de 1980 se anuncia la noticia de las terminaciones de las obras del Hotel que se construye en Termas del Arapey” (*El Pueblo*, 13/1/1980).

Figura 36. Hotel Municipal Termas del Arapey (1979)



Fuente: Álbum Oficina de Turismo de Salto

Figura 37. Moteles Municipales en Termas de Guaviyú (década de los 80)



Fuente: Intendencia de Paysandú

Sobre los centros termales en la zona, los estudios de la OEA y de Boullón (1986, 37) establecían que

“Las termas del Arapey, situadas a 74 km al norte de Salto, son las más conocidas y las que cuentan con el mejor hotel, pero como son el producto de agregados sucesivos, se ven desperdigadas. La OMT (Organización Mundial de Turismo) ha realizado un estudio en profundidad sobre las mismas, que se entregará al país en el corriente año, donde se plantea, entre otros puntos, una reorganización de los servicios y el rediseño de los espacios abiertos de Arapey. Las otras dos termas, Dayman y Guaviyú (situada esta última entre Salto y Paysandú, a 50 km de ambas ciudades) son mejores que las de Arapey desde el

punto de vista de su diseño urbano y organización de los espacios abiertos, posiblemente porque limitaron el uso del suelo a un área más reducida, lo cual permitió que esos conjuntos sean más compactos...A las tres termas nombradas hay que sumar las termas de Almirón a Guayabos, situadas a unos 70 km al oeste de Paysandú, en la localidad de Guichón, que tienen aguas saladas, aparentemente con mejores propiedades curativas que las otras, pero que debe enfrentar el grave problema (que también afecta en menor grado guabiyú) de que la perforación está en tan mal estado que debería hacerse otra...”

También en ese trabajo se hacía referencia a la construcción por entonces, y en las cercanías de la represa Hidroeléctrica de Salto Grande, del Hotel Horacio Quiroga (con 38 habitaciones). En realidad, ese hotel fue construido en principio como un lugar para brindar alojamiento a quienes trabajaron en la construcción de la represa y que quedara luego como destacamento militar de control de la represa y de la frontera. Más adelante se acondicionó como hotel, sumando más habitaciones, se hizo un pozo termal, piscinas, un parque acuático en la década de los noventa, llegando a conformar una zona conocida como Termas de Salto Grande (al norte de la ciudad de Salto en el departamento del mismo nombre).

Como parte de las recomendaciones y estrategia general para la zona termal, se destacan las siguientes:

- Debiera insistirse en que cada localización de la oferta defina su propio perfil para reemplazar la competencia interna por la complementariedad y disponerse medidas para incentivar la participación de la actividad privada en el desarrollo turístico de la zona.
- Dado que la zona “ya ha madurado, debería restringirse la función del Estado como inversionista y como empresario, centrando sus futuras acciones en la administración de las aguas termales y las instalaciones de su propiedad, para asegurarse la supervivencia del recurso básico, pero cuidando que cualquier futura inversión no se realice antes de comprobar su rentabilidad financiera o su necesidad ineludible.

- Para que el propósito de alentar el desarrollo armónico de la zona y la inversión privada, no se frustren. deberían organizaran comités de acción conjunta, que tomando a la zona como una unidad, intenten superar las barreras jurisdiccionales (entre los departamentos de Salto y Paysandú), los límites políticos y los localismos.
- Una de las acciones de corto plazo sería la facilitación del acceso internacional al área de autobuses turísticos charteados, y otra la de unificar la promoción en torno a una imagen común que respalde a cada producto en particular¹⁸.

6.4. Análisis de políticas públicas de turismo.

Analizando la acción pública en turismo en el período 1967 – 1986, se puede señalar que las temáticas que más ocuparon a los hombres del gobierno fueron las relacionadas con la diversión (casinos), con la declaración de monumentos históricos nacionales y con el transporte de visitantes al país. El interés del gobierno por controlar los casinos respondió fundamentalmente a necesidades fiscales, y no tanto a que se viera como un punto de atracción del turismo. El afán por declarar a lugares, construcciones y objetos como monumentos históricos nacionales correspondió más a un interés de perpetuar en la memoria de los uruguayos hechos patrióticos y así justificar su actuación, que a propender a su conservación y promoción. (Díaz Pellicer, 2012). En lo que sí se observa un avance importante es en el transporte de visitantes sobre todo por la construcción de los puentes internacionales sobre el río Uruguay, que facilitaron y agilizaron el traslado de turistas argentinos. Al Estado le correspondió un papel protagónico, pues hubo un cambio de modalidad debido a que el Estado dirigió la actividad turística, pero la inversión fue privada, no estatal, excepto en la construcción de los puentes que tuvo otros fines además del turístico.

¹⁸ Esta acción como se verá más adelante, recién se concretaría a partir de 2005 con lo que fue de llamarse Destino Termas y bajo un concepto de región termal de Uruguay.

Es durante esta fase que la noción de “Uruguay, país turístico” se fue consolidando, como fundamenta Campodónico (2018). A través de políticas turísticas, así como acciones concretas que los diferentes gobiernos fueron implementando en el período de referencia.

Generación de políticas de corte desarrollistas en la restauración democrática 1986- 1990.

En esta etapa de la política turística, del desarrollismo en el retorno democrático (antes de la dictadura y a fines de los sesenta como se comentó párrafos más arriba, el desarrollismo cepalino comenzaba a instalarse en Uruguay), los principales ámbitos de la política pública de turismo son el de Organización (Auto organización) y de Planificación (indicativa).

La primera medida importante tuvo que ver con la creación del Ministerio de Turismo, una nueva institucionalidad para el turismo en nuestro país. Durante los últimos veinte años, el turismo cambió en tres oportunidades su institucionalidad. Para Díaz Pellicer (2012:35), los gobiernos uruguayos desde la creación de la Comisión Nacional de Turismo (1933) hasta la creación del Ministerio de Turismo (1986), crearon nuevas institucionalidades turísticas con la finalidad de aliviar la balanza de pagos en momentos de crisis (el turismo como posible solución a esas crisis).

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 su artículo 83 se crea el Ministerio de Turismo y se convalida su actuación desde el 2 de abril de 1986. Los cometidos y funciones que las leyes y normas reglamentarias asignaban a la Dirección Nacional de Turismo, pasan al Ministerio de Turismo. Se le transfiere además a la nueva secretaría de Estado, el personal de la Dirección Nacional de Turismo, las planillas de cargos, todos los créditos presupuestales correspondiente a dicha Dirección Nacional y los bienes. También se le asigna una partida presupuestal destinada a mobiliario, equipos de oficinas, remodelación de Sede Central y adquisición de vehículos.

En el artículo 84 de dicha ley, se establecen los cometidos que le conciernen al Ministerio de Turismo:

- 1) La política nacional del turismo.
- 2) Las cuestiones atinentes al turismo y lo que se relaciona con ello en materia atribuidas a otros Ministerios.
- 3) Fomento de las industrias del turismo.
- 4) Régimen, coordinación y contralor del turismo.
- 5) Fomento del turismo hacia el país y dentro de él.
- 6) Infraestructura turística.
- 7) Fomento, régimen y registro de hoteles, pensiones y afines, organizaciones promotoras y demás prestadores de servicios turísticos.
- 8) Las cuestiones atinentes a la atención del turista.
- 9) **Zonas turísticas.**
- 10) Congresos, conferencias, cursos, exposiciones, ferias y concursos referentes a su especialidad y promoción y estímulo de su realización.
- 11) Relaciones con los organismos internacionales de su especialidad.

Fuente: Quintana (2018, 42)

El turismo ha pasado a ocupar diferentes posiciones en las estructuras administrativas de los gobiernos en diferentes partes del mundo (Hall:2005). En nuestro país, no ha sido la excepción. No obstante, a las razones económicas que explican generalmente las diferentes posiciones en las estructuras administrativas del turismo, están las razones políticas, relacionadas con perspectivas filosóficas más amplias en relación a la cuestión de cuál es el rol apropiado para el Estado y el individuo dentro de la sociedad (Freestone et. al:2006). Por lo tanto, la ideología tiene efecto práctico en el diseño de las instituciones gubernamentales y sus tareas. Las estructuras de organización que utilizan los gobiernos se desarrollan con el tiempo en relación con una serie de factores (incluyendo filosofías políticas) en cuanto a la función apropiada del Estado, las tradiciones nacionales de la

administración pública, la naturaleza del sistema político y los valores e intereses de la burocracia y el proceso de las políticas (Hall:2005).

Con la restauración democrática, además de los graves problemas institucionales, políticos y de derechos humanos, también nuestro país heredaba de la dictadura militar (1973- 1984) problemas económicos. A la crisis económica derivada del abandono de la tablita (tipos de cambios prefijados) en el año 1982 (provocando la quiebra de cientos de empresas endeudadas en dólares, pues este se disparó de \$13 a \$39 tan solo en dos días), a los resultados negativos cada vez mayores para los sectores productivos, asalariados y pasivos posteriores a la tablita y a la negociación con el Fondo Monetario Internacional (1982- 1984); se sumaban los resultados en materia turística, con caída de la cantidad de visitantes desde el año 1979 (hasta ese momento ese fue el pico de cantidad de visitantes por turismo receptivo en el país).

De manera que la creación del Ministerio de Turismo, si bien pudo haber sido una solución a la crisis económica, también estuvieron presentes factores políticos, vinculados a cuál era la función apropiada del Estado en materia de turismo. Los hechos posteriores a su creación, como los programas desarrollados (planes indicativos) o la creación del programa 002 Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo en la estructura organizacional del Ministerio, son ejemplos de cuál era la mirada, estatista, con respecto al turismo por parte del gobierno. Incluso la idea de darle rango ministerial al turismo venía siendo planteada en informes internacionales (el turismo debía ser implementado por organizaciones sólidas) y aparecía en documentos del propio Ministerio. Por lo tanto, con la recuperación democrática, en un contexto de crisis económica, política y de derechos humanos; la creación del Ministerio permitía demostrar que algo se estaba haciendo con respecto a un problema determinado, e incluso tener una posición más destacada en la agenda política.

Por otra parte, debido a que la burocracia del servicio público es inherentemente conservadora en términos de su enfoque para delinear problemas y el modo preferido de funcionamiento, se va por la reestructuración administrativa junto con la legislación asociada, como forma de acción y cambio (Hall:1994). Situación que entendemos, también

se presentó para el caso. En la misma línea, Velásquez (2005:181) plantea que en contextos de transición y de crisis “*en la arena turística también los decisores están más orientados a liderar los cambios institucionales que a la elaboración de políticas turísticas*”.

La planificación indicativa

Con los avances en el transporte de visitantes sobre todo por la construcción de los puentes internacionales sobre el río Uruguay (la función de estímulo del gobierno), que facilitaron y agilizaron el traslado de turistas argentinos, el gobierno comienza a actuar como agente de planificación y canalizar las corrientes turísticas hacia las zonas con menor grado de desarrollo del país. Estas zonas definidas fueron Montevideo, Colonia y la zona termal. La elaboración de instrumentos de planificación (los diferentes planes y programas indicativos elaborados principalmente para el litoral termal) y el apoyo en mejoras y mantenimiento de Hoteles y Paradores que estaban bajo la órbita del Ministerio de Turismo (Argentino Hotel, Hotel Casino Carmelo, Parador la Coronilla, Parador San Miguel, entre otros), son acciones prototipo de este tipo de objetivos durante este período.

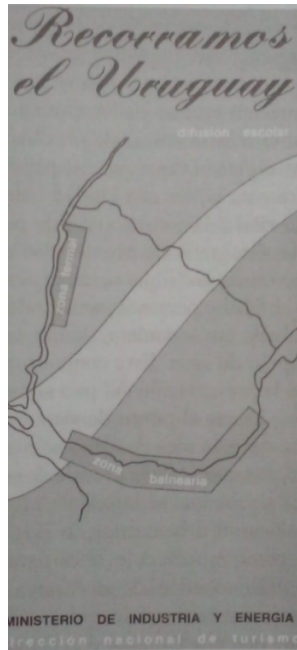
La planificación del turismo desde el sector público se presentó en este período de manera indicativa. El plan de Desarrollo Turístico del Uruguay, elaborado por la OEA- Cicatur para la Dirección Nacional de Turismo en el año 1986, y bajo la coordinación técnica del Arq. Roberto Boullon fue el instrumento utilizado. Este estudio era una actualización del realizado por la misma organización en el año 1978, y que fue el que dio origen a la planificación turística a nivel nacional en nuestro país: el Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (OEA- CICATUR: 1978). En estos informes se encuentran conceptos y metodologías que durante muchos años fueron desarrollados, pulidos y ampliados por planificadores de turismo en América Latina, generando un grupo de intelectuales con prestigio y poder en el campo del saber y del hacer en materia de desarrollo turístico (Gemelli:1986). De hecho, las visiones predominantes en América Latina acerca de los procesos de planificación en las décadas de los sesenta y setenta, fueron profundamente

influenciadas por las actividades de la Cepal, del ILPES y de la acción del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con su programa de préstamos globales de preinversión y asistencia técnica de apoyo a los sistemas nacionales de planificación (Gemelli apud Capanegra 2010:204). El Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (1986) era un plan indicativo, con una estructura de análisis y propuestas centradas en la teoría del espacio turístico de Roberto Boullón. El estudio analizaba el espacio turístico del Uruguay, considerando los atractivos turísticos, la planta turística e infraestructura y como estos factores adoptan en el territorio sus modalidades de localización (zonas turísticas, áreas, corredores, centros turísticos, unidades y conjuntos turísticos). Dentro de la programación de la estrategia de desarrollo turístico elaborada por la OEA- Cicatur, se consideró necesario estudiar en profundidad tres zonas: Termas, Colonia y Montevideo. Estas tres zonas tenían fundamento en el hecho de que no se basaban en atractivos de playa, por lo tanto su estudio en profundidad y posterior definición de estrategias permitirían diversificar la oferta y ampliar la temporada frente a las zonas balnearias. El gobierno al final priorizó el estudio de la zona termal ya que además de diversificar la propuesta de playas y de ampliar la temporada, se encontraba cerca de mercados argentinos, existía de reciente inauguración una conectividad con Argentina a través de los puentes internacionales ya mencionados, y la zona permitía además plantearse objetivos de lógica de compensación territorial (un territorio desfavorecido social y económicamente con respecto a otros). Para ello desarrollo una serie de programas, destacándose el Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay (1988).

En materia de promoción turística se comenzó a fortalecer la promoción del país a través de ferias turísticas internacionales, se creó la figura del Agente Turístico en el Exterior, y se dio inicio con esta experiencia en la Sede de la Embajada en Buenos Aires. También se instrumentó la presencia de representantes del Ministerio que actuaban en el ámbito de las representaciones diplomáticas en Argentina y Brasil.

Se destaca a partir de los setenta la utilización de los **folletos** y de manera más estandarizada por parte del gobierno. Como ya se estaba utilizando el concepto de zona, un ejemplo de ello se puede apreciar en el primer folleto de la DNT, donde se aprecia de forma destacada la zona termal. (Fig. 39)

Figura 38. Folleto de promoción del Uruguay con destaque zona termal



Fuente: Campodónico (2019, 73)

Los objetivos en esta fase de desarrollo de la actividad, el Gobierno se planteó aumentar el ingreso de divisas para beneficiar la balanza de pagos y potenciar un sector que implica la creación de puestos de trabajo y canalizar corrientes turísticas hacia regiones desfavorecidas (los objetivos que se persiguen son desarrollistas). Los destinatarios de la política pública de turismo en esta fase fueron la propia Administración Pública con la creación del Ministerio de Turismo, los turistas con las acciones promocionales emprendidas y la sociedad civil del destino (fundamentalmente de la zonal termal).

Como instrumentos programáticos durante este período, se presenta en el año 1986 el informe “Desarrollo Turístico del Uruguay”, elaborado por la OEA- Cicatur para la

Dirección Nacional de Turismo, y bajo la coordinación técnica de Roberto Boullon. Este estudio es una actualización del realizado por la misma organización en el año 1978, y que fue el que dio origen a la planificación turística a nivel nacional en nuestro país: el Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (OEA- CICATUR, 1978).

La Dirección Nacional de Turismo primero, y luego el Ministerio de Turismo generaron varios estudios sobre la zona termal de Uruguay¹⁹ en la década de los ochenta y con lógica de desarrollo regional (compensación territorial). En el año 1988 se presenta un estudio realizado por Hidrosud Sociedad de Consultores para el Ministerio de Turismo y financiado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay (OPP), que terminó siendo una estrategia específica para la zona de Termas por parte del Ministerio. Ese estudio/estrategia fue el Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay (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 (las zonas de playas en el este, ver Anexo 2). Como valor diferencial a los anteriores estudios, el de Hidrosud profundizó los estudios de la demanda a las termas, así como diagnosticó los caudales de las perforaciones termales. Destacan nuevamente las limitaciones y carencias en la planta turística de los centros termales, a pesar de que en estudios anteriores se habían formulado estudios concretos y completos de prefactibilidad para la ampliación de equipamientos e instalaciones. El programa estableció además una estrategia de especialización para cada terma (cada centro termal tendría un perfil específico).

No se concretaron durante este período instrumentos financieros y como instrumentos de mejora del conocimiento se desarrollaron varios estudios (con consultores internacionales) enfocados en la zona de termas y un informe de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Turismo (Proyecto URU-87-033). Otra medida de mejora del conocimiento fue la que se

¹⁹ Uno de ellos, de mayor relevancia fue el Informe Técnico “Expansión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú” (1985, PNUD- OMT).

tomo con respecto a las encuestas relacionadas con la actividad turística. Concretamente se faculta al Ministerio de Turismo a contratar empresas privadas para la realización de las encuestas si la Dirección de Estadística y Censos no pudiera realizarlas.

Tabla 21. Síntesis CAT fase 2.

2)	Creación de la trayectoria zona termal (1967- 1990)
Contexto	Dictadura civilo militar 1973- 1984. Grandes obras de infraestructura (puentes internacionales con Argentina, Represa Hidroeléctrica Salto Grande y puente internacional). Visitantes domésticos principalmente. Turismo receptivo en la región representaba un 4% (1978), 6,8% (1980) y un 12% (1987) del total de visitantes al país.
Agencia Humana	Dirección Nacional de Turismo (1967)/ Ministerio de Turismo (1986) Planes: Plan Desarrollo turístico de Uruguay (OEA- Cicatur 1978), Informe Asistencia Técnica OMT “Recursos Termales del Uruguay” (1981), Asistencia técnica “Expansión de los complejos termales de Uruguay” (PNUD- OMT 1985), Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (OEA- Cicatur 1986), Programa de Desarrollo Turístico del Litoral Termal (Hidrosud, 1986). Hegemonía del sector público (gestión de los centros termales y de alojamientos y paradores). Pocos hoteles, moteles y paradores privados.
Trayectoria	Zona Termal o Litoral Termal. Decretos locales declarando los lugares como centros poblados y balnearios década de los 80’ (concepción española). Núcleos turísticos: Centros termales públicos, discontinuos espacial y económicamente del entorno, existencia de algo de alojamiento. Nuevo centro termal Almirón.
APPT	Mirada desarrollista. Planificación Indicativa, Organización y Estímulo

Fuente: elaboración propia.

CAPITULO 7. DESARROLLO DE LA TRAYECTORIA PRODUCTO TERMAS (1990- 2005)

7.1. Contexto

En esta década se empezaron a dar importantes cambios regionales, en particular, con la conformación del Mercosur. Este se creó en 1991 integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se presentaba como un instrumento de liberalización económica y tenía por objetivo conformar un mercado común sin barreras arancelarias entre el conjunto de socios. Dentro de las diferentes áreas de trabajo se formó un subgrupo temático vinculado al turismo.

En 1991 se vota y aplica la ley de ajuste fiscal y comienza la ronda Uruguay del General *Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), la cual tenía como meta negociar la política de aranceles y la liberalización de mercados a nivel mundial. El antecedente directo era lo acordado en la Declaración de Punta del Este en 1986. Indirectamente y bajo el gobierno del presidente Carlos Menem en Argentina, este aspecto contribuyó a un tipo de apertura del mercado monetario que se plasmó en la ley de 1991 por la que se estableció la paridad de la moneda argentina con el dólar estadounidense.

Este hecho incidió en el turismo de nuestro país, acentuando una modalidad de desarrollo turístico basada principalmente en lógicas de especulación inmobiliaria (Campodónico, 2019). Tal vez esto haya contribuido con el despegue de otros destinos, en particular, de los balnearios de Colonia y la ciudad de Colonia del Sacramento, los balnearios de Rocha y la zona termal (en particular el centro termal Daymán).

Esta década se inicia con un total de 1.267. 040 visitantes en el país, lo que aún no superaba la cifra de 1979 (1 .272. 000 visitantes). El número de turistas se había mantenido estable por casi dos décadas y comenzó a incrementarse recién a finales de los 90 registrándose, el

récord del siglo en 1997 cuando alcanzó a 2.462532. En 1992, en el Mintur comienza a darse una discusión sobre cómo debía ser el futuro desarrollo del turismo en el país. Esto generó la realización de una serie de seminarios prospectivos a mediados de los noventa que dieron paso a una lógica de zona turística a la de producto turístico.

Si bien esta década estuvo marcada por las políticas neoliberales, paralelamente surgieron diferentes procesos asociativos que determinaron algunas tendencias que se consolidaron en años posteriores. En este sentido, R. Campodónico (2017b) sostiene que, a nivel departamental o local, en el sector turístico comenzaron a surgir nuevos agrupamientos que reunieron a actores públicos y privados en asociaciones o corporaciones. Los primeros fueron la Coordinadora Turística de Salto (1991), la Corporación Rochense de Turismo (1993) y la Corporación Departamental Turística de Colonia (1994), precisamente en tres regiones que comenzaban un proceso de desarrollo turístico importante con una propuesta que se diferenciaba de la tradicional oferta de sol y playa del país.

Los inicios del nuevo siglo fueron complejos. Una crisis económica financiera en la región, primero afectó a Argentina (principal mercado turístico del país), y luego en 2002 a Uruguay. Esto generó problemas externos como la imposibilidad del cumplimiento del pago a los organismos internacionales e internos como desocupación, inflación y miseria.

Tampoco se puede desvincular lo sucedido en el período 1999- 2003 en Uruguay, de otros grandes procesos como el efecto Tequila (1994- 1996). La crisis asiática (1997- 1998) y el default de Rusia y sus implicaciones, primero en Brasil y luego en Argentina (Campodónico et al, 2019, 61).

Contextualizada en términos económico- sociales, el inicio de la década de los 2000 se puede describir de la siguiente manera

“comienza como una crisis de competitividad y de expectativas que derivó en una crisis de confianza y política, golpeando fuertemente al sistema bancario, para luego alcanzar a todo el sistema económico. Esta situación implicó un enfrentamiento entre los actores privados del sector turístico con el gobierno, ya que los primeros argumentaban que estaban en una situación de extrema emergencia que permeaba también a otros sectores del país.” (Campodónico et al, 2019, 61)

El auge de los centros termales en el litoral argentino (competencia para la RT Uruguay).

Luego de más de 50 años de predominancia de los centros termales uruguayos en la cuenca del río Uruguay, en el año 1997 se inaugura el primer parque termal en la provincia argentina de Entre Ríos (desde entonces el crecimiento en cantidad de centros termales en dicha provincia a sido muy grande, más de 10 centros termales se inauguraron posteriormente). Se comentará brevemente la génesis del Centro Termal Federación, el primero y a modo ilustrativo de la competencia para la RT de Uruguay.

El primer pozo termal y posterior parque termal en Argentina sucedió en la localidad de Federación, Provincia de Entre Ríos (RA). La inauguración del Parque en el año 1997 es el resultado de un proceso que se inició cinco años antes. Concretamente, el aprovechamiento del recurso termal tuvo origen con los estudios de prospección impulsados por el gobierno local en el año 1992 para evaluar la existencia de aguas termales bajo el subsuelo, dentro de la zona que abarca el SAG. Este hecho se asocia estrechamente al contexto socioeconómico de crisis que presenta Argentina en general y la zona de la localidad de Federación en particular hacia fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990 (Ramirez, 2011).

Por un lado, las acciones respecto al recurso termal, fueron planteadas por el gobierno municipal como una potencial alternativa a la crisis de la industria maderera que se

encontraba en retroceso y/o funcionando precariamente. Por otro, la aparición del turismo termal en la esfera municipal como opción económica viable se vincula directamente con el reconocimiento de las experiencias turísticas termales que sucedían en las localidades de Daymán; Guaviyú y Arapey, en la República Oriental del Uruguay. Precisamente, en estas localidades relativamente cercanas a Federación, el aprovechamiento del recurso termal con fines turísticos presentaba una larga tradición cuyos inicios se remontan a la década de 1940, convirtiéndose en una actividad económica tradicional (tal como son los aserraderos en Federación), e incluso presentando al "parque termal como el equipamiento especializado difundido en todas las localidades,

Retomando la cronología de hechos, suceden en el año 1992 diversas asambleas donde participan actores de la sociedad civil, que acuerdan buscar una alternativa a la crisis analizando la posibilidad de explotar el recurso termal contemplando las experiencias uruguayas e identificando que determinados aspectos urbanísticos de la ciudad eran propicios para el desarrollo de infraestructura turística. Estas inquietudes fueron plasmadas en un documento y entregadas a las autoridades municipales quienes, luego de realizar nuevas asambleas consultivas, crearon mediante el decreto N° 129/92 la "Comisión Municipal de Aguas Termales cuyo objetivo fue evaluar la existencia del recurso, su factibilidad económica para explotarlo como atractivo y la posterior concreción de la obra de perforación (en el caso que fuera viable y rentable el proyecto). De este modo, el gobierno local decidió utilizar fondos públicos municipales para la realización de los estudios, y contrató a personal especializado de la Secretaria de Minería de la Nación, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y de la Secretaria de Minería de la provincia de San Juan.

Los estudios de prospección confirmaron que existía un 85% de probabilidades de que el recurso termal se encuentre en los subsuelos del acuífero, y en el año. 1994 se efectuó un llamado a licitación para que una empresa privada realice las obras de perforación y, posteriormente, la construcción del parque termal. Frente a este llamado, ninguna empresa se presentó (debido al riesgo que implicaba una perforación y no hallar el recurso) y,

nuevamente el municipio decidió invertir fondos públicos para contratar directamente a la compañía perforadora. En esta etapa, la perforación demandaba grandes sumas financieras y como el municipio no contaba con los recursos, se toma la decisión de pedir un préstamo por 1.200.000 dólares a un organismo privado, teniendo como garante a la provincia de Entre Ríos y como responsables a actores del poder ejecutivo y legislativo local.

El crédito fue otorgado y en el año 1994 se licita la obra, ganando la empresa "BS Austral de la provincia de Santa Fe, que a su vez subcontrata a la empresa brasileña "Acevedo y Travasso" quien realizaría las obras, las cuales comienzan en el mes de abril de 1994. Aquí es importante resaltar que la elección del lugar para la perforación no fue aleatoria ni espontánea, por el contrario, se efectuó planificadamente en un predio municipal ubicado en la periferia de la ciudad cuyos espacios no edificados (pero que contaban con la infraestructura básica esencial: trazado de calles asfaltadas, manzanas con algunas edificaciones, red de gas, agua y electricidad) eran sumamente aptos para la construcción no solo del parque termal, sino también de la infraestructura de hospedajes.

Figura 39. Afloramiento de agua termal en Federación (Argentina)



Fuente: Martínez, Eduardo (2013)

En 1995, ya con el agua surgiendo del pozo, el municipio decide convocar a una nueva licitación para la construcción y concesión del Parque Termal, y nuevamente, ningún actor económico se presenta pese a la seguridad de disponer del recurso para su explotación. Frente a esta inesperada situación, el municipio decide encargarse de la construcción del parque mediante la siguiente estrategia: por un lado, utiliza 300.000 dólares aun disponibles del crédito pedido en 1994 y para obtener nuevos fondos comienza a lotear y vender parcelas en las manzanas contiguas al parque, con el objetivo de, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo de la oferta de hospedaje. (Ramirez, 2011)

De esta manera, logró construirse el parque termal y al momento de su apertura hecho ocurrido el día tres de enero de 1997- contaba con las cuatro piletas del actual sector pasivo, el spa y un comedor. Infraestructura que ampliándose y diversificándose.

Figura 40. Construcción del Parque Termal Federación (Argentina)



Fuente: Martínez, Eduardo (2013)

Para concluir este apartado, es importante mencionar que desde los inicios hasta la actualidad, la totalidad de las obras fueron impulsadas y ejecutadas por el gobierno municipal. Sin embargo, la acción gubernamental liderando y controlando la totalidad del

proceso, surgió debido a la inacción o ausencia de visión del sector privado. En otras palabras, para impulsar el turismo termal, la primera medida tomada por el municipio fue -siempre- convocar al sector privado incluso cuando se obtuvo el recurso (con los respectivos riesgos y costos ya asumidos por el Estado) y fue la falta de respuesta privada, lo que prácticamente no dejó al municipio otra opción que la de controlar y ejecutar el total de acciones.

Figura 41. Imagen aérea del Parque Termal y Acuático Federación



Fuente: Municipalidad de Federación (2019)

Esta situación condujo a una característica distintiva del desarrollo turístico en Federación y es que el Parque es propiedad del municipio, al tiempo que es administrado y gestionado por el mismo, quien así monopoliza la explotación del recurso termal en la localidad. Estas

características estructuraron (y estructuran) el crecimiento y desarrollo del sector turístico definiendo, al mismo tiempo, una singular relación entre lo público y lo privado. Situación que también se dio en la gran mayoría de los parques termales que vinieron a posterioridad en la provincia argentina de Entre Ríos.

7.2 y 7.3. Agencia Humana y Trayectoria.

El proceso de urbanización para el turismo.

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 temporal 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.

Esta situación es la que se ha generado en los centros termales de la RT de Uruguay, sobre todo a partir de las declaraciones como centros poblados (en la fase anterior se realizó para el caso de los centros termales de Salto y durante esta fase en los de Paysandú) y el incumplimiento de los planes y programas definidos en la fase anterior. Vale como ejemplo paradigmático e ilustrativo de la región objeto de estudio (con mayor o menor intensidad en algunos casos) el proceso de urbanización para el turismo del Centro Termal Guaviyú en el departamento de Paysandú (muy similar la situación para el otro centro termal de ese departamento: Termas de Almirón). Estos procesos son los que generarían, como se verá en la siguiente fase, los principales problemas ambientales y de competitividad territorial en la región termal.

Para Quintana (2014), 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 (legislativo local) 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 capítulos anteriores, 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...”.

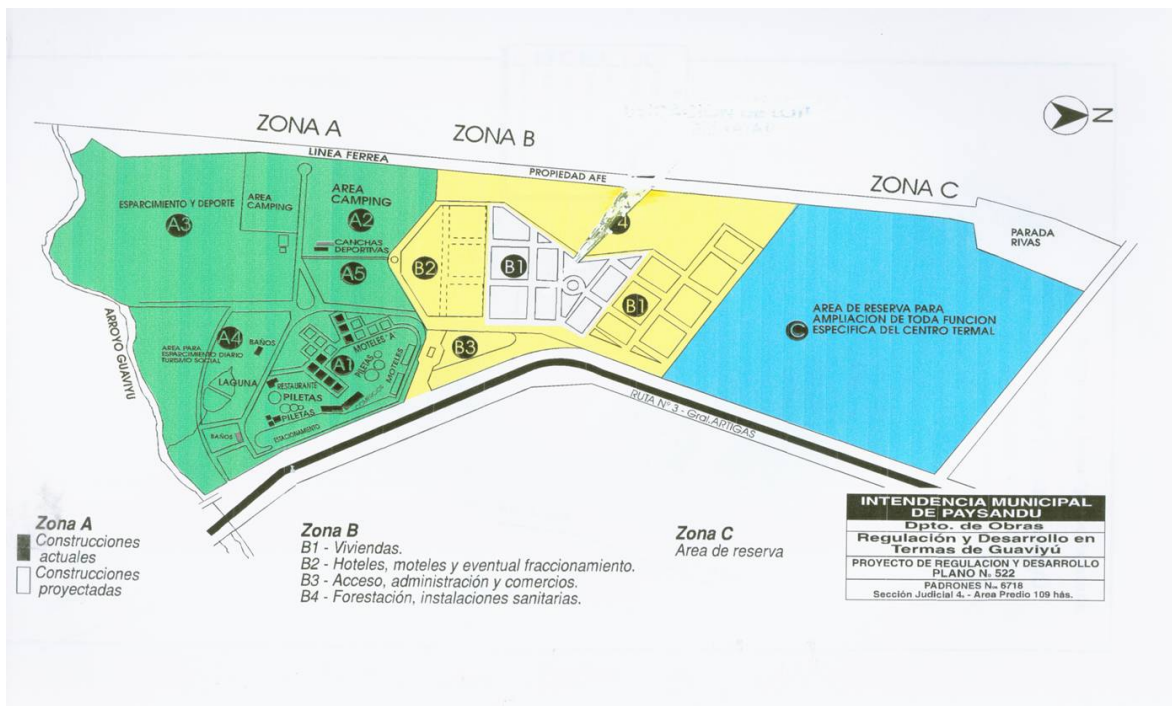
Con esto queda claro que aunque la planificación urbana para los centros termales planteada en el presupuesto del ejercicio 1995 – 2000 de la Dirección de Turismo de Paysandú contempla el objetivo del ordenamiento territorial, es la venta de lotes o parcelas de suelo el factor explicativo de la inserción 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 (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.

Figura 42. Plano Oficial N° 522 de Ordenamiento Territorial (Decreto 2802/97, Junta Departamental de Paysandú).



Fuente: Intendencia 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).

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 (esta situación también se manifiesta en los demás centros termales.) 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, y en los demás centros termales de la región, 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. Por eso durante esta fase identificamos el crecimiento de los procesos de urbanización para el turismo en los centros termales.

El primer Parque acuático de la región y de Uruguay (1996)

“Acuamania”, es el nombre del parque acuático localizado en Termas de Daymán, es el primer parque acuático construido en Uruguay. Esta innovación que se introduce en el centro termal intenta captar un público diferente con respecto al captado hasta el momento, aunque desde prácticamente sus inicios el centro ya contaba con piscina infantil, no estaba orientado a la diversión con los juegos y entretenimientos como los que tiene el parque acuático. El centro termal creado desde sus inicios para atender lo recreativo- pasivo, a

partir del establecimiento de este parque acuático, el agua termal también se utiliza con fines recreativos activos, para atender la demanda de los más jóvenes del grupo familiar.

En el año 1996 la Junta Departamental de Salto autoriza a la Intendencia Municipal de Salto a suscribir un contrato con un Consorcio para el uso de una fracción de terreno de 15.000 m² para la construcción y explotación de un Parque Acuático, el contrato realizado tiene un plazo máximo de 25 años. En el mismo decreto también se autoriza a la Intendencia a proporcionarle al Consorcio hasta 240 m³ de agua termal por día. Según lo establecido, la Intendencia tiene la potestad de gestionar un porcentaje en la venta de las entradas al parque acuático (Decreto N° 5875/96, 3/10/1996).

Figura 43. Parque acuático Acuamania (Termas de Daymán, Salto)



Fuente: <https://www.acuamania.com.uy/atracciones.html>

Presencia de organismos internacionales realizando estudios del SAG (Geopolítica del agua).

A partir del año 2000 se comienza a elaborar el Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní²⁰, cuyo monto ascendía a US\$ 26,7 millones, de los cuales el 50% provenía del *Global Environmental Facility* (GEF). Las naciones del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) iniciaron el proyecto en mayo de 2003, puesto en marcha por el Banco Mundial (BM) y ejecutado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), con apoyo de la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA) y asistencia técnica alemana (BGR). El GEF se involucró desde la preparación detallada del proyecto (en 2000) y continuó prestando apoyo para su implementación, en especial para (a) evaluar los asuntos importantes sobre el desarrollo regional y la gestión del acuífero (b) promover medidas prácticas de protección del acuífero a nivel local a través de cuatro proyectos piloto, y (c) definir un marco legal e institucional apropiados para realizar una gestión transfronteriza transparente del agua subterránea.

Uno de los proyectos pilotos fue el de Concordia (Argentina)- Salto (Uruguay). Es el área de mayor explotación hidrotermal actual y potencial del Acuífero (establecía por entonces el proyecto general) donde se han perforado numerosos pozos profundos. Se ubica a ambos lados del río Uruguay, el que separa a ambos países. Tiene centro en las ciudades de Concordia y de Salto y abarca territorios de la Provincia de Entre Ríos (Argentina) y de los Departamentos de Paysandú, Salto y Artigas (Uruguay). El objetivo del Proyecto era elaborar in situ, desarrollos metodológicos y procesos para la identificación, diseño, implementación y gerenciamiento participativo e instrumentos para la gestión sustentable y protección del Sistema Acuífero Guaraní, en la zona confinada. La experiencia buscaría replicarse y aplicarse en otras áreas similares del SAG.

²⁰ www.sg-guarani.org

Figura 44. Mapa hidrogeológico del Sistema Acuífero Guaraní, con la ubicación de los proyectos piloto de gestión de agua subterránea.



Fuente: www.worldbank.org/en/topic/water

Una de las conclusiones del proyecto piloto, resulta muy interesante ya que a posteriori se desencadenarían una serie de informes técnicos alertando sobre algunos problemas que no se resuelven (ni se han resuelto aún, más allá de algunas acciones aisladas, pero no como una política pública),

“Muchos de los balnearios termales no cuentan aún con gestión adecuada de la demanda y del uso del agua, y por tanto hay necesidad de desarrollar y diseminar en la comunidad prácticas de gestión más eficientes del uso del agua geotérmica, que incluyan: (a) el reciclado, (b) el cultivo de jardines más atractivos, (c) la calefacción de algunos espacios en las instalaciones hoteleras, (d) el reúso y depósito final seguro de los efluentes (en particular si poseen una salinidad elevada), y (e) combinar convenientemente el recurso termal con el agua fría del acuífero somero para usos que no requieran agua caliente. También existe la necesidad apremiante de definir y aplicar buenos criterios estandarizados de diseño, construcción y operación de pozos termales, y evitar así el innecesario ingreso del agua del acuífero somero de baja temperatura y/o la pérdida de la presión artesiana. En forma general, es necesario desarrollar la capacidad para la gestión de los recursos hídrico y geotérmico.” (Foster, S., Kemper, K. y Garduñ, H., 2004, 15)

En particular se destacan aquellos problemas que tienen que ver con el reciclado del agua termal, su utilización para otros proyectos productivos, o como se verá luego el problema de los efluentes termales. Temas aún no resueltos o con acciones aisladas, que generarían en la próxima fase problemas importantes de sostenibilidad para los centros termales de la RT de Uruguay.

Cabe destacar que nuestro país en el momento que se estaba diseñando el proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní, el mismo año (2000) aprueba el decreto 214/000 “Plan de Gestión del Acuífero Infra basáltico guaraní en territorio de la República Oriental del Uruguay”. Es interesante ver en la propia norma porque surge la misma:

Resultando:

I) Que el referido cuerpo normativo establece que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas es el órgano competente para formular la política nacional de aguas, pudiendo supervisar, vigilar y regular, de acuerdo con los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo, todas las actividades y obras públicas o privadas relativas, al estudio, captación, uso, conservación y evacuación de las aguas, tanto del dominio público como del privado.

*II) Que la Dirección Nacional de Hidrografía ha realizado estudios del (A.I.G.) Acuífero Infrabasáltico Guaraní que derivaron en la *Propuesta de Metodología de Control para el ordenamiento del Uso del Acuífero Termal Guaraní en Uruguay*.*

III) Que discutido dicho documento con los usuarios públicos y privados del recurso, se ha alcanzado un razonable consenso sobre la necesidad de su aplicación.

CONSIDERANDO:

I) Que en los Artículos 46 y 51 del Decreto Ley No. 14.859

Código de Aguas, se encuentra prevista la reglamentación para la búsqueda de aguas subterráneas, para las perforaciones y excavaciones del subsuelo para su alumbramiento, para la instalación de maquinarias y equipos, para extraerlas y elevarlas, para la construcción de las obras que ello requiera y para la determinación de las distancias mínimas que deberán guardarse para ejecutar nuevos pozos artesianos, socavones o galerías, teniendo en cuenta la zona en la que se practicaren, la naturaleza de los terrenos y que, como consecuencia de las obras o labores, no se produzca contaminación o perjuicio a las napas acuíferas, ni se deriven o distraigan aguas públicas de su corriente natural, ni se causen daños a terceros.

II) Que en el Artículo 54 del citado Decreto Ley se encuentra prevista la reglamentación para los plazos en que caducarán las autorizaciones, permisos o concesiones para la búsqueda, alumbramiento y uso de aguas subterráneas por inacción de los interesados.

III) Que de los informes técnicos surge que el (A.I.G.) Acuífero Infrabasáltico Guaraní es parte de un acuífero compartido con otros tres países vecinos, siendo un recurso frágil, vulnerable y de considerable valor económico y social, con una demanda de uso creciente.

IV) Que el notorio incremento de solicitudes para efectuar perforaciones a los efectos de utilizar el (A.I.G.) Acuífero Infrabasáltico Guaraní en la zona litoral oeste del país, para el desarrollo de complejos turísticos y otros usos, hace necesario reglamentar su gestión y utilización para lograr una explotación racional y sustentable.

De la misma se desprende, entre otros temas, el creciente interés y las solicitudes de perforaciones que se estaban generando en la región, por lo que lleva a reglamentar en relación a permisos de extracción, usos, controles, se crea una junta asesora y la necesidad de realizarse audiencias públicas previa autorización de nuevas perforaciones, etc. Se destaca también la mirada que se tuvo, con respecto a considerar las características del SAG (involucra a 4 países), aunque sólo aplica la norma a Uruguay, es una invitación a los demás países a transitar el mismo camino. De hecho, el proyecto luego ejecutado por el BM y la OEA, plantea en su componente II:

Componente II²¹: Desarrollo e instrumentación conjunta de un Marco de Gestión para el Sistema Acuífero Guaraní.

Tal cual ha sido resaltado en la introducción, este componente constituye el núcleo del proyecto, con los otros componentes alimentándolo. El objetivo de este componente es desarrollar un marco para la gestión coordinada (en materia técnica, institucional, financiera y legal) del SAG, tomando en cuenta los principios del desarrollo sostenible integrado, los problemas y el potencial del SAG y las inquietudes en cuanto a la protección ambiental. Este marco será establecido por medio de un Programa de Acciones Estratégicas (PAE) a ser ejecutado en la región del SAG. El PAE articulará, de manera

²¹ www.sg-guarani.org

lógica e integrada, tanto en términos de espacio como de tiempo, las principales líneas de acción necesarias para cumplir con el objetivo del proyecto a largo plazo.

Si bien esta norma conjunta no se consigue, si por ejemplo en la provincia de Entre Ríos (Argentina), se implementa una normativa en la misma línea de protección del recurso, es la ley provincial N° 9678, promulgada el 26 de febrero de 2006. En su artículo primero establece:

Constituye el objeto de la presente Ley establecer el marco regulatorio del manejo de los recursos termales que se gestionen con fines terapéuticos, medicinales, recreativos y/o turísticos, cuyo lugar de alumbramiento se sitúe dentro de la jurisdicción provincial; definir los lineamientos de política general en esta materia y crear un órgano específico, que será su Autoridad de Aplicación. Su alcance incluye tanto el estudio como la planificación de su uso, su exploración y explotación; la determinación del tratamiento y disposición de los recursos termales residuales del aprovechamiento, así como también la ordenación, fomento y promoción de la actividad termal en la Provincia de Entre Ríos.

Como corolario del decreto 214/000 “Plan de Gestión del Acuífero Infra basáltico guaraní en territorio de la República Oriental del Uruguay”, e incluso como una recomendación que ya se estaba gestando en el proyecto piloto del SAG, en el año 2004 se promulga en nuestro país el Dec. 86/04 relativo a “Normas técnicas de construcción de pozos perforados para captación de agua subterránea”. Se daba otro paso más en materia de protección del recurso, quedaba aún por saldar, por ejemplo, el tema de los efluentes del agua termal, que en el caso uruguayo, podrá imaginarse el lector el aspecto ambiental negativo que genera más de medio siglo de vertidos de agua termal en los arroyos cercanos a cada centro termal (con presencia de cloro por el tema de limpieza de piletas, más el agregado de aceites de los protectores solares que utilizan los usuarios, etc).

7.4 Análisis de políticas públicas

La generación de políticas públicas de corte neoliberal (descentralización neoliberal)

La fase de desarrollo de la trayectoria se identifica plenamente con la idea de producto turístico, en este caso el producto termal. Se deja de lado la mirada de territorio que se tenía sobre la región (zona termal). Es una época de implementación de políticas neoliberales en la región y en el país. La cuestión de menos estado mejor, en los hechos se vio una fuerte intervención del estado a través de normativas que facilitaron principalmente la inversión privada. La región termal creció en inversiones en alojamiento, parques termales privados y en cantidad de visitantes. Ese contexto favoreció y fue aprovechado por actores privados locales y externos que generó la retroalimentación positiva (y rendimientos crecientes) de la región (desarrollo de la trayectoria).

Un fuerte crecimiento del turismo interno acompañó el crecimiento del turismo receptivo, mayoritariamente de argentinos. En el año 2001 se produce el pico de cantidad de visitantes a la región. La cantidad de visitantes por turismo receptivo ese año representó 16% del total de visitas al país, que se vio afectada posteriormente por el inicio de la recesión económica en Argentina a finales del 2001. Comienza a consolidarse también un perfil de la demanda más específico: familias con niños, parejas y grupos de adultos mayores. Durante este período se produce la irrupción de los primeros Centros Termales en Argentina (competencia para la región termal de Uruguay), el conflicto con Argentina por instalación de la papelera Botnia²² y posterior corte de los puentes internacionales. Organismos internacionales como el Banco Mundial, por ejemplo, desembarcan en la región para realizar estudios sobre el Sistema Acuífero Guaraní (de donde surge el agua termal y una de

²² *Oy Metsa- Botnia* (Botnia) construyó en la localidad de Fray Bentos, Departamento de Río Negro (al sur de Salto y Paysandú y con presencia también de un puente internacional con Argentina). Una planta de celulosa con producción dirigida al mercado internacional. La inversión de un monto de 933 millones de dólares, incluyendo el propio trabajo de construcción de la planta y actividades conexas logísticas, de producción y transporte (Leal y Rundie, 2015)

las reservas de agua dulce más importante del mundo). Comienza la geopolítica del agua en la región.

En relación a las políticas públicas orientadas a la región, podemos hablar de una generación de políticas públicas de corte de descentralización neoliberal, y abarcan desde la década de los noventa hasta mediados del dos mil. 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 sub nacionales (lógica de descentralización en un modelo neoliberal).

La fase del neoliberalismo en la política pública de turismo en Uruguay (Quintana, 2016), corresponde a los tres períodos de gobierno comprendidos entre 1990 y 2005. Con la consagración del neoliberalismo como paradigma económico y político, se asiste en los noventa en Uruguay, como en muchos países latinoamericanos, a una fase de transición de un Estado interventor a un Estado socio del mercado. El neoliberalismo, que se originó a fines de los sesenta y se construyó en nuestro país con la dictadura en una primera etapa, se profundizó y armó definitivamente en la década de los noventa (Olesker, 2009).

Una de las maneras que los gobiernos utilizan para estimular el turismo, es a través de los incentivos financieros, tales como préstamos a bajo interés o las deducciones en la amortización de capitales. La provisión de incentivos financieros para el turismo por parte del gobierno central indica no sólo una mayor atención por parte del gobierno al potencial

del turismo de generar empleo y divisas, sino que también refleja el amplio proceso de liberalización de la economía, que ha de fomentar la competencia y la inversión extranjera (Hall, 1998). Durante este periodo (1990- 2005), se produce una nueva generación al estímulo de la actividad turística en nuestro país. De la anterior (décadas de 1950 a 1970), orientada a generar infraestructuras públicas (puentes, carreteras) y equipamientos turísticos (hoteles, paradores) desarrollados por el gobierno, ahora se dirigía a fomentar la participación del sector privado y, sobre todo, a facilitar la inversión extranjera. La vía para ello fue a través de la legislación en materia de promoción turística y de la inversión. Tres hitos se destacan. El primer hito corresponde con la promulgación del Decreto 68/991 conocido como de Complejos Turísticos. Este decreto fue el instrumento financiero que se utilizó por parte del Ministerio de Turismo a principios de los noventa. Estuvo orientado a promover las inversiones en el sector y subvencionar la diversificación de la oferta turística en nuestro país. Dentro de esta diversificación, se promovieron proyectos (con beneficios fiscales) de todo tipo: shoppings, terminales de ómnibus, cadenas de comidas, entre otros. Con la ley 16906 del 28 de enero de 1998, se declaran de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional. En 2003, con la entrada en vigencia del Decreto 175/003, se adecua dicha normativa general al sector específico de turismo (en materia de exoneraciones y franquicias fiscales con el fin de promover y facilitar las inversiones turísticas en el país). Los beneficios establecidos en dicho decreto se aplicarían a todos los proyectos turísticos que sean aprobados de acuerdo con la Ley 16.906, abarcando todo tipo de actividades turísticas destinadas a ofrecer servicios de alojamiento, culturales, deportivos, para congresos, recreativos y de esparcimiento.

Este régimen promocional de inversiones turísticas posibilitó el incremento de la inversión en el sector alojamiento en la región termal de Uruguay, captada fundamentalmente por Salto y con un liderazgo del gobierno local. La inversión turística estimada desde 1995 a 2000 para la región termal fue de 160 millones de dólares, de los cuales el 80% se radicaron en Salto (Píriz, 2001). Es en este período que irrumpen en la región las primeras cadenas hoteleras y se da un fuerte crecimiento de pequeñas y medianas empresas vinculadas al

rubro alojamiento (Hoteles, Apart Hoteles, Cabañas, entre otros). También se da una fuerte presencia de shoppings, cadenas de comidas internacionales, surgen Centros termales privados, Hoteles con agua termal propia (realizaban sus propias perforaciones), los primeros parques acuáticos (primero en 1996 Acuamanía) y el primer Hotel 5 estrellas Club de Golf y Hotel Termal (2001).

Figura 45. Acuamanía, primer parque acuático en la región

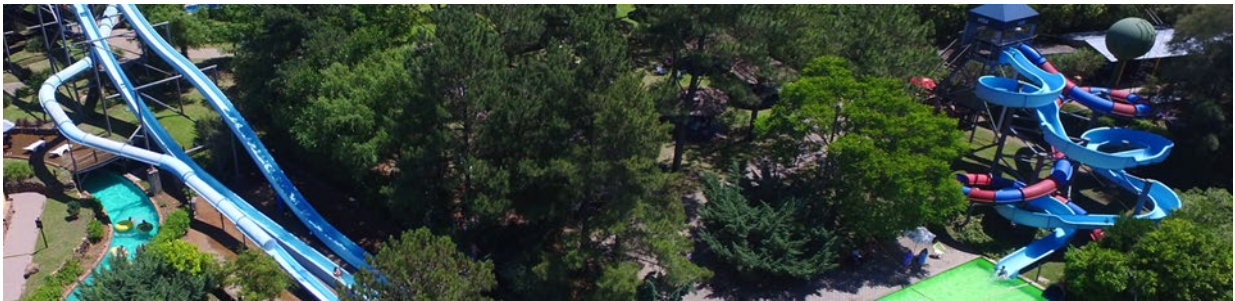


Foto: <https://www.acuamania.com.uy/atracciones.html>

Paralelamente a la función de estímulo, los gobiernos van adoptando con mayor fuerza un papel **de promoción**, liderando la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país en el exterior. La forma en que se produce la implicación del gobierno en la promoción turística es un legado del ejercicio eficaz de presiones políticas y un reflejo de la aplicación práctica de los postulados del racionalismo económico (Hall, 2008). Durante esta fase, la promoción turística tuvo un despegue importante, llegando incluso a ser en el período de gobierno 2000- 2005, el ámbito de actuación prácticamente mayoritario. Participación en ferias internacionales de manera más sistemática (Fitur en Madrid y FIT en Bs. As.), presencia de periodistas extranjeros especializados en turismo en nuestro país y la utilización de logos vinculados al turismo en Uruguay, se destacan como las acciones promocionales durante esta fase. No hubo planes de marketing turístico que orientaran las acciones de promoción turística.

El aumento de los fondos del gobierno para la promoción turística a expensas de otras funciones, fue bien recibida por el sector privado. Sin embargo, también implicó una falta de atención a otros aspectos de la función del gobierno en el sector turístico, incluyendo la planificación general. Se prioriza la meta a corto plazo de atraer a más turistas y no tratar de hacer frente a la tarea a largo plazo de la planificación para el desarrollo. En ese contexto, la promoción de la región termal se vio beneficiada.

Como otras acciones durante esta fase, merecen comentarse dos instancias. La primera de ellas tiene que ver con una serie de seminarios y la generación de diversos informes con lineamientos estratégicos y planes de acción. Dichos informes y seminarios fueron desarrollados como parte de un Programa Bianual de Cooperación para el sector Turístico entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la República Oriental del Uruguay, por lo que se conformó un grupo mixto de trabajo entre el Ministerio de Turismo del Uruguay y la Asociación Catalana para el Tiempo Libre y la Cultura (ACTLC). Lo interesante de estos seminarios e informes, es que con ellos se introducía en el país la concepción de Producto Turístico. Este hecho marcó fuertemente a futuro la forma de ver el turismo en nuestro país, la concepción del turismo, la ordenación del país en base a productos turísticos (cada lugar era asociado a su principal producto turístico, se dejaba de lado la concepción de zonas turísticas heredada de la influencia de la OEA- Cicatur y su teoría del espacio turístico). El propio Ministerio de Turismo modificó su organización interna, su área de planificación se conformó a partir de entonces en función de productos turísticos. La región termal pasó a tener una concepción de Producto Termas.

En el 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.

Durante este período, los objetivos se relacionan con la idea de aumentar el ingreso de divisas, de visitantes, inversiones y el control sobre las distintas relaciones que se dan en el sistema turístico. También se persiguieron los objetivos de potenciar el desarrollo de la actividad turística y fomentar la participación del sector privado. Los destinatarios de la política pública de turismo en esta fase fueron los actores privados (los empresarios turísticos) a los que se les ordenó la actividad turística que éstos desarrollaban o se le facilitó la generación de inversiones/emprendimientos turísticos. Otro de los destinatarios fue el consumidor turista, fundamentalmente por las acciones de promoción.

La tipología turística o estructura territorial del destino durante la fase de desarrollo de la trayectoria, se caracteriza por una mayor presencia de emprendimientos privados (parques termales privados, hoteles con agua termal, nuevas perforaciones y parques acuáticos, crecimiento sin control del alojamiento turístico). Todo ello en su mayoría concentrados en el entorno de un solo Centro Termal de la región: Daymán. Se termina por declarar centros poblados y balnearios (1997) los centros termales públicos que faltaban. A estos se les realizan planes de regulación del suelo, que luego se incumplieron y terminaron como en la mayoría de los centros termales de la región en procesos de urbanizaciones para el turismo (no urbanizaciones turísticas, sino procesos con lógica de loteo y venta de terrenos para construcción de casas y apartamentos) y comenzando a generarse en esta fase ya las primeras problemáticas ambientales y socioeconómicas.

Figura 46. Diversificación de Centros Termales en la región a partir de la década de los
noventa



Fuente: Mintur

A partir de los archivos personales de trabajo del economista Juan Carlos Piriz²³, se puede realizar una caracterización del litoral termal (así lo denomina él en sus informes) durante la década de los noventa. El litoral termal durante la década de los noventa, ha tenido una alta intensidad, económica, de población y territorial. Hasta el año 1992, predominaba una

²³ Ec. Juan Carlos Piriz (fallecido el 17/08/2004) dedicó todo su tiempo laboral y personal al turismo y en especial al desarrollo de consultorías para la zona termal en la década de los noventa y a la Corporación Turística de Montevideo a partir del 2000, en donde ocupaba el cargo de Coordinador General. Fue asesor y consultor de organismos internacionales como el BID, CEPAL entre otros.

hegemonía del sector público, entre 1993- 1997 se produce el auge de las Pymes turísticas y desde el 98 hasta el 2002 una crisis de las pymes y una irrupción de grandes cadenas hoteleras.

- Hasta el año 1992, de hegemonía del sector público:
 - Servicios prestados por los gobiernos locales (intendencias)
 - Liderazgo de Termas de Arapey.
 - Participación marginal (en cantidad de visitantes turismo receptivo) como destino turístico del país. En el 90 era de un 7% y en el 97 de un 13%.

- El auge de las Pymes turísticas 1993- 1997:
 - Las pernoctaciones en el litoral termal en el año 1997 fueron de 1.216.000 (963 mil en el departamento de Salto y 313 mil en el departamento de Paysandú).
 - La mano de obra directa alcanzó en 1997 a un total de 1107 (725 en Salto y 382 en Paysandú)
 - La ocupación hotelera era de un 61% (la media nacional era de un 40%)
 - El gasto total anual (receptivo más turismo interno alcanzó los 77 millones de dólares

Tabla 22. Centros Termales y origen principal de la demanda (1996)

Termas	Internacional	Nacional	Local
TERMAS DE ARAPEY	•	•	•
TERMAS DEL DAYMÁN	•	•	•
TERMAS DE SALTO GRANDE	•	•	
TERMAS DE GUAVIYÚ	•	•	•
TERMAS DE SAN NICANOR		•	
TERMAS DE ALMIRÓN		•	•
SALTO GRANDE		•	•

Fuente: archivo personal de J. C. Píriz.

Tabla 23. Hoteles²⁴ (1996)

CENTRO	XG	G	M	P	TOTAL	CAMAS
TERMAS DEL DAYMÁN	0	0	1	20	21	1600
SALTO	0	1	5	11	17	1200
TERMAS DEL ARAPEY	0	1	0	2	3	600
TERMAS DEL GUAVIYÚ	0	2	0	2	4	550
PAYSANDÚ	0	0	3	8	11	500
TERMAS DE SALTO GRANDE	0	1	0	0	1	200
TERMAS DE ALMIRÓN	0	0	0	1	1	50
TOTAL	0	5	9	44	58	4700

Fuente: archivo personal de J. C. Píriz.

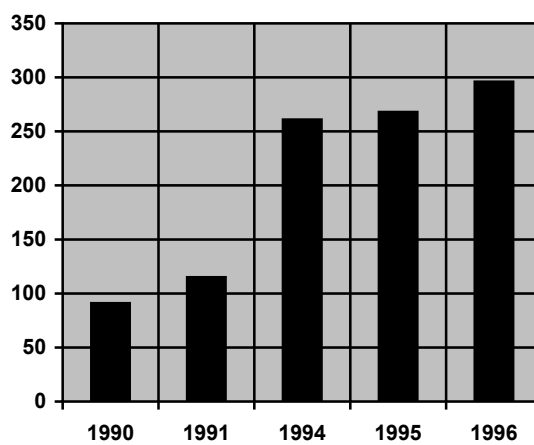
Tabla 24. Alojamientos totales y plazas en Centros Termales (1996)

CENTRO	HOTEL/MOTE	CAMPIN	CASAS	PLAZAS
TERMAS DEL DAYMÁN	1600	1000	400	3000
SALTO	1200	0	800	2000
TERMAS DEL ARAPEY	600	1200	0	1800
TERMAS DEL GUAVIYÚ	550	1000	100	1650
PAYSANDÚ	500	500	500	1500
TERMAS DE ALMIRÓN	50	500	50	600
TERMAS DE SAN NICANOR	0	400	0	400
TERMAS DE SALTO GRANDE	200	0	0	200
TOTAL	4700	4600	1850	11150

Fuente: archivo personal de J. C. Píriz.

²⁴ incluye hoteles y moteles. XG - 400 y más camas/ G - entre 200 y 399 camas/ M - entre 100 y 199 camas/ P - menos de 100 camas

Figura 47. Gráfica miles de visitantes no residentes en el país ingresados al litoral termal
 (1990- 1996)



Fuente: Ministerio de Turismo

Tabla 25. Estadía promedio en el litoral termal de no residentes (1988- 1996)

AÑO	DIAS DE ESTADIA
1988	5,4
1990	6,5
1991	5,7
1994	3,1
1995	4,9
1996	5,1

Fuente: Ministerio de Turismo

Tabla 26. Gasto promedio (1996)

VARIABLE	U\$S
GASTO PROMEDIO DIARIO POR PERSONA	30,21
GASTO PROMEDIO DEL VIAJE POR PERSONA	154,07
GASTO TOTAL ANUAL NO RESIDENTES	44:302.193

Fuente: Ministerio de Turismo

Tabla 27. Perfil de la demanda turística del Litoral Termal (1996)

TERMAS DE ARAPEY	predominio de residentes en Uruguay sobre residentes en Argentina y cierta presencia de residentes en Brasil
TERMAS DE SALTO GRANDE	leve predominio de residentes en Argentina
TERMAS DEL DAYMAN	leve predominio de residentes en Argentina
TERMAS DE SAN NICANOR	leve predominio de residentes en Argentina
TERMAS DE GUAVIYU	predominio de residentes en Uruguay
TERMAS DE ALMIRON	predominio de residentes en Uruguay

Fuente: archivo personal de J. C. Píriz.

En el Litoral Termal, la demanda se presenta bastante desestacionalizada si se la compara con otras zonas del país. Los picos de demanda coinciden con los períodos vacacionales (Semana turismo o Santa, Vacaciones de Julio, Vacaciones de Primavera, feriados largos) exceptuando los del verano; estación que se presenta poco apta para el consumo del producto termal. Considerando la demanda turística en forma mensual es posible establecer para el conjunto de la zona, la siguiente distribución de los meses del año:

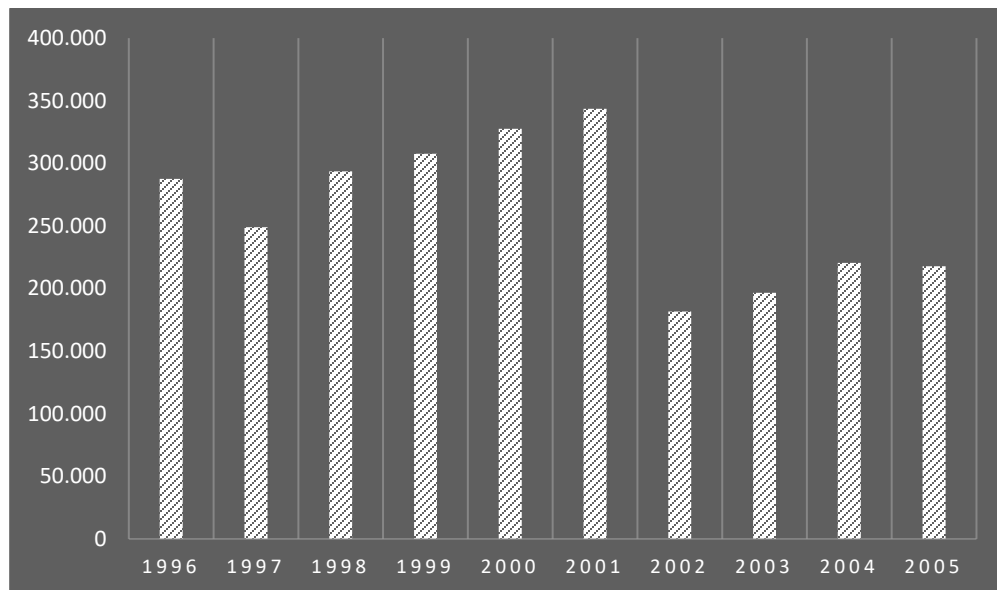
- Alta: Abril, julio, setiembre y octubre.
- Media: Marzo, noviembre, mayo, junio, agosto y febrero.
- Media baja: Diciembre y enero.

Como evaluación del desempeño del sector en el período 1990- 1996, Píriz establece las siguientes conclusiones:

- Fuerte incremento generalizado de la producción turística (más centros turísticos y unidades de producción, más ofertas por centros y unidades de producción).
- Diversificación de la producción (nuevas modalidades y nuevos productos).
- Diferenciación creciente de los centros turísticos de la zona (en cuanto a su dinamismo, en cuanto al nivel de los servicios y los valores agregados, en cuanto a escala de producción)
- Débil desarrollo de la oferta gastronómica y de los servicios complementarios (predominio de la oferta de alojamientos)
- Escasos avances en materia de profesionalización y capacitación de la fuerza de trabajo (esfuerzos muy recientes por superar esta debilidad)
- Magros resultados en la política de retiro del sector público municipal de la producción de servicios (fracasos en licitaciones y concesiones en Guaviyú y Arapey)
- Incremento de las ventas a nivel de centros turísticos, no necesariamente reflejada a nivel de las unidades de producción
- Desarrollo de mercados cautivos (centros y unidades de producción)
- Ausencia de acciones promocionales (esfuerzos individuales, acciones sin coordinación)
- Escasa segmentación de mercados
- Incipiente competitividad entre centros termales y empresas (precios levemente a la baja)
- Débil incorporación de la oferta de la zona a centrales de reservas y sistemas de información

- Baja incorporación de agentes de intermediación en el proceso de comercialización (predominio de la venta directa).
 - Mejoramiento generalizado de la racionalidad operativa (más ventas fuera de temporada, más ventas de lunes a jueves)
 - Variables que han pautado el desarrollo de la oferta turística: Evolución de la demanda, Legislación promocional del turismo y política crediticia, Rentabilidad y Otras alternativas de inversión
- Crisis de las pymes e irrupción de grandes cadenas hoteleras (1998- 2002)
- La demanda hasta el 2001 no es afectada por la devaluación en Brasil, si cae el turismo interno.
 - Los hoteles grandes compiten por un mismo mercado con pymes.
 - Los hoteles pequeños pierden su cuota de mercado.
 - Nuevos hoteles introducen procesos de integración.

Figura 48. Gráfica miles de visitantes no residentes en el país ingresados al litoral termal (1996- 2005)



Fuente: Mintur

- La oferta crece más que la demanda (camas 1995: 2950; 2000: 5700)
- La inversión estimada en el litoral termal (1995- 2000) es de aproximadamente 160 millones de dólares.
- Baja el gasto turístico per cápita.

El economista Píriz en esos momentos llegó a realizar algunos análisis con respecto a la incidencia de algunos escenarios (favorables y desfavorables), en particular sobre la demanda y sobre aspectos de la oferta y ambientales que se comentan a continuación debido a que efectivamente luego estos repercutieron años posteriores:

- Escenarios futuros relevantes y su impacto en la demanda:
 - Desarrollo de una zona termal bi nacional con Argentina (si bien creció el desarrollo del termalismo en la provincia de Entre ríos, competencia de la RT de Uruguay, nunca se avanzó en la conformación de una zona bi nacional).
 - Autopista ruta 14 en la provincia de Entre Ríos, Argentina. (se concretó en el año 2012)
 - Disminución de la calidad de vida en la ciudad de Buenos Aires (a 350 km de la región termal de Uruguay) e incremento de los viajes de corta distancia (esto sucedió efectivamente, pero favoreció al conjunto de la región argentina y uruguaya).
 - Saturación del mercado
 - Apertura a nuevos mercados (si bien años después creció segmento de brasileros, lo que predominó fue una saturación e incluso perdida de mercado interno de poder adquisitivo alto que comenzó a viajar a los centros termales argentinos)
 - Sobre explotación del recurso gua termal y falta de indicadores (algo que en el próximo capítulo veremos sucedió, a pesar de los diferentes avisos técnicos de diferente índole denunciando esta situación).

Una de las conclusiones más contundentes del economista Píriz sobre esta época (década de los noventa) fue la falta de planificación y el fuerte crecimiento espontáneo de la zona termal de Uruguay.

Tabla 28. Síntesis CAT fase 3

3)	Desarrollo de la trayectoria producto termas (1990- 2005)
Contexto	<p>Primeros Centros Termales en Argentina (competencia)/ Inicio recesión económica en Argentina a finales de 2001/ Conflicto con Argentina por instalación de papelera finlandesa UPM y corte de puentes internacionales/ Presencia de organismos internacionales realizando estudios del Sistema Acuífero Guaraní (geopolítica del agua)</p> <p>Crecimiento turismo interno. Crecimiento turismo receptivo argentinos a la región (pico hasta 2001, ese año representó un 16% del total de visitas al país, luego crisis Argentina). Perfil familias con niños, parejas y grupos adultos mayores.</p>
Agencia Humana	<p>El Ministerio de Turismo se estructura por Productos turísticos. En 2015 se anexa Deportes a la cartera de Turismo. Los informes y estrategias definidas por ACTLC (1994) influyen en el trabajo por productos turísticos. Se promulgan varios decretos de normalización de varios sectores, además de decretos que favorecen la Inversión Extranjera (Dec68/91 Complejos Turísticos, Dec 175/03 Proyectos Turísticos) y un Dec 214/00 de Plan de Gestión del Sistema Acuífero Guaraní (de donde surge el agua termal).</p> <p>Década de las noventa irrupciones de las primeras cadenas hoteleras, shoppings, cadenas de comidas internacionales. Auge de las Pymes en Alojamiento turístico (Moteles, pequeños hoteles, bungalows). Centros termales privados, Hoteles con agua termal, Parques acuáticos (primero en 1996 Acuamanía). Primer Hotel 5 estrellas Club de Golf y Hotel Termal (2001).</p>

Trayectoria	Producto Termas. Surgimiento de parques termales privados, hoteles con agua termal, nuevas perforaciones y parques acuáticos, crecimiento sin control del alojamiento turístico. Todo ello en su mayoría concentrados en el entorno de un solo Centro Termal: Daymán. Declaración de centros poblados y balnearios (1997) de centros termales públicos que faltaban (planes de regulación del suelo que se incumplieron luego).
APPT	Mirada neoliberal, de descentralización neoliberal. Principales ámbitos de la política pública de turismo: Estímulo y Promoción

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 8. TRAYECTORIA DE LA REGIÓN TERMAL COMO MOVIMIENTO A UN ESTADO ESTABLE/ ESTANCAMIENTO Y DECLIVE (2005- 2019)

8.1 Contexto

La instalación de la planta de celulosa finlandesa, el conflicto con Argentina y el corte de rutas y puentes internacionales.

Argentina y Uruguay mantuvieron entre 2005 y 2010 un conflicto debido a la autorización del gobierno uruguayo para construir dos plantas de pasta de celulosa en su territorio y sobre las aguas binacionales del río Uruguay, cerca de las poblaciones uruguayas de Fray Bentos y argentina de Gualeguaychú.

En el curso del conflicto, se dejó sin efecto la construcción de una de las dos plantas, la proyectada por la empresa española ENCE, que decidió retirarse de Uruguay y vender sus activos forestales a la empresa chilena Arauco y a la sueco-finlandesa Stora Enso. La otra planta, proyectada por la empresa finlandesa Metsa-Botnia (luego transferida a la empresa UPM-Kymmene, también finlandesa) fue finalmente construida durante el conflicto y puesta en marcha el 8 de noviembre de 2007.

Pobladores argentinos de la ciudad de Gualeguaychú y organizaciones ambientalistas se movilaron contra la instalación de las plantas sobre el río Uruguay, incluyendo en sus acciones el corte de rutas y de los puentes internacionales Libertador General San Martín (Gualeguaychú RA-Fray Bentos ROU) y General Artigas (Colón R.A -Paysandú ROU), que comunica ambos países (precisamente en la región termal)

Argentina demandó a Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia argumentando que la instalación de las plantas de celulosa es contaminante y se había violado el procedimiento establecido en el Estatuto del Río Uruguay. Por su parte, Uruguay demandó a Argentina ante el sistema de solución de controversias del Mercosur y la Corte Internacional de Justicia, argumentando en el primer caso que los cortes de ruta constituyen una violación al principio de libre circulación, y en el segundo caso, que los mismos son tolerados y utilizados por el gobierno argentino para presionar al gobierno uruguayo en las negociaciones referidas a la instalación de las plantas de celulosa.

Las dos demandas uruguayas fueron desestimadas por los tribunales respectivos. Sobre la demanda argentina, la Corte Internacional de Justicia dictó fallo definitivo el 20 de abril de 2010, resolviendo que Uruguay violó sus obligaciones procesales establecidas por el Estatuto del Río Uruguay de notificar e informar de buena fe pero, si bien Argentina pudo demostrar que algunos parámetros de contaminación de las aguas del río se habían elevado desde la puesta en marcha de la pastera, falló en probar que la planta de celulosa era la causante y no otros factores ajenos a ella, por lo que la Corte entendió que Uruguay no violó sus obligaciones para evitar la contaminación ambiental, por lo que consideró que resultaba desproporcionado ordenar el cierre de la planta de Botnia, pero instruyó a ambos países a realizar un monitoreo en conjunto del río, a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) y aplicando el Estatuto del Río Uruguay. El conflicto finalizó tras la firma, el 30 de agosto de 2010 en Montevideo, de un acuerdo para conformar un Comité Científico en el seno de la Comisión Administradora del Río Uruguay.

Durante el conflicto, Uruguay puso el acento en la extrema gravedad, las repercusiones económicas, los aspectos legales y las implicancias internacionales de los extensos cortes de rutas realizados por la Asamblea de Gualaguaychú, sobre todo a partir del 23 de diciembre de 2005. Las pérdidas para el Uruguay en concepto de turistas no ingresados y

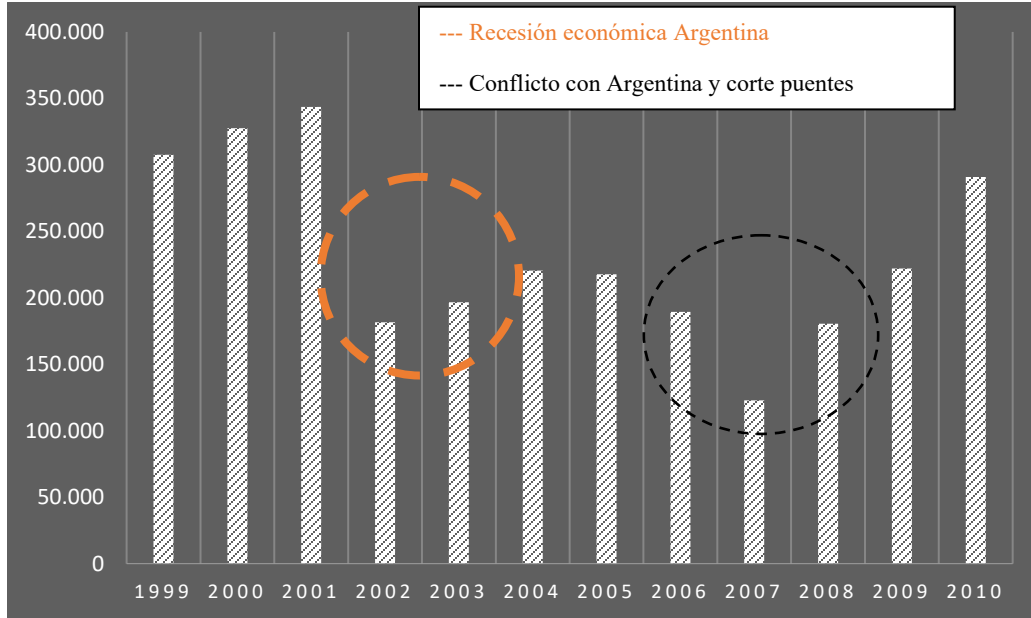
transacciones comerciales no concretadas ascienden a los 400 millones de dólares, según la opinión del canciller del momento, el uruguayo Reinaldo Gargano²⁵.

A partir del 30 de diciembre de 2005 el sector más intransigente de oposición a la instalación de las plantas propuso cortar en varias ocasiones, simultáneamente, los tres puentes que unen a los dos países (Salto-Concordia, Paysandú-Colón y Fray Bentos - Gualeguaychú), para colocar a Uruguay en situación de cuasi-bloqueo. Ello no llegó a suceder porque la población de la ciudad argentina de Concordia (Localidad que se encuentra cercana al puente internacional sobre la represa Hidroeléctrica Salto Grande) no aceptó la propuesta de cortar el puente y decidió, en cambio, informar del conflicto a los viajeros mediante folletos entregados personalmente. Esta situación cambió en enero de 2007, momento a partir del que los tres puentes comenzaron a ser cortados de manera simultánea varias veces, lo que supuso para Uruguay graves perjuicios al tránsito del turismo desde Argentina y al transporte de mercaderías. Luego del fin de la temporada turística estival del 2007 se levantaron los cortes en todos los puentes excepto en el que une Fray Bentos con Gualeguaychú.

El corte de los tres puentes en forma simultánea se volvió a retomar a partir del 31 de marzo de 2007, extendiéndose durante toda la Semana de turismo (semana santa) para afectar directamente el flujo turístico que en ese período transita hacia Uruguay. Debido a los cortes de las rutas de acceso al Uruguay, en diciembre de 2005 el tránsito de personas por el puente disminuyó un 32%. En enero la reducción fue mucho mayor aún y en los meses de febrero y marzo el bloqueo en dos de los puentes internacionales fue total. Los cortes han generado grandes daños al turismo y al transporte comercial.

²⁵ https://www.clarin.com/ultimo-momento/papeleras-uruguay-estima-us-400-millones-perdidas-cortes-ruta_0_BJverwByAtg.html

Figura 49. Gráfica visitantes no residentes con destino RT Uruguay (1999- 2010)



Fuente: elaboración propia en base a Mintur

El gobierno de Uruguay expresó categóricamente que no aceptaba el diálogo con el gobierno de la Argentina mientras continuaran los cortes, y consideraba que se trataba de una conducta violatoria del derecho internacional, especialmente, del Tratado de Asunción que en su artículo 1º que señala que el Mercosur *"implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países..."*.

Por otra parte, Uruguay criticó la inacción del gobierno argentino por no ordenar el desbloqueo de los puentes por la fuerza y sostuvo que el conflicto debía ser resuelto por el Mercosur. Debido a los cortes de ruta, Uruguay solicitó medidas cautelares contra la Argentina ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

La crisis inmobiliaria del 2008.

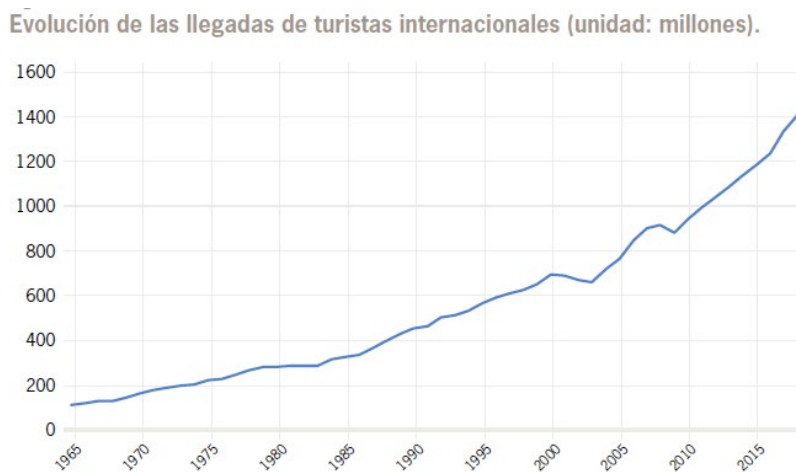
En 2007, cuando el capitalismo global parecía ir desbocado, apareció la noticia que grandes grupos bancarios y financieros estadounidenses estaban implosionando. Se iniciaba el estallido de la burbuja financiero-inmobiliaria global. El relato oficial se construyó en torno a dos ejes: por un lado, la clásica culpabilización de las pobres, en este caso se decía que vivían por encima de sus posibilidades al hipotecarse “irresponsablemente” y por otro, la codicia y especulación financiera (Cañada y Murray, 2021). No obstante, desde los enfoques contra-hegemónicos se señalaban, y ya hacía tiempo, las condiciones estructurales que se articulaban detrás de la Gran Crisis (Fernández- Durán, 2006; Subasat, 2016).

Cuando en el otoño de 2008 se derrumbó el gigante *Lehman Brothers* la crisis alcanzó una dimensión planetaria. Hasta ese momento muchos analistas consideraban la situación en términos exclusivamente estadounidense. Con el rápido contagio a todo el sistema financiero mundial estallaba la que se calificó como una de las mayores crisis del capitalismo desde la Gran Depresión de 1929. La respuesta política a la crisis financiera global fue articulada fundamentalmente en torno a: rescate público de las entidades financieras; expansión monetaria; aumento de la deuda global, reducción de tipos de interés; y regulación- reestructuración bancaria (Murray, 2020). La solución o arreglo de la crisis se tradujo en una ampliación y reforzamiento del capital financiero (Méndez, 2018); la adopción de políticas austericidas, particularmente en los espacios del capitalismo avanzado más castigados por la crisis, donde la deuda privada mutó en deuda pública (Lapavitsas y Fkassbeck, 2015); ascenso de los llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) como arreglo espacial a la crisis, asociado al boom de las commodities y el programa chino de inversión pública en infraestructuras y expansión urbana (Bond y García, 2015; Harvey, 2020). Así, la solución de la crisis dotó de mayor poder al capital financiero. En consecuencia, el mapa corporativo-financiero global reflejó una creciente tendencia a la concentración, destacando el papel de los megafondos de inversión como BlackRock o Vanguard que, junto con los llamados fondos soberanos, son los auténticos amos del capital planetario. Mientras que los primeros se beneficiaron de la política

monetaria estadounidense –particularmente la expansión monetaria–, los segundos se beneficiaron del boom de las commodities (Haberly y Wójcik, 2017).

El traslado de la crisis financiera a la economía real produjo también una caída en el consumo, por lo que el turismo fue de los sectores más afectados en un primer momento. Como es obvio al dispararse el paro, los impagos de las hipotecas y las oleadas de desahucios (Desmond, 2017), esto derivó también en una caída de los flujos turísticos mundiales (Murray, 2015). Se trató de una caída geográficamente desigual que tuvo mayor incidencia en los países más castigados por la crisis. Sin embargo, esa desaceleración del circuito turístico fue relativamente breve y ante el colapso inmobiliario y económico, los centros de mando del capitalismo global vehicularon la salida a la crisis mediante la profundización de la vía de acumulación turística a escala planetaria. En este sentido, Robert Fletcher (2011) ha definido el turismo como el principal arreglo espacial a las contradicciones emergidas durante la crisis de 2008. En la figura se puede apreciar el fuerte incremento en los flujos turísticos internacionales a lo largo de la década de los 2010 que pasaron de poco más de 900 millones de llegadas turistas en 2009 a casi 1.500 millones en 2019. Ese incremento vertiginoso se manifestó en prácticamente todas las subregiones mundiales.

Figura 50. Evolución de llegadas de turistas internacionales (millones)



Fuente: UNWTO

A lo largo del período expansivo que va desde la crisis de 2008 hasta antes del estallido de la crisis de la COVID-19, el boom turístico global fue acompañado de un aumento vertiginoso de construcción de alojamientos turísticos, y la producción y colmatación de zonas turísticas (Cañada y Murray, 2021). Así, de acuerdo con datos de la UNWTO (United Nations World Tourism Organization), el número de habitaciones de alojamiento turístico, a escala planetaria, había pasado de 20,5 millones en 2008 a 29,68 millones el 2018, de las cuales un 41,9% estaba controlado por las primeras doscientas cadenas hoteleras a nivel internacional. Asimismo, las lógicas de producción turística se ampliaban y difundían hacia espacios que hasta entonces habían quedado relativamente al margen de la *turistificación*, potenciadas además por las lógicas de producción y consumo del capitalismo postfordista. Para poder entender la explosión de la turistificación urbana post-crisis resulta crucial prestar atención a una serie de procesos encadenados (Cañada y Murray, 2021). En primer lugar, el estallido de la burbuja inmobiliaria provocó que una parte importante de las viviendas se convirtieran en activos tóxicos. La fórmula del capital y el Estado para solventar esa situación y revalorizar esos activos se llevó mediante una serie de mecanismos paralelos: rescate público directo con la creación de bancos malos, cambio regulatorio para eliminar fricción la circulación de esos activos y así facilitar la entrada de capitales y reactivar el mercado inmobiliario, que en el caso uruguayo se tradujo en la modificación de la ley de promoción de inversiones para facilitar la construcción de condo hoteles por ejemplo²⁶. En segundo lugar, ante el colapso financiero-inmobiliario, uno de los nichos de acumulación que se gestó fue el vinculado a las *startup* tecnológicas que se anunciaban como los nuevos actores en un capitalismo cambiante hacia una supuesta

²⁶ El Condohotel u Hotel Condominio es un hotel como los tradicionales, pero con la peculiaridad que las habitaciones se venden a inversore particulares. Los propietarios de cada habitación pueden hacer uso de la vivienda y asimismo obtener rentas derivadas del arrendamiento de las mismas, que, de obtenerse un buen nivel de ocupación, resultan superiores a las del arrendamiento de un inmueble. A tales efectos, se contrata un operador hotelero de experiencia para que se encargue de la explotación comercial de todas las unidades del edificio. Uruguay cuenta con un régimen de incentivos fiscales para la industria, comercio y servicios, al amparo de la Ley N° 16.906 de promoción de inversiones. En este marco, mediante el Decreto 404/010 de 29 de diciembre de e 2010 se declaró promovidos a los Hoteles Condominio, otorgándoles importantes beneficios tributarios. Para acceder al régimen mencionado se debe presentar un proyecto de inversión ante la COMAP y Ministerio de Turismo. Dicho proyecto debe identificar separadamente la inversión a ser ejecutada por la empresa promotora (la que construye y vende las unidades) y la de la explotadora (la que realiza la actividad hotelera). puesto que cada una gozará de beneficios fiscales diferentes.

“economía colaborativa”. Así, el llamado “capitalismo de plataforma” se configuró como una de las respuestas más destacadas a la crisis de 2008 que permitiría llevar a cabo sofisticadas estrategias de extracción de beneficios mediante fórmulas que combinaban: alta capacidad de expansión mundial a través de la red; elevadas posibilidades de evasión fiscal; escasa inversión, excepto la de los propios algoritmos; y sobretodo una elevada capacidad de control social mediante la gestión de su materia prima, los datos (Srnicsek, 2017). Precisamente, una de las starup que surgieron en plena crisis de 2008 fue Airbnb, centrada en el alquiler turístico de viviendas. A través de esta plataforma y otras similares se introdujeron en el circuito de producción turística unos cuatro millones de viviendas a lo largo de 191 países en todo el mundo, desatándose un fenómeno conocido ya como airbnbificación (Oskam, 2019). Las ruinas de la burbuja inmobiliaria se reciclaron mediante la mercantilización turística de viviendas con la llegada de Airbnb, pero además la airbnbificación se ha convertido en una potente maquinaria a través de la cual se han acelerado los procesos de acumulación por desposesión en las ciudades (Milano y Mansilla, 2018).

8.2. Agencia Humana y Trayectoria

En opinión de un importante empresario hotelero de la región RT, la situación comentada en el párrafo anterior se comenzó a ver de manera importante a partir del 2017 en la RT, “una especie de segunda oleada de construcción en los centros termales, después de la de la década de los noventa...esta vez fundamentalmente construcción de casas y algunos edificios que luego se comercializan por Airbnb, la presencia de esta plataforma en el 2018 ya era muy fuerte” (E4)

Figura 51. Construcción del primer hotel 4 estrellas en el Centro Termal Almiron (2013)




Fuente: fotografía propia (año 2013)

Con la inauguración del Hotel “Salinas del Almiron” en el año 2016, se rompe el esquema tradicional de alojamiento del centro termal Almirón, caracterizado por cabañas, moteles, bungalows y de un crecimiento en construcción de casas para alquilar (fundamentalmente a mediados de la década del 2010, ver fig. 54). Promovido por el Ministerio de Turismo y con el objetivo de potenciar aún más la privilegiada zona del litoral del país, el Salinas del Almirón Resort Termal cuenta con 60 habitaciones que se distribuyen en tres pisos, e instalaciones que van desde de una piscina *in/out* de agua termal, sauna, jacuzzi, gimnasio, zona de juegos acuáticos para niños, cine, *playroom*, sala de juegos, un área de recreación al aire libre y un amplio salón de eventos.

"Imaginamos un hotel sofisticado, que ofreciera una experiencia única a los visitantes de las termas de Almirón, un destino reconocido a nivel mundial por las propiedades de sus aguas saladas y por las maravillas que ofrece a nivel paisajístico", expresó uno de los gerentes que asumió la construcción del hotel.

Figura 52. Promoción del Hotel Termal Salinas del Almiron.



CARACTERÍSTICAS DE TERMAS DE AGUA SALADA

NUESTRAS AGUAS TÉMALES Y SUS DERIVADOS POSEN BENEFICIOS PARA LA PIEL, LAS PROPIEDADES QUE LE ASIGNA SON:

- REGENERATIVA
- LIMPIADORA
- ACLARANTE
- DESINTOXICANTE
- ANTISÉPTICA
- TONIFICANTE
- HIDRATANTE.

A MODO DE MAYOR INFORMACIÓN,
LAS AGUAS TERMALES TIENEN COMO ELEMENTOS PREPONDERANTES:

- CLORUROS
- SODIO
- SULFATOS
- TAMBIÉN SON COMUNES TRAZAS DE OLIGOELEMENTOS COMO CALCIO, CLORURO DE MAGNESIO, POTASIO, YODO Y MANGANESO

ÚNICAS
termas de agua salada en Uruguay

LAS PROPIEDADES DE LAS AGUAS DE ALMIRÓN SON SALUDABLES PARA EL FÍSICO PORQUE SON ANALGÉSICAS, RELAJANTES Y ESTIMULANTES DE LOS MECANISMOS DE DEFENSA DEL ORGANISMO.

Fuente: <https://salinasdelalmiron.com/>

Figura 53. Centro Termal Almirón evolución de construcciones 1985 (imagen izq.) y 2019 (imagen der.)



Fuente: Google Earth Pro

Figura 54. Centro Termal Guaviyú evolución de construcciones 2004 (imagen izq.) y 2018
(imagen der.)



Fuente: Google Earth Pro

Figura 55. Centro Termal Daymán evolución de construcciones 2004 (imagen izq.) y 2019
(imagen der.)



Fuente: Google Earth Pro

La inauguración del segundo hotel 5 estrellas en Termas de Arapey fue el mayor acontecimiento el Día Mundial del Turismo del año 2013, titulaba un medio de Salto²⁷ el 4 de octubre de 2013,

“El pasado viernes 27 de setiembre, y en el marco de la conmemoración del Día Mundial del Turismo, llevado a cabo en el departamento de Salto, fue inaugurado el flamante segundo Hotel 5 estrellas del centro termal Arapey. Con una inversión de 25 millones de dólares, Altos del Arapey, permite la generación de muchos puestos de trabajo y a su vez, 400 camas que se suman a la oferta hotelera del departamento, lo que continúa demostrando el crecimiento de la actividad en esta zona del país”

Figura 56. Altos del Arapey Club de Golf & Hotel Termal.



Fuente: fotografía propia en trabajo de campo.

²⁷ <https://diarioelpueblo.com.uy/inauguracion-del-hotel-%E2%80%99Altos-del-arapey%E2%80%9D-fue-el-mayor-acontecimiento-en-dia-mundial-del-turismo/>

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Uruguay (Ley 18308/008)

En junio de 2008 culminó una significativa etapa de un largo y dilatado proceso de construcción académica, institucional y política en materia de planificación y ordenamiento territorial en Uruguay. La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) instaló un nuevo escenario para el territorio uruguayo, desencadenando un proceso planificador hasta el momento inédito en el país. En ese marco se asume un nuevo desafío al tener que responder a la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial de múltiples escalas y desde distintos ámbitos institucionales. (E5)

Uno de los instrumentos previstos en la ley, es la posibilidad de elaborar una estrategia regional de OTDS, y en su artículo 12 se establece que *“Constituyen Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible los instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supra departamental para su óptima y eficaz planificación. Las Estrategias Regionales contendrán al menos las siguientes determinaciones:*

- a) Objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.*
- b) Lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados.*
- c) La planificación de servicios e infraestructuras territoriales.*
- d) Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.*

Para la elaboración y aprobación de una estrategia regional, como bien podría ser la región objeto de estudio, la ley establece que “Las Estrategias Regionales serán elaboradas mediante un procedimiento de concertación formal entre el Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y los Gobiernos Departamentales involucrados. Las Estrategias Regionales deberán ser aprobadas por el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales interesados” (Ley 18308/008, art. 13)

Hasta la fecha de este trabajo de investigación, sólo en dos casos se utilizó la herramienta de estrategias regionales: en el este del país y en el área metropolitana de la capital del país (Montevideo) y gobiernos sub nacionales cercanos (E6). De la misma manera que en el período del desarrollismo en nuestro país, se realizó en base a la teoría del espacio turístico una zonificación turística y se conformó la zona termal de Uruguay, en esta oportunidad se podría haber realizado una estrategia regional termal (entre los departamentos de Salto y Paysandú con la aprobación del gobierno central). Como veremos más adelante, los esfuerzos se concentraron en conseguir financiamiento (sectoriales) de organismos internacionales para la definición e implementación de programas de desarrollo turístico para diversificar la RT, sin atender los problemas ni destinar recursos a la RT, y con una lógica *up- down* de políticas públicas (solución busca problema diría Subirats, 2014). Se perdió la oportunidad de aprovechar una herramienta de trabajo regional.

Para un referente en la temática de la LOTDS en nuestro país (E5), la definición e implementación de estrategias regionales tendría más sentido en la medida que el país se plantee trabajar por regiones, es decir hasta la fecha no existe en Uruguay la figura política administrativa de regiones, sólo la escala municipal, departamental (gobiernos sub nacionales) y nacional. Mientras esto no se plantee, con una discusión sobre lo regional y el accionar político, no tiene mucho sentido, aunque en los hechos existen ciertas regionalizaciones (funcionales) como es el caso de la RT o la del litoral del río Uruguay. Se

llegó incluso a realizar en el 2016 un trabajo²⁸ de reflexión sobre ésta última región en base a la evaluación del carácter del paisaje y utilizando la metodología LCA (*Landscape Character Assessment*). El entrevistado entiende además que la implementación de la LOTDS es reciente, no así su discusión en la historia académica y política, pero recién a partir de la implementación de la ley en 2008, comenzaron a ejecutarse principalmente directrices de OTDS a escala local (municipal). Esas fueron las prioridades definidas por los gobiernos locales, sobre un tema que además implica fuertes debates políticos y conflictos de intereses, por lo que la definición, implementación y aprobación de una directriz de OTDS local, implican aproximadamente en nuestro país unos 5 a 6 años. En opinión del entrevistado, aún existe una falta de cultura en darle un espacio en la gestión pública al OT, aunque ya no es tan marginal, pero sigue predominado el dejar hacer, dejar pasar (*laissez faire, laissez passer*)

Para otro entrevistado, la razón de que no se hayan elaborado más estrategias regionales o no se hayan aplicado de manera más proactiva es compleja. Por un lado, requiere el acuerdo o concertación de los gobiernos departamentales (sub nacionales)) involucrados y el Poder Ejecutivo Nacional. Eso hace que su proceso de elaboración y aprobación sea difícil de gestionar e insuma mucho tiempo. Por otro lado, hay una baja apropiación de los instrumentos de planificación por parte de los gobiernos departamentales y el Poder ejecutivo Nacional. En general se los ve como una limitación a la discrecionalidad de los gobernantes (que lo es) y casi nunca como una oportunidad para construir políticas solidas (E6).

En la RT sólo en un caso se realizó y aprobó un decreto de directrices de OTDS que incluye un centro termal en su delimitación política administrativa. Fue el caso del Municipio de Chapicuy en el departamento de Paysandú, donde se encuentra el centro Termal Guaviyú. Dicho decreto, es el N° 7222/2015 de la Junta Departamental de Paysandú (Plan local de

²⁸ Quedó elaborado un documento y una agenda litoral, pero no se institucionalizó el compromiso (firma del acuerdo por las partes interesadas, gobiernos sub nacionales involucrados, ni se llegó a implementar.

OTDS de Chapicuy). En el mismo, en su artículo 73 se deroga el anterior Plan de Regulación del Centro Termal del año 1996:

ARTÍCULO 73o.- Derogaciones: Se deroga de manera expresa el Decreto No. 2802/96, siendo el Centro Termal de Guaviyú regido por los artículos siguientes.

También se plantean nuevas categorías de suelo (art. 75), criterios de construcciones, el tema sobre la venta o no de agua termal a emprendimientos privados, las reinversiones y lo producido del fraccionamiento y venta de terrenos del Centro Termal de Guaviyú, que serán destinados íntegramente a la reinversión en el mismo (art. 118).

ARTÍCULO 75o.- Categorías de suelos: Se categoriza el suelo del Centro Termal objeto del Plan en: suelo urbano, suelo suburbano y se encuentran en su entorno suelos rurales con el atributo potencialmente transformable. Los límites de los diferentes tipos de suelos son los que se definen más adelante y en el plano correspondiente según plano No. 34.

Dos años después de aprobado el decreto, se realiza la primera excepción con la aprobación del legislativo local²⁹ para la instalación de una planta fotovoltaica en un lugar que no corresponde con lo establecido en la categorización de suelos realizada. La planta fue instalada en la Zona Urbana 1, en donde la normativa establece:

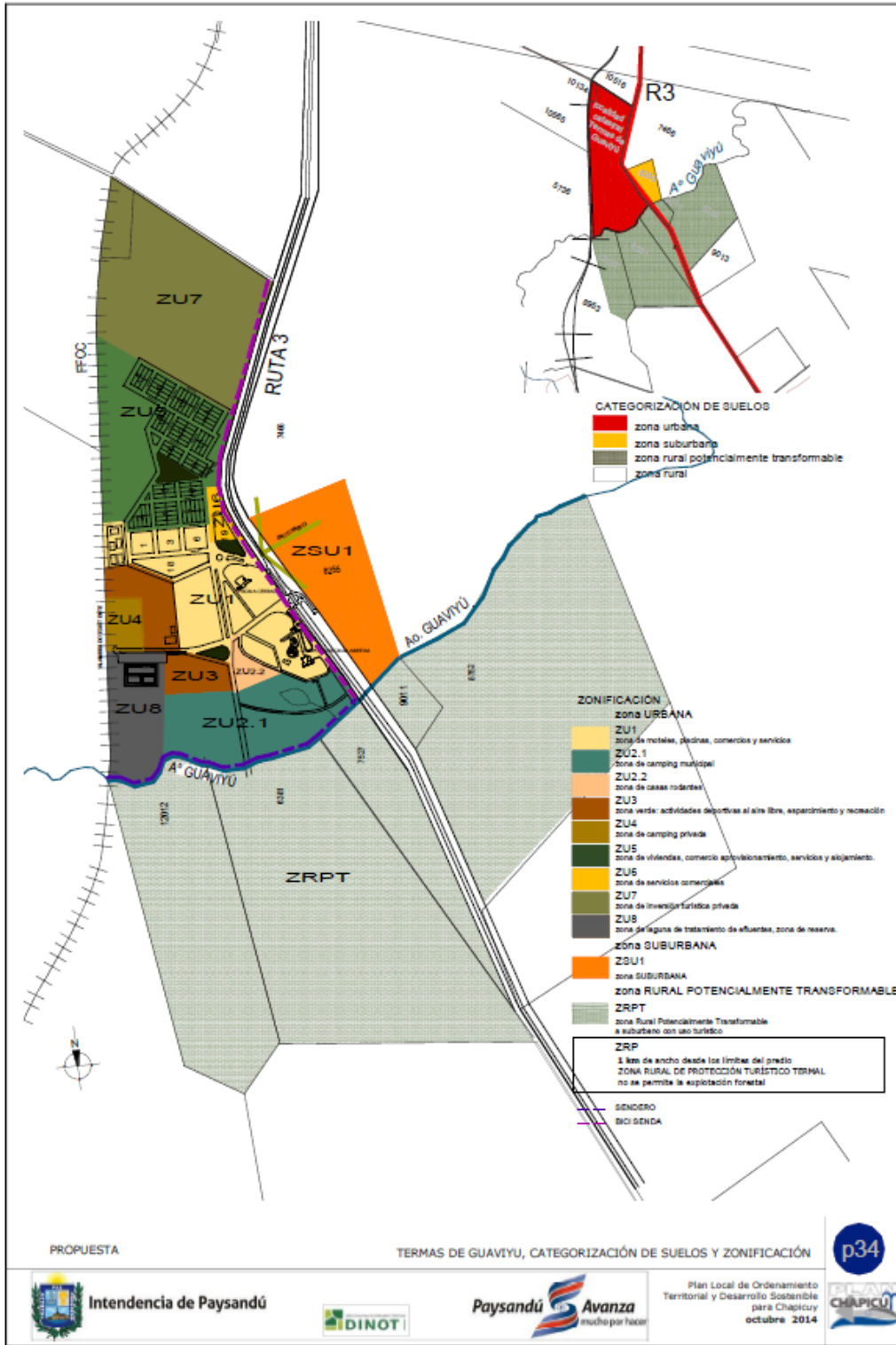
ARTÍCULO 81o.- Zona Urbana 1 (ZU1). Uso de suelo: Hotelería, piscinas, comercios y servicios de apoyo a la actividad termal. Se prevé un reacondicionamiento de los comercios existentes en la zona. Se prohíbe la instalación de nuevos comercios, los cuales deberán ser ubicados en la zona ZU6. Se prevé la construcción de nuevas piscinas abiertas

²⁹ <https://www.eltelegrafo.com/2017/12/junta-acordo-la-anuencia-para-instalar-una-planta-fotovoltaica-en-termas-de-guaviyu/>

en el entorno de la piscina cerrada, así como el reacondicionamiento de las piscinas existentes. Se prevé un cambio de la entrada del Centro Termal en las inmediaciones de la piscina cerrada según plano No. 34 con cambio de la Administración del Centro Termal al Centro Comercial de la Zona ZU6. El cambio de entrada permitirá un acceso diferenciado para quienes ingresan al Centro Termal por un lado y quienes acceden a los emprendimientos privados por otro.

Claramente no se cumplió con lo que se había establecido en el decreto al instalar en ese lugar una planta fotovoltaica. Los argumentos a favor que permitieron otorgar la excepción fueron que el centro termal contaría con energía alternativa y que generaría puestos de trabajo. Lo cierto es que, en realidad, como manifestó un entrevistado funcionario público es *“que la empresa que se instaló, si se ubicaba en la zona establecida para este tipo de equipamientos, tendría más costos para volcar la energía generada con la planta fotovoltaica a la red eléctrica del centro termal”* (E7)

Figura 57. Plano 35 del Dec. 7222/2015 de la Junta Departamental de Paysandú.



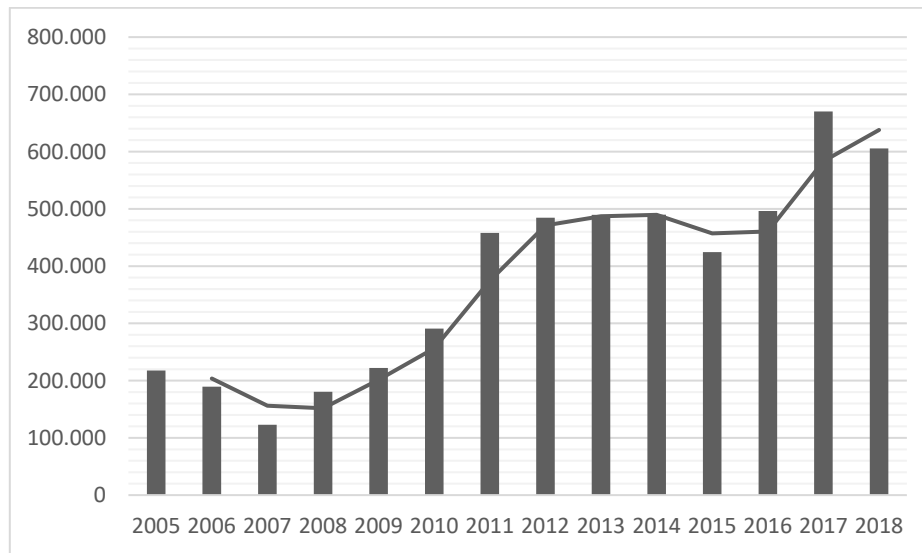
Fuente: Intendencia de Paysandú

Crecimiento de la demanda turística

En el año 2007, la RT de Uruguay recibió 127837 visitantes por turismo receptivo (unas 511.348 pernотaciones). Era el mínimo de la década y producto de los cortes de los puentes internacionales con Argentina (mercado argentino principal para el destino) y el conflicto por la instalación de la planta de celulosa. A partir del año 2008 comienza un crecimiento de la demanda turística a la RT, teniendo su pico en cantidad de visitantes en el año 2017 que llegó a 670 mil visitantes (1816867 pernотaciones).

Como se ha indicado anteriormente, la RT de Uruguay constituye el tercer destino en volumen de llegadas en Uruguay, representando el 9,04% del total de visitantes ingresados al país (2008, turismo receptivo) y con un incremento del 47% en relación a los datos de 2007. En relación a los ingresos, en 2008 registró un ingreso bruto de 35.685.387 en dólares estadounidenses, lo que representó el 3,5% del total de ingresos por turismo receptivo al país. El destino presentaba una alta concentración de la demanda en el Departamento de Salto (74% de la demanda del destino) y en las Termas del Daymán, que son escogidas por el 57% de los visitantes que llegan al Litoral Termal. La estadía promedio de los visitantes al destino en 2008 fue de 4,5 días, lo que supone un dato muy inferior a la estancia promedio del país que se sitúa alrededor de 8 días. El destino Litoral Termal registró una estancia promedio similar en 2007. Del total de visitantes los argentinos representaban el 72.48% del total, son la mayoría, siguiéndole los brasileños con un 15,97% y los uruguayos 9,32% (no turismo interno, uruguayos residentes en el exterior). Esta tendencia se viene manteniendo desde hace años atrás. Sin embargo, cabe aclarar que estos datos hacen sólo referencia sólo al mercado receptivo, sin atender al análisis de la demanda interna que supone el primer mercado para el destino Litoral Termal, aportando cerca del 70% de la demanda (IberGeo, 2009). El 80.16% de los visitantes viene al Litoral termal con motivos de recreación y el 14.15% visita familia y amigos. Del porcentaje de visitantes que visitaron la región termal con motivo de recreación (en el 2008) el 72.39 % lo hacen porque les gusta, un 14.81% porque quiere conocer, un 10.2 % por motivo recreativo y otros motivos como el que viene porque tiene casa o familiares y amigos.

Figura 58. Gráfica miles de visitantes no residentes en el país ingresados a la RT (1996-2018)

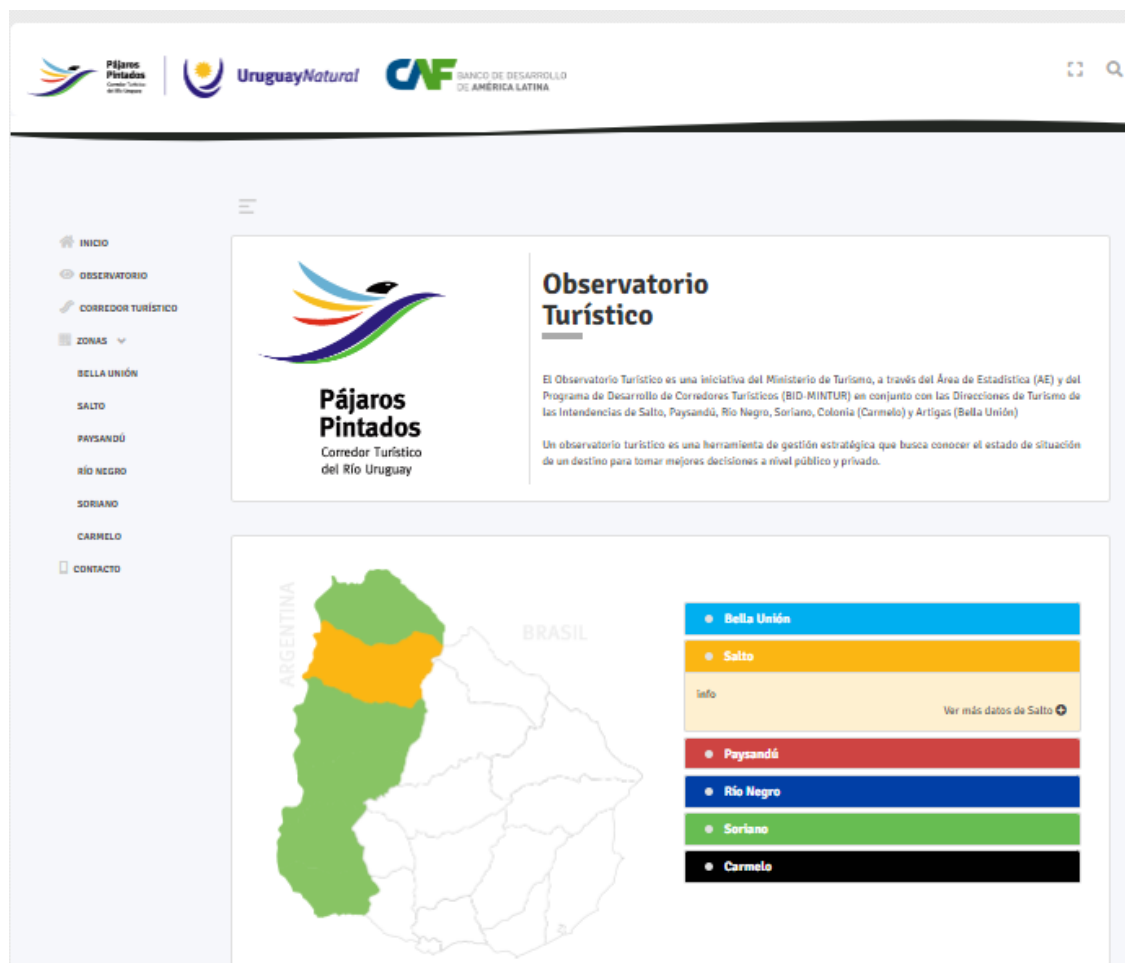


Fuente: Mintur

En el año 2017- 2018 se pone en funcionamiento el Observatorio Turístico del CPP. El Observatorio Turístico fue una iniciativa del Ministerio de Turismo, a través del Área de Investigación y Estadística (AIE) y del Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (BID-MINTUR) en conjunto con las Direcciones de Turismo de las Intendencias de Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia (Carmelo) y Artigas (Bella Unión). Lo definían como “ *una herramienta de gestión estratégica que busca conocer el estado de situación y la evolución del sistema turístico de una región, debiendo potenciar la competitividad y el posicionamiento del destino y el producto turístico global, proveyendo a los actores del sector datos e información*” (<http://morsadev.com/cpp/observatorio/>)

Según el convenio que crea el Observatorio, su propósito “*consiste en identificar y recoger datos que permitan construir estadísticas turísticas en el (CPP) con la intención de mejorar el conocimiento de la actividad y aportar a la toma de decisiones*”.

Figura 59. Sitio web del Observatorio Turístico del CPP.



Fuente: <http://morsadev.com/cpp/#>

Tabla 29. Indicadores de Turismo Receptivo en el CPP y en la RT de Uruguay años 2017 y 2018.

Turismo Receptivo CPP	
	Año 2018
Visitantes	647246 *
Estadía Promedio	3,2
Pernoctaciones	2071187
Gasto Total (dól)	170839870

*17,4% del total que recibió Uruguay

Salto	Año 2017	Año 2018
Visitantes	399789	289491
Estadía Promedio	3,4	4,5
Pernoctaciones	1359283	1302710
Gasto Total (dól)	122161448	101548986

Paysandu	Año 2017	Año 2018
Visitantes	152528	175592
Estadía Promedio	3	3,4
Pernoctaciones	457584	597013
Gasto Total (dól)	29868574	34886712

Destino Termas (Salto y Paysandú)/ Región Termal			
	Año 2017	Año 2018	% año 2018 sobre CPP
Visitantes	552317	465083	72%
Pernoctaciones	1816867	1899722	92%
Gasto Total (dól)	152030022	136435698	80%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Turismo del Uruguay.

Como se ha visto con las evidencias anteriores, luego de las crisis por la recesión económica con Argentina (2002) y la crisis por la instalación de la planta de celulosa sobre el río Uruguay y el corte de los puentes internacionales con Argentina (2006 y 2007); la cantidad de visitantes por turismo receptivo a la RT de Uruguay pasó de 122837 visitantes (2007) a 685547 (2018). Prácticamente se quintuplicó la cantidad. Vale aclarar que para el año 2017 los datos ya se presentaban de manera oficial como CPP y no como Región Termal. Esto implicó que había una ampliación geográfica de la región (5 gobiernos sub nacionales), por lo tanto, los datos no son solo de la RT de Uruguay (que incluye a dos gobiernos sub nacionales, los departamentos de Salto y Paysandú). No obstante, la RT en el 2018 representaba el 72% del total de visitantes al CPP, el 92% de las pernoctaciones y el 80% del gasto total. También a la interna de la RT en 2018, se mantenía una fuerte

concentración en el departamento de Salto con un 62% de los visitantes y un 69% de las pernoctaciones.

La era progresista: el acceso al gobierno de una fuerza política de izquierda por primera vez en el país, el impulso a las áreas protegidas y el turismo náutico fluvial, nuevos financiamientos internacionales (BID) para la formulación e implementación de programas de desarrollo turístico en la región.

La fase que denominamos de trayectoria de la región termal como movimiento estable y posterior estancamiento o declive (de acuerdo al modelo de Ma & Hassink, 2013) se caracteriza en primera instancia por un fuerte crecimiento del turismo receptivo a la región termal, pero paralelamente un crecimiento en el deterioro ambiental o de degradación (en términos del modelo TALC) y pérdida de competitividad que se manifiesta a través de varios informes técnicos que constatan esta situación (planteados algunos a fines del dos mil y principios del dos mil como vimos en capítulos anteriores; y otros durante la década del 2010).

La sostenibilidad ambiental debería ser un asunto central para los centros termales. Si bien esta dimensión puede tener varias aristas, está claro que lo vinculado al agua termal (base del desarrollo del termalismo) debería ser por lo menos de atención prioritaria. No lo ha sido. A modo de ejemplo, el vertido de agua termal en los arroyos, luego de su pasaje por las piscinas termales, es una práctica que se remonta a los inicios del termalismo en nuestro país. Para tener una idea, solo el excedente de los pozos termales asciende aproximadamente a ciento veinte mil litros por hora y por pozo. Imagine el lector lo que significa esta práctica desde hace 70 años. No se crea que tamaño despilfarro no ha sido advertido. Salvo algunas medidas puntuales (sistema de filtrado en piscinas, control de consumo de agua termal en función de la demanda- visitantes, o algunas experiencias de corta duración vinculadas con la integración en otros proyectos productivos del agua termal), las advertencias y denuncias han caído en el desierto de la indefinición en términos

de políticas para los centros termales (algunas acciones aisladas no determinan una política). Si los efluentes de la industria, por ejemplo, están reglamentadas, ¿por qué los del agua termal nunca se han reglamentado?

En determinado momento se planteó la necesidad de una normativa de Recursos Termales del Uruguay. También ha caído en el desierto de la inacción pública. Una normativa de estas características podría incluir aspectos de protección del recurso, recomendaciones de tipos de estudios, directrices de gestión de centros termales, caracterización de las aguas, entre otras medidas.

Van algunas evidencias al respecto. En el año 2009 un informe técnico, que dio lugar luego al plan para el litoral termal 2010- 2014 (que no se ejecutó como veremos luego), ya advertía lo siguiente:

“los centros termales registran, en términos generales, algunos problemas de congestión y presentan aspectos de saneamiento y de equipamiento que deberían ser subsanados para una correcta adecuación de los mismos a los nuevos requerimientos de la demanda” (IberGeo, 2009)

En el año 2015, en un informe presentado en el Centro Regional para la Gestión de Aguas Subterráneas (Ceregas³⁰), se daba cuenta mediante un informe técnico de diferentes problemáticas que presentaba la RT de Uruguay,

“La oferta turística actual del destino, basada en un conjunto de centros termales con una oferta centrada en lo “recreativo con agua termal”, está en relación con la motivación actual

³⁰ CEREGAS es un Centro Regional para la Gestión de Aguas subterráneas, reconocido como el referente nacional y regional en la articulación de las capacidades nacionales y regionales para la generación y transferencia del conocimiento relativo a la gestión de acuíferos, protección y promoción del uso racional y sustentable de las aguas subterráneas. Funciona en el ámbito del Ministerio de Ambiente de Uruguay y con el apoyo de UNESCO. <https://www.ceregas.org/>

de la demanda que visita el destino. Sin embargo, los niveles de desempeño del destino no son competitivos ni pueden ser sostenibles a largo plazo. En términos generales, los centros termales registran algunos problemas de congestión y presentan aspectos de saneamiento y de equipamiento que deberían ser subsanados para una correcta adecuación de los mismos a los nuevos requerimientos de la demanda y de una gestión sostenible.”

El informe refuerza algunos puntos ya mencionados en el informe de 2009 por la consultora internacional, agrega la importancia de resolver esos temas para una gestión sostenible y detalla las principales problemáticas y algunas medidas posibles a tomar:

1. Agua Termal.
2. Tratamiento y disposición final de aguas residuales.
3. Agua para consumo.
4. Parques Termales.
5. Nuevos emprendimientos termales.
6. Normativa vinculada a los recursos termales.

Con respecto al agua termal, menciona problemas vinculados al

- **Control de la fuente de agua termal** caudal natural o de bombeo, temperatura, condiciones y presión del pozo o de surgencia, estabilidad en el tiempo, variaciones naturales, etc.

Figura 60. Pozo Termas de Guaviyú.(2010)



Fuente: fotografía personal

La mejora e introducción de mecanismos de control (caudalímetros) se hace necesaria en algunos centros termales (Dayman, Arapey).

- Control de la calidad del agua termal en origen (boca de pozo), control de la calidad del agua termal en origen, de acuerdo con sus características, realizando las determinaciones físico químicas, microbiológicas, parámetros auxiliares, elementos contaminantes, gases disueltos, radioactividad y microalgas cuando corresponda, a través de laboratorios públicos o privados habilitados para tal fin.

Se debería realizar una vez por año, o cada dos años este tipo de estudios por cada centro termal.

- Control de la calidad del agua termal en piletas, tomando muestras de todas las piletas, determinando sus características físico químicas y bacteriológicas a fin de relacionarlas con la fuente.

Esto lo hacen las Direcciones de higiene de cada Intendencia, desconociendo con qué frecuencia. Lo realizan y si lo comunican.

- Vertidos de agua termal. Cientos de litros de agua termal se tiran en los arroyos. No hay normativa para este tipo de efluentes, por más que resulte obvio que genera un aspecto ambiental negativo: agua caliente, salada en Termas de Almirón, va con cloro, grasas y aceites de productos de protectores solares...etc. Se podría pensar en la integración del agua en proyectos productivos.

Figura 61. Vertido de agua termal en el arroyo Guayabos (Termas de Almirón)



Fuente: fotografía personal (2015)

Figura 62. Vertidos de agua termal en Guaviyú.



Fuente: fotografías personales (2015)

Tratamiento y disposición de aguas residuales (saneamiento). En los centros termales de Dayman y Almirón hay que resolverlos. En el caso de Daymán, existe un saneamiento muy pequeño, y el crecimiento de este centro termal hace que resolver el tema de un saneamiento acorde a las dimensiones urbanas que toma el centro termal, sean prioritarios (al momento de estar escribiendo esta tesis este tema aún no se ha resuelto). En Almirón este tema hay que resolverlo también (crecimiento de viviendas y nuevo hotel). Evaluar la posibilidad de sistemas alternativos de saneamiento para este centro termal. Tampoco en este centro termal a la fecha se ha resuelto este tema. En el centro Termal Guaviyú existen

piletas de decantación, falta el ramal central para conectar a la zona de casas y alojamientos privados a las piletas. En Arapey hay sistema de saneamiento.

Figura 63. Piletas de decantación (Termas de Guaviyú)



Fuente: fotografías personales (2015)

Con respecto al agua para consumo humano, el informe plantea que el principal problema lo tiene el Centro Termal Almirón. Existe allí una Unidad Potabilizadora de Agua (UPA), que es gestionada por el Municipio. En aquel momento del informe (2015) se establecía que “a la brevedad quedará operativo un hotel 4 estrellas (62 habitaciones) en Termas, sumado el incremento de viviendas construidas en el centro termal, hace que el suministro de agua actual por parte de la UPA instalada en termas sea insuficiente.”

En los demás centros termales el tema agua para consumo humano, a la fecha del informe estaba resuelto. En Almirón se concretaron posteriormente al informe las inversiones del hotel 4 estrellas y el crecimiento de casas para alquilar, pero el tema de saneamiento y agua para consumo humano seguían sin resolverse.

El informe realizaba también recomendaciones en relación a una recualificación y mejora de equipamientos, instalaciones e infraestructuras de los parques termales. Sugería considerar lo ya establecido en el “Plan para el Desarrollo turístico del litoral termal 2010-2014” en cuanto a un programa de inversiones, perfiles de los centros termales e incluso la realización y en algunos casos la actualización de directrices de OT y directrices al estar vigente ya la herramienta prevista en la LOTDS (como vimos en capítulos anteriores esto se dio únicamente en el centro termal guabiyú).

Si bien luego no se concretaron en nuevos centros termales, el informe de 2015 ya advertía el creciente interés y concreción de estudios de prefactibilidad para la realización de nuevas perforaciones y posibles desarrollos de centros termales en la región. Un total de cuatro estudios con esa lógica fueron desarrollados en el Departamento de Río Negro (San Javier y Nuevo Berlín), Departamento de Paysandú (Paysandú Ciudad, Puente Internacional), Departamento de Salto (Villa Constitución) y en el Departamento de Artigas (Ciudad de Artigas o Bella Unión).

Figura 64. Ubicación de estudios de nuevas prospecciones para centros termales.



Fuente: elaboración propia en base a informe presentado a Ceregas (2015)

El informe ante esa situación, sugería establecer un ámbito de discusión política y técnica para definir cómo avanzar con todos estos estudios y la posibilidad de concreción de los mismos: ¿Dónde se daría prioridad de concreción? (prioridad política, técnica, económica, ambiental, etc). Este ámbito no se concretó, como tampoco la realización de nuevos centros termales.

Finalmente, el informe estableció recomendaciones con respecto a actualizar e incorporar nueva normativa vinculada a los centros termales. Concretamente una normativa específica, que unificara todas las normativas relacionadas en una que denominaron de “Recursos Termales del Uruguay”. Existen leyes y decretos que aplican a termas (Código de Aguas, Decreto 214/00, decreto (86/04, decreto 253/79). Podría ser una acción a impulsar una ley/decreto “Recursos Termales de Uruguay”, en el marco de la ley de turismo, en sintonía con otras normativas y atendiendo a vacíos existentes. Otros países cuentan con normativas en la misma línea (Argentina, España), establecía el informe.

Con todas estas recomendaciones y estudios ya realizados para la región, sugirieron que se realizará en acuerdo con los actores públicos y otros, una Estrategia de Turismo Termal, Bienestar y Salud para el Uruguay, impulsada por el Ministerio de Turismo (la herramienta como vimos para llevar adelante algo así ya existía, prevista en la LOTDS, elaboración de estrategias regionales). El momento era oportuno, teniendo en cuenta que se estaba negociando además un nuevo préstamo BID. No se aprovechó la oportunidad y el Ministerio de Turismo continuó con la línea del préstamo BID anterior y concretó un nuevo préstamo para un programa de apoyo al CPP y sin considerar las problemáticas de la región termal (en el próximo sub capítulo se detallan características de dicho programa, coloquialmente conocido como BID 3).

Una última evidencia que se quiere comentar es lo relativo a lo que aconteció con la aprobación del Plan Nacional de Aguas en el año 2017³¹. El mismo constituía un

³¹ <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-aguas>

instrumento técnico político para la planificación y gestión de las aguas considerando los diversos usos del recurso. Fue aprobado por decreto del Poder Ejecutivo 205/017 del 31 de julio de 2017. A partir de su aprobación, Uruguay contaba por primera vez con un Plan Nacional de Aguas, tal como lo estableció la Ley de Política Nacional de Aguas de 2009 (Ley N° 18.610). Si bien contiene un extenso diagnóstico, y en el tema de aguas subterráneas también, cuando plantean los programas y proyectos de acción para el Sistema Acuífero Guaraní (de donde surge el agua termal), plantean lo siguiente,

- Recoger la experiencia del proyecto ambiental y Desarrollo sostenible y de sus proyectos pilotos Salto-Concordia y Rivera- Santana do Livramento.
- Mejorar y ampliar el conocimiento cuali-cuantitativo del acuífero.

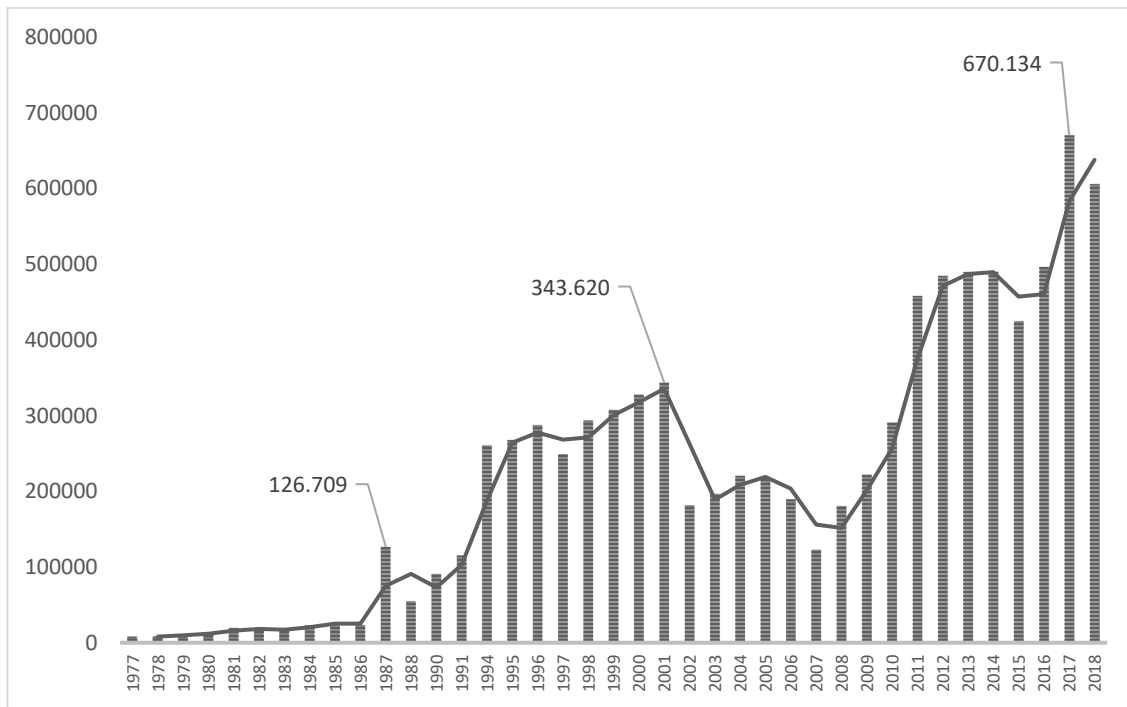
Establecer criterios de parámetros o apuntalar mediante políticas a proyectos productivos que integren la re utilización de los efluentes de agua termal no fueron contemplados, siendo que es uno de los problemas más acuciantes de la región (aspectos ambientales negativos en los vertidos, derroche de agua termal, etc). Otra oportunidad que se dejó pasar.

En una segunda instancia, a mediados de este período, una política del gobierno nacional con fondos de un organismo internacional (definiendo y financiando la política turística) implementa un programa tendiente a diversificar la oferta de la región termal, sin atender los problemas que presentaba la región termal (ni considerando el plan establecido en el año 2010 para la RT), y generando una nueva trayectoria para el destino (***path creation, ramificación***) conocida como región del río Uruguay o Corredor de los Pájaros Pintados (CPP). Hasta el año 2019 el programa CPP funciona como un injerto en la RT, co evolucionando con una región termal en declive ambiental y de competitividad.

El contexto durante toda esta cuarta fase de la trayectoria del destino, se caracteriza por los cortes de los puentes internacionales en el 2006 debido al conflicto con la papelera finlandesa UPM, por los coletazos por estos lares de la crisis financiera internacional del 2008 (que posteriormente se ve en el destino con el aterrizaje de emprendimientos inmobiliarios y de alojamientos en la región como una segunda oleada pero también como otro lugar de refugio de inversiones internacionales, además de la presencia de Airbnb) y por la consolidación y habilitación de la autopista Ruta 14 (2012) en Argentina (consolidando el corredor termal de ese país). Como contexto favorable el gobierno nacional comienza un fuerte impulso al Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Uruguay y en la región es declarado el ex frigorífico Anglo como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, en la categoría de Paisaje Industrial de la Humanidad (2019). Estas dos situaciones, más el proceso de implementación de la estrategia de turismo náutico fluvial para el río Uruguay (que comenzó en 2012), posibilitaron que la mayoría de los fondos del préstamo internacional del BID (2 préstamos desde el 2012 al 2019 por un monto total aproximado de 8 millones de dólares) fueran orientados hacia esos programas en detrimento de los problemas que presentaban los centros termales.

La demanda turística a la región y tras un repunte luego de la caída de visitantes argentinos en el 2001, en el año 2007 vuelve a caer la cantidad de visitantes argentinos (6,7% del total de visitas al país, situación dada por el corte de los puentes internacionales principal conexión terrestre con ese mercado). Superada esa situación, los visitantes crecen significativamente llegando al pico de visitante que recibió el destino por turismo receptivo en el 2018 (representando un 18% del total de visitantes al país, consolidándose como el tercer destino en importancia en Uruguay). La demanda durante este período en mayoritariamente un 70% argentinos, pero aparece con más presencia los Brasileños representando un 10%. El perfil es mayoritariamente familias con niños y parejas adultos.

Figura 65. Gráfica miles de visitantes no residentes en el país ingresados a la RT
(1977- 2018)



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos Ministerio de Turismo Uruguay.

8.4. Análisis de políticas públicas de turismo.

Con respecto a las políticas públicas de turismo orientadas a la región, podemos enmarcarlas en una tercera generación de políticas públicas que denominaremos de neo desarrollismo, y comienza a gestarse a finales del dos mil (nueva coyuntura crítica). Los objetivos de esta generación de políticas, tienen que ver con 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 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 (La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible es aprobada en 2008 en Uruguay).

Por primera vez una fuerza política de izquierda llega al gobierno nacional (Frente Amplio que está en el gobierno desde el 2005 hasta el 2020). A partir de este hecho, comienza a emerger un nuevo paradigma en materia de políticas públicas. El gobierno desde el 2005 comenzó un proceso de transformaciones estructurales para cambiar al modelo (liberal, aperturista, concentrador y excluyente) creado por la dictadura y consolidado por los gobiernos posteriores a la misma y llevarlo hacia un modelo distributivo e incluyente, con reformas en las estructuras de producción y distribución, con políticas públicas activas tendientes a configurar el Estado de Bienestar moderno y con participación social como garante activo de este proceso transformador (Olesker, 2009). Durante la fase de la nueva política pública de turismo (Quintana, 2016) se comienza a madurar un nuevo modelo de política turística, en sintonía con las políticas públicas en general impulsadas por el gobierno. Se propicia entonces la oportunidad de que el Gobierno Central despliegue un nuevo papel en la arena turística, sobre todo en la adopción de nuevos ámbitos de actuación y de relacionamiento con los actores. 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 el hecho que la propia administración debe ser un factor positivo de la competitividad dado el nuevo rol que ha de desempeñar en el nuevo escenario (López Palomeque:1999).

En cuanto a la Administración Turística Nacional, al Ministerio de Turismo se le agrega la secretaría de Deportes (MTD). Se pone en funcionamiento también el Consejo Nacional de Turismo, se elabora el Plan Nacional de Turismo Sostenible al 2020 de forma estratégica y

participativa, un plan de turismo para la región termal en el marco del programa de reingeniería de los centros termales municipales, y el programa Corredor Turístico del Río Uruguay “Pájaros Pintados” (que excluye en sus proyectos de intervención la región termal como ámbito de actuación), constituyen los hitos más salientes.

En el año 2015 el Ministerio vuelve a ser sólo de Turismo, en el 2012 se cambia de Ministro (y se produce un cambio de impronta en la gestión y prioridades, por ejemplo el énfasis que se pone en el CPP). A partir del 2012 identificamos claramente características de la administración pública de neo gerenciamiento o *New public policy*. La planificación del turismo desde el sector público se presentó en este período de manera participativa.

Uruguay recibió por primera vez en 2006 el apoyo de un préstamo BID para Turismo. Con el respaldo financiero de ese programa, el respaldo del Consejo Nacional de Turismo y la voluntad política, se dio impulso a la elaboración del Plan Nacional de Turismo, concretando en 2009 su aprobación final: Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020 (PNTS). La construcción del PNTS marcó un hito en el país, fundamentalmente, por la metodología de construcción del mismo, de manera participativa, sobre la base del consenso y que integró a distintos actores de la actividad, desde públicos, privados, el sector académico y a la comunidad. Este plan fue actualizado en el año 2019 con un horizonte al 2030. Paralelamente a la elaboración del PNTS 2020, así como posteriormente, se elaboraron varios programas específicos. Los programas desarrollados durante este período fueron: Circuitos Turísticos Regionales Integrados (OEA- AICD- MTD), el Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (MINTURD-BID Préstamo 1826/OC-UR) y el programa de Turismo Social. A partir del programa de mejora de la competitividad, se desarrolló un Plan de Marketing Estratégico y Operativo para el Uruguay y una Estrategia para el Desarrollo del Turismo Náutico del Uruguay. El programa financiado por el BID incluía intervenciones en Colonia, Rocha, Lavalleja y la región termal.

Para el caso de la región termal la estrategia estaba enfocada en la reingeniería de los Centros Termales de Uruguay. Como resultado de la ejecución de ese programa, quedó definido un programa para la mejora de la gestión pública de los centros termales de Paysandú y Salto, un Plan de Desarrollo Turístico del Litoral Termal 2010- 2014 e inversiones en mejoras de piscinas, un SPA Termal y señalética interna en cada centro termal.

Tabla 30. Estrategias, programas y actuaciones previstas en el Plan para el Desarrollo Turístico del Litoral Termal 2010-2014.

Estrategias	Programas	Subprogramas	Actuaciones	
1. Desarrollo de Productos Turísticos	1.A. Programa de Fortalecimiento del Turismo Termal	1.A.1. SubPrograma de Desarrollo del Producto Termal Plus	1. Desarrollo del “Complejo termal terapéutico en Arapey” (Salto)	
			2. Desarrollo del “Complejo termal terapéutico en Almirón” (Paysandú)	
			3. Elaboración de planes de manejo para cada centro termal	
		1.A.2. SubPrograma de Mejora de los Centros Termales	4. Plan de inversiones comunes de los centros termales	
			5. Plan de inversiones específicas para cada centro termal	
			6. Incorporación de elementos del entorno local al complejo termal	
			7. Adaptación de los menús de los complejos a la gastronomía local	
			8. Adecuación de un espacio en cada centro para la promoción de productos locales y del resto de termas	
			9. Proveer de transporte a las localidades cercanas y entre centros termales	
	1.A.3. Subprograma de tematización de los centros termales	10. Ofrecer visitas guiadas a los alrededores de los centros termales		
		11. Impulsar un plan de promoción específico de la ruta por las termas		
		1.B. Programa de Diversificación del Producto Turístico	1.B.1. Subprograma de Desarrollo del Producto Nautico	12. Modernización y ordenación de la oferta en el puerto fluvial en Lago Salto Grande
				13. Facilitación de la navegación por el río Uruguay y unificación de los puertos fluviales de Lago Salto Grande y Paysandú con el resto de puntos fluviales del Río Uruguay
				14. Fomento de la demanda de otros productos turísticos del destino Litoral Termal hacia el turismo náutico
				15. Creación de un plan de actividades conjunto de las Direcciones de Turismo departamentales con los Yacht Club del destino

			<p>16. Creación de productos turísticos ligados al turismo náutico (canotaje y la pesca deportiva en las Termas de Arapey, naturaleza en el río Quay y playas en Paysandú)</p> <p>17. Creación de Cruceros Náuticos a través del Río Uruguay y afluentes</p>
		1.B.2. Subprograma de Desarrollo del Turismo de Naturaleza	<p>18. Generar oferta turística en el municipio de Guichón y principales áreas de influencia</p> <p>19. Dotar de criterios de sostenibilidad al área natural</p> <p>20. Mejorar los sistemas de comunicación, información y señalización del área natural y del municipio de Guichón</p> <p>21. Programa de sensibilización de la población</p> <p>22. Mejorar la accesibilidad y comunicación hacia Guichón y dentro del área</p> <p>23. Creación de un Club de Producto de Naturaleza</p>
2. Programa de Fortalecimiento Institucional	2.A. Programa de Reingeniería Institucional	2.A.1. Definición de nuevos procesos de gestión para las Direcciones de Turismo	<p>24. Definición del modelo de Plan de Gestión por objetivos de las Dirección de Turismo de Salto y de Paysandú</p> <p>25. Creación de una entidad departamental de gestión de las aguas termales</p> <p>26. Plan de mejora de los sistemas contables y financieros departamentales</p>
	2.B. Programa de fomento de la asociatividad	2.B.1. Programa de impulso a la colaboración público-privada	27. Establecimiento de la Mesa del Turismo del Litoral Termal
		2.B.2. Subprograma de impulso a acciones piloto para fortalecimiento institucional	<p>28. Introducción de estándares de calidad en la oferta de servicios</p> <p>29. Tasa turística finalista de apoyo a las aportaciones económicas privadas</p>
		2.B.3. Subprograma de sensibilización turística	<p>30. Sensibilización al empresariado turístico local</p> <p>31. Fortalecimiento de las entidades turísticas existentes a nivel local</p>
2.C. Programa de mejora de la gestión de las unidades de negocio	2.C.1. Subprograma de gestión de las unidades de negocio	<p>32. Definición de los sistemas de gestión de las unidades de negocio</p> <p>33. Definición del Plan de Negocios para cada centro termal</p>	
3. Comunicación y Comercialización Turística	3.A. Programa de Promoción Turística	3.A.1. Subprograma de imagen de marca del destino	34. Fortalecimiento de la marca Litoral Termal. LITORAL TERMAL ES DIVERSIÓN + BIENESTAR
			35. Diversificación de la imagen turística de la marca Litoral Termal. LITORAL TERMAL ES DEPORTE Y NAUTICA + NATURALEZA
			36. Asociación de la marca Litoral Termal a una marca de calidad turística

		3.A.2. Subprograma de marketing estratégico y operacional del destino	37. Creación de la mesa para la promoción y comercialización turística 38. Establecer estrategias de marketing diferenciado por mercados y segmentos 39. Establecer la política de promoción del Litoral Termal 40. Política de promoción por producto. LITORAL TERMAL ES DIVERSIÓN 41. Política de promoción por producto. LITORAL TERMAL ES BIENESTAR 42. Política de promoción por producto. LITORAL TERMAL ES DEPORTE Y NÁUTICA 43. Política de promoción por producto. LITORAL TERMAL ES NATURALEZA 44. Desarrollo de Centro de Atención al Turista
	3.B. Programa de Comercialización y Acceso al Mercado	3.B.1. Subprograma de comercialización electrónica y centrales de reserva	45. Comercialización Directa. Incorporación de nuevas tecnologías para la comercialización turística 46. Creación de una central de reservas integrada para cada uno de los departamentos
		3.B.2. Subprograma de actuaciones a canal	47. Política de canal tradicional (fundamentalmente intermediación en Buenos Aires, sur de Brasil y mercado nacional) 48. Política de canal on-line (fundamentalmente intermediación en Buenos Aires, sur de Brasil y mercado nacional).
	3.C. Programa de comunicación del destino Litoral Termal	3.C.1. Subprograma de constitución del departamento de prensa y comunicación del destino	49. Constitución de un Departamento de Prensa y Comunicación en Salto y en Paysandú
4. Excelencia Turística	4.A. Programa de Inteligencia de Mercado	4.A.1. Subprograma de desarrollo de sistema de estadísticas turísticas	50. Creación de un sistema de estadísticas turísticas sistemático y periódico 51. Formación de un área departamental de análisis e investigación de los indicadores más efectivos para el desarrollo turístico
		4.A.2. Subprograma de integración en las cuentas satélites regionales del MINTURD	52. Utilizar los convenios de metodologías internacionales para la elaboración de las Cuentas Satélites de Turismo - CST
			53. Creación de un sistema de información en turismo y adaptación a las cuentas satélite de turismo de Uruguay
			54. Proyectos estadísticos asociados a las Cuentas Satélites de Turismo - CST

	4.A.3. Subprograma de creación de alianzas con centros de formación turística	55. Incentivos públicos a los centros educativos y de investigación para la investigación en materia de turismo
4.B. Programa de Formación y Capacitación Turística	4.B.1. Subprograma de fomento de la formación en turismo	56. Regularización y adaptación de las necesidades de formación a la realidad turística del Litoral Termal (proceso continuado)
	4.B.2. Subprograma de planes de formación continua y pasantías en empresas turística	57. Programas de colaboración universidad-empresa 58. Fomento de la formación continua en turismo para Salto y Paysandú
4.C. Programa de Fomento del Emprendedurismo	4.C.1. Subprograma de incentivos públicos para el fomento de iniciativas empresariales	59. Apoyo a la creación de empresas. Ventanilla única administrativa 60. Apoyo a la creación de empresas. Cuestiones de asesoramiento y provisión de servicios 61. Implantar un programa de aprender a emprender
	4.C.2. Subprograma de incentivos a la mejor iniciativa empresarial	62. Creación de un programa de premios y/o becas a la mejor iniciativa empresarial local
4.D. Programa de aseguramiento de la calidad	4.D.1. Subprograma de certificación de la calidad	63. Crear un Observatorio de Calidad Turística para el Litoral Termal
		64. Diseño de un Plan de Calidad por parte del Observatorio de Calidad Turística
		65. Apoyo al proceso de certificación de calidad o implantación de manuales de buenas prácticas 66. Incorporación de la marca de calidad en la imagen de marca del Litoral Termal
4.D.2. Subprograma de formación en calidad y disseminación de buenas prácticas	4.D.2. Subprograma de formación en calidad y disseminación de buenas prácticas	67. Sensibilización acerca de la importancia de la calidad turística 68. Programa de formación en calidad a gestores turísticos y privados y públicos 69. Programa de disseminación de buenas prácticas
		4.D.3. Subprograma de sostenibilidad y equilibrio ambiental

Fuente: Plan para el Desarrollo Turístico del Litoral Termal 2010-2014 (Mintur) y archivo personal.

Hasta el año 2006 la promoción de la región termal no se realizaba de manera conjunta. Se promocionaban las termas de Salto y las de Paysandú. A partir de ese año, por iniciativa de los gobiernos locales y al amparo de la marca país “Uruguay Natural”, se impulsa la cooperación y complementación entre Salto y Paysandú para posicionar y promocionar la concepción de región termal de Uruguay.

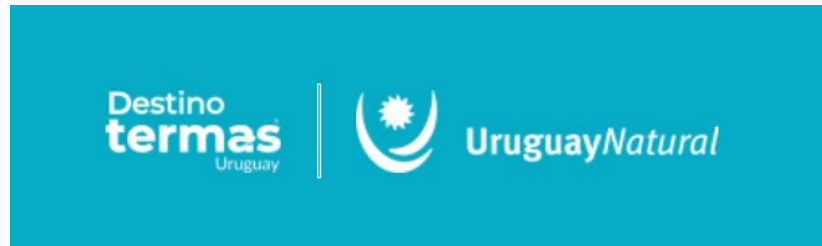
Figura 66. Promoción de la RT de Uruguay (2008)



Fuente: archivo personal.

Años posteriores, derivó en la generación de una marca para la región termal, denominada “Destino Termas”.

Figura 67. Marca Destino Termas (2014)



Fuente: <https://destinotermas.gub.uy/>

En el 2012, por segunda vez, el Gobierno nacional consigue fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, que permiten empezar a implementar aquello que se había definido en el Plan de Turismo Náutico Fluvial y en el Plan 2020, pero con una particularidad. La definición tomada por el Ministerio de Turismo y el BID fue que el programa se enfocara territorialmente en el litoral del Río Uruguay y sus componentes no contemplarían proyectos o acciones para la región termal específicamente. El objetivo era diversificar la oferta de la región termal (siguiendo uno de los lineamientos definidos en el Plan para el Desarrollo Turístico del Litoral Termal 2010- 2014).

Las negociaciones entre el MINTUR y el BID, para acordar un nuevo préstamo en el sector turístico, comenzaron en 2011, cuando aún se ejecutaba el anterior programa. Como parte de esa negociación, donde se acordaron algunos puntos básicos que luego se transformarían en los ejes del PAST³², se contrató una consultoría para darle contenido a los acuerdos establecidos. Ese estudio, que por el acuerdo requería tuviese centro en el Turismo Náutico y en territorios de bajos ingresos e índice de Desarrollo Humano, fue encargado a un experto internacional en gestión de dicha tipología de turismo.

³² http://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_396178.pdf

El PAST, tenía como objetivo: contribuir a incrementar las divisas, empleo y la renta en las áreas beneficiarias, mediante la consolidación del turismo. Se estructuró en tres componentes:

- Puesta en Valor: inversión pública en infraestructura a ser concesionada a privados.
- Apoyo al Emprendimiento e Inversión: adaptación del marco normativo, concesiones de infraestructura pública, catálogos de inversión, apoyo al emprendedor con énfasis en hogares de bajos ingresos a través de distintas herramientas.
- Modelo de Gestión Integral para el Corredor del río Uruguay: funcionamiento asociativo en red de la cadena de valor turística, y plan de marketing.

El monto total del programa, ascendía a U\$S 6.250.000. El contrato entre el Estado Uruguayo y el BID se firmó el 15 de marzo de 2012³³. También el documento hacía referencia al Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (MINTUR-BID), como antecedente inmediato, el cual estaba finalizando al momento de la negociación del PAST, y del que se tomaron lecciones a raíz de su aplicación. A partir de esas lecciones aprendidas, las directrices de diseño del nuevo programa destacaban:

- El diseño a partir del PLANTUR y el Plan de Turismo Náutico con inversiones escalonadas.
- Enfoque concentrado por producto a través del turismo náutico.
- Estudios y manuales para la gestión ambientalmente responsable de los proyectos.
- Fortalecimiento institucional.
- Participación de Intendencias y otras entidades en la ejecución.

³³ <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page.1303.html?id=UR-L1066>

La conceptualización del programa se basó en la diversificación de la oferta de la región termal y de la demanda turística, con el agregado de apuntar a hogares de bajos recursos a raíz del diagnóstico realizado anteriormente.

En cuanto a la diversificación de la demanda, dice el documento, *el programa apostará al Plan de Turismo Náutico, los datos de mercado internacional, y especialmente al Corredor del Río Uruguay (Soriano, Río Negro, Paysandú, Salto, Artigas), entorno a circuitos náuticos innovadores relacionados con los recursos culturales y naturales de la región. Asimismo, se afirma que la inexistencia de la inversión privada en este tipo de producto se debe a una carencia de inversión pública en infraestructura náutica, y desconocimiento del mercado por parte de los privados.*

Complementando lo anterior, el foco del PAST se centraría en departamentos con bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) e ingresos medios, como forma de contribuir a un mayor derrame en hogares con bajos ingresos. De la misma manera, para superar la concentración geográfica de la inversión, se eligieron departamentos con cifras por debajo del promedio nacional. Estos criterios, fueron establecidos antes de la consultoría y fueron sobre los que éste trabajó.

El PAST ejecutó sus componentes en el tiempo establecido 2012 a 2016. Se trabajó en la puesta en valor de la región del río Uruguay, básicamente a través de inversiones orientadas a propuestas en áreas naturales protegidas y de turismo náutico fluvial (inversiones en centros de visitantes y estaciones fluviales). Es en ese momento que el Ministerio empieza a tener presencia de coordinadores técnicos en el territorio ejecutando el programa. Durante un tiempo conviven estos coordinadores con el trabajo que desempeñaban los jefes por producto del Ministerio de Turismo (que no vivían en el territorio). El proceso de institucionalización del Ministerio de Turismo en el territorio, muy utilizado en el discurso de las autoridades ministeriales bajo la concepción de avanzar en la descentralización turística, no se concretó, quedando sólo la presencia del coordinador técnico ejecutando el

programa BID, sujeta su actividad a la finalización del programa. Finalizado el programa y los recursos económicos, finalizaba la presencia institucional del Ministerio en el territorio.

El programa también desencadenó algunos procesos de trabajo asociativo en pequeñas localidades vinculadas a los proyectos de inversión. Los resultados de estos procesos asociativos fueron bastantes dispares. La lógica era no solo generar las inversiones, sino también realizar un trabajo con los actores del territorio, públicos y privados, para generar instancias asociativas y discutir las acciones a desarrollar en esos territorios. Paralelamente estaba la idea de fortalecer los espacios asociativos a otra escala, a nivel de los gobiernos sub nacionales que integran el corredor del río Uruguay.

En marzo de 2016, se firmó el convenio de cooperación entre los gobiernos sub nacionales y el Ministerio de Turismo que institucionalizó el Corredor Turístico del río Uruguay “Pájaros Pintados”. Se conformó además una mesa estratégica regional, se elaboró un plan operativo anual y se desarrollarían asambleas anuales para evaluar y re definir las estrategias. El desafío era la gobernanza entre diferentes destinos, con realidades diferentes y tratando de llevar adelante una estrategia global del corredor turístico. Se elaboró un plan de marketing para el corredor, se definió una marca y se desarrollaron algunos seminarios temáticos. La marca y la estrategia del Corredor de los Pájaros Pintados (CPP), supuso dejar de lado el proceso acumulado de años anteriores como región termal y destino termas. Las cuestiones y problemáticas específicas de la región termal (competitividad y sostenibilidad) no estaban sobre la mesa de trabajo, no interesaban a las autoridades ministeriales. Las Termas eran mencionadas como parte del corredor, y en algunas campañas de promoción. En el año 2016 el Ministerio de Turismo vuelve a adquirir un nuevo préstamo del BID (Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos UR-L1113).

Figura 68. Listado de las inversiones del Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (UR-L1113) a ejecutarse en el CPP.

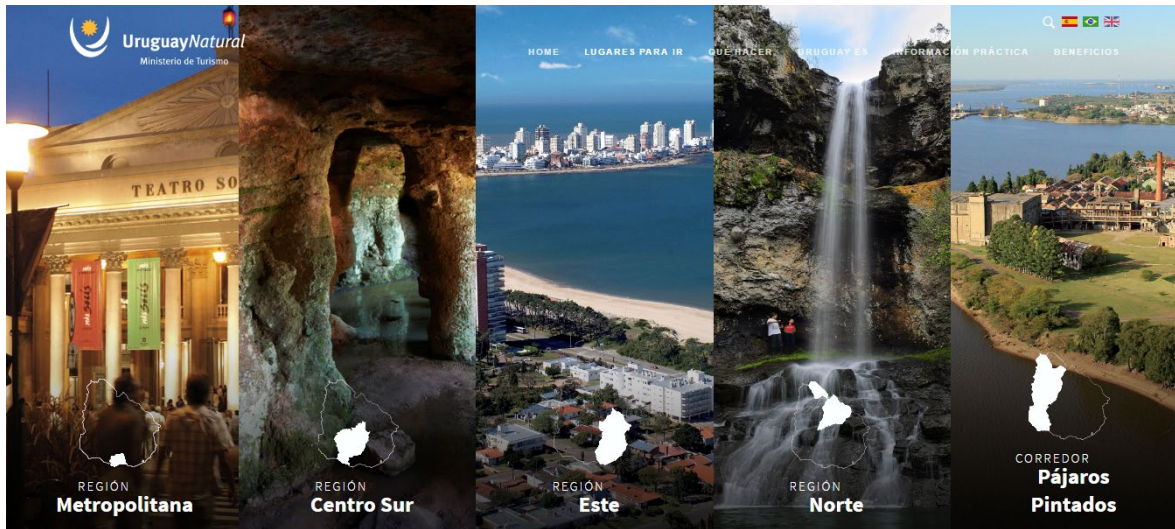
Componente	nº	Inversiones
Componente I Creación y consolidación de equipamiento turístico en el Corredor	1	Ejecución del Plan de Marketing del CPP
	2	Plan de señalización del CPP
	3	Desarrollo de Productos ecoturísticos e interpretativos en las 3 APS del CPP
	4	Adecuación turística y puesta en valor del patrimonio de localidades del CPP
	5	Centro de visitantes y plan interpretativo del Sitio Patrimonial de Fray Bentos
	6	Estación fluvial y rampa para embarcaciones en Bella Unión
	7	Equipamiento auxiliar de bajada de deportes náuticos Villa Soriano
	8	Pantalán flotante en el Muelle de Nuevo Berlín
	9	Intervención turística en Islas de Paysandú
	10	Circuitos náuticos e interpretativos en Rio Soriano (Mercedes)
	11	Proyecto de interpretación ambiental en el Parque del Lago en Salto
Componente II Apoyo a la inversión turística privada innovadora en el Corredor	12	Fondo Concursable para Emprendedores
	13	Fomento de Inversiones y modelos de negocio
Componente III Fortalecimiento de la gobernanza turística en el Corredor	14	Nodos y Observatorio turístico del CPP
	15	Actualización del Plan Nacional de Turismo a 2020
Gestión	1	Administración
	2	Gestión ambiental
	3	Estudio de capacidad de carga de pesca Reserva de Salto Grande
	4	Imprevistos
	5	Línea de base, (incorporada a los Nodos y Observatorio turístico del CPP)
	6	Auditorías

Fuente: Mintur- BID

Previamente, en 2015 asume una nueva administración y se vuelve a contar nuevamente con una cartera ministerial específica para Turismo: Ministerio de Turismo (antes, 2010-2015 Ministerio de Turismo y Deporte). El partido de gobierno es el mismo, el Frente Amplio (izquierda) y se mantienen las mismas autoridades que venían de la administración anterior y se implementa y organiza el trabajo del ministerio por regiones turísticas. Como a fines de los sesenta y en la década de los setenta cuando se comenzó en nuestro país a hablar de zonas turísticas, pero sin una conceptualización o sustento teórico para definir las (hasta que con la teoría del espacio turístico planteada por la OEA- Cicatur si se realizó la definición del espacio turístico de nuestro país como se vio en el capítulo 6), de la misma manera en el 2015 se definen las regiones sin un criterio que fundamente dicha regionalización. Lo cierto es que, dicha regionalización les permitía mantener y fundamentar un nuevo financiamiento del BID para el CPP, que quedaría como una región

turística en el mapa de gestión de la nueva administración (la región como fundamento político de control y gestión de un territorio³⁴)

Figura 69. Regiones turísticas definidas por el MT a partir de 2015.



Fuente: Mintur (2016)

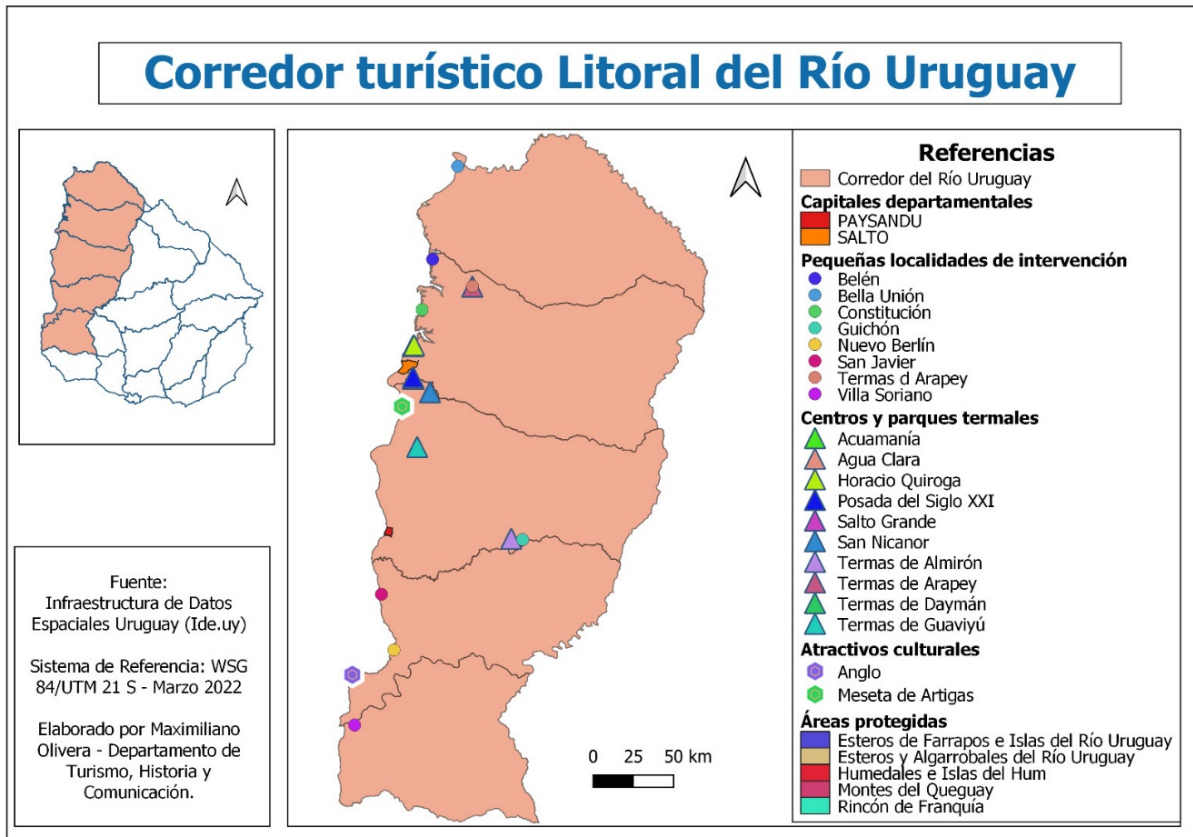
Nuevamente se decide concentrar el programa de manera territorial, nuevamente en el CPP, y nuevamente sin considerar las problemáticas específicas de la región termal. Este programa fue implementado hasta el año 2019, principios del 2020. El cierre del programa estuvo fuertemente cuestionado en la agenda pública. Por un lado, acusaciones por falta de apoyo a los centros termales durante la ejecución de los programas BID, provenientes fundamentalmente de actores privados de la región termal. Por otro, el cierre del programa CPP coincide con el cambio de gobierno a nivel Nacional que decide priorizar otras regiones del país. Esto generó acusaciones entre el gobierno saliente y entrante, sobre quien realmente había puesto fin al programa CPP. Lo cierto es que el programa, era un programa y como tal tenía un presupuesto, objetivos y tiempos para ejecutarse.

³⁴ Gómes (1995 en Steinberger, Marilia: 2009; 277)

La participación de los privados durante esta fase se caracterizó por nuevos emprendimientos hoteleros de categoría cinco estrellas, el segundo en Termas de Arapey y con campo de golf (2013) y el primero en el centro termal de Almirón (2016). En esta fase se da una segunda generación de loteos en los centros termales, que permitió el auge de construcciones de apartamentos y viviendas para alquilar, coincidiendo además con la presencia de Airbnb (2018) y profundizando los procesos de urbanización para el turismo en la región termal. En el CPP las inversiones fueron con fondos públicos, se estimuló la creación de nuevas infraestructuras y el apoyo a emprendimientos privados. En el primer caso se trató de generar concesiones de las mismas, pero en la mayoría quedaron bajo la gestión de los organismos públicos sub nacionales o municipales.

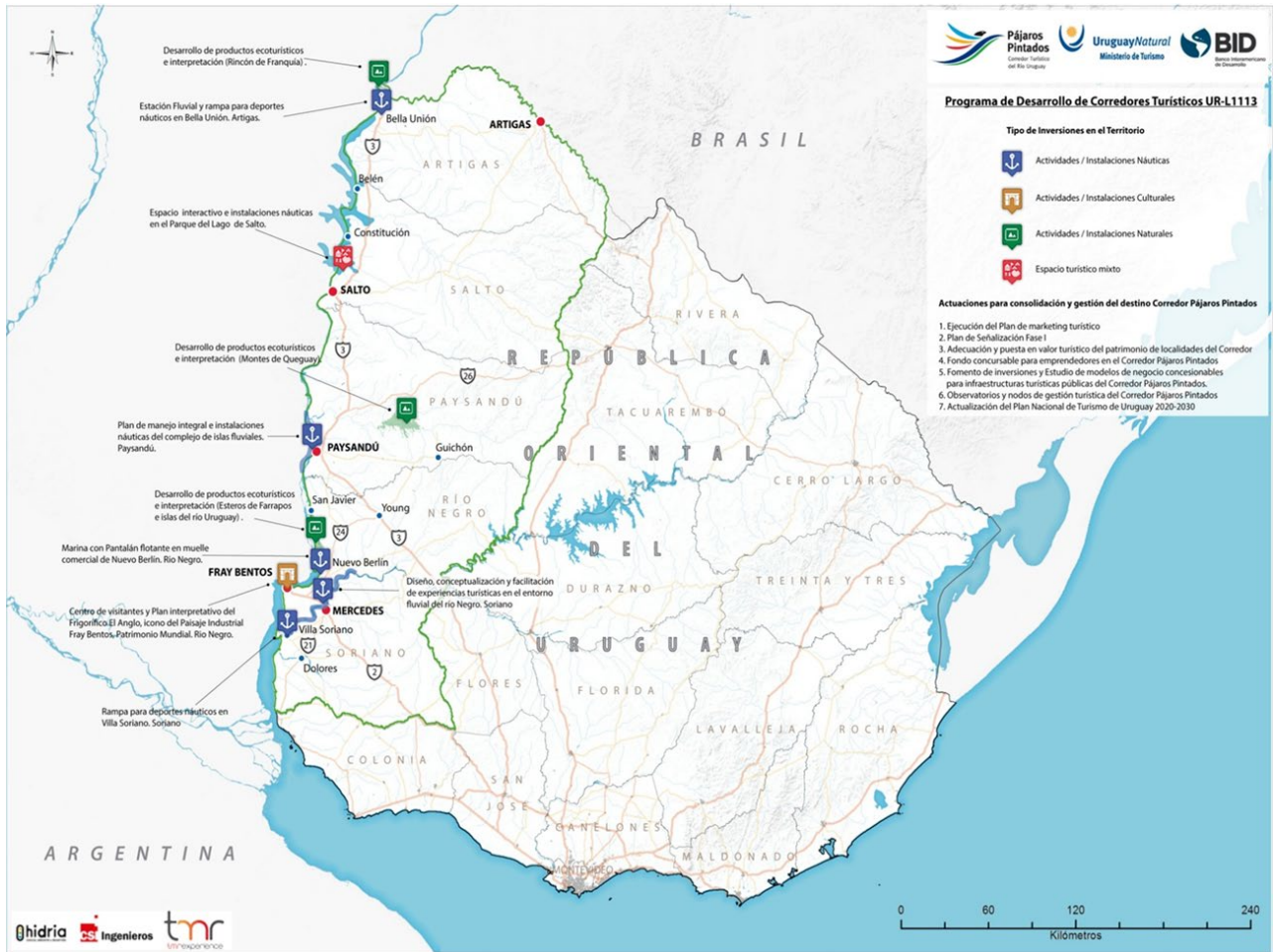
La tipología turística o estructura territorial del destino durante esta fase, se caracterizó por un lado por el declive y estancamiento de la región termal (de acuerdo al modelo de Ma y Hassink, 2013), con fuertes procesos de urbanización para el turismo en los centros termales, pérdida de competitividad y problemas de sostenibilidad ambiental fundamentalmente (como lo habían manifestado los informes técnicos de años anteriores). Por otro lado, una dispersión o desconcentración territorial de la región termal, producto de las intervenciones del gobierno nacional con fondos del BID desde el 2012 al 2019, y fundamentalmente en áreas protegidas, estaciones náuticas fluviales y en el Paisaje protegido de la Humanidad Anglo y sitio histórico Meseta de Artigas.

Figura 70. Ámbito de actuación territorial del CPP



Fuente: elaborado por Maximiliano Olivera, Departamento de Turismo, Historia y
 Comunicación (Cenur Litoral Norte. Universidad de la República)

Figura 71. Tipo de intervenciones y lugares en el CPP en el marco del programa Desarrollo de Corredores Turísticos.



Fuente: Programa Desarrollo de Corredores Turísticos (UR-L 1113) Mintur- BID 2016-2019.

Tabla 31. Síntesis CAT fase 4

4)	Trayectoria de la Región Termal como movimiento a un estado estable/ estancamiento y declive (2005- 2019)
Contexto	<p>Crisis 2008 financiera internacional/Fuerte impulso a programas de turismo en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Uruguay/ El ex frigorífico Anglo es declarado Patrimonio de la Humanidad (Paisaje Industrial y cultural) /Queda habilitada autopista Ruta 14 (2012) en Argentina (corredor termal de Argentina).</p> <p>Tras un repunte luego de la caída visitantes argentinos (2001), en el año 2007 vuelve a caer los visitantes argentinos (6,7% del total de visitas al país, corte puentes internacionales). La demanda durante este período en un 70% son argentinos, aparece con más presencia los brasileños 10%. El perfil es mayoritariamente familias con niños y parejas de adultos. En el 2018 el turismo receptivo en la región representaba el 18% del total del país.</p>
Agencia Humana	<p>En el año 2012 el Ministerio comienza a trabajar con coordinadores regionales (quienes conviven un tiempo con los jefes por producto). En el 2015 la cartera Deporte sale de la órbita del Ministerio de Turismo. Dec 455/07 Inversiones en Actividades promovidas (cambios en criterios). Planes: Programa MCDTE (BID-Mintur 2006), Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020, Plan de Desarrollo turístico del Litoral Termal (2010- 2014), Informes técnicos de pérdida de competitividad y problemas de sostenibilidad ambiental de la región termal. Plan Nacional de Turismo Nautico Fluvial (2011), Programa de Reingeniería de los Centros Temales (2009), Programa de apoyo al Sector Turismo (BID-Mintur 2012- 2016), Programa Corredores Turísticos (BID- Mintur 2016-2019). Promoción: marca paraguas UruguayNatural y Destinos Termas (hasta 2015). Durante este período hubo un importante impulso al desarrollo de nuevos emprendimientos Centros Termales con estudios hidrogeológicos, estudios</p>

	<p>de factibilidad, lugares potenciales... (ninguno se concretó)</p> <p>Segundo Hotel 5 estrellas en Termas de Arapey (2013). Primer hotel 5 estrellas en Termas de Almirón (2016). Auge de los loteos de terrenos y construcción de casas para alquilar. Presencia de Airbnb (2018)</p>
Trayectoria	<p>Destino Termas/ Región Termal (2006-2015). Declive y estancamiento de la región termal.</p> <p>Corredor de los Pájaros Pintados CPP (2016- 2019 Región del río Uruguay)</p> <p>Diversificación de la oferta termal en la región: inversiones (fondos BID 2012-2019) en equipamientos e instalaciones del gobierno nacional en áreas protegidas, estaciones nauticas fluviales sobre el río Uruguay, en el Paisaje protegido de la Humanidad Anglo y sitio histórico Meseta de Artigas. Fase de modernización (maquillaje) y no de renovación de la región termal (Simancas, 2015).</p> <p>Path creation del Corredor, co evoluciona en este período con la región termal.</p>
APPT	<p>Mirada neo desarrollista y de neo gerenciamiento en los últimos años (<i>New public policy</i>) . Planificación, Organización y Coordinación, Promoción</p>

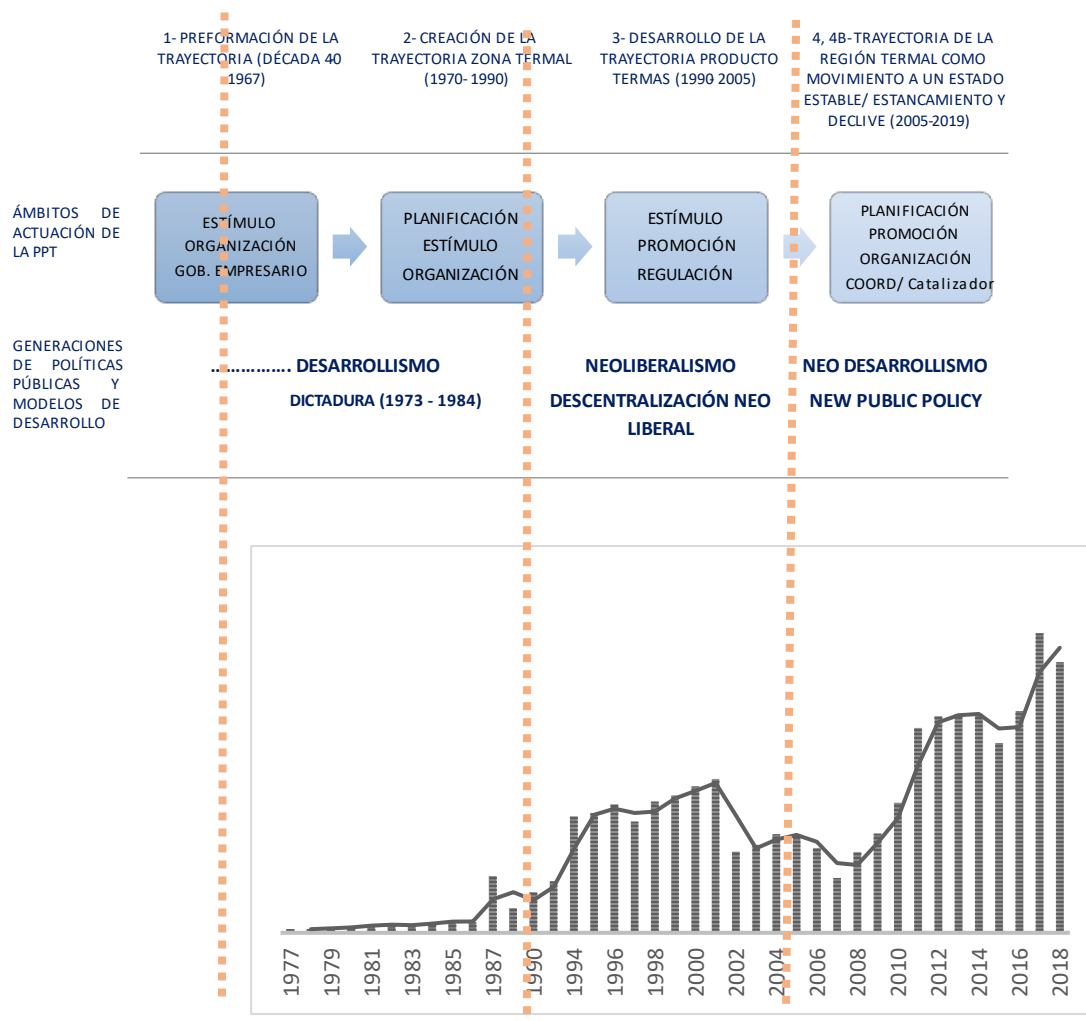
Fuente: elaboración propia.

PARTE IV

CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES GENERALES

En el estudio se evidenció que los cambios de fases coinciden con cambios en las políticas públicas de turismo del gobierno nacional y orientadas a la región termal de Uruguay. Se comprobó que las coyunturas críticas identificadas en el destino objeto de estudio de la investigación, afectaron la política pública de turismo (contenidos, objetivos, destinatarios) en la región termal de Uruguay y que dieron lugar a generaciones de políticas públicas y diferentes formas a las trayectorias evolutivas del destino.

Figura 72. Fases, trayectorias evolutivas, ámbitos y generaciones de la PPT y visitantes turismo receptivo en la RT Uruguay (Década de los 40- 2019).



Fuente: elaboración propia.

El descubrimiento del agua termal generó una nueva trayectoria en la década de los cuarenta para la región litoral del Uruguay. A partir de ese momento comienza la actividad turística, y los Gobiernos locales asumen una primera función de estímulo (generación de primeros equipamientos e instalaciones y adquisición de los terrenos donde se emplazarían los centros termales) y la función de gobierno como empresario (alojamientos de su propiedad y gestión municipal). En esta fase el gobierno nacional actúa en el estímulo (construcción de carreteras y desarrollo del transporte) y en la organización (primeras organizaciones gubernamentales del turismo).

En la segunda fase, el gobierno nacional toma mayor protagonismo e intervención (gran parte de esta fase se vivió una dictadura militar) en la región, actuando para ello en el estímulo a través de proveer de infraestructura pública suficiente para el despegue de la actividad (construcción de puentes internacionales) en la zona que ya había generado una primera demanda turística. Paralelamente a la creación de infraestructuras, el Estado actúa como agente de planificación y fortalece su organización (se crea primero la Dirección Nacional de Turismo y luego el Ministerio de Turismo). En esta etapa en que el Estado asume funciones de planificador, en la política turística aparecen objetivos relacionados con canalizar los flujos turísticos hacia las zonas más pobres del país o hacia regiones en donde otros sectores e industrias sufren un declive que el turismo podría paliar. Es por ello que la atención a través de varias consultorías internacionales y planes indicativos (que no se ejecutaron localmente luego) estuvieron centrados en la región termal, que durante esta fase comenzó a formar su trayectoria como zona termal.

Durante la fase tres (1990-2005), se produce una nueva generación al estímulo de la actividad turística en nuestro país, en donde la zona termal supo capitalizarlo. De la anterior, orientada a generar infraestructuras públicas (puentes, carreteras) y equipamientos turísticos (hoteles, paradores) desarrollados por el gobierno, ahora se dirigía a fomentar la participación del sector privado, y, sobre todo, la inversión extranjera. La vía para ello fue legislación en materia de promoción turística y de la inversión. A pesar de que este régimen promocional de inversiones turísticas posibilitó el incremento de la inversión en el sector,

se derivó en una sobreoferta de camas de hotel y no generó la inversión en servicios complementarios (con excepción de los parques acuáticos), que le diera sustentabilidad a la expansión del sector hotelero. El régimen promocional fue eficaz para captar recursos, pero no para orientarlos a objetivos estratégicos, porque no los había formulado (Píriz, 2003). Aparecen parques termales privados, hoteles con agua termal, nuevas perforaciones y parques acuáticos, crecimiento sin control del alojamiento turístico (primera generación de inversiones en alojamientos). Todo ello en su mayoría, en esta fase, concentrados en el entorno de un solo Centro Termal: Daymán. Comienzan los efectos de retorno crecientes y externalidades espaciales como resultado de la concentración espacial y se refuerza la trayectoria turística Producto Termal (cambió la lógica de zona turística a la de producto turístico). Paralelamente a la función de estímulo, el gobierno va adoptando con mayor fuerza un papel de promoción, liderando la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del destino en el exterior. Alcanzando el turismo un grado de crecimiento importante, comenzaron los problemas relacionados con este crecimiento. Durante este período el gobierno asumió la función de garantía, regulando fundamentalmente la actividad de los subsectores (alojamiento principalmente con la adecuación de la categorización en hotelería y para hotelería) y ya hacia finales de la fase regulando sobre la protección del SAG. Los gobiernos locales generaron normativas que declaraban a los centros termales como centros poblados y balnearios (planes de regulación del suelo que se incumplieron luego, la venta de lotes o parcelas de suelo como factor explicativo de la inserción territorial del turismo en la política pública de los centros termales).

La propia evolución turística sacó a luz los impactos negativos de la actividad tanto medioambientales como de deterioro de los espacios públicos y de las propias instalaciones termales. En la cuarta fase estos problemas de la región termal no son atendidos con políticas públicas para dar solución o mitigar los mismos. En los inicios de la cuarta fase hubo un trabajo conjunto como región termal en la promoción fundamentalmente y se elaboró un plan para la región termal. Cuando llegó el momento de ejecutar ese plan, a mediados de la cuarta fase, el gobierno nacional (con anuencia de los gobiernos locales) impone un programa con apoyo de un organismo internacional de crédito, orientado a la

diversificación de la región termal (el programa CPP), pero sin contemplar los problemas que la región termal mostraba. No asume el rol de coordinación entre agentes e intereses diversos que comienzan a entrar en conflicto, y ante las primeras señales de declive del destino, la política turística no se orienta a la coordinación de iniciativas encaminadas a mejorar la competitividad y evitar la obsolescencia de la región termal de Uruguay. La mejora del producto y de la calidad de los destinos y la cooperación entre actores son tres líneas clave de actuación de la Administración pública (Miralbell :2010), que no se tomaron para la región termal. Una década perdida para la región termal, con una ventana de oportunidad ante las múltiples herramientas o instrumentos de la política pública que estaban disponible en esos momentos (plan estratégico para la región definido, financiamiento, LOTDS y herramienta de estrategias regionales, por ejemplo).

Tabla 32. SINTESIS CAT SEGÚN FASES DEL MODELO DE DEPENDENCIA DE LA TRAYECTORIA PARA LA EVOLUCIÓN DEL DESTINO REGIÓN TERMAL DE URUGUAY (Década 40´ - 2019)

1) PREFORMACIÓN DE LA TRAYECTORIA (DÉCADA 40- 1967)	2) CREACIÓN DE LA TRAYECTORIA ZONA TERMAL (1970- 1990)	DESARROLLO DE LA TRAYECTORIA PRODUCTO TERMAS (1990- 2005)	TRAYECTORIA DE LA REGIÓN TERMAL COMO MOVIMIENTO A UN ESTADO ESTABLE/ ESTANCAMIENTO Y DECLIVE (2005- 2019)
<p>C</p> <p><i>Segunda GM</i> (favorece al país, nacionalización y adquisición de SV públicos, prospecciones en búsqueda de petróleo). Desarrollo carretero y ferroviario en nuestro país. Demanda incipiente, cercana y atraída por la novedad del agua termal y sus supuestas propiedades curativas. Crecimiento del turismo después de la 2da GM. Prestamos de organismos internacionales para elaborar planes de desarrollo turístico</p>	<p><i>Dictadura cívico militar 1973-1984.</i></p> <p>Grandes obras de infraestructura (puentes internacionales con Argentina, Represa Hidroeléctrica Salto Grande y puente internacional).</p> <p>Visitantes domésticos principalmente. Turismo receptivo en la región representaba un 4% (1978), 6,8% (1980) y un 12% (1987) del total de visitantes al país.</p>	<p><i>Políticas neoliberales en AL.</i> Creación del <i>Mercosur</i> (Montevideo capital admi). Paridad moneda argentina con el dólar.</p> <p>Primeros Centros Termales en Argentina (competencia, a partir de 1997).</p> <p>Inicio recesión económica en Argentina a finales de 2001. <i>Conflicto con Argentina por instalación de papelera finlandesa UPM y corte de puentes internacionales.</i> Presencia de organismos internacionales realizando estudios del Sistema Acuífero Guaraní (<i>geopolítica del agua</i>).</p> <p>Crecimiento turismo interno. Crecimiento turismo receptivo argentinos a la región (pico hasta 2001, ese año representó un 16% del total de visitas al país, luego crisis Argentina). Perfil familias con niños, parejas y grupos adultos mayores.</p>	<p><i>Crisis 2008 financiera internacional.</i> Fuerte impulso a programas de turismo en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Uruguay. El ex frigorífico Anglo es declarado Patrimonio de la Humanidad (Paisaje Industrial y cultural).</p> <p><i>Queda habilitada autopista Ruta 14</i> (2012) en Argentina (corredor termal de Argentina).</p> <p>Tras un repunte luego de la caída visitantes argentinos (2001), en el año 2007 vuelve a caer los visitantes argentinos (6,7% del total de visitas al país, corte puentes internacionales). La demanda durante este período en un 70% son argentinos, aparece con más presencia los brasileños 10%. El perfil es mayoritariamente familias con niños y parejas de adultos. En el 2018 el turismo receptivo en la región representaba el 18% del total del país.</p>

A

Iniciativas públicas locales (adquisición de suelo, generación de primeras infraestructuras, equipamientos, instalaciones y planta turística.

ONDA (empresa de Transporte de pasajeros), también realizó inversiones en la región en alojamientos (Moteles) y Restaurantes.

Dirección Nacional de Turismo (1967)/ Ministerio de Turismo (1986)

Planes: Plan Desarrollo turístico de Uruguay (**OEA- Cicatur 1978**), Informe Asistencia Técnica **OMT** “Recursos Termales del Uruguay” (1981), Asistencia técnica “Expansión de los complejos termales de Uruguay” (PNUD- OMT 1985), Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (OEA- Cicatur 1986), Programa de Desarrollo Turístico del Litoral Termal (Hidrosud, 1986).

Hegemonía del sector público (gestión de los centros termales y de alojamientos y paradores). Pocos hoteles, moteles y paradores privados.

El Ministerio de Turismo se estructura por Productos turísticos. Los informes y estrategias definidas por **ACTLC (1994) influyen en el trabajo por productos turísticos.**

Se promulgan **varios decretos de normalización de varios sectores, además de decretos que favorecen la Inversión Extranjera (Dec68/91 Complejos Turísticos, Dec 175/03 Proyectos Turísticos) y un Dec 214/00 de Plan de Gestión del Sistema Acuifero Guaraní (de donde surge el agua termal).**

Década de las noventa irrupciones de las primeras cadenas hoteleras, shoppings, cadenas de comidas internacionales.

Auge de las **Pymes en Alojamiento turístico** (Moteles, pequeños hoteles, bungalows). Centros termales privados, **Hoteles con agua termal, Parques acuáticos** (primero en 1996 Acuamañá). Primer Hotel 5 estrellas Club de Golf y Hotel Termal (2001).

En 2005 se anexa Deportes a la cartera de Turismo. En el año 2012 el Ministerio comienza a trabajar con coordinadores regionales (quienes conviven un tiempo con los jefes por producto). En el 2015 la cartera Deporte sale de la órbita del Ministerio de Turismo.

Dec 455/07 Inversiones en Actividades promovidas (cambios en criterios). Planes: Programa MCDTE (BID-Mintur 2006), Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020, Plan de Desarrollo turístico del Litoral Termal (2010- 2014), Informes técnicos de pérdida de competitividad y problemas de sostenibilidad ambiental de la región termal. Plan Nacional de Turismo Nautico Fluvial (2011), Programa de Reingeniería de los Centros Temales (2009), Programa de apoyo al Sector Turismo (BID-Mintur 2012- 2016), Programa Corredores Turísticos (BID- Mintur 2016-2019). Promoción: marca paraguas UruguayNatural y Destinos Termas (hasta 2015). Durante este período hubo un importante impulso al desarrollo de nuevos emprendimientos Centros Termales con estudios hidrogeológicos, estudios de factibilidad, lugares potenciales... (ninguno se concretó). Segundo Hotel 5 estrellas en Termas de Arapey (2013). Primer hotel 5 estrellas en Termas de Almirón (2016). Auge de los loteos de terrenos y construcción de casas para alquilar. Presencia de Airbnb (2018)

T	<p>Descubrimiento del agua termal (en búsqueda de petróleo, agua termal por gradiente geotérmico).</p> <p>Adquisición de los predios y pozos de agua termal por parte de las administraciones locales).</p> <p>Primeros lugares turísticos (categorización MIT, 2002) Arapey, Daymán y Guaviyú.</p>	<p>Zona Termal o Litoral Termal. Decretos locales declarando los lugares como centros poblados y balnearios década de los 80' (concepción española). <i>Núcleos turísticos:</i></p> <p>Centros termales públicos, discontinuos espacial y económicamente del entorno, existencia de algo de alojamiento. Nuevo centro termal Almirón.</p>	<p>Producto Termas. Surgimiento de parques termales privados, hoteles con agua termal, nuevas perforaciones y parques acuáticos, crecimiento sin control del alojamiento turístico.</p> <p>Todo ello en su mayoría <i>concentrados</i> en el entorno de un solo Centro Termal: Daymán.</p> <p>Declaración de centros poblados y balnearios (1997) de centros termales públicos que faltaban (<i>planes de regulación del suelo que se incumplieron luego</i>).</p>	<p>Destino Termas/ Región Termal (2006-2015). Declive y estancamiento de la región termal.</p> <p>Corredor de los Pájaros Pintados CPP (2016- 2019 Región del río Uruguay) Diversificación de la oferta termal en la región: inversiones (fondos BID 2012-2019) en equipamientos e instalaciones del gobierno nacional en áreas protegidas, estaciones nauticas fluviales sobre el río Uruguay, en el Paisaje protegido de la Humanidad Anglo y sitio histórico Meseta de Artigas. Fase de modernización (maquillaje) y no de renovación de la región termal (Simancas, 2015). Path creation del Corredor, co evoluciona en este período con la región termal.</p>
----------	--	--	---	--

APP	<p>Acciones públicas locales. Organización, Estímulo, Gobierno como empresario (paradores, moteles)</p>	<p>Mirada desarrollista. Planificación Indicativa, Organización y Estímulo</p>	<p>Mirada neoliberal, de descentralización neoliberal. Principales ámbitos de la política pública de turismo: Estímulo y Promoción</p>	<p>2005- 2019 Llegada y gobierno de Izq. Mirada neo desarrollista y de neo gerenciamiento en los últimos años (New public policy) . Planificación, Organización y Coordinación, Promoción</p>
------------	---	--	--	---

Reflexiones a propósito de la región turística como destino turístico

La noción de región turística responde a un área de características más o menos homogéneas, con cierta densidad de frecuentación turística y, sobre todo, con una imagen que la caracteriza e identifica, y que normalmente se dibuja en una escala intraestatal (Lozato-Giotart, 1990). Por ejemplo, constituye una región turística el conjunto de grandes núcleos o focos del litoral, de importante frecuentación, localizados en diversos municipios, limítrofes y pertenecientes a un mismo conjunto geográfico. Siguiendo esa lógica, en el caso de la región termal de Uruguay constituye una región turística en la medida que contiene un conjunto de centros termales, cuya base es el recurso agua termal, único en el país y que le da esa identidad con respecto al resto de otros lugares, además tiene una frecuentación turística importante.

Pero además constatamos lo que en el marco teórico se planteaba con respecto a la cuestión región. La región no es más una realidad viva dotada de coherencia interna, es principalmente definida desde el exterior. No significa que la región dejó de ser solo un lugar funcional del país, al contrario, la región no tiene existencia autónoma en relación al espacio nacional, y mientras los procesos modernos de producción se esparcen por todo el planeta, la producción se especializa regionalmente. Comprender una región pasa por el entendimiento del funcionamiento de la economía a nivel mundial y su rebatimiento en el territorio de un país, con la intermediación del Estado, de las demás instituciones y del conjunto de agentes de la economía, comenzando por sus autores hegemónicos. Verificamos para este caso que la región aparece como una de las distintas versiones de la mundialización y que ésta si bien no es garantía de homogeneidad, si concita diferencias. Como decía Santos (1994, 92), la región es un lugar donde la acción sucede, o sea, como el espacio de acción, del impacto de la acción sobre un pedazo de territorio que puede tener origen local o distante. Privilegia la acción al mostrar que las nuevas dinámicas regionales son afectadas por las innovaciones que llegan por acciones movidas por racionalidades de fuera. Dice que las regiones son el soporte y la condición de relaciones globales y contradice la idea de región como sub espacio largamente elaborado, una construcción

estable, afirmando que “*lo que hace a la región no es la longevidad del edificio, sino la coherencia funcional que la distingue de otras entidades*” (Santos:1996; 226). Pero Santos va aún más y explica que “el fundamento etimológico de la palabra región está perdido, en la medida en que hay regiones que son apenas regiones del hacer, sin ninguna capacidad de comando” (Santos: 1994; 92 en Steinberger, Marilia: 2009; 278). Las regiones del hacer sin dirigir son cada vez más, como constatamos en nuestro caso de estudio, la RT de Uruguay. Siguiendo a Harvey (2003: 101) al discutir la sobre vivencia del capitalismo en términos mundiales, dice que, en el ámbito de los denominados “procesos moleculares de acumulación del capital en el tiempo y el espacio, es fundamental considerar la existencia de una lógica territorial del poder, una regionalidad”. Para Gomes (op. Cit), en la afirmación de una regionalidad hay siempre una proposición política, vista desde un ángulo territorial, pues la región (turística, región termal de Uruguay) funda una reflexión política de base territorial.

Del análisis de la RT se puede concluir que en las intervenciones estatales en espacios sub nacionales (regional en nuestro caso de estudio) predomina una perspectiva unidimensional (de arriba hacia abajo). Lo que en políticas públicas se conoce como problema busca solución (Subirats, 2012). El ejemplo más claro en el trabajo de investigación fue la implementación del programa CPP. El sociólogo Jorge Leal, docente e investigador de la Universidad de la República en la región objeto de esta tesis, se ha especializado en temas de desarrollo regional. En un trabajo sobre “Iniciativas para el desarrollo en Uruguay: rupturas y continuidades” (Leal y Rundie, 2015 en Sañudo, M.F. (Ed.), *Desarrollo. Prácticas y discursos emergentes en América Latina*, 65-83), analizando inversiones de gran porte en la región, constataron exactamente lo mismo

“... en las experiencias analizadas se pudo ver que las dinámicas que decían producirían las localizaciones, finalmente quedan acotadas a una serie de efectos temporales, sin capacidad de sostenibilidad y amplificación. Pero si ello es así, ¿por qué no se generan debates en torno a la concepción del desarrollo que subyace a estas iniciativas? Incluso más específicamente, podrían surgir cuestionamientos sobre aspectos tales como si es posible que se generen procesos de desarrollo cuando los actores del territorio solo participan

marginalmente; o en qué sentido la radicación de inversiones generaría descentralización (tal y como se propone), si eso no va acompañado de grados de autonomía efectiva; o incluso, de qué forma podrían negociar los actores locales con los intereses exógenos, en una relación de poder asimétrica”

La mencionada homogeneidad del discurso sobre el desarrollo, sumado a que no es evidente, al menos no es discutido, el tema de los daños, inhibe el surgimiento de nuevas alternativas y genera paradojas tales como que, aun cuando la estrategia en curso no logra revertir el patrón de desigualdad territorial, llevadas por la creencia en la lógica del derrame, las regiones deprimidas del país pugnan por la instalación de megaproyectos. En esa lógica encontramos la definición e implementación de dos programas por parte del Ministerio de Turismo del Uruguay junto con el BID durante 8 años, que dio forma a lo que fue el CPP, una nueva creación de trayectoria para la región termal de Uruguay, co evolucionando o como una ramificación de la RT con un declive en su trayectoria.

Como se ve, se trata de un modelo de intervención que, al menos en el mediano plazo, seguirá redefiniendo espacios y territorios, etc., por lo que es de esperar que algunas de las tendencias analizadas se mantengan constantes.

Por otra parte, entender las cuestiones analizadas de EDT, región, desarrollo, etc como un objeto de debate político implica incluir al territorio como elemento clave, y no como mero receptor de iniciativas pensadas exógenamente. Esto significa considerar cuál es el vínculo entre el nivel central y local del estado, cuáles son los actores del territorio y cuál es su capacidad para gestionar sus recursos y relaciones con otros actores, Pero ello no debe confundirse con dejar de lado el papel del estado nacional, ya que si bien puede que en el marco de la globalización el mismo haya perdido relevancia como unidad de análisis, ello no es necesariamente válido en lo que respecta al papel que debe asumir en el liderazgo de los procesos de desarrollo.

Contribución teórica

Los destinos turísticos son sistemas dinámicos y complejos, resultados de procesos de construcción social. Su evolución depende de su trayectoria, del lugar, y está determinado por la acción y la interacción de los *stakeholders* y de su capacidad para adaptarse o crear nuevas trayectorias, así como sobrevivir a los cambios locales y globales (Sanz-Ibañez y Antón Clavé, 2014, 10-11). Este enfoque está en contraste con modelos deterministas de algunos de los primeros modelos evolutivos propuestos en la geografía del turismo. Como consecuencia, en los últimos años ha resultado de sumo interés para los geógrafos del turismo e investigadores del turismo en general, identificar los cambios que ocurren en el nivel de destino a lo largo del tiempo, así como también desentrañar los mecanismos subyacentes a estos cambios. Preguntas ¿cómo y por qué cambian los destinos? y ¿Quiénes impulsan ese cambio? son centrales en las nuevas investigaciones en la EDT.

Estos temas, considerados en el objetivo general de la investigación, han sido abordados en esta tesis mediante la adopción e integración de los desarrollos contemporáneos dentro del campo de la GEE, en particular de la GEE-R, complementado con el análisis de las políticas públicas de turismo. Desde una perspectiva general, el enfoque evolutivo y relacional integrado permite abordar procesos de evolución de un destino desde una lente no lineal y no determinista, teniendo en consideración de que múltiples fuerzas interdependientes producen cambios evolutivos distintivos, diferentes trayectorias en función de las especificidades del destino en términos de contextualidad, agencia y dependencia de la trayectoria como desencadenantes de la evolución del destino. Aunque el análisis propuesto tiene sin duda sus propias limitaciones, los argumentos proporcionados en la tesis permiten demostrar que el enfoque integrado para la EDT de la GEE-R compensa algunas de las debilidades identificadas en los modelos evolutivos de destinos existentes. Por otro lado, el campo teórico del análisis de las políticas públicas de turismo provee de un conjunto de herramientas teóricas y metodológicas que permiten realizar una investigación estricta de la acción de los gobiernos en materia de turismo (contenidos, objetivos, destinatarios, ámbitos de actuación, coyunturas críticas), por lo que resulta fundamental su integración en las investigaciones de EDT y en particular al analizar el

papel de las PPT en los cambios de trayectorias evolutivas de los destinos. De esta manera se tienden puentes entre la GEE-R y el APPT, uno de los intereses principales de la presente tesis. En ese sentido, se profundiza también una línea planteada por Velasco (2016b) al decir que es necesario superar las investigaciones basadas en lógicas disciplinares y avanzar hacia investigaciones que trabajen conceptos que pueden construirse entre comunidades científicas (geografía del turismo, ciencias políticas y estudios turísticos) y superar las investigaciones que solo respondan a una única mirada “incorporemos la complejidad del sector en la complejidad de los diseños de investigación y demos importancia a la posibilidad de que nuestro conocimiento enfrente retos...” (idem, 588)

La evolución de un destino turístico regional (y fronterizo) en un contexto latinoamericano, con presencia de centros termales en entornos rurales y periféricos (varios centros termales-destinos dentro de la región), dependiente de un recurso turístico fundamental durante más de 80 años (agua termal, SAG), implica significativos esfuerzos para comprender sus procesos subyacentes, derivados de la propia construcción social del espacio (regional), de la influencia del contexto (mercado, conflictos políticos y económicos) y de las implicaciones de la participación de la agencia humana a través de políticas públicas de turismo (administración nacional del turismo) en su conformación. En este sentido, los modelos simples no son suficientes para desentrañar los detonantes claves de los cambios, a lo largo del tiempo.

Estos aspectos que forman parte del objetivo general de esta investigación, han sido abordados de manera general, mediante marcos contemporáneos para el estudio evolutivo de los destinos, a partir de la GEE-R (Brouder et al., 2017, Sanz-Ibáñez & Anton Clavé, 2014), pero también, se complementa, con un análisis de las políticas públicas de turismo (Velasco, 2016). En perspectiva general, se extraen los mecanismos y fuerzas que ayudan en la configuración evolutiva del destino, siendo evidenciado que éstas dependen de las especificidades propias del destino (presencia de agua termal, frontera binacional, entornos

rurales y periféricos), es decir, del espacio, la agencia humana, su estructura e institucionalidad y el contexto.

Tabla 33. Resumen de los objetivos de la tesis y los avances en el conocimiento logrados.

<p>G. Generar comprensión sobre los mecanismos subyacentes a los cambios que ocurren a lo largo de la trayectoria evolutiva de la región termal de Uruguay, un destino caracterizado por la presencia de centros termales en espacios rurales y periféricos.</p>	<p>La utilización en este caso de la perspectiva integradora de la GEE-R (Sanz y Clavé, 2014), combinada con el modelo de dependencia de la trayectoria (Ma y Hassink, 2013) y el análisis de las políticas públicas aplicadas al turismo (Velasco, 2009, 2011, 2016a, 2016b) resulta útil para: enriquecer el poder explicativo de la investigación, aporte metodológico (novedad que permite operacionalizar el modelo GEE-R), comprender los mecanismos que subyacen en el proceso evolutivo, contribuir la construcción de la GEE como paradigma distintivo (Pike, Cumbers, Dawley, Mackinnon y McMaster, 2015) en otros contextos que no sean de países desarrollados económicamente.</p>
<p>E1. Estudiar los efectos de las políticas públicas de turismo en el desempeño evolutivo del destino.</p>	<p>Confirmamos el papel intervencionista de los gobiernos nacionales (en particular los modelos de desarrollo desde el Estado) y el apoyo de organismos internacionales en la creación, reproducción y la conversión de un destino turístico, en este caso periférico y en un contexto latinoamericano.</p>
<p>E2. Explorar la influencia del contexto en la dinámica del destino.</p>	<p>El contexto facilitó o restringió la dinámica evolutiva del destino y de sus posteriores afirmaciones, modificaciones o freno en su</p>

	proceso. Esta situación coincide con varios estudios sobre destinos periféricos (Hall y Jenkins, 1998; Hall, 2009; Carson y Bradley, 2017)
E3. Evaluar los efectos facilitadores y limitantes de la dependencia de la trayectoria en la EDT.	Cambios de fases coinciden con cambios en las Políticas Públicas de Turismo (coyunturas críticas afectaron la política turística en la región) que dieron lugar a generaciones de políticas públicas y diferentes formas a las trayectorias evolutivas del destino.

Fuente: autor.

Los estudios contemporáneos sobre la dinámica evolutiva de los destinos están tomando auge desde la teoría de la GEE y la GEE-R. En particular, la utilización en este trabajo de investigación de la perspectiva integradora de la geografía económica evolutiva y relacional GEE-R (Sanz y Clavé, 2014), combinada con el modelo de dependencia de la trayectoria (Ma y Hassink, 2013) y el análisis de las políticas públicas aplicadas al turismo (Velasco, 2009, 2011, 2016a, 2016b) resulta útil para enriquecer el poder explicativo de la investigación, validar el aporte metodológico, comprender los mecanismos que subyacen en el proceso evolutivo y contribuir a la construcción de la geografía económica evolutiva como paradigma distintivo (Pike, Cumbers, Dawley, Mackinnon y McMaster, 2015) pero a la vez tender puentes disciplinares. La tesis contribuye además al conocimiento científico en y desde un contexto latinoamericano, donde este tipo de estudios son muy escasos (concentrados en abordajes desde la *path dependence* en la GEE), por lo tanto, aporta otro lente que no es el mismo que el de los países desarrollados económicamente (donde más se han aplicado las investigaciones en este campo). A modo de ejemplo y conclusión, la política y las políticas públicas de turismo (presencia o ausencia muchas veces) tienen un mayor peso en la definición de modelos de desarrollo de los destinos en AL que en otros contextos donde suelen tener mayor relevancia otros actores de la agencia humana.

El enfoque de la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) (Ma & Hassink, 2013) permitió identificar que la región termal ha experimentado la preformación (década de los cuarenta- 1967), la creación de la trayectoria zona termal (1967- 1990), el desarrollo de la trayectoria producto termas (1990- 2005) y el de la trayectoria como proceso estable y estancamiento y declive de la región termal (2005- 2019). Los resultados evidencian que los cambios de fases coinciden con cambios en las políticas públicas de turismo (coyunturas críticas del sistema político que afectaron la política turística en la región termal) que dieron lugar a generaciones de políticas públicas y diferentes formas a las trayectorias evolutivas del destino (*path plasticity*). Estas trayectorias son identificadas en la investigación como zona termal o litoral termal, producto termas y región termal/ destino termas.

Durante la última fase, de declive de la trayectoria región termal, se identificó la creación de una nueva trayectoria para el destino (*path creation*), co evolucionando de manera superpuesta y paralela (el corredor turístico del río Uruguay “Pájaros Pintados” CPP) como una ramificación (Brouder y Eriksson 2013b), Dicho programa fue definido y financiado por fondos internacionales y fue implementado por el gobierno nacional (de arriba hacia abajo, sin institucionalidad en el territorio y sin descentralización administrativa o política, gobernando a distancia). Si bien generó oportunidades económicas directas para una pequeña parte de la población local fuera de los límites de la región termal, el mismo ha obstaculizado la principal fuente de sustento que es la propia región termal con problemas de competitividad y sostenibilidad. Esto indica, como lo han demostrado otros estudios (Mackinnon et al.2019) que la movilización de recursos para la creación de nuevos caminos no necesariamente refleja intereses armoniosos entre los actores regionales, sino que también puede ser una fuente de conflictos, además de no atender los problemas del territorio (lo que en análisis de políticas públicas se conoce como solución busca problema). Quedó evidenciado que, con esa nueva creación de trayectoria a mediados de la década de 2010, el destino es el resultado de una política turística pública que tiene como objetivo reorientar y establecer un nuevo modelo de ordenamiento territorial para la gestión

(regionalidad, lógica territorial del poder, región definida desde el exterior) y control de ese territorio (por parte del Ministerio de Turismo), pero sin una estructura organizativa institucionalizada que lo oriente y sin una discusión y sustento del modelo de destino región (a pesar de contar con una herramienta para hacerlo como es la de estrategias regionales definidas en la LOTDS). También quedó evidenciado que, a pesar de ser un mismo partido de gobierno en esta última fase, un cambio en las jerarquías del mismo no implica continuidad de la política turística (énfasis de los perfiles de las autoridades e intereses políticos particulares)

Se concluye en esta tesis que en el proceso evolutivo del destino objeto de estudio, el papel intervencionista del gobierno nacional (agencia humana) y en particular los modelos de desarrollo desde el Estado nación a partir de la implementación de políticas públicas de turismo, apoyadas en su formulación e implementación (financiamiento) por organismos internacionales, han sido determinantes en la creación de su trayectoria, su reproducción y conversión. Han sido fundamentalmente facilitadoras e impulsoras de la trayectoria evolutiva del destino y de sus posteriores afirmaciones, modificaciones o freno en su proceso. Esta situación coincide con varios estudios sobre destinos periféricos (Hall y Jenkins, 1998; Hall, 2009; Carson y Bradley, 2017). En ese sentido “la dependencia del gobierno y de actores externos para la inversión y la toma de decisiones puede sofocar la formación de capacidades de liderazgo y espíritu empresarial endógeno, lo que lleva a una cultura arraigada de dependencia en la periferia y a la incapacidad de impulsar un desarrollo alternativo” (Carson y Bradley, 2017, p.108)

Los resultados del trabajo, contribuyen a ilustrar y extraer lecciones transferibles para aumentar la comprensión sobre los mecanismos subyacentes a los procesos evolutivos de los destinos turísticos, desde el enfoque integrado de la GEE-R y la aplicación u operacionalización del mismo mediante el modelo CAT (ver comentarios aportes metodológicos). También proporcionan información de valor para una mejora en las políticas públicas de turismo y resaltan la importancia de la agencia humana y en particular las políticas públicas en el desempeño evolutivo de un destino turístico.

Contribución metodológica

La operacionalización del modelo integrado de GEE-R para la Evolución de un Destino Turístico desde que fue planteado por sus autores Sanz-Ibáñez & Anton Clavé (2016), nunca había sido utilizado en la investigación turística. Esta investigación contribuye en ser la primera vez que se operacionaliza el modelo planteado a través de lo que ha sido el modelo CAT (Contexto, Agencia y Trayectoria). Su utilización permite la sistematización de categorías conceptuales explícitas en análisis de la evolución de los destinos turísticos de cualquier destino. Por lo tanto, facilita comparaciones e ilumina cuál de las dimensiones tiene mayor importancia en cada fase de la evolución de un destino turístico.

La tesis deja ver además como la creación de una nueva trayectoria para la RT (con el caso del CPP) puede ser producto del emprendimiento político como agencia en la formación de la trayectoria (Brouder et al, 2017, 189). Es decir, individuos en particular pueden emerger como un ingrediente activo en la configuración de nuevas trayectorias en la EDT. Tal individuo puede denominarse una "política" o incluso un "emprendedor político", una construcción que se ha convertido cada vez más en un punto focal de discusión en otras ciencias sociales como las ciencias políticas y los estudios de planificación (Narbutaite Aflaki et al. 2015). En términos generales, los emprendedores de políticas son aquellos "emprendedores" que pueden ser funcionarios electos o burócratas, así como ciudadanos activistas privados que asumen ciertos riesgos para influir en ciertos cambios (a veces importantes) en las políticas. Lo que impulsa a estos individuos en contraposición a los empresarios habituales en el sector privado no son los objetivos económicos puros, sino más bien ambiciones como permanecer u obtener acceso a cargos políticos o incluso motivos más altruistas como servir al interés público a través de ambiciones nobles de contribuir al desarrollo turístico y reducir la pobreza y el desempleo (Ioannides 2015). La investigación pone en evidencia que, a partir del 2012, con un cambio de jerarquía ministerial en la cartera de turismo, el foco de la política fue poner énfasis en el CPP desde ese cambio y hasta el final del período de estudio (2019).

Por lo tanto, surge la pregunta o inquietud de si el enfoque utilizado en el trabajo puede contribuir como una forma de eliminar las capas institucionales y reducir la identidad de los principales impulsores y agitadores de la RT y que tuvieron una influencia importante, por ejemplo, durante los cambios de fases de la trayectoria del destino (no sólo durante lo sucedido con el CPP). Tal enfoque encaja con los llamados a aceptar más fácilmente el 'papel del poder y la política en la estructuración de la adaptación económica' (MacKinnon et al. 2009: 139), que en el análisis final es un aspecto importante de la perspectiva de la economía política. Al respecto, existe un amplio campo empírico para tales investigaciones (Rogerson y Rogerson 2014).

Futuras líneas de investigación

El enfoque integrado de la GEE propone un amplio campo para futuras investigaciones en el ámbito del turismo, ofreciendo nuevas perspectivas de abordajes cualitativos y cuantitativos. Asimismo, permite identificar nuevas líneas de investigación a partir de la utilización de enfoques específicos como el de los momentos como catalizadores de los cambios de trayectorias de los destinos (Sanz-Ibáñez, C., Wilson, J., & Anton Clavé, S; 2017). El marco está pensado como un dispositivo heurístico que enfoca la atención en momentos como procesos complejos y vinculados al contexto que incluyen varios elementos marcados en el mismo: pre y post escapes, disparadores e impactos

A modo de ejemplo, se mencionan dos momentos identificados en la región termal de Uruguay que podrían ser analizados bajo la lupa de esta herramienta de los momentos. Uno es la década de la fase de desarrollo de la trayectoria (década de los noventa) en donde el contexto favoreció y hubo una dinámica local de liderazgo del turismo termal, fundamentalmente de canalizar inversiones. La otra es la preformación y formación de una nueva trayectoria para el destino, como lo fue la del corredor del río Uruguay CPP, que co evolucionó con la fase de movimiento estable y declive de la región termal durante casi una

década (2012- 2019). Para este caso es interesante además ver lo que en ciencias políticas se conoce como cierre de políticas públicas, ya que dicho programa culminó en un momento muy particular de cambio de gobierno nacional, de finalización de los fondos del programa BID y en medio de acusaciones públicas de quien había cerrado definitivamente el programa y sobre los resultados del mismo. Otro aspecto desde el campo de estudio de las ciencias políticas es el relacionado a los tipos de cambios en políticas públicas (innovaciones, ajustes, consolidaciones) y como éstas pueden relacionarse con las trayectorias evolutivas que adoptan los destinos (creación, plasticidad de la trayectoria, ventana de oportunidad).

Por último, una futura línea de investigación- acción para la región termal de Uruguay podría ser el estudio del papel de las Instituciones en el desarrollo regional del turismo y su densidad Institucional. En la tesis doctoral sobre esta temática, Restrepo (2021) reconoce y muestra la relevancia de las instituciones (variedad de instituciones: administraciones públicas, asociaciones empresariales, educativas, etc) para favorecer el desarrollo regional del turismo, y el análisis del papel de las instituciones desde la perspectiva de la densidad institucional ya que otorga un conocimiento que integra diferentes factores, logrando determinar elementos que pueden intervenir positivamente en los ámbitos de la gobernanza regional, la planificación y la gestión del desarrollo del turismo. En su tesis confirma que, “a escala regional, que los destinos dispongan de instituciones que tengan interacciones entre ellas y sistemas formales e informales de coordinación para la gestión colectiva de las expectativas de desarrollo y de los recursos disponibles y que, de esta manera, las propias instituciones incrementen sus capacidades como habilitadoras del impulso y el fortalecimiento de la actividad turística y, en consecuencia, de la economía regional.” (Restrepo, 2021, 167).

En momentos de estar presentado esta tesis doctoral, en un período de recuperación pos pandemia, en la región termal de Uruguay se están realizando algunos intentos de trabajar en conjunto con mirada regional, reconociendo el fracaso de una década perdida con la creación del CPP, pero asumiendo definitivamente que la dependencia no ha sido sólo del

agua termal, sino que también institucional con el gobierno nacional. Tal vez la propuesta de Restrepo (2021) sea oportuna para analizar la región termal de Uruguay y sus posibilidades de construir una densidad institucional para atender los problemas de la región: gobernanza regional, estrategia, sostenibilidad y el desafío de la innovación y tecnología, e incluso la cuestión de trabajo bi nacional con la región termal en la provincia de Entre Ríos Argentina.

Limitaciones

Se señalan dos dimensiones limitantes del trabajo de investigación. Por un lado, el tema de la escala de análisis del destino. Al tomar la región termal como destino, (que incluye dos gobiernos subnacionales con respectivas autonomías) y dentro de la misma región están incluidos varios centros termales (destinos en sí mismo) con sus particularidades, problemáticas y sus propias EDT, puede que algún destino dentro del destino RT, si se aplicará el enfoque de la presente tesis, tenga resultados diferentes. Aunque como fue mencionado durante el trabajo, y en base a los diversos estudios académicos y profesionales (diagnósticos y recomendaciones) que en se han realizado sobre el turismo termal en Uruguay (ver tabla 5), y en algunos casos puntuales para algún centro termal, y en otro (los menos) más regionales, la problemática ambiental y de competitividad por la situación de sus instalaciones y la problemática de la gestión de los destinos, es común en la lente regional.

La otra dimensión limitante es el ámbito temporal de la investigación, es decir, al analizar casi ochenta años de evolución del destino, seguramente algún elemento no haya sido considerado. Es como en la limitante anteriormente comentada, al realizar el recorte escalar en la región, algunas cuestiones específicas de algún centro termal no fueron consideradas, o algunas acciones aisladas que se pudieron haber ejecutado, pero no llegaron a constituirse en políticas públicas.

Referencias

- Abdelnour, S., Hasselbladh, H., & Kallinikos, J. (2017). Agency and Institutions in Organization Studies. *Organization Studies*, 38(12), 1775-1792.
<https://doi.org/10.1177/0170840617708007>
- Agarwal, S. (1994). The resort cycle revisited: Implications for resorts In Cooper, C. & Lockwood, A. (Eds) *Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management*. (pp. 194–208).
- Agarwal, S. (1997): The resort cycle and seaside tourism: an assessment of its applicability and validity. *Tourism Management*, 18(2), 65-73. [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(96\)00102-1](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(96)00102-1)
- Agarwal, S. (2002). Restructuring seaside tourism: The resort life cycle. *Annals of Tourism Research*, 29(1), 25-55. [https://doi.org/10.1016/S01607383\(01\)00002-0](https://doi.org/10.1016/S01607383(01)00002-0)
- Agarwal, S. (2012). Relational spatiality and resort restructuring. *Annals of Tourism Research*, 39(1), 134–54.
- Aguilar Villanueva, L (1996). El estudio de las políticas públicas. México: FCE.
- Antón Clavé, S. (1998). La urbanización turística. De la conquista del viaje a la reestructuración de la ciudad turística. *Documents D'anàlisi Geogràfica* 32, , 17-43.
- Antón Clavé, S. (2012a) (Ed.). 10 lecciones sobre turismo. El reto de reinventar los destinos. España: Planeta.

- Antón Clavé, S. (2012b). Rethinking mass tourism, space and place. In *The Routledge handbook of tourism geographies* (pp. 230-237). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203859742>
- Antón Clavé, S. & González Reverté, F. (2007). A propósito del turismo. La construcción social del espacio turístico. Barcelona: UOC.
- Anton Clavé, S. & Wilson, J. (2013), "Conclusion: Contrasting Geographies of Tourism in Europe", *Geographies of Tourism* (Tourism Social Science Series, Vol. 19), Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 179-198. [https://doi.org/10.1108/S1571-5043\(2013\)0000019010](https://doi.org/10.1108/S1571-5043(2013)0000019010)
- Anton, S., & Wilson, J. (2017). The evolution of coastal tourism destinations: a path plasticity perspective on tourism urbanisation. *Journal of Sustainable Tourism*, 25(1), 96-112. <https://doi.org/10.1080/09669582.2016.1177063>
- Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Turismo y Deportes de Uruguay. (2006). Programa Apoyo al Sector Turístico (2601/OCUR). Uruguay. https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_396178.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Turismo y Deportes de Uruguay (2012). Programa de Mejora de competitividad de destinos turísticos estratégicos (UR-L1018). Uruguay. <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1123518238-18>
- Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Turismo del Uruguay (2016). Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos UR-L1113. Uruguay. <https://www.iadb.org/es/project/UR-L1113>

- Baggio, R., & Sainaghi, R. (2011). Complex and chaotic tourism systems: Towards a quantitative approach, *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 23(6), 840-861. <https://doi.org/10.1108/09596111111153501>
- Ballestín, B. & Fabregués, S. (2018). La práctica de la investigación cualitativa en ciencias sociales y de la educación. Barcelona: UOC.
- Baracchini, H. (1981). Historia de las comunicaciones en el Uruguay. Montevideo: Universidad de la Republica.
- Barretto, M.; Burgos, R. & Frenkel, D. (2003). Turismo, políticas públicas e relações internacionais. Campinas: Editora Papirus
- Bathelt, H., & Li, P-F. (2014), Evolutionary Economic Geography and Relational Geography. In M. Fische & P. Nijkamp (Eds.), *Handbook of Regional Science* (Primera, pp. 592-606). Berlin, Heidelberg: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-23430-9>
- Blasco, E. (2006). Tipologías turísticas. Xarxa d'Éscoles de Turisme. Universitat de Girona.
- Booyens, L., & Rogerson, C. M. (2017). Networking and learning for tourism innovation: evidence from the Western Cape. *Tourism Geographies*, 19(3), 340-361. <https://doi.org/10.1080/14616688.2016.1183142>
- Boschma, R. (1996) The window of locational opportunity-concept. Bologna: Dipartimento di Scienze economiche DSE, 33. DOI 10.6092/unibo/amsacta/5050. In: Quaderni - Working Paper DSE (260). ISSN 2282-6483. <https://www.econstor.eu/handle/10419/159103>
- Boschma, R. (2009). Evolutionary economic geography and its implications for regional innovation policy. *Papers in Evolutionary Economic Geography*, 9(12), 1-33.

- Boschma, R., & Frenken, K. (2006). Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. *Journal of Economic Geography*, 6(3), 273–302. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbi022>
- Boschma, R., & Martin, R. (2007). Constructing an evolutionary Economic geography. *Journal of Economic Geography*, 7(5), 537-548. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbm021>
- Boschma, R. & Martin, R. (2010). The handbook of evolutionary economic geography. Cheltenham.: Edward Elgar.
- Boullón, R. (1985). Planificación del espacio turístico. México: Trillas.
- Bramwell, B. (2006). Actors, networks and tourism policies. In *Tourism Management Dynamics* (pp. 179-187). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780080455907>
- Bramwell, B. (2011) Governance, the state and sustainable tourism. A political economy approach *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 459-477. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.576765>
- Bramwell, B. & Lane, B. (Eds.) (2000). *Tourism Collaboration and Partnerships: Politics, Practice and Sustainability*. Clevedon: Chanel View.
- Bramwell, B. & Cox, V. (2009), Stage and path dependence approaches to the evolution of a national park tourism partnership. *Journal of Sustainable Tourism* 17(2) 191-206 <https://doi.org/10.1080/09669580802495782>
- Bramwell, B. & Meyer, D. (2007). Power and tourism policy relations in transition. *Annals of Tourism Research*, 34(3) 766-788 <https://doi.org/10.1016/annals.2007.03.009>

- Brouder, P. (2014). Evolutionary economic geography and tourism studies: extant studies and future research directions. *Tourism Geographies* 16(4), 540- 545.
<https://doi.org/10.1080/14616688.2014.947314>
- Brouder, P. (2019). Toward a geographical political economy of tourism. In Müller, D. (Ed.), *A Research Agenda for Tourism Geographies* (1st ed., Vol. 20, pp. 71-78). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.1080/14616688.2017.1409262>
- Brouder, P., Anton, S., Gil, A., Ioannides, D. (2017). *Tourism Destination Evolution*. Londres: Routledge.
- Brouder, P., & Eriksson, R. H. (2013a). Staying Power: What Influences Survival in Tourism? *Tourism Geographies*, 15(1), 125-144. <https://doi.org/10.1080/14616688.2011.647326>
- Brouder, P., & Eriksson, R. H. (2013b). Tourism evolution: On the synergies of tourism studies and evolutionary economic geography. *Annals of Tourism Research*, 43, 370-389.
<https://doi.org/10.1016/j.annals.2013.07.001>
- Brouder, P., & Ioannides, D. (2014). Urban Tourism and Evolutionary Economic Geography. Complexity and Co-evolution in Contested Spaces. *Urban Forum*, 25(4), 419-430.
<https://doi.org/10.1007/s12132-014-9239-z>
- Burns, P. M., & Novelli, M. (Eds.). (2007). *Tourism and politics*. Londres: Routledge.
- Butler, R. (1980). The Concept of a Tourism Area Cycle of Evolution: Implications for the Management of Resources. *Canadian Geographer*, 24, 5-12.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0064.1980.tb00970.x>

- Butler, R. (1996). The Concept of Carrying Capacity for Tourism Destinations. Dead or Merely Buned? *Progress in Tourism and Hospitality Research*, 2(June), 28-293 <https://doi.org/10.1002/pth.6070020309>
- Campodónico, R & Da Cunha, N. (2010a). La incidencia del transporte en el desarrollo turístico del Uruguay. El caso de ONDA (1935-1980). *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 19 (3), 422-440. <https://www.redalyc.org/pdf/1807/180716755007.pdf>
- Campodónico, R. & Da Cunha, N. (2010b). Historia del turismo en Salto: desde el encuentro social al esparcimiento termal. *Aportes y Transferencias*, 14(2), 61-78. <https://www.redalyc.org/pdf/276/27621284004.pdf>
- Campodónico, R. (2018a). Uruguay: un destino turístico regional. Congreso de la Asociación de Historia Económica Española. <https://www.aehe.es/wp-content/uploads/2016/01/campodonico.pdf>
- Campodónico, R. (2018b). Entre la política y el discurso: Uruguay turístico (1960- 1986). Uruguay: Ediciones Universitarias.
- Campodónico, R., Demasi, E., Buere, G. y Angelo, G. (2019). Uruguay turístico: entre imágenes y discursos (1960- 2002). Uruguay: Ediciones Universitarias.
- Cañada, E & Murray, I. (2021). (Eds). #TourismPostCOVID19. Turistificación confinada. España: Alba Sud Editorial
- Cardoso, F. & Faletto, E. (1971). Dependencia y desarrollo de América Latina. México: Fundación de Cultura Universitaria.

- Carson, D. A. & Carson, D. B. (2017). Path dependence in remote area tourism development Why institutional legacies matter?, In *Tourism Destination Evolution*, (pp. 102- 122), Routledge.
- Cochrane, A. (2018). Relational thinking and the region. In *Handbook on the Geographies of Regions and Territories* (pp. 79-89). Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- Cohen, E. (2005). Principales tendencias en el turismo contemporáneo. *Revista Política y Sociedad*. 42(1), 11-24.
- Cole, S. (2012). Synergy and congestion in the tourist destination life cycle. *Tourism Management*, 33(5), 1128-1140. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2011.11.018>
- Cooke, P., & De Laurentis, C. (2010). Evolutionary economic geography: regional systems of innovation and high-tech clusters. In Boschma, R. & Martin, R. (Eds.), *The handbook of evolutionary economic geography* (Primera, pp. 239 257). Edward Elgar Publishing.
- Cooper, C. (1990). Resorts in decline - the management response. *Tourism Management*, 11(1), 63-67. [https://doi.org/10.1016/0261-5177\(90\)90009-X](https://doi.org/10.1016/0261-5177(90)90009-X)
- Cooper, C. (1994). The destination life cycle: an update. In Seaton, A.; Jenkins, C.; Wood, R.; Dieke, P.; Bennett, M.; MacLellan, L. & Smith, R. (Eds.) *Tourism: the State of the Art* (pp. 340- 346) Wiley, Brisbane
- Cruz, R. (2000). Política de turismo e territorio. Sao Paulo: Contexto.
- Cumbers, A., MacKinnon, D., & McMaster, R. (2003). Institutions, Power and Space. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), 325-342. <https://doi.org/10.1177/09697764030104003>

Davis, G.; Wanna, J.; Warhurst, J. & Weller, P. (1993). *Public Policy in Australia*. St. Leonards:
Allen & Unwin.

Domareski, T & Gândara, J. (2017). La dinámica evolutiva del destino turístico Curitiba (Paraná-
Brasil). *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 26 (2), 394-418.
<https://www.redalyc.org/pdf/1807/180750377009.pdf>

Dredge, D. & Jenkins, J. (2003). Destination place identity and regional tourism policy. *Tourism
Geographies*, 5 (4), pp. 383-407.

Dredge, D. & Jenkins, J. (2011). *Stories of Practice: tourism planning and policy*. Surrey: Ashgate.

Dwyer, L., Gill, A. & Seetaran, N. (Eds). *Handbook of research methods in tourism. Qualitative
and Qunatitative approaches*. Cheltenham: Edward Elgar.

Dye, T. (1992). *Understanding public policy*, Nueva York: Longman.

Elliott, J. (1997). *Tourism politics and public sector management*. Londres: Routledge

Équipe MIT. (2002). *Tourismes 1. Lieux communs*. (Collection). Paris: Belin.

Erfurt, P. & Cooper, M. (2009). *Health and wellness tourism, spas and hot springs*. UK: channel
View Publications.

Essietbichler, J., & Rigby, D. (2010) Generalized Darwinism and evolutionary economic
geography In *The Handbook of Evolutionary Economic Geography* (pp. 43-62).

Essietbichler, J., & Rigby, D. (2007) Exploring evolutionary economic geographies. *Journal of
Economic Geography*, 7151, 549-571. <https://doi.org/10.1093/egbm022>

Fayos-Solá, E. (2004). Política turística en la era de la globalización. Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas del turismo. Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar, 5, pp. 215-232.

Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago. University of Chicago Press.

Fortwengel, J., & Keller, A. (2020). Agency in the face of path dependence: how organizations can regain scope for maneuver. *Business Research*, 13(3), 1169–1201.
<https://doi.org/10.1007/s40685-020-00118-w>

Gallicchio, E. & Camejo, A. (2005). Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo. Montevideo. CLAEH.

Garud, R., Kumaraswamy, A., & Kamoje, P. (2010). Path Dependence or Path Creation? *Journal of Management Studies*, 47(4), 760-774. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2009.00914.x>

Gáspár, T. (2011). Path dependency and path creation in a strategic perspective. *Journal of Futures Studies*, 15(4), 93-108.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.390.2924&rep=rep1&type=pdf>

Getz, D. (1992). Tourism planning and destination life cycle. *Annals of tourism research*, 19(4), 752-770. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(92\)90065-W](https://doi.org/10.1016/0160-7383(92)90065-W)

Gibson, C. (2008). Locating geographies of tourism. *Progress in Human Geography*, 32(3), 407-422. <https://doi.org/10.1177/0309132507086877>

- Gill, A. M., & Williams, P. W. (2011). Rethinking resort growth: Understanding evolving governance strategies in Whistler, British Columbia. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 629-648. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.558626>
- Gill, A. M., & Williams, P. W. (2014). Mindful deviation in creating a governance path towards sustainability in resort destinations. *Tourism Geographies*, 16(4), 546-562. <https://doi.org/10.1080/14616688.2014.925964>
- Gomes, P. (1995). O conceito de regio e sua discussao, Em *Geografia: conceitos e temas*, (pp. 50-71).
- Gong, H., & Hassink, R. (2019). Co-evolution in contemporary economic geography: towards a theoretical framework. *Regional Studies*, 53(9), 1344-1355. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1404824>
- Gordon, B. (2012). Reinventions of a spa town: The unique case of Vichy', *Journal of Tourism History*, 4(1), 35-55.
- Gregory, D. (2017). Human agency and human geography. Theory and Methods: Critical Essays in Human Geography, 6(1), 181-198. <https://doi.org/10.4324/9781315238285-14>
- Grillitsch, M., & Sotarauta, M. (2018). Regional Growth Paths: From Structure to Agency and Back *Innovation Studies*, (January), 1-21. Retrieved from <http://www.circle.lu.se/publications>
- Grillitsch, M., & Sotarauta, M. (2019) Trinity of change agency, regional development paths and opportunity spaces. *Progress in Human Geography*. 44(4), 704-723. <https://doi.org/10.1177/0309132519853870>

- Haesbaert, R. (2004). O mito da desterritorialização: do “fim dos territorios” á multiterritorialidade. Rio de Janeiro, Editora Bertrand.
- Halkier, H., & Therkelsen, A. (2013). Exploring tourism destination path plasticity: The case of coastal tourism in North Jutland, Denmark. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 57(1-2), 39-51. <http://www.wirtschaftsgeographie.com/archiv/2013.html>
- Hall, C. (1994). *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*. London: Belhaven Press.
- Hall, C. (2004). *Tourism and Transition: Governance, Transformation, and Development*. Cambridge: CABI Publications.
- Hall, C. (2008). *Tourism and planning. Policies, processes and relationships*. Harlow: Prentice Hall.
- Hall, C. (2009). El turismo como ciencia social de la movilidad. Madrid: Síntesis.
- Hall, C. (2011). Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: From first- and second-order to third-order change? *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 649-671. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.555555>
- Hall, C. & Williams, A. (2008). *Tourism and innovation*. New York: Routledge.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hassink, R. (2005). How to unlock regional economies from path dependency? From learning region to learning cluster. *European Planning Studies*, 13(4), 521-535. <https://doi.org/10.1080/09654310500107134>

Hassink, R., & Gong H. (2010) New economic geography Business Clusters, (April), 109-137

https://doi.org/10.4324/9780203310604_chapter_5

Hassink, R., Isaksen, A., & Trippel, M. (2019). Towards a comprehensive understanding of new regional industrial path development. *Regional Studies*, 53(11), 1636-1645.

<https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1566704>

Hassink, R., & Klaerding, C. (2009). Relational and evolutionary economic geography, competing or complementary paradigms? *Economic Geography*, 1-32. Retrieved from

<http://ideas.repec.org/p/egu/wpaper/0905.html>

Haywood, K. M. (1986). Can the tourist-area life cycle be made operational? *Tourism Management*, 7(3), 154-187. [https://doi.org/10.1016/02815177\(86\)90002-8](https://doi.org/10.1016/02815177(86)90002-8)

Haywood, K M. (2005). Evolution of Tourism Areas and the Tourism Industry. In *The Tourism Area Life Cycle* (pp. 51-71).

Henning, M. (2019). Time should tell (more): evolutionary economic geography and the challenge of history. *Regional Studies*, 53(4), 602-813.

<https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1515481>

Hieraux, D. (1996). Elementos para un análisis socio geográfico del turismo, En *Turismo e Geografía. Reflexoes teoricas e enfoques regionais*, (pp. 39-54).

Hovinen, G. (2002). Revisiting the destination lifecycle model. *Annals of Tourism Research*, 29(1), 209-230. [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(01\)00036-6](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(01)00036-6)

Hogwood, B. & Gunn, L. (1991). Policy analysis for the real world. London: Oxford University Press.

- Huggins, R., & Thompson, P. (2010). Human agency, entrepreneurship and regional development: a behavioural perspective on economic evolution and innovative transformation. *Entrepreneurship & Regional Development*, 32:7-8, 573-589, <https://doi.org/10.1080/08985626.2019.1687758>
- Ioannides, D. (1992) Tourism development agents The Cypriot resort cycle. *Annals of Tourism Research*, 19(4), 711-731. <https://doi.org/10.1016/0160>
- Ioannides, D., & Brouder, P. (2017). Tourism and economic geography redux Evolutionary economic geography's role in scholarship bridge construction. In P. Brouder, S. Anton Clavé, A. Gill, & D. Ioannides (Eds.), *Tourism destination evolution* (Routledge, pp. 183-194). Taylor & Francis Group.
- Isuani, E. (1984). Tres enfoques sobre o conceito de Estado. *Revista de Ciencia Política*, 27, Río de Janeiro: Fundacao Getulio Vargas.
- Ivars, J., Rodriguez, L., & Vera, J. F. (2013). The evolution of mass tourism destinations: New approaches beyond deterministic models in Benidorm (Spain). *Tourism Management*, 34, 184-195. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2012.04.009>
- Jally, S., Grilitsch, M., & Hansen, T. (2020). Agency and actors in regional industrial path development. A framework and longitudinal analysis. *Geoforum*, 111, 176-188. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.02.013>
- Jennings, G. (2001), *Tourism Research*. Australia: Wiley
- Jones, M. (2009) Phase space: Geography, relational thinking, and beyond. *Progress in Human Geography*, 33(4), 487-506. <https://doi.org/10.1177/0309132508101509>

- Jones, A., & Murphy, J. T. (2011). Theorizing practice in economic geography. Foundations, challenges, and possibilities. *Progress in Human Geography*, 35(3), 306-392.
<https://doi.org/10.1177/0309132510375585>
- Knafou, R. (1996). Turismo e Território. Por uma abordagem científica do turismo. En *Turismo e Geografia*, (pp. 62- 74).
- Lagiewski, R. (2006). The application of the TALC Model: a literature Survey en The tourism area life cycle. In Butler, R. (Ed.). *Applications and modifications*. Vol.1 (pp.27-50), Clevedon, Channel View.
- Leal, J & Rundie, C. (2016). Iniciativas para el desarrollo en Uruguay: rupturas y continuidades. En Sañudo, M. (Ed.), *Desarrollo. Prácticas y discursos emergentes en América Latina*. (pp.65- 83). Clacso.
- Leal, J., Borrelli, J. & Rundie, C. (2013). Turismo, empleo y desarrollo en el litoral termal de Uruguay”. *Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*, 22(3), 546- 567.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5131402>
- Lombardo, R. (2015). Termas del Arapey y Termas del Daymán. Las Políticas Públicas y su influencia en el Producto Turístico Termal (1941-2014). [Tesis Maestría, Universidad de la República Uruguay]. Repositorio institucional de la Universidad de la República Uruguay.
<https://hdl.handle.net/20.500.12008/17032>
- Lombardo, R. (2019). Producto turístico y políticas públicas de turismo termal en Uruguay. *Rosa dos Ventos- Turismo e Hospitalidade*, 11(2), 269-288,
<http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v11i2p269>

- Lundgren, J. (2005). An Empirical Interpretation of the TALC: Tourist Product Life Cycles in the Eastern Townships of Quebec In R. Butler (Ed). *The Tourism Area Life Cycle*, Vol. 1, Applications and Modifications (pp. 91-106)
- Ma. M. & Hassink, R. (2013). An evolutionary perspective on tourism area development. *Annals of Tourism Research*. 41, 89-109. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2012.12.004>
- Ma M. & Hassink, R. (2014), Path dependence and tourism area development the case of Guilin, China. *Tourism Geographies*, 16(4), 580-597. <https://doi.org/10.1080/14616688.2014.925068>
- MacKinnon, D., Cumbers, A., Pike, A., Birch, K., & McMaster, R. (2009). Evolution in economic geography institutions, political economy, and adaptation. *Economic Geography*, 85(2), 129-150
- MacKinnon, D., Dawley, S., Pike, A., & Cumbers, A. (2019). Rethinking path creation: A geographical political economy approach. *Economic Geography*, 95(2), 113-135. <https://doi.org/10.1080/00130095.2018.1498294>
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México. Fondo de Cultura Económica.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and society*, 29(4), 507-548.
- Martin, R. (2010). Roepke Lecture in Economic Geography—Rethinking Regional Path Dependence: Beyond Lock-in to Evolution. *Economic Geography*, 86(1), 1–28. <http://www.jstor.org/stable/27806893>

- Martin, R. & Sunley, P (2000) Path Dependence and Regional Economic Evolution. *Journal of Economic Geography*, 438, 395-438
- Martin R. & Sunley, P. (2010a). Complexity thinking and evolutionary economic geography In Boschma, R. & Martin, R. (Eds.) *Evolutionary Economic Geography* (pp. 93-119).
- Martin, R. & Sunley P. (2010b) The place of path dependence in an evolutionary perspective on the economic landscape in R. Martin & R Boschma (Eds) *The handbook of evolutionary economic geography* (62-93).
- Martínez, E. (2013). El agua termal en Federación. La mejor historia. Buenos aires: El Escriba.
- Mellon, V., & Bramwell, B. (2018). The temporal evolution of tourism institutions. *Annals of Tourism Research*, 69(January 2017), 42-52. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2017.12.008>
- Mendez, R. (1997). Geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global. Barcelona: Ariel.
- Meny, I. & Thoening, J. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Milne. S., & Ateljevic, L. (2001) Tourism, economic development and the global local nexus: Theory embracing complexity. *Tourism Geographies*, 3(4), 369 -393. <https://doi.org/10.1080/146166800110070478>
- Miossec, J. (1977). Un modèle de l'espace touristique. *Espace Géographique*, 8, 41-48.
- Molina, S. (1997) Turismo. Metodología para su planificación. México: Trillas.
- Molina, S. (2006). El posturismo. Turismo y posmodernidad. México: Trillas.

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

<http://hdl.handle.net/11362/7277>

Moore, W., & Whitehall, P. (2005). The tourism area lifecycle and regime switching models.

Annals of Tourism Research, 32(1), 112-126. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2004.05.000>

Müller, D. (2010). An Evolutionary Economic Geography Perspective on Tourism Development in

a Remote Ski Resort: The Case of Tamaby/Hemavan in the Swedish Mountains. In

Perspectives on Rural Tourism Geographies, Geographies of Tourism and Global Change,

(pp. 137-157) Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-03011950-8>

[8](#)

Müller, D. (2018). Tourism and transition. In Müller, D. & Więckowski, M. (Eds.). *Geographies of*

Tourism and Global Change, Tourism in Transitions (pp. 1-20) Cham, Switzerland:

Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-64325-0>

Muller, P. (2006). Las políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Musso, C. (2004). Las ciudades del Uruguay. Su origen, evolución histórica y urbanística en el

contexto nacional y macro regional y sus perspectivas de futuro. Uruguay. Universidad de

la República. FARQ.

Nahum, B. (1999), Breve historia del Uruguay independiente. Montevideo: Ediciones de la Banda

Oriental.

Ness, H., Fuglsang, L. & Eide, D. (2018) Editorial: networks, dynamics, and innovation in the Tourism industry, *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 18:3, <https://doi.org/10.1080/15022250.2018.1522719>

Oliveros, C., Chávez R., & Virgen, C. (2018), Enfoques de las investigaciones acerca del ciclo de vida del área turística (CVAT). *Turismo y Sociedad*, 24, 51-75. <https://www.redalyc.org/journal/5762/576262646003/html/>

Oliveros, C. (2020). Evolución de los destinos turísticos en contexto de conflicto armado. El caso de Colombia y sus Parques Nacionales Naturales. [Tesis doctoral, Universidad de Guadalajara]. Repositorio institucional de la Universidad de Guadalajara. <https://hdl.handle.net/20.500.12104/82905>

Oriol, M. (Coord.).(2010). Gestión Pública del Turismo. Barcelona: Univesitat Oberta de Catalunya.

Olesker, D. (2009). Crecimiento e inclusión. Logros del Gobierno Frenteamplista. Montevideo: Ediciones Trilce.

Oszlak, O. y O'Donell, (1990). Políticas públicas y regímenes políticos. Buenos Aires: Ccedes.

Pastras, P., & Bramwell, B. (2013). A strategic-relational approach to tourism policy. *Annals of Tourism Research*, 43, 390-414. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2013.06.009>

Pearce, D. G. (1996). Tourist organizations in Sweden. *Tourism Management*, 17(6), 413-424.

Phillimore, J. & Goodson, L. (2004). Qualitative Research in Tourism Ontologies, epistemologies and methodologies. London: routledge.

- Pimentel, T., Emmendoerfer, M. & Tomazzoni, E. (2014). *Gestao Pública do Turismo no Brasil: teórias, metodologías e aplicacoes*. Caxias do Sul: Educs.
- Pike, A., MacKinnon, D., Cumbers, A., Dawley, S., & McMaster, R. (2016). Doing evolution in economic geography. *Economic Geography*, 92(2), 123-144.
<https://doi.org/10.1080/00130095.2015.1108830>
- Potter, R. & Phillips, J. (2004) The Rejuvenation of Tourism in Barbados 1993-2003: Reflections on the Butler model, *Geography*, 89:3, 240-247,
<https://doi.org/10.1080/00167487.2004.12094101>
- Prideaux, B. (2004). The resort development spectrum: The case of the gold coast, australia. *Tourism Geographies*, 6, 26-58. <https://doi.org/10.1080/14616680320001722328>
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pierson, P & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7- 38.
http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100001
- Piriz, J. (2001). *Diagnóstico de la situación del sector turístico en Uruguay*. Montevideo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pos, C. (2014). *Aplicación de instrumentos de política pública para el desarrollo turístico de territorios no tradicionales El caso del Programa de Apoyo al Sector Turístico (PAST)*. [Tesis Maestría, Universidad de la República Uruguay]. Repositorio institucional de la Universidad de la República Uruguay.

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/17014/1/TMFCS_PosCristian.pdf

Quintana, C. (2014). Medio siglo de turismo termal en Uruguay (1957- 2007).

http://www.pasosonline.org/Publicados/pasosedita/Turismo_termal.pdf

Quintana, C. (2016). Política pública de turismo en Uruguay (1986-2010). *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(3), 725-736.

<https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.047>

Quintana, C. (2018). Uruguay: De la política de desarrollo turístico, al desarrollo de la política turística. Uruguay: Ediciones Universitarias.

Ramírez, L. (2011). Turismo, naturaleza y territorio. El turismo termal en la localidad de Federación (Provincia de Entre Ríos, Argentina). [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Mar del Plata]. Repositorio institucional de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

<http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/1459>

Restrepo, N. (2021). El papel de las Instituciones en el Desarrollo Regional del Turismo: Una perspectiva desde la Densidad Institucional. [Tesis doctoral, Universidad de Rovira i Virgili]. Repositorio institucional de la Universidad de Rovira i Virgili.

<http://hdl.handle.net/10803/673175>

Rodriguez Woog, G, Boullón, R. & Molina, S. (1993). Un nuevo tiempo libre. Tres enfoques teórico prácticos. México: Trillas.

Russell, R., & Faulkner, B. (2004). Entrepreneurship, chaos and the tourism area life cycle. *Annals of Tourism Research*, 31(3), 556-579. <https://doi.org/10.1016/annals.2004.01.008>

- Saarinen, J (2004). Destinations in change: The transformation process of tourist J destinations
Tourist Studies, 4(2), 101-170. <https://doi.org/10.1177/1468797604054381>
- Saarinen, J., & Kask, T. (2008). Transforming tourism spaces in changing socio political contexts:
The case of Pamu, Estonia, as a tourist destination. *Tourism Geographies* 10(4), 452-473.
<https://doi.org/10.1080/14016680802434072>
- Santos, M. (1996). A natureza do espaço. Técnica e tempo, razao e emoçao. San Pablo: Hucitec
- Sanz- Ibañez, C. (2017). The Evolution of Destinations An Evolutionary and Relational Economic
Geography Approach. [Tesis doctoral, Universidad de Rovira i Virgili]. Repositorio
institucional de la Universidad de Rovira i Virgili.
<http://hdl.handle.net/20.500.11797/TDX2796>
- Sanz-Ibáñez, C. (2018). The Evolution of Destinations: An Evolutionary and Relational Economic
Geography Approach. Via. *Tourism Review*, 13. <https://doi.org/10.4000/viatourism.2636>
- Sanz-Ibáñez, C., & Anton Clavé, S. (2014). The evolution of destinations: towards an evolutionary
and relational economic geography approach. *Tourism Geographies*, 16(4), 563-579.
<https://doi.org/10.1080/14616688.2014.925965>
- Sanz-Ibáñez, C., & Anton Clavé, S. (2016). Strategic coupling evolution and destination upgrading
Annals of Toursm Research, 56, 1-15. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2015.10.010>
- Sanz-Ibáñez, C., Wilson, J., & Anton Clavé, S. (2017). Moments as catalysts for change in the
evolutionary paths of tourism destinations. In P. Brouder, S. Anton Clavé, A. M. Gill, & D.
Ioannides (Eds.), *Tourism Destination Evolution* (pp. 81–102), New York: Routledge.

- Sanz-Ibáñez, C., Lozano, S., & Anton Clavé, S. (2019). Brokers in a destination's knowledge networks. *Journal of Destination Marketing and Management*, 11, 120-129.
<https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2019.01.001>
- Schamp. E. (2010). On the notion of co-evolution in economic geography. In R. Boschma & R. Martin (Eds.), *Handbook Evolutionary Economic Geography* (pp. 432-449), Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Schamp, E.(2017). Evolutionary Economic Geography. In Richardson, D., Castree, N., Goodchild, M., Kobayashi, A., Liu, W. & Marston, R (Eds) *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology*.
<https://doi.org/10.1002/9781118786352.wbieg0997>
- Smith, K. & Puczko, L. (2017). *The Routledge Handbook of Health Tourism*. UK: Routledge.
- Soares. J., Gandara, J., & Ivars-Baidal, J. (2012), Indicadores para analizar la evolución del ciclo de vida de los destinos turísticos litorales. *Investigaciones Turísticas* 3(3), 10-38).
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.14198/INTURI2012 3.02>
- Soares, J., Ivars, J.. & Gândara, J. (2016). Dinámica evolutiva y path dependence en los destinos turísticos litorales. El papel y la percepción de los agentes locales desde una perspectiva comparada. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 25 (2), 164-185.
<https://www.redalyc.org/pdf/1807/180744490004.pdf>
- Sotarauta, M., & Suvinen, N. (2018). Institutional Agency and Path Creation : Institutional Path from Industrial to Knowledge City. In A. Isaksen, R. Martin, & M. Trippel (Eds.), *New*

Avenues for Regional Innovation Systems : Theoretical Advances, Empirical Cases and Policy Lessons (pp. 85-104). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71661-9_5

Steen, M. (2016). Reconsidering path creation in economic geography: aspects of agency, temporality and methods. *European Planning Studies*, 4313(July). 1604-1822. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1204427>

Strambach, S. (2010). Path dependence and path plasticity: The co-evolution of institutions and innovation – the German customized business software industry. In Boschma, R. & Martin, R. (Eds.). *Handbook of evolutionary economic geography* (pp. 406-431). Cheltenham: Edward Elgar.

Strambach, S. & Halkier, H. (2013). Reconceptualising change. Path dependency, path plasticity and knowledge combination. *Zeitschrift fuer Wirtschaftsgeographie* , 57(1- 2), 1-14. DOI:10.1515/zfw.2013.0001

Steibeger, M. (2009). *Territorios Turísticos no Brasil Central*. Brasilia: LGE Editora.

Suau-Sanchez P Pallares-Barbera. M. Tamásy, C. & Taylor, M. (2012). Relational dimensions of regional growth. Introduction to the special issue. *Urbani Izziv* 23(s 1). <http://www.urbaniizziv.si/Portals/urbaniizziv/Clanki/2012/urbani-izziv-en-2012-23-supplement-1-000.pdf>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Sunley, P. (2008). Relational economic geography. A partial understanding or a new paradigm? *Economic Geography*, 84(1), 1-26. <https://doi.org/10.11115.1944-8287.2008.tb00389.x>

- Timothy, D. (2012). Archival research. In Dwyer, L., Gill, A. & Seetaran, N. (Eds). *Handbook of research methods in tourism. Qualitative and Quantitative approaches*. (pp. 403- 416). Cheltenham: Edward Edgar.
- Urry, J. (1996). *O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas*. Sao Paulo: Nobel.
- Velasco, M. (2004). *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Velasco González, M. (2005). Does tourism policy exist? Government action in the field of tourism in Spain (1951-2004). *Política y Sociedad*, 2, 42(1), 169–195.
- Velasco, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27, 953- 969. <https://revistas.um.es/turismo/article/view/140301/126541>
- Velasco, M. (2016a). Dynamics of Spanish tourism policy: the political system as a driver and policy instruments as indicators of change (1952–2015). *International Journal of Tourism Policy*, 6 (3/4), 256 – 272.
- Velasco, M. (2016b). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14 (3), 577-594. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.038>
- Vera, F., López, F., Marchena, M. & Antón Clavé, S. (1997). *Análisis Territorial del Turismo*. Barcelona: Ariel.
- Vera, F., López, F., Marchena, M. & Antón Clavé, S. (2013). *Análisis Territorial del Turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia: Tirant Humanidades.

Wackermann, G. (1988). *Le tourisme international*. Paris: Armand Colin.

Wilson, J. (2012). *The Routledge handbook of tourism geographies*. New York: Routledge.

Zhengyuan. Z & Zhigao L (2019) Review of tourist destination research in the perspective of evolutionary economic geography. *Progress in Geography*, 38(1) 101-110 <https://doi.org/10.18306/dkaz.2019.01.009>

Zhu, J.& He. C (2019) On evolutionary economic geography a literature review using bibliometric analysis *European Planning Studies*, 27(4) 630-000. <https://doi.org/10.1080/09654313.2010.1068306>

Fuentes

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

Almanaque del Banco de Seguros del Estado. (enero 2022). Varios números. <http://www.bse.com.uy/bse/almanaques.php>

Antón Clavé, S. (12 de abril de 2019). Seminario. The evolution of tourism destination: new approaches. Universidad de Alicante. España. <http://vertice.cpd.ua.es/201646>

Balbi, L., Martínez, F. & Chalar, L. (2009). *Contribución del asociativismo al sector turístico. Estudio de caso del Corredor Termal Uruguayo*. FHCE, Programa de Apoyo a la Realización de Proyectos de Investigación para Estudiantes. CSIC.

Dec. P.E 205/ 017. Plan Nacional de Aguas. Instrumento técnico político para la planificación y gestión de las aguas considerando los diversos usos del recurso. 31 de julio de 2017.

Desarrollo Turístico del Uruguay. Informe final preparado por los expertos. Cr. Juan Carlos Darriulat y Arq. Roberto Boullón. Departamento de Desarrollo Regional, Organización de los Estados Americanos.

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, T. 487, 3 de setiembre de 1951.

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

Hidrosud Sociedad de Consultores (1989). Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay, Uruguay.

IMS - Intendencia Municipal de Salto Expediente 5423/1970, expediente 2522/1971 y asunto 2121 de 12/12/90

Instituto Español de Turismo. (2013). Turismo de Salud en España. [Archivo pdf].
https://turismo.gob.es/es-ES/Servicios/Documents/turismo_salud_espana.pdf

Ivars, J. (5 de noviembre de 2020). Conferencia (on line). Política turística y gestión de destinos inteligentes. Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de la Comunidad Valenciana. España. <https://www.youtube.com/watch?v=chrKbIx11-k&list=FLFAI3pyFWm5qepl1KDJDylQ&index=55&t=1229s>

Ley N° 18.308 de 2008. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Maco regulador general. 30 junio de 2008. D.O. N° 27515.

Ley N° 18610. LEY DE POLITICA NACIONAL DE AGUAS. PRINCIPIOS RECTORES.

<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-aguas>

MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE (2010). Plan Nacional de Turismo Náutico y fluvial. <http://apps.mintur.gub.uy/Plantur/images/stories/nautico/fase3/dos.pdf>

MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE (2010), Asistencia Técnica para la Reingeniería de los Servicios Municipales de Turismo de Salto y Paysandú.

MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE (2009). Plan Nacional de Turismo Sostenible, 2009-2020.

http://apps.mintur.gub.uy/Plantur/components/Plan%20Turismo%20Sostenible_finale.pdf#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Turismo%20Sostenible%202009-2020%2C%20busca,aspiraciones%20de%20los%20distintos%20actores%20de%20la%20actividad.

Ministerio de Turismo (1989). Proyecto de Política Nacional de Turismo, Uruguay.

Ministerio de Turismo del Uruguay (8 de agosto de 1997). 2do. Congreso Nacional de Turismo. Salto ciudad termal. [Actas del Congreso]. Uruguay.

Ministerio de Turismo del Uruguay (1999). Documento de Política Turística Nacional, Uruguay.

Ministerio de Turismo. Datos estadísticos. <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/datos-y-estadisticas/estadisticas>

Ministerio de Turismo de Uruguay y Asociación Catalana para el Tiempo Libre y la Cultura. (1994). Informe Seminario Prospectivo del futuro turístico de la República Oriental del Uruguay: Una visión conjunta. Uruguay.

MINTURD -BID (2009): Plan Nacional de Turismo sostenible 2009-2020. Programa de mejora de la competitividad de los destinos turísticos estratégicos. Préstamo 1826/OC-UR.

MVOTMA-IDS (2013). Informe Ambiental Estratégico Plan local centro poblado turístico Termas del Daymán. Convenio: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente e Intendencia de Salto.

Organización Estados Americanos (1978). Desarrollo turístico del Uruguay. Lineamientos para una estrategia de desarrollo turístico. Estrategia. Serie de Informes y Estudios N° 25. Tomo 1. Secretaría General Organización de los Estados Americanos. Washington-DC, Estados Unidos.

Organización de Estados Americanos (1986). Desarrollo del Turismo en Uruguay, Uruguay.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay (1973). Plan Nacional de Desarrollo. 1973, Uruguay.

OMT – Organización Mundial de Turismo (1981): Misión de apoyo sectorial. Los recursos termales en Uruguay por la Organización Mundial del Turismo. Consultor OMT: Dr. István Fluck.

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

Piriz, Juan Carlos. Archivo personal.

QI/Iber-Geo (2010). Asistencia Técnica para la Reingeniería de los servicios municipales de turismo de Salto y Paysandú y la implementación de un Plan Estratégico que contribuya al desarrollo de la actividad termal. Informe Final.

Ros Development & Planning S.L (2006). Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos en Uruguay, Uruguay.

Scarone, C. (2011). Propuesta de reingeniería para la región termal (Corredor Salto-Paysandú). Intendencia Municipal de Paysandú, Intendencia Municipal de Salto. Banco Interamericano de Desarrollo.

Velasco, M. (30 de octubre de 2021). Conferencia (on line). La acción pública en turismo: políticas públicas y gobernanza. Academia Mexicana de Investigación Turística. México.
https://www.youtube.com/watch?v=r_wd0wyvQds

- **Imagen de portada**

<https://pixabay.com/es/photos/computadora-port%C3%A1til-mac-computadora-2557615/>

ANEXO 1

Guion entrevistas semiestructuradas, agentes claves, contexto región objeto de estudio y contexto nacional del turismo.

Estimado (a) participante

Mi nombre es Claudio Quintana, estudiante del programa de Doctorado en Turismo y Ocio de la Universidad Rovira i Virgili (España). Me encuentro realizando una investigación sobre la evolución de los destinos turísticos y el papel de las políticas públicas de turismo en los cambios de trayectorias, siendo el caso empírico de estudio la región termal de Uruguay (desde el descubrimiento del agua termal en la década de los cuarenta hasta el año 2019). Los objetivos de esta entrevista son identificar cuáles han sido los efectos de las políticas públicas de turismo del gobierno nacional en la región, explorar la influencia del contexto y cuáles han sido los efectos facilitadores y/o limitantes de la dependencia del recurso agua termal en el desempeño evolutivo de la región termal. Desde ya agradezco por aceptar participar en esta investigación que aporta a la construcción de conocimiento científico en una de las regiones turísticas más importantes del país.

Sus respuestas serán tratadas con total confidencialidad y la información solo será utilizada con fines académicos.

A continuación, le estaré realizando algunas preguntas orientadoras que me gustaría dialogar con usted:

1. Datos generales.
 - Nombre
 - Fecha entrevista
 - Institución/ Empresa
 - Experiencia/ años en el turismo
2. Opinión general sobre la evolución de la región termal de Uruguay (desde la década de los cuarenta hasta el 2019)

- a. ¿Cuáles fueron las condiciones iniciales que caracterizaron el surgimiento del turismo en la región termal de Uruguay?
 - b. ¿Qué acontecimientos históricos significativos ocurridos en las décadas que abarca el estudio, incidieron en el desarrollo turístico del país y en la región termal en particular?
 - c. ¿Cuáles han sido los principales factores influyentes en el desarrollo del turismo en el país?
3. Cambios en la política pública de turismo y su incidencia en la región termal de Uruguay.
- a. ¿Cuáles considera que han sido los impactos de la política pública del gobierno nacional en la dinámica evolutiva de la región termal de Uruguay?
 - b. Cambios de gobierno, en las estructuras organizacionales del Ministerio de Turismo, en las políticas turísticas definidas e implementadas han sido un factor de cambio en la trayectoria del destino.

ANEXO II

Generaciones de Políticas Públicas e Instrumentos de la Administración Nacional de turismo en la región termal de Uruguay (1965- 2019)

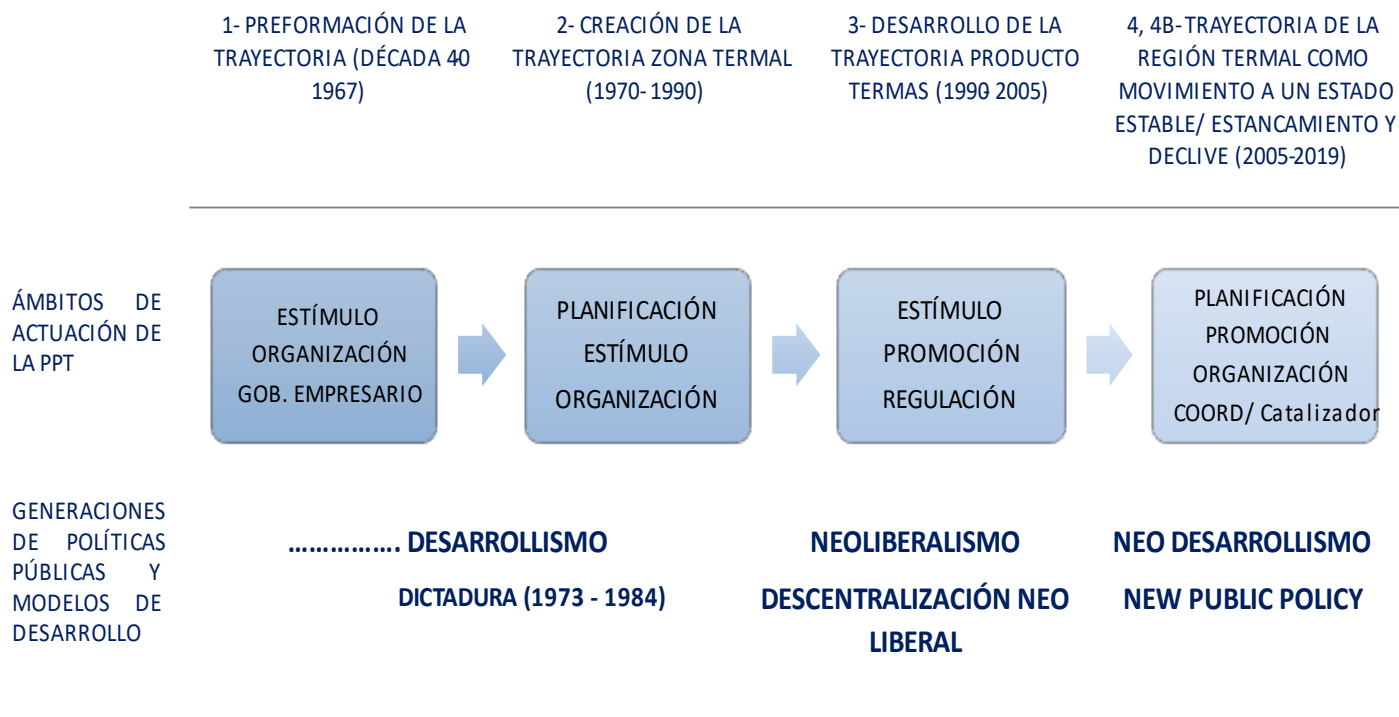
Instrumentos	Descentralización		
	Desarrollismo 1965- 1990	Neoliberal 1990- 2005	Neo Desarrollismo 2005- 2016
Organizativo	Dirección Nacional de Turismo Ministerio de Turismo (1986)	Ministerio de Turismo MTD (2005) Oficinas de información turística en diversos puntos del país Área de Turismo Interno en el Mintur Jefes por Producto Turístico	MTD MT (2015) Coordinadores Regionales (2012) Convivencia coordinadores y jefes productos Acuerdo Marco de Cooperación Intendencias CPP (Marzo 2016) y Mesa Estratégica.
Planes Generales/ Programas	<ul style="list-style-type: none"> - CIDE. Plan de Desarrollo Económico y Social. 1965 - OPP. Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977.Sector Turismo - Siete pasos para acelerar el turismo en Uruguay. CLEMENT-SMITH INC (1972) - Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (OEA-CICATUR) 1978 - Informe de Asistencia Técnica (OMT), “Los Recursos Termales del Uruguay” 1981. - Informe de Asistencia Técnica “Expansión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú” (PNUD- OMT) 1985 - Desarrollo Turístico del Uruguay. OEA CICATUR. 1986 - Programa de Desarrollo turístico de las termas del litoral del Uruguay. HIDROSUD Sociedad de Consultores. 1988 	Lineamientos para el Desarrollo Turístico (Mintur, 1992). Documento Política Nacional de Turismo. (1999) con apoyo Embratur.	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020. - Programa de mejora de la competitividad de destinos turísticos estratégicos (BID- MTD, 2006) - Plan de Marketing (2009) - Plan de Desarrollo Turístico del Litoral Termal 2010- 2014 (2010) - Plan Nacional de turismo Náutico-fluvial. (2011) - Programa de Apoyo al Sector Turístico (Mintur- BID, 2012) - Programa de Señalética Termal (2014) - Plan de Marketing Operativo del Corredor del Río Uruguay y destinos asociados 2016-2018. (2016)
Normativos		Decreto 68/91 complejos turísticos Decreto 214/00 Plan de Gestión del SAG	Proyectos de inversión en actividades promovidas (Dec.455/07)
Financieros		Subvenciones 68/91 Proyectos Turísticos Decreto 175/2003	Proyectos de inversión en actividades promovidas (Dec.455/07)
Mejora del Conocimiento		Informes del Producto Turístico Termal. (ACTLC, 1994) Informe Seminario Prospectivo del futuro turístico de la República Oriental del Uruguay: Una visión conjunta (ACTLC- Mintur, 1994). Congreso Nacional de Turismo Salto(1997)	Mejora de la Competitividad de destinos turísticos estratégicos de Uruguay (BID- Ros Development & planning SL) Circuitos turísticos regionales integrados (OEA- AICD- MTD) Programa de Reingeniería para la región termal (2011) Asistencia Técnica para la reingeniería de los servicios municipales de turismo en la región termal. (IberGeo, 2009)
Comunicación		Producto Termas	Destino Termas.

Fuente: elaboración propia.

ANEXO III

PPT y cambios en las trayectorias evolutivas de la RT de Uruguay

Políticas públicas de turismo y cambios en las trayectorias evolutivas del destino RTUY.



Fuente: elaboración propia.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
EVOLUCIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO Y CAMBIOS EN LAS TRAYECTORIAS
EVOLUTIVAS EN LA REGIÓN TERMAL DE URUGUAY (1940- 2019)
Claudio Quintana



UNIVERSITAT
ROVIRA i VIRGILI