



REVISTA BRASILEIRA DE PESQUISA EM TURISMO

**POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO Y TERRITORIO EN LA  
REGIÓN TERMAL DE URUGUAY – CASO: CENTRO TERMAL  
GUAVIYÚ (1957-2007)**

**POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO E TERRITORIO NA REGIÃO  
TERMAL DO URUGUAI – O CASO DO CENTRO TERMAL  
GUAVIYÚ (1957-2007)**

**TOURISM PUBLIC POLICY AND TERRITORY IN THE THERMAL  
REGION OF URUGUAY – CASE STUDY: GUAVIYU HOT  
SPRINGS (1957-2007)**

*Claudio Quintana*<sup>1</sup>

**Resumen:** El presente trabajo describe el proceso de transformación de un determinado espacio en territorio turístico (turistificación) y las etapas del turismo para el Centro Termal Guaviyú. El papel de las administraciones públicas del turismo condicionó fuertemente la dinámica y evolución del Centro Termal Guaviyú. La intervención de la Administración Pública ha constituido un factor clave de desarrollo histórico y espacial del turismo en este Centro Termal.

**Palabras clave:** Turismo y territorio. Turistificación. Políticas públicas de turismo.

**Resumo:** Este artigo descreve a transformação de um determinado espaço em território turístico (turistificação) e os estágios de desenvolvimento do turismo para o Centro Termal Guaviyú. O papel do governo condicionou fortemente a dinâmica e a evolução do Centro Termal Guaviyú. A intervenção da administração pública tem sido um elemento-chave de desenvolvimento histórico e espacial do turismo no Centro Termal.

**Palavras chave:** Turismo e território. Turistificação. Políticas públicas de turismo.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Turismo (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Universidad de la República, Uruguay). Estudiante de Maestría en Economía y Gestión del Turismo Sustentable (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay). Especialización en Políticas para el Desarrollo Local (Centro Latinoamericano de Economía Humana – CLAEH, Uruguay). Director de Turismo de Montevideo (2010 a la fecha). Director de Turismo de Paysandú (2005- 2010). Email: claudio.quintana@imm.gub.uy

**Abstract:** This paper describes the transformation of space in touristic territory (touristification) and the stages of tourism through which Guaviyú Hot Springs (Paysandu, Uruguay) went. The role of governmental tourism administration strongly conditioned the dynamics and evolution of Guaviyu Hot Springs. The intervention of Public Administration has been a key historical and spatial factor for the development of tourism in the hot springs center.

**Keywords:** Tourism and territory. Touristification. Tourism public policy.

## Introducción

La Región Termal de Uruguay se encuentra ubicada en la zona noroeste del país, ocupando los departamentos de Salto y Paysandú. El agua de las termas surge de uno de los recursos hidrogeológicos más importantes del planeta: el Sistema Acuífero Guaraní, que ocupa parte del subsuelo de los territorios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En la década del '40 y el '50 se realizaron perforaciones en el norte del litoral uruguayo en búsqueda de petróleo. En vez de petróleo se encontró agua termal. Con el tiempo, los lugares donde se encontró el agua termal, comenzaron a ser explotados con fines turísticos, dotándolos de distintas infraestructuras, equipamientos y generando distintos modelos de implantación territorial. Estos modelos de implantación territorial no han sido lo suficientemente estudiados, así como tampoco el papel que jugaron las políticas públicas de turismo en la conformación de estos territorios turísticos.

El presente trabajo es un estudio de caso y describe el proceso de transformación de un determinado espacio en territorio turístico (turistificación). La elección del Centro Termal Guaviyú (Departamento de Paysandú) obedece fundamentalmente a que éste presenta un modelo de predominancia pública y es el de mayores dimensiones territoriales. Si bien el agua termal fue descubierta por azar, y en principio iban a termas de Guaviyú por curiosidad y por salud, desde los años 70 comienza una acción de los planificadores y promotores territoriales. De un crecimiento espontáneo en sus inicios, Termas de Guaviyú pasó a partir del Plan de Regulación en centrarse en el suelo como forma de extraer renta, generando una división del centro

termal con espacios de uso temporal y un espacio de residencia urbana. La venta de lotes o parcelas de suelo en un marco de planeamiento territorial fue en definitiva, el factor explicativo de la inserción territorial del turismo en la política pública del centro termal. Hoy en día se tiene más un lugar urbanizado para el turismo que una urbanización turística.

El papel de las administraciones públicas del turismo condicionó fuertemente la dinámica y evolución del Centro Termal Guaviyú. La intervención de la Administración Pública ha constituido un factor clave de desarrollo histórico y espacial del turismo en este Centro Termal.

### **Turismo, territorio y políticas públicas de turismo**

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

El proceso de transformación de un determinado espacio en territorio turístico (Turistificación al decir de KNAFOU, 1996) requiere la re adecuación de ese espacio a su nueva funcionalización, o sea, a la nueva especialización que le es otorgada (SANCHEZ, 1991). Esa re adecuación significa, desde el punto de vista de un análisis espacial, la creación de un sistema de objetos que de familiaridad al nuevo sistema de acciones traídos por la demanda social del turismo (LUCHIARI, 1998).

Al enfocar las relaciones entre territorio y turismo, Knafou (1996) indica de forma esquemática, la existencia de tres posibilidades. Existen "territorios sin turismo", "turismo sin territorio" y "territorios turísticos". Para este autor, son también tres las fuentes de turistificación de lugares y territorios: a) los

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

Un abordaje espacial de territorios turísticos, requiere una referencia a la relación entre turismo y lo urbano. La irrupción de unas actividades como el turismo y el ocio han contribuido de manera decisiva (específica además) a una urbanización definitiva del espacio (ANTON 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" (ANTON CLAVÉ, 1998, p.25). La funcionalización turística del espacio ha tenido como consecuencia más relevante la creación de estructuras urbanas y regionales de características singulares que no son otra cosa que la expresión específica, al nivel de las formas espaciales, del modo de producción de una sociedad (ANTON CLAVÉ, 1998). Todo ello configura un espacio particular, denominado espacio de destino turístico 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 (ANTON CLAVÉ, 1998, p.26).

La forma que adopta el territorio turístico es resultado de la interacción entre los agentes que intervienen en su producción. El valor que tiene el espacio de destino turístico viene dado por el uso que de él está dispuesto a

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

La evolución de una urbanización turística refleja tanto cuestiones relativas a las características del mercado turístico como relativas a la magnitud y calidad de la oferta de los espacios de destino (VERA et al, 1997). En cualquier caso, la discusión sobre la evolución de las urbanizaciones turísticas, ha hecho posible incorporar el análisis de la dinámica de los núcleos turísticos en su fase de declive y revitalización al debate sobre el papel de los servicios y del turismo en el desarrollo urbano y regional en una etapa de reestructuración global de la economía. Para explicar estos procesos, diferentes han sido las perspectivas. Desde el punto de vista de la teoría de la reestructuración y en relación con el turismo, Antón Clavé destaca que la transformación de las preferencias de la demanda es sólo uno de los factores relevantes en la generalización de los procesos de cambio y de crisis de determinados núcleos turísticos, "Inciden, especialmente, otras cuestiones relevantes como la propia inadaptación del producto turístico local a esta nueva realidad" (ANTON CLAVÉ, 1998, p.36). Y en ello, una cuestión clave es a menudo la actitud intervencionista que han adoptado las Administraciones, tan así que, de hecho,

La evolución actual de los núcleos turísticos no se puede entender sin la participación de los órganos públicos en la vida económica local en beneficio del turismo, es decir, sin un cambio fundamental en relación con las dinámicas previas, caracterizadas por una actitud inhibida y conscientemente poco estimuladora y orientadora de la inversión (ANTON CLAVÉ, 1998, p.36).

Estas intervenciones se han basado en planificar como mejorar el producto turístico existente, estudiar qué nuevos productos introducir, evaluar hasta qué punto diversificar la base productiva de la localidad (MARCHENA, 2006); para ampliar, proteger y mejorar la calidad ambiental del destino turístico y finalmente para dotar de contenido a la experiencia turística a través de la tematización – sendero temático, ruta gastronómica etc. (ANTON CLAVÉ, 1998).

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

Las políticas determinan la política [...] son las características de cada política las que crean sus procesos decisionales específicos. Cada política crea su propio centro de poder; una 'arena' que tiende a desarrollar su propia estructura y proceso político, sus elites y relaciones de grupo.

En el contexto del turismo, una política pública es entendida como un "conjunto de diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações definidas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao desenvolvimento da atividade turística em um dado território" (CRUZ, 2000, p.40). El modo como se da la apropiación de una determinada parte del espacio geográfico para uso turístico, depende de la política pública de turismo que se lleve a cabo en el lugar (CRUZ, 2000). A la política pública de turismo le cabe entonces, el establecimiento de metas y directrices que orientan el desarrollo socio espacial de la actividad, tanto en lo que refiere a la esfera pública como a lo que refiere a la iniciativa privada. Cruz (2000, p.9) afirma que "na ausência da política pública, o turismo se dá à revelia, ao acaso, isto é, ao sabor de iniciativas e interesses particulares e não da sociedade como um todo".

Bosch (2006, p.95) complementa lo anterior al decir que:

una vez acordada la política, es imprescindible comprender el proceso posterior de la misma definido como gestión, el que permitirá alcanzar los fines propuestos. Este proceso es consecuencia de la política adoptada, y en un sentido más trascendental le da contenido a la misma.

## **El Proceso de Turistificación de Termas de Guaviyú y las Etapas del Turismo**

En Uruguay, de acuerdo al Prof. Arturo Bentancourt<sup>2</sup>:

Puede decirse que – como en tantas otras cuestiones- el primero en desarrollar alguna forma de turismo termal fue Francisco Piria. Su reconocido esoterismo dio pie aún para acercarse con ello a las viejas quimeras, a través de un nuevo emprendimiento pionero: en el subsuelo del Argentino Hotel de Pirlápolis incluyó un sector de baños medicinales, con aguas extraídas del mar por medio de un caño que, casualmente, es el mismo que hoy provee las piscinas climatizadas del moderno centro que funciona en el establecimiento.

Fue el comienzo de lo que se conoce como Talasoterapia, es decir “la utilización terapéutica del agua de mar y el medio marino, y por extensión al sector Turístico al conjunto de servicios asociados.”<sup>3</sup>.

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. Bentancourt destaca la acción del azar, que al igual que ha sucedido con grandes hallazgos de la ciencia, se encontró el agua caliente mientras se buscaban yacimientos de petróleo por parte de ANCAP. También destaca que lo que “hizo posible lo anterior fue la existencia, en el subsuelo, del importantísimo Acuífero Tacuarembó, integrado dentro de la mayor reserva hídrica del continente. Razones físicas concretas elevan subterráneamente la temperatura del agua”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://www.pensandoturismo.com/template.php?i=92>

<sup>3</sup> [http://www.crecenteasociados.com/contenidos1/p\\_07.html](http://www.crecenteasociados.com/contenidos1/p_07.html)

<sup>4</sup> Se refiere a lo que hoy se conoce como Sistema Acuífero Guaraní.

La perforación de Termas de Guaviyú se hizo en el año 1957. Alcanzó una profundidad de 1109 metros y fue realizada por la empresa De Golyer and Mac Naughton Inc., contratada por Ancap para la prospección de petróleo en la cuenca del norte del país. El cinco de agosto de 1963, la Junta Departamental de Paysandú autoriza al Gobierno Departamental del momento (Concejo Departamental) a “comprar el predio denominado Termas de Guaviyú. Ésta adquisición comprenderá la totalidad de las áreas que constituyen dicho predio...” (Art. 1º, decreto 5996/63 de la Junta Departamental de Paysandú). Las áreas de dicho predio, ubicados en la 4 sección judicial del departamento de Paysandú, totalizaban 109 hectáreas y estaban delimitadas por el Arroyo Guaviyú, la ruta 3, la vía del ferrocarril y un camino vecinal. La compra por parte del Gobierno departamental del predio, se efectivizó el primero de febrero de 1965.

Hasta el año 1972 el agua termal surgía del caño original de la perforación y solo se utilizaba en dos piletas pequeñas (de 3mts x 4 mts aprox.) ubicadas a los lados del caño (en una se bañaban los hombres y en la otra las mujeres). Las construcciones de la época eran tan sólo un parador y un par de ranchos que hacían de vivienda y en un caso de 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. Iban a acampar y motivados por la curiosidad del “agua caliente” y por las supuestas propiedades curativas del agua. Podríamos ubicar esta etapa como de preturismo o turismo artesanal (MOLINA, 2006) en Guaviyú.

A partir del año 1972, con el entubamiento del pozo de Termas de Guaviyú, comienza una etapa de crecimiento del centro termal que iría hasta entrado los años de la década del 80´. El entubamiento del pozo, sustituiría el caño por el cual salía agua de forma continua, por un sistema que permitía distribuir agua termal a entonces futuras piscinas, sanitarios y hasta los moteles. En los años siguientes se realizaron varias inversiones en moteles municipales, piscinas, energía eléctrica para el centro termal (1979), servicios sanitarios y lavaderos en la zona de camping, ampliación del centro comercial,



la instalación de una zona deportiva, la construcción de un salón auditorio, explanada y jardines en la zona de ingreso y la concreción de un hotel privado (Villaggio Guaviyú) fuera del predio de termas, pero frente a estas. Un informe de la consultora Hidrosud (1989, p.63) confirma lo anterior al decir:

El esfuerzo desplegado por las autoridades municipales durante varios años, permitió desarrollar una planta turística y con un equipamiento con diversas instalaciones que posibilitan un uso turístico de los atractivos de la estación termal.

También en esos años (1986), se realizó el primer llamado a licitación por parte de la Intendencia para la construcción de un hotel dentro de termas al que no se presentó ninguna oferta. En esos años (1988) también empieza a regir la suspensión de los servicios de pasajeros de AFE, que afecta a termas de Guaviyú.

La demanda turística en estos años era básicamente turismo interno. Según la OMT (1985, p.33) el origen de la demanda a termas de Guaviyú era en un 75% turismo interno (siendo mayoritariamente de Paysandú y Montevideo, sumando entre ambos un 70%) y 25% receptivo (Argentina en la mayoría). El mismo informe concluye con respecto al perfil y motivación de la demanda que “no se está frente a una demanda fundamentalmente envejecida como en muchas zonas termales de otros países, sobre todo europeos; y que se confirma la actual utilización y vocación preventivo- recreativa...” (OMT, 1985, p.43). Otro estudio (HIDROSUD, 1988, p.542) concluía de forma similar con respecto a la demanda en esos años, “en lo que tiene que ver con la demanda y en el caso concreto de Arapey y Guaviyú, un equipo de técnicos ya había demostrado la existencia de una considerable demanda tanto de turismo interno como receptivo”. El mismo informe incluso va más allá y establece que “este nuevo estudio de la demanda sirvió para confirmar que el desarrollo de las termas no estaba limitado por el lado de la demanda, sino por las carencias de la oferta [...]” (HIDROSUD, 1988, p.543). Si bien este mismo informe establecía que había sido importante la incorporación de equipamientos e

infraestructuras, como mencionamos anteriormente, las carencias de la oferta las plantea en relación al potencial de demanda que tenía el centro termal.

Podemos considerar de forma general a estos años como la etapa del turismo industrial temprano (MOLINA, 2006) para termas de Guaviyú. Es cuando aparecen los primeros moteles, la expansión del transporte de superficie (la ruta 3, el tren e incluso en el año 1975 la inauguración del puente internacional Gral Artigas entre Paysandú y Colón en la Argentina), la creación de la oficina gubernamental de turismo (en el año 1972 se crea la oficina de turismo en la Intendencia de Paysandú y en el año 1978 se crea el cargo de director de Turismo y el de Administrador de Termas de Guaviyú).

A partir de la década de los 80´ y hasta mediados del 2000 encontramos elementos para establecer estos años como la etapa del turismo industrial maduro (MOLINA, 2006) en termas de Guaviyú. De acuerdo con Molina (2006), las etapas del turismo corresponden a grandes tipos de turismo y que además no son excluyentes en el tiempo y un mismo territorio. Es así que los indicios de esta nueva etapa se encuentran en los primeros años de la década del 80´. Uno de ellos es el crecimiento del turismo interno, como vimos con los argumentos expresados párrafos más arriba. El papel rector en la organización y gestión de la actividad asumidos por los gobiernos nacionales y departamentales es otro aspecto fuertemente marcado en estos años, principalmente en la década del 80´. Es en este período donde se realiza dentro del predio termal una inversión en 24 cabañas privadas (previa licitación se concesionan por 37 años) y se realizan la mayoría de los estudios y recomendaciones para las termas por parte de consultoras internacionales y/o nacionales contratadas por el gobierno nacional y/o departamental. Desde la primera realizada específicamente para termas en el año 1981 y hasta el año 2001, se realizaron 6 estudios con diagnósticos, lineamientos estratégicos, recomendaciones de proyectos y perfiles de inversión que apuntaban al desarrollo turístico del centro termal.

En sólo 10 años se produce una importante generación de conocimiento y propuestas de acción. El centro termal comienza a urbanizarse (la forma

singular de urbanización que nos hablaba ANTON CLAVÉ, 1998). De hecho en al año 1997 y por Decreto de la Junta Departamental de Paysandú (Dec. 2802/97, Plan de Regulación de Termas de Guaviyú), las Termas de Guaviyú son declaradas Balneario (art. 1º) y Centro Poblado (art. 2º). La prioridad asignada a la urbanización, al loteo y al incremento de plazas de alojamiento planteadas en el decreto de regulación e incluso en los programas municipales de la época- como veremos en el capítulo siguiente-; son propios de una concepción industrial del turismo, del modelo industria turística tantas veces planteado por varios autores (HIERNAUX, 1989; MOLINA, 1991; 1997; 2006; CRUZ, 2001 entre otros).

También es en estos años que se promulgan varias leyes y decretos relacionados con las termas en general y en particular para las de Guaviyú. Se destacan el Decreto 214/00 que aprueba el Plan de Gestión del Acuífero Infrabasáltico Guaraní en territorio de la República Oriental del Uruguay, el decreto 86/04 de Reglamentación de Normas Técnicas Constructivas de pozos perforados para la captación de aguas subterráneas y el propio decreto departamental de Regulación de Termas de Guaviyú que ya comentamos. Otro aspecto, como la comercialización de los servicios del centro termal:

ha estado ajena a los canales de comercialización tradicionales, registrando diversos vicios formales como el favoritismo en la adjudicación de servicios en períodos de gran demanda, personas que ingresan sin pagar o pagan menos de lo que deben (camping y visitas por el día), descuentos discrecionales por parte de los funcionarios, precios discriminatorios y falta de controles (PIRIZ, 2001, p.28).

Todo ello es congruente con una estructura piramidal, monolítica y burocrática de la Administración Pública departamental. En materia de Recursos Humanos también ha sido notoria la falta de preparación del personal tanto en relación a actividades concretas, como en el caso de la limpieza y la atención al público. Lo anterior es resultado de un ingreso de personal por favores políticos y no a través de un proceso de selección acorde a las necesidades del centro termal.

La demanda en estos años sigue siendo mayoritariamente turismo interno, destacándose además de los propiamente turistas, las personas que van por el día. El grupo predominante son las familias con niños y las motivaciones son las características del agua, la tranquilidad del lugar, la cercanía geográfica y la necesidad de descanso (PÍRIZ, 2001).

A mediados de la década del dos mil, se encuentran los indicios de una nueva etapa del turismo en termas de Guaviyú. Es el tránsito hacia un modelo de turismo posindustrial (MOLINA, 2006), caracterizado fundamentalmente, para este caso, por tres aspectos: la diferenciación del centro termal con respecto a otros centros termales de la región pero a la vez la integración a la región termal de Uruguay, el papel de la tecnología y la estrategia de desarrollo sostenible que asume el gobierno departamental para el turismo y los centros termales en general, y para termas de Guaviyú en particular. La diferenciación en contraposición de la uniformización tan característica del modelo industrial (centros termales similares, parecidos). La estrategia de desarrollo sostenible para los centros termales, significó un compromiso político plasmado en el presupuesto y la política de la Dirección de Turismo departamental "Uso racional del recurso agua termal y desarrollo sostenible de los centros termales" (Presupuesto 2005-2010, Dirección de Turismo de Paysandú). Pero además con resultados concretos, producto de la ejecución de acciones en esa línea<sup>5</sup>: sistema de filtrado de piscinas que permite un ahorro anual del 40% del consumo de agua termal, proyectos productivos reutilizando el agua termal que están presentados para financiamiento, recuperación del caudal del pozo de 90 mts<sup>3</sup>/hr a 122 mts<sup>3</sup>/hr mediante un plan de manejo, plan de racionalización del agua termal en las piscinas (en horarios de poco uso), equilibrio económico- financiero de un centro termal que históricamente daba pérdidas, desarrollo de indicadores básicos de destino (ingresos, visitantes, empleo, tasa de ocupación, etc.), mejora de la calidad del empleo de los funcionarios (convenio colectivo) y empresas de servicios

---

<sup>5</sup> <http://www.paysandu.gub.uy/turismo/images/documentos/gestion%20del%20turismo.pdf>

contratadas (cooperativa social conformada por gente de la zona de Quebracho, mayoritariamente mujeres), entre otras. Y con avances en los tres pilares del desarrollo sostenible, en lo económico, social y ambiental. Por otro lado, el papel de la tecnología ha sido importantísimo en este último tiempo, desde el hecho de incorporar al centro termal la fibra óptica, hasta Internet, la web y la incorporación de recursos humanos calificados que no existían (guardavidas, enfermeros, asesor en geología) así como la capacitación de los funcionarios.

Hasta el momento hemos identificado los grandes tipos de turismo, en su proceso evolutivo, que se han manifestado y se están manifestando en Termas de Guaviyú. De acuerdo con Molina (2006), si bien los mismos son prácticas diferenciadas en el tiempo, no necesariamente se excluyen entre si en el tiempo, aparecen simultáneamente. En esta descripción hemos mencionado también algunas características de la relación turismo y territorio en termas de Guaviyú, pero que serán profundizadas en el siguiente capítulo.

## **La Relación Turismo y Territorio en Termas de Guaviyú**

Al enfocar las relaciones entre territorio y turismo, Knafou (1996) nos indicaba de forma esquemática, la existencia de tres posibilidades. Existen “territorios sin turismo”, “turismo sin territorio” y “territorios turísticos”. Termas de Guaviyú corresponde a la de territorio turístico, es decir un territorio que fue producido por los turistas en primera instancia, y retomado posteriormente por operadores turísticos públicos. Si bien fue un hecho del azar<sup>6</sup> que se descubriera agua termal cuando se buscaba petróleo, luego de ello, fueron los turistas quienes comenzaron a visitar el lugar por la curiosidad del agua caliente y por las supuestas propiedades curativas de ésta. Los primeros agentes de turistificación para termas de Guaviyú, fueron entonces

---

<sup>6</sup> Cabe destacar que existen otros ejemplos en donde el azar, el descubrimiento, permiten posteriormente que se desarrolle una actividad turística. Por ejemplo el hallazgo de un yacimiento arqueológico.

los turistas. No obstante ello, cabe mencionar un hecho puntual de intervención del municipio de la época, que no deja de ser trascendental, y fue la compra de los predios que hoy constituyen termas de Guaviyú. De cualquier manera, tuvieron que pasar quince años para que el municipio retomara con acciones de estímulo al crecimiento del centro termal.

Es durante la etapa del turismo industrial temprano en termas de Guaviyú, donde aparece la acción del principal operador turístico y agente de turistificación hasta la fecha: la administración municipal. Esta es propietaria del suelo, promotor urbano y empresario turístico (administra y gestiona 52 bungalows, el camping y las entradas por el día). Además de las funciones propias de la administración como control y manejo del pozo termal, mantenimiento del predio termal, infraestructuras, etc. Por lo cuál, la administración municipal ha sido y es el principal actor en el conjunto productivo de termas. Si bien en los ochenta y principio de los noventa aparecen actores privados (los concesionarios de los comercios en el centro comercial, los propietarios del Hotel Villaggio y los concesionarios de las cabañas Tacuabé), estos no generan demasiados problemas a la administración departamental. Situación que cambiaría muchísimo luego de aprobado el Plan de Regulación de Termas de Guaviyú, a mediados de los noventa.

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

## **La Urbanización para el Turismo en Termas de Guaviyú**

La urbanización para el turismo en Termas de Guaviyú fue un proceso que comenzó de forma posterior a la aparición de la actividad turística en este

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

En la primera etapa, si bien no hubo un proceso de urbanización acelerado, si fue espontáneo, que generó la multiplicación y/o adición de iniciativas dispersas de equipamientos e instalaciones dispuestos erráticamente sobre el territorio. La lógica fue centrar y concentrar el crecimiento del equipamiento en el entorno del pozo termal. Fue con esa lógica que se construyeron primero las piscinas, luego el parador, los baños públicos y los moteles. La mayoría de ellos durante la década de los setenta, ochenta y parte en los noventa. Estos momentos coinciden con lo que hemos llamado en el capítulo anterior las etapas del pre turismo y el turismo industrial temprano para termas de Guaviyú.

Durante la década de los ochenta, si bien las acciones realizadas de intervención territorial siguieron en gran parte y las previstas para Termas de Guaviyú en el informe “Expansión de las estaciones Termales de Arapey y Guaviyú”(OMT-PNUD, 1985), la ejecución de las mismas no se hizo de forma ordenada en el territorio. Más bien se siguió con la anterior lógica centrada alrededor del pozo termal. Cabe destacar que el informe de la OMT-PNUD específicamente establecía que el ordenamiento territorial se hiciera antes de la ejecución de las acciones recomendadas,

la implementación de las diversas edificaciones recomendadas en este informe, así como la ordenación general del centro termal, requerirán un instrumento de planeamiento que incluyera un diseño pormenorizado,

así como unas ordenanzas de uso, volumen y condiciones constructivas y estéticas (...) (OMT-PNUD, 1985, p.119).

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

Con el decreto 2802/97 se inicia la segunda etapa de urbanización para el turismo en Termas de Guaviyú, siendo los dos informes mencionados anteriormente, los antecedentes para la elaboración del Plan de Regulación de Termas de Guaviyú. Así lo reconoce el encargado de las termas de Guaviyú en el año 2000, “de aquel informe original de Hidrosud, todo tiene un porque capaz del informe...entonces se plantea un primer Plan de Regulación y Desarrollo, que le llamamos nosotros, que es el loteo (...)”<sup>7</sup>. Con ello queda claro además qué, más allá de ser un objetivo el ordenamiento racional de la planificación urbana para los centros termales, planteado en el presupuesto del ejercicio 1995-2000 de la Dirección de Turismo de Paysandú, la venta de lotes o parcelas de suelo en un marco de planeamiento territorial es, en definitiva, el factor explicativo de la inserción territorial del turismo en la política pública del centro termal. De hecho, uno de los objetivos del Plan de Regulación, que a la postre resultó ser el central y el que más problemas generó, explícitamente dice “que el producido de los fraccionamientos y venta de terrenos, será destinado íntegramente a la reinversión en los predios termales (...)” (Art. 45, 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

---

<sup>7</sup> Entrevista Sr. Carlos Genta, 15 de enero de 2000.



incluye capítulos donde se aprueban el Ordenamiento Territorial de acuerdo a un plano oficial, se aprueba el fraccionamiento (apertura de calles, amanzanamiento y fraccionamiento) y un área de protección ambiental y turística termal.

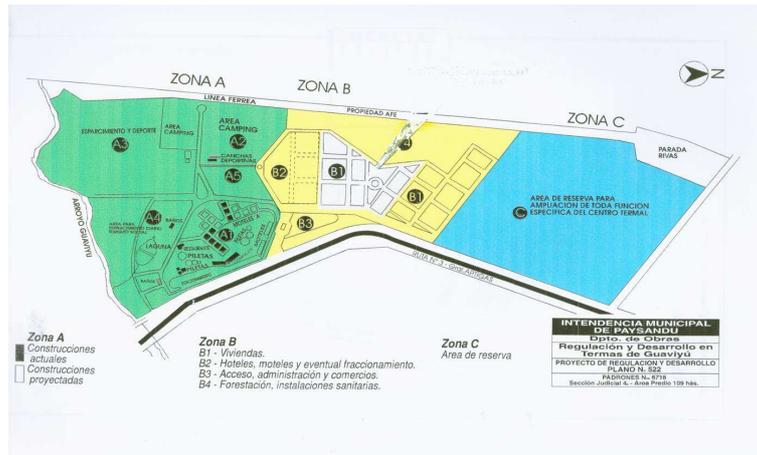


Figura 1 – Plano Oficial N° 522 de Ordenamiento Territorial (Decreto 2802/97, Junta Departamental de Paysandú)

La ejecución (más bien la poca ejecución) del Plan de Regulación en los años siguientes generó casi una década de conflictos. El problema central fue el primer loteo mediante remate que se hizo, cuyo fin era la construcción de viviendas. El mismo se realizó el mismo año que fue aprobado el decreto (otro argumento de que ese era el principal objetivo perseguido: recursos rápidos por la venta de terrenos). De acuerdo al Plan de Regulación, los propietarios que adquirieron lotes, estaban condicionados a construir en determinado tiempo y condiciones y, a la vez, la Intendencia reinvertiría lo recaudado en el propio centro termal, así como proporcionaría los servicios básicos de infraestructura (saneamiento, energía eléctrica, agua potable, etc.) en un tiempo determinado como lo establece el propio plan. Los propietarios de las viviendas construyeron en tiempo y forma. La Intendencia no cumplió con la parte que le correspondía.

Después de un intento de resolver el problema por la vía política y administrativa, mediante una petición cursada por los propietarios de viviendas particulares del centro termal en el año 2000 que no tuvo respuesta; se llegó

al Poder Judicial. Por primera vez un conflicto de termas llega a esta instancia. Demandan responsabilidad administrativa a la Intendencia de Paysandú por omisión de cumplimiento de normativa, inexecución 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 (Legislativo local) sobre la política de turismo en general y en particular la de termas. Fueron años también de mucha producción periodística (sobre todo el diario local), generando además que el tema estuviera sistemáticamente presente en la agenda pública. Se sumo a ello las idas y vueltas que generó la inversión en el “Complejo de piscinas Cerradas” para Termas de Guaviyú. Este equipamiento turístico, fundamental para el centro termal, comenzó a ejecutarse en el año 1997 y fue terminada recién (solo la parte edilicia, porque no estaba en condiciones de funcionamiento) el día antes que asumiera un nuevo gobierno en el año 2005.

Estas situaciones generaron la aparición con mucha fuerza de nuevos actores (o la presencia de algunos que ya estaban, pero ahora con más fuerza) y ámbitos de planteos (en algunos casos de resolución) de los conflictos de termas. Los medios de comunicación locales, los ediles de la junta departamental, la población local (es decir la población de Paysandú en una especie de usuario- ciudadano reclamando mejoras para el centro termal y comparándose con otros centros termales de la región), los turistas que comienzan a quejarse en los medios de comunicación, los propietarios de viviendas en termas y el Poder Judicial que entra a resolver problemas que no se solucionan por la vía política ni administrativa. Todos ellos comienzan a intervenir de forma directa o indirecta en la definición del espacio (territorio, equipamientos, instalaciones) y en la atribución de valor del centro termal.

La forma que adoptará el territorio turístico en termas de Guaviyú, a partir de entonces, ya no quedaría definida fundamentalmente por las iniciativas de la administración pública (que no cumplía ni siquiera con las que

ella planteaba en ese entonces), sino que otros actores comienzan a marcar y controlar la agenda.

Agenda que tenía problemas no resueltos y nuevos problemas. Ambientales (el saneamiento, la energía eléctrica, residuos, el derroche de agua termal, el agua potable entre otros) e insuficiencia de equipamientos y nuevos conflictos de uso. Con respecto a esto último, el más claro fue el vinculado con el alquiler de las viviendas a turistas. Muchos habían comprado terrenos para construir y vivir, como si fuera un barrio privado. Pero muchos también compraron y construyeron viviendas con la idea de alquilar a turistas. El decreto del Plan de Regulación no previó esto y no quedó nada expresado, ya que no prohibía de forma expresa que no se pudiera alquilar. Las quejas de los propietarios de viviendas que viven permanentemente en termas, ahora también tienen que ver con los ruidos que hacen los turistas que se alojan en casas vecinas pero alquiladas (generando incluso reclamos administrativos y legales de los vecinos contra la Intendencia)

Con el plan de Regulación no se logró en ese tiempo los objetivos que se pretendía: ordenar los usos del suelo en el centro termal. Más bien generó una situación más de comportamiento caótico (y estancamiento en parte) que de un proceso planificado. Un informe de Píriz (2001, p.3), 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 al trancarse por propia inexecución de la administración pública departamental de las acciones que ella misma había establecido, y por falta de voluntad política del gobierno del momento.

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

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

## **Reflexiones Finales**

El Centro Termal Guaviyú se encuentra en una etapa industrial madura, transitando hacia una etapa de turismo pos industrial. De un crecimiento espontáneo en sus inicios, Termas de Guaviyú pasó a partir del Plan de Regulación en centrarse en el suelo como forma de extraer renta, generando una división del centro termal con espacios de uso temporal y un espacio de residencia urbana. La venta de lotes o parcelas de suelo en un marco de planeamiento territorial fue en definitiva, el factor explicativo de la inserción territorial del turismo en la política pública del centro termal. Hoy en día se tiene más un lugar urbanizado para el turismo que una urbanización turística.

En términos de ciclo de vida de producto, se encuentra en una etapa de revitalización, con dominancia de estructuras urbanas fordistas y equipamientos orientados a lo recreativo- pasivo (no hay equipamientos orientados a lo preventivo, bienestar o salud). Se ignoraron tanto el mercado como las prácticas turísticas y en particular las vinculadas con el termalismo y el turismo en general.

El papel de las administraciones públicas del turismo condicionó fuertemente la dinámica y evolución del Centro Termal Guaviyú. La intervención de la Administración Pública ha constituido un factor clave de desarrollo histórico y espacial del turismo en el Centro Termal.

Los principios y los resultados de la política turística avalan la necesidad de intervención de la Administración Pública y el renovado papel que desempeña el territorio, como componente del sistema turístico y como variable de la política turística.

## Referencias

- AGUILAR VILLANUEVA. *La hechura de las políticas*. México: Editorial Porrúa, 1996.
- BOSCH, José Luis. *Política turística*. Relación de la legislación turística y problemática de desarrollo de la actividad. Caso: San Carlos de Bariloche. Argentina. Anuario de Estudios en Turismo - Facultad de Turismo – Universidad Nacional del Comahue. Volumen IV, 2006.
- CLAVE, Salvador Antón. *La urbanización turística*. De la conquista del viaje a la reestructuración de la ciudad turística. *Doc. Anàl. Geogr.* 32, 2006, p.17-43.
- CRUZ, Rita de Cassia. *Política de turismo e território*. Sao Paulo: Contexto, 2000.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 2004 .
- HIERNAUX, Daniel (comp.). *Teoría y praxis del espacio turístico*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1989.

\_\_\_\_\_. Elementos para un análisis socio geográfico del turismo, en Turismo e Geografía. *Reflexões teoricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 1996, p.39-54.

KNAFOU, Remy. *Turismo e Território*. Por uma abordagem científica do turismo. En Turismo e Geografía - Publicación del Congreso Internacional de Geografía y Planeamiento del Turismo - Adyr B. Rodrigues (org.). São Paulo: Editora Hucitec, 1996, p.62-74.

LÓPEZ PALOMEQUE, Francisco. Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico. *Boletín de la A.G.E.* N° 28, 1999, p.23-38.

\_\_\_\_\_. La gestión pública del turismo en Cataluña. Organización y política turística de la administración autonómica. Alicante. *Investigaciones Geográficas*. N° 34, 2004, p.5-27.

\_\_\_\_\_. La ley de turismo de Cataluña. Un nuevo instrumento en la evolución de la política turística. *Cuadernos Geográficos*. N° 34, 2004, p.33-53.

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

MARCHENA GÓMEZ, Manuel. *Seminario Internacional sobre Municipalización del Turismo y Desarrollo Local*. Montevideo. Organización Mundial del Turismo, 2006.

MOLINA, Sergio. *El postturismo*. Turismo y posmodernidad. México: Trillas, 2006

RAMOS, A.; SANTOS, R.. O novo paradigma do destinos turísticos termais. Chile. *Revista Gestión Turística*. N° 9, 2008, p.9-36.

SANCHEZ, J.E.. Por una geografía del turismo del litoral. Una aproximación metodológica. *Estudios Territoriales*. N° 17, 1985, p.103- 122.

\_\_\_\_\_. *Espacio, economía y sociedad*. Madrid: Siglo XXI, 1991.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton et al.. *Território Territórios*. Programa de pós-graduação. em Geografia. PPGeo- UFF/AGB. Niterói, 2002.

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

VERA, Fernando et al.. *Análisis territorial del turismo*. Barcelona: Ariel, 1997.

## **Fuentes de Datos**

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

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

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

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

Artigo recebido em abril de 2011.

Aprovado para publicação em maio de 2011.