

Cambios en las trayectorias evolutivas de destinos periféricos

Evolutionary changes in peripheral destinations

Quintana, Claudio¹

¹ CENUR Litoral Norte. Universidad de la República, Uruguay. claudio.quintana.uy@gmail.com

Resumen

El presente estudio se centra en la comprensión de los mecanismos subyacentes en el proceso evolutivo de un destino turístico en América Latina. Desde una perspectiva integradora de la geografía económica evolutiva y relacional, se analiza la evolución de la región termal de Uruguay, la cual se caracteriza por una trayectoria dependiente del recurso del agua termal durante un periodo de 80 años. Este destino incluye la presencia de centros termales ubicados en áreas rurales y periféricas. Dada la complejidad del tema de estudio, que abarca la evolución de los destinos turísticos, se diseñó una metodología que combina diversos enfoques. Entre estos enfoques se encuentran el modelo de dependencia de la trayectoria aplicado a la evolución de destinos turísticos, la perspectiva integradora de la geografía económica evolutiva y relacional, así como el análisis de políticas turísticas. Los resultados del estudio confirman el papel fundamental de los gobiernos nacionales y el apoyo proporcionado por organismos internacionales en la creación, reproducción y transformación de destinos turísticos. En conclusión, esta investigación contribuye al entendimiento de los procesos evolutivos de los destinos turísticos en áreas periféricas de América Latina, y enfatiza la relevancia de adoptar un enfoque integrado en las investigaciones sobre turismo.

Palabras clave: Evolución Destinos Turísticos, Geografía Económica Evolutiva, Política Pública de Turismo, Dependencia de la trayectoria.

Abstract

This study focuses on understanding the underlying mechanisms in the evolutionary process of a Latin American tourist destination. From an integrated perspective combining evolutionary and relational economic geography, the analysis examines the development of Uruguay's thermal region, characterized by an 80-year trajectory reliant on thermal water resources. This destination includes the presence of thermal centers situated in rural and peripheral areas. Given the complexity of the subject matter, which encompasses the evolution of tourist destinations, a methodology was designed that integrates various approaches. These include the path dependency model applied to the evolution of tourist destinations, the integrative perspective of evolutionary and relational economic geography, and tourism policy analysis. The study's findings confirm the pivotal role of national governments and the support provided by international organizations in the creation, reproduction, and transformation of tourist destinations. In conclusion, this research contributes to understanding the evolutionary processes of tourist destinations in peripheral areas of Latin America, highlighting the importance of adopting an integrated approach in tourism studies.

Key words: Tourism Destination Evolution, Evolutionary Economic Geography, Tourism Policy, Path dependence.

1 Introducción

A partir de la perspectiva integradora de la geografía económica evolutiva y relacional, este artículo tiene como objetivo comprender los mecanismos subyacentes 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.

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 y asiático. En esa línea, confirmamos el papel más intervencionista de los gobiernos nacionales y locales, con apoyo en la definición e implementación por parte de organismos de cooperación y financiamiento internacionales en la creación, reproducción y la conversión de un destino turístico. Los resultados contribuyen a ilustrar y extraer lecciones transferibles para aumentar la comprensión sobre los mecanismos que subyacen en los procesos evolutivos de los destinos turísticos, a la vez que proporcionan información de valor para una mejora en las políticas públicas de turismo,

resaltando la importancia de la agencia humana en el desempeño evolutivo de un destino turístico, en particular periférico.

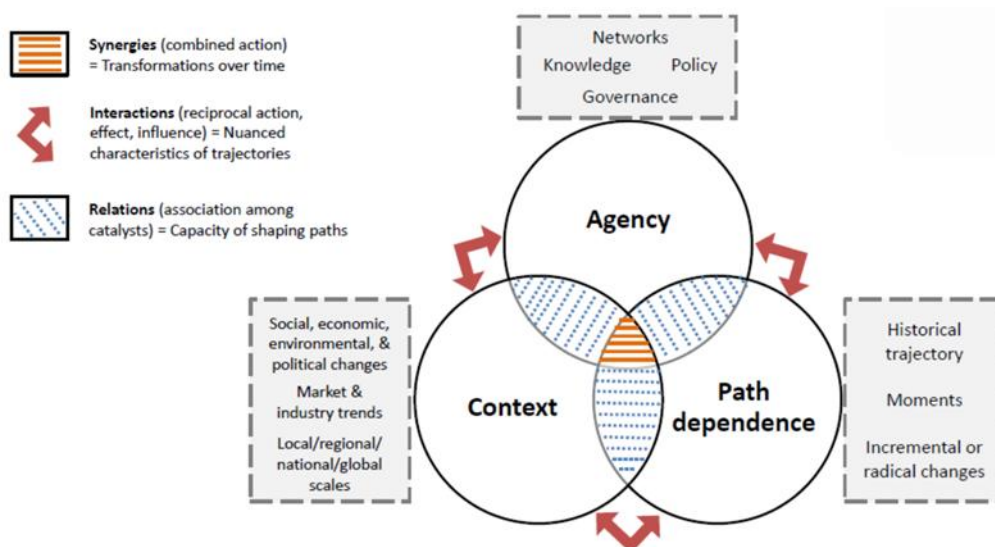
2 Marco teórico

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. 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, 2007; 2010). Trabajos recientes (Brouder y Eriksson, 2013; Ma y Hassink; 2013; Sanz y Anton Clavé, 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. De acuerdo con estos planteamientos, la evolución del destino deja de explicarse exclusivamente por la curva determinada por una variable (número de turistas generalmente) para convertirse en un proceso abierto en el que caben diferentes trayectorias evolutivas. Desde una perspectiva integradora de la geografía económica evolutiva y relacional, 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, estos autores 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 (Figura 1)

La agencia humana, formada por empresas, administraciones públicas y residentes, influye significativamente en la evolución de los destinos. Algunos estudios señalan que las estructuras de gobernanza basadas en la confianza y fuertes relaciones sociales y económicas pueden mejorar la competitividad del sector y cambiar trayectorias evolutivas (Jones y Murphy, 2011; Porter, 1990; Li y Bathelt, 2012). Las políticas de planificación locales, regionales y nacionales impulsan el desarrollo turístico con el tiempo. Aunque los intereses a corto plazo y el localismo pueden afectar negativamente la agencia humana, la intervención política estratégica es clave para renovar destinos maduros (Anton Clavé y Wilson, 2013). El concepto de agencia humana en geografía económica regional destaca la capacidad de individuos, grupos e instituciones para

influir en el desarrollo regional. Tradicionalmente, se han enfatizado factores estructurales como recursos, geografía física y fuerzas del mercado global. Sin embargo, la perspectiva de agencia humana subraya que las acciones locales son cruciales. Grillitsch (2019) y Sotarauta (2018) resaltan que el éxito regional depende no solo de sus activos, sino también de cómo los actores locales movilizan, combinan y transforman esos activos. Esto incluye identificar oportunidades (nichos de mercado, tecnologías emergentes), movilizar recursos (inversión, talento), construir redes y colaboraciones (interacción entre actores) y superar barreras (desafíos institucionales, económicos, sociales). En esencia, la agencia humana introduce un elemento dinámico en el análisis regional, reconociendo que las acciones locales son clave para moldear el futuro de una región.

Figura 1. Catalizadores en la Evolución de los Destinos Turísticos.



Fuente: Sanz- Ibañez, C. y Anton Clavé, S. (2014).

Además del contexto local, las regulaciones políticas globales y los factores ambientales externos; por ejemplo, recesiones económicas o conflictos políticos (Ma y 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 y 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 y Ioannides, 2014). 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.

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 (*path dependence*) 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). 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). El enfoque de dependencia de la trayectoria caracteriza específicamente aquellas secuencias históricas en las cuáles eventos contingentes ponen en movimiento patrones institucionales o cadenas de eventos que tienen propiedades deterministas (Mahoney, 2000, p.9). El concepto de desarrollo de la trayectoria (*path development*) es una evolución del concepto más estático de dependencia de la trayectoria. Mientras que la dependencia de trayectoria enfatiza cómo las decisiones pasadas pueden limitar o encerrar las opciones futuras de una región, el desarrollo de la trayectoria, como lo han articulado Grillitsch y Sotarauta, (2020), sugiere que las trayectorias regionales no son inalterables y pueden ser activamente moldeadas y diversificadas. Este concepto reconoce que las regiones evolucionan a partir de su historia, pero no están completamente determinadas por ella. En su lugar, enfatiza la interacción continua entre las estructuras heredadas y la agencia humana. Se centra en cómo las regiones pueden recombinar elementos existentes (utilizar el conocimiento, las habilidades y las capacidades ya presentes en la región de nuevas maneras para crear nuevas actividades económicas), construir nuevas capacidades (desarrollar habilidades, tecnologías e instituciones completamente nuevas), desengancharse (*un-lock*) de trayectorias subóptimas (identificar y superar las inercias negativas que impiden el progreso) y diversificar la base económica (añadir nuevas industrias o sectores a la economía regional). Este enfoque no solo mira cómo las regiones se adaptan a los cambios, sino también cómo los actores proactivos pueden iniciar y guiar el cambio. Implica que las regiones pueden influir en la dirección de su propio desarrollo, aunque dentro de los límites impuestos por las estructuras heredadas y las coyunturas críticas. El desarrollo de la trayectoria, por lo tanto, integra la idea de que la agencia humana, especialmente durante las coyunturas críticas, puede crear nuevos caminos o ramificaciones en la trayectoria existente, llevando a un desarrollo más dinámico y a menudo más sostenible (Grillitsch y Sotarauta, (2020).

En el marco del concepto de *path dependence*, las coyunturas críticas se definen como periodos específicos durante los cuales las fuerzas estructurales que determinan la trayectoria de un sistema se debilitan, generan incertidumbre o entran en un estado de desequilibrio. Estas coyunturas abren ventanas de oportunidad para que la agencia humana ejerza una influencia significativa en la configuración de nuevas trayectorias. Representan puntos de inflexión donde

las decisiones adoptadas, o la ausencia de estas, pueden producir efectos duraderos y altamente dependientes de la trayectoria previa. Autores como Acemoglu y Robinson (2014) han explorado cómo las coyunturas críticas pueden ser catalizadores de cambio radical. Estas situaciones pueden surgir de diversas fuentes, incluyendo crisis económicas o recesiones (obligan a los actores a reconsiderar las estrategias existentes y buscar nuevas soluciones), avances tecnológicos disruptivos (crean nuevas industrias o hacen obsoletas las existentes), cambios políticos o regulatorios (alteran el entorno institucional y las reglas del juego) y grandes shocks externos (desastres naturales, pandemias o conflictos geopolíticos). Durante una coyuntura crítica, las normas y las prácticas establecidas pueden ser cuestionadas, y diferentes opciones de desarrollo se vuelven viables. La forma en que los actores regionales responden, las coaliciones que forman y las decisiones que toman en estos momentos definen el camino futuro de la región. No son simplemente eventos pasivos, sino que requieren una respuesta activa y estratégica por parte de los agentes. Si la agencia es efectiva, puede moldear la trayectoria futura de la región en direcciones novedosas.

En resumen, estos conceptos están intrínsecamente ligados: la agencia humana es el motor del cambio; las coyunturas críticas son las ventanas de oportunidad donde la agencia tiene el mayor impacto; y el desarrollo de la trayectoria es el proceso por el cual la agencia, en respuesta a las coyunturas críticas o mediante acciones proactivas, moldea y transforma la evolución económica de una región. Juntos, ofrecen una perspectiva más dinámica y matizada del desarrollo regional, reconociendo tanto la importancia de la historia como el potencial de la acción intencional.

2 Metodología

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 (ex ministros de turismo, funcionarios públicos de turismo nacionales y locales, empresarios del sector con extensa trayectoria en la región). 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) y el marco conceptual y metodológico del análisis de políticas turísticas (Velasco, 2016a, 2016b). Para cada fase identificada en el modelo, se realizó un análisis del contexto, la agencia y la trayectoria (modelo CAT, Figura 2). 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, p.4).

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 y 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 (declive para el caso de estudio). Se utiliza la narrativa histórica 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 o momentos catalizadores del cambio.

Figura 2. Modelo CAT (Contexto, Agencia, Trayectoria). Operacionalización del modelo integrado de GEE-R en la EDT para el caso de la región termal de Uruguay.



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

3 Resultados

3.1 Preformación (década de 1940- fines década de los sesenta)

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 (tipología 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, se encuentran 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, 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.

3.2 Creación de la trayectoria zona termal (1970- 1990)

Identificamos la creación de la trayectoria zona litoral termal, con otro momento catalizador o 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, 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. Los visitantes durante esta fase son domésticos principalmente. 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. [06]

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 (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, p.19) nos dice que “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 el presente caso de estudio, estas particularidades se encuentran claramente documentadas en los informes de desarrollo turístico nacional y en aquellos específicos de la zona termal, tales como "Recursos Termales del Uruguay" (OMT), "Expansión de las estaciones termales de Arapey y Guaviyú" (OMT-PNUD) y el "Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay" (Hidrosud Sociedad de Consultores).

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, p. 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 planificación del turismo desde el sector público se presentó en este período de manera indicativa. El primer estudio realizado, en donde se incluye a las termas de nuestro país, corresponde al que hizo la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), Clement- Smith Inc. El estudio se denominó "Siete pasos para acelerar el turismo en Uruguay, Washington D.C, noviembre de 1972" y el propósito del informe fue explicar "cómo puede el Uruguay extender su temporada turística. Entre otras acciones proponía la ayuda para financiar el mejoramiento y el desarrollo de la infraestructura turística, refiriéndose esta recomendación a la mejora y construcción de nuevos hoteles si prevalece una temporada más larga que la actual, de unos seis meses, entre otras, en las zonas termales de Paysandú y Salto, donde podría explotarse una temporada de 12 meses, con un mercado totalmente nuevo. El gobierno, en la época en la que se hizo el estudio, determinó la zona de baños termales dentro del sistema de prioridades establecido. La zona de baños termales, a largo plazo, debe explotarse. La razón es que constituye la única zona en el Uruguay con un potencial de gran actividad en la temporada baja, establecía el informe.

En el año 1973, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1973- 1977. El plan hacía recomendaciones de acción referentes a inversión pública y privada, alojamientos turísticos, política crediticia, promoción y aspectos institucionales y formación profesional para la región hidrotermal del noreste: Termas de Arapey, Dayman y

Guaviyú. De esta forma se constituye en la primera referencia en un programa oficial, con recomendaciones de acción para la zona termal.

El Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay, elaborado por la CICATUR-OEA en el año 1978, además de constituir el primer plan de turismo para nuestro país, incluye importantes referencias concretas para la zona termal. Destacaba a las termas como un atractivo de interés regional (Argentina, Brasil, Chile y Paraguay) que atraía una porción del mercado regional muy inferior a sus posibilidades y, sobre la estructura turística de las zonas de Salto y Paysandú, el carácter incipiente de su desarrollo y el comportamiento de las termas más como centros de recreación de las poblaciones cercanas que como estaciones termales. 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 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 (Cicatur-OEA:1978. 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. Se presentó el informe “Los Recursos Termales en Uruguay”, donde se 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, 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.

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, p. 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 aprobación en 1979 del Código de Aguas, 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).

3.3 Desarrollo de la trayectoria producto termas (1990- 2005)

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

Con 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 (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. En este marco, las políticas intervencionistas fueron reemplazadas por procesos descentralizadores. En principio para aligerar al Estado nacional de responsabilidades que supuestamente podían ser mejor cumplidas por los niveles subnacionales (lógica de descentralización en un modelo neoliberal). 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. 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 vigor 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 Acuamania) y el primer Hotel 5 estrellas Club de Golf y Hotel Termal (2001).

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 Infra basáltico 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.

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.

3.4 Trayectoria de la Región Termal como movimiento a un estado estable/ estancamiento y declive (2005- 2019)

La fase que denominamos de trayectoria de la región termal como movimiento estable y posterior estancamiento o declive (de acuerdo con el modelo de Ma y Hassink, 2013) se caracteriza en primera instancia por un fuerte crecimiento del turismo receptivo a la región termal, pero con una primera etapa con características de deterioro ambiental o de degradación y pérdida de competitividad que se manifiesta a través de varios informes técnicos que constatan esta situación. 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, y generando una nueva trayectoria para el destino

(*path creation*) conocida como región del río Uruguay o Corredor de los Pájaros Pintados (CPP). Hasta el 2019 el programa funciona como un injerto en la región, co evolucionando con una región termal en declive ambiental y de competitividad (infraestructuras y equipamientos deteriorados). 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) 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 es mayoritariamente un 70% argentinos, pero aparece con más presencia los brasileños representando un 10%. El perfil es mayoritariamente familias con niños y parejas adultos.

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. 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 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).

En cuanto a la Administración Turística Nacional, elabora en el año 2009 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 (previamente incluía a Deportes también), en el 2012 se cambia de ministro (y se produce un cambio de impronta en la gestión y prioridades. A partir del 2012 identificamos claramente características de la administración pública de neo gerenciamiento o *New public policy*. Uruguay recibió por primera vez en 2006 el apoyo de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para Turismo. Con el respaldo financiero de ese programa y la voluntad política, se dio impulso a la elaboración del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009- 2020 (PNTS) ya mencionado. 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. A partir de uno de ellos, el Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (MINTURD-BID Préstamo 1826/OC-UR), 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 (que no se ejecutó luego) e inversiones en mejoras de piscinas, un SPA Termal y señalética interna en cada centro termal.

Hasta el año 2006 la promoción de la región termal no se realizaba de manera conjunta. 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. Años posteriores, derivó en la generación de una marca para la región termal, denominada “Destino Termas”.

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). El Programa Apoyo al Sector Turístico (Contrato de Préstamo 2601/OC-UR MINTUR-BID) 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 que luego quedaron mayoritariamente difíciles de gestionar por los gobiernos locales). 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 subnacionales que integran el corredor del río Uruguay. En marzo de 2016, se firmó el convenio de cooperación entre los gobiernos subnacionales 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 redefinir 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, 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). Nuevamente se decide concentrar el programa de manera territorial, nuevamente en el corredor del río Uruguay, 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 coincidió 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 del corredor del río Uruguay. Lo cierto es que el programa, era un programa y como tal tenía un presupuesto, objetivos y tiempos para ejecutarse.

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 (venta de terrenos) 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 programa del corredor del río Uruguay 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 estas, pero en la mayoría quedaron bajo la gestión de los organismos públicos subnacionales o municipales quedando atrapados en la gestión para la cuál no contaban con capacidades técnicas ni financieras.

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 con el 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 (efluentes termales, saneamiento, control del agua termal). 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.

Tabla 1. Comparativa de fases en la trayectoria evolutiva, características principales del modelo CAT (Contexto, Agencia, Trayectoria) y políticas públicas de turismo en la EDT para el caso de la región termal de Uruguay.

Fase	Características principales	Políticas públicas de turismo	Nivel de administración
Preformación (1940-1967)	<p>Descubrimiento del agua termal como recurso.</p> <p>Creación inicial de infraestructura (moteles, piscinas).</p> <p>Demanda turística local, mayoritariamente curiosa.</p>	<p>Adquisición de terrenos para centros termales.</p> <p>Desarrollo de infraestructura inicial financiada por gobiernos locales.</p> <p>Acciones públicas para crear centros turísticos iniciales.</p>	<p>Gobiernos locales. Acciones públicas locales.</p> <p>Organización, estímulo, gobierno como empresario (paradores, moteles)</p>
Creación de la trayectoria (1967-1990)	<p>Consolidación de la región como zona litoral termal.</p> <p>Mayor infraestructura turística.</p> <p>Demanda nacional e internacional (principalmente Argentina).</p>	<p>Planes de desarrollo turístico con financiamiento internacional.</p> <p>Construcción de hoteles y paradores.</p> <p>Inversiones estatales para conectividad y promoción turística.</p>	<p>Gobierno nacional con apoyo de organismos internacionales.</p> <p>Mirada desarrollista. Planificación indicativa, Organización y estímulo.</p>
Desarrollo de la trayectoria (1990-2005)	<p>Concepción de producto turístico termal.</p> <p>Mayor presencia de inversiones privadas.</p> <p>Crecimiento significativo del turismo interno y receptivo.</p>	<p>Legislación para promover inversiones privadas en turismo.</p> <p>Facilitación de inversión extranjera (hoteles de lujo, parques acuáticos)</p> <p>Generación de proyectos turísticos específicos.</p>	<p>Gobierno nacional y sector privado.</p> <p>Mirada neoliberal (descentralización neoliberal).</p> <p>Principales ámbitos de la política pública de turismo: Estimulo y promoción.</p>
Estancamiento y declive (2005-2019)	<p>Destino termas/ Termal. Corredor del río Uruguay.</p>	<p>Fomento de turismo fluvial y áreas protegidas.</p>	<p>Gobierno nacional con fondos internacionales.</p>

Declive ambiental y pérdida de competitividad.	Promoción del corredor turístico sin atender directamente la región termal.	Llegada de un gobierno de izquierda. Mirada neo desarrollista y neo gerenciamiento (<i>new public policy</i> 2012-2019).
Urbanización masiva para el turismo.		
Dispersión territorial por nuevos enfoques de promoción.	Inversiones públicas y privadas, pero con desafíos sostenibilidad.	Planificación, Organización y Coordinación, Promoción.

Fuente: elaboración propia.

3 Discusión y conclusiones

El enfoque de la dependencia de la trayectoria (Ma y 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”) o como una ramificación (Brouder y Eriksson 2013), 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 fue el resultado de una política turística pública que tenía 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 ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. También quedó evidenciado que, a pesar de ser un mismo partido de gobierno en esta última fase, un cambio en las jerarquías de este no implica continuidad de la política turística (énfasis de los perfiles de las autoridades e intereses políticos particulares)

Se concluye 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; Dubois y Carson, 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. (Dubois y Carson, 2017, p.108).

En momentos de estar presentado este trabajo, en un período de recuperación postpandemia, 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 corredor del río Uruguay, pero asumiendo definitivamente que la dependencia no ha sido sólo del agua termal, sino también institucional con el gobierno nacional. Incluso, se presenta otro desafío, similar a lo que fue en la década de los cuarenta cuando se descubrió el agua termal. Se trata de la implementación en la región de la hoja de ruta del Hidrógeno verde. Seguramente sumará nuevas líneas de investigación y preguntas en torno a la competencia con el agua, la co evolución con el termalismo, entre otras.

Finalmente, el trabajo presenta una novedad metodológica importante, no utilizada previamente en este tipo de estudios y sugerida por sus autores (Sanz-Ibáñez y Antón Clavé, 2014). Se trata

de la operacionalización del modelo de geografía económica evolutiva y relacional para la evolución de un destino turístico mediante el modelo CAT (contexto, agencia humana y trayectorias) Se realizó un análisis del contexto, la agencia y la trayectoria; de esta manera, se puede sistematizar a partir de categorías conceptuales explícitas el análisis de la evolución histórica de cualquier destino, facilitando comparaciones e identificando cuál de las dimensiones tiene mayor relevancia en cada fase de la evolución de un destino turístico.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2014). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 26(8), 139-146.
- Antón Clavé, S. and 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)
- Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Turismo (2016). Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos UR-L1113. Uruguay
- Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Turismo y Deportes. (2012). Programa de Mejora de competitividad de destinos turísticos estratégicos (UR-L1018). Uruguay.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Turismo y Deportes. (2006). Programa Apoyo al Sector Turístico (2601/OCUR). Uruguay.
- Benner, M. (2023). System-level agency and its many shades: path development in a multidimensional innovation system. *Regional Studies*, 58(1), 238–251. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2179614>
- Boschma, R. y Martin, R. (2007). Constructing an evolutionary economic geography. *Journal of Economic Geography*, 7, 537-548
- Boschma, R. y Martin, R. (2010) .The handbook of evolutionary economic geography. Edward Elgar, Cheltenham.
- Brouder, P. (2014). Evolutionary economic geography and tourism studies: extant studies and future research directions. *Tourism Geographies* 16;4, p. 540- 545. <https://doi.org/10.1080/14616688.2014.947314>

- Brouder, P. (2020). Reset redux: possible evolutionary pathways towards the transformation of tourism in a COVID-19 world. *Tourism Geographies*, 22(3), 484-490. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1760928>
- Brouder, P., Anton, S., Gil, A., Ioannides, D. (2017). *Tourism Destination Evolution*. Londres, Routledge.
- Brouder, P. y Eriksson, R. H. (2013). Tourism evolution: on the synergies of tourism studies and evolutionary economic geography. *Annals of Tourism Research*. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2013.07.001>.
- Butler, R. W. (1980). The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *The Canadian Geographer*, 24(1), 5-12.
- Campodonico, R. (2018). Uruguay: un destino turístico regional. Congreso de la Asociación de Historia Económica Española.
- Domareski Ruiz, T. C., & Gândara, J. M. (2017). La dinámica evolutiva del destino turístico Curitiba (Paraná-Brasil). *Estudios y perspectivas en turismo*, 26(2), 394-418. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-17322017000200009&script=sci_arttext
- Dubois, A., & Carson, D. B. (2017). The relational geography of post-staples development—a case in Malå, North Sweden. *Journal of Rural and Community Development*, 12(2-3).
- 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*. CLAEH.
- Gibson, C. (2008). Locating geographies of tourism. *Progress in Human Geography*, 32(3), 407-422.
- Gill, A., & Williams, P. (2014). Applying a path creation lens to understanding resort evolution. In CAUTHE 2014: *Tourism and Hospitality in the Contemporary World: Trends, Changes and Complexity: Trends, Changes and Complexity* (pp. 851-854). Brisbane: School of Tourism, The University of Queensland.
- Grillitsch, M., & Sotarauta, M. (2020). Trinity of change agency, regional development paths and opportunity spaces. *Progress in Human Geography*, 44(4), 704–723. <https://doi.org/10.1177/0309132519853870>

- Hall, C. Michael. (2009). *El turismo como ciencia social de la movilidad*. Ed. Síntesis.
- Hall, C. M., & Jenkins, J. M. (1998). The policy dimensions of rural tourism and recreation. In *Tourism and recreation in rural areas* (pp. 19-42). Wiley.
- 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>
- 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>
- Ioannides, D., & Debbage, K. G. (2014). Economic geographies of tourism revisited. *The Wiley Blackwell companion to tourism*, 107-119.
- Li, P. F., Bathelt, H., & Wang, J. (2012). Network dynamics and cluster evolution: changing trajectories of the aluminium extrusion industry in Dali, China. *Journal of Economic Geography*, 12(1), 127-155.
- 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>
- 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>
- 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), 1-27. <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2009.01056.x>
- Martin, R., y Sunley, P. (2006): Path Dependence and Regional Economic Evolution. *Journal of Economic Geography*, 6 (4), 395–437. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbl012>.
- Ministerio de Turismo y Deportes del Uruguay. (2009). Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020. Uruguay.
- 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.
- MIT. (2002). *Tourismes 1. Lieux communs*. (Collection).Belin.

- Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública N° 27.
- Organización de Estados Americanos. (1986). *Desarrollo del Turismo en Uruguay*. Uruguay.
- Olesker, D. (2009). *Crecimiento e inclusión. Logros del Gobierno Frenteamplista*. Ediciones Trilce.
- 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>
- 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>
- Piriz, J. (2001). Diagnóstico de la situación del sector turístico en Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sanz-Ibañez, C. y Anton, S. (2014): The evolution of destinations: towards an evolutionary and relational economic geography approach. *Tourism Geographies: An International Journal of Tourism Space, Place and Environment*, 16(4), 563-579, <https://doi.org/10.1080/14616688.2014.925965>
- Sanz-Ibañez, C. (2018). The Evolution of Destinations: An Evolutionary and Relational Economic Geography Approach. *Via. Tourism Review*, 13. <https://doi.org/10.4000/viatourism.2636>
- 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.
- Sotarauta, M., & Suvinen, N. (2018). Institutional agency and path creation: Institutional path from industrial to knowledge city. *New avenues for regional innovation systems-theoretical advances, empirical cases and policy lessons*, 85-104.
- Strambach, S., & Halkier, H. (2013). Reconceptualizing change: Path dependency, path plasticity and knowledge combination. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 57(1-2), 1-14.
- Velasco, M. (2016). 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. (2016). 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>