

APORTES y Transferencias



II Congreso Latinoamericano Montevideo 2010

Investigación Turística

Reflexiones y Contribuciones

Centro de Investigaciones Turísticas
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar del Plata

TIEMPO LIBRE Turismo y Recreación

Año 14

Volumen 1

2010

Mar del Plata

**EL DESARROLLO TURÍSTICO COMO ESTRATEGIA POLÍTICA DEL ESTADO:
DE LA POLÍTICA EN TURISMO A LA POLÍTICA TURÍSTICA.
ARGENTINA 1900-1975.**

Prof. Alejandro Capanegra¹

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Resumen

El Estado debe actuar en la actividad turística, ello es incuestionable. Las consecuencias económicas, sociales, políticas y medioambientales del desarrollo turístico fundamentan plenamente su intervención. En tal sentido, la ponencia presenta una visión en clave de sociología histórica, sobre la emergencia e institucionalización del *desarrollo turístico* como estrategia política del Estado Argentino entre 1900-1975. En primer lugar, la ponencia dará cuenta del ciclo de constitución del turismo como tema de agenda política del Estado, resaltando las diferentes iniciativas, públicas y privadas para lograr tal fin. Luego, se procederá a elucidar las diferentes orientaciones que el *desarrollo turístico* representó como estrategia política del estado nacional durante el período: 1934-1975. Asimismo y como efecto del proceso de emergencia e institucionalización examinado, se describirá la configuración del *desarrollo turístico* como un campo específico del saber y del hacer y, como dispositivo de poder que conlleva una función estratégica determinada.

Palabras clave: Turismo - Política Pública - Desarrollo turístico

¹ Coordinador, Programa Interdisciplinario de Investigación en Turismo y Sociedad (PRITUS). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**TOURIST DEVELOPMENT AS A POLITICAL STRATEGY OF ESTATE:
FROM TOURIST POLICY TO TOURIST POLITICAL.
ARGENTINA 1900 - 1975**

Abstract

The State must act in tourism, it is unquestionable. The economic, social, political and environmental aspects of tourism development based full intervention. In this regard, the paper presents an overview on key historical sociology of the emergence and institutionalization of tourism development as a political strategy of the Argentine between 1900-1975. First, the paper will report creation cycle of tourism as a matter of state policy agenda, highlighting the various initiatives, public and private partnerships to achieve this end. Then proceed to elucidate the different orientations that tourism development represented as a political strategy of the national state during the period: 1934-1975. Also, as the effect of emergence and institutionalization process of review described the configuration of the development of tourism as a specific field of knowing and doing and, as a power device that carries a particular strategic role.

Keywords: Tourism - Public Policy - Tourism Development

EL DESARROLLO TURÍSTICO COMO ESTRATEGIA POLÍTICA DEL ESTADO: DE LA POLÍTICA EN TURISMO A LA POLÍTICA TURÍSTICA ARGENTINA 1900-1975.

INTRODUCCIÓN

El Estado debe actuar en la actividad turística y ello es incuestionable debido a las consecuencias económicas, sociales, políticas y medioambientales del desarrollo turístico fundamentan plenamente su intervención. En tal sentido, la ponencia presenta una visión en clave de sociología histórica, sobre la emergencia e institucionalización del *desarrollo turístico* como estrategia política del Estado Argentino entre 1900-1975.

En primer lugar, la ponencia dará cuenta del ciclo de constitución del turismo como tema de agenda política del Estado, resaltando diferentes iniciativas, tanto públicas como privadas para lograr tal fin. Luego, se procederá a detallar las diferentes orientaciones que el *desarrollo turístico* representó como estrategia política del estado nacional durante el período 1934-1975 que comprende, la era Bustillo al frente de la Dirección General de Parques Nacionales durante buena parte de la década infame, el peronismo clásico de 1946-1955 donde el turismo fue por primera vez planificado dentro del campo de la acción social y el período 1958-1975 que comprende diversos gobiernos, tanto civiles como militares que perfilan y constituyen definitivamente al *desarrollo turístico*, como estrategia de política económica. Este proceso tiene una fuerte influencia del contexto internacional de la época especialmente, por las concepciones formuladas y las estrategias esgrimidas por los Organismos Internacionales de Asistencia Técnico Financiera que implantan un *modelo* para el *desarrollo turístico* donde dicho proceso queda librado al devenir del mercado.

Este campo del saber y del hacer ingresa en Argentina y configura al desarrollo turístico como instrumento de política económica entre 1958-1975. Así, 1975 es el punto límite de la indagación pues, da cuenta del último proceso de resignificación del turismo como problemática de la agenda política del Estado.

En lo que resta del siglo XX el turismo siguió y, con mayor énfasis formando parte de dicha agenda sin cambios epistémicos substanciales; sus procesos de desarrollo adoptaron concepciones estratégicas, participativas pero, el *modelo*, fundamento del *desarrollo turístico*, no se ha modificado por el contrario, se ha acentuado.

EN TORNO A LOS ORÍGENES DEL TURISMO COMO POLÍTICA DE ESTADO (1900-1943)

El turismo como cuestión pública, como temática de agenda política estatal, irrumpió en el primer tercio del siglo XX potenciado por su crecimiento como práctica social y la convergencia de dos dispositivos de gran amplitud: la cultura higiénica y del pensamiento económico. Dicha concomitancia en el marco de la llamada “cuestión social argentina” (1870-1943), promovió regular el descanso de la población percibiendo en ello, beneficios higiénicos, sociales, políticos y económicos.

Esta base de legalidad, ensancha el rango de la práctica social del veraneo; y así, sin constituir

un problema social, el turismo inicia el ciclo que va: de cuestión social a problemática de agenda política del. Ahora bien, en este proceso no puede dejar de mencionarse un hecho concurrente que tendrá gran fuerza y significación en la constitución del turismo como política de Estado y que se inicia con la “conquista del desierto” y concluye para la década del ’30 anunciando el descubrimiento, escenificación pictórica y diseño del paisaje nacional. Así, la sombría percepción de Sarmiento que entendía que la extensión del territorio era una maldición, se perdía en el pasado mientras se forjaba un cambio en la percepción y representación del territorio irrumpiendo entonces, las *bellezas naturales*, los *lugares pintorescos* y la naturaleza en tanto conjunto armónico.

De este modo, “se reprimen las visiones sombrías o catastróficas” (Masotta, 2007) y el territorio como paisaje, se transforma en un objeto acogedor que vincula ocio y placer. Este proceso, fue documentado y difundido por la tarjeta postal que, afirmada en la fotografía como tecnología de registro, fue relevante para la popularización y embeleso del territorio por parte de la población.

La expansión del turismo había comenzado durante los años de la I Guerra pero, en los años ’20 con la consolidación de sectores medios urbanos, la difusión del automóvil y ciertas políticas sectoriales², se desplegó un notable crecimiento de su práctica, especialmente en Mar del Plata y Córdoba. Así desde los años ’20 y por medios de comunicación como el diario “Crítica” y la revista “El Hogar”, el turismo fue promovido dentro del país como recreación “masiva”. A la vez, múltiples iniciativas exhortaron al Estado Nacional a tomar cartas en el asunto. Este proceso ira *in crescendo* durante la década infame. A guisa de ilustración se mencionan las siguientes:

1. El accionar del Touring Club Argentino y del Automóvil Club Argentino (Capanegra 2002) Piglia 2008; Ospital 2005).
2. Los diversos congresos que sobre el sector se llevaron adelante en el período:
 - a. Gran Exposición de vialidad transportes y turismo, organizado por el Touring Club Argentino (TCA), Bs.As. 1926.
 - b. Primer Congreso Sudamericano de Turismo, organizado por el Touring Club Argentino, Bs.As. Octubre de 1928.
 - c. Primera Conferencia Nacional de Turismo, organizada por el Automóvil Club Argentino (ACA), Alta Gracia, Córdoba, Noviembre de 1928.
 - d. Conferencia regional de turismo de mar y sierras, organizada por la Asociación pro-fomento de Mar del Plata y sus similares de Tandil, Necochea, Balcarce y Miramar, Agosto 1938.
 - e. Primer Congreso Argentino de Turismo y Comunicaciones, organizado por el Touring Club Argentino, Bs.As. Septiembre 1938.
3. Iniciativas legislativas especialmente las distintas presentaciones que el diputado Rufino Inda y Eyto hicieron al Congreso Nacional desde 1935 relativas a la creación de la Dirección Nacional de Turismo.
4. La sanción de la ley 12.699/39, primera ley de fomento turístico de la Argentina, que facultó a la Dirección General de Arquitectura a otorgar créditos para la construcción de hoteles y su amoblamiento en La Rioja, Catamarca, San Luis y Santiago del Estero.
5. Acorde con lo que se está tratando, se destaca que en la década infame (1930-1943) se

² Por ejemplo la gestión Socialista en Mar del Plata 1920-1929 Pastoriza Torre, (1999).

crean en promedio, la mayor cantidad de organismos provinciales oficiales específicos del sector. Lo que evidencia la creciente y constante presencia del turismo como cuestión de agenda política en Argentina, (1936 Mendoza; 1938 Córdoba; 1939 La Rioja; 1941 Santiago del Estero; 1941 San Juan; 1942 Tucumán por ejemplo)

6. Por otra parte, comienzan las primeras prácticas de turismo obrero/social, sea por iniciativa de la sociedad civil o bien las llevadas a cabo por la sociedad política.
 - a. “EVES” un departamento de la Obra Cardenal Ferrari que entre 1928-1936 desarrolló viajes educativos y sociales.
 - b. “Turis” cooperadora de turismo, creada en 1933 por el TCA para fomentar el turismo.
 - c. Gobierno de Manuel Fresco, “promotor de un vasto programa de obras públicas” para la provincia de Bs.As. especialmente para la “democratización” de Mar del Plata.

7. No debe olvidarse, la creciente práctica del veraneo devenido luego en vacaciones que contribuyó al despliegue de una estructura empresarial prestataria de bienes y servicios para el turista al respecto se entiende, a la hotelería, el transporte y las primeras empresas específicas del sector.

Así, el turismo, como fenómeno en franco crecimiento, se va conceptualizando y posicionando como un sector específico que reclama la acción política del Estado y, demanda su inclusión en la agenda de gobierno por lo que representar en términos de “progreso”. En este plano, cabe destacar un hecho liminar en el ciclo de conformación del turismo como política de Estado: la sanción de la Ley 12.103 de 1934³ creando la Dirección General de Parques Nacionales dependiente del Ministerio de Agricultura pero, gozando de una amplia autonomía. Su primer director fue Exequiel Bustillo (1934-1944), autor intelectual del proyecto que los diputados José María Bustillo (hermano de Exequiel) y Simón Padrós, llevaron adelante en la instancia legislativa.

La característica central de la gestión de Bustillo, no respondió tanto al concepto conservacionista de reservas naturales como, al intento de construcción de grandes enclaves modernizadores donde, el turismo, la red caminera, el transporte y la hotelería se conjugaban con el fin de transformar el hábitat rural con nuevos emprendimientos económicos. El trazado de caminos, la construcción de hoteles y la llegada de turistas eran vistos como una avanzada en la nacionalización de fronteras y puesta en práctica de la soberanía nacional. En tal sentido, los Parques Nacionales quedarían marcados por ese origen y buena parte de sus emprendimientos modernizadores de los años '30, tendrían ese carácter estratégico.

Fue en esa década que tuvo lugar una acción decidida por el Estado cuyo objetivo era integrar al turismo en la puesta en explotación productiva del territorio nacional. Así, el impulso brindado por Dirección Gral. de Parques al Nahuel Huapi y zona de influencia, superó notablemente los esfuerzos destinados al Iguazú pues, se concebía que el potencial económico del Sur era mayor que el de la selva tropical y permitiría competir con el turismo desarrollado de Europa⁴.

Dicho impulso comenzó en 1934, cuando se completó la línea de ferrocarril que unía Bariloche con Buenos Aires. La arquitectura, encargada por Ezequiel Bustillo a su hermano Alejandro,

³ Sobre el proyecto de ley presentado por los diputados José María Bustillo y Simón Padrós.

⁴ Bustillo ha sido un exponente de las ideas políticas del Ministro Ramos Mejía para con la Patagonia.

jugó un papel destacado en la transformación del área porque, pretendía armonizar con el paisaje circundante a través del uso de madera y piedra. Asimismo, se proponía *civilizar* disponiendo la zona como la (anhelada) “Suiza Argentina” y hacer de Bariloche, una ciudad al estilo de las villas de montaña del Tirol. Esta vasta operación de transformación territorial, incluía el fraccionamiento de tierra para su venta y posterior organización de villas turísticas.

Los 1550 turistas de 1934 se incrementaron a 4000 en 1940, siempre dentro del universo del turismo de élite. Bustillo creía que sólo la explotación económica de las prácticas de elite podía construir, consolidar e imponer los nuevos espacios librados al turismo. Esta visión era opuesta a la sostenida por Manuel Fresco para con Mar del Plata. El gobernador de Buenos Aires apostaba a la ampliación del turismo masivo. Sin embargo, estas posiciones (cosmopolita una y “*nacionalista-popular*” la otra) no eran contradictorias sino funcionales al uso del turismo como agente modernizador y urbanizador de un país nacido rural.

La gestión de Bustillo al frente de la Dirección General de Parques Nacionales cambió el perfil de Bariloche. De pueblo agroganadero que sufría por las restricciones del comercio con Chile, la ciudad se vuelca de lleno al turismo, dotándose de la prensa y la infraestructura necesaria para atraer visitantes. El golpe de 1943 marcó el inicio del fin del poder político de Bustillo, un conservador que se llevó bien con un gobierno de pares. El nuevo gobierno recorta el presupuesto de la Dirección de Parques, postergando y negando la adquisición de nuevos recursos económicos. Un año más tarde, el gobierno acepta la renuncia de Bustillo que presentaba por tercera vez.

La década del '30 registró transformaciones radicales en el territorio nacional tanto en la dimensión material como en las representaciones sociales que lo interpretaron. Alejandro Bunge sostenía que debía aceptarse que el ciclo agroexportador se había terminado para siempre y en función de ello, había que buscar roles para el país acordes al nuevo concierto mundial. La idea era un desarrollo autónomo que requería la puesta en producción del conjunto del territorio. “*Crear mercado*” proponía Bunge y eso significaba nacionalismo, proteccionismo, integración territorial, mercado nacional con regiones diversificadas, para completar la producción y el consumo. Éstas fueron las variables en la década del treinta, donde el Estado tendría un rol primordial.

La idea de “*crear mercado*” apuntaba a la radicalización de una modernización territorial desarrollada por el Estado con nítido carácter urbano. Esto se tradujo en un incremento de las obras públicas donde la consigna era: “*modernizar el campo*” y “*urbanizar el país*”; construir un territorio cohesionado y homogéneo sobre la base de nueva infraestructura y equipamiento. En este sentido, el turismo fue un eficaz instrumento de modernización (sociocultural y territorial) contribuyendo, con la transformación de Argentina de país rural en moderna nación urbana. El turismo, junto con la expansión de la red caminera y la obra pública, fue símbolo y acción de progreso y su función civilizadora registró un salto cualitativo en los años '30, donde alcanza el *status* de problemática de la agenda Estatal; hecho que se vio reflejado, cuando el Estado Nacional crea por primera vez la Dirección Nacional de Turismo en 1942⁵.

Durante el primer tercio del siglo XX, el turismo fue entendido como factor de cultura, de pro-

⁵ Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 122.097 del 09 de Junio de 1942, se crea la Dirección Nacional de Turismo utilizando como base el proyecto presentado por el diputado Rufino Inda en 1935 y reiterado en varias oportunidades. Asimismo el gobierno nacional había creado por decreto 85.322 del 22 de Febrero de 1941, una Comisión Nacional de Turismo cuya función principal era estudiar la creación de un organismo oficial para el sector.

greso y como una industria de significativo porvenir cuyos arquetipos a imitar en cuanto a su organización, fueron Suiza, Francia e Italia. Esos años, serán testigo de la configuración de dos modelos⁶ de desarrollo turístico cardinales para el país. El más antiguo, da cuenta de una mayor presencia de actores de la sociedad civil en la dirección del proceso, especialmente en lo atinente a la compra-venta de tierras y, a un accionar magro o reactivo del Estado. En el segundo, es el propio Estado quien impulsa el desarrollo del turismo en diversidad de acciones, proyectos y planes tal como lo inició Bustillo desde la Dirección General de Parques Nacionales en 1934. Estos modelos conviven a lo largo del siglo XX en los distintos modos de acumulación⁷ que experimentó Argentina y serán, *magma* y objeto de las políticas públicas en la materia.

Por lo expuesto puede inferirse que, el rol atribuido al turismo como agente modernizador a la usanza europea permite ensayar las ideas (especulativas por cierto) que el turismo, como estrategia política en el primer tercio del siglo XX simbolizó, ilustró, complementó el proyecto sarmientino⁸ de erradicación de la *barbarie*. Por otra parte y en consonancia con los arquetipos a imitar en cuanto a organización estatal del sector, se puede observar que su inclusión en la agenda de gobierno está revestida de *efecto demostración* máxime, porque el turismo no representaba un problema a resolver sino una cuestión de la que era importante ocuparse por lo que significaba en términos de *gobernanza*⁹.

LOS AÑOS DEL PERONISMO (1945-1955)

Pensamos estructurar el turismo social en forma de que no sea un privilegio de los pudientes oxigenar o yodificar su cuerpo después de cada año de trabajo. El mar y la montaña deben ser accesibles a todos los hombres, ricos y

⁶ El término modelo no posee un significado único en Ciencias Sociales. Aquí, lo utilizamos como representación simplificada de la realidad pero no isomórfica con ella; esto nos permite comprender procesos sociales aunque se pierda cierta información. En otras palabras, utilizamos el término modelo como operacionalización de un conjunto de relaciones interdependientes que habrá que constatar empíricamente.

⁷ Modo de acumulación es un concepto analítico que permite comprender y explicar procesos políticos y socioeconómicos que dan cuenta del conjunto de regularidades que aseguran un progreso general y relativamente coherente de acumulación y reproducción del capital. Dicha acumulación, se organiza en un contexto institucional y normativo específico que expresa, vía modelos productivos, la manera en que se reproducen las estructuras dominantes de una sociedad. Así en Argentina podemos pensar sus modos de acumulación a partir de los procesos de agro-exportación (1860-1930), de industrialización por sustitución de importaciones (1932-1975) y la economía de ajuste con hegemonía financiera (1976-2001). Además, cabe mencionar que todo modo de acumulación comprende procesos de subjetivación pero, no los trataremos en este texto.

⁸ A guisa de anecdotario, mencionamos que Sarmiento en 1884 proyecto convertir la laguna de Junín, Pcia. Bs. As. en una estación termal y balneario para atención de la salud física y recreo de millares de personas. En Campobasi, J. (1975) "Sarmiento y su época", tomo II 1863-1888, Pág. 450-51, Bs. As. Editorial Losada.

⁹ La expresión *governance* no tiene equivalente en español, algunos autores la han traducido como gobernanza o buen gobierno. Sus orígenes se encuentran en el latín medieval: el término *gubernantia* nos remitiría a la idea de conducción, de orientación, de dirección. En el contexto argentino de los '30, el asunto del "buen gobierno" referido a directivas, políticas y normas que contribuyan a la estabilidad y legitimidad del régimen político se hizo indispensable. Es en este sentido que el turismo fue incluido en la agenda de gobierno; fue un instrumento utilizado por la élite, como estrategia de adaptación a la coyuntura del país.

pobres, porque la salud no reconoce distintos grados de necesidad. El obrero sin un desembolso que pueda perjudicarlo para el resto del año, debe poder pasar quince o veinte días anuales en las playas o en las sierras.¹⁰

Juan Domingo Perón, 1945.

El peronismo reconoció la importancia de una activa ingerencia del Estado en la esfera del tiempo libre, especialmente, a través de las políticas de fomento al turismo -sobre todo el social-. Con ello aseguraba: 1) difundir su mensaje ideológico a través de canales distintos de los tradicionales, 2) organizar y controlar a las masas, 3) ampliar su consenso político y las dimensiones de la ciudadanía y 4) estimular el consumo masivo, pilar de su política industrial. Cuatro dimensiones de un mismo dispositivo forjador de la subjetividad *descamisada* y de un fuerte vínculo de pertenencia al régimen. En este sentido el gobierno se comprometía a “... poner al contacto del Pueblo el conocimiento de las bellezas naturales y de cuanto ha realizado el esfuerzo argentino”¹¹. El compromiso adquirido por el peronismo en la ampliación del turismo a los trabajadores industriales fue uno de los rasgos salientes de su política social.

La política turística peronista fue ambiciosa, brindaba como alternativa a los circuitos comerciales paquetes de vacaciones a precios controlados. Fue una política que explícitamente figuró en la planificación quinquenal del gobierno¹², siendo uno de sus aspectos centrales la ampliación y mejora de la infraestructura necesaria para el turismo como también, el incremento de la capacidad hotelera.

Además de la creación de infraestructura, la política peronista incluyó estímulos para el desplazamiento masivo por ejemplo: descuentos en tarifas de transporte y la organización del turismo social administrado por el Estado, los Sindicatos y la Fundación Eva Perón.

Los primeros pasos llegaron vía medidas claves en los inicios del peronismo, a saber: aguinaldo, vacaciones pagas y jubilaciones. Así, el Decreto-Ley que fijó estas concesiones sociales, estipuló el traslado de un 5% del Sueldo Anual Complementario al recién creado Instituto Nacional de Remuneraciones. De esta manera y en 1945, el Estado comienza a montar el engranaje de la recreación obrera, en parte financiado por los propios trabajadores y cuyos lineamientos generales persistirían hasta el derrocamiento del peronismo.

Las banderas del Turismo Social anunciaron el logro del descanso de la familia obrera y la necesidad de un amplio conocimiento de la geografía del país y de las realizaciones del pueblo argentino. Las formas de prestaciones de servicios implementadas fueron: la construcción de complejos vacacionales (los más importantes los de Chapadmalal en la Provincia de Buenos Aires y Río III en Córdoba), la adquisición de hoteles propios o el arrendamiento en temporada por los gremios y los Planes encarados por la provincia de Buenos Aires.

En referencia a lo dicho citamos:

¹⁰ Ciria, A. “Política y Cultura Popular: La Argentina Peronista 1946-1955, Ediciones de la Flor, Bs.As., 1983 Pág. 118.

¹¹ Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, “El Turismo en el II Plan Quinquenal”, Bs.As. 1952.

¹² El Peronismo fue el primer gobierno que explícitamente incluyó al turismo en su planificación nacional, tanto en el 1° como en el 2° plan quinquenal.

La preocupación por el turismo social, para atender a la familia obrera, figuró desde muy temprano en la gestión de Perón. Empero lo que habría de distinguirla no sería su carácter novedoso; en los años previos, las iniciativas de algunos gremios y organizaciones católicas habían dado lugar a las primeras colonias de vacaciones. Su rasgo distintivo estuvo, más bien, en la envergadura de los programas a través de los cuales se concretó” (...) “Una vez en el gobierno, Perón retomó tendencias de cambio social en curso y las proyectó después en gran escala, aprovechando la bonanza económica que vivía el país en la inmediata posguerra¹³

Se destacan a continuación algunos puntos relevantes de la planificación turística peronista, especialmente contenidos en el segundo Plan Quinquenal¹⁴, a saber:

Lo que se propone el 2º Plan Quinquenal en materia de Turismo puede sintetizarse así: 1) En relación a los argentinos, facilitar el acceso a todas las zonas de turismo del país, para que conozcan y se sientan dueños de la totalidad de la República. 2) En relación a los extranjeros, facilitar y propiciar su llegada, para que, al conocernos mejor y valorar las bellezas de nuestra tierra, penetren en la raíz del esfuerzo constructivo nacional.

Para el logro de estos grandes fines, que son nacionales y sociales, el Estado promoverá el fomento del turismo social y escolar por un lado, y el turismo internacional por otro, facilitando la creación de hoteles y hosterías en todos los lugares adecuados al objetivo señalado, efectuando trabajos públicos en zonas y centros de turismo, realizando convenios internacionales que faciliten el intercambio de corrientes turísticas y fomentando deportes de interés turístico.

Como objetivos especiales durante el quinquenio 1953-1957 se han fijado los siguientes: la organización nacional del turismo, una escuela de capacitación hotelera y turística, las clasificación y las tarifas de los hoteles y la legislación correspondiente: una Ley de Turismo. Amplio crédito bancario a la industria privada del turismo y las inversiones del Estado en esta materia forman la base financiera de los objetivos marcados en el 2º Plan Quinquenal en relación al turismo.

El peronismo en materia política, impulsó desde el Estado el desarrollo del turismo y lo administró conjuntamente con los sindicatos y la Fundación Eva Perón. Imprimió en la práctica turística y especialmente, en lo que representaba la democratización de las vacaciones, un sello indeleble de identidad partidaria.

Con el peronismo cambia y para siempre, la administración pública argentina, porque introduce la planificación y de alguna manera, la prospectiva en el accionar del Estado con todo lo que ello implica. En este sentido, el peronismo fue el primer gobierno que incorporó desde su inicio al turismo dentro de sus políticas y especialmente aunque no estrictamente, en el marco de las sociales. Este hecho, formaliza un parte aguas en la historia del sector pues, sí en los '30 el turis-

¹³ Pastoriza, E & Torre, J. C. (1999) “Mar del Plata un sueño de los argentinos”, en Devoto, F & Madero M. (directores) “Historia de la vida privada en Argentina”, Tomo 3º, Pág. 69, Taurus, Bs.As.

¹⁴ PERÓN, Juan Domingo *Manual Práctico del 2º Plan Quinquenal*. Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1953, p. 53

mo se formaliza como cuestión de agenda estatal, será en el contexto de los primeros gobiernos peronistas donde el turismo adquiere estatura de política de estado y objeto de planificación pública no como un fin en si misma sino, como un medio con múltiples funciones cuyos efectos concretos se observaron en la *gobernanza* material y espiritual del pueblo.

El peronismo intentó crear –y de hecho lo hizo- un vínculo sólido entre el gobierno y su pueblo, una nueva dignidad y orgullo de pertenecer a lo que la ideología justicialista definía como pueblo (contrapuesto a oligarquía) y que se basaba en compartir costumbres y gustos comunes, creando en el imaginario social la representación de una edad de oro que no sólo evoca una época de buen gobierno sino también, un clima de felicidad donde el pueblo amplió sus posibilidades de consumo, obtuvo acceso a diversiones, mayor tiempo libre y las vacaciones como un derecho. En este sentido, el peronismo instituyó y legitimó al turismo como cuestión de agenda política del Estado, dotándolo de racionalidad técnica al incluirlo en sus procesos de planificación pública. Este acto político, marcó una diferencia substancial con lo hecho durante la década anterior de tal manera que, y aún derrocado y perseguido el peronismo, ya no será debate la inclusión o no del turismo dentro del espectro de las políticas del Estado, la discusión será: qué función debe/puede cumplir.

En otras palabras, sí los años '30, marcaron la emergencia del turismo como cuestión de agenda del Estado; fue el peronismo entre 1946-1955, quien institucionalizó al sector como un área importante de la política nacional por la multifuncionalidad que connota en términos de *gobernanza*; y en este mismo sentido, promovió y resolvió también su masificación. El llamado peronismo clásico, entendió principalmente al turismo dentro del campo de la acción social pero, no fue ajeno a sus implicancias económicas y políticas.

LA INVENCIÓN DEL DESARROLLO TURÍSTICO

La masificación del turismo a partir de la II posguerra, no fue un fenómeno espontáneo ni se produjo desordenadamente. Por el contrario, fue el resultado de una voluntad, de una intencionalidad política que se remonta a la promoción del turismo norteamericano por Francia durante los años del Plan Marshall 1948-1952 e impulsada luego, por un dispositivo de promoción que recibió (y recibe) el apoyo de las más altas instituciones económicas internacionales (ONU; FMI; BM; BID; UIOOT; OCDE; WTTC y OEA entre otras) por lo que representan los flujos turísticos internacionales en materia de ingresos / egresos por comercio exterior. “*Naturalmente*”, los países más beneficiados son los desarrollados por la inserción que éstos tienen en el mercado del comercio internacional y por la diversidad y complejidad de sus procesos económicos.

Fue partir de los años '60 y en plena era del desarrollo, cuando nació la idea que el turismo y especialmente el internacional, podía y debía beneficiar a los países “*subdesarrollados*”. El argumento era que, la llegada de numerosos turistas extranjeros aportaría las divisas e inversiones necesarias para reducir el déficit estructural de la balanza de pagos de dichos países y, por efecto derrame, éstos iniciarían el camino hacia el desarrollo. Esto quedó reafirmado por la ONU en su Conferencia de Roma en 1963 cuando proclamó enfáticamente: “...*el turismo puede aportar y aporta efectivamente una contribución vital al crecimiento económico de los países en vías de desarrollo*”¹⁵.

¹⁵ ONU, (1963) “Recomendaciones sobre Turismo y Viajes Internacionales”, Conferencia de Roma.

Por otra parte, no pueden dejar de mencionarse las recomendaciones turísticas escritas por Kurt Krapf en 1962¹⁶ para el informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre el desarrollo económico de España, que tuvo una fuerte repercusión en los planes de desarrollo de ese país. El informe dedica 17 páginas al turismo de un total de 567, lo cual es poco dada la importancia creciente del sector para la economía española de la época no obstante, son lo suficientemente explícitas y substanciosas para perfilar lo que se instalará, a partir de la narrativa mítica del *boom* turístico español, como la matriz conceptual dominante en materia de planificación del desarrollo turístico en América Latina en años posteriores.

Se destaca que el planteo mencionado, hace del turismo receptivo internacional un hecho económico relevante para las naciones *subdesarrolladas* porque, el interés fundamental está en los beneficios que supuestamente produce dicho turismo en la balanza de pagos a través, del famoso efecto multiplicador.

Este abordaje, entiendo y equipara los flujos de turismo internacional con operaciones de importación-exportación que “obedecen” a las “leyes” de oferta y demanda supeditadas a los “azares” del competitivo mercado internacional. En este sentido, la demanda turística quedó situada y consolidada argumentalmente, como el factor explicativo del proceso de crecimiento y/o desarrollo turístico en los países “*subdesarrollados*” impregnando a dicho proceso, de ese carácter coyuntural y espontáneo que se le adjudica a la relación entre oferta y demanda¹⁷.

Por otra parte y en consonancia con la época, la política y la planificación del desarrollo turístico fueron lentamente, co-fundiéndose en un cuerpo doctrinario de neto corte técnico que se expandió a través de sistemas e instituciones de asistencia y ayuda internacional. Esta concepción, generó un *modelo* de aplicación universal para *desplegar al turismo* como factor de desarrollo socioeconómico y, fue fertilizada por el tecnocratismo creciente e imperante.

Dicha construcción social, fue diseminada e implantada en los países *subdesarrollados* y además, validada por la narrativa mítica del paradigmático caso Español. Así, el turismo fue concebido como la *magia del siglo XX*¹⁸ y gracias al planeamiento, herramienta que “*garantizaba*” eficiencia, neutralidad y racionalidad para tomar decisiones, se generó una intelectualidad (internacional) especialista en la materia que exhibió un estilo caracterizado por la creciente despolitización (en apariencia) del *desarrollo turístico*.

Como se mencionó, ésta perspectiva se expandió a través de los organismos internacionales de asistencia técnico financiera y, paralelamente mas no por casualidad, se materializó vía las estrategias de expansión de los grandes operadores turísticos multinacionales que buscaban nuevas posibilidades y, escenarios para invertir sus capitales de manera productiva. Asimismo, la introducción en el sector turismo de procesos de gestión administrativa a gran escala y técnicas de marketing, provocaron una mutación notable en el concepto de producto turístico y éste, ya no será sólo un circuito sino un destino, una región o un país. En consecuencia, el *desarrollo turístico* como estrategia de política económica queda aparentemente eximido de *insinuaciones ideológicas* y el *modelo* se ajusta a cualquier régimen político.

¹⁶ BIRF (1962) “El desarrollo económico en España”, Oficina de Coordinación y Programación Económica, Madrid.

¹⁷ Para ampliar este tema véase: Capanegra, C. (2008) “La invención del desarrollo turístico” en César, A. & Bourne, S (2008) Turismo y Desarrollo, Universidad de Guadalajara.

¹⁸ Se alude al título del libro escrito por Juan Román Silveyra, funcionario del sector turismo en argentina entre 1963-65.

EL DESARROLLO TURÍSTICO COMO POLÍTICA ECONÓMICA (1958-1975)

En Argentina, ya derrocado el peronismo e instalado el desarrollismo, fue cada vez mayor el consenso sobre la necesidad de profundizar la industrialización¹⁹, no ya como un recurso complementario al desarrollo basado en la exportación de productos primarios, sino como la base de crecimiento del país y el turismo, hará su reingreso a la agenda política del Estado como una estrategia de la política económica complementaria a dicho proceso.

Al respecto son ilustrativas las siguientes citas:

Los técnicos en la actualidad consideran al turismo como la tercera dimensión de la economía”... “representará en ésta etapa de penuria de divisas por que atraviesa la República, una contribución para una salida inmediata que no exigirá inversiones ni sacrificios económicos”. “La racionalización del turismo coadyuvará al fortalecimiento y a la reactivación económica del país, porque con ella obtendríamos un gran incremento en el ingreso de divisas²⁰.

El turismo, (...) ha ido evolucionando en forma tal, gracias a la acción de los poderes públicos, que en nuestros días y con preferencia después de la segunda guerra mundial, han llevado sus beneficios a las clases más bajas y desposeídas. Así, las consecuencias económicas de la posguerra han acentuado esta situación y han desarrollado en forma cuantitativa el turismo interno e internacional, (...)

Argentina, en esta encrucijada económica y financiera, exige soluciones de fondo, y por lo tanto es imprescindible que todas sus posibilidades sean aprovechadas orgánicamente y al máximo. En rigor de verdad nuestro país dispone de un inmenso potencial económico y, sin lugar a dudas, nuestro mayor problema es la necesaria disponibilidad de medios financieros.

Existen tres fuentes para equilibrar y provocar el superávit en la balanza de pagos del país, a saber: productos del campo, industria y turismo. Esta última, todavía no estructurada y por lo tanto no impulsada en Argentina (...). Y subrayemos que el turismo es el medio más rápido, menos dificultoso y que más reactiva la economía²¹.

En la medida que el turismo internacional se intensifique se capitalizará el país, se removerá la economía, se abrirán perspectivas de nuevos ingresos de hombres y capitales...²².

El modelo desarrollista, si bien no conciliaba los intereses de la burguesía agraria con los de la burguesía industrial, ofrecía opciones que beneficiaban a ambas. Por otra parte, la necesidad de

¹⁹ La industrialización se inicia en Argentina primero, vía sustitución de importaciones a partir de la crisis de 1930; luego, será el peronismo el impulsor de un programa de neto corte industrial basado en inversión pública y capital endógeno.

²⁰ Argentina, Congreso de la Nación, Cámara de Senadores, Proyecto de Ley del Señor Senador Turano sobre la Dirección Nacional de Turismo, Antecedentes, Pág. 609, orden del día número 21, diario de sesiones, reunión 23°, Bs.As., julio 3 de 1958.

²¹ Argentina, Congreso de la Nación, Cámara de Senadores, debate parlamentario sobre la Ley 14.574, intervención del Senador Armando Luís Turano, diario de sesiones, Pág. 613, reunión 23°. Bs.As., julio 3 de 1958.

²² Ídem ant. Pág. 614.

contar con fuertes inversiones de capital extranjero, dada la insuficiencia de capitales de origen nacional, imponía como condición el control de las reivindicaciones de los diferentes sectores sociales no hegemónicos pero también, originó el “*clima intelectual*” necesario para ubicar al turismo dentro del exclusivo imperio del pensamiento económico; tal el tono de los debates parlamentarios sobre la creación de la Dirección Nacional de Turismo en 1958 citados más arriba.

La prohibición de la actividad partidaria y sindical desplegada sobre el peronismo se correspondía con las restricciones del nuevo modelo económico. Al respecto, se ilustra cómo se manifiesta en el debate parlamentario sobre la Ley de turismo de 1958, el clima de desperonizar la mentalidad Argentina

(...) debe dejarse aclarado que la Dirección Nacional de Turismo debe ser una entidad que intervenga, con base técnica y científica, en la actividad turística del país, y que debe determinarse en la ley el verdadero sentido de la intervención del Estado en esta materia. Así se define terminantemente la política turística, es decir, toda acción que se desarrolla en pro del turismo, la que deberá tener como mira el beneficio directo del pueblo y, lógicamente, la economía del país, y no seguir la política de considerar al turismo solamente como fuente de recursos; es decir, que se toma como factor determinante de la política turística, en este caso, el considerar al turismo como dirigido a cuidar la higiene mental y física del hombre²³ (El subrayado es nuestro).

La debilidad del sistema político para procesar los conflictos sociales agudizó la inestabilidad económica. Esta inestabilidad se manifestó en una alternancia (en períodos muy cortos y marcados por los resultados de la lucha política) entre planes de ajuste y estabilización e intentos de reeditar una distribución de los ingresos a favor de los sectores asalariados y populares²⁴. También planteó serios obstáculos a la meta de profundizar la industrialización y por supuesto, el desarrollo del turismo.

La apertura económica del país a las inversiones extranjeras y la posición que adoptaron las FF. AA. de prevenir e impedir la penetración del comunismo eran consecuencias de procesos sociales, políticos, económicos e ideológicos ocurridos en el plano internacional. En efecto, entre 1955 y 1966 la guerra fría alcanzó un nivel de máxima intensidad y llevó a que cada Estado debiera tomar una posición al respecto. Esta tensión repercutió en la vida política y social argentina, sobre todo desde que las FF. AA. sacaron la conclusión que el *no intervencionismo* sostenido en distintas oportunidades por los gobiernos de Frondizi (1958-1962) y de Illia (1963-1966), era sinónimo de apoyo al comunismo.

En este contexto y bajo la presidencia de Frondizi, se sanciona y por vía parlamentaria el 30 de septiembre de 1958, la ley 14.574 que rigió hasta el 2005 la organización y funcionamiento de la Dirección Nacional de Turismo, recreada luego de derrocado el peronismo, por los decretos-leyes 6.325 del 11 de abril de 1956 y 8.014 del 16 de junio de 1957 respectivamente, bajo el gobierno

²³ Argentina, Congreso de la Nación, Cámara de diputados, debate parlamentario sobre la Ley 14.574, intervención del Sr. diputado Tecco, diario de sesiones, Pág. 5087, reunión 57°, Bs.As., Septiembre 29 de 1958.

²⁴ Este complejo entramado de contradicciones, estuvo en la base del *juego imposible* –como lo llamó Guillermo O’donnell– : expresión que sintetiza los caminos sin salida a los que llegaron los actores sociales y políticos en la Argentina entre 1955 a 1966.

de facto del general Aramburu. De esta manera, el turismo se re-institucionaliza, como un sector de la Administración Pública Nacional pero, concebido como un factor de desarrollo conforme con la experiencia internacional en la materia.

La dictadura militar que se inició con el general Onganía (1966-1973), buscó normalizar el funcionamiento de la economía capitalista en Argentina. Por primera vez en la historia de los golpes militares argentinos, las FF.AA. no plantearon su intervención como transitoria por el contrario, se propusieron reorganizar la economía y la sociedad sobre nuevas bases hasta el punto de prohibir las actividades políticas, disolver los partidos políticos y eliminar los mecanismos de la democracia representativa.

Convencidos de que la crisis de la economía había sido provocada por las luchas entre los diferentes partidos políticos, eligieron como funcionarios para ejecutar sus políticas a hombres de sólida formación técnica, vinculados con empresas de capital extranjero que realizaban inversiones en el país. Esta característica de despolitizar el tratamiento de las cuestiones económicas y sociales mediante criterios “*neutros*” y “*objetivos*” configuró el nuevo tipo de Estado: burocrático-autoritario, cuya distinción principal era reemplazar la política por la administración.

En efecto, la gestión de las políticas de gobierno estuvo a cargo de técnicos especializados en cada área que se desempeñaron como funcionarios administrativos. El gobierno entendía que el personal técnico, a diferencia de los políticos, garantizaba la imparcialidad frente a los intereses sectoriales y un reparto ecuánime del costo social del desarrollo.

Para asegurar los criterios de eficiencia y racionalidad en la administración pública, el general Onganía, a los pocos meses de asumir, dictó un decreto que establecía una nueva estructura administrativa basada en criterios de organización piramidal que reducía el número de ministerios, concentraba secretarías y establecía un sistema de planeamiento a través de la creación de consejos nacionales en las aéreas de: economía, seguridad y ciencia y técnica. Los más importantes fueron el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)²⁵, el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) y el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACyT).

En este punto y en lo que hace estrictamente al turismo, son muy ilustrativas las palabras dichas por la Revista *Primera Plana* respecto del Secretario de Difusión y Turismo de la Nación, Dr. Federico Frischknecht, dando razones en un extenso reportaje, de por qué se mantiene en su cargo: “*él pertenece, sin duda, a la casta de los tecnócratas, esos advenedizos “superhombres” cuya abundancia en la administración desea el Presidente Onganía*”²⁶.

Primera Plana, fue uno de los medios gráficos que contribuyó al derrocamiento del Presidente Constitucional Arturo Illia por el golpe militar encabezado por el general Onganía. La revista, a través de varios de sus columnistas, desarrolló una acción psicológica preparando al pueblo para *desear y aceptar como natural* el golpe de Estado y para lograr consenso respecto de lo que, más tarde, fue la modernización autoritaria. Esta publicación estaba dirigida a un perfil de lector que combinaba a empresarios y ejecutivos e intelectuales pertenecientes a las clases medias. Estos sectores, aparentemente incompatibles, tenían como denominador su permeabilidad a discursos

²⁵ El CONADE ya había sido creado en 1961 (Ley 16.964) por Alsogaray ministro de economía de Frondizi, el gobierno de Onganía lo resignifica administrativamente imponiendo su intervención militar.

²⁶ El Director, “*Carta al Lector*”, *Primera Plana*, Bs.As., año VII, N° 324, 11 al 17 de marzo de 1969, Pág. 1°.

que provenientes del exterior, tuvieran la marca de la modernidad.

Oscar Terán afirma que dicha revista estaba dirigida a “*un público de ejecutivos y de clase media intelectualizada*”. Los primeros eran la pieza fundamental en el proceso de modernización económica promovido por la misma revista. Ello explica por qué,

(...) en la revista tiene amplia cabida los consejos para ejecutivos donde se les indica desde la ropa que deben usar hasta los amoblamientos para sus oficinas; (...) empecinada en la búsqueda de ese sujeto social sobre el cual apoyar el entero proyecto modernizador.²⁷

En otra parte del extenso reportaje citado y ante la pregunta realizada por el periodista (sic): Tiempo atrás, cuando se le preguntó cuál era su experiencia en turismo, dijo usted que no tenía ninguna, pero que le parecía suficiente un título como el suyo (experto en planificación), para ocupar un cargo cualquiera de administración en el Gobierno, y hacerlo eficazmente.

El Dr. Frischknecht²⁸ respondió (sic):

Yo no he dicho eso, salvo que no tenía experiencia en turismo. Evidentemente, un ingrediente importante para desempeñar un cargo importante de nivel alto en el Gobierno o en una empresa, es tener una buena técnica de planeamiento y de conducción. Por lo cual, como dice Henri Fayol, cuanto más alto es el nivel jerárquico menos incidencia tiene el conocimiento técnico específico y más incidencia el conocimiento de administración como tal; o sea de la conducción, del mando, del planeamiento, del control y la organización.²⁹

Es importante dejar en claro que, el modelo de modernización autoritaria propiciado por la revista *Primera Plana* estaba más ideológicamente ligado al régimen Francés de Charles de Gaulle que al régimen Franquista. Todo lo contrario sucedía con el gobierno y la persona del Gral. Onganía.

A medida que dicha concepción se institucionalizaba, se perfiló un grupo de *expertos*³⁰ (una *cuasi* generación de intelectuales), muchos de ellos integrantes de organismos internacionales como CEPAL por ejemplo que con el tiempo, ganaron prestigio y poder en el campo del saber y del hacer en materia de desarrollo turístico. Al respecto es elocuente Alicia Gemelli³¹ (1986) cuando expone que:

Las visiones predominantes en América Latina acerca de los procesos de

²⁷ Terán, O. “*Nuestros años sesentas*”. La formación de la nueva izquierda intelectual en la Argentina 1956-1966, Bs.As. Puntosur.

²⁸ El Dr. Frischknecht aludía que no tenía ningún título en turismo. Era graduado de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

²⁹ *Primera Plana*, Bs.As., año VII, N° 324, 11 al 17 de marzo de 1969, Pág., 51.

³⁰ De diferentes orígenes profesionales, arquitectos, economistas, cientistas sociales y muchos de ellos, fueron a su vez docentes de los primeros licenciados en turismo del país.

³¹ Gemelli, A. “*Antecedentes de la Planificación Turística en la Argentina*” *evolución y análisis*, versión preliminar, Bs.As., CFI, 1986.

planificación promediando la década del '60 y la primera parte de los años '70, fueron profundamente influidas por las actividades de la CEPAL y del ILPES... También la acción del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con su programa de préstamos globales de preinversión y la asistencia técnica de apoyo a los sistemas nacionales de planificación.

Más adelante la autora expone el inicio de la planificación turística en Argentina y dice: *“En 1966 la facultad de arquitectura y urbanismo y la Dirección Nacional de Turismo conforman un equipo interdisciplinario dirigido por los arquitectos Eduardo J. Ellis y José María Oliver”*

Quien años más tarde, en 1970, pasaría a conducir la naciente Secretaría de Turismo del Banco Interamericano de Desarrollo.

En 1967 este equipo recibe una misión de asistencia técnica de la OEA, conformada por los técnicos de la Compagnie d'études industrielles et d'Aménagement du territoire, Celestin Georges, especialista en desarrollo regional y agrícola y José Manuel Bringas, especialista en desarrollo turístico. El objetivo de esta misión fue estudiar la incidencia del fenómeno turístico en las economías regionales y elaborar un plan que integrara al turismo dentro de un plan regional de desarrollo, así como ayudar al equipo interdisciplinario en la planificación turística de cuatro comunas de la costa atlántica.

En 1967 se publica el informe de la misión de asistencia técnica de la OEA, denominado: Bases Metodológicas para la Planificación del Turismo como Factor de Desarrollo Regional, firmado por Georges y Bringas. Este documento expone las indicaciones seguidas durante la misión, y constituye el primer antecedente metodológico documental del turismo en la Argentina. En este informe están en germen muchos conceptos y metodologías que en los siguientes 20 años serán desarrollados, pulidos y ampliados por los planificadores de Turismo en Argentina y América.

En 1968, luego del asesoramiento de la OEA el equipo interdisciplinario constituido en Equipo Asesor de Planes y Proyectos de la Dirección Nacional de Turismo, publica el Primer Documento de Trabajo, a modo de base para la planificación del desarrollo turístico del país”. En dicho documento: “...se definieron y detectaron los elementos a los que se denomina por primera vez atractivos turísticos...que son los que luego seguirá y desarrollará en México, CICATUR (...).

Hacia 1973/74, este equipo se disuelve luego de 7 años de trabajo y parte de sus técnicos pasan a integrar el Centro Interamericano de Capacitación Turística, constituido por un acuerdo suscrito entre la Secretaría General de la OEA y el Gobierno de México el 8 de marzo de 1973. El objetivo del Centro consistía en brindar asesoramiento y capacitación en materia de planificación y desarrollo del turismo a nivel interamericano, tarea que desarrollaba en su sede central de México y en sus dos subsedes de Barbados y Argentina.

Por otra parte, y como señala Gemelli (1986), al disolverse el equipo de trabajo, toda esa (...) corriente de opinión técnica se expandió en las Direcciones Provinciales de Turismo produciendo la incorporación de profesionales que se fueron especializando a través de la función pública y adoptando los criterios y metodologías promovidos desde la Dirección Nacional de Turismo. Este

creciente interés en el desarrollo planificado del turismo, lleva a las provincias a solicitar asistencia técnica al Consejo Federal de Inversiones (CFI), para realizar planes de desarrollo turístico en este mismo período.

El Consejo Federal de Inversiones... creado en 1959 mediante tratado interprovincial destinado a prestar asistencia técnica a las provincias en varios planos referidos a la promoción del desarrollo, entre 1967 y 1973 realiza 11 planes de desarrollo turístico global para las provincias.

Los años correspondientes a la 3ª presidencia peronista (1973-1975) no van a cambiar el sentido asumido por el turismo como estrategia de política económica; por el contrario, el mismo será profundizado con algunos contenidos de carácter social pero sin cambios substanciales en su concepción epistémica. Lo notable es que, el Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977 fue anticipatorio en el enfoque estratégico a pesar de sus resabios economicistas y normativos (Bernaza, 2006) además y para la época, segunda mitad del siglo XX, fue el último intento de reflejar a nivel institucional una voluntad política respecto de un modelo de país. Al respecto, el Plan “*tenía posiciones más cuestionadoras del orden económico y social capitalista*” Sidicaro (2002).

Dicho plan fue de carácter integral y aunque sustentado en las teorías cepalinas del desarrollo, se orientó, a partir de un proyecto político explícito hacia la distribución de la riqueza. Este proyecto optó por la intervención estatal para el fortalecimiento del mercado interno, el incremento salarial, el impulso de la producción y la apertura de mercados alternativos (Bernaza, 2006).

El recorrido histórico de ésta última fase (1958-1975), permite observar que la alternancia entre gobiernos de facto y democráticos o semidemocráticos, fue el resultado de alianzas y tensiones entre sectores predominantes que, invadiendo alternativamente al Estado, no pudieron consolidar un proyecto hegemónico.

En materia de turismo, quedó clara su reubicación en la agenda del Estado como herramienta de política económica; una estrategia -alternativa- para el financiamiento de un cierto desarrollo industrial, que el “*Rodrigazo*” quebró en 1975. Amén de ello, el *modelo de desarrollo turístico* concebido en los Organismos Internacionales desembarcó en Argentina y se instituyó, como matriz conceptual de la política turística y su planificación.

Por otra parte, esta corriente técnica de opinión causó un fuerte impacto en los modelos pedagógicos de los sistemas de educación superior en turismo (no debe olvidarse que las currículas de educación, definen el *saber legítimo* que habilita para competir en un determinado mercado y obtener de él los beneficios que “*promete*” el graduarse e investirse de un perfil profesional) e impuso, como capital cultural básico: *conocer a la perfección los procesos técnicos de planificación para desarrollar el turismo*. Esto produjo un sujeto pedagógico unidimensional, un *intelectual técnico* especializado en utilizar y difundir un saber afirmado en el empirismo abstracto “*sin connotaciones*” históricas y menos ideológicas. Este tipo de conocimiento, generó un obstáculo epistemológico que impedía la comprensión *crítica*³² de los procesos de desarrollo turístico porque, entendía las luchas de poder entre los diferentes actores del sector, como desequilibrios a corregir.

³² Por pensamiento crítico, hacemos alusión a aquella forma de pensar el mundo y pensarse a sí mismo que asume la diferencia entre la complejidad del mundo y los discursos complicados acerca del mundo. El pensamiento crítico no es un pensamiento opositor, sino una forma de abordar la realidad donde el sujeto pensante intenta pensar lo que hace y saber lo que piensa.

Esta línea de pensamiento aún no es un campo³³ específico, porque no existe una autonomía relativa sobre el mismo, ni un sujeto que monopolice el saber sobre su dinámica. Hay una constante interferencia de saberes instituidos que pugnan por fijar los límites del *desarrollo turístico*, como campo del saber y del hacer pero aún, se está lejos de lograrlo. Lo que si se ha formalizado es una trama de relaciones objetivas entre diferentes posiciones profesionales y académicas, donde se percibe una *pre-definición* de lo que está en juego y de cuales son los capitales necesarios para luchar por el poder, la autoridad y el acceso a los beneficios específicos que están en juego que, en el caso del turismo son: “*autoridad y reconocimiento por detentar una posición consagrada, como perito en planificación y desarrollo del turismo*”, vía regia hacia el beneficio más buscado y esperado: “*invertir la categoría de experto (consultor) en la materia*”, con la consecuente recompensa simbólica y económica que representa el haber triunfado en la lucha por detentar el saber-hacer, la verdad y el poder.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Una política sectorial surge cuando existe conciencia y reconocimiento de su importancia estratégica para un proyecto político y un modo de desarrollo. Esto es lo que plantea la ponencia para analizar la dimensión política del desarrollo turístico en Argentina entre 1934-1975.

Es claro que en Argentina, el turismo fue estructurado para cumplir diferentes funciones como política de Estado según la lógica, posibilidades e intereses del gobierno vigente y que dicho sector, no estuvo exento de padecer los avatares de los conflictos socio-económicos y políticos de la época.

Así y en perspectiva de largo plazo se puede formular en términos hipotéticos por cierto, que el turismo como política de Estado en Argentina, cumplió tres funciones genéricas esenciales:

1. Viabilizar las condiciones para el proceso de acumulación.
2. Contribuir con el orden social.
3. Obtener apoyo político.

Estas funciones no se dieron por separado, sino que cada gobierno las desplegó pero, con magnitudes e intensidades diferentes, a saber:

- En su proceso de emergencia, el turismo fue un factor de modernización, de transformación de un país nacido rural en una nación urbana al estilo Europeo.
- Para el peronismo, el turismo fue especialmente pero no estrictamente una política social con la clara intención de perfilar una nueva subjetividad.
- A partir del desarrollismo, el turismo se configuró en una herramienta -subalterna- para el crecimiento económico.

En base a lo dicho, se puede inferir que la política turística argentina no ha sido errática ni dispersa sino consecuente con las coyunturas y crisis propias de cada gobierno y de cada régimen político del siglo XX. En tal sentido, observamos un proceso de emergencia del turismo como cuestión de agenda política del Estado. Un proceso donde, el peronismo clásico lo instituye definitivamente como objeto de política y planificación pública y, una etapa donde, la influencia del contexto internacional y las políticas desarrollistas argentinas fijan definitivamente al turismo, como una estrategia “*despolitizada*” para el desarrollo económico.

³³ Se alude al constructor teórico propio de la Sociología de Pierre Bourdieu.

Generalmente, en la literatura especializada tiende a prevalecer el corto plazo en el análisis de los procesos de desarrollo del turismo. Este trabajo contrasta con dicha tendencia porque plantea una perspectiva histórica de largo plazo en el análisis del turismo y lo entiende como sumergido en la densidad de relaciones sociales y compromisos institucionalizados de manera que sus resultados no dependen sólo de la perfección de la competencia de un conjunto de mercados, sino de la viabilidad de una arquitectura institucional. Además, la política turística no es reflejo de un principio de racionalidad ni expresión del interés general, sino de un conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. Es decir, programas sectoriales y acciones concretas que emanan de las instituciones de gobierno, como resultado de la interacción entre sociedad política y sociedad civil. A su vez, dicha interacción es el procedimiento que ubica al turismo en el espacio de lo político, en el ámbito de las relaciones de poder donde se gesta un orden social y se instituyen los problemas de la agenda pública consubstanciales a la gobernabilidad del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- . ATTALI, J. y otros (1980), *El mito del desarrollo*, Editorial Kairos, Barcelona.
- . BERNAZA, C (2006) “*La planificación gubernamental en Argentina*”, FLACSO, sede académica Argentina.
- . BASUALDO, E. (2001), *Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes – FLACSO, Bs.As.
- . BOURDIEU, P., “*Campo del poder y campo intelectual*”, Folios, Bs.As., 1983.
- . BOLLERA, R. (1989), *La Teoría de la Regulación: un análisis crítico*, Ediciones Humanitas, Bs.As.
- . CAPANEGRA, C (2002) *El comportamiento de las organizaciones en los procesos sociales, estudio de caso: El Touring Club Argentino, orientador intelectual del turismo como cuestión de Estado 1907 1943*, en V Jornadas Nacionales de Investigación Acción en Turismo, UNMDP.
- . CAVAROZZI, M., “*Autoritarismo y democracia 1955 1996*”, Ariel, Bs.As., 1997.
- . CONADE, & CONASE, “*Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad*”, CONADE/CONASE, Bs. As., 1971.
- . DE KADT, E. (1991), *Turismo: ¿pasaporte al desarrollo?*, Ediciones Endimión, Madrid.
- . DIRECCIÓN NACIONAL DE TURISMO, “*Bases para la planificación del desarrollo del turismo Nacional*”, DNT, Bs. As., 1968.
- . ESTEVE SECALL, R. “*Turismo: democratización o imperialismo*”, Universidad de Málaga, Málaga, 1983.
- . FERRER, A., “*Crisis y alternativas de la política económica argentina*”, FCE, Bs.As., 1977.
- . GEMELLI, A., “*Antecedentes de la Planificación Turística en la Argentina*”, CFI, Bs.As., 1986.
- . GRACIARENA, J., & Franco R., “*Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*” CIS, Madrid, 1981.
- . HOBBSAWM, E., “*Historia del siglo XX*”, Critica, Bs. As., 1998.
- . JURDAO, F., “*Los mitos del turismo*”, Endymion, Madrid, 1992.
- . LEIS, H. R., “*Intelectuales y Política (1966 1973)*”, CEAL, Bs.As., 1991.
- . MASSOTA, C. “*Paisajes en las primeras postales argentinas del siglo XX*”, La marca editora, Bs. As. 2007.
- . MOLINA, S. & Rodríguez, S., “*Planificación Integral del Turismo*”, Trillas, México, 1991.
- . O’DONNELL, G., “*El Estado Burocrático Autoritario*”, GEL, Bs.As., 1982.
- . O’DONNELL, G., “*Modernización y Autoritarismo*”, Paidós, Bs.As., 1972.
- . OSPITAL, M. (2005) *Turismo y territorio nacional en Argentina. Actores sociales y políticas públicas, 1920-1940*, en Revista EIAL 6(2) [edición digital <http://www.tau.ac.il/eial/current/ospital.html>, sin números de página]
- . PIGLIA, M (2008) *La incidencia del Touring Club Argentino y del Automóvil Club Argentino en la construcción del turismo como cuestión pública 1918-1929*, en Revista Estudios y Perspectivas en Turismo v. 17 N° 1, Enero-Marzo, versión on line.
- . PODER EJECUTIVO NACIONAL, “*Plan trienal para la reconstrucción y liberación nacional*”, PEN, Bs. As., 1973.
- . QUIROGA, H., “*Estado, crisis económica y poder militar*”, CEAL, Bs. As. 1985.
- . RAPOPORT, M. (2000), “*Historia Económica, política y Social de la Argentina (1880-2000)*”, Ediciones Macchi, Bs.As.
- . RODRÍGUEZ BUSTAMANTE, N., *Los Intelectuales Argentinos y su Sociedad*”, De. Libera, Bs.As., 1967.
- . SIDICARO, R. (2002) *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955; 1973-1976; 1989-1999*, Siglo XXI, Bs.As.
- . SIGAL, S., “*Intelectuales y poder en la década del sesenta*”, Puntosur, Bs.As., 1991.