

# **La Política Turística Argentina del Siglo XX Emergencia e institucionalización del turismo como Política y Planificación pública 1930-2001.**

César Alejandro Capanegra.

Cita:

César Alejandro Capanegra (2007). *La Política Turística Argentina del Siglo XX Emergencia e institucionalización del turismo como Política y Planificación pública 1930-2001*. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/219>

**La Política Turística Argentina del Siglo XX**  
*Emergencia e institucionalización del turismo como Política y*  
*Planificación pública 1930-2001*

Autor: Prof. César Alejandro Capanegra<sup>1</sup>

Introducción

Es innegable que el turismo es objeto de política pública por los beneficios económicos, sociales, políticos y culturales que reporta. Hoy por hoy, es redundante argumentar en ese sentido; así es entonces que, el objetivo del este artículo es ofrecer una visión compendiada, de los significados y funciones asignadas al turismo como estrategia de política y planificación pública, en cada uno de los modos de desarrollo que tuvieron lugar en Argentina durante el siglo XX especialmente, desde el quiebre del modelo agroexportador y consenso liberal y hasta la crisis del 2001.

Es sabido que la economía argentina ha atravesado por etapas de integración al mercado mundial y que los años '30 marcan una divisoria de aguas entre dos procesos de acumulación capitalista. Por cierto que la dirección de esta secuencia no es privativa de la Argentina, otros países de América Latina la comparten pero, esta equivalencia pierde su capacidad de generalización cuando se buscan los aspectos institucionales de los procesos de acumulación. En este caso y sabiendo que no existe una constitución de lo económico (y menos de lo turístico) en un vacío social, político y cultural, la similitud entre procesos que se dan contemporáneamente en diversas sociedades no debe opacar la especificidad irrepetible configurada por el caso nacional.

El texto presentado, se propone una nueva visión del proceso de institucionalización del turismo como política pública basada en la utilización (en sentido amplio) de los conceptos de la llamada *Teoría de la Regulación*. La teoría analiza *modos de desarrollo* de una determinada formación social, en términos de regularidades económicas que constituyen un *régimen de acumulación* integrando al análisis, las formas institucionales que juegan el papel de un *modo de regulación* y que cambian en el tiempo y espacio territorial, constituyendo el escenario donde interactúan los actores sociales. Esta perspectiva es combinada con la concepción formulada por Bourdieu denominada: *Estructuralismo Genético*. Propuesta epistemológica que permite superar la dualidad objetivismo-subjetivismo. Por estructuralismo se entiende aquella explicación según la cual existen en el mundo estructuras objetivas independientes de la voluntad de los agentes. En el pensamiento de Bourdieu, estas estructuras se denominan campos donde se ponen en juego diferentes tipos de capitales y las estrategias de los actores, que Bourdieu denomina *habitus*. Este párrafo sirve a los fines de poner al lector en autos sobre la perspectiva analítica utilizada para comprender y explicar el proceso cuasi secular, de institucionalización del turismo en argentina. Su desarrollo es materia de otro texto.

---

<sup>1</sup> Sociólogo, Profesor e Investigador UBA, Coordinador del Programa de investigación en “Turismo y Sociedad, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Secretario Académico del Centro de Estudios en Economía y Gestión del Turismo, FCE, UBA. Profesor de Política Turística, Maestría en Desarrollo Turístico Sustentable, UNMDP. Profesor invitado Universidad de Alicante, España. Campo de trabajo: Desarrollo del turismo, causas, procesos y consecuencias. Mail: [pritus@econ.uba.ar](mailto:pritus@econ.uba.ar)

### El modelo agro exportador (1880-1930)

El turismo como preocupación pública, como problemática de agenda política irrumpió en el primer tercio del siglo XX a través, de la convergencia de dispositivos discursivos propios de la higiene pública y de la política económica. Es así que, en el marco de la llamada "cuestión social argentina" (que en términos amplios comprendió el período 1870-1943), se promovieron decisiones públicas que regularon el descanso de la población sea éste: diario, semanal y anual. Así, el "tiempo libre", abordado desde lo político-económico y desde lo médico-sanitarista obtiene el marco de legitimidad para ser una preocupación de gobierno y por ley (11.729), se instituyen por primera vez las *vacaciones anuales obligatorias pagas* en 1934.

La cuestión social, es uno de los pilares donde se asienta el proceso de emergencia del turismo como política pública en argentina. La otra base de dicho proceso, radica en el accionar de ciertos actores sociales -individuales y colectivos- que solicitaron al Estado en diferentes oportunidades, su intervención en materia de turismo por los beneficios que el mismo reporta insistiendo por ejemplo, en la creación de un organismo oficial de turismo que tuvo lugar por primera vez en 1938. Cabe mencionar como notables antecedentes: 1- proyecto de creación del Dpto. Nacional de Turismo presentado por el diputado de la Provincia de Buenos Aires Rufino Inda en 1935; 2- en ese mismo año, los diputados Bustillo y Padrós proyectaron la creación de la Dirección Nacional de Turismo y Parques Nacionales y 3- el proyecto de 1938 del diputado Eyto proponiendo la creación de una Dirección Nacional de Turismo. Además, está el accionar concreto del Touring Club y el Automóvil Club Argentino, quienes se posicionaron como orientadores intelectuales del turismo como cuestión de Estado, tendiendo amplias y profundas influencias. Estas acciones, como por ejemplo la organización, durante los meses de Febrero y marzo de 1928, del Primer Congreso Sudamericano de Turismo<sup>2</sup> en Buenos Aires que contó con el auspicio y financiamiento parcial del Estado, se dieron en el marco del agotamiento del modelo agroexportador y la crisis del '30. Asimismo se destaca que, en las primeras etapas de este proceso, le cupo un papel destacado al ferrocarril.

El turismo se va ubicando como problemática de agenda política, como concepto que enuncia un fenómeno creciente pero también, como especificidad que reclamará actuar políticamente sobre sus prácticas y experiencias. Esta toma positiva de posición del Estado respecto del turismo, es un acto de poder político que perfila un campo del "*saber y del hacer*" en lo que hace a su desarrollo, ordena los conocimientos y clasifica las prácticas posibilitando que dicho campo, sobreviva más allá de sus condiciones de emergencia, no sin mutaciones posteriores.

La década del '30 registró transformaciones radicales en el territorio nacional tanto, en la dimensión material como en las representaciones sociales desde las que se lo interpretó. Se ponía en cuestión, un esquema espacial que había caracterizado el ciclo del crecimiento hacia afuera. Alejandro Bunge, que no era un crítico del modelo agroexportador en sí, sostenía que debía aceptarse que el ciclo 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 de la cuestión territorial en la década del treinta, donde el Estado tendría un rol primordial. En este sentido la década en cuestión, se presenta como un período de modernización radical del país y de su territorio liderado por el Estado y como una etapa de homogenización en clave urbana, de hábitos sociales a escala nacional.

Todo esto no fue sencillo y por sobre todo, no estuvo exento de paradojas; es preciso contemplar que las relaciones entre transformaciones efectivas y sus representaciones son

---

<sup>2</sup> Organizado por el Touring Club Argentino.

complejas, dinámicas y con lógicas propias. Sustitución de importaciones en la economía y sustitución de importaciones en la cultura, tal fue el estado de ánimo de los '30.

La idea de "crear mercado", apuntaba a la radicalización de una modernización territorial desarrollada por el Estado y 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 y en este sentido, el turismo cumplió un doble propósito, como función productiva para crear mercado y urbanizar y como función de ocio, como "válvula" de escape a las tensiones sociopolíticas de la época. 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 sectoriales posibilitaron un notable crecimiento de su práctica, especialmente en Mar del Plata y Córdoba.

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". Ésta campaña, ha sido funcional a la subyacente función política y civilizadora que el Estado le asignó: *desprovincializar a los habitantes del interior*, para borrar los rastros de regionalismos y *argentinar a los porteños*. Este doble movimiento comprendía también, montar y consolidar una identidad nacional.

El turismo fue un eficaz instrumento de modernización, contribuyó con la transformación de la 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 transformaciones legislativas en materia de tiempo libre y que mencionamos más arriba, favorecieron su desarrollo y objetivación como política pública. En este sentido, varias acciones se llevaron a cabo a modo de ejemplo pueden citarse: pavimentación de la ruta 2º inaugurada en 1938 un hito en el proceso de expansión del turismo y ampliación de la red caminera; las políticas de equipamiento urbano para el desarrollo del turismo como por ejemplo las emprendidas por la ciudad de Mar del Plata. También, la sanción de la ley 12.699/39, primera ley de fomento turístico de la Argentina que, faculta a la Dirección General de Arquitectura a otorgar créditos para la construcción de hoteles y su amoblamiento en La Rioja, Catamarca, San Luís y Santiago del Estero. Del mismo modo, no puede dejar de mencionarse la creación por Ley 12.103 de 1934, de la Dirección General de Parques Nacionales dentro del Ministerio de Agricultura. Este organismo aún dentro del Ministerio de Agricultura, gozaba de una amplia autonomía; administraba parques o reservas nacionales, definidos como porciones del territorio de la Nación, que por su extraordinaria belleza o en razón de algún interés científico determinado, fueran dignas de ser conservadas para uso y goce de la población.

La característica central del programa, tal como fue diseñado por Bustillo, no respondió tanto al concepto conservacionista de reservas naturales, como al intento de construcción de grandes enclaves modernizadores, relacionando el turismo con la pavimentación, el transporte, la hotelería, pero también con la transformación de hábitat rural y con nuevos emprendimientos económicos. "Conocer la Patria es un deber" era el lema que se imponía desde el organismo dirigido por Exequiel Bustillo.

El trazado del camino, la construcción del hotel y la llegada del turista eran vistos como una avanzada en la nacionalización de fronteras y puesta en práctica de la soberanía nacional. Los Parques Nacionales quedarían marcados por ese origen y buena parte de los 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 Parques Nacionales al Nahuel Huapi y zona de influencia supero notablemente, los esfuerzos destinados al Iguazú,

ya que se juzgaba que el potencial económico del Sur era mayor que el de la selva tropical y permitiría competir con el turismo desarrollado de Europa.

Ello comenzó en 1934, cuando se completó la línea de ferrocarril que lo unía Bariloche con Buenos Aires. La arquitectura, encargada por Ezequiel Bustillo a su hermano Alejandro, jugó un papel destacado en la transformación del área. Tal arquitectura, 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 Tirolo. Esta vasta operación 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 Bs.As., apostaba a la ampliación del turismo masivo; sin embargo, estas posiciones (una nacionalista y otra cosmopolita) 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.

En la década infame, el turismo es entendido como factor de cultura, progreso y como una industria de significativo porvenir cuyos modelos a imitar en cuanto a su organización, fueron Suiza, Francia e Italia. En este sentido, el primer tercio del siglo XX será testigo de la configuración de dos modelos de desarrollo turístico cardinales para el país; uno, puede provisionalmente denominárselo *espontáneo*, eufemismo que da cuenta de una mayor presencia de actores de la sociedad civil en la dirección del proceso y un accionar magro o reactivo del Estado. Otro, donde es el propio Estado el que impulsa el desarrollo de destinos y del turismo en sí como estrategia de crecimiento, en diversidad de planes y/o proyectos.

Estos modelos, conviven a lo largo del siglo XX en los distintos modos de acumulación que experimentó argentina y serán a la vez, *magma* y objeto de las políticas públicas en la materia. Ambos, se gestaron al compás de la paradójica y ya señalada modernización del país y fueron atravesados por las lógicas de los procesos económicos, políticos y socioculturales nacionales e internacionales constituyendo dos estilos contrapuestos para desarrollar el turismo en argentina.

Por otra parte pero, acorde con lo que se está tratando, se destaca que: entre 1930 y 1943 en Argentina se crean proporcionalmente la mayor cantidad de organismos oficiales específicos del sector; esto evidencia, la creciente y constante presencia del turismo como cuestión de agenda política en argentina. Asimismo, comienzan las primeras prácticas de turismo obrero/social sea, por iniciativa de la sociedad civil como las desarrolladas por el Touring Club Argentino o bien, las llevadas a cabo por el gobierno de Manuel Fresco en la Pcia. de Bs.As. que años después masificará el peronismo.

Este rol que le fuera asignado al turismo, como modernizador de la argentina a la usanza europea, permite ensayar la idea –especulativa por cierto- que el turismo como estrategia política en el primer tercio del siglo XX simbolizó, ilustró, complementó el proyecto sarmientino

de erradicación de la *barbarie* más allá claro está, de la ulterior crisis del modelo de modernización territorial planteado y que, siendo Sarmiento presidente de la Nación (1868-1874) proyectara para la zona de Junín, Provincia de Buenos Aires, el aprovechamiento recreativo de sus lagunas<sup>3</sup>.

### 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 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"*<sup>4</sup> J.D. Perón, 1945.

El peronismo intentó crear –y de hecho lo hizo– un vínculo sólido entre el régimen y sus seguidores; una nueva dignidad y el 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 popular la representación de una edad de oro es decir, un recuerdo que no sólo evocaba una época de buen gobierno sino también, un clima de fiesta donde las clases populares conocieron un magro consumismo, un acceso fácil a diversiones y mayor tiempo libre pues se hizo del veraneo un derecho.

La política turística peronista era ambiciosa, brindaba como alternativa a los circuitos comerciales paquetes de vacaciones a precios controlados. Es una política que explícitamente figura en la planificación quinquenal del gobierno, 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 desde descuentos en tarifas de transporte, hasta la organización del turismo popular y/o social administrado por el Estado, los Sindicatos y la Fundación Eva Perón.

El gobierno peronista reconoció la importancia de una activa ingerencia del Estado en la esfera del tiempo libre y especialmente a través de las políticas de fomento al turismo y por 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 hasta en su intimidad y 3) Ampliar su consenso político. Tres 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"<sup>5</sup>. 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.

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. Se apuntó la mira a los dos centros más consagrados: Mar del Plata y Córdoba. Los primeros pasos llegaron de la mano de las consignas claves de los inicios del peronismo: 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

---

<sup>3</sup> Esto nos indica e induce a pensar al turismo, desde la función pública, mucho más atrás de 100 años en nuestra historia es decir, tendríamos acciones concretas de uso territorial para turismo & recreación más que seculares pero, ello es materia de otro texto que no desarrollaremos ahora.

<sup>4</sup> Ciria, A. "Política y Cultura Popular: La Argentina Peronista 1946-1955, Ediciones de la Flor, Bs.As., 1983 Pág. 118.

<sup>5</sup> Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, "El Turismo en el II Plan Quinquenal", Bs.As. 1952.

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 la caída del peronismo.

Las formas de prestaciones de servicios implementadas fueron: la construcción de complejos vacacionales (los más importantes los de Chapadmalal 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: *"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 en país en la inmediata posguerra"*<sup>6</sup>

¿Qué papel jugó el turismo durante los primeros gobiernos peronistas?

El proceso que esquemáticamente se ha reconstruido dice algo. Un aspecto, alude al hecho que el gobierno peronista no fundó nuevos centros turísticos alternativos para las clases medias o trabajadoras; por el contrario, la intención fue adoptar y transformar lo existente imprimiéndole su propio sello y ello entraña de forma *sui generis*, una disputa social por el uso de un mismo espacio de ocio que, como en el caso de Mar del Plata, notablemente se segmenta. Otro aspecto importante, fue crear en los sectores populares la expectativa del placer que no sólo se remitía a los *ceñidos* diez días de vacaciones sino, a la ilusión y esperanza en la anhelada movilidad social.

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.

El turismo fue al mismo tiempo, política social que democratizó las vacaciones y dispositivo de poder, de disciplinamiento, porque fue funcional para lograr consenso político y asegurar el orden social.

### Conflictos sociales, disciplinamiento y democracia (1955-2001)

En este contexto se despliegan dos fenómenos que se interrelacionan: la internacionalización del turismo y la planificación de políticas públicas. Respecto del turismo, podemos decir que su desarrollo a partir de la II posguerra no es un fenómeno espontáneo ni se produce desordenadamente; es el resultado de una voluntad, de una intencionalidad política impulsada por un dispositivo de promoción que recibe apoyo de las más altas instituciones económicas internacionales (FMI; Banco Mundial; Banco Interamericano de Desarrollo; Organización Mundial del Turismo; OCDE; WTTC y OEA entre otras) por lo que representan los flujos turísticos internacionales en materia de ingresos / egresos por comercio exterior. Los países más beneficiados son los desarrollados por la inserción que éstos tienen, en el mercado del comercio internacional.

Ahora bien, a partir de los años '60 surgió la idea de que el turismo y especialmente el internacional, podía y debía beneficiar a los países "subdesarrollados": el argumento era que, la

---

<sup>6</sup> 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.

Llegada de numerosos turistas extranjeros aportaría las divisas (e inversiones) necesarias para reducir el déficit estructural de su balanza de pagos y por efecto derrame, mitigaría la pobreza. Esto quedo 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"<sup>7</sup> Por otra parte, no pueden dejar de mencionarse las recomendaciones turísticas escritas por Kurt Krapf en 1962<sup>8</sup> 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 implantará, a partir de la narrativa mística del desarrollo turístico español, como la matriz conceptual dominante en materia de política y planificación turística.

Es importante destacar que el planteo mencionado, hace del turismo internacional un hecho económico relevante para las naciones *subdesarrolladas, en vías de o periféricas* porque, el interés fundamental está en los beneficios que supuestamente produce dicha actividad en la balanza de pagos a través del famoso efecto multiplicador. Este abordaje, asimila al turismo con las 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 se cimentó como el factor explicativo del crecimiento-desarrollo del turismo en los países "subdesarrollados" impregnando a dicho proceso, de ese carácter coyuntural y espontáneo que se le adjudica a la relación entre oferta y demanda.

Esta concepción (neoclásica) conlleva obstáculos epistemológicos que, imposibilitan analizar las ideologías y las luchas por el poder que tienen lugar en el proceso de desarrollo turístico. Recíprocamente, la Teoría General de los Sistemas (TGS), aplicada a interpretar y explicar la dinámica del turismo, reforzó dicho obstáculo epistemológico e hizo del análisis del desarrollo turístico un proceso homeostático y coyuntural, acorde con la visión económica neoclásica. De ésta forma, se priva al turismo de su dimensión histórica y los conflictos y las luchas por el poder que lo atraviesan no son analizados como tales sino, como desequilibrios circunstanciales.

Esta visión del turismo, germinó en el seno pensamiento económico neoclásico y se mixturo con la teoría sistémica, desembocando en una suerte de paradigma interpretativo y explicativo de las estructuras y procesos propios del turismo. La difusión de la misma estuvo a cargo de intelectuales de organismos internacionales de asistencia técnica, preocupados por la lucha contra la pobreza en las sociedades del Tercer Mundo, en este punto es importante citar palabras de José Ignacio Estévez, experto en Turismo de la UNESCO y de la Junta del Acuerdo de Cartagena: "*El objetivo de la ayuda y de la cooperación no es el de obtener la igualdad absoluta (el subrayado es nuestro) sino el de acortar distancias, el de permitir (ídem) a los países más pobres entrar en la era industrial y tecnológica que les facilite su desarrollo económico y social y una igualdad de oportunidades en un mundo menos desigual*" y sigue más adelante respecto de la cooperación técnica: "*Sus principales causas son los vínculos históricos existentes entre los países, las obligaciones contraídas con antiguos territorios, el apoyo a determinados regímenes políticos, etc....*"<sup>9</sup>. En esta instancia, turismo y planificación se co-fundieron en un cuerpo doctrinario universal de neto corte técnico que se expandió a través de los sistemas de ayuda internacional. Esta concepción, fue fertilizada por el tecnocratismo

---

<sup>7</sup> ONU, (1963) "Recomendaciones sobre Turismo y Viajes Internacionales", Conferencia de Roma.

<sup>8</sup> BIRF (1962) "El desarrollo económico en España", Oficina de Coordinación y Programación Económica, Madrid.

<sup>9</sup> V Asamblea Hispano-Luso-Americana-Filipina de Turismo, (1969) Tema IV "Esquema de estudio sobre cooperación internacional e integración turística", Bs.As.



creciente e imperante en el mundo y la ideología del desarrollismo, reinante en los países no industrializados por acción de la política exterior norteamericana durante la guerra fría.

Esta cosmovisión, absorbida por la singularidad de los procesos políticos, sociales y económicos desencadenados en Argentina durante 1955-2001, se manifestó dando un significado y sentido particular a la última fase del proceso de institucionalización del turismo, como política y planificación pública.

El turismo fue concebido como la *magia del siglo XX*<sup>10</sup> y gracias al planeamiento, como herramienta que "garantizaba" eficiencia "neutralidad y racionalidad" para tomar decisiones, se configuró una intelectualidad supuestamente a-política pero, especialista en la materia que marcó una profunda y perenne tendencia tecnocrática. Ésta, se afincó y expandió a través del Centro Interamericano de Capacitación Turística dependiente de la OEA (CICATUR) y también en diversas Universidades del Continente Americano. Esta directriz, se ahondo a partir de la década del '60 cuando ingresan al sector turismo grandes empresas multinacionales, activas en diferentes esferas económicas, que buscaban nuevas posibilidades y escenarios para invertir sus capitales de manera productiva. La introducción en el sector turismo de los procesos de gestión administrativa a gran escala y las técnicas de marketing utilizadas por estas empresas, provocaron una mutación notable que dio origen a la noción de producto turístico y a una planificación estandarizada de los mismos. En este sentido, el desarrollo del turismo enmarcado por el pensamiento económico neoclásico, como un constante ajuste entre oferta y demanda atravesado por procesos de planificación administrativa y comercial de gran escala, se "*filtra*" de todo contenido ideológico y se ajusta, como estrategia de política pública, a cualquier régimen político.

#### A modo de Conclusión

Una política sectorial surge, cuando existe conciencia y reconocimiento de su importancia estratégica para un modo de desarrollo. Esto, es lo que sucedió con el turismo en Argentina, más o menos desde 1930 y marca a las claras que, dicha actividad no está exenta de las luchas y armonías de los procesos socio-políticos.

Argentina tuvo tres modos de desarrollo: el agroexportador, la industrialización por sustitución de importaciones y el de ajuste neoliberal. En cada uno de ellos, el turismo fue concebido para cumplir diferentes funciones como política pública, según la lógica y fines del régimen político en vigor. En tal sentido, el turismo fue: dispositivo de civilización, urbanización y modernización; se lo impulsó como política social, artilugio de control popular, promotor y difusor de los logros del peronismo y finalmente, promovido discursivamente como factor de desarrollo pero, implementado como estrategia de ganancia de aquellos actores dominantes en el negocio. A su vez, su institucionalización se ordena a partir de dos modelos de desarrollo coincidentes en tiempo pero contrarios en la modalidad. Uno emerge desde la sociedad civil y busca la legitimación del Estado solicitándole que asuma posiciones al respecto. El otro, es directamente impulsado por el Estado en un acto deliberado de poder por implantar procesos de cambio social. Ambos modelos se van a perpetuar (con las mutaciones "necesarias") en cada modo de desarrollo de argentina y estarán signados por las urgencias y bases ideológicas de cada régimen político en vigencia. Así el turismo como política pública, cumplirá tres funciones genéricas esenciales: **a-** viabilizar las condiciones para el proceso de acumulación; **b-** contribuir con el orden social y **c-** obtener apoyo político. Por lo tanto se puede inferir que, la política turística argentina no ha sido errática ni dispersa sino, consecuente con las coyunturas

---

<sup>10</sup> Se alude al título del libro escrito por Juan Román Silveyra, funcionario del sector turismo en argentina entre 1963-65.

(y crisis) propias de cada régimen político en cada uno de los modos de desarrollo argentinos del siglo XX.

Por otra parte, la relación política-planificación pública que se fuera cimentando a partir del arribo del desarrollismo a la Argentina, perfiló una corriente *técnica* de opinión que trazó los contornos del desarrollo turístico como un *proto-campo* del saber y del hacer.

En ésta corriente de opinión se combinaron principios epistemológicos de economía neoclásica, especialmente los referidos a los ajustes coyunturales entre oferta y demanda y la teoría subjetiva del valor; la teoría general de los sistemas que plantea al turismo, como conjunto de unidades entre las cuales se establecen relaciones en las que prima el principio de homeostasis y de teleología y la concepción política de la modernización que, apoyada teóricamente en el funcionalismo parsoniano se expresó, primero en la ideología del desarrollismo, luego en la modernización autoritaria y más tempranamente en la importación a-critica de modelos de desarrollo local.

Esta cosmovisión, se enlazó y reforzó a la expansión de la planificación del desarrollo en América Latina vía las ideas y modelos de la *Alianza para el Progreso*. En este punto, es clave recordar que la diferencia más notoria entre países desarrollados y subdesarrollados, en cuanto a las razones de por qué y cómo se implementó la planificación del desarrollo, estriba en que los primeros adoptaron la planificación con el objeto de ordenar y recomponer su modelo de desarrollo; en tanto los segundos, lo hicieron más urgidos por definir un sentido de desarrollo y ubicarse en el concierto socioeconómico y político mundial. Por consiguiente, en las naciones desarrolladas la planificación se identifica con una preocupación administrativa mientras que, en las subdesarrolladas la planificación está atravesada por la dinámica política y cumple en la medida de lo posible, un propósito triple:

1. Obra como un *medio de síntesis ideológica* que articula valores, creencias e ideas plasmadas en objetivos y metas de crecimiento.
2. Se constituye en un *medio de legitimación* formal de un proyecto socioeconómico y político.
3. Opera como un *medio de reforma administrativa* para tecnocratizar al Estado, en pos del modelo de acumulación establecido.

Esta triple dimensión es de vital importancia, porque la planificación en Argentina y en América Latina ha sido (y podemos decir que es), no sólo un instrumento de administración sino y sobre todo, una acción de política pública para implantar o consolidar un proyecto nacional. Lo absurdo, es que la *intelligentzia* técnica (no la política) en materia de turismo, la presenta utiliza y enseña como una herramienta administrativa.

Esta línea de pensamiento aún no es un campo 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 turismo, como campo del saber y del hacer pero aún, se está lejos de configurarlo como tal.

Por otra parte, esta corriente técnica de opinión, amén de difundirse por todo el país, provocó un fuerte impacto en los modelos pedagógicos de los sistemas de educación superior específica en turismo (no debe olvidarse que los currículos 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. Este tipo de conocimiento,

generó un obstáculo epistemológico que impedía la comprensión *crítica*<sup>11</sup> de los procesos de desarrollo turístico porque, postulaba a las luchas por el poder entre los diferentes actores sociales involucrados como desequilibrios a corregir, pues todos ellos se presupone, *persiguen* en última instancia el mismo *fin*. Una de las principales consecuencias de este proceso, derivó en la conformación de *intelectuales técnicos* habituados a comprender y explicar al fenómeno turístico desde una perspectiva sistémica y coyuntural, contextualizada por una narrativa histórica de acontecimientos y personajes.

Hoy por hoy, esta consecuencia se ha estancado y el turismo es mucho más plural en sus maneras de abordaje y en las reflexiones que lo intentan comprender y explicar. No obstante, aún se percibe lo que podemos denominar: *efecto de histéresis*, es decir: aquel que perdura aún habiendo desaparecido las causas que lo ocasionan. Este movimiento no es inercial, es parte de la lucha por el saber, la verdad y el poder en torno al desarrollo del turismo y la formulación de políticas al respecto.

Con el auge de la globalización financiera y las potencialidades de la tecnología y las comunicaciones, 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, los resultados del desarrollo turístico 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 expresión del interés general, sino 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 se entiende a dicha interacción, como 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 integrantes de la agenda pública, consubstanciales a la gobernabilidad del Estado.

#### Referencias bibliográficas

- Rapoport, M. (2000), "Historia Económica, política y Social de la Argentina (1880-2000)", Ediciones Macchi, Bs.As.
- Boyer, R. (1989), La Teoría de la Regulación: un análisis crítico, Ediciones Humanitas, Bs.As.
- Basualdo, E. (2001), Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina, Universidad Nacional de Quilmes – FLACSO, Bs.As.
- Attali, J. y otros (1980), El mito del desarrollo, Editorial Kairos, Barcelona.
- De Kadt, E. (1991), Turismo: ¿pasaporte al desarrollo?, Ediciones Endimión, Madrid.
- O'donnell, G., "El Estado Burocrático Autoritario", GEL, Bs.As., 1982.
- O'donnell, G., "Modernización y Autoritarismo", Paidós, Bs.As., 1972.
- Ferrer, A., "Crisis y alternativas de la política económica argentina", FCE, Bs.As., 1977.
- Cavarozzi, M., "Autoritarismo y democracia 1955 1996", Ariel, Bs.As., 1997.
- Sigal, S., "Intelectuales y poder en la década del sesenta", Puntosur, Bs.As., 1991.
- Leis, H. R., "Intelectuales y Política (1966 1973)", CEAL, Bs.As., 1991.
- Rodríguez Bustamante, N., Los Intelectuales Argentinos y su Sociedad", De. Libera, Bs.As., 1967.
- Hobsbawm, E., "Historia del siglo XX", Critica, Bs. As., 1998.
- Quiroga, H., "Estado, crisis económica y poder militar", CEAL, Bs. As. 1985.

---

<sup>11</sup> 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.

- Graciarena, J., & Franco R., "*Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*" CIS, Madrid, 1981.
- Bourdieu, P., "*Campo del poder y campo intelectual*", Folios, Bs.As., 1983.
- Esteve Secall, R. "*Turismo: democratización o imperialismo*", Universidad de Málaga, Málaga, 1983.
- Gemelli, A., "*Antecedentes de la Planificación Turística en la Argentina*", CFI, Bs.As., 1986.
- Molina, S. & Rodríguez, S., "*Planificación Integral del Turismo*", Trillas, México, 1991.
- Jurdao, F., "*Los mitos del turismo*", Endymion, Madrid, 1992.
- Dirección Nacional de Turismo, "*Bases para la planificación del desarrollo del turismo Nacional*", DNT, Bs. As., 1968.
- CONADE, & CONASE, "*Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad*", CONADE/CONASE, Bs. As., 1971.
- Poder Ejecutivo Nacional, "*Plan trienal para la reconstrucción y liberación nacional*", PEN, Bs. As., 1973.