
APORTES y Transferencias



Año 10

Volumen 1

2006

Mar del Plata

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

Centro de Documentación
Instituto de Investigaciones
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar del Plata
cendocu@mdp.edu.ar
<http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/>

LA POLÍTICA TURÍSTICA EN LA ARGENTINA EN EL SIGLO XX

Ms. César Alejandro Capanegra
capanegra@arnet.com.ar

Resumen

El objetivo del presente artículo es ofrecer una visión, resumida, de las principales orientaciones del turismo como instrumento de política pública, en cada uno de los diferentes modelos de acumulación que durante el siglo XX tuvieron lugar en Argentina.

El trabajo está dividido en tres partes que se corresponden con situaciones socioeconómicas y políticas claves de Argentina y en cada una de ellas, se pasa revista al papel jugado por el turismo en cada modelo de acumulación vigente. En este sentido, hacemos un paneo general por el modelo agro-exportador, el proceso de industrialización por sustitución de exportaciones y finalmente el modelo "aperturista" o de ajuste del último tercio del siglo XX.

Palabras Claves: modelo de acumulación, política pública, turismo.

TOURISTIC POLICY IN XXTH CENTURY ARGENTINA

Abstract

The objective of the present article is to present a vision, obviously summarized, of the main orientations of tourism as an instrument of public policy, in each of the different models of accumulation that took place in Argentina during the XXth century.

The work is divided into three parts, each corresponding with the socio-economic and political key situations in Argentina and in each of them, the role of tourism in each model of accumulation is analyzed. In this sense, we have presented a general panorama of the agricultural-export model, the process of industrialization by substitution of exports and finally the "open" model or adjustment to the last third of the XXth century.

Key Words: *accumulation model - public policy - tourism*

LA POLÍTICA TURÍSTICA EN LA ARGENTINA EN EL SIGLO XX

Introducción

Es innegable que el turismo es objeto de política pública por los beneficios económicos, sociales, políticos y culturales que reporta, especialmente para los sectores dominantes.

El objetivo del presente artículo es ofrecer una visión compendiada, del papel cumplido por el turismo como estrategia / herramienta de política pública en Argentina durante el siglo XX, especialmente desde el quiebre del modelo agroexportador: 1930 - 2000.

Es sabido que la economía argentina ha atravesado por dos etapas de integración al mercado mundial y que los años de la década del 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 cada caso nacional.

El modelo agro exportador (1880-1930)

La integración de la Argentina en la economía mundial se sitúa alrededor de 1880 dando lugar al primer ciclo de acumulación basado en la explotación de la renta agraria y a una acelerada modernización que convirtió, desde la segunda mitad del siglo XIX, a una sociedad casi desértica en una nación emergente con una estratificación sociocultural compleja y con una densidad institucional que expresaba dicho proceso.

Una primera consecuencia de esa expansión, fue la sucesión de conflictos sociales que obligaron a la apertura progresiva del sistema oligárquico expresada bajo diversas formas: el triunfo electoral del partido radical en 1916, la creciente capacidad de presión del sindicalismo y del socialismo en los centros urbanos, por dar algunos ejemplos significativos.

Fueron los momentos de apogeo de la incorporación de la Argentina en la economía mundial a través de la consolidación de un perfil exportador de materias primas agrícola-

la-ganaderas complementario de los requerimientos del desarrollo industrial de las sociedades capitalistas centrales. En este proceso Argentina se transformó hasta 1930, en socio preferencial de Gran Bretaña y junto con Uruguay configuraron un caso exitoso en América Latina, de dependencia económica en las condiciones particulares de un capitalismo que emergía de la gran depresión de 1873.

Hacia mediados de 1920 esas condiciones comenzarían a cambiar, achicando los límites económicos del sistema: las exportaciones de carne a Gran Bretaña tocarían su techo en 1924 y la ocupación de la pampa, esto es, la incorporación de nuevas tierras cultivables, se interrumpiría hacia finales de la década.

El modelo se asentaba en la exportación agropecuaria y en la importación de productos industriales; la clase dominante estaba constituida por una elite que controlaba de manera monopólica la propiedad de las tierras fértiles y que, desde ese privilegio, establecía una alianza con el capital extranjero conformando un caso típico de lo que Cardoso y Faletto calificaron como, situación de dependencia con control nacional del sistema productivo, a diferencia de otros casos Latinoamericanos de "enclave".

La ideología económica dominante era el liberalismo y la especialización productiva pero, ese liberalismo no implicaba la ausencia del Estado. Por el contrario, este cumplió un rol substancial en la consolidación del modelo: ocupó el territorio, desarmó las resistencias autonomistas y unificó la legislación básica, la educación y la moneda. También intervino en la economía, a través de medidas fiscales y aduaneras promoviendo el desarrollo de infraestructura necesaria para una producción volcada al mercado mundial; asimismo, desarrolló políticas de población y contratación de empréstitos.

El Estado fue también un instrumento de intervención social porque disciplinó al mercado de trabajo y simultáneamente, se constituyó en canal de movilidad social para las clases medias, a través de su incorporación a la administración pública o educación secundaria y universitaria en manos del Estado. De esta forma, el Estado controlaba todos los mecanismos de movilidad social de la clase media urbana. Esta capacidad será decisiva para el ascenso al poder del radicalismo y para su política "clientelística" hasta 1930.

Ahora bien, el turismo comienza a configurarse como política pública paralelamente con la crisis del modelo agroexportador y el quiebre, en la mentalidad colectiva, del consenso liberal.

Desde los años de la década del 20, el turismo es impulsado dentro del país como recreación "masiva" por medios de comunicación como Crítica y el Estado le asignó

una función civilizadora de doble vía: desprovincializar a los habitantes del interior, para borrar los rastros de regionalismos y argentinizar a los porteños. Este doble movimiento tenía como fin montar y consolidar una identidad nacional de neto corte "moral".

La expansión del turismo con su doble función había comenzado durante los años de la Primera Guerra Mundial, pero el progreso más notable ocurrió en la década de los años 20 con la consolidación de las clases medias aunada a la difusión del automóvil y a ciertas políticas sectoriales en la materia, como las de la ciudad de Mar del Plata, controlada por el Partido Socialista y el crecimiento del turismo que experimentaron las sierras de Córdoba. En este sentido, el turismo representó un instrumento de modernización que contribuía eficazmente 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, era símbolo y acción de progreso. Por otra parte, hay que destacar la acción emprendida por el Touring Club Argentino que desde 1907, se embarcó en la orientación intelectual del turismo como política pública a través de numerosas actividades llevadas a cabo especialmente y organizando durante los meses de febrero y marzo de 1928, el Primer Congreso Sudamericano de Turismo en Buenos Aires que contó con el auspicio y financiamiento parcial del Estado.

El turismo como preocupación pública, emergió en el primer tercio del siglo XX a través de dispositivos discursivos provenientes de la higiene pública y la economía política y por acción práctica de organizaciones civiles, como el citado Touring Club Argentino y el Automóvil Club Argentino que asociaban, en términos de específicos objetivos organizacionales: turismo, automovilismo y expansión de red caminera. Además, estas entidades reclamaban al Estado su intervención en la materia, por ejemplo con la creación de un organismo oficial de turismo, lo que tuvo lugar por primera vez en 1938.

Crisis del modelo y la industrialización sustitutiva

Con la crisis del año 1929 los principios que hasta entonces habían regido el comercio mundial y al amparo de los cuales se había producido el desarrollo argentino, se derrumban en una ola proteccionista instalada en los países centrales. La conclusión económica del ciclo obligaba a una readaptación. Así, Argentina iba a pasar en pocos años, de un modelo abierto de crecimiento a otro semicerrado con una declinación de la base agropecuaria y de apertura comercial, sobre la que se había afirmado la fortaleza de su economía. Por tanto en Argentina, despegaba en forma creciente una industria liviana sustitutiva de antiguas importaciones, que habría de crecer bajo amplios marcos de proteccionismo.

Este largo período en el que se consolidará la centralidad de la manufactura orientada hacia el mercado interno, tendrá lugar en el seno de marcos institucionales diversos y aún contrapuestos; así aparece primero, una orientación de tipo excluyente que culminará hacia mediados de los años cuarenta y luego otra, integrativa, que a su vez entrará en una larga decadencia desde los años cincuenta, apenas interrumpida por períodos de aparente recuperación. En cada uno de dichos marcos institucionales, el turismo jugará un papel determinado.

Ese primer momento excluyente en el ciclo abierto en 1930, en el que el cambio de régimen social de acumulación coincide con el primer golpe de Estado, engloba los primeros quince años que corren hasta la aparición del peronismo en 1945. Varios fenómenos caracterizan a esta etapa; en primer lugar, la aparente paradoja de una progresiva centralidad económica de la industria que tenía lugar dentro de un sistema político en el que los grupos más concentrados de la tradicional elite conservadora, habían retomado la conducción del Estado. Segundo, la consolidación de la intervención del Estado en los procesos de acumulación de capital, que trae consigo un conflicto entre las orientaciones culturales y los comportamientos políticos de la elite dominante.

Pero, el crecimiento industrial y la emergencia del Estado como actor significativo no agotaron el listado de los cambios importantes que tienen lugar en la década; el corolario de esas transformaciones, es el aspecto de moderna sociedad de masas que tomó la estructura social argentina. Esta expansión tuvo lugar en un espacio político cerrado por vía del fraude, la violencia y la corrupción creciente del sistema institucional, que excluyó de la participación a grandes sectores populares. Este bloqueo de la representación política en el interior de un régimen que se presentaba como formalmente democrático, precipitó el desarrollo de nuevos modos de intercambio de demandas, que terminarían de establecerse al promediar la década de los años 40.

Ese carácter meramente formal en la representación política, favoreció la incorporación de modalidades corporativas de negociación de intereses directamente con el Estado, lo que evidencia una falencia del parlamento y de la vida democrática en general lo que ayudará a consolidar dichos mecanismos no partidarios de intermediación política. Este cuadro de modificaciones institucionales se completaba con el papel central que, como grupo de presión comenzaban a jugar las Fuerzas Armadas, en un crescendo de intervencionismo que alcanzaría su nivel más alto con el golpe militar de 1943, punto de partida para una nueva coalición social entre industriales, sindicatos y militares.

Como se dijera más arriba, la función civilizadora que se otorgara al turismo registró un

salto cualitativo en los años de la década del 30 donde las transformaciones legislativas como, el sábado inglés, la jornada laboral de ocho horas y las vacaciones obligatorias pagas, que se sancionaron por primera vez para el sindicato de comercio en 1934, favorecieron el desarrollo del turismo en los sectores medios, alentando un proceso que el peronismo luego extendería a los sectores obreros. Pero el cambio fundamental, que se produjo en dicha década es la lenta pero creciente objetivación del turismo como política pública y el papel jugado por la acción del Estado para con su desarrollo.

Dentro de estas acciones encontramos, a modo de ejemplo, la pavimentación de la ruta 2 inaugurada en 1938 que constituyó un hito en el proceso de ampliación del turismo y en este sentido, la ampliación de la red caminera fue crucial del mismo modo que las políticas de equipamiento urbano para el desarrollo del turismo como por ejemplo, las emprendidas por la ciudad de Mar del Plata. También podemos mencionar 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 Luis y Santiago del Estero.

Asimismo, no podemos dejar de mencionar la creación, por ley 12.103, de la Dirección General de Parques Nacionales dentro del Ministerio de Agricultura en 1934. "Conocer la Patria es un deber" era el lema que se imponía desde el organismo dirigido por Ezequiel Bustillo. 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. La llegada del camino, el hotel y el turista comenzaban a ser vistos como avanzadas de nacionalización de fronteras alejadas 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 de la década del 30 tendrían ese carácter estratégico. Pero fue también en esa década, que tuvo lugar una acción decidida por el Estado cuyo objetivo era integrar los servicios de ocio y de turismo en la puesta en explotación del territorio nacional. En tal sentido, el impulso brindado al Nahuel Huapi superó notablemente los esfuerzos destinados al Parque Nacional Iguazú, ya que se juzgaba que el potencial económico del sur era mayor que el de la selva tropical y que permitiría competir con el turismo desarro-

llado en Europa. El impulso en el Nahuel Huapi comenzó en 1934 cuando se completó la línea de ferrocarril que lo unía 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; por otro lado, se proponía civilizar a través de la presencia humana condensada en obras configurando definitivamente, la anhelada "Suiza Argentina" y haciendo de Bariloche, una ciudad al estilo de las ciudades de montaña del Tirol. Esta vasta operación territorial incluía el fraccionamiento de tierra para su venta y posterior organización de villas turísticas.

Los 1.550 turistas de 1934 se incrementaron a 4.000 en 1940, siempre dentro del universo del turismo de elite. Bustillo consideraba que sólo la explotación económica de las prácticas de elite podía construir, consolidar e imponer los nuevos espacios librados al turismo, posición netamente opuesta de la realizada por Manuel Fresco (gobernador de la provincia de Buenos Aires) para Mar del Plata, que apostaba a la ampliación del turismo masivo. Sin embargo, estas posiciones no eran contradictorias sino, dos caras de una misma moneda, la nacionalista y la cosmopolita.

La gestión de Bustillo al frente de la Dirección General de Parques Nacionales cambió el perfil de la ciudad de Bariloche, de pueblo agroganadero que sufría por las restricciones del comercio con Chile, Bariloche se vuelca de lleno a la actividad turística, dotándose de la prensa y la infraestructura necesaria para atraer a los visitantes. El golpe militar 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 presentada por tercera vez.

En la década infame, el turismo es entendido como factor de cultura y progreso y como una actividad de significativo porvenir cuyos modelos a imitar eran Suiza, Francia e Italia en cuanto a su organización. Es así que, entre 1930 y 1943 en Argentina se crean proporcionalmente la mayor cantidad de organismos oficiales específicos del sector y comienzan las primeras prácticas de turismo obrero/social. Asimismo, varios son los Congresos que lo posicionan como alternativa de adelanto y mejora para el país.

Los años del peronismo (1945-1955)

La coalición entre industriales, militares y sindicatos cuya cabeza será el cesarismo de Perón, abrirá una fase larga en el régimen social de acumulación. El populismo

modificará los patrones políticos vigentes, introduciendo un modelo redistributivo en lo económico-social distinto al establecido en la década pasada.

Las posiciones más significativas en materia de discusión de proyectos económicos durante los años previos al peronismo son dos. Por un lado, el asumido por Federico Pinedo y su llamado "Plan de Reactivación Económica" de 1942, en el que se bregaba por una industrialización selectiva que pusiera sus ojos en las posibilidades de exportación. Por el otro, el puntualizado por Raúl Prebisch -cuyos argumentos serían retomados por el Consejo Nacional de Posguerra entre 1944 y 1945- que enfatizaba la producción para el mercado interno. Es obvio que una coalición populista no podía montarse sobre la primera opción sino sobre la segunda. Aunque, en cierto modo la estrategia peronista se encontraba a medio camino entre la de Pinedo y la de Prebisch pues, ponía el acento en industrias intensivas en la utilización de mano de obra pero, no acentuaba el rol de la exportación agrícola e industrial. Esta elección de bases políticas, incidiría sensiblemente sobre las formas institucionales del régimen de acumulación, generando conflictos y contradicciones que, rápidamente pondrían en cuestión su capacidad expansiva.

En realidad, los rasgos centrales de la nueva fase reforzaban una línea ya esbozada antes: economía industrial protegida e internamente orientada, en el marco de una creciente pérdida de posiciones en el comercio mundial; centralidad del Estado como orientador de la producción y agente redistributivo y modalidad corporativa de negociación de las demandas.

Si entre fines de siglo y los años de la década del 30 el motor del crecimiento había estado constituido por una renta originada en la feracidad de la pampa, desde la crisis de 1929 y crecientemente a partir de entonces, el citado motor será reemplazado aún manteniéndose el patrón de consumo rentístico. En su lugar aparecerá un mecanismo político de subsidios estatales al mundo urbano e industrial que, en poco tiempo, sólo podrá ser financiado mediante la inflación. Este estilo de desarrollo montado sobre cuasi rentas políticas potencia la presión corporativa sobre un Estado cada vez más prebendario y por lo tanto, más codiciado por las organizaciones de clase, en tanto dispensador de privilegios. Sobre esos rasgos se configuró la Argentina industrial moderna.

El peronismo fue el encargado de incluir en el sistema a los hasta entonces excluidos. La conquista de esa ciudadanía es un resultado del populismo que no puede ser subvalorado. Lo que queda abierto a la discusión es la manera en que esa incorporación fue institucionalizada, dentro de un marco semicorporativo sostenido por una política económica más preocupada por la redistribución que por la generación de nuevos

recursos. Cuando en las postrimerías de su segundo gobierno quiso modificar sus objetivos, se encontró con la enconada resistencia de las organizaciones que había contribuido a expandir como base de su legitimidad.

La investigación socio-económica suele colocar ya en 1948 la caducidad del programa redistributivo de base autárquica que no alteró -aunque amplió sus bases- la cultura rentística propia de todos los regímenes de acumulación en la Argentina. Si en lo económico la característica fue un cambio en la distribución de lo ya acumulado, en lo institucional lo que hubo fue una modificación de los beneficiarios sociales vía un mismo patrón de funcionamiento; esto puede verse en dos aspectos, el papel del Estado funcionando como máquina prebendista y el decrecimiento del peso de los partidos como canales de intermediación de los intereses. El peronismo, no contribuyó a superar la crisis de los partidos tradicionales sino que, con su tesis del movimiento nacional por sobre la partidocracia y su concepción de democracia organizada donde priman las corporaciones, la profundizó y todos los partidos sin excepción, a partir de 1955, entraron en un sucesivo proceso de fraccionamiento que conjuró un paso atrás del sistema de partidos para la organización del orden político argentino hasta 1983.

Qué papel jugó el turismo durante los primeros gobiernos peronistas?. 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 es ambiciosa, quiere brindar 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 se 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.

Conflictos sociales, disciplinamiento y democracia: (1955-2000)

A partir de 1955, las fuerzas armadas que encabezaron la alianza política que derrocó al peronismo emprendieron un conjunto de acciones para "desperonizar" a la sociedad argentina pues, se pensaba que las causas de la crisis económica del país eran las profundas distorsiones que había provocado la intervención del Estado peronista en los procesos de acumulación y distribución de la riqueza.

La proscripción del peronismo y la prohibición de los sindicatos aparecieron como las primeras medidas a tomar. Al mismo tiempo, el auge de las ideas desarrollistas señalaba el rumbo que debía seguir la política económica: crear condiciones para atraer inversiones de capital extranjero. Hacia fines de la década de los años 50, esas inversiones eran consideradas necesarias para profundizar el desarrollo industrial y la condición requerida era, fundamentalmente, la estabilidad política y económica.

La combinación de medidas que afectaron a sectores asalariados con la prohibición de la actividad sindical y la proscripción del peronismo agudizó los conflictos sociales, que comenzaron a desarrollarse por fuera de los canales institucionales es decir que, la lucha política en lugar de desarrollarse por las vías democráticas se canalizaba por el enfrentamiento directo de los actores sociales y la violencia de la lucha armada.

Los gobiernos civiles de Frondizi e Illia no tuvieron la suficiente fuerza (por su falta de legitimidad y el rol tutelar ejercido por las fuerzas armadas) para consolidar acuerdos con el proscripto peronismo y descomprimir la situación. Por el contrario los conflictos se agudizaron y un nuevo golpe militar derrocó al gobierno de Arturo Illia en 1966.

La intervención de las fuerzas armadas en 1966, implantó un Estado burocrático autoritario; por primera vez civiles y militares acordaron que el golpe no buscaba sólo recuperar el control de las decisiones sobre políticas públicas, sino que se propusieron eliminar la influencia de la política y los políticos del control del Estado pues estaban convencidos que la crisis de la economía argentina se había originado por las luchas entre los diferentes partidos políticos. En este sentido, la dictadura militar eligió como funcionarios para delinear y ejecutar las políticas de gobierno a hombres de sólida formación técnica vinculados con las empresas extranjeras que realizaban inversiones en el país. En este contexto de ausencia de un régimen democrático participativo los conflictos se profundizaron y los grupos guerrilleros intentaron liderar la lucha política.

En 1972 y ante el fracaso de los objetivos planteados por la dictadura del general Onganía y para descomprimir la situación de agitación social, se convino en una salida electoral; el resultado fue el triunfo del peronismo, luego de 18 años de proscripción. Entre 1973 y 1976 se sucedieron tres presidencias peronistas, durante las que se produjeron violentos enfrentamientos entre distintos sectores ideológicos que conformaban al movimiento peronista. Perón intentó establecer un pacto social entre trabajadores y empresarios con el propósito de desarrollar un plan de reformas económicas para profundizar la industrialización y redistribuir progresivamente el ingreso nacional. Pero, las tensiones entre los grupos peronistas de izquierda y de derecha más la muerte del propio Perón, pocos meses después de asumir la presidencia, impidieron la consolidación de la estabilidad política indispensable para aplicar el plan de reformas económicas.

Durante el gobierno de María Estela Martínez de Perón (Isabel), la derecha peronista ocupó los principales espacios de poder y produjo un giro en la orientación de la economía, implementando un programa liberal ortodoxo. Paralelamente comenzaron a operar ilegalmente grupos represivos como la triple "A" cuyo objetivo era eliminar físicamente a los militantes de las organizaciones y sectores populares y atemorizar a la oposición al gobierno.

Cada vez fue más difícil para el gobierno concertar acuerdos entre los trabajadores, los empresarios y el Estado. Las huelgas, las tomas de fábricas y las acciones armadas de la guerrilla fueron interpretadas por la burguesía, las fuerzas armadas y otros sectores de la sociedad como una amenaza al sistema capitalista y a las bases de una "argentina occidental y cristiana". Así pues, en 1976 un nuevo golpe de Estado impidió la continuidad constitucional e instaló la más violenta dictadura de la historia argentina; la misma, se propuso un proceso de disciplinamiento y reorganización de la sociedad argentina en todos los planos: económico, político, social y cultural. Y en este sentido, el gobierno surgido del golpe de Estado adoptó una estrategia de desarrollo sustancialmente diferente a todas las experimentadas en el pasado, virando en forma diametral las orientaciones de industrialización sustitutiva que habían estado vigentes desde 1930 imponiendo un nuevo comportamiento económico y social basado en la valorización financiera y la absoluta apertura económica.

Esta estrategia aperturista o de "ajuste" generó las condiciones favorables para la especulación financiera y el endeudamiento externo y por cierto, un cambio radical en el modelo de acumulación cuyo sostén fue el terrorismo de Estado. Sin duda, resulta difícil pensar continuidades entre el régimen dictatorial y los regímenes democráticos que se sucedieron desde 1983; sin embargo, en la estrategia aperturista se pueden distinguir dos etapas: a) ajuste en dictadura (1976-1983 y b) ajuste en democracia

(1983-2000) un sombrío efecto de esta estrategia de desarrollo, fue el aumento sin precedentes de la incidencia, intensidad y heterogeneidad de la pobreza.

En este contexto se despliegan dos fenómenos que se interrelacionan: la internacionalización del turismo y la planificación del desarrollo. Respecto del turismo, podemos decir que su desarrollo a partir de la segunda 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 (Fondo Monetario Internacional; Banco Mundial; Banco Interamericano de Desarrollo; Organización Mundial del Turismo; Comisión Económica para América Latina; 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 y los "subdesarrollados", tienen en el mercado del comercio internacional.

Ahora bien, a partir de la década 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 esgrimido era que la llegada de numerosos turistas extranjeros aportaría las divisas necesarias para reducir el déficit estructural de su balanza de pagos y por efecto derrame mitigar la pobreza. 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". Por otra parte, no pueden dejar de mencionarse las recomendaciones turísticas escritas por Kurt Krapf en 1962 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 como el planteamiento dominante, "natural, normal y universal" en materia de desarrollo turístico.

Es importante destacar que el planteo mencionado más arriba, hace del turismo internacional un hecho económico relevante para las naciones 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, conlleva obstáculos epistemológicos que imposibilitan analizar las ideologías y las luchas por el poder que tienen lugar en el proceso de desarrollo turístico; paralelamente, 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 clásica. De esta 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 mixturó 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 los intelectuales de los organismos internacionales de asistencia técnica, preocupados por la lucha contra la pobreza en las sociedades del Tercer Mundo, en este punto es importe 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....". 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. Asimismo, esta concepción fue fertilizada por el tecnocratismo creciente e imperante en el mundo y la ideología del desarrollismo y la modernización, dominantes 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 1955-2000, 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 y gracias al planeamiento, como herramienta que "garantizaba" eficiencia "neutralidad y racionalidad" para tomar decisiones; en consecuencia, se configuró una intelectualidad supuestamente a-política pero, especialista en materia de desarrollo turístico que marcó una profunda y perenne tendencia tecnocrática, afincada en CICATUR y en diversas Universidades.

Esta directriz, se ahondó a partir de la década del '50 cuando ingresan al sector turismo grandes empresas multinacionales, activas en diferentes esferas económicas, que bus-

caban 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 neoliberal como un constante ajuste entre oferta y demanda y atravesado por procesos de planificación administrativa y comercial de gran escala, se "limpia" 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 modelo 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 políticos.

En los tres modelos de acumulación que tuvo la Argentina, el turismo cumplió diferentes funciones como estrategia de política pública; fue un dispositivo de civilización, urbanización y modernización; se lo fomentó como práctica para concientizar y controlar al pueblo y difundir los logros del régimen y a la sazón legitimarlo. Finalmente el turismo es configurado por el pensamiento político neoclásico y a través de un proceso de des-historización, objetivación y sesgo tecnocrático, proyectado por organismos de financiamiento y asistencia técnica internacional, como salvación para los países subdesarrollados, por su capacidad para equilibrar la balanza de pagos.

Este es el sentido de la política turística argentina, el último modelo de acumulación. Pero, la inestabilidad socioeconómica y política del mismo dejó como saldo en el sector, políticas erráticas, inestables y vacilantes que debieron ser implementadas por un organismo oficial transitorio y efímero dirigido, durante 32 años (1958 a 1990) por 29 funcionarios titulares cada uno en términos promedio, contó con un año y diez meses para hacer algo. Esta sucesión de funcionarios políticos en diversas dependencias de la administración pública, evidencia el nivel de conflicto y contradicción de los últimos cuarenta años del país y sus efectos en las políticas públicas del sector.

En síntesis, ¿qué papel ha jugado y juega el turismo como política pública en Argentina durante el siglo XX?. En el modelo agroexportador, el turismo fue un instrumento de civilización y progreso, una estrategia para urbanizar el país y reconocer la importancia y potencialidad de nuestras "bellezas naturales" como así también, identificar los obstáculos para desplegar el hecho turístico.

Con la crisis de 1929 y el inicio de la industrialización sustitutiva, se abre un largo período (1930-1975) dividido a la vez en dos etapas (1930-1952 y 1952-1975). La primera etapa comprende: la década infame y prácticamente el 1° y 2° gobierno peronista; la segunda abarca la caída del peronismo, la modernización desarrollista en sus dos versiones: democrática y autoritaria y finalmente el auge y caída del 3° gobierno peronista.

¿Qué fue del turismo en este largo período? En la década infame encontramos rasgos de continuidad y también novedades; el turismo siguió afirmando su vocación de alternativa para el progreso a condición de desplegarse según los modelos europeos. Se bregó por la configuración de un organismo nacional y el Estado intervino directamente sobre regiones del país fomentando el turismo, creando imágenes y transformando el espacio. En estos años no sólo los "amigos de la naturaleza" sino también, los sindicatos obreros independientes organizaron viajes sin afán de lucro para sus afiliados; esta emergencia del turismo social, fue perfectamente percibida por el peronismo e instrumentada para cooptar y organizar culturalmente a la comunidad. El turismo, durante los primeros gobiernos peronistas fue un dispositivo de carácter social para gestar subjetividad, adhesión al régimen y admiración por los logros argentinos.

En la segunda etapa de este largo período (1952-1975), el turismo desembarca con la modernización y el desarrollismo. Tras la caída del peronismo algunos sectores intentaron reconstruir el modelo agro-exportador pero, ello fue imposible no sólo por la realidad mundial sino, por la existencia de una clase obrera urbana y un conjunto de empresarios ligados al mercado interno que ejercieron fuerte oposición a dicho intento. El modelo desarrollista fue un intento de resolver la crónica falta de divisas como producto de la ausencia de industria pesada.

En este breve contexto, se despliegan dos fenómenos que se interrelacionan: la internacionalización del turismo y la expansión de la planificación del desarrollo. Respecto del turismo podemos decir que el desarrollado a partir de la segunda posguerra, no es un fenómeno espontáneo, no se produce desordenadamente por obra de una demanda incontrolable; es el resultado de una voluntad, impulsada por un potente aparato de promoción que recibe apoyo de las más altas instituciones económicas internacionales: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de Estados Americanos, UNESCO, CEPAL y Organización Mundial del Turismo entre otras. Estas atribuyen una gran importancia a los flujos turísticos internacionales porque originan movimientos monetarios, cuyas repercusiones no son nada despreciables en materia de pagos por conceptos de comercio exterior. Por tanto, la difusión del turismo se desea y se busca en primera instancia, por razones económicas y es bien sabido que los primeros beneficiados, fueron los países

desarrollados.

Ahora bien, a partir de 1960 surgió la idea "revolucionaria" de que el turismo, especialmente el internacional, debía y podía, beneficiar a los países subdesarrollados: el argumento esgrimido era que la llegada de numerosos turistas extranjeros a dichos países aportando divisas, reduciría en consecuencia, el déficit estructural de su balanza de pagos. Es así, que las Naciones Unidas en su Conferencia de Roma en 1963, haciendo suya dicha tesis proclamaron solemnemente: "...el turismo puede aportar y aporta efectivamente una contribución vital al crecimiento económico de los países en vías de desarrollo".

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse a las "recomendaciones turísticas" escritas por Kurt Krapf en 1962 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 porque evidenciaba el rol que los centros mundiales de poder económico reservaban a España, en su paulatino proceso de reintegración al seno del capitalismo occidental. 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 sustanciosas para perfilar lo que se instituirá, como el planteo dominante "natural, normal y universal" en materia de desarrollo del turismo.

En los años siguientes se observó una intensa campaña de persuasión y asistencia técnica dirigida hacia los países subdesarrollados, invitándolos a abrir sus fronteras al turismo internacional, a atribuirle a dicha actividad un lugar clave en sus economías y a recibir capitales extranjeros deseosos de invertir en esta esfera, concediéndoles ventajas y garantías fiscales. De este modo, muchos países subdesarrollados, sostenidos financieramente por el Banco Mundial, se lanzaron a la empresa con entusiasmo esperando encontrar allí, una solución a su pobreza endémica. Todo esto, en un contexto de creciente internacionalización de la economía que convoca dos procesos básicos; por un lado, la creación y expansión de redes financieras, monetarias, comerciales, políticas y culturales que abarcan al mundo entero y por otro lado, el creciente y hegemónico papel desplegado en el orden económico mundial, por las empresas multinacionales y los flujos de capitales financieros.

Es importante destacar que el planteo dominante mencionado más arriba, hace del turismo internacional un hecho económico relevante para las naciones no industriales, porque el interés fundamental está en los efectos que produce en la balanza de pagos la afluencia y el gasto de turistas extranjeros en dichos países mediante el efecto multiplicador el cual depende, a su vez, de la propensión marginal al consumo de dichos

visitantes. Esta visión relega las implicaciones sociopolíticas a un segundo plano y las limita a un mero tratamiento administrativo.

Este planteo, aborda al turismo en términos de oferta y demanda vinculando esta última al proceso de industrialización de los países centrales pues, cuando éstos llegan a un determinado nivel de desarrollo, su población dispone de tiempo, medios y recursos para consumir turismo de tipo internacional. Por tanto, la expansión a escala mundial del turismo depende del crecimiento de una demanda registrada en los países industriales, cuya satisfacción se visualiza en una oferta potencial que hay que desarrollar en los países subdesarrollados, quienes por efecto derrame se "beneficiarán e iniciarán" su despegue hacia el desarrollo.

El abordaje del turismo, como un ajuste constante entre oferta y demanda, enfoque derivado de la economía de mercado, se constituyó como uno de los principales obstáculos epistemológicos para la comprensión crítica de los aspectos sociales, políticos e históricos del turismo. Paralelamente, la Teoría General de los Sistemas (TGS) se aplicó a "interpretar y explicar" la dinámica del turismo, reforzando dicho obstáculo epistemológico e hizo del análisis del desarrollo turístico, un proceso homeostático y coyuntural acorde con la visión económica clásica. En tal sentido, la comprensión de los flujos turísticos internacionales se aborda vía la noción de oferta y demanda, sometida a los azares y variaciones de un mercado competitivo; por su parte, el turismo es concebido como un sistema donde los conflictos son entendidos como desviaciones o desequilibrios. De esta forma, el turismo fue objetivado tecnocratizado y lavado de los conflictos y luchas por el poder que lo han atravesado.

Esta visión del turismo, germinó en el seno de la intelligentsia del 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 los intelectuales de los 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....". 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. Asimismo, esta concepción fue fertilizada por el tecnocratismo creciente e imperante en el mundo y la ideología del desarrollismo y la modernización, dominantes 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 1955-2000, se manifestó dando un significado y sentido particular a la última fase del proceso de institucionalización del turismo, como objeto de política y planificación pública.

En este sentido, se afianzó el sesgo tecnocrático enmarcado en la planificación indicativa buscando resultados cuantitativos en la llegada de turistas extranjeros y en servicios que conformaran la oferta. El marketing, como dispositivo discursivo, gravito sobre las decisiones políticas centradas en desarrollar el turismo y en este punto, desarrollar el turismo es promover el mero crecimiento de sus macro-variables, so- pretexto de erguirse como tabla de salvación para comunidades fuertemente atravesadas por la pobreza.

En Argentina la institucionalización del turismo en la esfera pública, fue conducida por un grupo de intelectuales (políticos) orgánicos, que perfilaron un objeto de estudio funcional a los procesos de modernización y de concentración dominantes entre 1955-2000. Caracterizado en el periodo 1955-76 por una modalidad tecnocrática y en el último tercio del siglo, 1976-2000, representado por los planes de ajuste, las privatizaciones y la convertibilidad con sus consabidas consecuencias en los niveles de pobreza.

Una de las principales consecuencias de este proceso, derivó en la conformación de intelectuales (técnicos) orgánicos habituados a comprender y explicar al fenómeno turístico desde una perspectiva sistémica y coyuntural, contextuada vía una narrativa histórica de episodios y personajes. Hoy por hoy, esta consecuencia se ha estancado y el turismo es mucho más plural en su manera de abordaje y en las reflexiones que lo intentan comprender y explicar, aunque 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.

Referencias bibliográficas

- ATTALI, J. y otros (1980), El mito del desarrollo, Editorial Kairos, Barcelona.
- BASUALDO, E. (2001), Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina, Universidad Nacional de Quilmes - FLACSO, Bs.As.
- BIRF, "El desarrollo económico de España", Oficina de Coordinación y Programación Económica, Madrid, 1962.
- BOYER, R. (1989), La Teoría de la Regulación: un análisis crítico, Ediciones Humanitas, Bs.As.
- DE KADT, E. (1991), Turismo: ¿pasaporte al desarrollo?, Ediciones Endimión, Madrid.
- RAPOPORT, M. (2000), "Historia Económica, política y Social de la Argentina (1880-2000)", Ediciones Macchi, Bs.As.
- Naciones Unidas, "Recommendations on international travel and tourism", United Nations, Conference de Rome, 1963.
- V Asamblea Hispano-Luso-Americana-Filipina de Turismo, Tema IV "Esquema de estudio sobre cooperación internacional e integración turística", 1969.