

Universidade de Caxias do Sul
IV Seminario de Pesquisa em Turismo do Mercosul

La política turística en la Argentina del Siglo XX¹
“Una visión general desde una aproximación regulacionista”.

Autor: Ms. César Alejandro Capanegra²

Profesor-Investigador, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Resumen:

El objetivo del presente artículo es ofrecer una visión, resumida, de las principales connotaciones del turismo como estrategia de política pública, en cada uno de los diferentes modelos de acumulación que tuvieron lugar en Argentina a lo largo del siglo XX. El trabajo está dividido en tres partes que se corresponden con situaciones socioeconómicas y políticas críticas de la Argentina y en cada una de ellas, se pasa revista del papel jugado por el turismo a los fines del modelo de acumulación existente. De esta manera, hacemos un paneo general por el modelo agro-exportador y su concepción civilizadora adjudicada al turismo. Observamos la utilización del turismo por el gobierno peronista en el proceso de industrialización por sustitución de exportaciones y finalmente, damos cuenta de la tecnocratización del turismo en el último tercio del siglo XX.

Palabras Clave: Modelo de acumulación, política pública, turismo.

¹ Trabajo presentado al GT 2 Abordaje histórico-crítico del turismo, IV Seminario de Pesquisa em Turismo do Mercosul –Caxias do Sul, 7 e 8 de julho de 2006.

² Doctorando en Sociología, Coordinador del Programa de investigación en “Turismo y Sociedad, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Campo de trabajo: Desarrollo del turismo, causas, procesos y consecuencias.
capanegra@arnet.com.ar

Introducción

El turismo es objeto de política pública, esto es innegable por los beneficios económicos, sociales, políticos y culturales que dicho sector reporta, especialmente para los sectores dominantes.

El objetivo del presente artículo es ofrecer una visión resumida, del papel cumplido por el turismo como estrategia de política pública en Argentina durante el siglo XX, especialmente desde el quiebre del modelo agroexportador: 1930 – 1999.

El trabajo está planteado desde el enfoque regulacionista y comprende tres grandes modos de regulación y regímenes de acumulación, el modelo agroexportador, la industrialización por sustitución de importaciones y el llamado modelo “aperturista”.

Es sabido que la economía argentina ha atravesado por dos 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 cada caso nacional.

El modelo agro exportador (1880-1930)

La integración de la Argentina a la economía mundial se sitúa alrededor de 1880 dando lugar al primer ciclo de acumulación basado en la explotación de la renta agraria y dando lugar 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-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 la dependencia económica en las condiciones particulares de un capitalismo que emergía de la llamada 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 élite 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. Este cumplió un rol importante: ocupó el territorio, desarmó las resistencias autonomistas y unificó la legislación básica y la moneda; también intervino en la economía, a través de medidas fiscales y aduaneras, con políticas de promoción del desarrollo de infraestructura necesaria para una producción volcada al mercado mundial y con políticas de población y contratación de empréstitos.

El Estado fue también un instrumento de intervención social, disciplinó al mercado de trabajo y simultáneamente se conformó en un 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; así, 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 “clientelista” hasta 1930.

Ahora bien, el turismo comienza a configurarse como política pública en Argentina paralelamente con la crisis del modelo agroexportador y el quiebre, en la mentalidad colectiva, del consenso liberal. Desde los años '20, el turismo es impulsado dentro del país como recreación “masiva” por medios de comunicación como *Critica*. El Estado otorgaba al turismo 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 construir y consolidar una identidad nacional “moral”.

La expansión del turismo con sus dos vertientes había comenzado durante los años de la Primera Guerra Mundial, pero el progreso más notable ocurrió en la década del '20 con la consolidación de las clases medias aunada a la difusión del automóvil y a ciertas políticas sectoriales, como las de la ciudad de Mar del Plata controlada por el Partido Socialista. Asimismo las sierras de Córdoba también experimentaron el desarrollo del turismo. Por consiguiente, el turismo representó en esta fase una estrategia de modernización que contribuía poderosamente 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 organizando el Primer Congreso Sudamericano de Turismo en Buenos Aires y durante los meses de Febrero y marzo de 1928, contando con los auspicios y el financiamiento parcial del Estado.

El turismo, como preocupación pública emergió en los años '20 a través de dispositivos discursivos provenientes de la higiene pública y la economía política y las prácticas de organizaciones civiles que asociaban, en términos de objetivos organizacionales, turismo, automovilismo y la expansión de los caminos reclamando paralelamente la intervención estatal. Por su parte el Estado, primero indirectamente y luego directamente con la creación de la secretaría de Turismo en 1938, comenzó a disponer y ordenar su intervención. El salto cualitativo se da en los años '30, pero primero se padece la crisis económica de 1929 y el primer golpe de estado en 1930.

Con la crisis del '29 los principios que hasta entonces habían regido el comercio mundial y al amparo de los cuales se había producido el “milagro” argentino, habían de derrumbarse en una ola proteccionista instalada en los países centrales. La conclusión económica del ciclo obligaba a una readaptación; así la 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 anterior de la economía argentina, a un despegue creciente de una industria liviana sustitutiva de las 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.

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 élite 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 élite dominante.

Pero, el crecimiento industrial y la emergencia del Estado como actor significativo no agotan 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 sociodemográfica 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 del 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.

En efecto y como se dijera más arriba, la función civilizadora que se otorgara al turismo registró un salto cualitativo en los años '30 donde transformaciones legislativas como, el sábado inglés, la jornada laboral de ocho horas o las vacaciones obligatorias pagas, que se sancionaron por

primera vez para el sindicato de comercio en 1933, 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.

En sentido de lo dicho, 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 Exequiel 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 emprendimiento 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 '30 tendrían ese carácter estratégico. Pero fue también en esa década, que tuvo lugar una acción decidida por el Estado cuyo objetivo era integrar la industrial del ocio y del turismo en la puesta en explotación del territorio nacional. En tal sentido, el impulso brindado al Nahuel Huapi 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 que permitiría competir con el turismo

desarrollado 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 y por otro lado, se proponía civilizar a través de la presencia humana condensada en obras configurando, definitivamente, las imágenes a la anhelada “Suiza Argentina” y hacer de Bariloche un 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 1550 turistas de 1934 se incrementaron a 4000 en 1940, siempre dentro del universo del turismo de élite. 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.

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 ni agrícola, ni 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 '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: (1955-1999)

A partir de 1955, las FF.AA. 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 del '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 FF.AA) 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 FF.AA. 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 había provocada 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 y las tomas de fabricas y las acciones armadas de la guerrilla fueron interpretadas por la burguesía, las FF.AA. 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 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 (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 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 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*”ⁱ. Por otra parte, no pueden dejar de mencionarse las recomendaciones turísticas escritas por Kurt Krapf en 1962ⁱⁱ 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 esta 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 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 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 Estévezⁱⁱⁱ, 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 confundieron 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 1955-1999, 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 el CICATUR y en diversas Universidades. Esta directriz, se ahondo a partir de la década del '50 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 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 capturado 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, en 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, ninguno de ellos contó siquiera con tiempo suficiente para ejecutar algo. Esta sucesión, de funcionarios políticos da cuenta del nivel de conflicto y contradicción de los últimos cuarenta años del país.

En síntesis, el papel del turismo como política pública en el actual modelo de acumulación, se interpreta como un elemento de cambio social paradójico, pues fomenta procesos de modernización y movilidad social sin alterar el orden establecido; es decir, no perturba las bases estructurales del poder político y económico local donde dicho fenómeno se desarrolla.

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 Endimiación, Madrid.

ⁱ ONU, "*Recommendations on international travel and tourism*", United Nations, Conference of Rome, 1963.

ⁱⁱ BIRF, "*El desarrollo económico de España*", Oficina de Coordinación y Programación Económica, Madrid, 1962.

ⁱⁱⁱ V Asamblea Hispano-Luso-Americana-Filipina de Turismo, Tema IV "*Esquema de estudio sobre cooperación internacional e integración turística*", 1969.