

Lurralde : invest. espac.	42	2019	p: 113-129	ISSN 0211-5891	ISSN 1697-3070 (e)
---------------------------	----	------	------------	----------------	--------------------

LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA ARGENTINA EN EL SIGLO XX¹

ERICA SCHENKEL

Departamento de Geografía y Turismo
Universidad Nacional del Sur (Argentina).

erica.schenkel@uns.edu.ar

Resumen

A partir de una perspectiva multicausal el artículo aborda la evolución de la política turística argentina a partir de los diferentes grupos de interés que accionan las estrategias de desarrollo a lo largo del siglo xx. Las intervenciones en el área llevan consigo las ideas y necesidades del Gobierno y las relaciones de éste con los actores privados que dinámicamente ocupan una posición predominante en la arena turística. El estudio identifica tres etapas: turismo asociado a la estrategia de desarrollo basada en el sector agroexportador (1880-1930), a partir de una alianza con la elite liberal que configura funciones territoriales al impulso de la actividad; turismo asociado a la estrategia de industrialización (1930-1976), con el origen del Estado de bienestar argentino y la irrupción del movimiento obrero, que adscribe una función social al turismo; y finalmente, turismo asociado a la estrategia basada en la apertura a la globalización económica (desde 1976), con un sector turístico ya consolidado que empieza a configurar necesidades económicas asociadas al desarrollo de la actividad.

Palabras clave: Grupos de interés; Política turística; Argentina

Abstract: The stakeholder in the design of tourism policy in Argentina in the 20th century

From a multi-causal perspective, the study analyses the evolution of Argentine tourism policy from the different stakeholder that lead the development strategies in the 20th century. The interventions in the area reflect ideas and needs of the Government and its relations with the private actors that dynamically occupied a predominant position in the tourism arena. The study identifies three stages: *tourism associated with the development strategy based on the agro-export sector* (1880-1930), from an alliance with the liberal elite that promotes territorial functions to the tourism activity; *tourism associated with the industrialization strategy* (1930-1976), with the origin of the Welfare State and the irruption of the workers movement, which promotes a social function to tourism; and finally, tourism associated with the strategy based on the economic globalization (since 1976), with a consolidated tourism sector that begins to claim economic needs associated with the development of the activity.

Keywords: Stakeholder; Tourism policy; Argentina

¹ El artículo es una extensión de la ponencia presentada en el 10º Congreso de Investigación turística SOCIETUR-ULA en septiembre de 2017.

Introducción

Los diversos intereses asociados al turismo originaron que el Estado argentino comenzara tempranamente a articular decisiones vinculadas a la cuestión turística, constituyendo uno de los primeros países de América en configurar una política pública específica. El devenir de esta política argentina refleja las múltiples tematizaciones que circunscribieron su incorporación en la agenda gubernamental, llevando consigo las ideas y necesidades del Gobierno y las relaciones de éste con los actores privados que en función de las estrategias de desarrollo que rigieron en cada periodo ocuparon una posición predominante en los procesos de toma de decisión (Schenkel y Almeida, 2015).

La investigación que se presenta a continuación aborda la evolución de esta política argentina desde las fuerzas sociales que la accionan, identificando las intervenciones de los gobiernos en el área y las relaciones de éstos con los demás actores que influyen en cada etapa. El abordaje de estas alianzas público-privadas contribuye a identificar los procesos que construyen y explican la configuración de la política en el tiempo. Si bien se encuentran condicionadas por los modelos de desarrollo que insertan a la Argentina a la división del comercio, éstas a su vez utilizan la coyuntura para hacer valer sus intereses y, en muchos casos, influir en la política a implementar (Dente y Subirats, 2014).

La política turística se considera un campo dinámico, un proceso social tejido de interacciones, en la que concurren diferentes tomas de posición del Estado y de otros colectivos con implicancia en ese entramado decisional (Hall, 2010; Goeldner & Ritchie, 2012). El abordaje de las políticas estatales debe contribuir a desagregar y poner en movimiento a un Estado puesto en un proceso social en el que se relaciona con otras fuerzas sociales. El análisis de políticas se debe enmarcar en el escenario de poderes en conflicto del cual éstas emergen (Gelambí Torrel, 2006). Las políticas públicas comprenden “acordes de un proceso social” (Osziak & O’Donnell, 1995: 110), un conjunto de respuestas que analizadas en un contexto y momento determinado, permiten inferir la posición “predominante” del Estado en torno a una cuestión, por tanto su abordaje se debe adscribir al contexto que las contiene.

Entre las técnicas de investigación se destaca el análisis documental, a partir de fuentes: *normativas*: leyes, decretos y resoluciones; *estadísticas*: Registros del Municipio de General Pueyrredón y Encuesta de Turismo Internacional; *manifestaciones oficiales*: Informes Anuales de Gestión, Planes de Turismo, discursos gubernamentales, escritos y prensa pública; *documentos de especialistas en el área*, Organización Mundial del Turismo (OMT), otros organismos gubernamentales y no gubernamentales internacionales y especialistas académicos-investigadores. La información documental fue complementada con la realización de entrevistas a distintos actores clave que participaron de la formulación e implementación de la política turística argentina en diferentes momentos históricos.

A partir de este corpus de investigación se realiza un análisis longitudinal de la política turística argentina, que permite explicar las diferentes etapas que circunscriben su evolución a partir de las estrategias de desarrollo implementadas en el siglo xx (Torrado, 2010). El análisis longitudinal se complementa con un

análisis transversal de actores, que identifica las alianzas y coaliciones que condicionan y accionan cada uno de estos modelos. La investigación parte de una relación multicausal entre los factores estructurales (*análisis longitudinal*) y el sujeto (*análisis transversal*), combinando ambos abordajes en la explicación de la política.

Trazando líneas de continuidad y ruptura entre diferentes momentos de la historia contemporánea, se aporta un esquema síntesis que caracteriza cada una de las etapas evolutivas como parte de un proceso social más amplio, a partir de cuatro elementos diferenciadores: grupo de interés, que accionan la estrategia política; función preponderante, que adquiere el turismo en la agenda de gobierno; tipo de turismo, que se desarrolla en el país en términos cuantitativos y cualitativos; y organismo o área, que adquiere preponderancia entre las políticas del sector.

El análisis identifica: ⁽ⁱ⁾ Fase inicial, el *turismo asociado a la estrategia de desarrollo basada en el sector agroexportador* (1880-1930), ante una alianza con una elite liberal necesitada de un Estado consolidado; ⁽ⁱⁱ⁾ Fase de expansión, el *turismo asociado a la estrategia de industrialización* (1930-1976), a partir de una alianza con los sectores obreros que se imponen como sujetos de derechos; y ⁽ⁱⁱⁱ⁾ Fase de reconversión, el *turismo asociado a la estrategia de apertura a la globalización económica* (desde 1976), a partir de un sector turístico nacional y transnacional ya consolidado, que impulsa necesidades económicas asociadas al desarrollo de la actividad.

La construcción del turismo como asunto público: una lucha entre actores

El estudio de las políticas desde las fuerzas sociales que las accionan no sólo contribuye a análisis empíricos bien fundamentados también allana el camino hacia la comprensión de los cambios que las suceden en el tiempo. Esta manera de concebir el análisis, reconoce la competencia que circunscribe el juego entre el conjunto de actores que dinámicamente ocupan una posición preponderante en el entramado socio-político y disponen de un fuerte poder de influencia en la toma de decisiones gubernamentales (Oszlak & O'Donnell, 1995).

Como en cualquier política pública, los agentes que confluyen en la arena turística son tanto *públicos* como *privados*. El primer grupo se vincula a la estructura política-administrativa del Estado y basa su propósito de intervención en el hecho de que representan a los ciudadanos. La lógica de acción implica actuar en función de aquellas alternativas que mejoren la capacidad para obtener consenso político, promoviendo los acuerdos y compromisos que sean necesarios. Los actores privados o no gubernamentales pertenecen a las esferas socio-económica y socio-cultural y reúnen a los individuos, empresas y corporaciones que buscan intervenir en las decisiones públicas a partir de un interés específico que implica la maximización de beneficios, sean estos económicos, sociales o culturales (Real Dato, 2006; Knoepfel et al., 2007; Subirats et al., 2008; Dente y Subirats, 2014).

Los problemas o demandas que finalmente logran insertarse en la agenda turística, y las políticas que surgen para contrarrestarlos, surgen a partir de coaliciones entre ambos grupos. Por un lado, los actores privados compiten entre sí para

imponer su interés particular como si fuera el público, pretendiendo condicionar la acción gubernamental a favor de su propio beneficio, a partir de los distintos medios que se encuentran a su disposición; mientras que los actores públicos, condicionados por las estructuras vigentes, optan por una de esas **múltiples definiciones subjetivas**, estableciendo alianzas público-privadas que determinan causas y posibles soluciones de la problemática e influyen en la política turística a implementar. Esta política una vez ejecutada afectará los intereses del conjunto de los agentes vinculados a la problemática, sea por los costes que implica afrontarla o por la posibilidad de incrementar alguna de sus posiciones en el espacio social (Bourdieu, 2005; Ortega & Ruíz, 2006).

El abordaje empírico de estas coaliciones requiere identificar los distintos tipos de agentes que intervienen en el espacio, describiendo sus incentivos y capacidades, la naturaleza de sus intercambios, los recursos y el poder que ostentan, la pluralidad interna, así como las funciones que desempeñan en el entramado socio-político y el tiempo que llevan participando de esa gestión. El abordaje pormenorizado de estas cuestiones aportará información clave a la hora de abordar las razones por las que se han producido determinadas políticas en el tiempo (Dente & Subirats, 2014).

Grupos de interés asociados a la configuración de la política turística argentina en diferentes momentos históricos

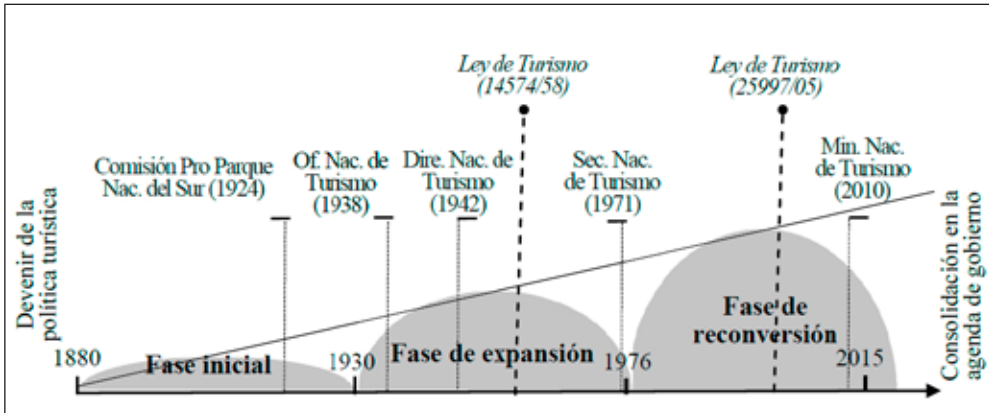
Los diversos intereses asociados al turismo originaron que el Estado argentino comenzara tempranamente a articular decisiones vinculadas a la cuestión turística, constituyendo uno de los primeros países de la región en entender al turismo como una cuestión gubernamental, ya en las primeras décadas del siglo XX. Aquello que se había iniciado como una práctica privada, exclusiva de círculos de elite, fue adquiriendo significancia pública con su progresiva democratización, para pasar a ocupar una posición preponderante entre las políticas nacionales medio siglo después (Schenkel y Almeida, 2015). El devenir de esta política argentina llevó consigo las ideas y necesidades del Gobierno y las relaciones de éste con los demás actores gubernamentales y privados, que dinámicamente ocuparon una posición predominante en el entramado público asociados a las estrategias de desarrollo que vincularon al país al mercado internacional en diferentes momentos históricos² (Figura 1).

Más allá de la complejidad y límites difusos que pueden presentar estas etapas, en cada una predominan diferentes elementos que les otorgan coherencia interna: ⁽ⁱ⁾ *el turismo asociado a la estrategia de desarrollo basada en el sector agroexportador (1880-1930)*, primando finalidades territoriales asociadas al desarrollo de la actividad, ante una alianza con una elite liberal necesitada de un Estado consolidado, que promovía un turismo de acceso minoritario y selecto a partir del área de Parques Nacionales; ⁽ⁱⁱ⁾ *el turismo asociado a la estrategia de industrialización (1930-1976)*, con necesidades sociales que pasan a explicar el desarrollo de la política turística a partir de una alianza con los sectores obreros,

² La propuesta sigue lapsos históricos a partir de los modelos de acumulación que inserta al país a la división internacional del comercio: agroexportador, sustitución de importaciones y aperturista (ver Torrado, 2012).

caracterizada por la expansión del turismo nacional y el turismo social como área clave; y ⁽ⁱⁱⁱ⁾ *el turismo asociado a la estrategia de desarrollo basada a la apertura a la globalización económica* (desde 1976), adaptando la cuestión turística a las ideas de desregulación y privatización como actividad económica, a partir de un sector turístico nacional y transnacional ya consolidado en el país, que asiste a una reconversión de la actividad, con una clara prevalencia del turismo receptivo entre las políticas del área (Tabla 1).

Figura 1. Consolidación de la política turística argentina en el devenir histórico



Fuente: Elaboración propia

Tabla 1. Evolución de la política turística: elementos diferenciadores

	Etapa inicial (1880-1930)	Etapa de expansión (1930-1976)	Etapa de reconversión (a partir de 1976)
Grupo de interés	Elite liberal	Movimiento obrero	Agentes económicos
Función principal	Territorial	Social	Económica
Tipo de turismo	Turismo de elite	Turismo masivo	Turismo posmoderno
Organismo o área clave	Parques Nacionales	Turismo Social	Turismo Receptivo

Fuente: Elaboración propia

El turismo asociado a la estrategia de desarrollo basada en el sector agroexportador (1880-1930)

La *Fase Inicial* circunscribe un periodo de descubrimiento del turismo, previo al surgimiento histórico de la cuestión como problema público. A fines del siglo XIX, Argentina se incorporó al mercado mundial como exportador de materias primas agropecuarias e importador de manufacturas. Para lo cual las elites liberales que condujeron el país durante este periodo, vinculadas a los grandes terratenientes de la pampa húmeda, debieron abocarse a consolidar un Estado Nacional en pleno desarrollo. Ante un pasado reciente de cruentas luchas civiles y un extenso territorio despoblado, fue necesario resolver cuestiones de organización nacional, la atracción de capitales externos para asegurar un sistema de transporte integral y la promoción de la inmigración europea como estrategia de poblamiento (Torrado, 2012).

Cada uno de estos aspectos fue fundamental para la irrupción de la actividad turística en el país de forma un poco más generalizada. El turismo se asoció indirectamente a la política de protección ambiental mediante la aprobación del Parque Nacional del Sud (1922), primer Parque Nacional en Latinoamérica y tercero a nivel mundial, y la creación del primer órgano público con competencias asociadas, la Comisión Pro Parque Nacional del Sud (1924). El impulso de áreas naturales en sitios de frontera se llevaba a cabo junto con la localización de grupos poblacionales, en algunos casos incluso con la instalación de guarniciones militares, con el objetivo de ocupar extensos territorios despoblados.

Preocupada por asociar esta consolidación del Estado al “progreso” y a la “modernidad” europea, la elite gobernante inició el desarrollo de infraestructura básica a partir de una asociación con el capital extranjero, que sirvió de sostén a la expansión del turismo en el siguiente periodo. El ingreso de capitales buscaba sostener la modernización productiva y asegurar la implantación de un sistema nacional de transporte que permitiera la movilización de carga y personas de acuerdo a la nueva estrategia económica (Torrado, 2012). En esta línea, se promovió la ampliación del tendido férreo a lo largo del territorio nacional y se inauguró el puerto de Buenos Aires como la principal puerta de entrada al país (1889). Las empresas británicas a cargo del transporte férreo, no solo posibilitaron la conectividad entre los principales destinos y centros de poblamiento, también emprendieron la construcción de infraestructura hotelera e impulsaron publicidad turística en distintos medios de difusión, contribuyendo significativamente a este incipiente desarrollo de la actividad.

El modelo agroexportador consolidó una elite terrateniente que venía desde la época colonial y que condujo al país desde entonces. Estas familias aristocráticas realizaban viajes con necesidades de recreación y salud: las largas estadías en Europa se intercalaban con el veraneo en segundas residencias a orillas del Río de La Plata y la práctica de baños termales. El acceso a estas prácticas se amplía más allá de este círculo exclusivo recién a partir de la década del '20, con la incorporación de aquellos inmigrantes que transitaban un desarrollo económico

exitoso (Figura 2)³. Finalizando el periodo agroexportador el porcentaje de extranjeros en el total de la población del país ya se situaba cercano al 30%, traduciéndose en una notable expansión de los sectores medios, que pasaron del 10% al 30% (Torrado, 2012).

Figura 2. Evolución de los turistas alojados en establecimientos turísticos de Mar del Plata⁴. Fases de la política turística argentina.



Fuente: Adaptado Schenkel & Almeida, 2015.

Como lo reflejan las cifras de alojamiento, a lo largo de estas cinco décadas prima un turismo de elite, socialmente minoritario y selecto, con un crecimiento limitado y un impacto puntual desde el punto de vista económico, que se concentra en la irrupción de los primeros destinos nacionales. Como enclaves de ocio aristocráticos surgió Mar del Plata y, posteriormente, otro conjunto de destinos: atlánticos, de la costa bonaerense, y serranos, de las provincias de Córdoba y Mendoza. Argentina se convirtió en uno de los primeros países americanos en desarrollar centros turísticos, junto a Estados Unidos (Atlantic City), Chile (Viña del Mar) y, posteriormente, Uruguay (Pocitos, Piriápolis y Punta del Este) y Brasil (Río de Janeiro), que contaban con fuerte presencia de inmigrantes y así con la costumbre de vacacionar.

En este incipiente desarrollo de la actividad fue clave la participación de los actores privados, con fuerte vínculo con la aristocracia local y sus intereses de clase. Las

³ El impulso a la inmigración europea que tenía por objetivo “poblar el desierto”, también expandió la costumbre por vacacionar, que presentaba un desarrollo incipiente en el país.

⁴ Mar del Plata es el clásico destino turístico de sol y playa, ubicado en la Costa Atlántica Bonaerense. Desde sus inicios constituye el principal destino del turismo nacional convirtiéndose en referencia al momento de analizar el comportamiento turístico de los argentinos.

tenues intervenciones que llevó a cabo el propio Estado desde áreas asociadas, fueron acompañadas, y en muchos casos conducidas, por el accionar privado que llevo a cabo diferentes iniciativas tendientes a impulsar el desarrollo de la actividad en diferentes puntos del país. Más allá de la labor ya señalada de las empresas británicas a cargo del transporte férreo, que además de ampliar la conectividad emprendieron acciones de publicidad y construyeron sus propios establecimientos hoteleros, es dable destacar el accionar de las propias familias que integraban la clase alta de ese entonces, tanto las tradicionales provenientes de época colonial, como la más reciente, conformada por inmigrantes llegados en el siglo XIX con un devenir económico exitoso, que impulsaron el desarrollo de centros turísticos y de complejos hoteleros a partir de capital propio, siendo el caso emblemático el de la ciudad de Mar del Plata, a partir de la labor de Patricio Peralta Ramos y Pedro Luro (Pastoriza, 2012).

Asimismo debe destacarse la participación del *Touring Club Argentino* (TCA) y el *Automóvil Club Argentino* (ACA), que cumplieron una función decisiva con la difusión del automóvil, proveyendo mapas ruteros, estaciones de servicios con albergues e información específica. Estas últimas organizaciones fuertemente vinculadas a las elites gobernantes facilitaron la consolidación de numerosos enclaves balnearios en la costa próxima de Buenos Aires, así como la difusión de segundas residencias (Piglia, 2008).

Fase de expansión (1930-1976). El derecho a las vacaciones

La *Fase de Expansión* (1930-1976) refiere al proceso de democratización de las prácticas turísticas, que permitió un crecimiento exponencial de la actividad, a partir de una nueva alianza público-privada. La crisis internacional de 1930 tuvo consecuencias inmediatas en el país y motivó el impulso de una nueva estrategia de acumulación centrada en una industria de sustitución de importaciones, sostenida mediante el aumento de la demanda de bienes de consumo masivo en el mercado interno. En este marco se sientan las bases para la creación del Estado de Bienestar argentino, que extiende el campo de acción estatal a partir de una asignación creciente de recursos públicos a la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, y perdurará por cerca de medio siglo.

El nuevo modelo de acumulación se estructura y acciona a partir de una alianza en la que confluyen sectores obreros y pequeños y medianos empresarios que asumen el liderazgo en esta nueva etapa, en detrimento de la alianza tradicional liberal que supo conducir el país hasta ese entonces. El crecimiento de las actividades no agropecuarias, originó un aumento sostenido del empleo (con tasas de pleno empleo a lo largo del periodo), que impulsó un proceso de movilidad ascendente, desde modestas posiciones rurales a posiciones urbanas autónomas de clase media y asalariadas de clase obrera, y desde segmentos inferiores a segmentos superiores dentro de la clase media, acompañada por un movimiento también ascendente en la escala de ingresos (Torrado, 2012).

Este ascenso de las clases medias y sectores populares permitió la democratización de bienes y servicios antes exclusivos de la “oligarquía”, entre los que se incluyen

las prácticas turísticas, como queda reflejado en el crecimiento exponencial de Mar del Plata (Figura, 2). En esta expansión de la actividad turística fue clave el accionar del colectivo obrero, forzando mejoras laborales asociadas al descanso y al ocio, articulando con los programas estatales y, en muchos casos, construyendo infraestructura turística propia, a partir de sus sindicatos.

Es la etapa del paso de un modelo de ocio minoritario a otro democrático, asociado a la ampliación de la distribución del ingreso (Mantero, 1997). A los primeros centros turísticos, se incorporan nuevos destinos de la Costa Atlántica, como Villa Gesell, San Clemente del Tuyú, San Bernardo, Pinamar y Santa Clara del Mar, y otros de las sierras cordobesas, destacándose La Falda, Los Cocos, Cosquín, Alta Gracia, Villa Carlos Paz, Capilla del Monte y Mina Clavero.

Los destinos de sol y playa fueron el ejemplo paradigmático de este periodo, que se caracterizó por las experiencias colectivas como forma de interacción, la búsqueda de acceso masivo, las largas estadias concentradas en pocos destinos y una oferta estandarizada, una fuerte estacionalidad estival y la utilización del ferrocarril como medio de transporte, que luego compite con el automóvil particular y el ómnibus. La hotelería lujosa es desplazada por formas de alojamiento más modestas, como los hoteles estatales y sindicales, las viviendas particulares de uso turístico y el camping (Schlüter, 2003).

Esta progresiva democratización de las prácticas de ocio ocasiona que la cuestión vaya adquiriendo significancia pública. La Oficina Nacional de Turismo (1938) fue el primer órgano público con competencias específicas en el país y uno de los primeros en constituirse en América Latina, junto a la Comisión Mixta Pro-Turismo de México (1922) y la Comisión Nacional de Turismo de Uruguay (1935); posteriormente, se crea la Oficina de Turismo de Venezuela (1947), la Dirección de Turismo en Chile (1960) y la Empresa Brasileira de Turismo (1966).

En 1941 se establece la Comisión Nacional de Turismo, bajo la órbita del Ministerio de Agricultura, para poco después convertirse en Dirección Nacional de Turismo (1942). A partir de entonces, se instauran los primeros organismos provinciales con competencias específicas: Tucumán (1936), Mendoza (1936), Córdoba (1938), La Rioja (1939), Santiago del Estero (1940), San Luis (1946), Buenos Aires (1948), Entre Ríos (1950), Catamarca (1953), San Juan (1955), Neuquén (1961), Río Negro (1963), Chubut (1964) y La Pampa (1969).

Como en otras áreas, la llegada de Juan Domingo Perón al poder en 1943 reafirma la institucionalización de la actividad. El gobierno jerarquizó el área y trató al turismo como una política pública específica por primera vez en el marco nacional. Este momento de institucionalización se pretendió cristalizar con la sanción de la primera Ley Nacional de Turismo, norma que quedó trunca con el golpe de Estado de 1955.

La histórica Dirección de Parques Nacionales, a la cual el peronismo le asignaba vínculos con el "interés oligárquico" (Presidencia de la Nación, 1953), pasa a denominarse Administración de Parques Nacionales y Turismo (decreto 9504/45),

un ente autárquico dependiente del Ministerio de Obras Públicas. El nuevo organismo incluyó competencias relacionadas con el turismo y los hoteles bajo su jurisdicción se incorporaron a las listas de hospedajes estatales, como sucede con los transferidos con la estatización de los ferrocarriles y aquellos cedidos por las provincias.

En esta etapa el turismo sostuvo una destacada *función social*, buscando contribuir a la reivindicación de los sectores marginados con la generalización del derecho a las vacaciones pagadas (decreto 1740/45). El turismo social se insertó en la agenda de gobierno para pasar a ocupar una posición preponderante entre las políticas del sector por más de tres décadas. El Gobierno Nacional destinó por primera vez recursos específicos, construyendo incluso complejos turísticos para aquellos colectivos beneficiados con las vacaciones pagadas. Estas acciones consolidan un proceso de ampliación social del ocio que se había iniciado principalmente en los años treinta con el avance de las clases medias, destacando al país en el marco regional, por los altos niveles de participación turística (Figura 2).

El golpe de Estado de 1955, origina un extenso periodo de proscripción del peronismo, en el que se alternan gobiernos militares y civiles, basados en el “régimen semi-democrático” (Cavarozzi, 1983). Los nuevos gobiernos ponen en marcha un modelo económico desarrollista centralizado en el capital externo, que introduce la actividad turística dentro del pensamiento económico como alternativa de carácter técnico para el desarrollo nacional (Capanegra, 2012). Paralelamente a esta visión económica del turismo, continua el proceso de ampliación social del ocio, impulsado por la estructura social ascendente que caracteriza al país hasta mediados de los '70 (Figura 2).

En este marco se consolida la planificación en el sector: la Dirección Nacional de Turismo (DNT) pasa a ser una entidad descentralizada con fondos propios (1957) y se promulga la primera Ley Nacional de Turismo (14574/58) y su decreto reglamentario (9468/61). Del mismo modo, se sancionan las leyes nacionales de hotelería (18828/70), de agencias de viaje (18829/70) y de fomento turístico (18674/70). Posteriormente, la DNT asciende a Secretaría de Turismo (1971), dependiendo directamente de Presidencia.

Internacionalización del turismo como actividad económica (desde 1976)

En la *Fase de Reformulación* la cuestión turística se adapta a las ideas de desregulación y privatización que primaron desde finales del siglo xx. En el marco de la crisis del petróleo, el golpe de Estado de 1976 impulsa un modelo de producción de corte liberal, profundizado por los sucesivos gobiernos democráticos, a partir de una nueva coalición conducida por el segmento más concentrado de la burguesía nacional y de las empresas transnacionales que adquieren participación activa en la conducción de la economía argentina y la toma de decisiones públicas, que termina con el Estado de bienestar argentino (Ferrer, 2010; Rapoport, 2010).

El fin de la industrialización como estrategia de desarrollo, las reformas pro-mercado y el principio de subsidiariedad del Estado repercuten negativamente en

la estructura productiva. La base social consolidada en los años 40, se desintegra, el modelo de acumulación y producción aperturista socava las estructuras laborales formales, aumentando la pobreza y concentrando el ingreso, en perjuicio de los sectores de ingresos bajos y medios que en su mayoría dejan de contar con un trabajo estable y niveles de vida dignos (FIDE, 2004).

En este contexto se produce una precarización de los derechos sociales, incluyendo aquellos ligados a la recreación y al turismo, que inician una etapa de repliegue y redefinición del turismo nacional luego de cincuenta años de expansión (Figura 2). Paralelamente al declive de los destinos populares, se expande el turismo emisor y surgen nuevas modalidades para las élites nacionales, dando cuenta del proceso de fragmentación social que identifica al periodo. Al tiempo que una pequeña parte de la sociedad accede a las múltiples ofertas turísticas disponibles, otra parte mayoritaria no logra acceder a ninguna de ellas. Los nuevos usos de los destinos tradicionales concurren con el origen de múltiples destinos basados en productos turísticos alternativos, como el esquí, la fauna marina, la gastronomía, los trenes turísticos, los cruceros, los congresos y convenciones, que responden a las nuevas motivaciones y a la búsqueda de la exclusividad como estrategia de diferenciación, que caracteriza al turismo posmoderno.

La masividad que había adquirido la actividad en cuanto a demanda y las facilidades económicas que comienzan a otorgarse al empresariado confluyeron en la consolidación del turismo como actividad económica, con un denso entramado de agentes sectoriales que acompañaron e impulsaron este crecimiento (transporte, turoperadores y agencias de viaje, restaurantes y hoteles, servicios personales y recreativos, aseguradores, entre otras) y que, como tales, orientaron sus acciones en pos de la maximización de ganancias (Bertoncello, 2002).

En este marco se constituyen los primeros cuerpos colegiados del empresariado, destacándose la Cámara Argentina de Turismo – CAT (1966), la Asociación de Hoteles de la República Argentina - AHT (1977) y la Cámara Argentina de Tiempos Compartidos - CATC (1984). Paralelamente, los procesos de privatización de la década del `90 incluyen sectores vinculados a la actividad turística, como los de aeronavegación y ferrocarriles y la concesión de la red vial, al mismo tiempo que se produce el arribo al país de las principales cadenas hoteleras y turoperadores.

Esta importancia que alcanza el turismo como actividad económica, y las expectativas que comienzan a generarse en torno a ella desde diversos organismos internacionales, justifican el notable apoyo que los sucesivos gobiernos comienzan a darle al impulso de la actividad destinando una cantidad creciente de recursos gubernamentales. A partir de alianzas público-privadas que se traducen en mesas de colaboración y concertación, se confluye en el impulso de políticas turísticas como instrumento económico y en la conformación de organismos mixtos como estrategia de gestión. El turismo receptivo se constituye en una actividad de crecimiento económico, tendiente a atraer las necesarias divisas internacionales, ante la deficitaria balanza de pagos y la abultada deuda externa.

Los gobiernos ponen en marcha actuaciones similares a las realizadas por otros países turísticos, encontrando las referencias necesarias en las recomendaciones de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Mundial de Turismo (OMT), que aconsejan una mayor liberalización del sector y una menor intervención estatal, en el marco de la financiación de proyectos turísticos (Capanegra, 2011). Este giro de la política turística se extiende en todos los países de la región, suponiendo abandonar un patrón turístico y económico más endógeno por otro que implica mayor dependencia externa.

En Argentina se aprueba el estatuto de la OMT con la ley 19644/72, pasando a integrar el organismo en 1975, con el objetivo de instituir al país como destino internacional. En esta línea, se implementan Planes de Marketing Estratégicos (1991-1993, 1994-1996 y 1997-1999), a partir de asistencia técnica y financiera de la Unión Europea; y se publica el primer documento de planificación pública del turismo: "Bases para un Plan Federal de Turismo" (1984).

El periodo de post-crisis del año 2001, circunscribe un proceso definido dentro de esta última fase, a partir de un reposicionamiento del Estado Nacional como actor clave en la planificación, coordinación y acción en materia turística. El turismo pasa a formar parte de las doce exclusivas políticas de Estado consolidando su importancia en la agenda gubernamental. La política turística se considera un instrumento central del Estado Nacional para alcanzar la reactivación económica:

La delicada situación coyuntural que afrontamos exige acelerar la marcha y replantear profundamente los fundamentos de la gestión. El Turismo es un poderoso inductor del desarrollo económico, social y cultural. En las actuales circunstancias del país esta capacidad para generar riqueza y mejorar la calidad de vida de los vastos sectores de la población es de primordial trascendencia. La Argentina tiene capacidad para acoger una cantidad mucho mayor de viajeros que los que hoy nos visitan. (JGM, 2003:221)

La sanción de la nueva Ley Nacional de Turismo (25997/05) y su decreto reglamentario (decreto 1297/06), constituyen el hecho institucional de mayor relevancia en cuarenta años, al reemplazar la antigua ley 14574 de 1958. Con la nueva norma, el turismo deja de ser institucionalizado como actividad de ocio y recreación (ley 14574) para ser proclamado como una verdadera actividad económica. Declara de "interés nacional" al turismo como "actividad socioeconómica, estratégica y esencial", siendo ésta "prioritaria dentro de las políticas de Estado" (ley 25997, art. 1, 3). El turismo receptivo se distingue como una "actividad de exportación" no tradicional y el sector privado como una "aliado estratégico", impulsando herramientas económicas similares a las que se otorgan a la actividad industrial, entre las que se destaca la creación de un instituto específico de promoción: El INPROTUR (Instituto Nacional de Promoción Turística).

La histórica Secretaría de Turismo de la Nación se convierte en un órgano ministerial autónomo por primera vez en la historia argentina, como Ministerio Nacional de Turismo (decretos 919/10 y 921/10), constituyendo el decimocuarto ministerio del Estado Nacional. Consolidando la función económica asociada al desarrollo de

la política turística, el decreto señala la trascendencia que el turismo representa como “sector de desarrollo alternativo de la actividad económica”.

Estas diferentes acciones impulsadas en el área, en el marco de una situación económica favorable post-devaluación del peso argentino en el año 2002, consolidan un crecimiento de los arribos internacionales en este periodo, que llegan a cuadruplicarse entre 1985 y 2011 (ETI, 1985-2013) y posicionan a Argentina como el principal destino de América del Sur en los años 2010 y 2011 (OMT).

Conclusiones principales

El análisis refleja la importancia que ha ocupado la cuestión turística en la agenda pública argentina a partir de las estrategias de desarrollo que insertaron al país a la división internacional del comercio a lo largo del siglo xx. Las diferentes funciones asumidas por el Estado responden a la conformación de alianzas y coaliciones con diferentes grupos de actores que dinámicamente ocuparon una posición preponderante en los procesos de toma de decisión y condicionaron la política turística a implementar.

Aquello que se había iniciado como una cuestión privada, exclusiva de una aristocracia terrateniente con fuertes vínculos con la elite gobernante y los agentes privados que sustentaron los inicios de la actividad; trascendió como problemática social décadas después, a partir de los derechos laborales conquistados por los sectores obreros, que incluyeron entre sus reivindicaciones a aquellas necesidades asociadas al descanso y al ocio; para reconvertirse, finalmente, en un instrumento de crecimiento económico e internacionalización, a partir de las necesidades que imponía una economía de servicios globalizada y unos agentes sectoriales ya consolidados en el país.

La *Fase Inicial* (1880-1930) circunscribe un periodo de descubrimiento del turismo que se configura a partir de la estrategia de desarrollo agroexportadora. Ante un Estado con extensos territorios despoblados, se comenzó a desarrollar un interés gubernamental por la actividad turística asociada al Área de Parques Nacionales desde una dimensión territorial, como aseguradora de la soberanía nacional. La elite gobernante inició el desarrollo de infraestructura básica, en muchos casos a partir de una alianza con el capital extranjero, que sirvió de sostén a la expansión del turismo en el siguiente periodo. En este entonces la actividad era minoritaria e inequitativa en términos sociales, con un crecimiento limitado e impactos puntuales a nivel territorial. La reducida participación estatal en el área, fue suplida por el destacado accionar de actores privados con fuerte vínculo con la elite gobernante y sus intereses de clase, destacándose la labor de las empresas británicas a cargo del transporte férreo, el *Touring Club Argentino* y el *Automóvil Club Argentino* y familias de la aristocracia local.

La *Fase de Expansión* (1930-1976) refiere al proceso de democratización de las prácticas turísticas, que surge al calor de la industrialización y el origen del Estado de Bienestar argentino. Conciernen a un momento de fuerte intervención estatal, que comenzó a centralizar las diversas acciones públicas llevadas a

cabo en el sector desde una dimensión social, a partir de la visibilidad política que adquirieron los colectivos obreros como sujetos de derechos. Los decisores públicos articularon por primera vez capacidades de gobierno específicas, significando la institucionalización del turismo como problema público. El turismo social adquiere una importancia preponderante en el área a partir del peronismo, que pretendió ampliar el acceso a las prácticas turísticas a los sectores obreros beneficiados con las vacaciones pagadas. Esta preponderancia que adquiere el turismo social se mantendrá hasta finales del siglo xx, cuando entra en apogeo el turismo internacional.

En este periodo se creó el primer organismo con competencias específicas y se impulsaron las bases normativas del sistema turístico argentino, que establecieron un marco de ordenación en áreas clave del sector. A diferencia de lo que sucede con las primeras políticas turísticas europeas, que desde sus inicios se dirigen principalmente a la promoción en el exterior y a la captación de inversión internacional, la consolidación de la política argentina se da a partir de los flujos turísticos internos. Las grandes distancias con los centros turísticos emisivos, el escaso desarrollo tecnológico en el ámbito de los transportes y las comunicaciones y el retrasado proceso de democratización de las prácticas turísticas de los países vecinos, dejan al turismo receptivo en un segundo plano, hasta mediados de 1970.

En la *Fase de Reformulación*, que transcurre desde 1976 hasta la actualidad, la cuestión turística se adapta a las ideas de desregulación y privatización. Los decisores públicos adoptan un enfoque menos intervencionista en el área, encontrando las referencias necesarias en las recomendaciones de los organismos internacionales. El arribo de las principales cadenas hoteleras y turoperadores constituye el reflejo de un sector turístico ya consolidado, que comienza a exhibir una destacada participación en la política turística nacional a partir de mesas de colaboración y concertación, que institucionaliza el propio Estado. El turismo se constituye en un factor de crecimiento económico e internacionalización, a partir de la consolidación del turismo receptivo, que pasa a concentrar una cantidad creciente de los recursos afectados al área, ocupando una posición preponderante entre las políticas turísticas.

El periodo de post-crisis del año 2001, circunscribe un proceso definido dentro de esta última fase, que consolida la función económica asociada al impulso de la actividad a partir de un reposicionamiento del Estado como actor clave en la planificación, coordinación y acción en materia turística. Luego de cincuenta años se sanciona una nueva Ley de Turismo y el área pasa a constituir un órgano autónomo de rango ministerial por primera vez en la historia argentina. A diferencia de la intervención estatal de mediados del siglo xx, la Administración Turística cumple una función de facilitación que promueve la participación de los diferentes agentes sectoriales involucrados en el desarrollo de la actividad en el diseño, implementación y evaluación de la política turística.

Referencias bibliográficas

Bourdieu, Pierre (2005). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México, Siglo XXI.

Capanegra, César (2011). "La construcción social del turismo como factor de desarrollo, Argentina 1958-2005". En *Consolidar el Saber para la Acción en Turismo*. Trabajo presentado en las XI Jornadas Internacionales y V Simposio Internacional de Investigación-Acción en Turismo, Mar del Plata, Argentina.

Cavarozzi, Marcelo (1983). *Autoritarismo y democracia: 1955-1983*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Dente, Bruno y Subirats, Joan (2014). *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Decreto **N° 1.297/06**. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 29 de septiembre de 2006.

Decreto **N° 1.366/09**. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 2 de octubre de 2009.

Decreto **N° 1.458/09**. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 13 de octubre de 2009.

Decreto **N° 2.025/08**. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 26 de noviembre de 2008.

Decreto **N° 919/10**. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 30 de junio de 2010.

Decreto **N°1.365/09**. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 2 de octubre de 2009.

Decreto **N°921/10**. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 30 de junio de 2010.

Ferrer, Aldo (2010). *El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Goeldner, Charles & RITCHIE, Brent (2012). *Tourism. Principles, Practices, Philosophies*. New Jersey: John Wiley & Sons

Hall, Michael (2010). "Politics and tourism – interdependency and implications in understanding change". Butler, R. & Suntikul W. (Eds.). *Tourism and political change* (pp. 7-18). Oxford: Goodfellow Publishers.

James, Daniel (2010). Resistencia e integración: el peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Jefatura de Gabinete de Ministros - JGM (2003). Memoria detallada del estado de la Nación del año 2002. JGM.

Ley Nacional **N° 14.574/58. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 11 de noviembre de 1958.**

Ley Nacional **N° 25.997/05. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 7 de enero de 2005.**

Ley Nacional **N°18.610/70. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 5 de marzo de 1970.**

Ley Nacional **N°18.828/70. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 19 de noviembre de 1970.**

Ley Nacional **N°18.829/70. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 19 de noviembre de 1970.**

Ley Nacional **N°19.644/72. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 2 de junio de 1972.**

Mantero, Juan Carlos (1997). "Turismo: la opción incluyente". Aportes y Transferencias, 1 (2), 119-136.

Ministerio de Turismo de la Nación – MINTUR. (2011a). Argentina. PETS. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2011. Turismo 2020. Mintur.

Organización Mundial del Turismo – OMT (2001). Cooperación entre los sectores público y privado. Por una mayor competitividad del Turismo. Madrid: OMT

Organización Mundial del Turismo – OMT (1980). Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial. Manila, Filipinas.

Organización Mundial del Turismo – OMT (1982). Documento de Acapulco.

Organización Mundial del Turismo (OMT) (1998). Introducción al turismo. Madrid: OMT.

Ortega Pérez, Nieves & Ruíz Seisdedos, Susana (2006). "Definición de problemas y diseño de la agenda". En Pérez Sánchez, Margarita (Ed.), Análisis de Políticas Públicas (pp. 111-131). Granada: Universidad de Granada.

Oszlak, Oscar & O'donnell, Guillermo (1995). "Estado Y Políticas Estatales En América Latina: Hacia Una Estrategia De Investigación". Redes, 4 (2), 99-128.

Pastoriza, Elisa. (2011). *La conquista de las vacaciones. Breve historia del turismo en la Argentina*. Buenos Aires, Edhasa.

Piglia, Melina. (2008). "La incidencia del Touring Club Argentino y del Automóvil Club Argentino en la construcción del turismo como cuestión pública (1918-1929)". *Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*, 17 (1, 2).

Presidencia de la Nación (1953). 2° Plan Quinquenal. Subsecretaría de Informaciones, Buenos Aires.

Rapoport, Mario (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Buenos Aires: Booket

Schenkel, Erica (2017). *Política turística y turismo social. Una perspectiva latinoamericana* Editorial CLACSO – CICCUS: Buenos Aires. ISBN 978-3-659-08048-7

Schenkel, Erica y Almeida, Fernando (2015). "La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina". *Perfiles Latinoamericanos*. FLACSO, Tlalpan (México). ISSN: 0188-7653, 46 (23), 197-221.

Schlüter, Regina (2003). *El Turismo En La Argentina. Del Balneario Al Campo*. Buenos Aires: Centro De Investigaciones Y Estudios Turísticos.

Secretaría de Turismo de la Nación – SECTUR (2005). *Turismo 2016. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable*. SECTUR.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne & Varone, Frédéric. (2008). *Análisis de políticas públicas y gestión pública*. Barcelona: Ariel.

Torrado, Susana, (2012). *Historia de la familia en la argentina moderna 1870 – 2000*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.