

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS  
SOCIALES**

**SEDE ACADEMICA ARGENTINA  
PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

**Título:**

**IDEAS Y POLÍTICA TURÍSTICA ARGENTINA. 1960-  
2008.**

**Mercado, Desarrollo e Inclusión**

AUTOR: Ángela Beatriz Rivero

DIRECTOR: Dr. Alfredo Cesar Dachary

CO-DIRECTOR: Dr. Diego Ezequiel Pereyra

Fecha: Mayo de 2017

## Agradecimientos

Quiero agradecer a muchas personas que han sido fundamentales para mí en estos AÑOS DEL DOCTORADO, llamados así porque hiciera lo que hiciera siempre estaba allí. Estos años han sido de él, como una meta lejana a veces, más cercana otras. Solo llegué hasta acá porque estas personas estuvieron conmigo-

### Muchas gracias

... a Santiago, mi esposo que vivió conmigo todos los estados de ánimo y vicisitudes propios de cada tramo recorrido

... a Ulises, Nicolás y Ángeles, mis queridos hijos, a los que nunca necesité explicar por qué era importante el doctorado para mí

... a mi director de tesis el Dr. Alfredo Cesar Dachary, quien con sus aportes y generosas charlas me mostró siempre su posición y amplio conocimiento sobre el turismo y a pesar de la distancia tuvo en cada oportunidad que lo necesité el tiempo para atender mis inquietudes

... a mi co- director, el Dr. Diego Ezequiel Pereyra que fue un maestro paciente, guía intelectual y en quien pude apreciar el oficio de sociólogo

... a mis compañeras de cátedra y de proyectos Dra. Graciela Gayetsky y Lic. Cristina Ferreyra, apoyo permanente, delantera y retaguardia frente a muchas adversidades

... a la UNaM, mi universidad por siempre

## INDICE

### Contenido

Agradecimientos .....	2
INDICE.....	3
Índice de Figuras.....	7
Índice de cuadros .....	8
Índice de Anexos .....	9
I. Resumen.....	10
I. Summary .....	12
II. Introducción .....	14
Capítulo 1: Ideas, intelectuales y turismo .....	24
1.1 Las ideas como pensamientos significativos.....	24
1.2 La categoría intelectual e intelectual - experto.....	27
1.3 Los Intelectuales y Expertos (I- E) como Think tanks .....	32
1.4 Turismo e ideas .....	38
1.4.1 La idea de desarrollo .....	41
1.4.2 Sostenibilidad, desarrollo local y Turismo.....	49
1.4.3 El turismo como derecho. La idea de inclusión.....	58
1.4.4 Mercado, competitividad y calidad .....	63
Capítulo 2: Una política para el turismo: Las políticas, el Estado y el turismo .....	66
2.1 Dificultades iniciales .....	66
2.2 El concepto de Turismo.....	67

2.3 La política turística como política pública.....	75
2.4 La política turística como una política económica.....	77
2.5 La política turística como una arena de acción autónoma.....	84
2.5.1 ¿Cómo se conforma la política turística?.....	87
2.5.2. El turismo en Argentina, evolución y cambios.....	100
Capítulo 3: el campo del turismo como política pública especializada. Proceso de institucionalización y consolidación. ....	112
3.1. Hacia una periodización interpelante del turismo.....	112
3.1.1. Rasgos del turismo según características políticas, económicas y sociales de Argentina en perspectiva histórica. ....	115
3.1.1.1. El turismo del Modelo Agroexportador 1880 – 1930.....	119
3.1.1.2. Democratización del turismo en la etapa de Industrialización por sustitución de importaciones (ISI) 1930 - 1955 .....	122
3.1.1.3. Segunda etapa de Industrialización por sustitución de importaciones y cambio de modelo turístico 1955/ 1976.....	127
3.1.1.4. Desindustrialización y valorización financiera; un viraje hacia el mercado. Gobierno de facto 1976- 1983 .....	134
3.1.1.5. Restauración democrática con regresión 1983 -2001.Argentina como producto turístico para el exterior.....	136
3.1.1.6. Un nuevo desarrollismo tras la convertibilidad de 2001. El Modelo Nacional industrial y el reposicionamiento del turismo .....	140
Cuadro 8. Proceso de institucionalización administrativa del Turismo en Argentina. 1960 – 2008.....	146
Capítulo 4: Las agendas, las agencias y las ideas en el papel .....	151
4.1. Las agendas .....	152
4.2. Las Principales Agencias .....	154

4.2.1. Centro interamericano de capacitación turística CICATUR.....	154
4.2.2. El Banco Interamericano De Desarrollo (BID) .....	156
4.2.3. La consultora THR.....	161
4.2.4. La Consultora CUM DEO SRL (Ejido Asesores) .....	165
4.2.4. Programa Ejecutivo de Gobierno y Turismo (PGT).....	166
4.3. Las Ideas en el papel .....	170
4.3.4. Retomando los lineamientos de los 80 y 90. La ley Nacional de Turismo. ....	192
4.3.5. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. (PFETS).....	195
<b>Cuadro 9. Matriz de conflictos principales o subsistemas decisores, potencialidades principales o temas generadores e ideas fuerza .....</b>	<b>198</b>
<b>Cuadro 10. Niveles del Sistema Argentino de Calidad Turística: SACT .....</b>	<b>202</b>
Capítulo 5: Intelectuales y expertos del turismo, crónica de un saber .....	206
5.1. Impronta desarrollista y dictadura (1960-1983).....	206
5.1.1. Los expertos del grupo CICATUR.....	209
5.1.2. Aportes teóricos, documentos técnicos o actuaciones emblemáticas del grupo fundador.....	218
5.2. El turismo de la democracia con regresión y valorización financiera. 1983 – 2001 .....	232
5.3. Modelo Nacional industrial . 2001- 2008 .....	235
Conclusiones .....	245
La herencia peronista y el desarrollo que buscamos. ¿Un diálogo entre la inclusión y el mercado?.....	245
Bibliografía .....	251
ANEXOS .....	269
Anexo 1.....	270

Reseña de los Intelectuales y expertos .....	271
Anexo 2.....	276
Revista turismo técnico .....	276
Anexo 3.....	276
Números disponibles Revista Turismo Técnico.....	276
Anexo 4.....	280
Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR) .....	280
Anexo 5.....	282
Anexo 6.....	291
Guía entrevista a intelectuales y expertos .....	291

Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Inversión total del grupo BID y programa operativo.	Pág. 153
<b>Figura 2.</b> Préstamos de turismo aprobados (inversión por países en millones de US\$ corrientes).	Pág. 159
<b>Figura 3.</b> Proyectos de turismo en ejecución.	Pág. 159
<b>Figura 4.</b> Argentina, el país de los seis continentes.	Pág.164
<b>Figura 5.</b> El turismo como generador de divisas.	Pág.169
<b>Figura 6:</b> Trama espacial.	Pág. 180
<b>Figura 7.</b> Trama espacial propuesta.	Pág.181
<b>Figura 8.</b> Modelo básico: Cuatro aspectos concebidos como sistemas.	Pág. 184
<b>Figura 6.</b> Sistema argentino de calidad turística.	Pág. 201

Índice de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Perfil de políticas económicas para el turismo.	Pág. 83-84
<b>Cuadro 2.</b> Principales intervenciones del Estado en el turismo.	Pág. 94-95
<b>Cuadro N° 3.</b> Distribución porcentual de turistas según país y región de origen por períodos seleccionados (1983-1996)	Pág.103
<b>Cuadro N° 4.</b> Evolución del turismo en Argentina AÑOS 1990-1999: Turismo receptivo y emisor, Ingresos y egresos de divisas y balanza turística	Pág.106
<b>Cuadro N° 5</b> Cuadro N° 5. Indicadores del Turismo. Años 2003-2008- Turismo Internacional. N° de turistas y divisas	Pág. 109
<b>Cuadro N° 6.</b> Inversiones en Alojamiento 03/08	Pág. 110
<b>Cuadro 7.</b> Empleo en las ramas características del turismo (Total de aglomerados EPH) 2004 2008	Pág. 111
<b>Cuadro 8.</b> Proceso de institucionalización administrativa del Turismo en Argentina. 1960 – 2008.	Págs146-150
<b>Cuadro 9.</b> Matriz de conflictos principales o subsistemas decisores, potencialidades principales o temas generadores e ideas fuerza	Págs. 199-200
<b>Cuadro 10.</b> Niveles del Sistema Argentino de Calidad Turística: SACT	Pág. 202
<b>Cuadro 11.</b> Política turística argentina según Ideas, Agencias, Ideas en el papel, I-E, e instrumentos en el período 1960 – 2008	Pág. 242-243



### Índice de Anexos

Anexo 1. Reseña de los Intelectuales y expertos	Págs. 271-275
Anexo 2. Revista turismo técnico	Págs. 276
Anexo 3. Números disponibles Revista Turismo Técnico	Págs. 276
Anexo 4. Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR)	Págs. 280-281
Anexo 5. México como caso testigo regional.	Págs. 282- 290
Anexo 6. Guía entrevista a intelectuales y expertos	Págs. 291-292

## I. Resumen

El presente estudio se ocupa de analizar las ideas en el campo de la política turística argentina y su influencia en la generación de la misma en el período 1960 - 2008. Se reconstruye la trayectoria histórica del campo de la política turística en Argentina analizando las características socio históricas que rodean y condicionan la constitución del mismo; por otro lado se analiza la actuación de los agentes, es decir los intelectuales y expertos de la PT<sup>1</sup>, las instituciones públicas y privadas de la PT vistas como agencias y sus maneras de actuar en el lapso estudiado y finalmente las ideas que se producen y circulan en las PT.

La posición argentina sobre PT desarrollada en las cuatro últimas décadas se ha transformado junto a la noción sobre el mismo fenómeno turístico, que de considerarse un derecho para las clases populares y obreras se convirtió en un sector económico, estrella del capitalismo global y oportunidad de incrementar los indicadores de crecimiento. Posteriormente a eso, apareció la reivindicación del turismo en su potencial de generar opciones sostenibles de desarrollo. Más recientemente se planteó la posibilidad de recuperar y reparar el papel del turismo desde estrategias de crecimiento económico e inclusión social. Ese proceso es el que se describe y analiza considerando la actuación clave de los intelectuales y expertos de la política turística argentina en un contexto latinoamericano. Aunque es fácilmente detectable la línea de pensamiento en la política turística argentina actual, en el marco de los paradigmas en curso: calidad, competitividad y sostenibilidad, es indispensable repensar una agenda crítica para la misma que ponga en el

---

<sup>1</sup> PT: Política Turística

centro de la escena la herencia y la tradición frente a los desafíos locales en un mundo global.

Title: Ideas and tourist Argentine politics (1960 - 2008). Market, Development and Incorporation

## **I. Summary**

The present study analyzes the ideas in the field of the tourist Argentine politics and his influence in the generation of the same one in the period 1960 - 2008. There is reconstructed the historical path of the field of the tourist politics in Argentina analyzing the characteristics partner historical that surround and determine the constitution of the same one; on the other hand the action of the agents is analyzed, ie intellectual and experts of the TP, the institutions public and deprived of the Tourist Politics dress as agencies and his ways of acting in the studied space and finally the ideas that take place and circulate in the TP.

The Argentine position on PT developed in last four decades has transformed close to the notion on the same tourist phenomenon, which of be considering to be a right for the popular and working classes turned into an economic, major sector of the global capitalism and opportunity to increase the indicators of growth. Later to it, the recovery of the tourism appeared in his potential of generating sustainable options of development. More recently there appears the possibility of recovering and repairing the paper of the tourism from strategies of economic growth and social incorporation. This process is the one that is described and analyzes considering the key action of intellectual and experts of the tourist Argentine politics in a Latin-American context. Though the line of thoughts is easily detectable in the tourist Argentine current politics, in the frame of the paradigms in process: quality, competitiveness and sustainability, is necessary to rethink a critical agenda for the same one that puts in the center

of the scene the inheritance and the tradition opposite to the local challenges  
in a global world.

## II. Introducción

Esta tesis hace una reconstrucción histórica y sociológica de la política turística argentina desde 1960 hasta 2008. Sin dejar de señalar las singularidades del caso argentino, el trabajo ubica también esa problemática en el contexto latinoamericano, en relación con las grandes ideas paradigmáticas locales, regionales y globales desde la óptica de los intelectuales y expertos especializados.

El turismo representa como pocas actividades las características y contradicciones de la sociedad del siglo XXI. Reproduce como actividad socioeconómica las aspiraciones de la horda dorada (Turner y Ash, 1991) y de los gobiernos ansiosos por desarrollar una actividad a la que califican como industria, de la cual valoran la capacidad de generar divisas y empleo, requiriendo menor inversión que sectores más tradicionales. Para comprender la manera en que esta actividad se ha venido consolidando como campo de conocimiento especializado de producción de ideas y prácticas, la tesis incorpora herramientas de la sociología de los intelectuales y las articula con una historia sociológica de las ideas y las instituciones del campo turístico en Argentina

La pregunta de investigación que dio inicio a esta tesis fue ¿cuáles fueron las ideas que sustentan las políticas del turismo argentino desde los años sesenta? La pregunta puso el foco en la hipótesis que sosteníamos que una vez apagado el fervor del turismo popular de los primeros gobiernos peronistas, si bien se registraron breves virajes de retorno al ocio popular como objeto de la política mencionada, hubo un antes y un después en la concepción del turismo y justamente, va tomando mayor autonomía como política pública a partir de esa década. En sintonía con la primera pregunta nos interesaba dilucidar si habiéndose retomado a partir del kirchnerismo ciertas ideas de corte nacional y popular, incidían estas en cuanto a la concepción del turismo y si

podían identificarse rupturas o continuidades en los años más recientes. Más allá de estas preguntas la tesis pone en el centro de la escena la consolidación del turismo como campo especializado de la política pública ocurrida desde los sesenta e interpela a sus protagonistas. De todo el universo de actores intervinientes nos interesó investigar por el lado de los circuitos de expertise un grupo de intelectuales expertos que participaron en Argentina y luego tuvieron también trascendencia regional, del momento fundacional de este saber especializado. Para tratar de entender y explicar el proceso de desarrollo y consolidación de este campo fue necesario tomar algunas decisiones que direccionaron la investigación.

Siendo la década del sesenta el momento en el cual el turismo se institucionalizó como campo de política sectorial en Argentina, ya que anteriormente fue primordialmente un capítulo dentro de las políticas de bienestar para las clases populares, pusimos primordial atención en investigar cómo fue que se transformó en un componente del sector externo de la economía y como incidieron o actuaron los intelectuales y expertos en construir este nuevo paradigma.

En sintonía con el objetivo de la tesis que se planteó: **Reconstruir analíticamente el campo de las ideas sobre el turismo y su influencia en la generación de la política turística argentina en el período 1960 – 2008**, la investigación articula dos ejes de análisis; el primero dedicado a reconstruir el clima de ideas que dio lugar a los debates que en forma abierta o encubierta se generaron en relación con la política turística, el segundo tiene que ver con explorar sobre las ideas en las intervenciones que distintos intelectuales y expertos han realizado desde las diversas agencias o espacios de actuación.

Esos objetivos me han generado varios interrogantes. Algunos de ellos fueron: ¿Cuáles han sido las ideas paradigmáticas de la política turística argentina en el período estudiado? ; ¿Cuál ha sido el proceso de legitimación dado al interior del campo del turismo y quienes sus actores principales? ; ¿Cuáles son las trayectorias intelectuales

más significativas para la configuración de las ideas en la política turística? ; ¿Existen posiciones antagónicas? ; ¿Cómo se expresan?

Se estudia así la interrelación entre el conjunto de ideas y conceptos acerca del fenómeno turístico en Argentina y la elaboración de planes de desarrollo del sector. A lo largo del trabajo se combinan discusiones sobre la institucionalización del saber técnico Entendiendo por proceso de institucionalización a la diferenciación y especialización de saberes, agentes e instituciones –y de funciones o divisiones institucionales- que expresa cada período del campo. Es decir: *“a los procesos por los cuales ciertas prácticas se recortan como específicas, se regularizan, sancionan y construyen su autonomía y legitimidad. La creación de una cátedra o carrera universitaria como la aparición de un departamento o dependencia en el ámbito estatal constituyen momentos en la institucionalización del campo, que revelan precisamente el proceso histórico de configuración y desarrollo de agencias especializadas en la producción, circulación y/o validación de conocimientos”* (Tenti Fanfani y Gómez Campo, 1989. En Suásnabar y Palamidessi 2006:4).

En ese contexto se revisó la emergencia y consolidación de un grupo de expertos muy poco estudiados por las ciencias sociales locales. Este grupo tenía un elaborado conocimiento experto sobre la planificación turística, al contrario de modalidades artesanales anteriores. Estos expertos transitaron por la academia, el mercado y el Estado con igual versatilidad, contribuyendo al conocimiento, promoviendo la política pública desde diversas agencias y organizando emprendimientos económicos; en un entrecruzamiento de redes de legitimación e influencia mutua; en este sentido su nominación como intelectuales, expertos y empresarios los engloba pero limita a la vez el análisis. Más allá del propio interés por la historia que se cuenta en la tesis, el trabajo presenta una serie de desafíos teóricos y metodológicos a la hora de investigar el campo de la producción y difusión de las ideas y la aplicación del conocimiento en tanto proyectos privados o políticas públicas.



A pesar de que el período estudiado atraviesa momentos disímiles en cuanto al contexto social y político argentino, solo en los últimos años que comprende este estudio se avizoran ciertos cambios. Durante todo el período analizado se reconocen más bien las continuidades, lo cual colisionó con la intención inicial que era ubicar con claridad las rupturas en el conjunto de ideas sobre el turismo. El interés por analizar las continuidades o cambios en el pensamiento de los intelectuales y expertos locales con respecto a concepciones y posturas de la política turística argentina nos llevó a tratar de articular analíticamente los debates, procedimientos y estrategias empleados por los distintos agentes y agencias en el proceso de legitimación de ideas de la política turística. Para esto, desde una estrategia cualitativa, centrada en parte en la revisión de trayectorias intelectuales y también en el análisis de contenidos para comprender las ideas, nos hemos valido de entrevistas a intelectuales y expertos relevantes en relación a las ideas que sustentaron las políticas turísticas en las que intervinieron o de las que fueron contemporáneos y de textos publicados en revistas, libros y documentos.

En cuanto a los materiales impresos, es decir revistas, libros, artículos y los documentos referidos a planes turísticos federales, se han seleccionado los destacados por su implicancia en la política turística argentina del período estudiado, ya sea como instrumentos de gestión específicamente o como la representación del discurso hegemónico, naturalmente solo se escogió esa selección a modo de mojones significativos. . En ese sentido, se han tomado como fuentes documentales relevantes la Revista *Turismo Técnico*, la revista *Estudios y perspectivas del Turismo*, el libro *Política turística argentina. Bases para su reformulación* (1999). Los instrumentos de política turística se abordaron utilizando el documento *Bases para un plan Federal de Turismo* (1885), la ley Nacional de Turismo (2004) y el *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable* (2005). Como articuladores en el análisis se revisan las cartas, documentos y las declaraciones internacionales que muestran la recepción del sector de las tendencias paradigmáticas globales.

En relación con las personas entrevistadas, además de señalar que se aprecia la continuidad de la influencia intelectual de un grupo fundador, se seleccionaron aquellas que han sido actores prominentes de los períodos propuestos. El criterio prevaleciente para seleccionarlas fue que representen significativamente el período por la acción profesional o académica realizada en relación con la política turística o que representen posiciones críticas respecto al modelo vigente.

Al final de los capítulos se ha realizado una breve reseña de los perfiles individuales de los entrevistados, ya que se ha utilizado la técnica de entrevista como instrumento para obtener información primaria sobre su actuación en definición de las ideas de política turística Argentina, complementadas con el análisis de obras representativas de su producción académica. Las reseñas corresponden a los entrevistados: Enrique Amadassi, Guillermo Lousteau Heguy, Sergio Molina Espinosa, Bolívar Troncoso, Víctor Torres y Leonel Villella. Por otra parte hemos analizado la participación de otros I – E a través de publicaciones y declaraciones publicadas en medios escritos, entre ellos podemos mencionar a Juan Carlos Mantero y Leonardo Boto Álvarez cuyos aportes fueron incluidos con el objeto de obtener la representación en las trayectorias de I – E de los períodos considerados. Cabe señalar que entre los entrevistados se ha incluido a dos extranjeros (Sergio Molina Espinosa y Bolívar Troncoso) para ilustrar la coincidencia regional de los procesos ocurridos y porque han tenido una importante influencia en la consolidación de tendencias y paradigmas vigentes en la política turística.

Los objetivos de la investigación, a partir de los ejes de análisis seleccionados me han generado varios interrogantes. Algunos de ellos fueron: ¿Cuáles han sido las ideas paradigmáticas de la política turística argentina en el período estudiado? ; ¿Cuál ha sido el proceso de legitimación dado al interior del campo del turismo y quienes sus actores principales? ; ¿Cuáles son las trayectorias intelectuales más significativas para la

configuración de las ideas en la política turística? ; ¿Existen posiciones antagónicas? ;  
¿Cómo se expresan?

La investigación requirió explicitar algunos ejes conceptuales que permitan entender el enfoque adoptado. Por ello partimos aclarando qué se entiende por *ideas* en materia de política turística; en qué sujeto pensamos cuando hablamos de intelectual y experto y además las principales disquisiciones realizadas en torno al concepto de turismo y política turística en el marco de las funciones del Estado. Se ofrece también el seguimiento realizado sobre el concepto de Desarrollo y Desarrollo sostenible que ha venido perfilando a modo de paradigma, junto a las ideas de calidad y competitividad, la política del sector en los últimos 50 años

El turismo se ha constituido en un fenómeno social, cultural y económico de vertiginosa y masiva difusión mundial. El proceso por el cual este fenómeno ha ocurrido se justifica por dos elementos convergentes: por un lado la rápida expansión desde principios del siglo XX de una clase ociosa, poseedora de los presupuestos necesarios para viajar, es decir renta y tiempo libre destinados al consumo y por otro porque la matriz productiva de la actividad turística resultó muy funcional al nuevo orden internacional como instrumento de expansión del capitalismo global.

En Argentina, durante los años de las dos primeras presidencias de Perón, entre los años 1945/55 y en un contexto que Torre y Pastoriza (2002), han denominado *democratización del bienestar*,<sup>2</sup> se puso en marcha un programa de políticas públicas que, en combinación con las iniciativas generadas desde la sociedad civil, jerarquizó las temáticas del tiempo libre y el ocio popular. Fue entonces cuando el Estado, a la vez que retomó tendencias recorridas en etapas previas, facilitó que las clases medias bajas

---

<sup>2</sup> Según Pastoriza (2007: 4), en ese escenario se conjugaron tendencias que conformaron un país mayormente estructurado con una sociedad móvil e igualitaria, se abrieron los canales que permitieron la inclinación del consumo de las clases medias y trabajadoras, hacia las actividades recreacionales y todo esto se manifestó entre otras cosas, en el desarrollo del popular.

y trabajadoras accedieran al consumo de una variedad de actividades recreacionales. Desde el discurso y la acción justicialista se facilitó el acceso de los trabajadores a estos espacios simbólicos y mediante acciones coordinadas entre el Estado (Nacional y Provincial) los sindicatos y la Fundación Eva Perón se aseguraban el alojamiento y el transporte, con planes económicos de pasajes y otros servicios turísticos.

Sin embargo, la irrupción del Turismo como fenómeno socioeconómico de relevancia en Argentina y su progresivo proceso de institucionalización son coincidentes con la adscripción del país hacia fines de los años cincuenta al desarrollismo como clima de ideas<sup>3</sup>. El mismo se presentó como una alternativa reformista y progresista a los problemas de América latina y su constitución como sistema hegemónico de pensamiento fue relevante para la formación del campo de la Economía y las Ciencias Sociales porque fue, según Neiburg y Plotkin: un sistema de pensamiento esencialmente interdisciplinario aplicado a la política pública que requería saberes específicos y especializados.

*Aparecía, así junto a toda una nueva gama de tecnologías aplicadas a las ciencias Sociales y especialmente a la economía que permitirían producir instrumentos adecuados para el diagnóstico de la situación y la programación y planificación.* (2004: 238).

El impulso dado por las instituciones intelectuales y políticas (CEPAL, CFI, CONADE, INTAL y otras) a los programas creados para promover el desarrollo incluyeron progresivamente estudios y proyectos que asociaron el turismo al sector externo de la economía (Burbridge, 1978). Se destaca la pronta irrupción de la idea fuerza del Turismo como promotor del Desarrollo. Idea que fue transitando por momentos más o menos ligada a paradigmas economicistas, sociales y ambientales.

---

<sup>3</sup> Neiburg y Plotkin. (2004: 237) distinguen entre el desarrollismo como *clima de ideas* de desarrollismo como *ideología política* señalando la pertinencia del primer sentido para la época.

Esta concepción se presenta como una ruptura significativa en la manera de entender la actividad. Desde los años sesenta, el foco se concentró en los efectos económicos de la actividad. Se identificó al turismo internacional como un fuerte dinamizador de la economía por el efecto exportación que genera el ingreso de divisas, simultáneamente se sostiene su efecto subsidiario para mejorar las condiciones económicas de la población. Pero en vista de los resultados logrados aparecieron toda clase de críticas sobre el verdadero alcance del turismo en los impactos y en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los destinos turísticos<sup>4</sup>. La asociación del mismo con la idea de Desarrollo pasa a ser una constante desde entonces. Así primeramente fue asociado a la noción de crecimiento económico y posteriormente fue ampliado e incorporando otras dimensiones. Por lo tanto el seguimiento de las nociones sobre desarrollo también marca el derrotero de las ideas sobre el turismo y sus políticas. Desde la cumbre Eco Rio 1992 un pensamiento generalizado lo liga a la idea del desarrollo sostenible. En años sucesivos, se agregan las nociones de calidad y competitividad. Estas ideas se presentan con un halo de asepsia ideológica que permite el uso a la carta de sus postulados y recomendaciones.

Podría atribuirse la evolución y cambio de las ideas en la política turística al desenvolvimiento y constitución de un campo de conocimiento y profesional, ya que han sido numerosas las contribuciones desde las fronteras de las especialidades y las ciencias en la conformación de los saberes requeridos. Sin embargo, otras posturas enlazan estos cambios con la influencia de los organismos internacionales de crédito, cooperación internacional o asistencia dejando a los intelectuales y expertos el papel de tecnócratas al servicio de oscuros intereses.

No existe un consenso absoluto en la manera de entender el turismo y en consecuencia su política. Una de las búsquedas de este estudio justamente apunta a

---

<sup>4</sup> Ver por ejemplo: Turner & Ash. (1975), La horda dorada; Smith (1977). Anfitriones y huéspedes; De Kadt(1979)Turismo ¿Pasaporte al desarrollo?; y otros en esa tónica.

capitalizar las discontinuidades y cambios desde el análisis de las contribuciones de los intelectuales y expertos del proceso considerando la situación contextual respectiva.

La estructura de la tesis se divide en cinco capítulos. En el primero, denominado: Ideas Intelectuales y Turismo se analiza la relación entre las ideas como pensamientos significativos; la categoría intelectual e intelectual – experto; (I- E) como especialista en ideas; los Think tanks y la evolución de las ideas de desarrollo, sostenibilidad, calidad, competitividad e inclusión como paradigmas del turismo. El segundo capítulo presenta la vinculación entre las políticas, el Estado y el turismo. Poniendo especial énfasis en analizar la diferencia entre la política turística como una política económica y una arena de acción autónoma. El tercero se refiere al campo del turismo como política pública especializada, destacando los antecedentes de la gestión pública del turismo en el marco de los esfuerzos por establecer una periodización significativa del turismo como política pública en Argentina. En el capítulo cuatro se enlazan analíticamente las agendas, las principales agencias que actuaron en relación con el turismo y las ideas expresadas en forma escrita, donde se destacan los lineamientos de los años ochenta y noventa retomados en la ley Nacional de Turismo de 2004 y el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. (PFETS). En el último capítulo se resume en el marco de una periodización propia lo que denominamos crónica de un saber que discurre desde la etapa desarrollista con el protagonismo de un grupo fundador; el turismo de la democracia con regresión y valorización financiera hasta lo actuado durante la etapa del denominado Modelo Nacional y Popular<sup>5</sup>. En este capítulo se presenta en paralelo la

---

<sup>5</sup> Sobre esta denominación se han referido intelectuales como Aldo Ferrer quien expresaba sobre el gobierno Kichnerista: *“Se trata de proyectos que enfatizan tres cuestiones clave, las cuales tienen que ver con priorizar la inclusión social con educación y capacitación, con afirmar la soberanía mediante una política que responda a los intereses nacionales, y con asignarle al Estado un papel protagónico en el impulso de esa transformación, aunque estrechamente asociado al sector privado, porque estos proyectos exitosos tienen lugar en economías de mercado.”*

<http://www.redaccionpopular.com/articulo/ferrer-este-es-un-modelo-nacional-y-popular> Entrevista de Julián Blejmar. Recuperado el 11/10/2016

situación de las ideas de la política turística mejicana (se anexa lo extraído de la charla con Sergio Molina quien sirvió de referente) lo que sirve para entender la dinámica regional de este proceso. Los temas pendientes de estudio y profundización se presentan en las conclusiones que plantean como desafío la posibilidad de integrar la herencia peronista en un posible diálogo entre la inclusión y el mercado

## Capítulo 1: Ideas, intelectuales y turismo

En este capítulo discutimos sobre las nociones y alcances conceptuales de la investigación: Las ideas, su relación con las políticas y el pensamiento intelectual, así como la distinción entre las categorías “intelectual” y “experto”, el concepto de think tanks, y el turismo y la política turística en sus diversas aristas y enfoques.

Según Terán (2008) la historia de las ideas es aquella parte de la historiografía que busca comprender las ideas y creencias del pasado, trabaja con discursos, conceptos, palabras, es decir con representaciones. Para lo que se vale principalmente de textos con los que intenta restituir la visión que las personas tenían de su época y de sus problemas. En nuestro caso si bien trabajamos con historia reciente e incluso contemporánea, la premisa es justamente identificar las intervenciones más representativas de la reflexión y producción nacional referida a la política turística y sus ideas

### *1.1 Las ideas como pensamientos significativos*

La noción de idea que utilizamos se apoya en la expresada por Devés Valdés como aquella: que se refiere a:

*los temas, los problemas, los conceptos, los paradigmas o modos de pensar, las escuelas, las influencias recibidas como recepción, asimilación o reelaboración, los caracteres o espíritus de cada época, las rupturas, los hitos o etapas, los autores más*



*relevantes, los que ejercieron mayor impacto o los que propusieron por primera vez un tema o un problema*<sup>6</sup> (2003: 14)

Los teóricos y filósofos han subrayado el papel de las ideas en relación con las políticas. La noción de que estas cambian al mundo y el papel central de los hombres en la imposición de las mismas ha sido central en distintas épocas. Durante el liberalismo, John Stuart Mills pregonaba que el progreso estaba en manos de la elite intelectual, en el mismo sentido los argumentos de Keynes han constituido durante mucho tiempo el centro del debate acerca de la relación entre las teorías, las ideas y las políticas públicas. Este ha sido un defensor de la perspectiva según la cual las ideas moldean el proceso de formulación de políticas:

*Las ideas de los economistas y los filósofos políticos (...) son más poderosas de lo que comúnmente se cree (...) Los hombres prácticos, que se creen exentos de toda influencia intelectual, suelen ser esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos con autoridad, que oyen voces en el aire, destilan frenesí inspirados en algún escritorzuelo académico de algunos años atrás. Estoy seguro de que se exagera mucho el poder de los intereses creados en comparación con la intrusión gradual de las ideas.* (1998: 383)

Así en las creencias de Keynes sobre la relación entre el progreso y el conocimiento se encuentran los argumentos de Bacon: la gobernanza de la sociedad implicaba el uso de los conocimientos más que la búsqueda del interés.

Keynes sostenía que lo que daba estructura a las políticas gubernamentales no era tanto el poder de las ideas, sino el poder de las instituciones para representarlas e incorporarlas a los procesos de políticas públicas, con esto sentó las bases de la noción prevaleciente hasta la década del 80, de que era posible conocer el interés público.

---

<sup>6</sup> Tomando el detalle del autor Eduardo Devés Valdés para aclarar a que se refiere cuando hace historia del pensamiento latinoamericano.

Posteriormente autores como Hall (1989) relativizan el papel de las ideas ya que postula la importancia de otros factores capaces de asegurar o entorpecer el progreso de las políticas.

Hall sostiene que para que una idea sea adoptada como política pública necesita ajustarse bien a las circunstancias económicas del momento, debe aparecer como parte de los intereses políticos dominantes y debe juzgarse factible en términos administrativos.

Desde la ciencia política se explica la relación entre las ideas y las políticas públicas mediante el uso de metáforas del proceso de las mismas: redes, subsistemas, corrientes y coaliciones. Las redes y las comunidades de política públicas (políticos, servidores públicos, analistas, expertos, grupos de interés, etc.) promueven ideas en determinadas áreas de las políticas públicas. Esto se deriva de diferentes autores, especialmente Marx, Foucault y principalmente Haas (1990). Según Parsons las redes de políticas públicas se explican cómo:

*... entidades compuestas por profesionales que comparten el compromiso con un modelo causal común y una serie de valores políticos comunes en la noción de comunidad epistémica que puede rastrearse en varios. Los une la convicción de la verdad de su modelo y el compromiso de traducir dicha verdad en políticas públicas, convencidos de que así mejorará el bienestar de los seres humanos. (2007: 203).*

Wilding (1982) dice que el papel de los intelectuales, profesionales y expertos es crucial en la influencia del conocimiento sobre la agenda de las políticas públicas, ya sea por el poder de definir necesidades y problemas, en la asignación de recursos, el poder sobre la gente y el poder de controlar su propio trabajo. Los profesionales obtienen poder e influencia como expertos técnica y políticamente útiles a los gobiernos. La legitimidad de los mismos radica en la racionalidad tecnocrática que forma parte de la ideología de la sociedad industrial avanzada.

Aportándonos un sustento válido para nuestro trabajo, Jordana plantea que el estudio de la relación entre organizaciones de intereses y gobierno ha sufrido en los últimos años un conjunto de reformulaciones importantes y que la noción de *policy networks* o “redes de políticas públicas” ha sido propuesta para afrontar las dificultades que experimentaban los análisis tradicionales, basados en la acción primordial de la burocracia, para explicar las políticas de distintos ámbitos sectoriales. (1995:505)

Las políticas públicas emergen entonces desde este enfoque, de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la administración ya no es un actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, en donde la *policy network* constituye un marco general en contextos sectoriales donde intervienen agentes públicos y privados, sin presuponer ningún modelo concreto de las relaciones administración - sociedad, sino que esas relaciones pueden adquirir formas muy diversas que hay que determinar empíricamente.

Camou, basa la explicación de la dinámica de los saberes especializados que intervienen en la elaboración de las políticas en la relación inseparable entre las cuestiones técnicas y las cuestiones de política. Contrariamente a un enfoque reduccionista para explicar una causalidad lineal de las políticas públicas como podría ser los intereses de los actores, sean estos empresarios u organismos multilaterales, lo que aparecen son mediaciones de circuitos de expertise que actúan como analistas simbólicos a medio camino entre los diferentes tipos de intelectuales. El regreso de las ideas a un primer plano, se da según Camou, más desde las ciencias económicas que desde las sociales. (1997: 5)

## ***1.2 La categoría intelectual e intelectual - experto***

El concepto de intelectual remite según Shils (1974) a las personas que reúnen la condición intrínseca de emplear para la comunicación y expresión, más que el resto de la sociedad, símbolos, generales y abstractos que se refieren al hombre, la sociedad, la naturaleza y el cosmos ya sea como propensión subjetiva o como obligación de un rol profesional.

Los intereses intelectuales provienen de la necesidad humana de percibir, experimentar y expresar los significados de acontecimientos concretos y particulares que no todas las personas reúnen en igual proporción. De ahí la necesidad de institucionalización de las actividades intelectuales; para asegurar los cometidos especializados asignados. Es decir:

*Situar al individuo, a su grupo y a la sociedad en el universo, a interpretar, explicar e intentar controlar la aparición y existencia del mal; a legitimar la autoridad y definir sus responsabilidades, a interpretar las experiencias pretéritas de la sociedad, a instruir a la juventud en las tradiciones y habilidades sociales, a facilitar y guiar las experiencias religiosas y estéticas de los diferentes sectores de la sociedad, y a ofrecer asistencia para dominar la naturaleza. (Shils, 1974:137)*

El intelectual cuenta para ello con un acervo patrimonial de respaldo que constituyen las tradiciones. Pero en todas las sociedades modernas (*desarrolladas o subdesarrolladas*) la actividad intelectual, ha adquirido una importancia funcional aún mayor y diferente que la que ostentaba en los siglos pasados en occidente. De la legitimación como principal servicio exigido por los gobernantes, desde la segunda mitad del siglo XX se comienzan a percibir nuevas demandas masivas referidas a necesidades de la tecnología, la dirección, la investigación y la administración pública. Lo que ha exigido que el estado se ocupe de asegurar un sistema de educación superior destinada a formar esos nuevos intelectuales funcionales - empleados civiles, especialistas en ciencias aplicadas, ingenieros, contadores, maestros.

La creencia generalizada de la utilidad funcional de las personas intelectualmente calificadas llevó a la institucionalización de la actividad intelectual que depende en gran parte del Estado, motivado por la necesidad de financiamiento. Sin embargo eso habría conducido al deterioro de transmisión de la tradición intelectual por caer en el olvido el contenido sustancial y las obras particulares. Por consiguiente como lo plantea Shils (1976), se reduce la sensibilidad de la mente para las posibilidades *ideacionales* más amplias inherentes a la tradición moderna

La aspiración de generar grandes cantidades de especialistas para las distintas funciones de la burocracia estatal, justificó el alejamiento de la amplia matriz de conocimientos literarios y filosóficos consideradas el sustrato de la formación tradicional. Shils (1976) considera que la especialización proveniente de la evolución interna de las disciplinas constituye un impedimento mayor para el desarrollo de la tradición intelectual moderna que las interferencias externas porque a medida que se produce la especialización disminuye la crítica mutua a través de las fronteras de las especialidades que es justamente según el autor donde se produce ese desarrollo. En ese sentido el mismo enfoca la actuación de los intelectuales en relación con su intervención en las instituciones y describe la transformación burocrática de la actividad intelectual en la modernidad.

Para Shils, la intrusión de las tareas políticas y administrativas constituye una amenaza para la transmisión de las tradiciones intelectuales, pero también señala que de alguna manera la mente encuentra su camino y la corriente sigue fluyendo hacia adelante, es decir con una visión optimista considera que la moderna tradición intelectual avanzará, se transformará y continuará siendo lo que siempre fue.

Una definición más bien descriptiva de la categoría intelectual como la adoptada por Suásnabar (2009) citando a Bourricaud (1990) y Sigal, (1991) los caracteriza como:

“*agentes de circulación de nociones comunes que conciernen al orden social*”, esto es, “*cuando se apoyan en la posesión de un saber para legitimar pretensiones de intervención en la esfera social – ideológica o política*” (2009: 17)

La relación entre intelectuales y política genera la necesidad de aclarar que se considera la categoría intelectual - experto como el sujeto que transita ese espacio entre el conocimiento especializado y el poder político, entre expertise y política pública, donde alguien dotado del dominio técnico sobre un campo del saber lo orienta a la solución de problemas concretos.

El intelectual – experto al que se hace referencia se encuentra en tránsito entre una formación general y posición crítica del primero frente a una especialización y entrenamiento académico del segundo. Neiburg y Plotkin, (2004) - frente a una posición normativa y dicotómica resaltan los vínculos entre intelectuales y expertos como un espacio de *intersección productiva*- tomando distancia de otras posturas que materializan en el experto la crisis del modelo de modernidad que justamente dio origen a la figura del intelectual y quien sin la visión global y comprometida ofrecen respuestas prácticas a los problemas sociales.

Ese punto podría ubicarnos en el antagonismo entre el intelectual crítico del modelo de desarrollo y el experto hacedor de políticas funcionales al sistema hegemónico. Sin embargo, en la política turística como en cualquier política pública irrumpe el experto como actor visible, estos técnicos y especialistas que trabajan para el Estado, en general transitan simultáneamente por la academia, ONGs, organismos internacionales o consultoras y empresas, en un proceso de retroalimentación cruzada que va conformando el saber especializado en los sucesivos cruces y vínculos establecidos.

En esa explicación, la producción creativa se genera por la circulación de ideas de los actores atravesando las instituciones. La figura de intelectual - experto que emerge en este trabajo evita los contrastes que los propios individuos que se reconocen en cada categoría establecen. Así, nos interesan los valores y sensibilidad que los intelectuales dicen anteponer y las técnicas, la ciencia y la neutralidad axiológica en nombre de la cual actúan los expertos.

En síntesis utilizaremos la categoría intelectual y experto para referirnos a los individuos que actúan en la producción académica, investigadores, consultores políticos o expertos en relación con la política turística. En términos de Bourdieu:

*Las producciones simbólicas deben sus propiedades más específicas a las condiciones sociales de su producción y más concretamente, a la posición del productor en el campo de producción que determina, a su vez por mediaciones diferentes, el interés expresivo, la forma, la fuerza de la censura que se le impone y la competencia que permite satisfacer ese interés en los límites de las coerciones. (1985:110)*

En ese sentido se requiere la reconstrucción del campo de producción para la interpretación de las ideas en su historicidad. La teoría general de los campos de Bourdieu proporciona una descripción del espacio social en sus múltiples dimensiones, más allá de puntos de vista desde una única visión. Así esta topología social permite ver un corte horizontal del mundo social que adquiere sentido a la luz de la dimensión histórica, o sea la dimensión vertical.

En un momento determinado los campos se presentan como espacios estructurados de posiciones de los agentes en un estado de relación de fuerzas entre ellos o las instituciones comprometidas en la lucha por adquirir el monopolio de la autoridad, es decir el poder. Los agentes son lo que su posición en el campo los hace ser

socialmente, según los criterios reconocidos, los capitales que se poseen y las inscripciones que se posean en forma de disposiciones

Bourdieu (1997) plantea que la lógica específica de un campo se instituye en el estado incorporado en la forma de un habitus, o un sentido del juego. El habitus implica el conocimiento y el reconocimiento de las leyes del juego, de los desafíos. Bourdieu lo define como sistemas de disposiciones duraderas y disponibles que funcionan como principios generadores y organizadores de las prácticas y de representaciones. Lejos de ser estructuras fijas, los campos sociales son producto de la historia de ese campo, la historia de las posiciones constitutivas del mismo y de las disposiciones que favorecen y se caracterizan por las relaciones de fuerza que surgen de las luchas internas promovidas por los actores, ya sea para defender la orientación del campo (ortodoxia) para tratar de defender de subvertir el orden establecido o doxa para modificar el orden del capital específico al campo. Este impone una visión, una división del mundo a aquellos que son parte interesada y están involucrados en su juego y sus desafíos. Cada campo es la institucionalización de un punto de vista en las cosas y en los habitus. El campo de la política turística aparece así como un campo especializado en pugna por definir los intereses en juego en el que los intelectuales y expertos son los agentes que intervienen en la definición de la disputa.

### ***1.3 Los Intelectuales y Expertos (I- E) como Think tanks***

Desde mediados de los años sesenta, los (I-E) han trabajado en la producción académica, investigación, consultoría política o como especialistas en relación con la política turística bajo el paraguas de un amplio abanico de instituciones y que desde allí han alimentado las canteras del Estado. La actuación de los (I-E) al interior del mismo puede describirse en principio como grupos cuyo rasgo principal reside en que con trayectorias intelectuales similares se articulan volcando sus experiencias previas en lugares administrativos y contactos personales con otros sectores vinculados a la



burocracia estatal nacional para llevar adelante las gestiones. En ese sentido es útil la aportación de Coser (1968) quien define una categoría de Intelectual al que llama burócrata ad hoc refiriéndose al mismo como:

*“(...) el burócrata ad hoc no prevé una carrera gubernamental permanente. (...) No estando limitados por las tradiciones de los departamentos, parecen capaces de trascender las rutinas y dar un nuevo propósito a su trabajo. (...). Habitualmente se le llama en su carácter de ‘especialista’ en ideas”. (1968: 331-335)*

Sin embargo ese carácter de especialista es convocado a partir de su adscripción o pertenencia a una red, que se corresponde a la noción del accionar colectivo llamado tanque de ideas, usinas de pensamiento o think tanks.

Si bien no existe acuerdo completo entre los especialistas en cuanto al significado preciso del término Think tanks y tal como lo expresan Garcé y Uña a medida que se multiplican los estudios de caso va quedando de manifiesto la existencia de una gran variedad de instituciones a las que solemos designar con esa etiqueta

*y... que la evidencia empírica sugiere que existen tradiciones nacionales/regionales distintas que moldean de distintas formas a este tipo de organización. (2006:10)*

Ellos señalan que es importante considerar la relación entre conocimiento especializado y la acción de gobierno separando para el análisis las connotaciones negativas con que a menudo se carga el accionar de expertos en relación con el gobierno y que a pesar de que es un objetivo bastante ambicioso determinar la real influencia de las ideas de los (I- E) en la construcción de la agenda de las políticas turísticas, dado el gran número de personas, instituciones y organizaciones que intentan transmitir sus ideas a los responsables de formular políticas, no deja de ser un camino válido analizar esta relación.

Garcé y Uña (2006) sostienen que cada vez se acepta más que el accionar de los gobiernos y las políticas está mediado por ese variado conjunto de instituciones que la

literatura ha denominado tanques de ideas, de pensamiento o think tanks y que muchas veces los sectores económicos de poder proveyeron funcionarios acorde a las líneas de pensamiento e intereses representados.

No existe consenso completo sobre el término y a medida que más se avanza en los estudios de caso aparecen gran variedad de instituciones con esa etiqueta. Así, por ejemplo en EEUU se consideran tanques de ideas, de pensamiento o think tanks a organizaciones privadas, generalmente financiadas por empresas, especializadas en análisis de políticas públicas, en otros países, la tarea de intentar mejorar la calidad de las políticas públicas a partir de la investigación social tiende a ser realizada por instituciones estatales o por centros universitarios. (Garcé y Uña, 2006: 9-10)

Al definir los think tanks, algunos autores destacan el aspecto académico de los mismos definiéndolos como tanques de pensamiento, por ejemplo las universidades o los centros dedicados a la investigación, pero en la actualidad organizaciones mucho más modestas ocupan ese lugar, especialmente fundaciones y consultoras. Así Bellettini los define como:

*“Organizaciones independientes, privadas y sin fines de lucro que llevan adelante al menos algún tipo de actividad orientadas a políticas públicas”* (2006: 113)

Mientras tanto Uña, sostiene que el término think tanks comprende:

*“Institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas, todas ellas sin fines de lucro, orientadas a la investigación en temas públicos y/o la promoción de políticas públicas con el fin de influir sobre su proceso de formulación e implementación”* (2006: 180)

Esta última definición por ser de gran amplitud permite incorporar organizaciones académicas como universidades, centros de estudio, con cuya investigación contribuyen a la organización de la agenda intelectual y plataformas de debate. Sherwood (2000) así como ONG's dedicadas a la investigación, diseño y

diseminación de ideas y propuestas que les permite informar a otros interesados en incidir en la agenda pública. Por lo tanto nos resulta apropiada para encuadrar los casos analizados en nuestra investigación.

Lardone y Donaldi (2006) establecen una relación entre los think tanks y los organismos internacionales de cooperación, específicamente con los bancos multilaterales de desarrollo para explicar los mecanismos de transferencia de paradigmas de políticas. Aunque la capacidad de influencia de las diversas variantes de think tanks es diferente, los estudios de casos parecen demostrar la certeza se esfuerzan por comprobar esta capacidad.

Los antecedentes de la relación entre los tanques de ideas con los gobiernos y las políticas públicas son de larga data, podríamos decir que desde antes de que se denominaran de esta forma, pero también es cierto que la participación de expertos en el gobierno se ha cargado de connotaciones negativas por atribuirles el reemplazo de los partidos políticos o la competencia con sus funciones ya sea en la formulación o incluso en la implementación de las políticas públicas.

La política y la formulación de políticas se encuadran en una lucha de poder y la capacidad de individuos y organizaciones para alcanzar los resultados deseados. Pero también se trata de ideas, de ambiciones de los líderes y los objetivos y aspiraciones de los ciudadanos. (Abelson 2006:16)

En cuanto a la importancia de los think tanks, esta radica en la influencia entendida como un aspecto del poder, instrumento que se usa para alcanzar objetivos que pueden perseguir prestigio, territorio, personas, materias primas, seguridad o alianzas (Holsti en Abelson 2006)

Belletini, estudia el papel de los centros de política pública en las reformas implementadas en América Latina y a partir de la evidencia conseguida afirma que estos han introducido nuevas ideas y propuestas de políticas al debate público, han

ofrecido a políticos y funcionarios públicos información y espacios para facilitar la toma de decisiones y ha monitoreado el desempeño de las instituciones, tras lo cual concluye que los think tanks pueden jugar un papel muy importante en la formulación de políticas y reformas públicas de segunda generación. (2006:12)

Aunque en EEUU los primeros think tanks surgieron hacia 1900 (Belletini, 2006) en América latina nacieron hacia la década del sesenta como refugio intelectual para los exiliados de las distintas dictaduras. En Argentina la gran mayoría de ellos se fundaron en los noventa (19 de los 28 inventariados por Uña y Col en 2004 mencionado por Belletini, 2006)

Aunque en algunos sectores ya se registraban antecedentes muy anteriores como en el turismo o si consideramos la interesante hipótesis planteada por Giorgi (2010) Respecto a la Revolución argentina de 1966 y su relación con redes católicas que colocó en la trastienda del poder a un grupo identificado con un pensamiento tecnocrático desarrollista.

El auge de estos think tanks tuvo que ver con la transición democrática que comenzó en los años 80 y con la necesidad que aparecía de democratizar, tecnificar la política debido a la complejidad de los problemas y legitimar el accionar del Estado a través de estas instituciones que gozaban de mayor credibilidad para resolver lo que Sidicaro denomina la Crisis del Estado

*“...cabe definir la crisis del Estado a partir de distintas dimensiones empíricas que manifiestan la pérdida o debilitamiento de las capacidades políticas, burocráticas y administrativas necesarias para realizar normalmente las funciones sistematizadas por Weber...”* (2009:10)

Hacia finales de los años setenta y en simultáneo con un creciente protagonismo de los organismos multilaterales de crédito en AL puede rastrearse como ciertos I y E atraviesan las instituciones y al servicio de estos organismos internacionales se

desempeñan en el asesoramiento, la consultoría y la formulación de políticas para los países respondiendo a las líneas de interés promovidas desde esos centros.

Los procesos de ajuste y reforma económica desarrollados durante los ochenta y noventa no fueron solamente de cambios en los contenidos de la política económica sino también implicaron cambios en la manera de vincularse los contenidos especializados y el proceso de toma de decisiones a partir de una participación creciente de los expertos y organizaciones productoras de conocimiento especializado en las esferas públicas y de gobierno. Camou (2006)

El cambio que han sufrido los think thanks desde los años noventa es que anteriormente generalmente intervenían más en la elaboración de la política pero a partir de allí también comenzaron a tener influencia en la implementación directa de la política del Estado. Braun y Col (2004) atribuyen esta nueva función a la debilidad institucional de América Latina para transformar buenas ideas en políticas exitosamente implementadas. Por lo tanto, apuntado a eso, estos centros ofrecen a los gobiernos asistencia técnica y servicios de consultoría para contrarrestar la debilidad institucional, la supuesta falta de capital humano especializado.

Entre las otras ventajas atribuidas a la influencia de los think tanks se considera la introducción de nuevos temas a las agendas públicas, el desarrollo de métodos innovadores para monitorear políticas buscando mayor transparencia de las instituciones (ejemplo de los observatorios de políticas públicas en varios países) Otra función importante que destaca Bellettinni es la de catalizador de consensos y favorecer el buen gobierno a través del trabajo conjunto entre los poderes públicos, las empresas privadas y las asociaciones sin fines de lucro.

Si bien ha quedado demostrado que ellos han intervenido exitosamente en cuanto grupos de influencia tanto en la etapa de la transición democrática de los 80 como en la primer etapa de las reformas estructurales durante los reformistas años 90.

Lo que es tema de discusión es si esto fortalece o debilita las instituciones del Estado y por ende a la democracia.

También entra en tela de juicio la legitimidad de estos think tanks en cuanto a neutralidad, ya que es difícil desligarlos del origen del financiamiento, los intereses o la asociación a grupos de poder. Naim (1994), señalaba que la siguiente etapa en cuanto a las tareas de la segunda generación de reformas una vez realizadas las del sistema macroeconómico, tiene que ver con la estructura organizacional y la logística para hacer funcionar el Estado. En esta etapa las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales, y empresas privadas reciben de los think tanks más allá de ideas y estudios la ayuda en la implementación de las políticas, que contribuyen a construir instituciones públicas para el cambio y el desarrollo de los países de la región.

Sin embargo, pese a que se intente demostrar lo beneficioso de la participación de estas instituciones como garantía de transparencia como articuladores de consenso y todos los otros beneficios argumentados, cabría señalar que tal como lo afirma Uña, que esos procesos de participación están en algún punto relacionados con los objetivos e intereses propios de los think tanks, o que al menos se ven influenciados por ellos. Y coincidiendo con Prat (2000) señala que estos motivos pueden ser la acumulación de recursos de poder que representa para lograr imponer sus propias ideas y por otra parte sin excluir que puede perseguir la satisfacción de los objetivos de un tercero, sea este un partido político o un sector empresarial. (Uña 2006: 181)

#### ***1.4 Turismo e ideas***

Siendo el interés de esta tesis identificar y analizar las ideas que sustentan las políticas del turismo argentino desde los años sesenta es necesario ubicar los temas, los problemas, y los conceptos que las representan, ya que estas funcionan como paradigmas explicativos y reflejan la manera en que el conocimiento especializado interviene en la política pública.

Tal como lo sugiere el título de la tesis, las ideas relevantes para explicar y responder nuestras preguntas de investigación han sido las que ponen en tensión las ideas de desarrollo e inclusión en contrapunto a la de mercado. Durante el período estudiado es notorio el giro copernicano en la concepción del turismo, cuestión que se explica sin entrar por ahora en el papel de los intelectuales y expertos sino rastreando la circulación de las ideas que como temas y problemas se trasladaron a la agenda de políticas públicas. Estas tuvieron un viraje importante en Argentina desde finales de la década de los años 50, donde se asocia el turismo a la idea de desarrollo, en un contexto internacional que, tal como lo plantea Capanegra (2014):

*“a partir de la segunda posguerra en un contexto signado por variables de orden internacional se amalgamaron con las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada nación en la que el turismo fue promovido como política de Estado y las Naciones Unidas enuncian la tesis que el turismo -fundamentalmente el internacional- es un factor de desarrollo, especialmente para los países subdesarrollados. El papel motor del turismo internacional en el desarrollo económico, fue oficialmente reconocido durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el turismo y los viajes internacionales, realizada en Roma, Italia durante Agosto-Septiembre de 1963. Esto fue retomado y profundizado en la XIX Asamblea Gral. de la UIOOT celebrada en México en 1965 y, en el coloquio: Desarrollo del turismo y crecimiento económico, organizado por OCDE en Estoril, Portugal en mayo de 1966:1”*

Así el turismo va transitando simultáneamente todas las derivaciones sucesivas que tuvo la idea de desarrollo, en un primer momento ligado a su concepción como crecimiento económico e introduciendo el turismo y todas sus expresiones a la lógica del mercado a través de la identificación de la oferta y la demanda como sus principales protagonistas.

La idea de inclusión sin embargo, tras haber tenido un protagonismo central en el turismo de las décadas de los 40 y 50 por medio del turismo popular que promovieron los gobiernos peronistas y lo equiparaba a un derecho social de las clases trabajadoras,

fue un tema marginal desde los años 60. Si bien en distintas manifestaciones de las Naciones Unidas y la OMT desde la década del 80 se declama la idea del turismo para todos y como un derecho universal, es poco concreto en la práctica.

Pero como protagonista principal en cuanto a temas del período se destaca la de Mercado turístico, ya que dada la importancia otorgada a los componentes Oferta y Demanda, es bajo esta órbita donde transcurren las principales operacionalizaciones, como por ejemplo las ideas de calidad y la de competitividad como horizontes de llegada. La calidad entendida como cumplimiento de las expectativas de un cliente o de las especificaciones de un producto y competitividad como la capacidad de competir. Ambos conceptos se relacionan ya que la competitividad se refiere a la capacidad de obtener rentabilidad en el mercado frente a otros competidores, así una empresa o país será más competitiva en un mercado si logra producir más a menor costo, con altos niveles de productividad, eficiencia, calidad, innovación y diferenciación del producto o servicio en relación con aquel que ofrecen los competidores. La capacidad para generar la mayor satisfacción en los consumidores a partir de un precio fijado, o la capacidad de poder ofrecer a un menor precio cierto nivel de calidad, se consideran también factores clave.

Estas ideas importadas del ámbito de la economía empresarial al ámbito de la política pública se vieron reflejadas en instrumentos de planificación tales como planes de marketing de destinos, planes de competitividad, o de calidad. En Argentina puede observarse el desarrollo del paradigma de la calidad por el surgimiento y avance del Sistema Argentino de Calidad Turística en relación con otras ideas como la de inclusión o la de competitividad.

Para esclarecer ambas ideas trabajaremos primero la temática del desarrollo y luego la de inclusión.



#### 1.4.1 La idea de desarrollo

El desarrollo es un proceso dinámicamente complejo que describe la situación de una sociedad en relación con una valoración óptima del bienestar general. La evolución conceptual de los últimos años lo ha distanciado del concepto de crecimiento en términos puramente económicos y de un proceso por etapas o estadios casi como una evolución natural. Una interpretación mucho más integral incorpora dimensiones abstractas y difícilmente aprehensible, relativas a valores, que tienen sentido en un contexto holístico - sistémico, que pone en pie de igualdad lo cultural y lo económico y lejos de la simplificación presupone un panorama de complejidad.

La aparición e instalación del concepto desarrollo es según Devés Valdés, (2003) el que divide el pensamiento del siglo XX en dos partes, ya que cambió el carácter identitario de la producción intelectual por planteamientos modernizadores y fue el gran paradigma de referencia de la política y las políticas.

La irrupción en la ciencia económica de los cincuenta de una Teoría del desarrollo a partir del cepalismo produce una ruptura epistemológica de la cual el argentino Raúl Prebisch fue su principal referente y en consecuencia una sociología de la modernización que tuvo a Gino Germani en primera línea, inspirados ambos por las ideas de Medina Echavarría. Esto produce posteriormente la ruptura definitiva entre la economía, que desde entonces se conforma desde un fundamento liberal y la sociología, que abreva en teorías críticas y en el rechazo del positivismo científico ( Devés Valdez, 2003)

Aunque es desde la década del 50 cuando la teoría se consolida, desde mucho antes los intelectuales y técnicos trataron de plasmar sus argumentos en un relato coherente Según Pazos (Devés Valdés, 2003: 23) hasta 1949 se hacía imposible estudiar el desarrollo como proceso integral porque no existía una teoría que lo explicase. El cepalismo como teoría del desarrollo se basa en explicar y resolver la problemática desatada por el deterioro de los términos del intercambio y en la noción centro –

periferia, en esa línea Prebisch se interrogaba acerca del papel creativo del Estado en el desarrollo y por las diferencias entre las políticas pensadas en los centros con aquellas que debían aplicarse a la periferia.

Los componentes del proyecto desarrollista: planificación, industrialización, acción del Estado o reservas frente al capital internacional son los instrumentos del modelo que apuntaba a una política económica para hacer frente a la severa crisis ocasionada por la caída de las economías de los países centrales asociado al derrumbe de la estructura bancaria que se traslada a la economía real. Como políticas anti crisis se generaron los incentivos para la reasignación de recursos a través de la industrialización por sustitución de importaciones, ISI y la agricultura por sustitución de importaciones, ASI.

La recuperación económica produjo el cambio estructural que se expresó en una reorientación del modelo de crecimiento. El modelo ISI como modelo de acumulación (1930-1975) en un primer momento estaba orientada hacia la producción de bienes de consumo masivo y posteriormente en una segunda etapa promediando la década del 50, a bienes intermedios y de capital que no produjo buenos resultados. La primera etapa del proyecto desarrollista inscripto en la variante nacional popular se caracterizó por la fuerte construcción del Estado. Posteriormente se volcó mucho más hacia el mercado. En éste último contexto y aproximadamente entre 1955-1962 tendrán lugar una serie de Resoluciones y Documentos de Naciones Unidas cuyos contenidos confluirán en ya citada Conferencia de Roma de 1963 (Capanegra 2014: 4) En sus recomendaciones las Naciones Unidas, promueven que el turismo a través de la afluencia de turistas occidentales aporta divisas que sirven para mejorar, el déficit estructural de la balanza de pagos en los países subdesarrollados, con lo cual se lo ubica como actividad económica exportadora desplazando el eje de análisis, sus protagonistas y encuadres disciplinares.

Si bien esta influencia internacional fue fundacional para el turismo entendido como desarrollo económico en Argentina, no menos importante para el viraje contundente en relación al turismo considerado un derecho social de los gobiernos peronistas, fue justamente el contexto de desperonización que atravesó el país desde mediados de los años 50, en cuanto a sus fundamentos políticos, sociales y económicos. Esto implicó relegar a un rol secundario y marginal la idea de inclusión y potenciar la de mercado. Es sin embargo un largo derrotero el que atravesó el turismo junto a las diversas acepciones del término desarrollo durante el cual este ha sido ligado a múltiples y variadas ideas altruistas. Una de las más destacadas es la que relaciona al desarrollo con la conservación de la naturaleza surgida por las contradicciones del modelo de crecimiento exponencial del consumo que no respondió a las necesidades de la mayor parte de la humanidad.

La propuesta del Club de Roma de alcanzar un estado de equilibrio entre el capital y la población de manera que se obtuviese una elevada calidad de vida (alto nivel económico y esperanza de vida larga) fue criticado por no prever los efectos acumulativos de los agentes contaminantes sobre el medio ambiente y aunque la preocupación medioambiental es una vieja causa, según Villeneuve, (1996) fue en los años 60 con la aparición del libro de Rachel Carlson “Silent Spring” cuando irrumpe el movimiento ecologista. Este fue tomando una fuerza creciente y reafirmandose cuando las instituciones y organismos internacionales fueron apropiándose de la causa y se realizaron una serie de reuniones y eventos con sus consiguientes manifiestos o declaraciones

En este sentido se pueden citar momentos clave como la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, organizada por la naciones Unidas en 1972 que respondía a los trabajos del club de Roma y otros informes científicos, y también la declaración de Coyococ en 1974, ambos daban un mensaje de esperanza en relación con

el descubrimiento de fórmulas para equilibrar el uso y la preservación de los recursos naturales y asegurar un crecimiento socioeconómico equitativo.

Durante la preparación de dicha conferencia, se mantuvo una oposición muy fuerte entre los conceptos de medio ambiente y desarrollo. Tal es así que se plantea la necesidad de crecimiento económico de la mayoría de los países aún a costa de un uso abusivo de los recursos naturales. En reconocimiento a la gravedad de la problemática ambiental y social, el informe Founex, la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Cocoyoc en 1974 introducen el concepto Ecodesarrollo que proponía preservar los recursos naturales pero a la vez usar estrategias que aseguren el crecimiento socioeconómico equitativo tanto para las generaciones actuales como las por venir. Posteriormente este concepto fue traducido por los anglosajones como sustainable development o desarrollo sostenible y desde 1972 ha evolucionado y sus principios se han refinado. Esa evolución puede seguirse a través de cuatro documentos de Naciones Unidas: La Stratégie Mondiale de la Conservation EMC (1980), Notre avenir á tous<sup>7</sup> (1987), la Strategie pour l'avenir de la vie<sup>8</sup> (1991) y la Déclaration de Rio (1992) que instaló mundialmente la idea de desarrollo sostenible constituyendo un aliado importantísimo para la promoción y legitimación del turismo como actividad benéfica para la sociedad, siempre y cuando se adapte a sus restricciones.

El concepto de desarrollo sostenible se ha hecho conocido a partir de los trabajos de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo presidida por la presidenta de Noruega, Gro Harlem Brundtland, aunque ya se mencionaba en la Estrategia mundial de la conservación de la naturaleza de 1980. En este documento publicado conjuntamente por el WWF, el PNUMA y el UICN se afirmaba que la conservación era indisociable del desarrollo. En la estrategia se define al desarrollo sostenible como la

---

<sup>7</sup> Nuestro futuro común

<sup>8</sup> La estrategia por el futuro de la vida

modificación de la biosfera y el empleo de los recursos humanos, financieros, vivos y no vivos para satisfacer las necesidades de los hombres y mejorar su calidad de vida. La estrategia plantea que para asegurar la perpetuidad del desarrollo se debe tener en cuenta los factores sociales y ecológicos, así como los factores económicos, de la base de los recursos vivos y no vivos y las ventajas y desventajas a largo y a corto plazo de las otras soluciones consideradas. UICN. 1980. Asimismo afirmaba que la conservación era inseparable del desarrollo. De esa manera contribuyó a promocionar el concepto de desarrollo sostenible.

Aunque la EMC se centra casi exclusivamente en la conservación de los seres vivos fue más comprensiva que el concepto de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland), ya que tuvo en cuenta la equidad entre ciudadanos y entre naciones. Según esta comisión el desarrollo que se hace en contra de la calidad del medio ambiente no puede ser viable a largo plazo y denomina desarrollo sostenible a la forma de desarrollo basada en la explotación de los recursos naturales respetando la tasa de renovación del recurso en el caso de que sea un recurso renovable, o previendo un plazo para reemplazar el recurso.

Según uno de los informes de esta comisión *Notre avenir à tous*: (...) “el desarrollo sostenible responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de responder a las suyas” (cap. 2, pág. 51). La estrategia para el futuro de la vida publicada once años después que la EMC lo define como “(...) el hecho de mejorar las condiciones de existencia de las comunidades humanas manteniéndose siempre dentro del límite de las capacidades de carga de los ecosistemas”. Estas definiciones muestran una marcada evolución respecto a la EMC ya que todos los objetivos de esta se encuentran en el tercer principio de la estrategia para el futuro de la vida que además hace hincapié en la responsabilidad intergeneracional, en las competencias locales en la gestión del medio ambiente y en el ataque al consumismo de los países industrializados.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y desarrollo (CNUMAD) se realizó en Junio de 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, veinte años de lanzado el término desarrollo sostenible. El objetivo era examinar el estado del medio ambiente y el desarrollo después de la conferencia de Estocolmo (1972) La Conferencia de Río dio lugar a un conjunto de convenciones y a la adopción de una Declaración a la que adhirieron delegados de ciento setenta países, aunque no tuvo la fuerza de la estrategia para el futuro de la vida consiguió que los países integraran en el discurso de sus gobiernos el vocabulario y las preocupaciones sobre el desarrollo sostenible. Consiguió también que se adopte la Agenda 21, un conjunto de acciones compuesto de cuarenta y un capítulos que contiene un modelo de planificación y gestión cuyo eje central es el manejo sostenible. Esta agenda fue utilizada por numerosas ciudades y localidades, muchas de ellas tuvieron al turismo como tema relevante<sup>9</sup>. Sin embargo en Argentina, a pesar de que el concepto de desarrollo sostenible fue inmediatamente adoptado como valor paradigmático del turismo, no tuvo mayor repercusión en lo concreto.

Considerando los resultados alcanzados, podemos decir que Río fue un fracaso a medias ya que no consiguió que los jefes de gobierno industriales y ecologistas a pesar de haberse reunido llegaran a compartir un proyecto común de actuación. La propia cumbre de Río y las cumbres paralelas no tuvieron la sinergia necesaria para establecer las bases del nuevo paradigma del desarrollo sostenible. Según la declaración de Río el desarrollo sostenible se centra en el derecho de los seres humanos a una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza y establece que el desarrollo debe realizarse de manera que se satisfagan equitativamente las necesidades relativas al desarrollo y al medio ambiente de las generaciones presentes y futuras. Esto parece marcar un gran

---

<sup>9</sup> El caso estrella del turismo fue la aplicación de una Agenda XXI a Calviá en Balears, España. Un caso emblemático de reconversión sostenible de turismo de sol y playa maduro

progreso respecto a la Conferencia de Estocolmo que se limitó al derecho a un medio ambiente sano.

Sin embargo transcurridos los años se observó la continuidad e incluso la exacerbación de los problemas ambientales producidos por el desarrollo. En ese sentido, es apropiada la interpretación de Mora, (1996), quien plantea que detrás del concepto desarrollo sostenible existe una profunda ambigüedad y no hay una teoría sino solamente una serie de indicaciones estratégicas sobre como continuar el crecimiento económico con participación ciudadana y sin impactar en la naturaleza. Según este autor, la ambigüedad se origina en que reúne elementos que pertenecen a enfoques ideológicamente divorciados.

(...) el concepto da cobijo a metas y valores que en el pasado -y todavía hoy en enormes sectores sociales- se han identificado como progreso, valores y metas como crecimiento de la producción, crecimiento del consumo y democracia representativa, pero también a valores y metas pertenecientes al enfoque cultural que, desencantado y decepcionado de ese progreso, rechazó aquellos valores y metas dichos considerándolos decadentes y conducentes a la crisis civilizatoria, y levantó contra ellos otros como la detención del consumismo freno a la industrialización, vuelta a la armonía con la naturaleza, vida sana, autogestión política y económica de las comunidades... (1996: 11)

También este autor llama la atención sobre el hecho de que el concepto fue acuñado por los autodenominados ambientalistas de los años 80 que muy lejos del movimiento ecologista de los años 60 contó muy pronto en sus filas al Banco mundial y otras entidades organizadoras de la economía y la política internacionales y se transformó en un concepto a la carta al cual puede atribuirse el significado más conveniente según de quien se trate, cuestión que se apoya como evidente contradicción en la permisividad académica de la posmodernidad.

De todas maneras sea cual fuera la crítica que pueda hacerse a los logros obtenidos, no puede negarse la relevancia de su aporte para la búsqueda de soluciones a los problemas provocados por los estilos de desarrollo imperantes en la sociedad.

El concepto de desarrollo se va deteriorando a la luz de los pobres resultados, circunstancialmente parecen emerger como panaceas nuevos adjetivos que acompañan al término principal. Así el proceso hacia el desarrollo se plantea como círculos cada vez más incluyentes que contemplan la dimensión humana en un marco de sostenibilidad integral, o sea según De Franco:

la mejora de la calidad de vida de las personas que están vivas hoy y de las que vendrán mañana y no solo al crecimiento que debe significar mejorar la vida de las personas (desarrollo humano), de todas las personas (desarrollo social) (2001:23)

Durante los años ochenta y noventa se observa simultáneamente una preocupación empapada de aspiraciones de superación y por la constitución de un modelo alternativo al propuesto por el paradigma de desarrollo exógeno dominante durante los años cincuenta y sesenta, según el cual el crecimiento se apoya en los procesos de industrialización y la concentración de la actividad productiva, por medio de grandes plantas en un número reducido de grandes centros urbanos, a partir de los cuales los mecanismos de mercado lo difunden posteriormente hacia las ciudades y regiones periféricas, favoreciendo así su desarrollo. Surgen así, sobre todo en la unión Europea un poco empujadas por los procesos de descentralización propios de la constitución de un supra estado como por el neoliberalismo y el debilitamiento de las competencias del Estado nación, experiencias de desarrollo local endógeno entendidas como un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los



mercados; otra sociocultural, en la cual el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo, y otra política y administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo (Coffey y Polese, 1985; Stöhr, 1985 en Vázquez Barquero 2001:23-45).

La creciente aceptación de los postulados del desarrollo local como una manera de encarar las necesidades de mejorar las condiciones de vida y enfrentar los desafíos de la crisis económica instaló la revisión de casos exitosos como modelos a imitar. El turismo apareció como una de las actividades que permitía encarar procesos de desarrollo endógenos locales

#### 1.4.2 Sostenibilidad, desarrollo local y Turismo

A partir del afianzamiento del concepto de sostenibilidad, en el Turismo esta idea se instaló como la base para asegurar su permanencia a largo plazo, se propone integrar a la comunidad local (inclusión) en el proyecto turístico y buscar la rentabilidad a través de la gestión de la capacidad y optimización de los recursos, en contraposición con el turismo convencional, cuyas premisas de funcionamiento son: maximización de la rentabilidad en espacio y tiempo, uso intensivo de los recursos y poca consideración de la población local.

El enfoque del turismo sostenible, apunta a mantener la biodiversidad, la autenticidad cultural, una mayor calidad de la experiencia turística y sinérgicamente, mayor satisfacción y fidelidad de los clientes. Coincidiendo entonces con los principios de la competitividad en el mercado.

Puede citarse como referencia a la incorporación del turismo al nuevo marco conceptual de la sostenibilidad a por lo menos tres documentos de relevancia internacional: El Programa 21 y la industria de los viajes y del turismo (OMT, WTCC,

y EC, 1995) La carta de Turismo Sostenible. Emanada de la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrada en Lanzarote España, del 24 al 29 de Abril de 1995. Particularmente en este último documento se liga los conceptos de sostenibilidad y desarrollo local (desarrollo local sostenible) que exige la integración del turismo y su compatibilidad con las condiciones físicas, ecológicas, económicas y sociales, así como la necesidad de planificación y gestión permanente y participada y también la declaración de Quebec de Ecoturismo emanada de la Cumbre Mundial del Ecoturismo, celebrada en la Ciudad de Quebec (Canadá) entre el 19 y el 22 de mayo de 2002 con el patrocinio de Tourisme Québec y de la Comisión Canadiense de Turismo

En el mismo sentido aparece el concepto Desarrollo Endógeno en documentos como Las iniciativas comunitarias LEADER de la UE, que favoreció el desarrollo del turismo en áreas rurales comunitarias.

El Programa 21 y la industria de los viajes y del turismo

El Programa 21 y los viajes y el turismo, fue presentado en una conferencia celebrada en Londres el 5 de septiembre de 1995 por el Secretario General de la OMT, Antonio Enríquez Savignac, el Presidente del World Travel and Tourism Council, Geoffrey Lipman, y el Presidente del Consejo de la Tierra, Maurice Strong como un plan de acción cuyo documento insiste en que los gobiernos y las empresas de turismo de todo el mundo deben esforzarse en hacer suyas esas recomendaciones y hacer sostenibles el futuro del planeta y del sector. El programa 21 y la industria de los viajes y del turismo propone la manera en que los viajes y el turismo pueden contribuir a resolver los problemas de superpoblación, pobreza distribución desigual de la riqueza, contaminación, agotamiento de los recursos naturales y la extinción de las civilizaciones tradicionales y llevar a la práctica los objetivos de la Agenda 21, emanada de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992.

El Programa 21 definió los viajes y el turismo como una de las pocas actividades productivas que poseen el potencial de realizar una contribución positiva a favor de un planeta más saludable. Los principales argumentos radican en los incentivos económicos que produce para proteger recursos que de otro modo, tendrían escaso valor financiero, como especies animales de carácter único, zonas naturales y monumentos culturales. Otro aspecto importante que postula es que el turismo también ofrece un medio de viabilidad financiera para la conservación de las formas de vida tradicionales, la mejora de los centros urbanos y la rehabilitación de antiguas zonas industriales, con la ventaja añadida de crear empleo en esas áreas.

También se menciona que las investigaciones sobre tecnología inocua para el entorno en relación con el turismo pueden transferirse a otras empresas de la comunidad receptora y exportarse a otros países ya que en sus relaciones comerciales con otras industrias, el turismo puede y debe tomar la iniciativa de promover la meta de la sostenibilidad pidiendo a los proveedores que proporcionen productos inofensivos para el medio y compartiendo información e ideas sobre una gestión que no sea nociva para el medio ambiente. En el estudio sobre las consecuencias del Programa 21 para los viajes y el turismo se indican tres instrumentos básicos que pueden emplearse para crear un turismo sostenible:

- Introducción de nuevas reglamentaciones o refuerzo de las medidas existentes encaminadas a proteger la salud humana y el medio ambiente.
- Recurso a los mecanismos del libre mercado por los cuales el precio de los bienes y servicios debería reflejar cada vez más los costes ambientales del consumo de recursos, de la elaboración, del reciclaje y de la eliminación de desechos.
- Programas voluntarios establecidos por la actividad turística para asegurar una gestión responsable y ética de productos y procesos.

El Programa 21 y la industria de los viajes y del turismo definen nueve ámbitos de acción prioritaria para los gobiernos, las administraciones nacionales de turismo y las asociaciones comerciales.

A los gobiernos recomienda por un lado, trabajar en este campo para asegurarse de que se estudian los asuntos ambientales en los cursos de turismo y formando redes de enseñanza para compartir el material docente y por otro, aconseja que junto a las administraciones nacionales de turismo y las asociaciones de la actividad debe colaborar también con el sector privado mediante la definición y la gestación de formación en el servicio con respecto a técnicas de gestión ambiental y alienta a las empresas a difundir el mensaje de la sostenibilidad entre sus clientes, comunidades y proveedores.

En cuanto a planificación, el programa dice a los gobiernos que deben asumir una función de liderazgo actuando con las autoridades locales y regionales correspondientes para crear sensibilización acerca de los peligros de un desarrollo desorganizado, especialmente en áreas ambientalmente sensibles.

Por último, ya que sostiene que la eficacia de las iniciativas de turismo sostenible sólo puede evaluarse debidamente si se establecen dispositivos de medición, recomienda a los gobiernos que colaboren estrechamente con el Comité de Medio Ambiente de la OMT en el proyecto de elaboración de una serie de indicadores ambientales básicos. Estos indicadores ambientales se plantean necesarios para evaluar la sostenibilidad de los destinos turísticos y para servir como sistema de detección precoz cuando un destino esté en peligro. Las mediciones abarcan toda una serie de campos, como la contaminación del agua, el número de turistas, los beneficios económicos para la comunidad local las actitudes con respecto al turismo. Asimismo el estudio recomienda que se debiera observar detenidamente la capacidad turística global de los sitios, la utilización de materiales y mano de obra de origen local y el empleo de una tecnología adecuada a las condiciones locales. El documento señala que la

transición a una actividad turística sostenible requerirá cambios fundamentales en los métodos comerciales de los gobiernos y de las empresas del sector privado.

En el mismo sentido que el programa, la "Carta del Turismo sostenible" presentada por la Conferencia Mundial de Turismo sostenible en Lanzarote plantea que el turismo en este modelo requiere una nueva forma de gestión que permita la competitividad en el mercado y la adecuación a los principios de sostenibilidad.

#### La Conferencia Mundial de Turismo Sostenible

La carta emanada de esta reunión sostiene que el desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales. Asimismo plantea que debe respetar los frágiles equilibrios que caracterizan a muchos destinos turísticos, en particular las pequeñas islas y áreas ambientalmente sensibles y considerar los efectos inducidos sobre el patrimonio cultural y los elementos, actividades y dinámicas tradicionales de las comunidades locales.

Según la carta, la contribución activa del Turismo al desarrollo sostenible presupone necesariamente la solidaridad, el respeto mutuo y la participación de todos los actores implicados en el proceso. Esta concertación debe basarse en mecanismos eficaces de cooperación a todos los niveles: local, nacional regional e internacional. La conservación, la protección y la puesta en valor del patrimonio natural y cultural, representa un ámbito privilegiado para la cooperación. El documento considera que los objetivos prioritarios en la formulación de estrategias y proyectos turísticos deberían ser los criterios de calidad orientados a la preservación del destino turístico y a la capacidad de satisfacción del turista, determinados conjuntamente con las comunidades locales y basadas en los principios de desarrollo sostenible.

La carta establece como requisito para la participación del turismo en el desarrollo sostenible que debe asentarse sobre la diversidad de oportunidades ofrecidas por la economía local, garantizando su plena integración y contribuyendo positivamente al desarrollo económico local ya que se defiende la idea de que toda opción de desarrollo turístico debe repercutir de forma efectiva en la mejora de la calidad de vida de la población y contemplar una incidencia e interrelación positiva respecto a la identidad sociocultural.

Otro punto que resalta es la necesidad de una planificación integrada y el impulso de medidas que permitan un reparto más equitativo de las ganancias y pérdidas del turismo, entre ellas la internalización de los costos medioambientales. También se quiere llamar la atención con esta carta sobre la necesidad que tienen las zonas vulnerables o degradadas por modelos turísticos obsoletos, de recibir ayudas financieras y cooperación técnica para el desarrollo turístico sostenible de manera prioritaria en relación con otras zonas.

Como manera de garantizar la estabilidad a largo plazo en forma coherente con los principios del turismo sostenible fomenta la diversificación y diferenciación del turismo. Para ello insta a los gobiernos y demás actores del turismo a crear redes abiertas de investigación, difusión información y transferencia de conocimientos en la materia y en tecnologías ambientalmente sostenibles y la puesta en marcha de proyectos piloto o demostración.

En relación con el sector privado y las ONGs hace especial hincapié a realizar el seguimiento de las prácticas turísticas sostenibles así como a informar de sus logros e intercambiar experiencias; Recomienda prestar especial atención al transporte y a las tecnologías en su relación con el ambiente; Fomenta la adopción de códigos de conducta responsables, compatibles con el modelo turístico sostenible.

Por último declara la necesidad de divulgar y sensibilizar a todos los implicados en el Turismo sobre el contenido y objetivos de la conferencia. Años después, la declaración de Quebec sobre el Ecoturismo postula esta modalidad alternativa como la más compatible con los criterios de la sostenibilidad.

Declaración de Quebec sobre el Ecoturismo.

En el marco del Año Internacional del Ecoturismo (2002) proclamado por las Naciones Unidas, y a invitación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Mundial del Turismo, más de un millar de participantes, procedentes de los sectores público, privado y no gubernamental, asistieron a la Cumbre Mundial del Ecoturismo, celebrada en la Ciudad de Quebec (Canadá) entre el 19 y el 22 de mayo de 2002 con el patrocinio de Tourisme Québec y de la Comisión Canadiense de Turismo

La cumbre, reconociendo que el ecoturismo gestionado de manera sostenible puede representar una valiosa oportunidad económica para las comunidades locales, entrega una serie de peticiones (se incluyen 27 puntos) dirigidas a los gobiernos y organismos de asistencia al desarrollo, al sector privado y a las asociaciones comunitarias.

Al sector público y organismos de cooperación para el desarrollo se solicita principalmente por el establecimiento de mecanismos de regulación y control. Se menciona la necesidad de capacidad local para establecer indicadores de sostenibilidad consensuados que eviten o minimicen el impacto negativo en las comunidades o en el entorno natural, también así medidas que permitan el manejo participativo de herramientas de gestión de sostenibilidad en áreas protegidas zonas de amortiguación y en otros sitios donde se desarrolle el ecoturismo.

Al sector privado le encomiendan aspectos dirigidos al aumento de la responsabilidad de las empresas dedicadas al ecoturismo. En ese sentido solicitan su

atención en beneficiar al resto de los actores implicados en los proyectos, la adopción de sellos o certificaciones fiables para mostrar la adhesión a la sostenibilidad y en la cooperación con los organismos encargados de la gestión de áreas naturales. También se llama a mantener la sostenibilidad de toda la cadena de suministros, a promover el turismo ético entre los clientes, a respetar la capacidad de carga de los destinos turísticos y cooperar con las asociaciones o cooperativas empresariales en la formación, el marketing, el desarrollo de productos, la investigación y la financiación en el ámbito del ecoturismo.

A las asociaciones comunitarias se solicita principalmente apoyo técnico, financiero y de capacitación a los destinos de ecoturismo, organizaciones de la comunidad anfitriona, pequeñas empresas y autoridades locales competentes para cerciorarse de que se apliquen políticas, directrices de desarrollo y gestión y mecanismos de seguimiento adecuados que promuevan la sostenibilidad. También se les solicita con especial énfasis que se incluya el ecoturismo en proyectos de desarrollo de las comunidades, que estudien estrategias para mejorar los beneficios colectivos derivados del desarrollo del ecoturismo, entre los que se cuentan el desarrollo del capital humano, físico, económico y social y el mejor acceso a la información técnica.

La redefinición del concepto de desarrollo turístico sostenible

Desde 2004 la OMT plantea que la formulación de las políticas de turismo deben someterse a una nueva definición conceptual del Desarrollo Sostenible del Turismo, poniendo énfasis en el equilibrio entre los aspectos ambientales, sociales y económicos del turismo, haciendo especial referencia a objetivos mundiales como la eliminación de la pobreza que responde a los Objetivos de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Milenio y el impulso a la sostenibilidad transmitido en las Cumbres de Doha, Monterrey y Johannesburgo, en donde el componente social y la preocupación por la equidad a escala global son mencionados como elementos prioritarios.



El Comité de Desarrollo Sostenible del Turismo creado en el seno de la OMT, en la reunión de Tailandia, cambió la definición de desarrollo sostenible que se había establecido en 1995, en vistas a los resultados de la Cumbre de Johannesburgo. Consecuentemente, la OMT lanza su programa ST-EP (Turismo sostenible – eliminación de la pobreza), en el marco de la estrategia global denominada “liberalización con rostro humano”, presentada como medio de enlazar el Código Ético Mundial del Turismo con los Objetivos del Milenio.

La importancia de esta problemática, se expresa en el hecho de que la Asamblea General de la OMT celebrada en el 2007 tuvo como tema central la relación entre turismo y pobreza.

Como conclusión al análisis de la evolución del tema desarrollo en relación con el turismo podemos decir que la búsqueda del equilibrio entre los aspectos económicos, ambientales y socioculturales expresados en la definición de la OMT sobre desarrollo sostenible es un difícil reto, ya que dicho equilibrio y la superación de la pobreza dependen de un conjunto de factores integrados en una compleja realidad donde los hechos socioculturales se hallan estrechamente vinculados o atravesados en su dinámica por diversas dimensiones y actores del entorno en el cual se encuentran y en ese contexto el turismo que a pesar de todas las menciones de otros aspectos, prioriza la visión empresarial y económica no enfoca prioritariamente otras dimensiones ni los efectos nocivos que ocasiona frecuentemente.

En el contexto latinoamericano, el turismo es una de las actividades de la economía de servicios que ha hecho un aporte sustancial a las economías nacionales en las últimas décadas. En 2005, las llegadas internacionales de turistas a la región de las Américas crecieron un 6% con tasas de crecimiento económico superiores al mundial (OMT, 2005) Por ejemplo en Centroamérica las tasas se situaron en un 13,6% y en Sudamérica el promedio de crecimiento fue de un 12,7% en el mismo período. Además, alrededor de un 10% del PIB de los países latinoamericanos está vinculado a

dinámicas económicas integradas a la actividad turística. (OMT 2005) Fenómeno que además se ha constatado en la mayor parte de los países con indicadores socioeconómicos más bajos. Pero paradójicamente aunque América Latina se encuentra en un grado aceptable de acumulación de capitales, tecnología e información expresados por el crecimiento en el Índice de Desarrollo Humano entre 1975 y 2000 donde la clasificación de los países de acuerdo con este indicador muestra que la mayoría de ellos se ubica en un renglón de desarrollo medio o medio alto, a la vez es el subcontinente con las tasas de concentración del ingreso más altas del mundo. Esto hace más lejano que el turismo consiga alcanzar la categoría de derecho universal propuesta por Naciones Unidas y la OMT.

#### 1.4.3 El turismo como derecho. La idea de inclusión

En términos generales, la idea de inclusión se refiere a un modelo de acumulación que posibilita a las personas de todos los estratos sociales el acceso a bienes y servicios esenciales para la satisfacción de las necesidades, el acceso a la seguridad y a la justicia y al disfrute de bienes y servicios solo acotados por los límites de desarrollo alcanzado. En relación con el turismo se asocia a la posición de que las personas deben tener acceso al disfrute del tiempo libre a través de su práctica como un derecho social, más allá de sus posibilidades económicas y poniendo especial atención a los grupos que no pueden acceder al mismo a través del circuito comercial de mercado como por ejemplo estudiantes, jóvenes o ancianos y trabajadores de clases populares. También se asocia a la política pública que asegura los dispositivos institucionales (leyes, organismos, presupuesto) para democratizar el acceso de círculos cada vez más amplios de ciudadanos a los beneficios del turismo.

En Argentina la idea de inclusión en el turismo se puede relacionar indiscutiblemente con la experiencia del ocio peronista, también denominado turismo obrero, desarrollado durante los dos primeros gobiernos de Perón entre los años 1946 y

1955 sustentado como estrategia de inclusión a través del turismo social dirigido a la clase trabajadora. En ese marco aparece el turismo dentro de un programa de políticas públicas organizado conjuntamente con iniciativas generadas desde la sociedad civil. Estas jerarquizan las temáticas del tiempo libre y el ocio popular a favor de las clases trabajadoras acorde al propósito de concretar la Justicia Social entendida como la transformación del status y las condiciones materiales de las mayorías populares. Estas habían accedido a mayor tiempo libre tras la conquista de las vacaciones pagas como un derecho y esto se vio reflejado en los dos planes quinquenales (1947-1951 y 1952-1957) donde el turismo fue circunscripto al área social.

Posteriormente ya después del derrocamiento del gobierno (1955) esta concepción del turismo como un derecho pierde vigencia y el turismo social se considera meramente un tipo de turismo para las personas sin recursos para costearlo.

Fue durante el gobierno democrático de Arturo Frondizi (1958-1962) que se aprobó la ley de turismo n° 1457, con la visión del mismo como estrategia de política económica y se comienza a asociar, acorde a los parámetros internacionales, al turismo con una industria con capacidad de exportación.

No puede dividirse tajantemente las características del turismo (ni por supuesto de muchos otros temas) a partir de los años 60. Sin embargo en términos generales afirmamos que es desde allí cuando la idea del turismo como derecho social pasa a un plano secundario a favor del turismo como actividad económica, tal como se explicó en párrafos precedentes, más allá de que pueda encontrarse elementos aislados producto de gestiones gubernamentales más enfocadas en políticas incluyentes y que en los documentos de organismos internacionales aparezca profusamente la idea del turismo como un derecho universal e incluso un derecho humano.

En efecto, desde la Conferencia de Manila sobre el Turismo Mundial ( 1980) cuando la Declaración emanada de esa reunión afirmó que: “El turismo se entiende

como una actividad esencial de la vida de las naciones (...) su auge está vinculado al desarrollo socioeconómico de las naciones y estriba en el acceso del hombre al descanso creativo y a las vacaciones y a su libertad de viaje” (OMT, 1980: 1) Posteriormente con la aprobación por la asamblea general de la OMT de la Carta del turismo y código del turista (1985) se “reconoce universalmente a toda persona el derecho al descanso y al tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo, a vacaciones periódicas pagadas y a la libertad de viajar, sin limitación, dentro de los límites legales (...) El ejercicio de este derecho constituye un factor de equilibrio social y de intensificación de la conciencia nacional y universal” (OMT: 2). Fue con el Código Ético Mundial para el Turismo (1999) cuando la idea se consolidó. En artículo 7, de este código se afirma: “El derecho al turismo para todos debe entenderse como consecuencia del derecho al descanso y al ocio, y en particular a la limitación razonable de la duración del trabajo y a las vacaciones pagadas periódicas, que se garantiza en el artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos” (OMT, s.f.[c]: 6)

Gascón (2016) recopila la literatura académica disconforme con la consideración del turismo como derecho en general, y como derecho humano en particular, entre otros menciona a : Bianchi y Stephenson (2013 y 2014) Simpson y Simpson (2007 y 2010) Kingsbury (2005) Higgins-Desbiolles y Whyte (2015: 107) (Gascón, 2016:56) Así plantea que el derecho a la movilidad turística puede limitar el derecho a la movilidad de la población local, y al uso y usufructo de sus recursos. Sostiene que el discurso del sector sobre derechos humanos y turismo se ha centrado en los derechos del turista y de la industria, pero no en los de la población local, aunque el derecho al turismo se basa en artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no parece considerar el artículo 25.1, que reivindica los derechos de la población local.

La literatura académica mencionada es contundente en aclarar que si bien el Código Ético se refiere a las necesidades de la población anfitriona, estas no se mencionan específicamente como derechos, sino como factores a ser considerados, es

decir algo deseable. Si se tiene en cuenta los contextos de desigualdad socioeconómica entre turistas y anfitriones que se registra en muchos países receptores, el código de ética no representa un instrumento contundente en cuanto a promover el turismo como un derecho. Sin embargo estas declaraciones analizadas a la luz de los acontecimientos son meras declamaciones y contrastan con políticas de creciente mercantilización del turismo.

Yendo más lejos, Gascón (2006) postula que en realidad la incorporación de este aspecto en las declaraciones y cartas de la OMT responden más bien a la circunstancia explicada por la misma naturaleza de la OMT. Como organismo de Naciones Unidas sus estatutos de 1975 establecen que el objetivo fundamental de la Organización será la promoción y desarrollo del turismo con vistas a contribuir al desarrollo económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal, y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión» (OMT, 2013: 1 en Gascón, 2016:1). La contribución de la OMT a los objetivos de Naciones Unidas se centra especialmente en el ámbito del desarrollo económico acorde uno de sus objetivos programáticos que se refleja a sus estatutos. Desde 2003 la OMT forma parte del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas como organismo especializado, por ello Gascón plantea que como uno de los principales objetivos de Naciones Unidas es la salvaguarda y difusión de los derechos humanos, el ingreso en esta organización obligó a la OMT a plantearse la relación entre derechos humanos y turismo y a pesar de eso, tal como lo afirman Cheong y Miller (2000) y Hannam (2002) citados por Gascón (2016:62):

“...la OMT es un elemento esencial en la institucionalización del desarrollo turístico. Esta institucionalización confiere legitimidad a discursos supuestamente neutros que se traslucen en los códigos éticos, pero que en realidad defienden los intereses del sector. ....no es extraño que el objetivo explícito de la OMT sea impulsar el crecimiento del sector, y no regularlo o controlarlo, lo que tal vez sería más apropiada para un organismo de Naciones Unidas”

Esto debido a que en realidad la OMT es un organismo conformado principalmente por empresas (la mayoría de los casi 500 miembros afiliados a esta organización son asociaciones empresariales: agencias de viajes, alojamientos, transporte, etc.) o mixtas (público-privadas) solo minoritariamente están representados los sectores gremiales y estatales. Por lo tanto es altamente previsible que sean a esos intereses mayoritarios que apunten sus acciones.

Ya hemos mencionado que la idea de inclusión en el turismo ha sido considerada desde el punto de vista del sujeto de la actividad, es decir que inclusión para el turismo ha sido favorecer crecientemente el protagonismo y participación como turistas de determinados actores: trabajadores, clases populares, etc. Sin embargo otra interpretación reciente, que amplía la idea desde una postura crítica considera que el turismo como actividad de valorización de capital sigue la regla de que la inclusión restringida a pocos implica la exclusión de muchos y eso no se da naturalmente sino en forma planeada. Ya no hablamos de la participación como turistas sino de la participación en la producción del mismo. La lógica oligopolista característica del sector es desafiada por sectores que no pertenecen a las mega operadoras de los flujos turísticos, principalmente internacionales, que se caracterizan por altos niveles de concentración e integración vertical de los grandes conglomerados emisores, creando barreras para la supervivencia y entrada de pequeñas operadoras.

Así la crítica principal es que el turismo representa una de las nuevas modalidades del proceso de acumulación que para poder reproducirse sigue la lógica del capital, donde pocos se apropian de los espacios y de los recursos en ellos contenidos, transformados en productos turísticos y objetos de consumo, quedando gran parte de las comunidades, los empresarios y las organizaciones locales excluidos de los beneficios de participar.

La resistencia al turismo globalizado, considerado excluyente, se da a partir de la promoción y organización de varias formas de turismo; comunitario, de base local, de

inclusión y desarrollo local que ponen el acento en la participación de los actores locales.

Dupas citado por UANE (2006) dice que la dinámica turística que excluye las poblaciones de los lugares tradicionales es alimentado por sus propias contradicciones ya que por un lado fuerza la concentración de los grupos empresariales y por otro la creación de una onda de fragmentación: tercerización, franquicias e informalizaciones, abriendo un espacio para las pequeñas y micro empresas que alimentan la cadena productiva con costos más bajos (1999:5. O sea cuando selecciona, reduce califica y excluye del tope las mejores fajas del mercado, incluye en la base a trabajadores con salarios bajos y contratos flexibles e informales.

Surgen así las actividades de inclusión entre ellas el llamado turismo de inclusión o turismo solidario, “donde grupos alternativos comienzan a organizar para la venta nuevos productos turísticos, nuevos circuitos, nichos dejados por el capital global y de esa forma comienzan a participar del mercado. Los excluidos del turismo de alta gama inventan el turismo social, el turismo de los trabajadores, adaptado a las condiciones económicas de los pequeños rendimientos, intentando incluirse en la base del sistema... Para eso las empresas locales construyen una visión propia del turismo volcado a sus intereses, a una nueva visión de desarrollo a escala humana o local” (UANE, 2006: 5)

En síntesis la idea de inclusión se revitaliza través de estas alternativas comunitarias aunque buscando un lugar junto al modelo de producción masiva tradicional.

#### 1.4.4 Mercado, competitividad y calidad

Ya se ha planteado la transformación ocurrida en cuanto a la percepción y transformación del turismo a partir de los años sesenta. Este cambio sitúa las discusiones teóricas y metodológicas referidas al mismo alrededor de la competitividad y la calidad y finalmente combina ambas perspectivas bajo el paraguas de un tipo de sostenibilidad.

La incorporación del paradigma de la competitividad se fundamenta por la importancia económica otorgada al turismo que se ubica en mercados globalizados donde la producción se realiza en economías abiertas, siendo considerado el turismo una actividad de exportación de servicios que compite con todos los demás oferentes internacionales.

La globalidad de los mercados turísticos fundamenta la necesidad de que la política elabore estrategias competitivas para mantener o alcanzar los primeros puestos en el mercado competitivo, es decir adelantarse a los cambios en los gustos y preferencias de los turistas manteniendo los niveles de rentabilidad empresarial por sobre los de la competencia.

Por competitividad entendemos: “la capacidad de competir o la capacidad de una empresa para, a través de una gestión eficiente, a partir de una cierta combinación de recursos disponibles (internos y externos a la organización) y del desarrollo de determinadas estrategias, configurar una oferta de productos que resulte atractiva para una cuota significativa del mercado, y le permita, en rivalidad con otras empresas, dentro de mercados abiertos, desarrollar una ventaja competitiva que sea sostenible en el tiempo y le haga capaz de alcanzar una posición competitiva favorable” (Camisón Sornosa, 1997. En Díaz 2006: 124)

La competitividad aplicada a los destinos turísticos consiste según Díaz (2006) en alcanzar los logros mencionados anteriormente pero aplicados al conjunto de las empresas y demás organizaciones vinculadas al turismo en la zona, es decir, mantener o mejorar la rentabilidad empresarial y social en el destino a lo largo del tiempo, para el conjunto de sectores de actividad económica y para aquellos colectivos vinculados al turismo: 124. Así la competitividad deja de ser un fin de las empresas para trasladarse también al nivel macroeconómico y sectorial.

En el nivel macroeconómico donde se da la intervención del sector público principalmente en la búsqueda de asegurar la sostenibilidad del patrimonio que



constituye la oferta turística y que depende del Estado para su preservación y regulación, aspectos de los cuales depende la competencia a largo plazo.

En el nivel sectorial es donde se aseguran la competitividad a través del desarrollo y aplicación de los instrumentos y medidas de política turística sobre formación, innovación, calidad y ordenamiento o planificación de los destinos turísticos.

En el nivel empresarial, la competitividad de las empresas turísticas adscribió principalmente a los lineamientos sugeridos por Michael E. Porter, profesor de la Escuela de Negocios de Harvard, quien ha desarrollado el modelo del Diamante. Este tiene cuatro determinantes de la ventaja competitiva: las condiciones de la demanda, las condiciones de los factores, la presencia de industrias de apoyo y las estrategias de la empresa. Las condiciones de los factores se refieren a los recursos de un país, como el trabajo y los recursos naturales, mientras que las condiciones de demanda se refieren a la demanda local de los productos y servicios de una compañía.

A la aplicación de los parámetros de la competitividad al campo del turismo se ha sumado la inclusión de la calidad como fin y paradigma explicativo y orientativo.

La calidad en un destino turístico se explica como la respuesta satisfactoria a lo que espera el turista, o al cumplimiento de sus expectativas. Ha sido un paradigma que de cumplir un rol secundario se ha transformado en un elemento transversal a toda la política turística.

## **Capítulo 2: Una política para el turismo: Las políticas, el Estado y el turismo**

### ***2.1 Dificultades iniciales***

El turismo ha surgido como un fenómeno social significativo después de la II Guerra Mundial. En ese contexto se conjugaron los avances tecnológicos principalmente ligados a los transportes con factores político-sociales, ligados al Estado del Bienestar. Así a mediados del siglo veinte el desplazamiento de personas moviéndose temporalmente a lugares diferentes al de su residencia habitual despertó el interés de diferentes ciencias sociales y el crecimiento significativo de la acción pública y una paulatina diversificación de los espacios de intervención a través de políticas desde el Estado. Sin embargo, aún iniciado el siglo XXI la política especializada del turismo no ha alcanzado gran avance en cuanto a su producción académica.

Según Velazco (2011) “a pesar de que han transcurrido décadas y otros temas se han incorporado al acervo del análisis de políticas, existen muy pocas investigaciones sobre política turística, por lo que se carece de pensamiento crítico suficiente que permita superar la etapa de investigación inicial”. Señala la autora que “ésta es una grave limitación *“la falta de atención prestada al proceso de elaboración de las políticas turísticas, con la consecuente falta de datos comparados y estudios de casos; la falta de marcos teóricos y analíticos bien definidos, y la limitada cantidad de datos, cuantitativos y cualitativos, del fenómeno”* (Hall y Jenkins, 1995:5, en: Velazco: 956).

Si bien el turismo, ha sido objeto de análisis realizados desde varias disciplinas a causa de su carácter transversal, principalmente desde la Geografía, la Economía, el Derecho, la Organización de Empresas, o el marketing y en menor medida desde la Antropología y la Sociología, el corpus teórico conceptual del mismo aún disputa una arena autónoma en materia de política pública. .

Paralelamente a esta situación, las políticas son analizadas desde diferentes niveles, lo que conlleva una complejidad adicional al momento de seleccionar un marco teórico para este estudio. Uno de ellos es el nivel macro en que los trabajos contemplan la relación entre las políticas públicas y el sistema político, ya sea considerando en conjunto o parcialmente los componentes. El objeto de estudio en esa línea son los diferentes procesos que conducen a políticas públicas determinadas. Ejemplo de este enfoque son los trabajos sobre la relación entre las funciones del Estado y las políticas públicas (Lowi, 1972), los procesos de cambio de las políticas asociados a los sistemas políticos (Hecló y Wildavsky 1974; Sabatier y Jenkins-Smith 1993; entre otros). Desde otro punto de vista están los análisis del nivel micro, que se concentran en la definición de los problemas; es decir en la formulación e implantación de las agendas, en el análisis de las decisiones, o en la evaluación de las políticas públicas (pe: Subirats *et al.*, 2008, Tamayo Sáenz). Entre esos dos niveles se sitúan los análisis que se denominan del nivel meso. Estos se enfocan en una política pública concreta, buscan ahondar sobre la génesis y desarrollo de políticas sectoriales, sus dinámicas y contenidos contribuyendo entonces al desarrollo de una arena política particular. Tanto el turismo como las políticas públicas son difícilmente delimitables y por lo tanto de una gran complejidad al momento de estudiarlos. Nos dedicaremos a continuación a realizar las distinciones conceptuales y apreciación de enfoques que nos permitan abordar el tema de investigación de esta tesis.

## ***2.2 El concepto de Turismo***

El Turismo se manifiesta como un fenómeno tridimensional. El término esconde un significado polisémico, se refiere a una actividad empresarial, a un fenómeno socioeconómico y a un campo de especialización y conocimiento que se encuentra en formación y diferenciación.

Debido al creciente incremento del turismo como actividad ligada al movimiento de personas y sus consecuencias tanto sociales como económicas, la comisión de estadísticas de las Naciones Unidas en 1993 lo define como el conjunto de actividades

que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocio y otros.

El interés destacado en los componentes de esta definición (adoptada por la Organización Mundial del Turismo) permite distinguir por un lado el origen de los ingresos y la procedencia de los viajeros. Aunque posteriormente la OMT (1998) incorpora a la población residente como parte de un Sistema Turístico conformado por: la demanda, la oferta, el espacio geográfico y los operadores del mercado; ciertamente la definición no refiere al fenómeno social, económico o ambiental como objeto central, lo que daría cabida más directamente al concepto de política turística como herramienta de política económica y menos aún de la social, sino que se limita al fenómeno como elemento de mercado. Más allá de la definición estadística encontramos otras propuestas, muchas de las cuales tratan de captar la totalidad de las relaciones e impactos que genera el turismo o delimitarlo como objeto de una disciplina o ciencia en particular

Jiménez Guzmán (1986) nos brinda un recorrido que permite profundizar el análisis de su significado. Desde el punto de vista de este autor, lo primero que hay que considerar es que el Turismo es un hecho, dado que reúne las características esenciales de este. Eso se refiere a su carácter de voluntariedad, es decir que el hecho ocurre por una voluntad; creatividad, es decir que el hecho varía y se enriquece a lo largo del tiempo; reiterabilidad; o sea que se repite en distintos momentos; exigibilidad, porque se requiere que exista un sujeto para que exista el hecho. Estos elementos ponen en evidencia la existencia de aspectos objetivos (el Objeto) y subjetivos (el Sujeto). (Jiménez Guzmán. 1986: 5)

El Turismo entonces es un hecho calificado como turístico puesto que es un movimiento o desplazamiento de un sujeto turista al encuentro de atractivos calificados turísticos buscando recreación y descanso. El autor al que nos estamos refiriendo destaca por sobre todo que Turismo es un hecho social ya que existe una relación entre

sujetos turistas y sujetos receptores. Y por ello podemos decir que estamos frente al hecho social turístico.

Por otra parte, podemos rastrear varias perspectivas teóricas referidas al turismo. Hemos agrupado a estas en cinco grupos:

Perspectiva economicista

Perspectiva cinética

Perspectiva espacial

Perspectiva psicologista

Perspectiva social

La Perspectiva economicista encuadra el concepto de turismo en las repercusiones económicas que puede ocasionar el hecho turístico para la región donde se practica. Principalmente en los efectos de la afluencia, la permanencia y el regreso de los turistas hacia determinadas zonas, así como todos los actos económicos que se originan en este proceso: gasto, transacciones comerciales, dinamización de la economía, etc. La economía ha resuelto el problema metodológico de cómo delimitar el sector turístico de otros sectores económicos con los que está interconectado a través de la elaboración de las cuentas satélites del turismo lo que permite juntar la información económica dispersa de las ramas económicas y obtener así una idea global del peso del turismo en el conjunto de la economía de un país. Otras disciplinas, sin embargo, incluyen al turismo desde otras perspectivas

La Perspectiva cinética enfatiza los aspectos ligados al movimiento de las personas que abandonan su residencia habitual para dirigirse a un mundo exterior ajeno a la cotidianidad que le resulta atractiva; la noción espacial pone el foco en los aspectos territoriales del hecho turístico, tales como los factores de localización y distribución especializada de las actividades turísticas tanto de oferta como de demanda.

La Perspectiva psicologista se ha preocupado por las motivaciones que lo generan y ha derivado principalmente en las líneas del marketing y todo lo relacionado con el consumo.

Mientras tanto la Perspectiva social se interesa por las relaciones que se producen con el hecho turístico así como en los impactos o efectos en la cultura y en la sociedad

Así Jiménez Guzmán (1986) rastrea los principales exponentes de las perspectivas mencionadas; de la economicista identifica a Luis Fernández Fuster y Manuel Figuerola Palomo. Ambos reconocidos autores españoles de amplio uso en las instituciones de formación turística de los países hispano parlantes.

De las perspectivas psicologista y la social menciona a Josef Stradner y Morgenroth quienes conciben dos componentes del turismo; una motivación interna que origina el desplazamiento y un efecto social que es generado por este. Jiménez Guzmán relaciona la escuela berlinesa con la noción cinética y atribuye a los teóricos de esta escuela como Schwink y Borman tres elementos fundamentales del concepto de turismo: el movimiento en relación con el tiempo y la motivación.

Así lo definen como:

Un movimiento de personas que abandonan temporalmente su residencia habitual, por motivos relacionados con su espíritu, su cuerpo o su profesión. (Schwink en Jiménez Guzmán 1986:10)

Borman, de esta misma escuela se refiere al turismo como un conjunto de viajes cuyo objetivo principal es el placer, el comercio o la profesión, en los cuales ocurre una ausencia temporal de la residencia. (Borman; citado por Jiménez Guzmán 1986:10)

Para este autor el turismo es solo viaje, y cualquier motivo para hacerlo se constituye en un motivo turístico; el viajar lleva implícito la noción de regreso. Agregamos a estas apreciaciones de Jiménez Guzmán la perspectiva espacial, que está muy bien representada por geógrafos españoles que tempranamente se detuvieron en los factores territoriales y la distribución espacial del hecho turístico. Autores como Fernando Vera Rebollo, Francisco López Palomeque y Manuel Marchena Gómez dan cuenta de esta acepción. Ellos resaltan la necesidad de encontrar una explicación científica que aborde con éxito una interpretación convincente de la naturaleza del turismo con un enfoque

integral. Sostienen además que a partir del conocimiento territorial de la dinámica turística eso es posible ya que en el espacio convergen las vertientes sociales y ecológicas de otras aproximaciones científicas. Vera, y otros lo definen como un fenómeno contemporáneo y de naturaleza compleja donde la geografía desempeña un importante papel. El turismo según esta perspectiva se define como:

*un tipo específico de ocio, de actividad recreativa que se desarrolla en un rango o escala geográfica, fundamentalmente regional, nacional o internacional, a diferencia de otras actividades recreativas de carácter doméstico, habitual o de salidas diarias, puesto que la actividad turística está caracterizada por un desplazamiento del lugar de residencia habitual y por una duración mínima del mismo. (1997: 51)*

Pero tal como lo sostienen Arnaiz Burne y Cesar Dachary, (2012) las múltiples dimensiones del turismo de este siglo: territorial, económica, ideológica, social y política, se articulan entre sí para constituir una unidad dentro del sistema y se ha transformado en un proceso fundamental para el modelo de sociedad de consumo que privilegia el ocio ligado al trabajo pero en una sociedad asimétrica.

Esto tiene correlación con lo que expone Barretto, M. S/f cuando explica respecto al estado del arte de los estudios del Turismo desde las ciencias sociales que estos son bastante escasos si se toma en cuenta el hecho de que el turismo en la actualidad es una de las actividades que coloca en movimiento mayor cantidad de personas y que está ocasionando grandes impactos culturales transformándose paulatinamente en paradigma de la post modernidad por ser globalizado y globalizante.

En la mayoría de los estudios relacionados con aspectos culturales y sociales desde la década del 60 se advierte que la preocupación se concentra en los impactos del turismo en las comunidades receptoras, en la aculturación y las transformaciones que este produce. En cuanto a la sociología del turismo tampoco puede decirse que sea un campo separado de la producción sociológica, es decir, no existe una sociología del turismo como tal, sino la aplicación de teorías sociológicas generales al campo específico del turismo (Cohen 1974 y 1979)

Tanto los estudios antropológicos como los sociológicos por lo tanto se ubican en la teorización en plataformas que Jafari (1994) denomina de advertencia ya que se enfocan en los efectos negativos que ocasiona el turismo en las comunidades receptoras, en los valores tradicionales e identitarios. En esa línea pueden catalogarse los estudios de Cohen, 1972, 1974, 1979. De Kadt, 1979; Foster, 1983; Graburn, 1983; Maccanel 1973; Nash, 1996 y Smith, 1991; entre otros.

Un núcleo temático que podríamos llamar de vacancia en cuanto a la investigación desde las ciencias sociales es el tema de la participación de la clase trabajadora en el turismo contemporáneo, en paralelo con el auge de los estudios y aproximaciones desde las ciencias geográficas, empresariales, económicas y demás campos que lo ligan al desarrollo en sus diversas acepciones. Cuestión que devela la posible causa de la escasa producción intelectual referida al paradigma de la inclusión (referida a las últimas décadas) como objetivo de la política turística, considerando que esta es un área instrumental de una política pública más ambiciosa en sus alcances.

Otro autor que realiza más recientemente una serie de distinciones referidas a líneas de análisis teórico de la actividad turística es el economista chileno Daniel Meyer Krumholz, quien diferencia entre líneas focalizadas en la figura del turista, es decir en la demanda; líneas focalizadas en la oferta y una tercera línea que se centra en los efectos producidos por el turismo (2004: 154; 155)

Las definiciones del primer grupo, centralizadas en la figura del turista, según Meyer Krumholz, no coinciden entre sí por haber sido desarrolladas para propósitos diferentes. Algunas para el turismo internacional aunque extensible al ámbito interno, en este caso se define al turista como todo aquel que se desplaza a una localidad en la que no reside habitualmente (otros países en el caso internacional) y realiza gastos con dinero que no proviene del lugar visitado. Otra manera de abordar el turismo desde el lado de la demanda es considerar turista a todo aquel que consume determinados servicios, tales como alojamiento, alimentación, transporte, etc. En este caso el propósito es distinguir la clientela de los mismos a los efectos de mejorarlos o generar nuevas inversiones.



Considerando otros aspectos también se distingue al turista según los tipos de interés o motivaciones que origina el viaje.

Desde el punto de vista de la oferta, se persigue establecer cuáles son los límites del sector económico considerado turístico y determinar qué ramas productivas y empresas lo componen. Así, el Turismo sería definido como cierto sector de la producción, al igual que se definen otros sectores de la economía. Es decir se postulan actividades económicas posibles de integrar a una categoría amplia denominada Turismo.

Las dificultades que destaca Meyer Krumholz para ambos enfoques, tanto desde la oferta como desde la demanda es que por un lado no hay coincidencia en lo que se considera turista y por otro es muy complejo delimitar el sector claramente delimitado sin entrar en ambigüedades.

Integrando los puntos de vista anteriores, el autor propone la siguiente definición:

(Turismo) es el desplazamiento de personas de su entorno habitual, sin fijación de tiempo, en el que, mediante la utilización de ingresos, se efectúa un consumo de bienes y servicios que reporta satisfacción a las personas que los consumen y bienestar económico al conjunto de la sociedad. A su vez, los bienes y servicios consumidos son producidos por empresas de diferentes actividades productivas, que buscan maximizar su utilidad y que utilizan para ello recursos productivos, capital y trabajo, que generan efectos económicos, sociales y culturales beneficiosos y convenientes para la sociedad. (Meyer Krumholz. 2004: 156)

Debido a la amplitud de tal definición aceptamos la necesidad de adoptar una definición operativa que permita entender las múltiples relaciones que se generan a partir de los viajes, tarea que no es sencilla.

Consideraremos al mismo como un fenómeno socio económico signado por la modernidad y la globalización que se manifiesta a través del comportamiento de las personas, viajeros o turistas, empresarios desarrolladores y agentes públicos; Pero a la vez constituye un sector económico donde agentes de la macro y microeconomía interactúan y confluyen para generar en el mercado el grupo de empresas turísticas y por

último se va conformando como un incipiente campo de interés disciplinar que se va consolidando desde los más diversos aportes de las ciencias y técnicas

Nos interesa adoptar una concepción integral del turismo en cuanto fenómeno socioeconómico, sector empresarial y campo de conocimiento porque de todas estas dimensiones se debe ocupar la política turística en cuanto actuación deliberada del Estado para lograr ciertos objetivos.

En ese sentido esbozamos la siguiente definición:

El turismo es un fenómeno socioeconómico que se origina por el desplazamiento de personas hacia destinos que los motivan, para lo cual las zonas receptoras instrumentan medidas y servicios en lo que se involucran el sector público (instituciones y organismos) el sector privado (empresas) y la sociedad a través de diversos mecanismos como las organizaciones voluntarias o las ONGs. Como expresión de este fenómeno se va dando un proceso de institucionalización del turismo tanto en su esfera política como académica y disciplinar.

El esfuerzo fue puesto en alcanzar una definición que nos permita trabajar sobre la política turística poniendo el acento en el hecho dinámico superador de las perspectivas disciplinares enfocado en la relación entre el fenómeno y la diversidad de actores, lo que evoca necesariamente la idea de red, en uso actualmente en las Ciencias Sociales por su capacidad explicativa. Teniendo en cuenta principalmente el hecho de que esta tesis intenta sostener la relevancia de los intelectuales y expertos como actores fundamentales en la definición de los contenidos de la política turística, es necesario considerar que la definición de los diferentes instrumentos que constituyen la misma no proviene meramente de la esfera técnica sino que encuentran sus fundamentos en las preferencias ideológicas y tradiciones filosóficas. Sin embargo, nos queda la dificultad de seleccionar una definición de política turística que sea lo suficientemente útil para el tipo de análisis que realizaremos

### ***2.3 La política turística como política pública.***

Tomando en cuenta el encuadre realizado, consideramos partir de una definición de política pública.

Desde la ciencia política se acepta en general que es a partir de las necesidades y problemas de la sociedad que el Estado de bienestar se ha ocupado de generar aparatos para resolverlos a través de instituciones, especialistas y presupuestos. En relación con eso, los instrumentos y medidas marcan distintas esferas de actuación relacionadas a las políticas públicas, Villar señala que una de ellas se refiere a las mismas como un producto en la medida que se trata de respuestas del Estado a las demandas de la sociedad, ya sean obras de infraestructura, bienes y servicios u otros aspectos intangibles como las regulaciones y marcos legales. También citando a García Delgado (2007) destaca la necesidad de contemplar el proceso previo.

Como síntesis propone que las políticas públicas:

*...son parte de un proceso permanente de toma de decisiones que generan acciones (u omisiones) que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo, en donde la autoridad gubernamental es el actor central pero no es el único actor activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros.*  
(2009:55)

Sin embargo Velazco, (2011: 290. citando a Meny y Thoenig, 1989:130) considera que es más apropiado definir las como un “*programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado*” a lo que agrega que los actores podrán ser “*públicos y a veces no públicos —con recursos, nexos e intereses institucionales variables*” (Velazco: 960, citando a Knoepfel, 2008:38). Las razones de haber elegido esta definición son para esta autora justamente que no hace referencia a la idea recurrente en el análisis de políticas: el problema social o el conflicto. Sostiene Velazco que aunque para los politólogos las políticas tiene siempre un factor detonador que suele calificarse de

«problema» en el caso del turismo es diferente ya que los gobiernos intervienen en él cuando el fenómeno es percibido como un espacio de oportunidad; aunque más tarde aparezca el conflicto, como en cualquier espacio de acción colectiva. También menciona que esta definición incorpora la imagen de un conjunto de acciones, lo que supone que una política pública es más que una acción concreta, propone que pueda ser el resultado de la interacción entre varios actores y en algunos casos, con la colaboración de actores no públicos, considera que el ámbito sustantivo de la política turística serán las relaciones que se producen entre los actores del sistema turístico para fomentar y gestionar la estancia ocasional de ciudadanos en espacios de su competencia.

#### Política Turística

En un sentido amplio Velazco define la política turística como

*el conjunto articulado y coherente de decisiones y actuaciones que llevan a cabo los gobiernos en el ámbito territorial de su competencia, con la intención de alcanzar unos objetivos determinados, en relación con los hechos de distinta naturaleza que genera el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos” (Velasco 2004 en: Díaz 2007:27)*

Asimismo Goeldner, Ritchie & McIntosh (2002: 308) desde un punto de vista más descriptivo consideran que una política de turismo es *un conjunto de reglamentaciones, reglas, lineamientos, directivas, objetivos y estrategias de desarrollo y promoción que conforma una estructura en la cual se toman las decisiones colectivas e individuales que afectan directamente al desarrollo turístico y a las actividades dentro de un destino.*

Si bien por los aportes de Velazco y los resultados del estudio de Huescar podemos apreciar la complejidad y diversidad de esferas que involucran la política turística, ésta se ha enfocado desde los años 60 como política económica turística, es decir:

*Una actuación económica general del Estado, que constituye una intervención deliberada del Gobierno, en los asuntos económicos del Turismo, con el objeto de lograr ciertos fines* (Figuerola Palomo, M. 1999 s/f en Díaz Perez.2007:27)

Según Meyer Krumholz (2004) la política económica del turismo debería ser un conjunto de medidas referidas al manejo, utilización o aplicación de diferentes instrumentos macroeconómicos con interrelación y efectos sobre la actividad turística y la economía nacional.

La política económica forma parte de la política entendida como un conjunto de decisiones interrelacionadas que tienen por objeto la selección de objetivos y de los cauces para alcanzarlos. El término política económica describe *el proceso mediante el cual el gobierno, a la luz de sus fines políticos generales, establece la importancia relativa de ciertos objetivos, utilizando si es preciso, instrumentos o cambios institucionales en su intento por conseguir aquellos objetivos*. Jenkins (1978) en: Díaz Pérez y otros (2006: 25) y Kirschen, E s/f, en Díaz Pérez (2006:25),

Es decir se refiere al conjunto de fines/ objetivos a alcanzar y los medios /instrumentos a utilizar. Es en la sección de los fines, donde se rescatan los aspectos más intangibles de la política, aquellos elementos idealistas y filosóficos que puede equipararse al concepto de paradigma, en cuanto contiene el conjunto de ideas y una comunidad de profesantes que lo sustentan y al concepto de instrumento le corresponde la parte más pragmática de la política.

#### ***2.4 La política turística como una política económica***

La concepción de la política turística como parte de una política económica encuentra su razón de ser o fundamentación en los impactos económicos positivos del turismo, entre los que se destacan la dinamización de la economía por los gastos de los turistas e inversiones para el desarrollo de actividad, la generación de empleos directos e indirectos, el equilibrio entre zonas emisoras más desarrolladas y otras receptoras más pobres. Estos aspectos pueden considerarse como efectos multiplicadores de la

economía, más allá del sector y por lo tanto la generación de políticas va acompañada de estrategias como incentivos y apoyos efectivos para el desarrollo del sector.

La generación de esta política debe considerar según Meyer Krumholz (2004) variables como: valor agregado, desarrollo sostenible, creación de empleo, promoción de mercados e ingresos de divisas; inversiones y política de fomento. Si bien no es el único enfoque posible, la política turística como política económica es el paradigma vigente desde ya hace varias décadas y coincide en general con las variables consideradas por Meyer krumholz.

Cuando se incluye el beneficio del valor agregado se hace referencia a que el gasto turístico produce una cadena de desembolsos que dinamiza la economía, por lo cual la diversificación productiva relacionada al turismo es una herramienta potente para el crecimiento. Una estrategia propicia es desarrollar proyectos integrados que complementen la actividad turística con otras que produzcan insumos y servicios para el turismo. Coadyuvando la situación una política de cluster (racimo, conglomerado productivo) es la recomendada para producir los encadenamientos entre actividades de los sectores productivos y de esa manera impactar efectivamente y dar posibilidades de mayor flexibilidad a la economía.

La implementación de proyectos de este tipo puede incrementar complementariamente las actividades agrícolas, artesanales, pesqueras, de oficios diversos y otros servicios. Los incentivos económicos para la inversión privada y el enfoque de rentabilidad social materializado en inversiones públicas (capacitación, infraestructura, etc.) permiten agregar valor a los proyectos turísticos generando externalidades positivas.

Siendo los cluster instrumentos para el fomento productivo se requiere adicionalmente alentar el involucramiento y la implantación del proyecto por parte de la población local a través de proyectos integrales que contemplen mecanismos de

inclusión y participación de los beneficios, generando emprendedorismo local según la escala de sus posibilidades, la generación de empresas de una determinada región geográfica con visión coordinada de destinos turísticos actuando función del turismo receptivo.

El enfoque de política económica ha incorporado la visión del desarrollo sostenible por ser una lección aprendida. Según esta visión, la actividad turística en estrecha relación con el uso social del patrimonio ambiental (naturaleza y cultura) requiere ser programada transversalmente de manera que no solo no impacte sobre los bienes y atractivos turísticos sino que incentiven la incorporación a los proyectos turísticos de tecnologías y actividades de producción limpias para la gestión responsable de los recursos naturales y culturales.

La generación de empleo como variable de la política turística se plantea idealmente a partir de una estrategia integrada transversalmente a otras políticas como las de educación y de empleo, porque su implementación requiere un conjunto coherente e integrado de medidas y acciones tendientes al logro de las metas.

Los puestos de trabajo generados para abastecer las empresas productoras de servicios turísticos y las otras empresas de la cadena de valor requieren del apoyo para generarlos como para que estos sean de calidad. Por lo tanto para sostener esta política se suele acompañar con aportes y ayudas públicas. Como una tendencia creciente, en la constante búsqueda por mejorar el rendimiento económico del sector se busca aumentar el valor agregado del trabajo en el gasto turístico bruto en servicios o aumentar el valor del trabajo en el gasto total.

Para lograr ese aumento se fomentan políticas de desarrollo por parte de los destinos hacia los segmentos de mercado que incrementen la visita de turistas propensos a desarrollar actividades, tales como el turismo de intereses especiales (observadores de aves, ecoturistas, deportes de aventura, el turismo de negocios,

turismo de reuniones, etc.) que al requerir mayor atención por ser productos intensivos en mano de obra y de estadías más prolongadas, generan la necesidad de mayor número de trabajadores en las empresas, esto por la especialización y aumento de los servicios requeridos como guías de turismo, transporte turístico, monitores de las distintas actividades, organizadores de eventos y ferias, artesanos, empleados gastronómicos y otros puestos.

Otra variable que se incluye en la definición de la política económica turística es la promoción de mercados para el ingreso de divisas. Para ello es fundamental definir el papel que tendrá el turismo en relación con los objetivos de la estrategia de desarrollo nacional. Según esta, se definen qué mercados externos serán los más convenientes para desarrollar las estrategias de marketing y acciones promocionales o si se apunta a generar mayores ingresos de divisas para generar crecimiento o pagar deuda externa, los esfuerzos y objetivos se dirigen a incrementar el número de llegadas internacionales y a captar los segmentos de la demanda que generen mayor gasto turístico.

Si lo que se necesita es crear empleo, será importante promover los segmentos que aseguren volúmenes mayores de turistas extranjeros para asegurar mayor cantidad de servicios consumidos y por lo tanto más empleo generado. Atendiendo también como se mencionó anteriormente que una estrategia pro- empleo requiere atender las modalidades de turismo intensivas en actividades que se comporta en el sentido anterior y generan mayor empleo por unidad de gasto.

La promoción de las inversiones como política turística apunta al crecimiento del sector. Entre los variados instrumentos de las políticas de fomento que se promueven para aumentar el interés en invertir se encuentran la excepción impositiva, quita de aranceles a la importación de equipos y tecnología, bonificación directa con base a un porcentaje fijo del monto total o con base a un crédito tributario. También se promueven incentivos que bonifican la inversión y como contrapartida subsidian la



contratación y formación de los recursos humanos o la asistencia técnica para lograr mayor competitividad.

Según Meyer krumholz (2004) la conveniencia de aplicar uno u otro incentivo depende de la evaluación que se haga ya que por ejemplo al aplicar excepciones de impuestos o aranceles el estado puede perder el control de los recursos que no recaudó, siendo estos fondos necesarios para las inversiones públicas y gasto social. Sin embargo parecen más convenientes según este autor las medidas que incrementen la rentabilidad social de las inversiones y sus externalidades positivas como lo son las de subsidios a la contratación y capacitación del personal u otros incentivos que bonifiquen la inversión pero que repercutan indirectamente en la sociedad y en las empresas.

Adicionalmente se suelen considerar las rebajas de impuestos a las ventas y la devolución del IVA como estímulos para generar mayor demanda de turismo internacional y por lo tanto más beneficios. Sin embargo esta medida es de dudosa eficacia ya que no se puede establecer con precisión el efecto de un mayor número de turistas, esto depende de la elasticidad que posea el segmento en cuanto a gasto turístico.

Un instrumento recomendado desde este enfoque de política es la conveniencia de contar con indicadores macroeconómicos de la actividad turística que den cuenta de los ciclos económicos y ayuden a prevenir inestabilidades o efectos negativos de estos. Un ejemplo de esto son los indicadores de competitividad turística. Según Iglesias (2007) En el ámbito de la investigación turística, la competitividad de los destinos turísticos se puede definir siguiendo a Ritchie y Crouch (2000) como

*“la capacidad de un país para crear valor añadido e incrementar, de esta forma, el bienestar nacional mediante la gestión de ventajas y procesos, atractivos, agresividad y proximidad, integrando las relaciones entre los mismos en un modelo económico y social”.*

Siguiendo esta definición

*“los indicadores deben proveer información sobre: la capacidad de las organizaciones de generar y mantener beneficios en entornos cambiantes. El valor agregado o la diferenciación aparecerán a partir de las diferentes estrategias que se adopten en la investigación y diseño de los productos y destinos turísticos, la capacitación del recurso humano y el conocimiento del grado de satisfacción de la demanda”.* Iglesias (2007)

Este indicador se realiza con el esfuerzo desde distintos ámbitos, tanto nacionales como regionales y globales de numerosas instituciones (públicas y privadas) que efectúan mediciones cuyos datos permiten su comparación tanto a escala regional como global. (OMT, WTTC, OECD, WEF) Como resultado, el Foro Económico Mundial (WEF) publica anualmente *El Índice de Competitividad Global (ICG)*.

Otro tipo de instrumento que apunta a reducir la inestabilidad de las economías es una operación necesaria entre los operadores turísticos que consiste en la fijación a futuro de las tarifas y precios en dólares u otras divisas de los servicios turísticos (Tipos de cambio futuros), lo cual requiere medidas como: establecer anticipadamente el tipo de cambio mediante un contrato establecido por las partes acordando sobre la compra o venta a futuro u otro instrumento factible es la creación de un fondo de estabilización del turismo que permita corregir en el corto plazo la revaluación del tipo de cambio.

Cuadro 1. Perfil de políticas económicas para el turismo

Variable	Instrumento	Descripción
Valor agregado	Proyectos integrados	Incentivos para la formación de clusters productivos integrados actividades turísticas con actividades productoras de insumos y servicios
	Desarrollo sostenible	Incentivos para la producción limpia, protección del medio ambiente, recursos culturales y beneficios a la economía local
Empleo	Contratación de mano de obra	Bonificación para la contratación de mano de obra en la construcción y operación de proyectos turísticos y para pequeñas empresas y microempresas
	Promoción de formas de turismo intensivas en mano de obra	Promoción del turismo organizado, de intereses especiales que tienen mayor valor agregado por unidad de gasto turístico
Divisas	Promoción de incentivos	Incentivos para promover segmentos de mercado con alto nivel de gasto turístico y segmentos de mercado que generen un número mayor de turistas
Inversiones	Leyes y normas de fomento	Incentivos para generar mayor inversión en proyectos turísticos
Impuestos	Descuentos de IVA	Descuento del impuesto a las ventas o valor agregado de bienes y servicios comprados por turistas internacionales.
Tipo de cambio	Seguro sobre variación en el tipo cambiario	Seguro de protección ante variaciones en el valor de la divisa

	Fondo de estabilización del turismo	de	Fondo acumulativo utilizable para acciones promocionales de corto plazo ante variaciones imprevistas y de última hora del tipo de cambio y por lo tanto del nivel de competitividad del país
Indicadores macroeconómicos	Indicadores de competitividad turística.	de	Indicadores para medir variaciones en niveles de competitividad y prevención de ciclos económicos.

Fuente: Daniel Meyer Krumholz. 2004. Políticas sectoriales de turismo en América Latina. UEC: 278- 279

### ***2.5 La política turística como una arena de acción autónoma***

Aunque la instauración de la política turística argentina dentro del paradigma de la política económica turística, se entiende en el marco general de los aspectos sociales, económicos y políticos del país que se explican como un proceso histórico nacional o regional, hace falta destacar que el surgimiento del turismo como fenómeno masivo en la segunda postguerra lo asoció a la aspiración generalizada de alcanzar mejores niveles de vida ya sea reparando las pérdidas ocasionadas por el conflicto o como en el caso de América Latina tratando de alcanzar a los países industrializados en las condiciones de bienestar, en donde el turismo como actividad de ocio y forma de uso del tiempo libre era visto como un derecho a alcanzar para los trabajadores y como generador de beneficios económicos para los territorios.

Por ello, si bien los enfoques de la política turística como capítulo de la política económica son los más aceptados hoy en día, no podemos dejar de señalar la necesidad de fortalecer el análisis de la política turística desde la perspectiva politológica. Coincidiendo con Velazco, la política turística es un ámbito de trabajo sustantivo. Creemos que si se parte de la idea de que la política turística es un capítulo de una

política económica mayor se dejan fuera algunas dimensiones que permitirán un perfil más autónomo de la misma

Aun considerando los aportes desde diferentes miradas disciplinares, la arena política concreta que tiene como objeto el turismo requiere una ampliación analítica de la acción pública en este campo, considerando como punto de partida una concepción integral y reticular del fenómeno. Se requiere además una definición de política pública operativa que contenga los elementos mínimos que caractericen este tipo de acción específica, superar la idea de la política turística *como el conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y ; relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado.* (Velazco 2011: 960) porque esta definición si bien es acertada, estaría dejando por fuera el conjunto de acciones necesarias para mejorar, potenciar o encauzar la posibilidad del turismo de actuar beneficiosamente a favor de las condiciones de vida de las personas, como democratizador del bienestar<sup>10</sup>. Así más allá de las acciones de las esferas económica, ambiental o cultural queda pendiente definir la política turística como esa serie de acciones específicas que además de lo señalado por Velazco aspire a desarrollar su capacidad de conseguir la inclusión social. Son muy escasos los estudios de política turística realizados desde las ciencias políticas o desde la sociología, por ello los temas que interesan a la perspectiva económica se centran en el análisis de estructuras institucionales diseñadas o en la descripción de acciones gubernamentales al respecto. (Velazco 2011: 955)

Hay que aclarar que a pesar de que muchos gobiernos afirman tener una política turística, esto no siempre es así. Se suele confundir con plataformas de gobiernos o

---

<sup>10</sup> Tal como lo definen Torre y Pastoriza

decisiones aisladas muchas veces acciones promocionales. Para que constituya una política turística, deben ser acciones articuladas por una idea sobre el turismo, sus metas y el rol asignado en la sociedad y en la economía, a lo que se debe sumar como elemento imprescindible una asignación presupuestaria concreta.

Es necesario por ello definir el conjunto de fines/ objetivos a alcanzar y los medios /instrumentos a utilizar. Los fines expresan los aspectos intangibles de la política, sus ideas paradigmáticas profesadas por los IE, en cambio los instrumentos son elementos concretos que relacionados con acciones a encarar.

Velazco (2005) señala que el concepto *instrumentos* le ha sido útil para ordenar una amalgama de acciones con fines muy diversos relativos a la política turística. Los define como categorías ideales que permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que responden a distinta naturaleza y objetivos. Así los ordena en instrumentos organizativos, planes generales, Programas, instrumentos normativos, financieros, acciones de comunicación.

Se requiere a continuación señalar los elementos que deben constituir una política turística., implicando a los líderes y actores del sector público, tanto en la formulación como en la implantación y la correspondiente asignación de recursos públicos porque la política turística debe considerar en el diseño de las acciones el conjunto de fenómenos y sus relaciones que confluyen en el hecho turístico superando la mera enunciación o planteos teóricos que suelen confundirse en las plataformas o agendas políticas pero no llegan a materializarse en programas de acciones concretas.

### 2.5.1 ¿Cómo se conforma la política turística?

A los efectos de ordenar la diversidad de actuaciones e iniciativas en materia de políticas turísticas se han catalogado como categorías ideales los denominados instrumentos. Velasco (2004, 2007, 2011) propone agruparlos en seis categorías diferenciadas respondiendo a la naturaleza, objetivos y carácter que los distingue entre ellos.

Así se pueden agrupar en instrumentos organizativos, programáticos, normativos o de ordenación del sector, financieros, de investigación y prospectiva e instrumentos de comunicación. Su caracterización es importante para encuadrar los elementos que analizaremos en la investigación.

#### Instrumentos organizativos

Comprenden la trama institucional que sostiene la política pública. Entre ellos pueden considerarse tres tipos de organizaciones al servicio de la política turística.

(a) Los organismos oficiales de turismo, es decir las estructuras político administrativas u organizaciones públicas con competencias en turismo en las jurisdicciones territoriales que se rigen por derecho público y bajo la órbita principalmente de figuras como ministerios, secretarías de Estado, subsecretarías o direcciones y tiene recursos afectados a su servicio y al cumplimiento de sus objetivos. En el caso de Argentina el organismo de mayor jerarquía ha sido la Secretaría de turismo hasta 2008 y es el Ministerio de turismo desde en 2011.

(b) Las estructuras ejecutivas que dependen en general de las anteriores organizaciones. Pueden ser organismos públicos autónomos, semi públicos o privados, que colaboran como como organizaciones dedicados a la promoción, a la calidad o al fomento de TICs para el sector entre otras funciones por ejemplo el Instituto Nacional de Promoción Turística INPROTUR Ente de derecho

público no estatal de conformación mixta creado a partir de la ley Ley Nacional de Turismo (25.997/05), presidido por el Secretario –hoy Ministro- de Turismo de la Nación e integrado con Vocales designados por dicha cartera, por el Consejo Federal de Turismo y por la Cámara Argentina de Turismo, que se desempeñarán ad honorem. Se crea para desarrollar y ejecutar los planes, programas y estrategias de promoción del turismo receptivo internacional y de los productos directamente relacionados con él, así como de la imagen turística del país en el exterior. (Ministerio de Turismo de la Nación. 2015)

(c) Las organizaciones de cooperación público – privada, que si bien no se encuentran tan desarrolladas se registran varios antecedentes. Son organizaciones formalmente independientes que, sin embargo, asumen responsabilidades semejantes a las que hasta ahora ha tenido los decisores públicos. Tienen diseños institucionales muy diferentes según el ámbito de actuación (FEMP, 2008 en Velazco 2011:961).

#### Instrumentos programáticos

Este tipo de instrumento se refiere a los planes y programas destinados a un espacio territorial específico. Constituyen el punto central de una política turística ya que en ellos se expresa el proyecto político de un gobierno dado.

Se puede afirmar junto al autor Agustín Gordillo que la Planificación es un ordenamiento eficaz del futuro. La distinguimos así de otras previsiones pronósticos y vaticinios. Solo hablamos de planificación cuando “a esa preocupación sobre el futuro se le agrega la concreta determinación de medios en función de los fines (1973: 10)

Según Leiva, la Planificación puede ser entendida como un proceso que busca intervenir deliberadamente en la realidad con el fin de modelarla u orientarla hacia una situación o estado de cosas que consideramos más deseable que la actual (una imagen objetivo). Con la planificación se desea cambiar un estado de cosas actual que no nos



satisface completamente por otra que percibimos como preferible para nuestros objetivos” (1997:32). En un plan se expresan los marcos conceptuales, las ideas, los valores y creencias o formas de seleccionar, organizar, interpretar y dotar de sentido a realidades complejas que comparten los principales agentes públicos y privados del ámbito de referencia (Rein y Schön, 1993:146en Velazco 2011: 962) Además refleja el tipo de compromiso entre el sector público, el sector privado y los ciudadanos, muchas veces se refiere en los planes a la importancia de un pacto entre los actores, donde además de los ya mencionados se requiere el compromiso intelectual tanto de los analistas, como de los destinatarios finales del mismo para lograr la implantación o implementación del mismo.

En materia de turismo el plan además del conjunto ordenado de acciones y programas contiene el referente básico y las ideas que liderarán la acción pública durante un periodo concreto. Conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento. (Velasco, 2004, 2011)

Muchas veces los gobiernos o las administraciones turísticas no realizan planes en el sentido que venimos mencionando, pero sí desarrollan programas o proyectos que puede considerarse una alternativa al planeamiento, en todo caso acorde a los estilos de gobierno. Según Caminotti y Bertranou, (2009) “junto con las actualizaciones de la noción de plan, en los últimos años ha ganado ascendencia un enfoque que Aguilar Villanueva (1992) denomina “gobernar por políticas”. Este enfoque asume que la realidad social es inherentemente compleja porque, en un contexto demográfico, los ciudadanos y ciudadanas reclaman bienes y servicios diversos y a menudo cambiantes, y esta diversidad tiene su fundamente en la pluralidad geográfica, socioeconómica, étnica, etaria y de género, entre otras. Por tanto, más allá de la existencia(o no) de planes, el Estado democrático “gobierna por políticas públicas”, las cuales incorporan programas y proyectos que buscan ser flexibles y orientarse a la resolución de

problemas concretos. La realidad democrática contemporánea multiplica las instancias de participación de la ciudadanía en estas intervenciones públicas.”: 206

#### Instrumentos normativos

Son las leyes y normas que se elaboran para el turismo y están ligados al rol del Estado como regulador de los aspectos sustantivos. Estos son las normas legales de aplicación obligatoria a diferencia de otros instrumentos de carácter voluntario ligados a la idea de fomento o promoción. Pueden definirse como cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa. (Velasco, 2004: 208 2011: 903)

Podrían entrar en esa categoría también ciertos estándares ambientales o de calidad siempre que sean de cumplimiento obligatorio.

Como marco general conviene citar la Ley Nacional de Turismo N.º 25.997. (Sancionada el 16 de diciembre de 2004, promulgada el 5 de enero de 2005 y publicada en el Boletín Oficial el 7 de enero de 2005). República Argentina, Ministerio de Turismo de la Nación (2005)

#### Instrumentos financieros

Son diferentes tipos de incentivos económicos que consisten en recursos directos que van al sector, ya sea a la iniciativa privada, o fondos asignados al cumplimiento de un plan o un programa ligados a los objetivos generales de la política turística. Estos pueden ser créditos, fondos reembolsables, subsidios u otras medidas de raíz económica. En la esfera pública podemos mencionar la inversión del Estado Nacional para la mejora de la conectividad y otros aspectos estructurales. En Argentina, para la ejecución de obras específicas y necesarias se ha implementado desde 2003 el Programa Nacional de Inversiones en Turismo (PNIT), creado mediante la Ley N.º 25.997/05 como instrumento para optimizar la inversión pública en el área. El objetivo principal del PNIT es lograr una planificación concertada de la inversión pública entre la Nación,

las provincias y los municipios, a fin de cooperar con el fortalecimiento de la oferta y el desarrollo sustentable de los espacios y productos turísticos argentinos, teniendo en consideración los espacios priorizados del Mapa de Oportunidades del PFETS. (Mintur 2015)

También del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se obtuvo en el año 2005 el crédito BID 1648, denominado Programa Mejora de la Competitividad en el Sector Turismo, El monto total del Programa asciende a 56 millones de dólares: 33 millones financiados por el BID y 23 millones aportados por el Estado nacional que constituyó el primer aporte específico para tal fin. Este préstamo es consistente con el objetivo estratégico del PFETS al apoyar el aprovechamiento ambientalmente adecuado de los atractivos naturales y culturales en dos espacios turísticos prioritarios, el Corredor de los Lagos y el Corredor Iguazú - Misiones. Posteriormente se obtuvo el crédito BID 2606, denominado Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos, cuyo monto total asciende a 105 millones de dólares: 80 millones financiados por el BID y 25 millones aportados por el Estado nacional. El mismo busca optimizar el aprovechamiento de áreas protegidas y destinos ubicados en diversos corredores estratégicos: Corredor de Los Lagos, Ruta 40 Patagonia Sur, Costa Patagónica (Corredor de la costa patagónica Sur), Puerta Ushuaia - Área Corazón de la Isla de Tierra del Fuego, Corredor Iguazú - Misiones y el Área Ischigualasto - Talampaya en el Corredor Rodeo - Valle Fértil.

Como inversiones públicas en los destinos turísticos se destaca entre otros, el Programa de Fortalecimiento y Estímulo a Destinos Turísticos Emergentes<sup>11</sup> (PROFODE), cuyo objetivo es procurar el desarrollo endógeno de los destinos turísticos con esas características.

---

<sup>11</sup> Se entiende como destinos emergentes a aquellos que cuentan con una oferta de atractivos que no está puesta en valor ni organizada a través de productos para tal fin, pero en los que los actores locales desean integrarse al mapa turístico nacional.

El monto total del Programa asciendió a 56 millones de dólares: 33 millones financiados por el BID y 23 millones aportados por el Estado nacional.

#### Instrumentos de investigación y prospectiva

Son los instrumentos que propenden a la consolidación del campo de conocimiento sobre el turismo y a la mejora e incremento de y la I+D+I. Apuntan a mejorar la formación y la información disponible. Como ejemplo puede mencionarse el Sistema de Información y Estadística Turística (SIET), a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Turístico del actual MINTUR. El SIET tiene como enfoque principal fortalecer los sistemas de información y estadística bajo el concepto que conectarse con el futuro implica adoptar nuevos enfoques para gestionar la información turística entendiéndola como valiosa si puede convertir en conocimiento que ayude a planificar y tomar decisiones. En ese sentido también es un ejemplo la Red Nacional de Educación (Red Educatur), una comunidad conformada por diversos actores institucionales comprometidos con la mejora de la formación en turismo: miembro de universidades, e institutos de formación turística tanto públicos como privados, ONGs y distintos tipos de organismos.

#### Instrumentos de comunicación

Son los distintos elementos que utiliza el gobierno para promocionar, concientizar y sensibilizar sobre la importancia del turismo, en general dirigido a las comunidades receptoras que se basa en promocionar los valores del turismo.

También pueden mencionarse las diferentes campañas de promoción institucional ya sea para el ámbito nacional como el internacional. En muchos casos la labor del Estado en materia de turismo se limita a campañas de promoción y marketing con muy pocas intervenciones en otros aspectos.

### Política turística y Estado nacional

A pesar de que el Estado nacional en casos como Argentina define una política específica para el turismo, que registra instrumentos de los más variados tipos, es necesario destacar que la misma está directamente relacionada con otras más generales como la política económica, la política de transporte, de infraestructura, de comunicaciones, sanitarias, laborales, ambientales. Velazco (2005) señala que los gobiernos asumen funciones de política turística de acuerdo a los estadios del propio desarrollo turístico en que se encuentre el país en esa materia. Así en una etapa de despegue corresponde la función de estímulo y la de provisión de obras públicas básicas y promoción o difusión, posteriormente puede actuar como agente de planificación, garante, coordinador, armonizador o catalizador del potencial turístico.

Siguiendo este planteo, a cada función equivalen distintos objetivos, por ejemplo al rol del Estado promotor y estímulo corresponden los objetivos económicos y políticos: aumentar los ingresos, mejorar el aporte a la balanza de pagos, crear puestos de trabajo, dinamizar la economía, en lo económico. En lo político, apoyar el turismo como instrumento para la paz, o como derecho universal de viajar libremente. (Velazco, 2005: 173)

A la función del estado planificador corresponde la elaboración de los instrumentos de planificación y otros instrumentos que ayuden a canalizar los flujos turísticos o cumplir las metas establecidas para el sector. Posteriormente al rol de garante le corresponde el control y aplicación de los marcos jurídicos vigentes o su revisión y creación.

En las etapas del Estado coordinador los objetivos tienen que ver con la mejora empresarial, el apoyo a la tecnificación o la diversificación y diferenciación de las ofertas, finalmente al Estado armonizador corresponde según este análisis el objetivo de

mejorar el producto turístico compatibilizando y resolviendo los conflictos de intereses entre la sostenibilidad y el desarrollo.

Los objetivos por etapas que plantea Velazco son coincidentes con la periodización realizada por Huescar, (1998) quien describe el cambio que asumió el rol del Estado en el turismo a partir datos de países integrantes de la OMT de Europa y América. Según Huescar la evolución del rol de Estado en Turismo puede establecerse en tres etapas sucesivas: la primera comprende los inicios del Turismo en las décadas de 1930/40 y finaliza a mitad de los sesenta; durante los siguientes veinte años la segunda; y desde entonces hasta 1998 la tercera, año en que finaliza su estudio.

Durante la etapa inicial, el Estado se dedicó a la función normativa como interventor y centralizador, con amplias facultades que se pueden reconocer en las normas, como regulación general, pero de forma indicativa. En la segunda etapa el Estado aparece como promotor, dado el avance en el desarrollo del Turismo, las empresas públicas y privadas le reclaman normativas e intervenciones que den cuenta de sus problemáticas. En la tercer etapa llamada del Estado coordinador, las medidas que prevalecieron tuvieron que ver con la liberalización económica, el trato fiscal igualitario y la simplificación burocrática.

Cuadro 2. Principales intervenciones del Estado en el turismo:

Etapa del estado Interventor (1930/1960 aprox.)	Etapa del estado Promotor (1960/1980 aprox.)	Etapa del estado Coordinador ( 1980 en adelante)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos de facilitación.</li> <li>- Normas referidas a la propia estructura orgánica de la administración turística,</li> <li>- Especial atención al</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aprobaron los principales instrumentos legales de la actividad.</li> <li>- Incremento de los actores privados ya sea en órganos consultivos de las</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las condiciones para el otorgamiento de licencias se establecen en relación con ciertas condiciones de responsabilidad (se exigen seguros o fianzas) antes que requisitos de solvencia</li> </ul>

<p>alojamiento y las agencias de viajes, en menor medida al transporte y a la actividad de los guías de turismo concebidos casi como empleados públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licencias</li> <li>- Régimen de precios autorizados.</li> <li>- Políticas de incentivos limitados al ámbito fiscal, las políticas de zonas turísticas y las zonas francas como regímenes diferenciados.</li> <li>- La violación de las reglas se consideran "agresión a facultades de naturaleza pública y en cierta forma conectadas al concepto de soberanía" por lo tanto las sanciones a los agentes privados muestran una rigurosidad que se refleja en penas privativas de la libertad y caducidad de licencia.</li> </ul>	<p>Administraciones Nacionales o en entes administradores de fondos especiales, que son un antecedente de la descentralización del turismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevalece en esta etapa un modelo de administración de tipo gestor, entes autónomos con disposición de fondos y</li> <li>- estructuras administrativas insuficientes para efectuar el control.</li> </ul>	<p>económica, personales o de viabilidad de los proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe liberalización de precios.</li> <li>- El sector privado adquiere aún más importancia en desmedro de la actuación pública.</li> <li>- Aparecen nuevos temas como la preocupación ambiental que se refleja en las medidas de protección del ambiente y en la seguridad del consumidor.</li> <li>- Aumentan los requisitos técnicos para la instalación de alojamiento y se trata de imponer una política restrictiva del uso del espacio.</li> <li>- Los organismos nacionales se preocupan fundamentalmente de la promoción.</li> </ul>
--	--	---

Fuente: HUÉSCAR Augusto 1998. La ordenación y la planificación Turística. Documento inédito de la I Maestría en gestión pública del Turismo. Universidad Internacional de Andalucía Sevilla

La relación entre turismo y desarrollo se expresa en los conceptos y enfoques de la política turística. En Latinoamérica fue coincidente la irrupción de un modelo de

Estado planificador. Por ejemplo en el caso de México<sup>12</sup> la política turística con la creación de la Secretaria de Turismo se enfocó básicamente a desarrollar los centros turísticos integralmente planeados, que son Cancún, Ixtapa y Guatanejo, Loreto, Bahías de Huatulco e Ixtapa y Guatanejo, donde por primera vez se ve la intervención del Estado; que antes no intervenía en el turismo.

Según Sergio Molina<sup>13</sup>, el Estado intervino, invirtió, se transformó en operador de servicios como líneas aéreas, restaurantes e inclusive de hoteles. Esa intervención le dio un cambio a la política turística en México ya que el Estado comenzó a relacionarse con el sector privado, llevó inversiones y les dio garantías. Esto ocurrió aproximadamente entre 1975 al 1987. Pero, a partir del '87 el Estado definió una política deliberada de orientación del turismo mexicano hacia el mercado externo, porque esto coincidió con una crisis económica; entonces se necesitaba captar recursos no solamente turistas, los ahorros y su capacidad de gasto; sino que necesitaba también captar divisas hacer frente a sus compromisos en el exterior.

A partir de entonces se introducen algunos conceptos nuevos en la política turística de México; como por ejemplo la preocupación ambiental que ya en el programa nacional de desarrollo del año 1990 se empieza a incorporar como sustentabilidad y posteriormente alrededor del año 1995 se encuadra dentro de la competitividad sin dejar de lado sustentabilidad, con muchas limitaciones en términos de los contenidos de la política, porque tal como lo expresó Molina, una sociedad que

---

<sup>12</sup> Que constituye una referencia para argentina y toda Iberoamérica, por las influencias cruzadas entre intelectuales, expertos y técnicos como fue el caso CICATUR.

<sup>13</sup> Entrevista 27 de Agosto de 2010. Santiago de Chile. Sergio Molina hizo sus estudios de Turismo en Chile, posteriormente realizó los cursos de CICATUR en México y se radicó en ese país donde desarrolló una nutrida labor en la función pública del turismo. También simultáneamente se desempeñó como académico universitario (docente y autor de libros de turismo) tanto en México como en América y España



no es democrática no puede hablar de sustentabilidad o donde se mantiene los privilegios para los más poderosos, porque estos sectores no van a cambiar sus políticas ni sus aspiraciones de rentabilidad por un tema de integración ambiental.

Desde 1995 la política predominante en México es la de competitividad, que genera resultados positivos y crea una nueva cultura entre los empresarios, los gobiernos estatales y múltiples actores; les da un nuevo lenguaje, una nueva forma de entender y de intervenir la realidad y bajo esa política se da un proceso de diferenciación de las instituciones públicas para crear, por ejemplo, un órgano especializado en promoción turística internacional.

Pero todo ese impulso se va debilitando poco a poco, por los problemas de seguridad de México; porque la competencia internacional se intensifica; y porque México no creó un modelo de desarrollo propio sino que importó un modelo de desarrollo, que se refleja en estos cinco destinos integralmente planificados. Entonces poco a poco en función de esos factores que podrían ser los principales, el turismo en México va perdiendo fuerza y ya lleva bastantes años de estancamiento, con un crecimiento marginal de la corriente de turismo internacional al país.

En cuanto a intervención del Estado y como éste percibe el rol del turismo en el proceso de desarrollo; se ve la influencia de Francia con el proyecto de Languedoc Roussillon que persigue lo mismo que los destinos turísticos mexicanos. De hecho la intervención del Estado en el sector turístico se ve reflejada en México y después vino la influencia de la competitividad de EEUU y también de los españoles a través de la asesoría técnica y de la consultoría que genera la circulación de muchos conceptos.

Bolívar Troncoso<sup>14</sup>, describe que el boom del turismo en República Dominicana se da a principios de los '80, cuando se construyen hoteles, el Estado asume políticas con leyes de incentivo. Aunque según él, se contaba ya desde mucho antes con el plan

---

<sup>14</sup> Académico de República Dominicana

de desarrollo turístico elaborado a finales de los años ´50 por la CEPAL que consistió en una Planificación del Desarrollo Turístico Nacional y luego la OEA en los años ´60 creó la unidad de Planificación Regional que tuvo mucha incidencia en la mayoría de nuestros países, sus planes de desarrollos turísticos se fundamentaron en ese plan de la OEA que fue un plan regional enmarcado dentro de la política desarrollista.

Esa fue la que mayor incidencia tuvo porque creó una escuela en México donde capacitó los primeros profesionales que continuaron con esas ideas. Durante los ´60, los ´70 y los ´80 fue predominantemente un modelo de planificación regional. El tema que prevaleció fue el de los planes de desarrollo turístico sectoriales.

*Entonces encuentras que los primeros planes que se hicieron en los ´70, en los ´80 todavía en los ´90 estaban enmarcados dentro de esa postura política, dentro de ese modelo, dentro de esa filosofía, dentro de ese paradigma como ellos decían. Bolívar Troncoso. Entrevista, 26 de Agosto de 2010. Santiago de Chile<sup>15</sup>*

Posteriormente se empieza a hablar de un nuevo paradigma. Según relata Troncoso, en el año 1989 la mayoría de los ministros fueron a la asamblea de Ministros de Turismo a Lanzarote, Canarias donde con la OMT a la cabeza se asume el modelo de sostenibilidad turística a partir del modelo que la Asamblea de Naciones Unidas aprueba en 1987.

Desde 1989 en República Dominicana se trabaja en el plan de ordenamiento territorial turístico Bi-sector, se comienza a incorporar el componente ambiental, se empieza a hablar de sostenibilidad y vincularla al turismo. En el año 1992 cuando se aprueba la Agenda 21, en la mayoría de los países por acuerdo de Estado se crean las

---

<sup>15</sup> 26 de Agosto de 2010. Santiago de Chile en el marco del 4º Congreso Internacional de Investigación Turística. Organizado por la Sociedad de investigadores en turismo de Chile.

oficinas de agenda 21 y Costa Rica fue la sede del consejo de seguimiento de la agenda. Entre 1998 y 2000 fue un proceso vivido en la mayoría de los países latinoamericanos.

Este proceso, registra según Sergio Molina, un componente ideológico que no tiene que ver con partidos sino que tiene que ver con la forma de enfrentar el desarrollo ya que según su opinión, muchos tomadores de decisiones creen que el desarrollo es el resultado de un incrementalismo:

*Si tu incrementas las acciones de mejoramiento de la calidad eso te va a traer un empujón y después que se da ese empujón atacas la sustentabilidad y una vez que ya piensas has resuelto muchos de esos temas y has creado una cultura en torno a ella; pueden pasar a otro tema. Porque el Estado no tiene la capacidad, para enfrentar el proceso integral no la tiene y muchos de los actores de turismo, muchos tomadores de decisiones incluso en el sector público no entienden que el turismo necesita de un enfoque integral, multidisciplinario e intersectorial. Sergio Molina. Entrevista, Agosto, 2010*

La explicación de Molina aclara que esa concepción incrementalista que persigue generar resultados va a agotando los temas pero no va resolviendo la temática, no va resolviendo los retos. Se va respondiendo a los clientes a los cuales va dirigido el discurso. Cuando estos empiezan a mostrar fatiga se cambia. Considera también que hay temas clave para turismo que no se tocan más allá de reuniones interministeriales como el tema de la inseguridad ya que es difícil de manejar. Porque es necesario sincerarlo y difícilmente el Estado vaya a decir que hay problemas de seguridad que está obstruyendo el crecimiento del desarrollo del turismo.

Por otro lado destaca Molina que hay un agotamiento de los cuadros académicos en investigación; que no han producido lo que se necesita en términos de volumen por un lado y en términos de calidad de los resultados de investigación. Se tiende a generar escuelas de turismo como escuelas de hotelería. También señala que las universidades buscando legitimarse buscan potenciar las actividades de consultoría, agregando uno

que otro concepto pero eso no provocó un cambio generalizado. Por lo tanto el papel de la universidad se ha debilitado mucho, porque hay un enfoque muy fuerte en educar para el trabajo; para manejar restaurantes, para agencias de viajes, para trabajar en la hotelería; pero al costo de renunciar a una visión estratégica y a dejar de lado temas más abarcantes.

En síntesis aunque se trabaje en desarrollar instrumentos como indicadores, no hay un cambio de fondo, incluso hay indicadores que son muy importantes, pero, el meollo del asunto no es resuelto por los indicadores. Molina considera que es necesario reflexionar sobre cuestiones más profundas desde las universidades como las preguntas: ¿para qué tenemos turismo o qué tipo de turismo necesitamos? Pero considera que las universidades no tienen fuerza para hacerlo. Entonces, según su opinión, el político que tampoco lo hace recurre a que las universidades están desvinculadas del entorno; esa es una manera de debilitar todas estas acciones.

#### 2.5.2. El turismo en Argentina, evolución y cambios

Si bien hacia finales de los años sesenta se puso en marcha en Argentina el incentivo de las inversiones en infraestructuras turísticas y en la promoción de la imagen del país en el exterior con el fin de aumentar el número de llegadas internacionales, priorizando estas acciones en desmedro del turismo interno y más aún del turismo social, la evolución constante de los indicadores de arribos de turismo extranjero se aprecia sobre todo desde los años setenta.

A partir de 1970, con la sanción por parte del gobierno de facto de la Ley N° 17.752 que prevé exenciones impositivas con destino a promover la construcciones, equipamiento y explotación de hoteles nuevos para turismo internacional y la ley N°18.874, se promueve el turismo internacional en determinadas zonas del país. Para hacer posible los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad que estaba vigente.

Aunque la demanda turística provenía, tal como en la actualidad, principalmente del turismo interno, con un desplazamiento según datos de la Secretaría de Turismo de la Nación de unos 6 millones de personas al año, hacia los principales destinos nacionales como Mar del Plata, Córdoba, la región Noroeste y la Capital Federal; se iba produciendo simultáneamente el gradual crecimiento del turismo internacional, con cifras del orden de 593 mil llegadas en 1969; 694 mil en 1970; 594 mil en 1971 y alrededor de 680 mil en 1972. Año éste en el que los ingresos alcanzaron la cifra de 96 millones de dólares.

Si bien en el Plan dispuesto para el período 1974-77 se trazaban estrategias y objetivos tanto para el turismo interno como para el internacional, tras el golpe militar, en 1976, se promueve el turismo internacional receptivo –cuyo momento culmine fue el Campeonato Mundial de Fútbol de 1978 como parte de la política de mejorar la imagen de Argentina en el exterior y atraer viajeros de negocios o visitantes con alta capacidad de gasto diario, y el turismo internacional emisor, sustentado en una moneda fuerte que alentaba los viajes y las inversiones en el exterior.

El interés por el turismo internacional se acrecentaría con los gobiernos democráticos siguientes, tanto Raúl Alfonsín como la década del gobierno de Carlos Menem cuando se incentivó aún más ese interés –aunque ni en su gobierno ni en el anterior se implementaran políticas suficientemente claras al respecto- promoviéndose las inversiones extranjeras y la concentración de capitales sobre los recursos, las industrias y los servicios básicos del país. La Ley de Convertibilidad monetaria que equipararía el valor del peso argentino con el dólar estadounidense, promovió el crecimiento del turismo internacional emisor de las capas medias altas y altas, con destino a los países limítrofes, y también a EE.UU. y Europa, que produjo impacto negativo en la balanza de pagos.

Debido posiblemente entre otros motivos al crecimiento de la demanda de viajeros de alto poder adquisitivo y fuerte capacidad de gasto, procedentes de Europa y

de los EE.UU. se incrementaron las inversiones de las grandes cadenas internacionales de hotelería y servicios turísticos tales como, Hyatt, Caesar Park Sheraton, y otras

La Ley de Inversiones Extranjeras sancionada en 1993 y reglamentada ese mismo año, autorizó a los empresarios extranjeros a efectuar inversiones en el país en inmejorables condiciones. Según Getino:

*“ Las grandes empresas de hotelería, operadores y servicios, comenzaron a ser manejadas por capitales extranjeros, con una inversión comprometida para los años 1993 y 1994 del orden de los 824 millones de dólares, la que comprendía 206 establecimientos hoteleros inaugurados y cerca de 200 a inaugurarse o en construcción. 2(2009: 2)*

En 1970 se contabilizaban cerca de 700 mil llegadas internacionales que producían un ingreso de 96 millones de dólares, esas cifras se incrementaron en 1985 a 1,5 millón de arribos y a un ingreso de alrededor 1.047 millones de dólares. Cinco años después, en 1990, el número de llegadas ascendió a 1,9 millón y el gasto directo de las mismas superó ligeramente la cifra del 85, con 1.131 millones de dólares. Getino 2009: 2)

De acuerdo con datos de la Secretaría de Turismo, en el período comprendido entre 1983 y 1996, el grueso de las llegadas del extranjero provenían de países limítrofes que alcanzó el 76 por ciento y aproximadamente el 11 por ciento del total procedían de los países europeos, observándose una tendencia decreciente de parte de aquellos, al igual que de los Estados Unidos, mientras aumentó la participación de Europa, resto de América y resto del mundo.

**Cuadro N° 3. Distribución porcentual de turistas según país y región de origen por períodos seleccionados (1983-1996)**

Período	Países limítrofes (MERCOSUR)	Resto de América	EE.UU	Europa	Resto del mundo
Promedio 1983-1988	79,29	4,12	9,33	9,72	2,93
Promedio 1989-1996	73,78	5,56	5,02	11,33	4,31
Promedio 1983-1996	76,35	4,89	7,03	10,58	3,66

Fuente: Secretaría de Turismo de la Nación. 2000

En cuanto al origen de los visitantes, en la década de los años noventa, entre 1990 y 1999, de un total de 22,8 millones de llegadas registradas, 16,9 millones correspondieron a los países de América del Sur (74,1 por ciento) y 17,7 millones al total continental (77,6 por ciento). Procedentes de los países de Europa llegaron al país un total de 2,7 millones (11,7 por ciento).

En lo que respecta al volumen de arribos de los países del Mercosur, ellos totalizaron durante la década, 16,9 millones, lo que significa el 74,1 por ciento del total, y el 95,5 por ciento del total de las Américas. Ellos correspondieron a Chile, 4,6 millones; Uruguay, 4,0 millones; Paraguay, 3,8 millones, Brasil, 3,2 millones y Bolivia, 1.1 millones de arribos

En relación a los ingresos de divisas pasaron de 1.131 millones de dólares en 1990 a 2.812 millones en 1999, lo cual representa un incremento cercano al 140 por ciento en esa década.

Según datos de la Secretaría de turismo de la Nación, el total de los ingresos en divisas durante el período 1990-99, fue de 20,3 mil millones de dólares, de los cuales, 15,2 mil millones (74,8 por ciento), procedieron del conjunto de las Américas y 2,2 mil (10,8 por ciento). Dentro de esa cifra, la región de América del Norte, que incluye a Canadá, México y EE.UU., aportó 2,8 mil millones de dólares (13 por ciento). En esos años, los países limítrofes de la Argentina que conforman el Mercosur representaron 11,1 mil millones de dólares, o lo que es igual, el 54,7 por ciento del total de los ingresos recibidos por el país.

En síntesis, durante esa década, los países del Mercosur representaron para la actividad turística en la Argentina, más del 74 por ciento de las llegadas internacionales y casi el 55 por ciento de los ingresos totales de dicho turismo, considerando que el gasto por estadía y por persona de los países limítrofes, ocupó en 1999, según el INDEC, un promedio de 727 dólares, mientras que el turismo procedente de EE.UU., Europa y del resto del mundo, fue de 1.573 dólares.

Para evaluar los términos de la cuenta de la balanza de pagos, debe destacarse, sin embargo, la importancia que ha tenido en la Argentina el turismo emisor, cuyo gasto ha sido superior al procedente del turismo receptivo, con lo cual convirtió en deficitaria dicha cuenta a lo largo de las últimas décadas.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Turismo, el turismo interno representaba en 1994 la cifra de 18 millones de personas, es decir, el 50 por ciento de la población total. La salida de argentinos al exterior que fue de 1,4 millón en 1985, pasó a 2,2 millones en 1990, y a 5, millones en 1999, con un egreso de divisas de 675 millones de dólares en el primero de esos años 4.107 millones de dólares en el último. Ello



ocasionó durante los años noventa saldos crecientemente negativos para el país, en cifras que ascendieron de 374 millones de dólares en 1990, a 1.046 millones en 1995 y a 1.296 millones en 1996. Esos saldos negativos se han mantenido también entre el año 2000 y el 2001.

**Cuadro N° 4. Evolución del turismo en Argentina AÑOS 1990-1999: Turismo receptivo y emisor, Ingresos y egresos de divisas y balanza turística**

Año	Llegadas	Salidas	Saldo	Evolución comparativa con respecto a 1990	Ingresos Brutos	Egresos Brutos	Saldo	Evolución comparativa con respecto a 1990
	(miles)	(miles)			(mill. US\$)	(mill. US\$)		
1990	1.930	2.218	-288	100	\$ 1.131,0	\$ 1.505,0	-\$ 374,0	100
1991	1.708	3.245	-1.537	534	\$ 1.241,0	\$ 2.145,0	-\$ 904,0	242
1992	1.703	3.995	-2.292	796	\$ 1.413,0	\$ 2.613,0	-\$ 1.200,0	321
1993	1.918	4.301	-2.383	827	\$ 1.625,0	\$ 3.117,0	-\$ 1.492,0	399
1994	2.089	4.561	-2.472	858	\$ 1.862,0	\$ 3.306,0	-\$ 1.444,0	386
1995	2.288	4.232	-1.944	675	\$ 2.144,0	\$ 3.190,0	-\$ 1.046,0	280
1996	2.613	4.530	-1.917	666	\$ 2.542,0	\$ 3.497,0	-\$ 955,0	255
1997	2.764	4.990	-2.226	773	\$ 2.693,0	\$ 3.874,0	-\$ 1.181,0	316
1998	2.898	5.606	-2.708	940	\$ 2.888,0	\$ 3.993,0	-\$ 1.105,0	295
1999	2.898	5.691	-2.793	970	\$ 2.812,0	\$ 4.107,0	-\$ 1.295,0	346
Totales	22.880	43.369	-20.489		\$ 20.351,0	\$ 31.347,0	-\$ 10.996,0	

Fuente: Elaboración propia con datos de OMT.

Posteriormente, los datos oficiales indican que los argentinos gastaron en el exterior en el año 2000, entre viajes y transportes aéreos (aeropuertos de Ezeiza y Aeroparque) y fluviales y marítimos (Puerto de Buenos Aires), 5.565 millones de dólares, lo cual representó un aumento del 6,4 por ciento en la salida de divisas, en relación al año precedente. Estas cifras no incluyen a los que salieron del país por los aeropuertos de otras provincias. Tampoco toman en cuenta los viajes terrestres de turistas a los países limítrofes.

Según datos del INDEC, en el 2000 viajaron al exterior 2.573.612 personas, un 5,4 por ciento más que en 1999. En cambio, disminuyó el número de llegadas, que se achicó en un porcentaje ligeramente inferior.

Getino (2009) plantea que incidieron en el aumento del turismo emisor diversos factores, entre ellos, la devaluación de la moneda brasileña, la sobrevaluación del peso argentino frente a la moneda europea, y el crecimiento de los viajes de negocios, tanto por la extranjerización de la economía como por el crecimiento de vínculos comerciales con los países del Mercosur. El déficit del año 2000 en la balanza de pagos, ascendió en consecuencia, a 2.335 millones de dólares.

En cuanto a la situación de las empresas de alojamiento, que son entre las empresas turísticas que pueden ayudarnos a ver fácilmente el desempeño del sector, de acuerdo con cifras proporcionadas por el INDEC y la Secretaría de Turismo para el año 1999, la cantidad de establecimientos hoteleros, apart-hoteles y otras formas de alojamiento existentes en el país, era de 7.562 –con un estimado de 423.538 plazas, de los cuales, sólo 33 eran de 5 estrellas, 182 de 4 estrellas, y unos 2.400 de entre 3 y 1 estrellas-. Los restantes, cerca de 5.000 correspondían a otras formas de alojamiento, que incluye residenciales, hosterías, hospedajes, moteles, hostales, pensiones, refugios, posadas, estancias, cabañas, bungalows y hoteles sin categorizar. Estos se concentraban principalmente en la Ciudad de Buenos Aires, en la provincia de Buenos Aires,

principalmente en sus ciudades balnearias y en la ciudad de La Plata, Córdoba, Neuquén, Chubut y Río Negro, Entre Ríos), Santiago del Estero, San Luis y Misiones.

Los destinos del turismo internacional argentino se concentran principalmente en los países limítrofes (Brasil, Uruguay y Chile) aunque una buena proporción de los mismos se orienta hacia los EE.UU. y Europa. Durante la década del 90, España y los restantes países europeos se beneficiaron con el arribo de 5,3 millones de turistas argentinos, lo que representó el 12,2 por ciento del total de las salidas turísticas internacionales.

El personal total ocupado en los establecimientos hoteleros de entre 3 y 5 estrellas solamente, sumaba en 1994 la cifra de 14.400, de acuerdo con la “Encuesta Nacional sobre Recursos Humanos en Turismo”, realizada ese año. El personal total ocupado entonces por el sector se estimaba en 450 mil personas.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Turismo, el turismo interno representaba en 1994 la cifra de 18 millones de personas, es decir, el 50 por ciento de la población total. (El número de llegadas internacionales registradas para ese año fue de unos 2 millones de personas).

En comparación con los períodos anteriores, es propicio a los efectos de hacer el seguimiento, utilizar la evolución histórica de algunos indicadores básicos en las series que ofrece el Ministerio de Turismo de la Nación. Nos referimos al Turismo Internacional a las Inversiones en Alojamiento y al Empleo en las ramas características del turismo (Total de aglomerados EPH) y también se puede realizar el seguimiento del empleo en el turismo de Argentina desde el 2003 en adelante. De esas series hemos tomado los datos hasta 2008.

Cuadro N° 5. Indicadores del Turismo. Años 2003-2008- Turismo Internacional. N° de turistas y divisas

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Diferencias 08/03
Llegadas de Turistas no residentes	2.995.272	3.456.527	3.822.666	4.172.534	4.561.742	4.700.494	36%
Ingresos Económicos (millones de dólares)	1.942,30	2.162,70	2.640,90	3.249,50	4.218,10	4.530,10	57%
Salidas de Argentinos al exterior	3.087.664	3.903.515	3.894.096	3.891.765	4.166.690	4.613.607	33%
Egresos Económicos (millones de dólares)	2.434,80	2.527,20	2.706,40	3.004,50	3.826,10	4.457,00	43%
Balance de Turistas	-92.392	-446.988	-71.430	280.769	395.053	86.887	-
Balance de Divisas (millones de dólares)	-492,5	364,5	65,5	245,1	392	73,1	-

Fuente: elaboración propia, basado en datos del Ministerio de Turismo, SSDT, Dirección de Estudios de Mercado y Estadística

En cuanto a la evolución de las inversiones en turismo entre 2003 y 2008 se aprecia un incremento del 90 %, lo cual muestra la importancia relativa del mismo en el espectro de actividades económicas

Cuadro N° 6. Inversiones en Alojamiento 03/08

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Diferencia 08/03
Inversiones en Alojamiento (en millones de pesos)	110	325	457	663	667	1.178	90%

Fuente: elaboración propia basado en datos del Ministerio de Turismo, SSDT, Dirección de Inversiones Turísticas

Este incremento también puede relacionarse con el incremento del empleo turístico como puede apreciarse en el siguiente apartado.

De acuerdo a los datos disponibles, tomando las precauciones que impone su definición<sup>16</sup>, podemos apreciar aunque someramente la evolución del empleo desde principios de la década del noventa en adelante. El personal total ocupado en los establecimientos hoteleros de entre 3 y 5 estrellas, sumaba en 1994 la cifra de 14.400 empleos, de acuerdo con la “Encuesta Nacional sobre Recursos Humanos en Turismo”, realizada ese año. El personal total ocupado entonces por el sector se estimaba en 450 mil personas.

<sup>16</sup> Debido a la dificultad teórica y práctica para definir el empleo en el sector, las estimaciones se realizan desde la oferta estudiando el empleo en las ramas características del turismo que propuso la OMT en 1994. Si bien es la opción técnica más aceptada, no se descarta que puede haber sobreestimación o subestimación del empleo en el turismo por no considerar el empleo generado en ramas no características o sobrevalorar el empleo generado en las ramas características que también producen para no turistas. Se consideran empleos de las ramas características del turismo: Servicios de alojamiento. Servicios de provisión de alimentos y bebidas. Servicios de transporte de pasajeros. Servicios de agencias de viajes, tour operadores y guías de turismo Servicios culturales Servicios recreativos y otros servicios de esparcimiento Servicios turísticos diversos Fuente: Ministerio de turismo de la Nación. El empleo en el sector turismo 2009. Basado en International Recommendations on Tourism Statistics 2008(IRT, UNSD-UNTWO 2008)

Para la Federación Empresaria Hotelera y Gastronómica (FEHGRA), alrededor de 60 mil empresas argentinas estaban vinculadas en el año 2001 al turismo, de las cuales un 55 por ciento correspondería a hotelería y gastronomía. A ellas se sumaban, según datos de esa Federación, unas 4 mil agencias de viajes. Del total, un 88 por ciento eran pequeñas y medianas empresas. El personal total ocupado en los establecimientos hoteleros de entre 3 y 5 estrellas solamente, sumaba en 1994 la cifra de 14.400, de acuerdo con la “Encuesta Nacional sobre Recursos Humanos en Turismo”, realizada ese año. El personal total ocupado entonces por el sector se estimaba en 450 mil personas.

Algunos aspectos sociodemográficos de los trabajadores de las ramas características del turismo pueden obtenerse en la actualidad del SIET: Sistema de información y estadísticas de turismo del Ministerio de Turismo de la Nación. Este ofrece entre otros datos la información desagregada del personal ocupado por rama de actividad. Se puede apreciar el incremento entre los años 2004 y 2008 de un 12% ya que el total de empleados era 882,120 en 2004 y 1.005,505 en 2008. Lo que representa una diferencia del 55% en relación a los 450,000 de la década del noventa.

Cuadro N° 7. Empleo en las ramas características del turismo (Total de aglomerados EPH) 2004 2008

	2004	2005	2006	2007	2008	Diferencia 08/04
Total de empleados en Turismo	882.125	908.260	956.546	1.018.076	1.005.505	12 %

Fuente: elaboración propia basado en datos del Ministerio de Turismo, SSDT, Dirección de Estudios de Mercado y Estadística

## **Capítulo 3: el campo del turismo como política pública especializada. Proceso de institucionalización y consolidación.**

### **3.1. Hacia una periodización interpelante del turismo**

Se entiende al turismo como una parte del espacio social relativamente autónomo, con capacidades de establecer sus propias reglas. Constituido en un proceso de diferenciación social a partir del cual posee un objeto, desafíos, e intereses específicos tal como otros espacios: el campo literario, científico, político, universitario, jurídico, o religioso. La política turística refleja los intereses y aspiraciones de los agentes del campo. Puede ser vista como el resultado de una lucha de intereses y reflejar un momento del campo turístico con las posiciones de los miembros. Es decir como el resultado del proceso histórico por el cual a la vez que se produce la diferenciación de los modos de conocimiento, produce un punto de vista sobre el objeto propio construido y una estructura de fuerzas entre los agentes o las instituciones involucradas en la lucha por el poder.

El trabajo postula que la política turística ha tenido desde 1960 una impronta crecientemente mercado- céntrica, en el sentido que lo expresa Cavarozzi, (2000) y se ha caracterizado por un progresivo desplazamiento de foco, de ser entendido como un derecho social, el turismo pasó a ser concebido como pasaporte para el desarrollo (principalmente como dinamizador económico y sus efectos asociados) en ese giro corrió de la escena a los sectores populares como protagonistas principales o sujetos directos de la política. Esta característica dominante durante las décadas anteriores (40 y 50) cuando se privilegiaba el turismo de las clases trabajadoras y se organizaba desde un sistema comercial mediado por el Estado y múltiples mecanismos para el turismo social fue dando lugar al posicionamiento de actores empresarios y las poblaciones, en su carácter de anfitriones, en el centro de la escena.



Los sujetos del turismo, a la vez que cambian en cuanto al protagonismo de la acción (quienes hacen turismo) también son desplazados como objetos de interés o de estudio. Así la persona interesa más en cuanto consumidor y productor que como usuario o protagonista social de la recreación y el tiempo libre. Solamente cuando los efectos negativos o contradictorios del modelo de desarrollo turístico comienzan a ser difíciles de ocultar y en sintonía con un alerta global, las poblaciones anfitrionas ingresan al círculo de interés ya sea como objeto de estudio para la academia como área de interés para los técnicos y la política.

En ese devenir, el proceso de constitución del campo estuvo vinculado a la institucionalización de los saberes científicos y técnicos en el ámbito académico universitario y terciario, pero sobre todo al protagonismo de instituciones de diversa índole como organismos nacionales e internacionales de administración pública, crédito, cooperación, asesoramiento o varias de estas funciones entrelazadas en lo que se refiere a la producción de instrumentos de política turística nacional regional y más recientemente también local o comunitaria.

Tal como lo plantea Shils, (1993), estos procesos de constitución de campos especializados expresan la necesidad de racionalización que caracteriza a la expansión del Estado y el desarrollo del capitalismo en las sociedades modernas y se manifiestan en una progresiva diferenciación y especialización de funciones, agentes y conocimientos o saberes. La política turística desde este punto de vista tiene por lo menos tres raíces de constitución vinculado a su institucionalización: el proceso de formación como campo burocrático estatal, la producción de saberes científico-académicos en el ámbito universitario u otras agencias y el desarrollo de una experticia propia en el ámbito técnico extrauniversitario con un variado tipo de instituciones y organizaciones. Entre estas esferas mediante una circulación cruzada ocurre el accionar de los agentes legitimados para la producción del saber especializado.

La centralización y monopolización de la violencia que caracteriza el surgimiento del Estado moderno fue correlativa a la expansión de sus funciones administrativas, apoyadas en las cuales supusieron el desarrollo de nuevas formas de regulación social basadas en el conocimiento experto. En buena medida, el gobierno estatal en las sociedades modernas se apoyó en el desarrollo de cuerpos administrativos especializados, en las profesiones liberales como agentes poseedores de un saber experto y en la tendencia a la normalización técnica de los procesos sociales (Ewald, 1993, Suasnabar y Palamidessi 2006)

En Argentina, desde 1880 y 1960 durante el difícil proceso de construcción del Estado nacional se advierte la centralidad del mismo en la constitución del campo mediante la implantación de instituciones estatales y de un orden legal para afrontar la expansión de las funciones de gobierno para lo cual se requería el desarrollo de nuevos tipos de conocimiento y de agentes especializados (Zimmerman, 1995 en Suasnabar 2006). Entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX se crearon una serie de instituciones orientadas al estudio y regulación de la población -como el Departamento Nacional del Trabajo, el Departamento Nacional de Higiene y otros.

La institucionalización de organismos especializados y la necesidad de conocimiento experto expresaba un requerimiento básico para la racionalización de los objetos de la administración en el proceso de *gubernamentalización* del Estado (Foucault, 1991 en Suásnabar y Palamidesi 2006).

En ese sentido vincularemos gran parte de la trayectoria histórica del campo de la política turística en Argentina al recorrido de su proceso de institucionalización, durante el cual se va produciendo la especialización de saberes, agentes e instituciones relativas al campo. Pero una vez constituido como tal, en los años que nos ocupan, la búsqueda de esos saberes ya no se concentró únicamente en las canteras del Estado o la academia sino que más frecuentemente en consultoras, ONGs u otras usinas de pensamiento muchas veces ligadas a organismos internacionales.

En un intento de interpretación sobre el desarrollo de la política turística en la Argentina, a continuación se expone el panorama de las condiciones políticas socioeconómicas e históricas que están en la base de la emergencia, configuración y expansión del turismo como campo especializado de política pública. En esta dirección, se presenta una periodización preliminar que toma en cuenta esas dimensiones.

### 3.1.1. Rasgos del turismo según características políticas, económicas y sociales de Argentina en perspectiva histórica.

Realizar una periodización significativa que permita entender las ideas de la política turística en su historicidad, ha resultado bastante complejo. Hemos considerado otras periodizaciones como la de la Secretaría de turismo de la Nación<sup>17</sup> y otras realizadas por expertos dedicados al estudio del tema rescatadas a través de la búsqueda bibliográfica, lo cual se ha considerado válido para entender el proceso de construcción del objeto desde los agentes legitimados para tal fin.

Como se mencionó anteriormente, los antecedentes más relevantes del Turismo como experiencia popular datan de la década del cuarenta cuando constituían un elemento de la política social de los gobiernos peronistas que a partir de la ruptura con el modelo de turismo de elite de la etapa agroexportadora genera la irrupción de las clases menos pudientes como sujetos del ocio.

---

<sup>17</sup> Sectur “100 años de turismo argentino” PROIA 2007. toma como fecha de partida del turismo en Argentina el año 1907, Se toma como acto fundacional la donación del perito Francisco Pascasio Moreno de 7.500 has de tierras que posteriormente se declararon Parque Nacional, también se asocia ese momento a otros actores como Ezequiel Ramos Mexía que fuera ministro de Agricultura y de Obras Públicas durante la primera década del siglo XX, ligado a la creación de infraestructura para el turismo y al Dr. Ezequiel Bustillo relacionado principalmente con la creación de la Dirección de Parques Nacionales a la que se asoció tempranamente una Dirección de Turismo. Las etapas contempladas en la publicación “100 años del turismo en Argentina” son: Prehistoria (1880-1907), Primera etapa (1907-1927) Segunda etapa (1928-1947) Tercera etapa (1948-1967) Cuarta etapa (1968-1987) Quinta etapa (1988- 2007) La 5ª etapa propuesta por la revisión de los 100 años del turismo argentino incluye además de los años noventa y los de la crisis institucional post De la Rúa, los primeros años de la gestión de Néstor Kirchner. Con lo cual abarca la promulgación de la ley nacional de turismo en 2005 y el Plan Federal de turismo Sustentable 2016, ambos durante la gestión de Carlos Meyer

En contraste con la clara cobertura de los sectores populares de ese período, desde los años sesenta, cuando el turismo se adhiere a la noción de desarrollo se postula como herramienta o palanca para el progreso y dinamización socioeconómica, pasa a ser equiparado con una exportación y se trasciende el enfoque de turismo interno. Por lo tanto la reescritura de la interpretación del fenómeno lleva la atención sobre el desplazamiento ocurrido y la aparición de otros protagonistas. Tanto los enfoques como las ramas de la academia y las instituciones que se fueron involucrando con la legitimación del turismo se perfilan de acuerdo a los intereses en juego

Capanegra y Puccio (2001) hacen un minucioso análisis de las condiciones contextuales internacionales y nacionales que rodearon y permitieron el surgimiento del Turismo como objeto de política pública en Argentina. Destacan la creación, desde la década del sesenta, de carreras oficiales universitarias y terciarias, tanto en instituciones públicas como privadas. Mencionan específicamente el año 1966, cuando el Turismo se consolida sin interrupciones y desde el campo dominante de la economía política de orientación neoliberal, como objeto de política y planificación pública a nivel Nacional. Para los autores mencionados dan inicio en esa fecha los procesos formales de planeamiento del turismo por un organismo oficial. En ese aspecto coinciden con Gemelli (1986) especialmente constituido para ello, durante el régimen de facto instaurado a partir de 1966 en Argentina.

Capanegra postula otro período significativo desde 1945 a 1975 coincidente con el modelo de acumulación de posguerra sostiene que es a partir de los sesenta cuando se institucionaliza como matriz de pensamiento único para desarrollar el turismo gracias al accionar de Organismos internacionales de ayuda y asistencia técnica, la expansión de los operadores turísticos en el marco del proceso de internacionalización de la economía y la preocupación academia-política por los problemas económicos y político-sociales de los llamados países del tercer mundo (2007: 2)

El mismo Capanegra considera que ese modelo universal de desarrollo turístico con una base epistémica - de origen neoclásico- se institucionaliza partir de la década del setenta con el desembarco de los expertos en marketing y a esto atribuye el motivo por el cual, bajo diferentes regímenes políticos se encuentran similares políticas turísticas y estilos de gestión (2007: 12)

Por otra parte Wallingre, realiza una periodización basada principalmente en la evolución de ciertos aspectos estructurales del turismo en Argentina como los medios de transportes, la hotelería, la Política turística y las características de la demanda. Se basa para ello en las etapas propuestas por Molina, 2002 que plantea la división estructural de la historia del turismo en: pre- Turismo (Hasta 1810) industrial temprano (1810-1945) y maduro (1946-1980), y Postturismo , desde los umbrales del Siglo XXI (1980-2000) (2007:13-14) Son abundantes las referencias de esta obra lo cual permite situar cronológicamente los distintos hechos acaecidos, aunque no se aboca a profundizar en el contexto socioeconómico y político como factor condicionante de los hechos y procesos.

Schluter (2003) realiza una periodización basada en la evolución de las modalidades turísticas en Argentina desde el auge del precursor Turismo de playa en Mar del Plata hasta la irrupción del Turismo sostenible representado por el ecoturismo y el turismo en el espacio rural en sus diversas formas.

Desde otra esfera, por considerar la estrecha relación entre el campo económico y el turismo consideramos la evolución de la historia económica de América Latina A L en relación con el turismo. Porque además nos permite explicar la lógica de la política turística enfocada como política económica turística.

La evolución del Turismo en A. L y el Caribe que aporta Meyer Krumholz, permite situar su evolución como actividad económica y objeto de la política pública en

un contexto explicativo más completo. Así desde 1960 distingue tres etapas en relación con la evolución de la economía y el turismo.

- Entre 1960 y 1980 ubica el turismo de masas con una apertura al mercado turístico internacional, desarrollo de centros turísticos y la aparición de empresas mayoristas y minoristas de intermediación y distribución de servicios y paquetes turísticos;
- Entre 1980 y 1990 describe una etapa donde hay marcado interés por la producción y marketing de los productos turísticos
- Describe una tercera etapa desde 1990 cuando comienza según el autor el turismo de mercados globalizados que implica nuevas modalidades en relación con nuevos gustos de la demanda principalmente en relación a la incorporación de tecnologías de información y comunicación y la relación con el ambiente. (Meyer Krumholz, 2004: 44)

Acotados por circunstancias particulares de la historia de la política turística en Argentina, considerando principalmente las características de etapas mencionadas por Meyer Krumholz, las características socioeconómicas de la historia argentina y la participación de los intelectuales y expertos se proponen los siguientes períodos de la política turística en Argentina entre los años 1880 – 2008, lo que nos permitirá encuadrar adecuadamente el período que nos interesa:

- El turismo del Modelo Agroexportador 1880 – 1930
- Democratización del turismo en la etapa de Industrialización por sustitución de importaciones (ISI) 1930 – 1955
- Segunda etapa de Industrialización por sustitución de importaciones y cambio de modelo turístico 1955/ 1976
- Desindustrialización y valorización financiera; un viraje hacia el mercado. Gobierno de facto 1976- 1983

- Restauración democrática con regresión 1983 -2001. Argentina hacia el exterior
- Un nuevo desarrollismo tras la convertibilidad de 2001. El Modelo Nacional industrial y el reposicionamiento del turismo
- *Desde 2008 ¿Hacia un nuevo consenso?*

#### 3.1.1.1. El turismo del Modelo Agroexportador 1880 – 1930

En relación con el turismo, es conveniente recordar que ya en décadas muy tempranas existía un movimiento de turismo de elite relacionado con las clases dominantes que fueron desarrollando Mar del Plata en consonancia con los gustos de la época. Durante las primeras etapas del turismo argentino con la generación del ochenta como grupo dominante se vive una etapa modernizadora teniendo como horizonte sobre todo los países de Europa, en ese marco se produce el desarrollo de los medios de transporte y Mar del Plata se destaca como ciudad turística. De la caracterización de Arguete y Basualdo (2007) que justamente ponen el foco en una historia económica de Argentina, surge que durante el auge del denominado modelo agroexportador el país padecía una dependiente inserción económica en el mercado internacional, los productos exportables de la región pampeana sostenían la dominancia económica social y política de la oligarquía terrateniente asociada al Estado Nacional.

Por ser las explotaciones agrarias de carácter extensivo, la forma predominante de organización de la producción fue la estancia mixta. Se destaca el incremento de capital extranjero y cada vez mayor número de inmigrantes en el agro y empleos urbanos. Por lo tanto el sector privilegiado que accedió tempranamente al turismo fue la oligarquía terrateniente, que gozaba de una renta diferencial extraordinaria debido a la calidad de los suelos de la pampa húmeda y a la concentración de la tierra.

Por otra parte como en la esfera política entre 1880 y 1916 prevalecía un régimen oligárquico conservador y a pesar de la expansión del sistema democrático (Ley Sáenz Peña), pasarán muchas décadas para que comience a insinuarse la

ampliación de derechos de los sectores relegados. El sustento de este modelo fueron las ventajas comparativas naturales por lo cual Argentina exportaba materia prima e importaba manufacturas y capitales.

El capital extranjero participó vía empréstitos o inversiones de las actividades del Estado como la expansión de la red ferroviaria, la construcción de obras portuarias, sanitarias, y viviendas. También participaron de empresas de servicios públicos, bancos, compañías de seguros, compra de tierras y explotaciones agropecuarias.

Preparando los grandes cambios que se dieron posteriormente, los inmigrantes europeos<sup>18</sup> se percataron de las casi nulas oportunidades de acceder a las ansiadas tierras, por lo que se incorporaron como peones agrícolas, arrendatarios o aparceros. Posteriormente los flujos se re direccionaron hacia las ciudades donde incrementaron la clase obrera como trabajadores de los servicios y en la incipiente industria. Se incorporan a los movimientos sindicales y a los distintos reclamos sociales (anarquistas, socialistas, sindicalistas) como un caldo de cultivo para el surgimiento de la clase obrera que nos interesa destacar por su relación con el turismo y otros derechos sociales se generan diversos reclamos que son atacados desde la Ley de residencia (1902) la Ley de Defensa Social (1910) represión militar y policíaca, dejando tremendos episodios como los denominados la Semana trágica (1919) y la Patagonia Rebelde (1920- 1921)

A la par se forman la Asociación del trabajo y la Liga Patriótica Argentina contraria a los derechos sociales. En 1912 se produce el Grito de Alcorta primer manifestación por los derechos de los trabajadores rurales que denunciaban la situación de injusticia de los arrendatarios que fue la base de la Federación Agraria Argentina.

Desde el mismo modelo agroexportador surge un proceso de incipiente industrialización que generó una oligarquía diversificada orientada a las manufacturas

---

<sup>18</sup> Atraída por la posibilidad de conseguir tierras la inmigración fue masiva desde fines del siglo XIX.



derivadas de la transformación de los productos primarios, lo que se llamó las industrias naturales

Como dependencia administrativa estatal ha estado ligado desde sus orígenes a la de Parques Nacionales (PN). Durante buena parte de la década de 1930 el área de turismo formó parte de este organismo que a su vez se encontraba bajo la órbita del ministerio de agricultura. En 1934 se crea la Dirección de Parques Nacionales que se promocionaba bajo la consigna:

Hacer caminos es hacer grande a la Patria y Conocer la patria es un deber.  
Revista del Automóvil club Argentino. (Pastoriza, 2007:14)

Para ello se conectaron con Buenos Aires a través de rutas, ciudades como Mar del Plata y Córdoba ampliando la disponibilidad de accesos apoyados entonces en el ferrocarril. En esas circunstancias el turismo fue cambiando de rango, de ser una oficina en 1938 pasó a conformar un comité consultivo honorario en una Comisión Nacional de Turismo en 1941 y recién en 1942 se crea por primera vez la Dirección Nacional de Turismo.

En todo este período y aún más, hasta 1944, se destaca la actuación e influencia intelectual de la familia Bustillo ya que Ezequiel Bustillo, siendo integrante de la institución de PN requirió la colaboración de sus hermanos, de José María en lo político para llevar a delante junto a Simón Padrós en el Congreso Nacional el proyecto de creación de la Dirección general de PN, sancionado por ley 12.103 y convocó a su hermano Alejandro, para desarrollar un proyecto arquitectónico modernizador en los nuevos espacios abiertos al turismo a través de las áreas protegidas como Nahuel Huapi e Iguazú.

A partir del golpe de Estado de 1943 E. Bustillo se separó de PN cuando esta dirección pasó a depender del Ministerio de Obras Públicas. Por Decreto 12.380 se anexó a la Dirección Nacional de Parques Nacionales las actividades asignadas a la ex

Dirección Nacional de Turismo, conformándose así la Administración General de Parques Nacionales y Turismo.

### 3.1.1.2. Democratización del turismo en la etapa de Industrialización por sustitución de importaciones (ISI) 1930 - 1955

Durante la primer etapa de la ISI se marca como hito la instalación definitiva de la aviación aerocomercial requisito clave para la masificación del mismo de la mano de las grandes transformaciones políticas y sociales que trajo aparejado el peronismo como el surgimiento del turismo popular y obrero. SECTUR 2007: 50-80

Si bien entre el inicio y el final de esta etapa es difícil describir un tipo de fenómeno turístico con características homogéneas (muy por el contrario si analizamos la década del 30 en contraste con las del 40 o 50) el devenir de los acontecimientos permite reconstruir como, a la par de las conquistas sociales, se fueron dando los presupuestos básicos (renta y tiempo libre) para que fuera posible el surgimiento de una nueva actividad masiva.

Lo cierto es que la primera etapa de la ISI se caracterizó por la promoción de la industria liviana, actividades productoras de bienes de consumo interno que requerían mano de obra intensiva y bajo nivel de tecnología. Especialmente se desarrollaron la industria textil, el sector automotriz (ensamblado de partes importadas, caucho para neumáticos) la construcción de rutas, maquinarias y artefactos eléctricos. Arguete y Basualdo 2007: 15

El estallido de la Primer guerra Mundial (1939- 1945) retrajo los capitales lo cual impactó severamente en la economía argentina dependiente de ellos. Hubo medidas proteccionistas por parte de los países centrales.

Políticamente esta etapa se correspondió con el llamado Contubernio que estuvo formado por los Radicales antipersonalistas (contrarios a Irigoyen) La tradicional oligarquía terrateniente y socialistas independientes junto a las fuerzas armadas

derrocaron a Irigoyen El primer período de la época estuvo signado por los golpes de Estado, el fraude y la represión a las clases trabajadoras. Así fue llamada La década Infame.

Como describen Romero (2001) y Arguete y Basualdo (2007) durante este periodo se establecieron una serie de instituciones y mecanismos a través de los cuales el Estado intervino y reguló la actividad económica teniendo en cuenta las dificultades que se atravesaban, como por ejemplo creó comisiones asesoras y juntas reguladoras. El Pacto Roca- Raciman favoreció a los sectores ganaderos locales y la creación del Banco Central en 1935.

Otra característica importante surgida de la expansión industrial fue la conformación de una burguesía nacional, representada por pequeños y medianos empresarios y comerciantes urbanos. A la par se fue desarrollando una moderna clase obrera ligada al nuevo sector industrial. Ambos sectores conformaron la base social que permitió el surgimiento del peronismo.

Durante los dos primeros gobiernos de Perón entre los años 1946 y 1955, turismo continuó bajo la esfera administrativa del Ministerio de Obras Públicas hasta que este pasó a llamarse Ministerio de Transportes en 1949.

Desde 1950 comenzó a perfilarse la concepción diferenciada del proyecto peronista en relación al turismo, tal como caracterizan Torres y Pastoriza, (2002) la estrategia de inclusión como democratización del bienestar. El Turismo Social dirigido a la clase trabajadora es promovido y coordinado por la Fundación Eva Perón. En 1951 por Ley 15780 se dividió la Administración General de Parques Nacionales y Turismo en dos organismos: la Dirección de Parques Nacionales, bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura y la Dirección Nacional de Turismo, que ingresó en la órbita del Ministerio de Transporte. En ese marco aparece el turismo dentro de un programa de políticas públicas organizado conjuntamente con iniciativas generadas desde la sociedad

civil donde el tiempo libre y el ocio popular es jerarquizado a través de la intervención del Estado a favor de las clases trabajadoras por medio del turismo social.

Desde la sanción de la ley 13.992 de 1950, los fondos recaudados para el turismo social fueron administrados por la Fundación María Eva Duarte de Perón, asimismo esta se hizo cargo la administración de las Colonias de Vacaciones, de las cuales las más importantes fueron la de Chapadmalal, ubicada sobre el litoral atlántico al sur de Mar del Plata, y la de Embalse Río Tercero, próxima a la ciudad de Río Tercero inaugurada en 1952, durante la segunda presidencia de Juan D. Perón. Esto fue acompañado con numerosas obras que completaban el proyecto como nueve hoteles en Chapadmalal, obras menores como la guardia médica, la administración y bungalows que se terminaron en 1954.

Bajo las banderas doctrinales: Soberanía política, Independencia económica y Justicia social, durante los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1952 y 1952 -1955) la industrialización encarada fue entendida ya no como una manera de atenuar el impacto de la crisis internacional sino como una política de Estado apoyado en la redistribución progresiva de los ingresos como clave para sostener y encauzar el proceso de desarrollo económico y social. La asociación de la burguesía nacional con la moderna clase obrera y la expansión de la actividad industrial ocasionó aumento de empleos y salarios, lo cual realimentaba un círculo virtuoso en el proceso de acumulación.

El mercado interno generado fue atendido por la producción de bienes de consumo no durables, cuestión en la que se enfocó el Primer Plan Quinquenal entre 1947 y 1951 además de subsidios, transferencias intersectoriales desde el sector agropecuario, por ejemplo créditos a través del Banco de crédito industrial y el accionar del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio IAPI, que se ocupaba de comprar la producción agropecuaria local a precios establecidos por el Estado (solo después de atender el mercado interno a precios convenientes se exportaba el excedente) medidas

estas que apuntaron a mejorar la situación de los sectores medios y populares. La nacionalización de empresas extranjeras principalmente las de servicios públicos y el rescate de la deuda externa dieron más autonomía al desarrollo local.

Las políticas redistributivas se llevaron adelante a través de políticas de incremento de empleo, de ingresos ya sea directos (salario mínimo vital y móvil, sistema jubilatorio, aguinaldo, indemnizaciones por despidos y accidentes laborales indirecto) como indirectos (mejora de la calidad de vida de la clase trabajadora a través de la ampliación y fortalecimiento de la legislación laboral, gasto público en infraestructura, salud, educación, turismo social) Todo esto junto a la sindicalización de la clase trabajadora que bajo la coordinación de la CGT adquirió un peso muy grande.

Si en algo se puede diferenciar el tipo de turismo implementado en los diferentes períodos es en cuanto a los protagonistas o sujetos del mismo. Los roles de actores y espectadores se distinguen particularmente en ellas y esto tiene directa relación con el tipo de sociedad y Estado que prevalece. A la vez esto se manifiesta en las ideas rectoras que expresan las políticas públicas de turismo. En el marco de las etapas de la historia social y económica de Argentina según el modelo productivo imperante, los cambios acontecidos en la participación de la clase trabajadora en el turismo son un termómetro de su inclusión en la sociedad del bienestar. Participación que ha mostrado un profundo cambio a lo largo de las décadas a medida que desde los años sesenta el peso ganado por la clase obrera argentina comenzó a diluirse debido al avance de sectores dominantes en el control social de la producción. En contraste con la clara cobertura de los sectores populares durante los años cuarenta y cincuenta, desde los años sesenta, cuando el turismo se adhiere a la noción de desarrollo se postula como herramienta o palanca para el progreso y dinamización socioeconómica, pasa a ser equiparado con una exportación y se trasciende el enfoque de turismo interno. Por lo tanto la reescritura de la interpretación del fenómeno lleva la atención sobre el desplazamiento ocurrido y la aparición de otros protagonistas. Tanto los enfoques como

las ramas de la academia y las instituciones que se fueron involucrando con la legitimación del turismo se perfilan de acuerdo a los intereses en juego y va cambiando de contemplarse como un derecho social a una sociedad de anfitriones

Félix y Pérez (2010) analizan a través de los quiebres y continuidades en las políticas públicas orientadas a mediar entre el capital y el trabajo la evolución de las políticas salariales y sociales desde las primeras décadas del siglo xx. Esto permite ubicar las luchas obreras por mejorar sus condiciones salariales y laborales en el marco de los cambios económicos y la atención recibida por las políticas públicas

En los años 40 comenzó a consolidarse la transformación política de la clase obrera argentina que pasa a ser dirigida por gremios según rama en relación con el peso creciente de la industria en vez de sindicatos de oficios dirigidos principalmente por anarquistas y comunistas, como correlato del aumento en los niveles de empleo, la creciente concentración de los trabajadores sindicalizados en talleres y fábricas empiezan a acumular un gran poder social que se expresó en el movimiento peronista que interpretando el significativo vacío de la clase obrera ubicó al trabajador como protagonista relevante de la vida política y económica argentina.

Torre y Pastoriza (2002) consideran que fue esto lo que provocó el círculo virtuoso del turismo popular, donde la creciente clase trabajadora era incluida en las prácticas recreacionales y de viajes con lo cual a la vez movilizaba con el consumo el sistema económico. Con la premisa de ampliar derechos el turismo se inscribe en los presupuestos de la democratización del Bienestar.

El Estado que excluía a los trabajadores en los años treinta, dio lugar a un Estado incluyente que se ocupó de incorporarlos a los beneficios del capitalismo industrial de la periferia. Así las vacaciones pagas, el aguinaldo, la indemnización por despido y otras conquistas permitieron grandes avances en sus reivindicaciones. Un factor que lo

demuestra es el salario real que entre 1945 y 1955 creció un 3,4 anual. (Feliz y Pérez. 2010: 85)

En el marco del desarrollismo como clima de ideas se suceden pujas revolucionarias por el poder: Revolución del 43, Revolución Libertadora del 55, proscripción del Peronismo. Como actor relevante por su incidencia en el desarrollo del Turismo como política pública se destaca la figura de Eva Duarte como impulsora de la ampliación de derechos a partir del instituto nacional de remuneraciones con el salario vital mínimo y el salario básico, la obligatoriedad del sueldo anual complementario del que recaudaba el 3% con destino a financiar el turismo social.

Lo que ocasionó el fin de la rentabilidad extremadamente elevada de la que gozaron tanto la burguesía nacional como los sectores de la oligarquía diversificada y el capital extranjero fue una crisis del sector externo, poniendo fin a la etapa.

#### 3.1.1.3. Segunda etapa de Industrialización por sustitución de importaciones y cambio de modelo turístico 1955/ 1976

Fueron años particularmente inestables políticamente. Al ser derrocado Perón y excluido de la actividad política por ser proscripto, toda la vida democrática se vio deslegitimada. Existía una profunda militarización de la vida social, lo que generaba conflicto protagonizado por sectores radicalizados del sindicalismo, el movimiento estudiantil, intelectuales y profesionales.

A partir del golpe de estado de 1955 mientras se desestructuraba todo el proyecto político económico peronista tras el golpe de Estado, se apuntó a borrar toda huella de la política turística enfocada en lo social. Se quemaron sábanas, frazadas, alfombras, cortinas, etc. si llevaban el sello “Fundación Eva Perón” y en 1956 se sancionó el decreto 17.800 por el que las colonias de vacaciones fueron transferidas a la Dirección General Inmobiliaria (las Unidades Turísticas Chapadmalal, Embalse Río Tercero y de Alta Montaña). El turismo social en adelante tuvo una atención cíclica,

diferenciándose claramente las dictaduras militares y momentos de mejores perspectivas en los gobiernos democráticos de 1958-1962, 1963-1966 y 1973-1976.

Durante este período fue que el turismo comenzó a enfocarse como actividad económica ya que entre mediados de los años cincuenta hasta 1963 el desarrollismo encarado por el gobierno de Frondizi (1958 -1962) avanzó hacia un modelo que buscaba la expansión de las industrias de base, como las ligadas a la producción del acero, la petroquímica, los transportes la generación de energía y la metalmecánica. Se veían a estas como las que permitirían sustituir importaciones, ahorrar divisas y evitar los estrangulamientos en el sector externo. El turismo fue incluido en esa matriz como actividad exportadora y generadora de divisas. El gobierno buscó apoyarse en capitales extranjeros con lo cual se promovió la radicación de filiales de empresas transnacionales, pasando a liderar el proceso económico en lugar de las pequeñas y medianas empresas que prevalecían en la etapa anterior, por lo cual estas tuvieron un crecimiento más lento. Los productos elaborados aunque eran para el mercado interno, ya no estaban dirigidos a los sectores populares como bienes de consumo masivo sino para un mercado de los sectores de ingresos medios y medio - altos.

En esta etapa se produjo un profundo proceso de concentración económica y extranjerización del sector industrial. La forma de funcionamiento económico fue conocida como “stop and go” ya que combinaba fases recesivas y expansivas. El aumento de la productividad industrial, de los empleos, los salarios y por ello, aumento en el consumo generaban tensiones en la balanza de pagos por el aumento de las importaciones de insumos y maquinarias que producían una fase recesiva en donde por la falta de divisas se producía la caída del producto, rebrotes inflacionarios. Los perjudicados eran los sectores populares, los asalariados y las pequeñas y medianas empresas. Al contrario la oligarquía terrateniente la oligarquía diversificada y las empresas transnacionales se veían beneficiadas por una redistribución regresiva de los ingresos a su favor.



En 1958 durante la presidencia de Arturo Frondizi se sancionó la ley 14.574, llamada Ley Nacional de Turismo. Entre otras cosas esta ley establecía que la Dirección Nacional de Turismo sería un ente autárquico y así continuó hasta 1967 con capacidad para realizar sus fines, tanto por gestión directa como por delegación en otras reparticiones. El Ministerio de Transportes pasó a ser Ministerio de Obras y Servicios Públicos y Turismo siguió dependiendo de este Ministerio.

En el artículo 2º establecía que “ ejercerá todas las funciones inherentes al fomento y la organización del turismo interior o del exterior hacia el país y promoverá el turismo educacional y social, dando las bases técnicas y científicas necesarias para que la acción del estado asegure la valorización, estímulo y aprovechamiento de los elementos e interese turísticos , poniéndolos al servicio de la salud física y mental del pueblo y de la economía del país” Ley Nacional de Turismo 14.574

Esta ley reflejaba el intento de dar un tratamiento integral al turismo en el marco de un nuevo proyecto en este caso del desarrollismo. Si bien el programa económico de Frondizi y Frigerio estaba destinado a trascender por el impulso de las ideas de integración y desarrollo, los escasos cuatro años de gobierno no llegaron a plasmar grandes cambios en la política turística. Entre las modificaciones que introdujo la ley fue crear en el seno de la DNT la Sección Turismo Social.

Según Amadassi el fenómeno del turismo entra en la agenda del Estado desde los años sesenta:

“en la versión que yo conozco, porque el peronismo tiene su experiencia y todo esto; todo esto es el gobierno militar a partir de 1966 un nombre [...] que inventa una secretaría copiando la española de difusión y turismo...era el modelo español. Era el secretario de prensa y difusión. Segunda mitad de los ´60 y desde esa punta digamos que podemos hacer en Argentina como los españoles, se van generando todas estas

ideas que estamos recorriendo. Ellos son los que meten en la agenda estatal al turismo; lo otro es como la prehistoria. Usted puede agarrar el segundo plan quinquenal y mirar lo que hace pero eso es prehistoria para mí tiene que ver con la segunda mitad de los...de los '60 todo este desarrollo importante". Entrevista 2012

La plataforma de gobierno de Frondizi contuvo cambios muy profundos en la manera de encarar las actividades económicas, entre ellas el turismo, cambios que fueron a contrapelo de experiencia del ocio popular peronista principalmente por el tratamiento de las inversiones y capitales extranjeras.

Las medidas económicas incluían: "a) incrementar la tasa de acumulación de capital interno; b) fomentar el ingreso de capital y tecnología extranjeros; c) sustituir importaciones; d) diversificar exportaciones; e) ejecutar una política fiscal y monetaria subordinada al fin económico del desarrollo; y f) orientar las inversiones hacia los rubros más productivos" (Frigerio, Rogelio. 1983: 74-75)

Simultáneamente que el concepto de desarrollo se va distanciando de la idea de progreso, los intelectuales y equipos técnicos que asesoraron el gobierno encabezados por Frigerio utilizaron al revista Qué como órgano de difusión de sus ideas. Esta constituyó un verdadero laboratorio ideológico al decir de Altamirano (1998) que atravesó fugazmente el país y terminó abruptamente con un golpe militar.

Mientras tanto se creó el Ministerio de Bienestar Social y se transfirió el área de turismo social a este organismo, dentro del Servicio Nacional de Deportes, Recreación y Turismo Social, lo cual no repercutió favorablemente en el enfoque integrado de la actividad turística. Al contrario, el desmantelamiento vía descentralización a las provincias del equipamiento de turismo social desarticuló definitivamente la posibilidad de repetir las experiencias organizadas por el Estado Nacional. Tal como se expresa en el libro cien años de turismo de Sector:

“La idea del entonces Secretario de Difusión y Turismo, radicado en Presidencia, era transferirlos a la actividad privada, lo que afortunadamente no se llegó a producir. Para este funcionario, las unidades turísticas eran altamente deficitarias y de difícil adecuación a un eficiente servicio de hotelería. Por ello decidió disolver lo relacionado con Turismo Social “y transferir los bienes a jurisdicciones provinciales, municipales o a la actividad privada, consecuente con su criterio de ejecución centralizada”.

Entre 1964 y 1976 a diferencia del fenómeno “stop and go”, se dio una constante expansión económica motivada por el crecimiento del PBI. La política encarada por el gobierno de Arturo Humberto Illia entre 1963 y 1966 impulsó el ordenamiento del sector público, la disminución de la deuda pública y la industrialización. Entre las principales medidas pueden mencionarse en materia política eliminó la proscripción al Peronismo, promulgó la ley del salario mínimo vital y móvil, la ley de medicamentos, anuló los contratos con las empresas petroleras que se habían firmado en la gestión de Frondizi, Se creó la Sindicatura de Empresas del Estado, para un control más eficaz de las empresas públicas. Durante estos años (1960 – 1966) Parques Nacionales dependía de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería y todavía de ésta el área Turismo.

Durante el gobierno de Onganía 1966 -1970 y la llamada Revolución argentina se aplicaron medidas tendientes a consolidar las actividades industriales de la segunda etapa de la ISI. Se favoreció a las fracciones más concentradas de la burguesía: las empresas transnacionales de capital extranjero y la oligarquía diversificada. Esto a través de subsidios estatales directos, una política cambiaria y arancelaria a favor del sector industrial y en contra del sector agropecuario. Se buscaba neutralizar el poder de la burguesía terrateniente potenciando el proyecto de la gran burguesía industrial nacional y extranjera. La ola de conflictividad social que se generó desde la proscripción del peronismo fue aumentando y dando lugar a intensas protestas sociales:

estallidos espontáneos, movilizaciones de masas desde la militancia política partidaria o sindical hasta el accionar guerrillero como por ejemplo el Cordobazo en 1969.

En 1966 ocurrió un hecho importante en el camino por transformar el enfoque del turismo, se desdobló la Secretaría de Difusión y Turismo que tuvo dependencia directa de la Presidencia de la Nación, creándose Prensa y Difusión y la Secretaría de Turismo por primera vez, asumiendo como director en 1967 Horacio Burbridge quien sería integrante del primer equipo de intelectuales y técnicos de reconocida trayectoria en el país y América Latina.

Entre 1966 y 1973 durante los gobiernos de Onganía, Levington y Lanusse, se realizaron grandes esfuerzos en la conformación de cuerpos técnicos especializados destinados a diseñar la política turística y los instrumentos de planificación de acuerdo a los lineamientos indicados por consultoras internacionales contratadas a tal efecto. Se producía entonces el desembarco de estos equipos técnicos en los distintos niveles de gobierno para instalar un enfoque claramente sectorial que con los años fue profundizándose.

A partir del gobierno constitucional que accedió al poder en 1973 vemos nuevamente un viraje que si bien fue corto, muestra la persistencia en el enfoque social del turismo de los gobiernos peronistas. Se crea a tal efecto en el Ministerio de Bienestar Social una Secretaría de Estado de Deportes y Turismo con tres subsecretarías: Deportes, Turismo y Turismo Social. Otra muestra del énfasis en la naturaleza social del turismo son los planes de turismo juvenil que se desarrollaban integrando actividades culturales con las deportivas y recreativas.

Mientras tanto Parques Nacionales pasa a depender de la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y Secretaría de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Economía, acercándose a una postura más ligada a lo que

se venía acentuando, es decir el enfoque ambiental y conservacionista hacia los recursos naturales

El tercer gobierno peronista tras 18 años de proscripción abarcó el período 1973 – 1977 y aunque no se completó intentó avanzar en la profundización del proceso de industrialización de Frondizi y Onganía aunque sustentado en otra base social, lo que podría llamarse industrialista – distribucionista.

Despojando del poder adquirido al capital trasnacional, a la oligarquía terrateniente y a la oligarquía diversificada, el nuevo proyecto se proponía impulsar a los sectores más poderosos de la Burguesía Nacional y nuevamente a la clase trabajadora y sindical. Pero esto se dio en un contexto de división interna del movimiento peronista con un enfrentamiento entre los sectores de derecha e izquierda.

Una vez muerto el líder esto alcanzó una intensidad extrema. Con la asunción de Estela Martínez de Perón, la estrategia redistributiva se ve afectada ya que la política general se orienta hacia el neoliberalismo con la conducción de Celestino Rodrigo, célebre por el proceso inflacionario que llevó su nombre. El descontrol económico y político, la caída de los ingresos populares y la represión (tanto del Estado como de para militares) profundizó la crisis y el conflicto social y preparó el camino a la intervención militar.

Como resumen de la etapa de ISI y a pesar de sus altibajos, puede señalarse que entre 1964 y 1974 se produjo una fuerte expansión de las exportaciones agropecuarias e industriales que superaron los recursos externos consumidos por las importaciones, destacándose mucho más las de origen industrial que las de insumos agropecuarios. El proceso de reorganización Nacional vino a derrumbar las bases económico social de la estrategia de las cuatro décadas pasadas y fue un proyecto refundacional en el sentido que lo plantean Lousteau Heguy y otros en el libro “La revolución argentina. Análisis y prospectiva”.

Muchos de los antecedentes organizativos e institucionales del turismo algunos que incluso se mantienen en la actualidad, fueron resultado de gestiones tecnocráticas de los gobiernos de facto; durante el gobierno de Onganía se forma el Primer grupo de planes y proyecto que vendría a ser el origen del saber especializado en Turismo y durante el Proceso de reorganización Nacional se instalan las Reuniones nacionales de turismo que se formalizan como los espacios de debate académico y técnico para la formulación y estandarización de métodos y consensos, se consigue instalar una sede de CICATUR en Buenos Aires, la incorporación del país a la OMT. También se inscribió al turismo como una de las actividades financiadas por el BID y otros organismos multilaterales de crédito y se destaca la difusión del estilo de planificación de CICATUR en los proyectos turísticos financiados por dicho banco

#### 3.1.1.4. Desindustrialización y valorización financiera; un viraje hacia el mercado. Gobierno de facto 1976- 1983

Lo más característico de este período fue el viraje profundo de la estructura económica argentina por el abandono del modelo de industrialización que intentó sostenerse por cuatro décadas. El mismo fue desmantelado y se instauró uno de valorización financiera acorde al contexto general académico y político de Estados Unidos de raigambre neo liberal y regímenes autoritarios orquestados fuera de la región. El éxito de esa causa se apoyó en una feroz persecución hacia los sectores políticos, sociales y sindicales más organizados. La clase trabajadora fue diezmada no solo por la destrucción de puestos de trabajo por el cierre de empresas y fábricas sino por su aniquilación real a través de un dispositivo de terrorismo por parte del estado.

Las medidas económicas liberales aplicadas: devaluación del tipo de cambio, una política regresiva de ingresos y la apertura comercial fueron invocadas para mejorar la situación macroeconómica con la excusa de recomponer el nivel de divisas que equilibrarían las cuentas externas y reducir la inflación. También se registró una notable transferencia de recursos desde el sector laboral (asalariados) hacia otros sectores como

la Oligarquía terrateniente, la diversificada y el capital trasnacional así como del sector urbano al rural por el sesgo importador y anti industrialista.

Recurrimos a Basualdo (2001) para explicar la articulación entre el sistema político y la valorización financiera como etapa de modelo de acumulación vigente en Argentina, desde principios de los años 70. El autor distingue tres grandes etapas: a) la dictadura militar, que significa la instauración de un nuevo patrón de acumulación mediante el aniquilamiento de los intelectuales populares; b) el primer período constitucional. Y c) los dos períodos de gobierno peronista y el primero de la Alianza, durante los cuales se profundiza y consolida el predominio de la valorización financiera. En esta última etapa la cooptación de fuerzas políticas enteras por el régimen de dominación instaure un nuevo formato del sistema político.

Basualdo describe la transformación de Argentina, una sociedad que era considerada la más integrada de América latina en un dualismo social extremo. El núcleo de su aporte se centra en el llamado el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001) utilizando el concepto utilizado por Gramsci para la realidad italiana.

El autor incursiona en la interpretación del desafío que el fin de la dictadura impone a los sectores dominantes: obtener el control político para consolidar el nuevo patrón de acumulación en un período democrático constitucional que incorpore a algunas de las restantes fracciones sociales para sustentar el carácter excluyente del proceso económico.

Basualdo (2001) explica que ante la ausencia de un partido orgánico, son los propios sectores dominantes, más aún, la fracción del capital concentrado interno, los que asumen la tarea de cooptar al partido político que accede al gobierno una vez terminada la dictadura militar, así como también a miembros del partido opositor y a organizaciones de la sociedad civil.

La explicación del autor de la creciente concentración del ingreso, característica de la etapa del desarrollo y consolidación de la valorización financiera durante los últimos años; los negocios comunes entre los sectores dominantes y el sistema político a costa de los intereses públicos, y la creciente ilegitimidad del sistema político en su conjunto pareciera echar por tierra las aspiraciones de los movimientos sociales de provocar la ruptura con el modelo neoliberal sino al contrario la consolidación a largo plazo de un proceso de re estructuración del mismo.

Los cambios redistributivos en contra de los sectores populares serían clave para las reformas que se avecinaban en los años siguientes y para entender el giro radical que termina de consolidarse en cuanto a las ideas que sustentan la política turística. En los gobiernos militares que se iniciaron en 1976 la actividad turística tuvo por un lado función de generar una imagen positiva del país lo que se buscó entre otras maneras a través de la puesta en escena que implicó la organización del mundial de fútbol de 1978. En materia de turismo social se produjo la disminución jerárquica y la inclusión de la Dirección General de Turismo Social en la Subsecretaría de Deportes del Ministerio de bienestar social. Sin embargo, estos años fueron de gran avance en materia técnica por la consolidación de un grupo intelectual que no solo actuaba en Argentina formando parte de los cargos políticos, académicos y empresariales sino también conformó el grupo CICATUR y estuvo dedicado a la capacitación, asesoría y planificación en la región.

#### 3.1.1.5. Restauración democrática con regresión 1983 -2001.Argentina como producto turístico para el exterior

Tras el debilitamiento y profunda crisis del régimen militar argentino se produjo la restauración democrática que consagró al radicalismo liderado por Raúl Alfonsín para el período 1983 - 1989. Tras una histórica derrota del justicialismo le tocó enfrentar pesadas deudas, en derechos humanos, deuda externa e interna. Revertir las



consecuencias de la política económica de la dictadura sobre el modelo de acumulación del ISI implicaba redefinir el patrón de crecimiento y el esquema distributivo que lo acompañaría. No menor dificultad implicaba la aparición de los acreedores externos (representados por los organismos multilaterales de crédito y los propios gobiernos de los países desarrollados) como actores que empezaron a influir en la política local tras la crisis de la deuda externa de principios de los 80 cuando varios países incurrieron en moratoria de pagos.

Tanto los intereses de esos actores supervisados y controlados por el FMI como el capital concentrado local que se había consolidado durante la dictadura presionaron al gobierno para subordinar las políticas estatales a su lógica de acumulación tratando de garantizar los pagos de capital y servicios de la deuda o buscaban continuar con los mecanismos de transferencia a su favor o continuar con la concentración del poder actuando desde diferentes estrategias grupos económicos nacionales y extranjeros, usinas de pensamiento, organismos internacionales de crédito.

Por otra parte al no lograr constituir un frente político poderoso para contrarrestar la estrategia opositora de los acreedores, los sectores sindicales, los empresarios y el justicialismo no tuvo mayor éxito con el primer plan económico que apuntaba al crecimiento y mayor equidad distributiva. Por ello se subordinó a los poderes internacionales y locales asociándose con el empresariado local y acatando los mandatos del FMI incluso más allá de las medidas de ajuste ya que se comenzó con una primera oleada de reformas estructurales. En 1985 cuando las fuerzas políticas y organizaciones sociales se expresaron en contra del intento golpista carapintada y a favor de las instituciones democráticas el gobierno radical no pudo capitalizar ese apoyo. El Plan Austral se presentó como un intento de cambio de estrategia que implicó una subordinación a los factores de poder y la consolidación de un modelo regresivo y excluyente.

Desde la recuperación de la democracia los cambios de dependencia institucional que ha tenido el turismo han sido muy marcados reflejando la difícil definición sobre la naturaleza del turismo y su aprehensión. Así en 1984 en el gobierno de Raúl Alfonsín se transfiere a la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, la ex Subsecretaría de Turismo de la Nación y sus dependencias.

Durante la democracia funcionando sin interrupciones desde el año 1983 en un contexto de creciente liberalismo el turismo adquirió incrementalmente un rango de exportación, prevaleciendo por lo tanto un enfoque desde la política económica turística, el turismo social no recuperó la trascendencia de las décadas pasadas.

A pesar de la sucesión democrática del gobierno radical al peronista los gobiernos de Carlos Menem (1989- 1995 y 1995-1999) y posteriormente por la Alianza con Fernando De la Rúa (1999- 2001) ambos gobiernos significaron el afianzamiento y profundización del modelo neoliberal que apoyado en el llamado consenso de Washington avanzó en las reformas estructurales buscando conformar a los acreedores externos y al poder concentrado local vía acuerdos y concesiones permanentes.

También ambos gobiernos negociaron y se subordinaron a la presión sindical y militar a partir de renunciamientos a derechos básicos de la ciudadanía que se consideraban vías de recuperación en la transición de la democracia, tales como el juicio y castigo a los genocidas y la recuperación de conquistas laborales anuladas por la dictadura.

Sin embargo la desregulación económica y todas las medidas tomadas en esa sintonía como las privatizaciones, la reforma del Estado, la devaluación, los acuerdos con el FMI y los bancos multilaterales de crédito, la convertibilidad, los acuerdos por la deuda externa no repercutieron en mejoras para la población en su conjunto sino que fueron altamente impactantes para la estructura social y económica del país. Significó el afianzamiento del poder político y económico del capital concentrado local y los

acreedores externos en contraposición al saqueo del Estado, los sectores populares y trabajadores en general. Aruguete y Basualdo describen los impactos estructurales en un patrón de acumulación caracterizado por:

*“la desindustrialización, la reestructuración regresiva del aparato manufacturero, la centralidad creciente del sector servicios y en especial, de la actividad especulativa financiera y el renovado proceso de endeudamiento externo y fuga de capitales”* (2007: 10)

Durante ambas gestiones por lo tanto la concepción de la política económica fue crecientemente ortodoxa al momento de intentar resolver el desequilibrio fiscal y externo, siendo la clase trabajadora y el Estado las variables de ajuste con medidas para lograr el déficit cero en el sector público ya sea reduciendo los salarios o eliminando empleos.

Los cambios en el contexto internacional en relación con la dificultad de conseguir financiamiento externo hicieron que los sectores locales y extranjeros aliados hasta 1998 aunaron esfuerzos con la caída de los precios internacionales y pugnaron en entre sí por una salida de la convertibilidad que favoreciera sus intereses. Devaluación o dolarización en las alternativas en disputa, ninguna por supuesto consideraba los intereses de la clase trabajadora que por otra parte ya estaba en camino de organizar la lucha reclamando la redistribución del ingreso. La crisis de credibilidad y manejos de los sectores de poder llevaron al estallido social que finalmente implicó el quiebre de la convertibilidad, la devaluación y un cierre de la tendencia neoliberal a ultranza de los gobiernos precedentes.

En 1990 con la presidencia de Carlos Menem, se crea la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación hasta 1999 período en el que Francisco Mayorga ocupa el cargo de secretario aunque también en su gobierno se registra anteriormente la creación

de un Ente Nacional de Turismo (ENTUR), de efímera existencia ya que fue disuelto a los 8 meses.

De la gestión menemista se destacan por lo numerosas y constantes, las campañas de promoción en el exterior, en contradicción con la situación poco competitiva de la moneda local para generar turismo receptivo internacional.

En 1999 siendo presidente Antonio De la Rúa. APN comienza a depender de la Secretaría de Turismo y Deporte de la Presidencia de la Nación. En Octubre de 2001 se crea el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte.

#### 3.1.1.6. Un nuevo desarrollismo tras la convertibilidad de 2001. El Modelo Nacional industrial y el reposicionamiento del turismo

Una vez superada la etapa de transición en manos de Eduardo Duhalde, la victoria electoral del Frente para la Victoria ubica a Néstor Kirchner en la presidencia de la nación con un planteo que ubica los conceptos como industria, nación, burguesía nacional que fueron denostados en las décadas anteriores en el centro de su plataforma de ideas discursivas junto a medidas que apuntan al abandono de las políticas regresivas para modificar significativamente la distribución del ingreso y favorecer especialmente a los trabajadores y a la pequeña y mediana empresa. A la vez el gobierno desarrolló una política de ingresos tendiente a recomponer los salarios de los trabajadores especialmente de los sectores populares.

Entre otras medidas de este período se destacan los aumentos salariales de suma fija, los incrementos en el salario mínimo vital y móvil, la recuperación de las convenciones colectivas de trabajo, la elevación de las remuneraciones en el sector público, ampliación de la cobertura previsional, movilidad jubilatoria, la asignación universal por hijo y diversos planes sociales (Familias, Argentina Trabaja, Seguro de Capacitación y Empleo, y otros).

En cuanto al desempeño comercial externo, el crecimiento industrial en la pos-convertibilidad se asoció a una expansión considerable de las exportaciones. La promoción de este régimen económico se sostuvo con la vigencia de un dólar competitivo que propició un sector industrial exportador y un proceso de sustitución de importaciones y revitalización del capital nacional. Pero el problema según Schorr (2005) es que se instrumentaron muy pocas políticas industriales activas y que el dólar alto se constituyó en el eje principal del fomento a la industria, en un escenario internacional favorable para países productores de commodities como la Argentina.

Estas exportaciones según Schorr, entre 2001 y 2010 se triplicaron aunque con un perfil que privilegió la explotación de ventajas comparativas y a la armadura automotriz; caracterizado además por un altísimo grado de concentración. Otro aspecto negativo marcado por el autor es que la sustitución de importaciones ante los sesgos de las muy escasas políticas industriales que se aplicaron, no lograron atenuar los procesos de desintegración del tejido manufacturero y de dependencia tecnológica. Lo que produjo un notable y contraproducente crecimiento de las importaciones de productos hasta en muchos casos sustitutivas de una producción nacional. Ello fue reduciendo el superávit comercial del sector hasta convertirlo en déficit a partir de 2007, (sin considerar 2009 en plena crisis mundial).

Aunque muchos legados críticos del neoliberalismo, como la dependencia tecnológica, el atraso de la industria de bienes de capital y una estructura industrial incompleta se han afianzado, este esquema ha permitido cierta viabilidad para una ruptura con las políticas desindustrializadoras de 1976-2001

Estas políticas adoptadas por los gobiernos Kirchneristas apuntan indudablemente a estos objetivos. Sin embargo Schorr (2005) advierte que la recuperación es parcial ya que el denominado modelo *nacional industrial* (vigente desde el abandono de la convertibilidad) no consiguió desprenderse totalmente del pesado legado. Basado en el análisis de lo ocurrido con la deuda externa, la política

hacia el campo y la industria, los efectos de la devaluación y otros aspectos el autor considera que no puede tenerse un optimismo exagerado en torno a los avances producidos.

En el marco de la crisis del paradigma neoliberal en el nivel internacional se reconoce la emergencia de nuevos postulados sobre los alcances de la intervención estatal especialmente manifiesta en muchos países latinoamericanos entre ellos Argentina. No obstante aún no es firme la existencia de un nuevo consenso sobre el patrón de crecimiento motorizado por los sectores productivos, tal como lo fueron el consenso keynesiano o el llamado consenso de Washington. Este consenso emergente apuesta a un nuevo desarrollismo que pugna por la activa presencia del Estado como garante de la inclusión y distribución de la riqueza, concede un rol protagónico a las actividades productivas, la industria en el caso argentino e incluso el incentivo a la producción fabril.

La redistribución del ingreso ciertamente produjo mayor demanda interna (consumo) pero repercutió en un aumento de las importaciones, lo que apareja presiones sobre la balanza comercial; restricción externa que, a su vez, puede terminar imponiendo límites a la propia política redistributiva pero sobre todo la restricción a la fuga de divisas afecta a propia producción y a la recuperada clase media ansiosa de dólares y otras monedas que se van por la cuenta viajes y turismo.

En la balanza y a favor, puede señalarse positivamente una decidida apuesta a la Ciencia y la tecnología que propone un horizonte a mediano y largo plazo en mejores condiciones para sostener y afianzar un modelo nacional de industrialización. Esto a partir del incremento en la inversión y a la promoción de distintos programas y líneas de fomento expresados en el Plan nacional de ciencia, tecnología e innovación lanzado en 2002 y las Bases para un plan estratégico de mediano plazo en ciencia, tecnología e innovación 2005-2015 ambos formulados desde el Ministerio de Educación, Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva.

Esos instrumentos sirvieron de antecedente para el lanzamiento del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2015 Hacia una argentina innovadora pero ya desde el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva creado en 2007 aquí se establecen los lineamientos de política científica, tecnológica y de innovación para el país en los próximos años. Con él se aspira a dar continuidad al crecimiento y consolidación de estas áreas consideradas puntales estratégicos del desarrollo nacional.

El citado plan es el instrumento central de la Política de Ciencia y Tecnología. En él se establecen las líneas estratégicas, prioridades y el diseño de programas. Es un instrumento indicativo y flexible con énfasis en las nuevas condiciones institucionales y en la focalización de políticas

Dentro del plan de innovación tecnológica impulsado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, se pueden destacar las líneas de financiamiento que otorgan a los sectores que se designan como prioritarios para el crecimiento y desarrollo del País. Por su parte, el plan Argentina Innova 2020, busca mejorar y federalizar el crecimiento de las siguientes áreas estratégicas: agroindustria, ambiente y desarrollo sustentable, salud, desarrollo social, industria y energía. Dada la ruptura institucional, en 2002 bajo la presidencia de Eduardo Duhalde Turismo vuelve a ser Secretaría dependiente de Presidencia de la Nación y el Secretario de Turismo fue Daniel Scioli.

Al asumir la Presidencia de la Nación, el Dr. Néstor Kirchner, la Secretaría de Turismo continúa dependiendo directamente de la Presidencia, junto con la Administración de Parques Nacionales y convirtiéndose el Área Deportes en una Secretaría aparte.

El 16 de diciembre de 2004 es sancionada la Ley Nacional de Turismo N° 25.997, en cuyo marco en 2005 se crea el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS), como proceso orientador y articulador que encamina los esfuerzos

de todos los actores del sector turístico nacional, a fin de llevar adelante un modelo concertado de desarrollo turístico sustentable para la República Argentina. También en este año se produjo la creación y puesta en marcha del Instituto Nacional de Promoción Turística, ente de derecho público no estatal, para la promoción y el desarrollo en el país del turismo internacional receptivo.

A partir del decreto 1635/2004 y la resolución 195/2005 se retoma el objetivo de fomentar el turismo social dirigido a los grupos vulnerables de la sociedad, ejecutando las acciones relativas a la prestación de servicios a través de los Programas Federales de Turismo Social mediante la operación de las Unidades Turísticas de su dependencia y ejerciendo el control de gestión y calidad de los servicios. De esta manera se recupera una parte de las prácticas de los gobiernos peronistas en relación con el turismo ya que se comienzan a realizar nuevamente los Campeonatos Deportivos Evita en la Unidad Turística Embalse luego de 31 años de ausencia, a través de un Convenio tripartito con la Secretaria de Deportes de la Nación y el Gobierno de Córdoba que llevo a la rehabilitación de los hoteles 2 y 3 y el polideportivo.

El rumbo adoptado da muestras de renovadas tecnologías de gestión, en 2007 la SECTUR desarrolla junto al IRAM y la Asociación Argentina de Agentes de Viajes (AAAVyT) el Plan Evolutivo para la certificación de Normas ISO9001 en Agencias de Viajes de Turismo Receptivo; y con la Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones y Congresos (AOCA) el Plan Evolutivo para la Certificación de Normas ISO9001 entre sus miembros.

Se gestionó en conjunto con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio del Reino de España, la transferencia tecnológica del Sistema de Calidad Turístico de España (SCTE) para ser implementado en destinos turísticos de Argentina

La noción de desarrollo sostenible atraviesa toda la gestión de gobierno incluyendo la política turística desde 2004 y va perfilando cada vez más instrumentos de



medición, planificación y gestión del turismo en el marco de dicho paradigma, por ejemplo la medición de indicadores de sostenibilidad turística.

Ambos conceptos Calidad y sostenibilidad parecen aglutinar los máximos ideales a alcanzar.

En los últimos años el turismo ha sido considerado dentro de los programas y lineamientos como un sector a tener en cuenta en el marco de sus objetivos que principalmente se orientan a impulsar la innovación productiva inclusiva y sustentable sobre la base de la expansión, el avance y el aprovechamiento pleno de las capacidades científico – tecnológicas nacionales incrementando así la competitividad de la economía, mejorando la calidad de vida de la población en un marco de desarrollo sustentable.

Dentro de estas áreas, el Turismo se encuadra en: ambiente, desarrollo sustentable y desarrollo social, considerando que nuclea a vastos sectores de la sociedad, busca la reproducción y producción de conocimiento y a su vez devolverlos a la sociedad de manera tal, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

Cuadro 8. Proceso de institucionalización administrativa del Turismo en Argentina. 1960 – 2008.

<b><u>Presidencias, Ministerios y Autoridades de turismo</u></b>
1960. <b>Presidente: Arturo Frondizi.</b> Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: Ernesto Malaccorto. Parques Nacionales: Lucas Tortorelli / Sastre. Área Turismo: Carlos P. Anesi.
1961. Ministro de O. y S. Públicos: Arturo Acevedo. Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: Cesar Urien. Parques Nacionales: Marcos Sastre. Área Turismo: José W. Agustí.
1962. <b>Presidente: José María Guido.</b> Ministro de O. y S. Públicos: Mazar / Petriz / Crivelli / Zubiri - Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: Urien / Martínez de Hoz. Parques Nacionales: Sastre / Oscar Arce. Área Turismo: Alfredo Sauter.
1963. <b>Presidente: Arturo Humberto Illia.</b> Ministro de O. y S. Públicos: Zubiri / Ferrando Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: Martínez de Hoz / Krugler. Parques Nacionales: Arce / Andrés Biaggini. Área Turismo: Director José Garayzabal Patiño
1965 Ministro: Andrés Biaggini / Alberto Mendoza Paz. Parques Nacionales: Andrés Biaggini. Área Turismo: Interventor Mauricio Fisher. Se intervino la conducción de la Dirección Nacional de Turismo (un interventor reemplaza al Directorio)
1966. <b>Presidentes: Illia / Juan Carlos Onganía.</b> Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: Lorenzo Raggio. Parques Nacionales: Andrés Biaggini / Alberto Mendoza Paz. Área Turismo: Interventor Gabriel T. de Villafañe. Se desdobra la Secretaría de Difusión y Turismo, creando Prensa y Difusión y la SECRETARIA DE TURISMO por primera vez.
<b>1967 Presidente: Juan Carlos Onganía.</b> Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: Rafael García Mata. Parques Nacionales: Alberto Mendoza Paz. Área Turismo: Director Horacio Burbridge. Se crea la Secretaría de Difusión y Turismo, dependiente de la Presidencia de la Nación. Secretario: Federico Frishnet
1968 Parques Nacionales: Alberto Mendoza Paz. Área Turismo: Director Horacio Burbridge. La

Dirección General de Parques Nacionales vuelve a ser Administración General
1969. Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: García Mata / Raggio Parques Nacionales: M. Constantino. Área Turismo: Juan J. Lauze / Julio C. Perlinger. Lauze dura 32 días como Director de Turismo.
<b>1970 Presidentes: Onganía / Roberto M. Levingston.</b> Ministro de O. y S. Públicos: Oscar Colombo Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: Raggio / Kugler. Parques Nacionales: M. Constantino. Área Turismo: Julio César Perlinger. La Administración General de Parques Nacionales pasa a ser Servicio Nacional de Parques Nacionales.
<b>1971 Presidentes: Levingston / Alejandro A. Lanusse.</b> Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: Di Rocco / Lanusse. Parques Nacionales: Raúl. H. Sosa. Área Turismo: Abelardo Mario de Campos, 1er Secretario de Turismo / Director Nacional Juan Carlos Strambini. Se crea la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación.
<b>1972 Presidente: Alejandro A. Lanusse.</b> Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: Kugler / Di Rocco. Parques Nacionales: Constantino / Raúl H. Sosa. Área Turismo: Director Nacional Juan Carlos Strambini
<b>1973 Presidentes: Cámpora / Lastiri / Perón.</b> Ministro de Bienestar Social: López Rega. Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: Lanusse / Giberti. Parques Nacionales: Sosa / García / Hogan. Área Turismo: Subsecretario de Turismo Carlos Rubén Fernández. Turismo pasa a depender del Ministerio de Bienestar Social
<b>1974 Presidentes: Perón / Martínez de Perón</b> Ministro de Bienestar Social: José López Rega. Ministro de Economía: A. Gómez Morales. Parques Nacionales: Carlos Hogan. Área Turismo: Carlos R. Fernández / Marcelo Ferreyra. Parques Nacionales pasa a depender de la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y Secretaría de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Economía
<b>1975. Presidente: Martínez de Perón.</b> Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería: Emery

<p>/ Reca. Parques Nacionales: Carlos Hogan. Subsecretario de Turismo: Marcelo Ferreyra.</p>
<p><b>1976. Presidente: Jorge R. Videla.</b> Ministro de Bienestar Social: Juan Bardi Ministro de Economía: Cafiero / Mondelli / Martínez de Hoz. Parques Nacionales: Felipe Lariviere. Subsecretario de Turismo: Antonio Torrejón.</p>
<p>1977. Ministro de Economía: José Alfredo Martínez de Hoz. Parques Nacionales: Felipe Lariviere. Subsecretario de Turismo: Antonio Torrejón.</p>
<p>1978 Presidente: Jorge R. Videla. Ministro: Parques Nacionales: Felipe Lariviere. Subsecretario de Turismo: Antonio Torrejón.</p>
<p>1979. Ministro de Bienestar Social: Jorge A. Fraga. Parques Nacionales: Felipe Lariviere. Subsecretario de Turismo: Jorge Sánchez Ruiz</p>
<p><b>1980. Presidentes: Videla / Roberto E. Viola.</b> Ministro de Acción Social: Carlos A. Lacoste. Parques Nacionales: Felipe Lariviere. Área Turismo: Jorge Sánchez Ruiz / Guillermo Lousteau Heguy. El Ministerio de Bienestar Social pasa a llamarse Ministerio de Acción Social y Turismo.</p>
<p><b>1981. Presidentes: Roberto E. Viola / Galtieri.</b> Ministro de Acción Social: Lacoste Ministro de Economía: Lorenzo Sigaut / Roberto Alemann Parques Nacionales: Carlos Thays. Subsecretaria de Turismo: Guillermo Lousteau Heguy</p>
<p><b>1982. Presidentes: Leopoldo F. Galtieri / Bignone.</b> Ministro de Acción Social: A. Navajas Artaza. Ministro de Economía: Dagnino Pastore / Jorge Whebe. Parques Nacionales: Francisco Erize Área Turismo: Guillermo Lousteau Heguy / Ubaldo E. Fourcade. La Administración de Parques Nacionales pasa a depender de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Economía.</p>
<p><b>1983. Presidentes: Bignone / Raúl Alfonsín.</b> Ministro de Acción Social: A. Navajas Artaza. Ministro de Economía: Jorge Whebe / Roque Carranza. Parques Nacionales: Francisco Erize / Morello. Subsecretario de Turismo: Ubaldo Enrique Fourcade</p>

<p><b>1984. Presidente: Raúl Alfonsín.</b> Secretario de Comercio: Daniel Campero. Ministro de Economía: Roque Carranza. Parques Nacionales: Jorge Morello. Interventor de la Dirección de Turismo: Marcos Dabbas. Se transfiere a la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, la ex Subsecretaria de Turismo de la Nación y sus dependencias.</p>
<p><b>1985. Presidente: Raúl Alfonsín.</b> Ministro: Parques Nacionales: Jorge Morello. Área Turismo: Interventor Marcos Dabbas y César Crenzel.</p>
<p>1986. Parques Nacionales: Jorge Morello. Secretario de Turismo: Francisco Manrique</p>
<p><b>1987 Presidente: Raúl Alfonsín.</b> Ministro: Parques Nacionales: Jorge Morello. Secretario de Turismo: Francisco Manrique</p>
<p>1988.: Parques Nacionales: Jorge Morello. Secretario de Turismo: Enrique Olivera</p>
<p><b>1989. Presidente: Carlos Menem.</b> Parques Nacionales: Jorge Morello / Jorge Ahumedes. Secretario de Turismo: Enrique Olivera/Omar Fassi Lavalle. Se crea el Ente Nacional de Turismo (ENATUR), disuelto 8 meses después.</p>
<p>1990. Parques Nacionales: Jorge Ahumedes. Secretario de Turismo: Francisco Mayorga. Luego se crea la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación hasta 1999.</p>
<p>1991.: Parques Nacionales: Jorge Ahumedes. Secretario de Turismo: Francisco Mayorga.</p>
<p>1992 Parques Nacionales: Ahumedes / Alberto Paddy. Secretario de Turismo: Francisco Mayorga.</p>
<p>1993. Parques Nacionales: Paddy / Felipe Lariviere. Secretario de Turismo: Francisco Mayorga. La Administración de Parques Nacionales pasa a depender de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Presidencia de la Nación</p>
<p>1994 – 1998 Parques Nacionales: Felipe Lariviere. Secretario de Turismo: Francisco Mayorga. La Administración de Parques Nacionales pasa a depender de la Secretaría de Recursos</p>

Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación.
<b>1999. Presidentes: Menem / De la Rúa.</b> Parques Nacionales: Felipe Lariviere. Secretario de Turismo: Francisco Mayorga / Hernán Lombardi. La Administración de Parques Nacionales pasa a depender de la Secretaría de Turismo y Deporte de la Presidencia de la Nación
<b>2000. Presidente: Fernando De la Rúa.</b> Parques Nacionales: Lariviere / Hernán Lombardi. Secretario de Turismo: Hernán Lombardi.
<b>2001. Presidentes: Fernando De la Rúa / Adolfo Rodríguez Saa.</b> Parques Nacionales: Hernán Lombardi / M. López Alfonsín. Secretario de Turismo: Hernán Lombardi.
Por Decreto Nº 1366, en Octubre de 2001 se crea el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte.
<b>2002. Presidente: Eduardo Duhalde.</b> Parques Nacionales: Alberto Rey. Secretario de Turismo: Daniel Scioli.
Turismo vuelve a ser Secretaría dependiente de Presidencia de la Nación
<b>2003 a 2007 Presidente: Néstor Kirchner.</b> Parques Nacionales: Alberto Rey / Espina. Secretario de Turismo: Germán Pérez / Enrique Meyer (agosto 2003)
La Administración de Parques Nacionales pasa a depender de la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación.
<b>2008. Presidente: Cristina Fernández de Kirchner.</b> Parques Nacionales: Héctor Espina. Secretario de Turismo: Enrique Meyer.

Fuente: elaboración propia basada en: Boletín cien años del turismo argentino.

<http://www.cienaniosdeturismo.gov.ar>. Diciembre 2010

#### Capítulo 4: Las agendas, las agencias y las ideas en el papel

En este capítulo se atiende la pregunta sobre ¿cómo se ha dado el debate intelectual especializado que sustenta la generación de políticas públicas en Argentina? Es decir, ¿cómo han llegado a conformarse las agendas de políticas? y ¿cuáles han sido las agencias más influyentes en la determinación de la misma? Considerando que los intelectuales y expertos más allá de ostentar sus trayectorias particulares desplegaron sus roles protagónicos en el marco de instituciones y amparados por sus redes, fue necesario volver la mirada hacia ellas en cuanto agencias, ya sean espacios académicos, centros de investigación, organismos internacionales, think tanks, o los organismos de la burocracia estatal donde desplegaron sus influencias generando la evolución y constitución del campo. También se enfoca la producción intelectual y técnica sobre política turística recorriendo desde las ideas fundadoras hasta el neo paradigma de la sostenibilidad y la búsqueda de instrumentos para la cuantificación y medición del turismo como sector relevante del bienestar. Las revistas especializadas y la bibliografía soporte de la PT.

La institucionalización del turismo como objeto de política pública y conocimiento especializado es relativamente reciente en Argentina. Se registran antecedentes de instituciones pioneras en la materia. Existen al respecto estudios enfocados en los antecedentes de políticas turísticas desarrollados por instituciones precursoras como Parques Nacionales, el Touring Club Argentino (TCA), el Automóvil Club Argentino (ACA), el Consejo Federal de Inversiones (CFI) (Gemelli 1984, Capanegra 2007, Pastoriza 2007, Plignia 2007, 2014)

En relación con el conocimiento disciplinar turístico existen investigaciones que intentan dar cuenta de las formas y estado de la generación del conocimiento aplicado al campo del turismo en Argentina. (Castellucchi 2001, Schluter 2002 y Niding 2007/08)

La mayoría de estos estudios se refieren al estado de la investigación, principalmente a partir de los aportes de la universidad. Pero coincidiendo con Tribe:

“La producción de conocimiento y la legitimación de ideas en turismo se genera no solo en el ámbito académico o universitario, sino al contrario, principalmente en contextos de aplicación como por ejemplo, en las consultoras, los institutos de investigación extra universitarios, los bancos, los organismos de cooperación internacional, las agencias gubernamentales, los grupos de interés y redes de pensamiento que tiene su propia estructura de funcionamiento, validación y objetivos”. (1997:3)

Estas plataformas de generación, circulación y reproducción de ideas no fueron abordadas, por lo que el esfuerzo de sistematizar un análisis al respecto puede ser de utilidad. En ese afán se pone el foco en los organismos de crédito internacional, los organismos públicos, las consultoras, las agencias de cooperación internacional, que sirven para hacer el seguimiento de la diletante institucionalización del campo en el marco del cual las agencias de la política turística actuaron en perspectiva ya sea dentro de la burocracia estatal o la dinámica privada.

#### **4.1. Las agendas**

La definición de la agenda de política turística parte como toda agenda, del reconocimiento de los problemas considerados de relevancia pública, en este caso para el turismo. El proceso por el cual un problema llega a constituirse como tal es complejo y no siempre todos los problemas llegan a formar parte de la agenda y mucho menos ser atendidos en la política turística. Existen a la vez distintas modalidades de explicación de la constitución de una agenda y de cómo los problemas relevados en ella llegan a constituirse en políticas públicas. Según Parsons, 2007, el análisis de las políticas públicas requiere explicaciones interdisciplinarias y de una contextualización desde diferentes marcos de análisis y métodos que permitan capturar la complejidad económica, política y cultural que inciden en el desarrollo de ellas.



Desde el surgimiento de la política pública turística promediada la década de los años 40, se ha producido un brusco viraje en cuanto a los problemas atendidos por las políticas turísticas. Si bien no puede decirse que los instrumentos de esos años iniciales hayan sido gestados a propósito de un interés en la actividad como sector empresarial o económico hoy se reconocen esos antecedentes como los orígenes tal como se abundó suficientemente en los capítulos anteriores. Durante esos años el bienestar social de las clases trabajadoras desembocó en la irrupción de un fenómeno socioeconómico masivo que sostenido por instalaciones, infraestructura y equipamiento hotelero así como medidas redistributivas emblemáticas e instituciones que acompañaban todo el proceso de turismo popular.

Los años finales de la década del sesenta junto a los cambios políticos y económicos del Gobierno de Onganía significaron para el turismo la instalación de un nuevo paradigma a partir del cual se re edificó todo el andamiaje material y simbólico y se re direccionó definitivamente la política turística, sus cuerpos técnicos y el sujeto hacia el cual se dirigían las medidas e instrumentos. Progresivamente, tal como lo relatan los intelectuales y expertos entrevistados se comienza a adecuar la teorización e implementación del turismo en términos de mercado. Así los primeros estudios que se llevaron adelante para poner en marcha una nueva agenda fueron los estudios de Oferta y Demanda, elementos de base para entender el turismo desde el concepto de mercado.

La delimitación teórica conceptual fue resultado de un exitoso proceso de reproducción de ideas que tuvo un alcance regional en Latinoamérica. Los temas de relevancia para esta nueva agenda del turismo son los que lo equiparan a una exportación tales como los impactos económicos, la situación del turismo en los saldos de la balanza de pagos y progresivamente se han ido incorporando temas relativos al marketing y la gestión del sector como la preocupación por localidad y la competitividad.

## ***4.2. Las Principales Agencias***

Entre las organizaciones que actuaron y actúan como agencias de soporte o de impulso y puesta en marcha de las políticas de turismo en Argentina y la región figuran el grupo CICATUR, la consultora THR y la consultora Ejido Asesores. Su accionar se relaciona tanto con, la asesoría técnica o la implementación de las mismas. Asimismo en el plano formativo de técnicos, considerando las últimas décadas estudiadas se desarrollan brevemente algunas características del Programa Ejecutivo de Gobierno y Turismo que desde 2006 está dirigido a la capacitación de los funcionarios que implementarán las políticas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido un importante respaldo para la instalación del paradigma economicista del turismo en Latinoamérica por aportar el financiamiento internacional. Desde hace más de 40 años el BID ha financiado inversiones públicas dirigidas a fomentar el desarrollo turístico en los países de la región, acompañando una serie de sectores vinculados a los objetivos de promoción económica y social que postula el banco. El BID ha sido la principal entidad financiera que intervino en Latinoamérica en los diversos programas y proyectos, entre ellos gran parte de lo actuado por el grupo CICATUR.

### **4.2.1. Centro interamericano de capacitación turística CICATUR**

Así como por un lado se recurría a las redes católicas para constituir la plataforma tecnócrata del gobierno, también en esos años se realizaron grandes esfuerzos en la conformación de cuerpos técnicos especializados destinados a diseñar la política turística y los instrumentos de planificación de acuerdo a los lineamientos indicados por consultoras internacionales contratadas a tal efecto. Se producía entonces el desembarco de estos equipos técnicos en los distintos niveles de gobierno para instalar un enfoque claramente sectorial que con los años fue profundizándose.

Entre 1966 y 1973 durante los gobiernos de Onganía, Levington y Lanusse, se desarrolla la valoración positiva del turismo de masas internacional como actividad socioeconómica y sector externo de la economía, con la formalización de las bases

técnicas para el desarrollo federal del turismo y una progresiva institucionalización en el ámbito estatal y académico.

La legitimación del saber experto se da por la acreditación de un cuerpo de especialistas que coloca la piedra fundacional del campo de conocimiento y el enfoque referido al turismo es una progresiva vuelta de página en relación con la inclusión de los sectores populares. Los nexos internacionales de los expertos consolidaron una red de conexiones que fueron productivas al interior del campo en cuanto generó la estandarización de enfoques, metodologías y la circulación de ideas sobre todo en la región. Esto sumado al protagonismo de organismos multinacionales (a través de créditos y consultoría) generó un consenso de rápida difusión que no tardó en asentar una tradición.

A partir de la creación, por intermedio de un convenio entre la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UBA y la Dirección Nacional de turismo en 1966, del primer equipo interdisciplinario de asesoramiento en planeamiento del turismo, se comienza a estructurar una política para el desarrollo del sector. Gemelli, (1984)<sup>19</sup>.

Este equipo desarrolla una importante actuación técnica entre 1967-1972. Inicialmente como se desempeña como equipo asesor y posteriormente constituyen el Centro de capacitación denominado CICATUR<sup>20</sup>. Posteriormente entre 1973/74 su propuesta teórico – práctico se expande por las provincias argentinas y por América Latina. Según Torres, Víctor<sup>21</sup>, quien cursó en carácter de no becado el “Primer curso de Planificación del Desarrollo Turístico”, programa avalado por la OEA de 4 meses de duración cuyo director era el arquitecto Ricardo Anzola Betancourt, entre los argentinos

---

<sup>19</sup> Gemelli Alicia. Salterain María. (1984). Antecedentes de la planificación turística en la Argentina. Comunicación técnica. Asociación universitaria de Turismo. Universidad de Morón. Bs As

<sup>20</sup> CICATUR: Centro Interamericano de Capacitación Turística.

<sup>21</sup> Entrevistado el 14 de Abril de 2009

que conformaron el primer grupo de estudiantes se encontraban Alicia Gemelli; Carlos Dafunchio; Cesar Botaro ex Decano de la Facultad de Turismo de la Universidad de Comahue.

También participaron estudiantes de otros países como Perú, Bolivia, El Salvador, Venezuela, Costa Rica, de Puerto Rico y varios mexicanos, entre los chilenos, participó Francisco González de la Secretaria de Turismo de Chile.

El proyecto se consolida en Argentina en 1976 por la apertura en Buenos Aires, de una subsele del CICATUR que se dedicó a la formación de gran parte de los cuadros técnicos de los organismos nacionales y provinciales de turismo. Gemelli, subraya también que en las Reuniones Nacionales de turismo, organizadas entre 1976-1980 por la Subsecretaría de la Nación y los Organismos Provinciales de turismo se oficializan metodologías y técnicas con gran influencia de CICATUR referidas a planificación y que simultáneamente el CFI estuvo desarrollando diversos estudios, investigaciones y asesoramientos técnicos entre 1967 y 1973. En ese afán realizó 11 planes de desarrollo turístico global para las provincias.

#### 4.2.2. El Banco Interamericano De Desarrollo (BID)

Además, a través del Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) y de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) también integrantes del BID, ofrecen cooperación técnica y financiación al sector privado.

En 2006 el BID realiza un informe donde pone en evidencia su interés en profundizar el conocimiento del turismo en la región y reconoce la importancia de apoyar a los países en su uso efectivo como herramienta de desarrollo sostenible. En un informe de 2006 por primera vez se publican datos agregados sobre las actividades del grupo BID en el período 1969-2005, incluyendo lo que llaman lecciones aprendidas. Altés (2006)

**Figura 1. Inversión total del grupo BID y programa operativo**

	Aprobados		En preparación	
	Proyectos	Monto US\$	Proyectos	Monto US\$
Préstamos	29	1.515.100.000	8	284.000.000
Cooperaciones técnicas	127	16.736.077	3	449.122
SEP y pequeños proyectos	4	791.040		
FOMIN	30	41.064.182	8	6.456.090
CII	12	65.900.000		
<b>Total</b>	<b>202</b>	<b>1.639.591.299</b>	<b>19</b>	<b>290.905.212</b>

Fuente: Altés, Carmen. (2006) informe técnico del depto. Desarrollo Sostenible. BID Washington D.C

La preparación de proyectos de turismo en el banco como en otros organismos multilaterales se realiza desde distintos departamentos regionales. Solo algunos proyectos son clasificados sectorialmente como específicos de turismo, pero también se han desarrollado numerosos proyectos que incluyen componentes turísticos prevaleciendo sobre otros sectores. Se destaca por un lado el aumento de las acciones en relación con el turismo y por otro los cambios en la orientación de las políticas que se reflejan en los objetivos, los fines, las áreas de actuación priorizadas y los instrumentos financieros.

Apuntando como objetivo el desarrollo económico y social el BID aprobó su primera política sectorial turística en 1977, esta tuvo ciertas modificaciones en 1981 y su última actualización fue en 1994. (Altés 2006: 20) En ese sentido se han orientado los proyectos.

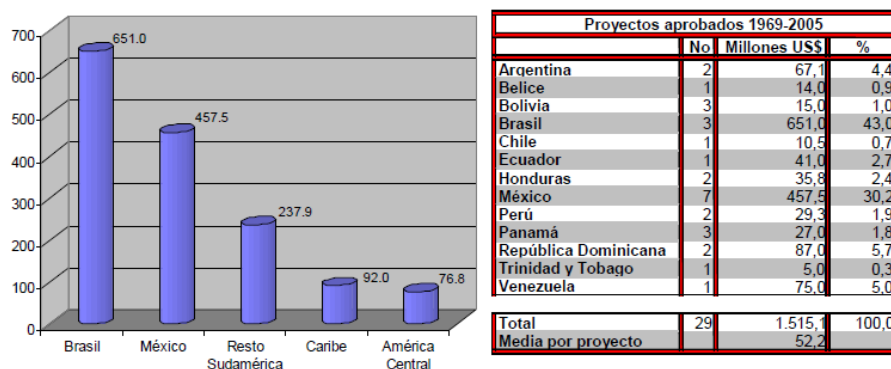
En los años setenta y ochenta el campo priorizado era la financiación de infraestructura, instalaciones y equipamiento hotelero así como atracciones culturales. En los noventa las líneas de crédito se reorientaron al fortalecimiento de las instituciones de crédito las cuales serían responsables de financiar los proyectos.

#### 4.2.1.1. Operaciones de préstamo del BID en apoyo al turismo desde la reforma de 1994

- Infraestructura
- Protección y puesta en valor del patrimonio, atractivos y bienes públicos o recuperación de zonas urbanas patrimoniales
- Fortalecimiento institucional para la planificación y gestión del turismo
- Apoyo a la pequeña y mediana empresa para la mejora de competitividad
- Capacitación de la población local.

Según Altés, al continuar atendiendo las solicitudes de financiación para el desarrollo del turismo, el banco encuentra una oportunidad para avanzar en sus objetivos actuales: el desarrollo económico sostenible, la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. También le permite aplicar la Estrategia de la competitividad (GN-2243-1), una de las cuatro áreas prioritarias de la Estrategia institucional y la Estrategia de medio ambiente (GN-2208-4) prioritaria para el banco al momento de justificarlos financiamientos. Asimismo apoyar al turismo permite implementar la Estrategia de desarrollo indígena (GN-2387-5). El BID continúa incrementando la financiación hacia el sector, mostrando una tendencia al alza en las décadas y entre 1990 -2005 esto implicó el 72% del monto total de la inversión. (2006: 21)

**Figura 2. Préstamos de turismo aprobados (inversión por países en millones de US\$ corrientes)**



Fuente: Altés, Carmen. (2006) informe técnico del depto. Desarrollo Sostenible. BID Washington D.C

Desde 1970 el banco ha aprobado 29 préstamos de apoyo al desarrollo del turismo por un monto de 1.515 millones. Los préstamos de turismo aprobados para Argentina hasta 2005 representan el 4,4 % del total prestado a países latinoamericanos, muy detrás de Brasil 43 % y México 30,2 %. Los dos préstamos en ejecución AR 0292 y AR L1004 son de amplio alcance y apuntan al desarrollo y mejor de dos zonas emergentes del turismo argentino, como Salta en el Noroeste argentino, Patagonia e Iguazú

**Figura 3. Proyectos de turismo en ejecución**

# Proyecto	País	Nombre del proyecto	Monto
AR 0292	Argentina	Apoyo al Desarrollo Integrado de Sector Turismo en Salta	34.100.000
AR L1004	Argentina	Mejora de la Competitividad del Turismo	33.000.000
BO 0174	Bolivia	Programa Desarrollo Turístico Sostenible	10.000.000
BR 0208	Brasil	Préstamo CT Desarrollo y Preparación Ecotur	11.000.000
BR 0323	Brasil	Prodetur II Región Nordeste	240.000.000
CH 0172	Chile	Desarrollo Turismo de Base Comunitaria - Chiloé y Palena	10.500.000
HO 0195	Honduras	Programa Nacional de Turismo Sostenible	35.000.000
<b>Total US\$</b>			<b>373.600.000</b>

Fuente: Altés, Carmen. (2006) informe técnico del depto. Desarrollo Sostenible. BID Washington D.C

También ha financiado proyectos de cooperación técnica no reembolsable sobre todo en planes de desarrollo turístico y estudios para la preparación de operaciones de préstamo. Como aprendizaje de estos años y acciones del BID Altés ofrece una serie de lecciones aprendidas a partir sobre todo del aporte de los profesionales intervinientes.

Entre las lecciones hay algunas referidas al marco conceptual y otras al proceso y diseño de las operaciones. Entre las primeras se destacan el profundizar el énfasis en el desarrollo sostenible con marco estratégico a mediano y largo plazo; definir ámbitos geográficos amplios de trabajo (nacional o subnacional); la necesidad de fortalecer a las instituciones para mejorar las capacidades locales y minimizar los impactos ambientales y sociales generados por las inversiones en infraestructura, integrar los proyectos de ecoturismo en estrategias de turismo más amplias asegurando la participación de las autoridades de turismo y del sector privado así como otras cuestiones que muestran una preocupación por mejorar el enfoque conceptual para producir mejores rendimiento de las inversiones.

En cuanto a las lecciones sobre el proceso y diseño de las operaciones, Altés destaca por sobre todo que los equipos de preparación y seguimiento de proyectos, del banco y del ejecutor han de incluir especialistas en turismo ya que la experiencia les ha demostrado que los especialistas sectoriales pueden hacer contribuciones importantes en la realización del diagnóstico de problemas y oportunidades, la conceptualización de los proyectos y la preparación de notas técnicas y términos de referencia para orientar en la dirección adecuada los proyectos de inversión y las actividades de asistencia técnica . (2006:31)

Es decir le reconocen a los especialistas en turismo una experticia técnica acorde a las líneas de trabajo del banco, aunque por otra parte reconocen la necesidad de mejorar el conocimiento del turismo como sector productivo y la coordinación ya que la mayoría de las operaciones en turismo financiadas por el BID han sido ad hoc por la falta de un espacio institucional bien definido y de diálogo sectorial específico. Esta



falencia ha llevado a que no se atiendan adecuadamente las demandas y necesidades de los países y que no se profundice en el turismo como sector de desarrollo.

En la misma esfera se destacan agencias privadas como consultoras que han influido con sus trabajos en el desarrollo de la política turística, entre ellas la consultora THR y más recientemente Ejido consultores.

#### 4.2.3. La consultora THR

Esta empresa española fundada en 1985 presidida por Eulogio Bordas ofrece servicios profesionales orientados a mejorar el rendimiento (competitividad) en cuatro ámbitos: La planificación y gestión de destinos turísticos; el marketing de destinos turísticos; el rendimiento de empresas turísticas; la concepción y diseño de resorts turísticos innovadores.

Bordas es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Diplomado en Dirección de hoteles y restaurantes por la Cornell University, EE UU, miembro del Tourism Research Centre y Presidente de los Miembros Afiliados de la OMT (2008-2011). Su importancia para nuestro estudio está en el rol de fundador de THR Asesores en Turismo, Hotelería y Recreación en el año 1985 que se fue perfilando como una de las compañías líderes en consultoría de turismo.

La compañía ha desarrollado proyectos para más de 800 empresas y destinos, cadenas hoteleras, grupos de inversión, gobiernos de más de 70 países y organizaciones internacionales como la OMT, la Unión Europea, BID, etc.<sup>22</sup>

Bordas se presenta como un profundo creyente en la competitividad y poseer la extraña habilidad de innovar constantemente con ideas únicas y relevantes al contexto,

---

<sup>22</sup> . <http://www.thr.es/11/12/2013>.

estableciendo nuevos paradigmas. También ofrece su experticia en identificar el pleno potencial y viabilidad de destinos o proyectos. Muestra como logros principales además de los años de trayectoria en el sector, la creación de Dream Resorts & Hotels, única en su tipo en el ámbito del diseño de resorts, especializada en el diseño y marketing de Resorts Turísticos de última generación.

La metodología que proponen es “consultoría boutique” con alta especialización, flexibilidad, decisiones rápidas y menos jerarquía; analizar cada caso de estudio en su propio contexto; persiguiendo objetivos clave realistas y muy bien definidos, y aplicando indicadores clave de desempeño (KPI’s) específicos para monitorear su consecución. Ofrece un equipo calificado de expertos: “las mentes más brillantes para encontrar las mejores soluciones para nuestros clientes... formando un solo equipo con nuestro cliente desde el principio del proyecto”<sup>23</sup>. Aunque es una empresa totalmente activa, la consultora es el ejemplo más claro de la tendencia de la época.

Uno de los trabajos desarrollados por la empresa fue el plan estratégico de marketing para el exterior denominado *Argentina el país de los seis continentes* que se correspondían con las imágenes emblemáticas de los paisajes turísticos posicionados en el extranjero. Aunque no coincidían totalmente con regiones históricas, identitarias, económicas o cualquier agrupamiento de homogeneidades previo.

Las regiones se denominaron: “Donde América habla con el cielo” (se corresponde parcialmente con el NOA) “El país de las aguas grandes” (región litoral) “La pampa, el país del gaucho” (región sui generis conformada por parte de las provincias de Buenos Aires, La Pampa y Córdoba) la ciudad de Buenos Aires representada por el tango, la ciudad y el asado se denominó: “Mi Buenos Aires Querido”. La Patagonia fue dividida en Litoral Atlántico: “Ballenas, elefantes y lobos marinos” y Andes: “Bosques, Lagos y Glaciares” incluyendo también Mendoza.

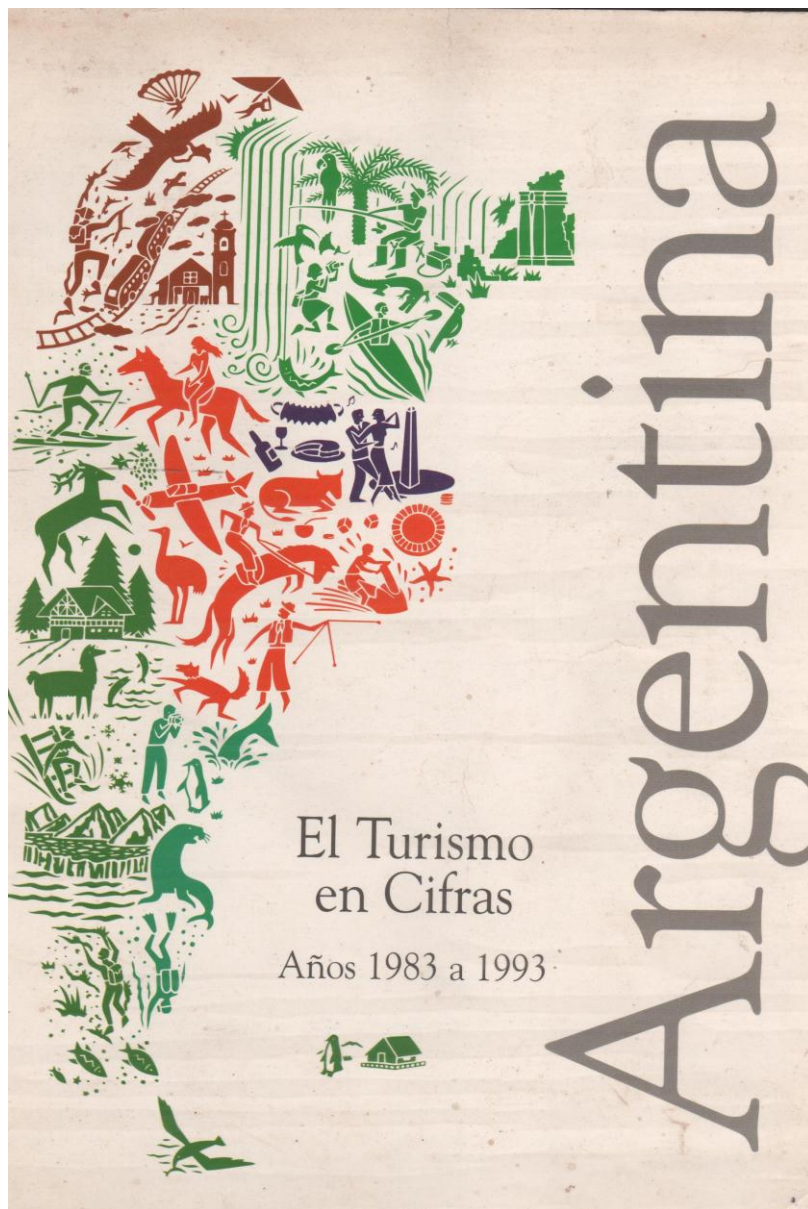
---

<sup>23</sup> <http://www.thr.es/> 11/12/2013.

Además de solapar rasgos identitarios esa regionalización turística dejaba de lado parcelamientos anteriores como por ejemplo el vigente producto del Consejo federal de Turismo.

Como todo lo referido a planificación estaba relegado por el protagonismo de la programación económica, lo único visible eran los planes estratégicos que resaltaban los aspectos de marketing turístico.

**Figura 4: Argentina, el país de los seis continentes**



Fuente. Folleto de divulgación estadísticas turísticas de la Secretaría de turismo de la Nación. 1993.

#### 4.2.4. La Consultora CUM DEO SRL (Ejido Asesores)

Esta empresa presidida por Leonel Villella fue fundada en el año 2006 por profesionales del ámbito privado, público y académico. Asimismo Ejido Asesores trabaja desde ese momento en el fortalecimiento organizacional de la gestión pública de destinos turísticos. Esto se materializa en el desarrollo de normas legales e instrumentos de comunicación de políticas públicas de turismo.

La consultora se ha desempeñado en aspectos estratégico cubriendo roles competentes a la gestión pública del turismo y en especial en legislación turística. Ejido Asesores y sus profesionales han realizado trabajos para organizaciones turísticas a nivel local, nacional e internacional. Entre ellos se destacan la planificación estratégica, el desarrollo local sostenible, la gestión de la calidad, el derecho del turismo, la gestión ambiental, la comunicación y el marketing.

Entre las aptitudes que destacan en sus perfiles ofrecen una exclusiva orientación hacia la actividad turística y el desarrollo organizacional, la experiencia de sus miembros profesionales que le ha permitido a Ejido Asesores desarrollar metodologías, productos y soluciones de aplicación práctica. En especial se destacan el diseño e implementación de herramientas para mejorar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas como es el caso del Sistema Inicial de Gestión Organizacional (SIGO) y de las Buenas Prácticas en Turismo.

Ejido Asesores promueve su experiencia en la implementación de herramientas de gestión que conjugan la capacitación y asistencias técnicas a un número significativo de participantes en uno o varios destinos turísticos. Un aspecto relevante desarrollado por la consultora es el entrenamiento y capacitación de los técnicos funcionarios que se desempeñan en los estamentos provinciales municipales así como en el organismo oficial de turismo nacional (Mintur) ya que al implementar los instrumentos de gestión que desarrollan a pedido de estos organismos se requiere dicho entrenamiento.

Además del protagonismo de consultoras como Consultur y Ejido asesores, se advierte desde la gestión de Néstor Kirchner el interés en formar la generación de técnicos y funcionarios encargados de llevar adelante la gestión y diseño de la política turística y sus instrumentos, entre ellos el Plan federal de turismo sustentable y los programas entre los que se destaca el de calidad. El exponente de este objetivo es el Programa Ejecutivo de Gobierno y Turismo (PGT)

#### 4.2.4. Programa Ejecutivo de Gobierno y Turismo (PGT)

El posgrado “Programa Ejecutivo en Gobierno y Turismo” es organizado desde 2006 por el organismo oficial de turismo que en esos años tenía aún el rango de Secretaría de turismo de la Nación (hoy Ministerio de Turismo) y el Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA).

Según expresa Leonardo Boto Álvarez el origen de este programa surgió desde la Secretaría de Turismo de la Nación porque

*“frente a la capacidad del turismo de generar impacto en las economías de los locales, regionales y nacionales, en tanto generadora de beneficios socio-económicos para las comunidades en las que estas actividades se asientan “...“Sin embargo requieren el diseño y desarrollo de políticas públicas en turismo, capaz de dar respuesta conjunta a esta serie de factores agregados y donde los responsables de la gestión se convierten en piezas fundamentales a la hora de organizar y guiar el desarrollo desde una perspectiva sustentable que asegure un desarrollo justo y equitativo que beneficie a las comunidades receptoras así como sus visitantes.” Boto Álvarez, L. 2010<sup>24</sup>*

Esos motivos originaron el programa dirigido a los responsables del desarrollo de estas políticas, capaz de dotarlos de conocimientos y herramientas que les permitieran mejorar sus capacidades y aptitudes a la hora de diseñar esas políticas,

---

<sup>24</sup> En el prólogo de “Turismo & Gobierno. La construcción de una política interdisciplinaria” editado por la Fundación Proturismo en 2010,

entendiendo que si la calidad y la sostenibilidad son las claves de la política turística del siglo XXI, resultaba necesario admitir que la formación era el fundamento del éxito en el mercado turístico de los próximos años.

El objetivo general del programa es “la formación de gestores de gobierno para generar políticas turísticas en consonancia con los lineamientos del plan nacional de Turismo sustentable y federal”, según lo expresado por el Ministro Carlos Meyer<sup>25</sup>.

La organización del cursado se hace desde el MinTur que cede cupos a las provincias, conformando por 40 alumnos becados como máximo en cada cohorte. La carga horaria del programa consta de un total 150 horas cátedra, distribuidas en 4 semanas intensivas a lo largo de cuatro meses a las que se suman las horas de trabajo virtual.

El claustro docente está conformado por profesores tanto nacionales como internacionales. Algunos de los docentes que participaron de la primera y segunda edición del programa han sido Gustavo Capece, Vicente Monfort Mir, Roberto Occhipinti, Alejandro del Conde Ugarte, Juan Martín Repetto, Margarita Barreto, Miguel Oliva, Alejandro Capanegra. A su vez estos profesores son los autores del libro que presenta los “elementos necesarios para diseñar e implementar políticas turísticas denominadas exitosas. El libro se titula “Turismo & Gobierno. La construcción de una política interdisciplinaria” editado por la Fundación Proturismo en 2010, cuyo compilador es Leonardo Boto Álvarez.

El programa académico consta de cinco módulos:

- Módulo I: Sistema Turístico
- Módulo II Administración pública del Turismo

---

<sup>25</sup> <http://www.genteba.com.ar/index.php/economia/item/62572-meyer-particip%C3%B3-del-acto-de-cierre-del-programa-ejecutivo-de-gobierno-y-turismo-en-la-uca>

- Módulo III: Política Turística
- Módulo IV: Planificación Turística
- Módulo V: Promoción turística y Comunicación

Los contenidos del programa se alinean con la política en curso, su implementación y reproduce los paradigmas actuales a través de la formación de técnicos y expertos en la misma sintonía verificándose también la interrelación entre intelectuales y expertos así como la red de conexiones que sostienen el proyecto vigente.

Entre las organizaciones mencionadas se encuentra la Fundación para el Análisis de Políticas Públicas –FAPPU- destacado como un espacio de reflexión, investigación e intervención en el campo de las políticas públicas que surge con el objetivo principal de contribuir a la construcción de una democracia participativa y socialmente justa.<sup>26</sup> Esta fundación patrocinó también reuniones como el II Encuentro Nacional de Jóvenes Justicialistas del Turismo, que se llevó a cabo durante los días 31 de marzo y 1 de abril de 2011 en la Ciudad de Paraná, Entre Ríos. La organización fue compartida con la secretaria de Turismo de Entre Ríos; el Partido Justicialista de la República Argentina; el Instituto Gestar, y Agenda Joven (otras agencias de filiación partidaria oficialista)

En el evento se han debatido nuevas ideas, propuestas y proyectos para fortalecer la política turística de todo el país y confirma el trabajo en red desde distintos ámbitos donde se entrecruzan los actores políticos, empresariales, intelectuales y expertos.

Leonardo Boto, presidente de la FAPPU, junto a Adrián Stur, secretario de turismo de Entre Ríos, presidieron el encuentro en el que se desarrollaron diversos temas y se puso el énfasis en que el sector ha sido uno de los de mayor crecimiento

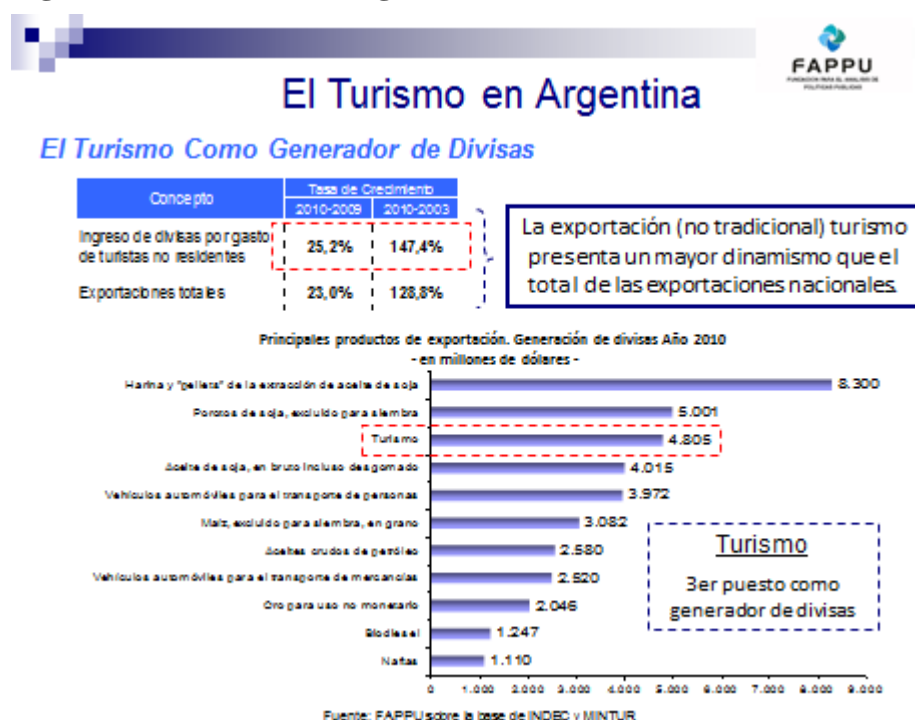
---

<sup>26</sup> <http://www.fappu.org/index.shtml>. 12/11/12



desde 2003 (en 2010, ingresaron al país 5.100.000 extranjeros) y se discutieron las proyecciones previstas para actividad de los próximos años.

**Figura 5. El turismo como generador de divisas**



Fuente: Singerman Pablo. Filmina presentada en el II Encuentro Nacional de Jóvenes Justicialistas del Turismo. Paraná, Entre Ríos 31 de Marzo, 1 de Abril 2011

### ***4.3. Las Ideas en el papel***

La producción intelectual sobre política turística puede rastrearse realizando un recorrido desde las ideas fundadoras hasta el neo paradigma de la sostenibilidad y la búsqueda de instrumentos para la cuantificación y medición del turismo como sector relevante del bienestar. Se han relevado las revistas especializadas, los planes y la bibliografía soporte de la PT, allí se transita desde el turismo como pasaporte al desarrollo hasta la panacea de la sostenibilidad y el turismo en la política pública del cuarto gobierno peronista que plantea el desarrollo económico, la inclusión social y la conservación del patrimonio.

#### **4.3.1 La revista Turismo Técnico**

Los artículos de la revista Turismo técnico cubren aspectos tanto teóricos y conceptuales como las bases de lo que sería la política turística y financiera regional de la década del 70 y principio de los 80. Los autores de las notas y presentaciones son a la vez funcionarios empresarios y representantes técnicos de amplio desempeño en el sector. Por lo tanto Turismo Técnico se constituyó durante los años de permanencia (1978 -1981) en un órgano de difusión de las ideas del grupo intelectual presidido por Guillermo Lousteu Heguy y Roberto Boullón.

De los materiales publicados nos interesan particularmente algunos que se sintetizan a continuación

En el primer número se destacan los artículos Conocimiento actual del turismo y Turismo y sector externo. En ambos se advierte la intención de tomar posición sobre los alcances y enfoques desde un perfil de técnicos especializados, aunque muchos de los involucrados en la revista actuaban simultáneamente en la función pública. En el primer artículo se propone un enfoque sistémico, enfoque bastante en boga en esos años (retomado por el Programa Ejecutivo en Gobierno y Turismo) para encarar el análisis

del fenómeno sosteniendo la pertinencia de equiparar las características del conjunto de procesos y actividades entendidas como turismo a un sistema abierto.

En cuanto al artículo Turismo y sector externo, a modo de presentación la revista postula la actividad turística como sinónimo de exportación, confirmando la concepción adoptada por las gestiones oficiales desde inicios de los 60, cuando se abandona la impronta del turismo popular de los primeros gobiernos peronistas.

Dos son los artículos del segundo número son muy relevantes para nuestros objetivos: el artículo Alcances económicos del turismo en Latinoamérica de José Xavier Martini y Bases para una política turística de José María Oliver y Guillermo Lousteau Heguy.

El primer artículo es el informe completo de un estudio preparado a solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de su dependencia el Instituto para la integración de América Latina (INTAL) con el objeto de servir de documento de trabajo y discusión en una reunión de nivel gubernamental en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) La reunión tuvo lugar en La Paz, Bolivia, en Noviembre de 1978 con la participación de representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Ecuador; El Salvador, Grenada, Guatemala; México, Perú, y Venezuela. Resultado de la cual se propuso la creación de un Comité de Acción que se ocupe de turismo y del que participarían los países interesados con un programa de acción.

El trabajo consta de cinco secciones denominadas: El mercado turístico; La industria del turismo; El turismo en América Latina; Efectos económicos del turismo; y Conclusiones. Estos aspectos fueron desarrollados en cuatro números sucesivos de la revista.

En la primer entrega se dedica a establecer los límites conceptuales y los problemas de medición, en el segundo se caracteriza el turismo como actividad económica detallando el movimiento de viajeros internacionales y la estructura

productiva instalada, principalmente el transporte aéreo, la hotelería y el sector de agencias de viaje.

En la tercera parte se presentan los efectos económicos del turismo tales como los efectos sobre el ingreso nacional, el aporte a la balanza de pagos, el empleo y otros.

En las conclusiones se presentan esquemáticamente el papel que desempeña la actividad en el continente. La que se supone depende de la relación de varios factores: las atracciones o recursos turísticos explotables, la demanda externa e interna y las características del resto de la economía. Como síntesis se presenta la clasificación de los países en relación con los alcances económicos del turismo de acuerdo al tamaño de sus economías, la abundancia o escasez de recursos naturales, la cantidad de población, la cercanía a los centros emisores, la existencia de demanda interna y las posibilidades de sustituir importaciones.

Se concluye que los alcances del turismo en las economías latinoamericanas no tienen una respuesta sencilla ni única; por el contrario hay una variedad de situaciones que permiten apreciar diferentes posibilidades y funciones del turismo, desde casos laboratorios como las islas más pequeñas del Caribe, hasta México, país que ocupa una posición histórica única en la evolución del turismo internacional, y Brasil, que tiene un turismo receptivo insignificante en relación con el tráfico interno.

Se constituye entonces este documento como el puntapié inicial para el inicio de la investigación sistemática y la búsqueda de evidencia empírica para justificar la importancia económica del turismo en Latinoamérica.

El artículo *Bases para una política turística* se presenta como el fundamento de la elaboración de una doctrina turística y para formular la política turística regional de AL. Para ello los autores sostenían que era necesario introducir valores éticos y morales en las consideraciones científicas y técnicas.

La aspiración era elaborar un documento que reflejara la postura oficial de los países de América Latina respecto a la política turística, con posterioridad a la reunión de Torremolinos realizada en 1977 y convocada por la OMT que fue considerada como una Asamblea provechosa en el sentido que los países americanos se reunieron separadamente para tratar la situación del turismo regional en relación al turismo mundial. Constituyéndose además en el documento fundacional de una política regional turística superadora de lo existente hasta el momento.

Para obtener el mayor provecho de la reunión de Santo Domingo, se encomendó la confección de un documento de base a las delegaciones de Argentina, Chile y Venezuela que analizara entre otros puntos el impacto del turismo en el desarrollo socioeconómico y cultural de la región americana y la determinación de objetivos comunes. La misión fue encomendada por Argentina al arquitecto José María Oliver y al Dr. Guillermo Lousteau Heguy (Director de la Revista Turismo Técnico) en dicho informe se describe la situación del turismo en América para formular los objetivos, política y estrategia regional para una acción futura.

En la descripción de la situación se destacan algunos obstáculos y aspectos negativos como que los esfuerzos realizados por los organismos nacionales e internacionales han sido insuficientes y no han manejado la actividad turística a la altura de las circunstancias como para plantear las necesidades del turismo con similar lenguaje y calidad técnica que el de los sectores tradicionales y de insertar al turismo como un sector más de la comunidad con la jerarquía, estructura institucional y recursos que su potencial requiere.

Por otra parte se sostiene la idea de que solamente a través de una sólida y realista estrategia regional turística para América estos países podrían adquirir el peso necesario en los ámbitos internacionales de decisión de la estrategia turística universal. También se advierte que aún no se ha encontrado la respuesta o equilibrio entre la

concepción del turismo como derecho social y el del aprovechamiento de la demanda turística para fines económicos.

Oliver y Lousteau señalan que el turismo ha desnudado simultáneamente a sus efectos positivos, su capacidad de generar efectos negativos en la sociedad entre los que destacan el efecto enclave al que denominan *ghetto* y califican como resabios de una concepción caduca del turismo producto de la relación desventajosa entre países con distintos niveles de desarrollo.

Sin embargo los autores destacan numerosos avances en el transcurso de la década del 70, como por ejemplo la evolución y alcance del pensamiento sobre el turismo en gobernantes y empresarios, los avances en las obras de infraestructura, equipamiento turístico, la puesta en valor y preservación de atractivos turísticos que precedieron a los complejos turísticos integrales.

En el aspecto económico destacan el movimiento monetario económico generado en el sector sin precedentes en Latinoamérica, lo que permitiría constatar la aptitud del turismo como actividad inductora del desarrollo regional, como vehículo de integración y como redistribuidor de los ingresos.

En el aspecto humano advierten las posibilidades del turismo para promover al individuo, generar empleo y educación que generaría mejores condiciones de vida en un tiempo más breve y a más bajo costo social que otros sectores.

Los autores consideran que el turismo es un fenómeno irreversible y creciente de la actividad humana contemporánea al que solo nos cabe conducir y orientarlo para extraer de él los mayores beneficios para nuestros pueblos (Bases para una política turística. En: Revista Turismo Técnico. Año 1 N° 2. 1979: 45) Atribuyéndose así responsabilidades intelectuales y técnicas al respecto que respaldan con los resultados obtenidos en las reuniones interamericanas (en particular las de la Asamblea Hispano Luso americano Filipina del Turismo, las de la Organización de Estados Americanos –

OEA- donde pudieron defender sus posturas y contribuir a lo que consideran la positiva evolución conceptual sobre el sector.

Respecto a los técnicos refieren que existe una capacidad instalada en la región que ya ha desarrollado una importante labor formulando los planes nacionales de turismo actuando desde organismos internacionales que operan sobre la región. Sin embargo advierten que hay una proliferación de organizaciones internacionales sin la coordinación necesaria para el aprovechamiento de su labor.

También se marca la ausencia de modelos propios y legítimos de desarrollo político, económico y sociocultural en AL que respondan a las necesidades, potencialidades y limitaciones. Especialmente se señala su importancia en relación con la idea de sociedad a la que se quiera contribuir con el turismo; la importación de tecnología no siempre adecuada a las circunstancias y la identidad sociocultural frente a la corriente turística y sus efectos.

En relación con el contexto mundial que justifica la necesidad de insertar al turismo realísticamente en el sentido de la historia se propone que un nuevo orden internacional turístico debe ser parte de un nuevo orden económico internacional. Ya que la experiencia profundamente desalentadora de los sesenta exige la búsqueda de una solidaridad universal que permita alcanzar el crecimiento económico acelerado con un orden social más justo.

Se plantean así la necesidad de una solución sociopolítica donde la cooperación internacional juega un papel fundamental, donde el papel de los hombres del turismo sería: analizar y explicar que es lo que el turismo como sector, puede realizar para obtener ese futuro deseable y cómo encaja dentro de la solución de los problemas planteados y de las políticas propuestas. (Bases para una política turística. En: Revista Turismo Técnico. Año 1 N° 2. 1979: 49) Es decir se propone que el turismo es una alternativa frente a otras actividades económicas para dar sustento a ese modelo.

En la sección Documentos del número 4 de 1979 se expone la primer parte del que fuera el documento de base para la conferencia Mundial del Turismo convocada por la Organización Mundial del Turismo OMT que tuvo lugar en Filipinas el 27 de Septiembre al 2 de octubre de 1980. De dicha reunión se obtuvo la Declaración de Manila sobre la importancia del turismo para los pueblos.

En la revista se publica parte de dicho documento referido al futuro del turismo: nuevas responsabilidades del Estado que incluye las características del marco socioeconómico, las limitaciones y los nuevos objetivos. El resto de contenidos se entregan en números sucesivos de Turismo Técnico

La Conferencia Mundial del Turismo organizada por la Organización Mundial del Turismo constituye hasta la fecha uno de los posicionamientos más influyente en los ámbitos académicos y político por entender el turismo como una actividad esencial de la vida de las naciones, por sus consecuencias directas para los sectores sociales, culturales, educativos y económicos de las sociedades nacionales y para sus relaciones internacionales en todo el mundo.

En la conferencia se señaló que la oferta turística interior de cada país se encuentra vinculada a los demás sectores de la vida nacional, que en materia de estrategias turísticas debe de tenerse en cuenta a las colectividades locales, del mejoramiento de la calidad de oferta turística tanto nacional como internacional, de la formación e información de las empresas turísticas, de la planificación nacional turística sujetas a evaluaciones periódicas. También se resaltó la cooperación entre los sectores públicos y privados así como entre los diferentes países.

En relación a la política turística nacional e internacional se destacó que será beneficiosa para los países siempre que se encuentre bien concebida, respete el patrimonio cultural y el ambiente. Resaltando que se debe de cooperar tecnológicamente



a fin de reducir los costos de producción en materia de turismo, mejorando su calidad, desarrollándolo y planificándolo.

En materia de recursos humanos se planteó que el desarrollo turístico debe estar a cargo de personas calificadas para el fin, que la calidad del turismo es determinante para la imagen del país y que deberán atenderse como prioridad los problemas de formación profesional

En el número 2 de 1979 se reproduce un documento que contiene la política del Banco Interamericano de Desarrollo para el financiamiento de estudios y de proyectos de inversión en el campo del turismo aprobado por el directorio ejecutivo el 22 de Septiembre de 1977.

Los objetivos de la política general del banco destaca que las solicitudes de los proyectos de inversión deben atraer el turismo internacional y promover el nacional, mejorando la balanza de pagos y el nivel de los ingresos locales; desarrollar principalmente áreas que posean atractivos turísticos y que se encuentren económicamente poco desarrolladas; abrir nuevas oportunidades de empleo, principalmente en las áreas de atracción turística y por último contribuir a la integración latinoamericana.

Los editores consideran que la financiación de las inversiones turísticas es un punto clave para el desarrollo de la actividad y que la banca privada no ha tenido una función destacada en el sector que hasta la fecha solo ha encontrado financiamiento en el sector público. Además dado que el Banco Mundial retiró en 1978 su línea específica para turismo ha aumentado la importancia de la labor del BID en ese sentido.

Este aspecto reviste especial magnitud dado que a través del financiamiento de los distintos proyectos de inversión y planes Nacionales o regionales se produce la difusión de las ideas y enfoques de este grupo intelectual entre los 60 y los 80. En las

décadas posteriores se observa un debilitamiento del grupo aunque puede advertirse el accionar individual de sus integrantes.

#### **4.3.2. Bases para un plan federal de turismo**

En agosto de 1983 la entonces Subsecretaría de Turismo de la Nación decidió sistematizar todo lo existente en cuanto a planes, obras públicas, planes promocionales, iniciativas de apoyo legal e institucional y otras acciones para el desarrollo del turismo. El objetivo de esta tarea fue contar con un documento que permitiera la reflexión y discusión para evaluar la situación del sector y sus alcances a corto, mediano y largo plazo y posteriormente conducir a la elaboración de un plan de turismo. De esta iniciativa surge el documento Bases para un plan federal de turismo, publicado en 1984 en Bs As.

El trabajo buscaba analizar la situación del turismo en Argentina partiendo del estudio del patrimonio natural y cultural; el estado del equipamiento y los servicios turísticos; la demanda turística; la comercialización, el comportamiento del mercado; la difusión y promoción y los aspectos institucionales y jurídicos.

Como resultado de este estudio se presentó un diagnóstico general a partir de la evaluación crítica y el diagnóstico multisectorial donde se expusieron los conflictos prioritarios y el reconocimiento del comportamiento global del sistema turístico partir de lo cual se definieron los valores de mayor potencialidad para el desarrollo del mismo y formularon las propuestas que servirían de base para la discusión y ajuste de un plan federal de turismo y redefinir las pautas que guíen las inversiones, los proyectos y los estudios a realizar

En el enfoque teórico metodológico es claramente identificable la influencia de CICATUR, tanto en el enfoque de oferta y demanda como en el planteo sistémico.

En cuanto a la propuesta del esquema físico de la planificación, el estudio propone una reformulación por considerar que la regionalización turística nacional heredada de CONADE (1968) era inválida debido a las sucesivas actualizaciones y a la escasa gestión regional en la mayoría de las regiones constituidas, exceptuando a la región Patagonia. Por otra parte del análisis crítico de esta realidad surge una propuesta denominada Sistema Federal de patrimonio turístico definido como el conjunto de los atractivos naturales y culturales del país, con sus interrelaciones y aspectos vinculados entendidos como una unidad de conocimiento y acción para su puesta en valor, al efecto de mejorar la oferta de atractivos y en consecuencia desarrollarla actividad turística. MECON. 1983: 03-04

En el documento también se expone una propuesta de estructura del espacio turístico que supere la unipolaridad con extrema dependencia de Buenos Aires y como versión operativa de la trama proponen formalizar y mejorar la estructura de dicho espacio a partir de la implementación del Sistema Federal de corredores turísticos, del Sistema de áreas turísticas fronterizas y de enfocar el paisaje tangible a partir de la identidad de los Lugares, los Caminos y las Puertas. Estos modelizan para explicar el equilibrio espacial y conceptual del país multicentralizado, diversificado y equilibrado. Resultando una estructura espacial compuesta de Nodos y caminos de distintos tipos.

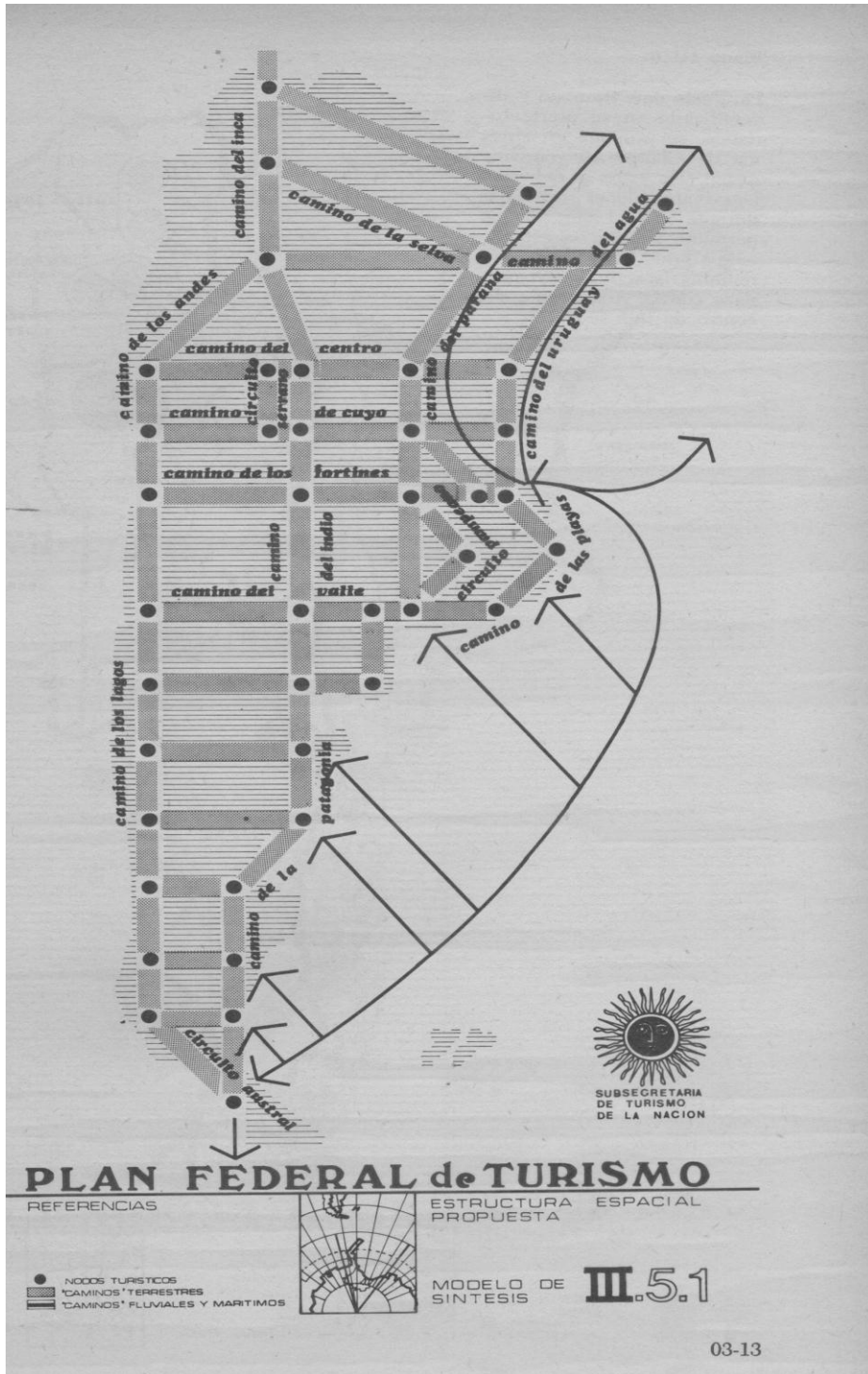
El trabajo sostiene que existe una trama identitaria oculta (ver mapa fig. N° 8) dada por los caminos, lugares y puertas ancestrales, producto de cinco siglos de presencia humana. Esta se monta sobre todo en la red vial que indica caminos turísticos actuales que conectan lugares de mayor o menor importancia y éntrelos cuales existen puertas como acceso simbólico y funcional. Es en sí una propuesta para generar circuitos completos y diversificados, que abran el país a sus fronteras y a recorridos independientes de Buenos Aires, buscando ampliar la demanda y dar a conocer el país real.

Figura 6. Trama espacial



Fuente: MECON. 1984 Bases para un plan federal de Turismo.

Figura 7. Trama espacial propuesta.



Fuente: MECON. 1984 Bases para un plan federal de turismo.

Como resultado de la modelización esquemática del plano anterior el mapa de la figura N° 9 refleja el modelo construido que busca el equilibrio espacial y conceptual del país, multicentralizado, diversificado y equilibrado. En él se ponderan los puntos de conexión tanto internos como externos, terrestres, aéreos y marítimos.

En la síntesis del análisis del sector identifican conflictos importantes como: la falta de protección legal y de asistencia al turista, la ausencia de una legislación turística que ordene la actividad, la ausencia de una política social del turismo, inadecuado comportamiento turístico de la población, la falta de imagen institucional del sector, una política errática en los organismos internacionales y el desaprovechamiento de los recursos humanos capacitados.

Todo el análisis se integra posteriormente al análisis del sector dentro del diagnóstico multisectorial justificado por ser un proceso complejo que recibe constantes impactos de las demás actividades y decisiones humanas. Por ello se realiza una evaluación multisectorial, aplicando para ello el método de análisis matricial.

El concepto de conflicto sintetiza en forma operativa los problemas fundamentales del sector y sirve para clasificar la problemática compleja del mismo. Así a partir de matrices donde en cuadros de doble entrada se ordenan los conflictos identificados previamente estos se ubican en filas y columnas. El objetivo es cruzar los conflictos entre ellos para ver su grado de concurrencia. Es decir, para ver cómo algunos de ellos se vinculan, tienen su origen en unos, y, a su vez generan impactos en otros.

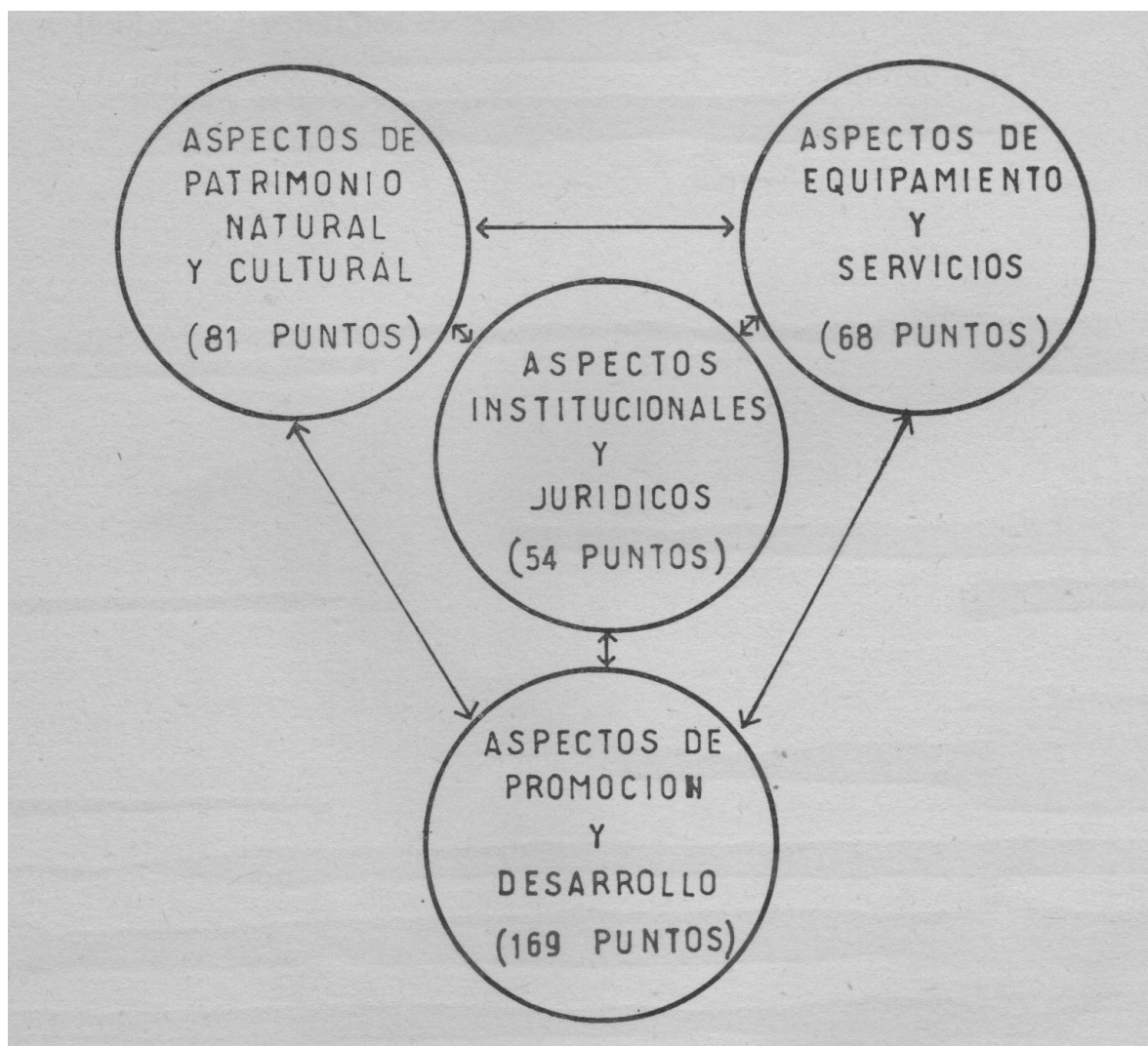
El resultado del análisis de la planilla es un ordenamiento en grado de prioridad de los conflictos, tanto en el sector como en la totalidad multisectorial, con lo que pueden obtenerse importantes conclusiones en cuanto diagnóstico global.

De todo ese entrecruzamiento se identificaron tres macro – conflictos: problemas de oferta, problemas de demanda y problemas de organización institucional que desagregados y jerarquizados quedan expresados en cuatro aspectos:

- Aspectos de patrimonio natural y cultural
- Aspectos de equipamiento y servicios
- Aspectos de promoción y desarrollo
- Aspectos institucionales y jurídicos



Figura 8. Modelo básico: Cuatro aspectos concebidos como sistemas



Fuente: MECON. 1984 Bases para un plan federal de turismo: 02-03, 02-015

En la propuesta se declara entender por *Políticas* a la forma en que adquieren frente a la concreta responsabilidad del área de gobierno de la Subsecretaría de Turismo, los sistemas de programación detallados en las propuestas generales. Se apunta a transformar las reflexiones y decisiones técnicas del planeamiento turístico, en políticas aplicables a la realidad, en estudios necesarios para llevar adelante dichas políticas y en acción inmediata.



Así surgieron inicialmente unos diez conjuntos o políticas posteriormente reagrupadas para ofrecer planteos claros y sintéticos, en un número fácilmente aprehensible y memorizable de grandes decisores, y desagregar luego cada uno de ellos en tantos aspectos como facetas concurren al tema. MECON: 04-03.

En resumen, se enunciaron tres grandes políticas de desarrollo de la actividad turística: Desarrollo de la oferta, Desarrollo de la demanda interna, Desarrollo de la demanda internacional y el marco jurídico institucional que permita la estructura y jerarquía necesaria.

Esto último más que una cuarta política se trata de resaltar la consolidación institucional del turismo, en ese sentido se formularon los aspectos particulares necesarios para el fortalecimiento del sector dentro de la organización político – administrativa nacional para resaltar la importancia del turismo que en 1982 había alcanzado el quinto rubro en importancia del sector exportador o generador de divisas. En la misma línea se planteó la sistematización federal de las incumbencias ministeriales y niveles de decisión en la materia y la compatibilización con sectores afines de otras áreas de gobierno.

#### 4.3.3. La reformulación de las bases: el libro “Política Turística Argentina, Bases para su reformulación”

A fines de los años 90 viendo la experiencia o lo que había quedado, como deudas de las décadas anteriores, principalmente la menemista, el Dr. Amadassi coordina el libro “Política Turística Argentina, Bases para su reformulación” editado por LADEVI<sup>27</sup>, que pretendía promover ideas para un futuro gobierno desde 2000 en adelante. Era una reflexión sobre lo que paso en los '90 y que cosas quedaban pendientes de ahí en adelante según la visión de un grupo de referentes, intelectuales y expertos, que se asumían como representantes de la academia, el sector público y la empresa en relación con el turismo.

En la obra se reflejan las preocupaciones e ideas circulantes en el turismo. Los autores participantes se refieren desde la óptica de cada una de sus especialidades al balance y proyecciones hacia el futuro.

Escribieron el libro, Enrique Amadassi (sociólogo UCA); Hugo Bonigo (estudió periodismo en TEA); Horacio Burbridge (Contador, UBA); Jorge Busquets (Lic. En Turismo, U. de Morón); Mario Folchi (Abogado y Doctor en Derecho, UBA), Carlos Gutiérrez (contador público UNLP); Osvaldo Lombardi (estudió administración de empresas de viajes y turismo en la Universidad Abierta y a Distancia Hernandarias) Juan Carlos Mantero (Arquitecto, UBA); Ángel Merlo (Arquitecto, UNLP), y Federico Wyss (Lic. En Economía, UBA). En esa obra Amadassi es el autor del prólogo y del capítulo final, planteando las discontinuidades respecto del periodo anterior.

---

<sup>27</sup> Ediciones LADEVI: La Agencia de Viajes Latinoamericana.

La obra surge por iniciativa de Osvaldo Lombardi, quien ostenta un perfil más de experto profesional que académico, con un accionar ligado con la consultoría y la función pública tanto en la ciudad de Buenos Aires.

Lo primero que destacan los autores es la ausencia casi absoluta de referencias bibliográficas sobre Política turística, aún en los países de mayor tradición, e incluso la confusión de esta temática con la Planificación turística que solo es una herramienta o instrumento de la política.

Así Ángel Hugo Merlo se refiere a los desarrollos regionales y el turismo describiendo el estado lamentable del sistema productivo expresado en problemas sociales, disminución de la calidad de vida, migración, marginalidad, población envejecida y deterioro del patrimonio cultural y ambiental.

Merlo propone como alternativa la reestructuración del sistema económico y la adecuación del modelo institucional, cultural y social de cada territorio a los cambios del contexto para lo cual considera urgente la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo territorial, local y regional.

Introduce este autor en esas páginas la centralidad de aspectos como la competitividad y la necesidad de generar un proyecto político y cultural concertado, generador de una movilización social a partir del asociativismo entre actores locales y la mejora competitiva del sistema productivo territorial. Dentro de ese enfoque, ubica las actividades del tiempo libre como parte de las estrategias para incidir en la mejora de la calidad de vida de la población residente y la generación de riqueza e ingresos al Producto bruto local.

En el análisis de Merlo, hay una distribución de responsabilidades hacia los actores públicos y privados en cuanto a las razones y orígenes de las dificultades de la gestión del turismo. Sin embargo ubica los principales problemas en razones de naturaleza política y no técnica y postula la necesidad de un pacto de control recíproco

encomendando la gestión para su cumplimiento a las autoridades en su condición de servidores públicos y a través de mecanismos de participación eficaces y sostenibles.

Mantero, hace el balance y las proyecciones referidas a la actividad turística argentina y su relación con el desarrollo local sobre todo en la escala urbana y analizando lo que él considera el desplazamiento desde un modelo artesanal y espontáneo a uno industrial, el paso de la artesanía turística a la industria turística. (1999: 64)

Al primero califica de atomístico y espontáneo, que satisface la demanda turística a través de la oferta de operadores dispersos que procuran obtener el máximo beneficio compatible con la prestación mínima a clientes poco exigentes. Ubica este tipo de modelo turístico relacionado también al turismo social y al Estado entre los años 1945 -1975, aunque reconoce que persiste a pesar del repliegue de los sectores que lo originaron y al cambio de gustos en las prácticas turísticas.

Hay una connotación negativa tanto del modelo artesanal como del industrial, al que ubica en esos años noventa en plena instalación, en sintonía con un proceso creciente de transnacionalización del sector y de las inversiones junto a la prevalencia de especulaciones inmobiliarias.

El enfoque de turismo local superador de las dos versiones anteriores que sugiere Mantero resalta las cualidades y ventajas de la descentralización y articulaciones en red tan aceptadas en ese momento. Así, postula el ámbito urbano de la ciudad, como eje para las transformaciones reconociendo a la identidad y la sostenibilidad como requisitos primordiales de inscripción de la actividad en el desarrollo local integral.

Como contrapartida Carlos Gutiérrez encuadra la reflexión sobre la presencia del turismo en las distintas organizaciones y mecanismos de integración mundial y regional, marcando la incipiente e incompleta resolución de la agenda del sector a pesar de una cantidad considerable de organismos, acuerdos comerciales y otros marcos de

integración existentes a la fecha como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), el Mercosur con su Reunión Especializada de Turismo (RET) y otros.

El principal aspecto marcado como una deuda pendiente para la época, es que aunque el turismo aparece en todos los procesos de integración en curso, es un sector mal definido y disperso sin una conceptualización abarcativa, y por lo tanto muchos subsectores que pertenecen al turismo (existiendo ya recomendaciones al respecto de la OMT y el comité de estadísticas de Naciones Unidas) aparecen en otras ramas o anexos como es el caso de La OMC y su AGCS donde aparece bajo el rubro “Servicios de turismo relacionados con los viajes” Anexo 9 , integrado por cuatro subsectores: hoteles y restaurantes, servicios de agencias de viajes y guías de turismo quedando otras áreas vitales como el transporte aéreo marítimo, el movimiento de personas físicas que prestan servicios , etc.

Por lo tanto así como Mantero señala la importancia de lo local para instalar las transformaciones; Gutiérrez marca la necesidad de incluir con mayor precisión los temas del turismo en los acuerdos y tratados como base para negociar nuevas rondas de compromisos. En este punto hay un llamado a asumir como intelectuales y expertos, la representación de los intereses en el terreno de las negociaciones en los acuerdos de las responsabilidades compartidas por el sector oficial nacional turístico y el sector privado institucionalizado para evitar que la negociación se efectúe “sin el conocimiento, las características, la peculiaridades y la fuerza de espíritu de quien trabaja en el mismo” Gutiérrez, 1999: 124.

Oswaldo Lombardi y Hugo Bonigo, se ocupan de analizar la situación de las agencias de viajes a fines de los noventa, según los autores las agencias de viajes y turismo se encontraban en un proceso de cambio como consecuencia principalmente de lo que denominan crisis de representatividad de las organizaciones gremiales y

empresariales en esa década y de que a la luz de la década del setenta se profundizó una tendencia regulatoria en las políticas públicas.

En la perspectiva histórica esas tendencias explican y dan lugar, según ellos, el proyecto político y económico de la década de los noventa ya que según su explicación las legislaciones beneficiaron a los sectores corporativos. Sumado a esto las agencias están expuestas a un contexto difícil con la irrupción de nuevas tecnologías, integración de empresas e internacionalización del sector.

A partir de ese diagnóstico y de cara al nuevo milenio realizan propuestas programáticas luego de argumentar sobre la necesidad de que las agencias de viajes sean asociativas y tomen conciencia de su rol de PyME. Esas propuestas incluyen dentro de los aspectos legales derogar las normas vigentes que regulan el sector (Ley 18.829 y decretos complementarios) y propender a la creación de sistemas de autocontrol, poniendo el peso de la mejora en la idea de Calidad que comenzaba a instalarse como paradigma del sector.

El autocontrol según esta propuesta debería depender de la Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo (AAAVyT) en convenio con el organismo oficial de Turismo.

El código de calidad se actualizaría permanentemente según la evolución y dinámica de los mercados y sería de adhesión voluntaria, tal como son en la actualidad los componentes del sistema argentino de calidad turística en sus diversos formatos (directrices, normas, buenas prácticas)

Otra recomendación fue la creación de un instituto de investigación y desarrollo para elaborar estudios regulares sobre distintos aspectos o como alternativa encomendar esa tarea a una consultora de prestigio para que se ocupe de dimensionar el universo de las AAVV de argentina y posteriormente establecer un plan de trabajo segmentado. Como referencia principal para la elaboración de estas propuestas se apoyan

constantemente en el libro de Socma. Sociedad Macri (1998) denominado Las PYMES, Clave del crecimiento con equidad.

Amadassi manifiesta que después vino la acción, refiriéndose al gobierno de Kirchner en adelante sostiene que el protagonismo casi hegemónico; lo tiene hoy el Ministerio de Turismo:

*“al margen de eso no hay demasiado movimiento, el ministerio ocupa como no ocupó nunca el centro de la escena”* Entrevista2012

Cuando se le preguntó a los entrevistados sobre si identificaban grupos o redes, con posiciones diferentes frente al turismo, es decir, si había algún tipo de posiciones divergentes y si eso se manifestaba por ejemplo en discusiones académicas, las respuestas fueron negativas. Amadassi por ejemplo responde.

*“...yo le propongo que siga del '60 para acá la evolución del concepto desarrollo; desde una visión media clásica, que crezca la economía y punto a todo lo que hoy incluye como dimensión del desarrollo, en el turismo no ha habido mucho desvío respecto de eso...”*

Destaca Amadassi las recepciones que ocurren por ejemplo del paradigma de la sostenibilidad u otros cuando dice:

*Cuando aparece la sustentabilidad incluye turismo, pero sustentable... cuando uno está en el sector cree que todo se inventa al interior del sector; cuando uno está fuera del sector y lee literatura de la bibliografía sobre desarrollo sabe que cuenta los meses y a la larga hay uno que dice e introduce ese enfoque. Entonces, en el mundo de la literatura de desarrollo se habla desarrollo y pobreza y al año o los dos años aparece en el turismo.*

Restando protagonismo a la generación autónoma del campo refiere:

*Es como una adaptación necesaria me parece que no es un descubrimiento al interior del turismo. Así es con la sustentabilidad, así es con el empleo, así es con la pobreza, así es con lo que usted se imagine. No es un sector que genere ideas propias, me parece. Tampoco creo que deba generarlas, eh... ”*

Lo interesante de destacar es que gran parte de la metodología y enfoques propuestos en estas bases así como los principales conflictos detectados y las políticas propuestas en el documento “Bases para un Plan Federal de Turismo” de 1985 que describimos anteriormente en este mismo capítulo, fueron retomados para su incorporación y tratamiento al plan Federal Estratégico Sustentable presentado en 2005.

Podemos concluir por lo tanto que pesar de la pausa de más de dos décadas se identifica claramente la continuidad en cierta manera aggiornados de estos lineamientos que quedaron en suspenso durante los años en que el Estado limitó su presencia al mínimo en materia de turismo coherentemente con el modelo general de políticas públicas encaradas

#### **4.3.4. Retomando los lineamientos de los 80 y 90. La ley Nacional de Turismo.**

En 2004, transcurridos veinte años de la elaboración de las Bases para un Plan Federal de Turismo, se redacta y discute en Argentina la ley nacional de turismo que se sanciona Enero de 2005 (ley 25997/05) En ella el turismo es declarado de interés nacional, actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. Este constituye el marco legal actual de la actividad y queda explícito por este medio que la actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado. Se puede observar que tanto la citada ley como el PFTS recuperan lo sustancial de lo trabajado en la década anterior cuya base germinal se produjo a partir del grupo CICATUR.

Los Principios Rectores (art. 2) del turismo según esta ley son:

- **Facilitación:** Posibilitar la coordinación e integración normativa a través de la cooperación de los distintos organismos relacionados directa o indirectamente



con la actividad turística, persiguiendo el desarrollo armónico de las políticas turísticas de la nación.

- Desarrollo social, económico y cultural: El turismo es un derecho social y económico de las personas dada su contribución al desarrollo integral en el aprovechamiento del tiempo libre y en la revalorización de la identidad cultural de las comunidades.
- Desarrollo Sustentable: El desarrollo sustentable se aplica en tres ejes básicos: ambiente, sociedad y economía
- Calidad: Es prioridad optimizar la calidad de los destinos y la actividad turística en todas sus áreas a fin de satisfacer la demanda nacional e internacional
- Competitividad: Asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad a través de un producto turístico competitivo y de inversiones de capitales nacionales y extranjeros
- Accesibilidad: Propender a la eliminación de las barreras que impidan el uso y disfrute de la actividad turística por todos los sectores de la sociedad, incentivando la equiparación de oportunidades.

Por este mismo medio legal:

- Se crea por ley el Comité Interministerial de Facilitación Turística para coordinar y garantizar el cumplimiento de las funciones administrativas de las distintas entidades públicas de nivel nacional con competencias relacionadas y/o afines al turismo en beneficio del desarrollo sustentable del país y su competitividad

- Se fijan las políticas nacionales de la actividad turística con el fin de planificar, programar, promover, capacitar, preservar, proteger, generar inversión y fomentar el desarrollo en el marco de un Plan Federal Estratégico
- Se ratifica al Consejo Federal de Turismo ya existente como instancia consultiva. Asimismo, crea el Instituto Nacional de Promoción Turística como ente de derecho público no estatal, lo cual permitirá desarrollar y ejecutar actividades de promoción del turismo receptivo internacional en colaboración con el sector privado de forma más efectiva y con enfoque más comercial.

En su anexo I aporta mayor claridad para la distinción de las actividades que conforman el sector turismo incorporando en el anexo la Clasificación Internacional Uniforme de las actividades turísticas basadas en la clasificación realizada por la OMT, sumando en el punto 1.4 los servicios profesionales de los licenciados en turismo, técnicos en turismo y guías de turismo, a pesar que en la práctica, existe resistencia para reglamentar las incumbencias de estas profesiones.

#### 4.3.5. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. (PFETS)

En el marco de la ley nacional de turismo N° 25997 el 22 de junio de 2005 se presentó el primer documento concertado del PFETS. Las instituciones firmantes fueron el Consejo Federal de Turismo, el Consejo Federal de Inversiones, la Cámara Argentina De Turismo y la Administración de Parques Nacionales, estos convocados por la Secretaría de Turismo de la Nación asumieron en esa fecha el compromiso de cumplir las premisas y objetivos acordados en el plan.

El proceso que se había iniciado en agosto de 2004 se había propuesto diseñar una política de estado, alineada con el modelo de país del gobierno nacional, que fuera capaz de encauzar y articular factores dispersos y disociados para avanzar en las condiciones de calidad y eficiencia que requiere el contexto internacional altamente competitivo en un escenario interno limitado por grandes asimetrías regionales. (SECTUR. 2005:14)

En sus postulados iniciales del PFETS se adhiere a la idea de que la evolución del turismo depende de la base territorial y de los sistemas económicos sobre los cuales se apoya por lo cual subordina la política turística a los ejes rectores de la política económica y de ordenamiento territorial. Así, los objetivos del gobierno nacional en materia económica como equilibrio fiscal, consolidación del mercado interno, tipo de cambio competitivo para las economías regionales y tasas de interés que favorezcan la inversión productiva se convierten en el marco referente de actuación en el contexto de la integración económica de Argentina al Mercosur y al mundo.

En cuanto a la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, esta conduce desde sus objetivos a plantear como premisas de partida de la política turística: la consolidación institucional del turismo, la sustentabilidad, el desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional y la implantación de un sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo turístico regional.

Entonces bajo los principios de sustentabilidad y competitividad se adopta como modelo turístico del país uno basado en las necesidades de los actores del turismo y en valores fundamentales que la sociedad argentina buscaba recuperar.

El eje rector de la PT de la República Argentina es el desarrollo económico con inclusión social y la conservación del patrimonio turístico nacional. Al ser un enfoque estratégico se consensua la visión del Sector turístico con horizonte 2016: convertir a la República Argentina en el país mejor posicionado turísticamente de Sudamérica por localidad y diversidad de su oferta, basada en desarrollos territoriales equilibrados y respetuosos del hábitat e identidad de sus habitantes. Para lo cual la misión es: promover las condiciones óptimas de competitividad que conduzcan al desarrollo equilibrado y sustentable del sector turístico argentino y a la mejora en la calidad de vida de residentes y visitantes. (PFETS 2005:15)

En el plan se rescata el rol promotor de un Estado activo para alcanzar los logros de la política turística para lo cual se plantea la recuperación de los valores nacionales, el empuje de los empresarios del sector, de las regiones y provincias argentinas y la capacidad de los actores del sistema turístico argentino.

El objetivo general del PFETS de constituirse en el proceso orientador y articulador de acciones que, en forma sinérgica reafirme voluntades, optimice recursos y encamine estos esfuerzos hacia un modelo concertado de desarrollo turístico sustentable para la Argentina se propone con un horizonte temporal de 10 años y con una actualización trianual, donde el manejo descentralizado y la concertación federal se trabajan en forma participativa con casi 600 actores protagónicos del turismo nacional.







Los objetivos específicos: ambientales, socioculturales, de calidad y socioeconómicos se establecieron en relación a metas e indicadores que permitirían medir y seguir los resultados durante el proceso de implementación. En concordancia



con esos objetivos se establecieron un conjunto de premisas que se trabajaron en talleres y quedaron finalmente organizadas en cuatro bloques:

- la consolidación institucional que se refiere a las cuestiones que permiten al sector turismo aumentar su nivel de desempeño, y ocupar el lugar que se cree merece para su despegue económico y cultural;
- la sustentabilidad que pone en compatibilidad el crecimiento económico con la conservación de los recursos naturales y culturales y fortalecerse hacia una equidad distributiva. Por ello se considera tanto el turismo interno como el receptivo y el turismo social.
- El desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional apuntando a consolidar los destinos actuales y fortalecer a los destinos emergentes para lo cual se postula el trabajo desde y con las regiones y componentes locales
- El sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo turístico regional que busca incentivar la obra pública en sus tres niveles de ejecución y la participación de la inversión privada para el desarrollo sustentable del turismo.

La formulación del plan tuvo una metodología participativa, para ello se convocaron talleres regionales posteriormente al taller federal realizado en Pilar (Bs As) además de reformular la regionalización turística se consensuó el proceso metodológico a seguir. De acuerdo a eso en los encuentros regionales de amplia representación se identificaban los conflictos y potencialidades y mediante matrices se jerarquizaban para obtener los conflictos principales o subsistemas decisores, es decir aquellos conflictos decisivos sobre los demás y las potencialidades principales o temas generadores, es decir los que guían la potenciación de las demás.

**Cuadro 9. Matriz de conflictos principales o subsistemas decisores, potencialidades principales o temas generadores e ideas fuerza**

SUBSISTEMAS DECISORES		TEMAS GENERADORES		IDEAS FUERZA
<b>ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN</b>				
Falta de planificación turística Falta de visión regional de turismo Falta de conciencia público – privada Falta de legislación homogénea y continuidad de políticas		Tendencia hacia entes mixtos y continuidad de políticas		Apoyo a las articulaciones regionales para la planificación y la gestión integrada Seguridad jurídica y homogeneización normativa, y continuidad de políticas
<b>DESARROLLO DE LA OFERTA</b>				
Falta de políticas de conectividad Falta de inclusión de las comunidades locales		Creación de nuevos proyectos y productos turísticos integrados Cantidad y calidad de áreas naturales y culturales protegidas Existencia de vías potenciales de conectividad		Planificación sustentable de la oferta turística Circuitos integrados para una oferta inclusiva y equitativa Optimizar la conectividad a nivel federal (aérea, fluvial, ferroviaria)
<b>GESTIÓN DE LA CALIDAD</b>				
Falta de conciencia en los distintos sectores Falta de campañas de concientización y capacitación		Crecimiento de acciones de capacitación y concientización Tránsito desde sector de modelos de gestión de la calidad Apertura para trabajar en red hacia		Enredados en la calidad Calidad en destinos, nuestro común Promover el desarrollo de SGC a nivel y privado

Falta de asistencia técnica para la implementación de Sistemas Generales de Calidad		la gestión de la calidad		Argentina, garantía de calidad
<b>INVERSIONES Y FORMAS DE FINANCIAMIENTO PUBLICO – PRIVADAS</b>				
Carencia de continuidad y volumen de inversiones en políticas de inversión pública y de reasignación de lo recaudado		Contexto favorable para las inversiones y la reasignación de fondos públicos para el sector		Turismo invierte también su recaudación para crecer
Falta de legislación de fomento y crédito de inversiones		Voluntad de integración regional y de potenciar redes mixtas para desarrollar inversiones, incubando proyectos sustentables		Crédito y fomento, turismo lo devuelve
Falta de fondos para la investigación y capacitación e formulación de proyectos		Creciente reconocimiento del turismo y su cadena de valor como actividad productiva		Turismo receptivo, negocio exportador
Falta de planificación de inversiones estratégicas equitativa				Turismo interno, redistribuidor de la riqueza
				En – Red-Ar los emprendimientos es ventaja competitiva
				Turismo promueve inversiones en infraestructura
				Argentina destino de jerarquía internacional para la inversión
				Una equilibrada distribución en la inversión para el desarrollo turístico federal
				Invierta en la puesta en valor del patrimonio para sustentar el futuro
<b>PROMOCIÓN Y MARKETING</b>				
Falta de integración público –privada		Creciente experiencia asociativa		Plan federal, sustento de marca país
		Voluntad política para desarrollar		

Insuficiente información sobre mercados y segmentos		marcas y submarcas  Aplicación de la cuenta satélite de turismo	Nuestra fuerza es nuestra diversidad  Integrar nuestra diversidad en submarcas fortalece al país  Argentina a la altura de tus deseos
---	--	---	---

Fuente: SECTUR. CFI. Plan federal Estratégico sustentable. 2005.

#### 4.3.5. 1. Instrumentos: el SACT, sistema argentino de calidad turística

En el PFETS se identificaron algunos instrumentos y herramientas que constituyeron pilares para la implementación del mismo. Entre los instrumentos desplegados recientemente, los que se destacan por el grado de desarrollo son los que integran el Sistema nacional de calidad. Según Leonardo Boto Álvarez<sup>28</sup> quien en 2008 se desempeñaba como Director Nacional de Gestión de Calidad Turística, de la Secretaría de Turismo de la Nación.

La dirección Nacional de Gestión de Calidad ha desarrollado el Sistema Argentino de Calidad Turística SACT que consiste en un conjunto de herramientas que tienen por objetivo principal asegurar y mejorar la calidad de gestión de todos los prestadores que integran la cadena de valor del sistema turístico argentino. Teniendo en cuenta que la Calidad es uno de los cuatro campos de acción contemplados en el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) ya descrito. Su implementación confirma el avance del mismo plan.

<sup>28</sup> [http://www.genesisprofesional.com.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=134&Itemid=1](http://www.genesisprofesional.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=134&Itemid=1)  
02 de diciembre de 2008 (extraído de internet el 07/11/2011)



Según las apreciaciones de Boto Álvarez el SACT no es un modelo teórico abstracto, sino una propuesta metodológica que puede ser adecuada y aplicada a las disímiles realidades y características de cada destino y sus correspondientes grupos sociales. Se trata de herramientas que se adaptan a un determinado perfil de destinatario y a sus componentes. Es una estrategia operativa, orientada hacia la difusión de la calidad tanto en la prestación de servicios como en el cuidado ambiental, a través de la promoción de prácticas efectivas para el uso racional de los recursos.

En la práctica consiste en una matriz con tres niveles de aplicación y tres beneficiarios: Inicial, avanzado y de excelencia por un lado; y destinos, sectores y productos por el otro.

**Cuadro 10. Niveles del Sistema Argentino de Calidad Turística: SACT**

NIVELES	BENEFICIARIOS		
	DESTINOS	SECTORES	PRODUCTOS
NIVEL INICIAL	SIGO BUENAS PRACTICAS	DIRECTRICES DE GESTIÓN PROGRAMA DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN – Nivel I	
NIVEL AVANZADO		NORMAS SECTORIALES PROGRAMA DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN – Nivel II	
NIVEL DE EXCELENCIA		PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD	CLUBES DE EXCELENCIA

Fuente Boto Álvarez. 2008.

[http://www.genesisprofesional.com.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=134&Itemid=1](http://www.genesisprofesional.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=134&Itemid=1) 02 de diciembre de 2008 (07/11/2011)

En cuanto a los niveles del proceso, estos tienen que ver con la complejidad, así el nivel inicial es el primer estadio del proceso de inmersión en lo que se denomina la cultura de la calidad. Este nivel estará recomendado para aquellos beneficiarios que recién comienzan a implicarse en el sistema.

Para facilitar el proceso se realiza una sensibilización inicial se explican las metodologías y herramientas del SACT de forma asistida y bajo un continuo seguimiento de parte de equipos técnicos, que aseguren la correcta implementación de la herramienta correspondiente. El nivel avanzado está dirigido a los que ya están

trabajando en procesos de estandarización y sistematización de sus procesos de gestión y se encuentran en condiciones de avanzar hacia el cumplimiento de nuevos requisitos por lo tanto el objetivo de la implantación de las herramientas de este nivel de inmersión será el de fortalecer y consolidar estos procesos de ordenamiento de la gestión y mejora continua. Por último el nivel de excelencia es para los que poseen sistemas de gestión de la calidad consolidados y que pueden demostrar efectivamente la instauración y funcionamiento de los mismos.

Este sistema toma como objetos de aplicación o como se denominan en el esquema: beneficiarios, a los destinos, los sectores y los productos. Los destinos son considerados como espacios geográficos que poseen un atractivo tal capaz de generar la necesidad de movilizar a las personas hacia ese lugar, invirtiendo un gasto en el lugar del pernocte.

Las herramientas SACT para destinos buscan implantar la cultura de la calidad y la mejora continua favoreciendo la estructuración del destino y la coordinación público – privada. Los sectores son definidos como agrupamientos de actividades productivas que por sus características generales, comparten un mismo rubro como pueden ser la hotelería, gastronomía, transporte, etc.

Los productos son definidos desde la conceptualización del marketing como aquellos conformados por un conjunto de atributos, valores, símbolos y/o contenidos susceptibles de ser puestos en mercado para satisfacer necesidad, experiencia o vivencia requerida o deseada por el cliente que es el turista. La implementación de las herramientas SACT apunta a fortalecer sus sistemas de gestión de manera integral y diferenciarse a fin de mejorar su capacidad de comercialización y competitividad. El proceso de implementación y puesta en marcha del SACT si bien es llevado adelante por el Ministerio de turismo de la Nación, las capacitaciones y demás actividades que implican la implementación son llevadas a cabo por consultoras entre las que se destaca Ejido Asesores.

Tal como lo establece la ley 25.997 que replanteó el marco legal e institucional de la actividad, la política promocional es impulsada por el INPROTUR, es decir el Instituto Nacional de Promoción Turística que es un ente público integrado por representantes del sector público y privado: la Secretaría de Turismo, la Cámara Argentina de Turismo y el Consejo Federal de Turismo. Su misión principal es promocionar a la Argentina como destino turístico internacional, a través de la promoción de la imagen del país.

El Instituto está a cargo de la implementación de la Marca País para promover el turismo, las exportaciones, las inversiones, los servicios y las industrias creativas bajo una imagen común. Los desafíos que se establecieron al conformar el instituto era la creación de normas de calidad sectoriales IRAM-SECTUR, impulsar las implementaciones de las leyes ligadas al sector y la actualización de la Ley de agentes de Viajes, mejorar la profesionalización de la actividad monitoreando la inserción laboral de los egresados. Impulsar la investigación en temas calve y promover la difusión de la cultura de la mejora continua y con todo esto posicionar a la Argentina como destino favorito de la región

**La estructura del Sistema Argentino de calidad turística se aprecia claramente en el siguiente gráfico piramidal:**

Figura 9. Sistema Argentino de calidad turística.



Fuente: MINTUR. 2012. Boletín Sistema Argentino de calidad turística. Mensajero producciones.

La calidad aparece en la gestión del turismo de la última década como idea transversal y herramienta estratégica para posicionar al país y lograr la competitividad y así queda expresado en los principales documentos de difusión del PFETS e iniciativas encaminadas a tal efecto.

## Capítulo 5: Intelectuales y expertos del turismo, crónica de un saber

Así como se ha señalado que las plataformas de generación, circulación y reproducción de ideas no fueron abordadas, tampoco fue estudiado el aporte de los intelectuales y/o expertos en la generación de ideas de la política turística, en cuanto agentes. Se identifica un grupo fundador que se ha consagrado como los maestros y expertos locales, desde esa posición han venido ejerciendo un liderazgo intelectual y conformando redes especializadas de las que se da cuenta en este capítulo. A la fecha existe un cierto recambio generacional que sin embargo no ha generado una ruptura epistemológica en las tradiciones de intervención.

Considerando la estrecha relación entre el campo económico y el turismo se considera la evolución de la historia económica de América Latina porque además permite explicar la lógica de la política pública como política económica turística donde se observa el accionar especializado de los agentes y sus circunstancias. Así se distinguen: la impronta desarrollista entre 1960 y 1983; el turismo de la democracia con regresión y valorización financiera entre 1983 y 2001; la reparación y reconstrucción de paradigmas explicativos y de nuevos modelos e instrumentos de planificación y gestión turística entre 2001 y 2008. Finalmente desde 2008 surge el interrogante sobre el desarrollo en ciernes de un nuevo consenso basado en la inclusión.

### ***5.1. Impronta desarrollista y dictadura (1960-1983)***

Durante los años de carácter desarrollista, mientras se sucedieron las presidencias de Arturo Frondizi y Arturo Humberto Illia el turismo no pasa de ser una actividad poco atendida a pesar de que se había sancionado la primera ley que se enfocaba en estos intereses en 1958.

Después de los dos gobiernos peronistas, junto al desplazamiento de la clase trabajadora del centro de la escena, el turismo comienza a ser visto como objeto de

racionalización junto a otros sectores de la economía. Durante el gobierno de Onganía ocurre un cambio importante. En 1966 se desdobra la Secretaría de Difusión y Turismo creándose Prensa y Difusión y la primera Secretaría de Turismo. Es en este momento cuando el turismo es valorado como actividad productiva del sector económico y enfocado técnicamente.

Tras el golpe de Estado de carácter cívico, militar y religioso de 1966, que se denominó Revolución argentina, asumió el Gral. Juan Carlos Onganía como presidente de facto. Giorgi da cuenta de la relación entre redes católicas y el sistema político argentino cuando los I y E tomaron principalmente dos posturas: ciertos grupos experimentaron un proceso de resistencia y radicalización opositora que trajo aparejada la lucha armada.

Por otro lado un importante número de intelectuales apoyarán y se sumarán activamente a la experiencia desde diversas posiciones. Se trata de una militancia en el campo político y cultural en universidades conformando think tanks y ocupando cargos en el Estado. (Giorgi 2010: 54)

Como sostiene Giorgi, ciertos gobiernos con debilidad en términos de estructura de cuadros sobre la cual apoyarse, utilizan las redes católicas como ámbito de reclutamiento respaldado por la confianza que genera el movimiento católico. Más allá de lo teológico o doctrinario se constituye en un espacio de pertenencia duradero adquirido por lazos familiares o instituciones educativas que ofrece credenciales y capital social lo cual combinado con un saber experto habilita el ingreso a una estructura de posibilidades para acceder al Estado.

Durante el gobierno de Onganía (1966-1970) se forma el grupo que elabora un proyecto para la gestión de gobierno denominado lineamientos de un nuevo proyecto nacional. Posteriormente durante el tercer gobierno peronista tienen que ver con la formulación del “Modelo argentino para el proyecto nacional”. En ambos, junto a las

redes militares aparecen fuertemente la presencia de redes católicas especialmente través de universidades católicas como la del Salvador (USAL) y la Universidad Católica Argentina (UCA).

El grupo “Lineamientos” Giorgi, (2010) que funcionó entre 1968 y 1970, como una usina de ideas elaboró el modelo de planificación nacional en el marco del Consejo Nacional de seguridad (CONASE). Junto al Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACyT) y al Consejo nacional de Desarrollo que conformaban el Sistema de planificación y abordaba conjuntamente la seguridad nacional y el desarrollo desde el perfil tecnocrático y desarrollista autoritario del momento.

Según la investigación de Giorgi, de los quince integrantes del grupo, cinco eran miembros activos de universidades católicas. Nos interesa especialmente el Instituto de Ciencia Política de la Universidad del Salvador ICP-USAL cuya obra Revolución Argentina. Análisis y prospectivas, sale a la luz a los cinco meses de concretado el golpe. El ICP se propone difundir lo que consideraban una gran empresa histórica de renovar el sistema institucional argentino y se presenta por lo tanto como un think tanks al servicio del gobierno. Entre los autores Guillermo Lousteau Heguy se refiere a El sistema institucional argentino.<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Libro “La revolución argentina. Análisis y prospectiva”. Autores: V.V.A.A. Páginas: 210. Impreso: 22 de octubre de 1966. Índice: PRÓLOGO DEL DR. RAÚL PUIGBÓ. Frentes a los hechos por RAÚL LUIS CARDÓN: La gravedad del acto revolucionario. Los objetivos que la Revolución debe alcanzar. Los medios de acción. Los riesgos de la Revolución. Antecedentes jurisprudenciales argentinos en materia de revolución por ZULEMA JULIA ESCOBAR: Ubicación metodológica. Esquema de nuestro análisis. Los casos jurisprudenciales. Conclusiones. Notas ampliatorias. El sistema institucional argentino por GUILLERMO A. LOUSTEAU HEGUY: Los hechos. El orden institucional. Un nuevo ciclo. El sistema vigente. Resumen. La legitimidad y el nuevo régimen constitucional argentino por HÉCTOR JULIO MARTINOTTI: Concepto de legitimidad. Tipos de legitimidad. Legitimidad de la revolución. Legitimidad de la minoría dirigente. Legitimidad del sistema constitucional. El nuevo sistema institucional a la luz de la teoría política. Ubicación. Breves consideraciones por ADOLFO C. MUGICA: Fundamentos Proyecciones. Decisión de "realizar" el Estado argentino. Sentido de los términos. Derecho a la revolución. Bases condicionantes de un futuro régimen político por ALBERTO CASTELLS: Necesidad de configurar un ?régimen político? por LUIS G. VILLAGRA: Ideología y modernización. CARLOS ALBERTO FLORIA: El futuro de la oposición por MARIANO GRONDONA: Una hipotética



En 1967 asume como director nacional de turismo el Dr. Horacio Burbridge quien sería integrante del primer equipo de intelectuales y expertos técnicos de reconocida trayectoria en el país y América Latina, el grupo denominado posteriormente Grupo CICATUR

#### 5.1.1. Los expertos del grupo CICATUR

El grupo estuvo constituido en su primera fase cuando actuaba de asesor de la Dirección Nacional de Turismo principalmente por arquitectos (9) economistas (3) y sociólogos (3) el resto de equipo lo constituían un licenciado en Psicología, un trabajador social y un licenciado en turismo.

Al constituirse en CICATUR ( México- Buenos Aires) es decir al internacionalizarse, el grupo mantuvo esa tendencia y una orientación de los perfiles profesionales hacia las ramas empresariales, económicas y de planificación física, aunque al incorporarse los nuevos cuadros ya formados en el seno del centro hubo una diversificación y reorientación a profesionales de Turismo que ya egresaban en significativa cantidad de las universidades e institutos de toda América Latina y una vez formados en esa tradición asumieron posteriormente la misión de difundir y aplicar las enseñanzas.

De los aportes teóricos metodológicos expresados tanto en los materiales del curso CICATUR como en los contenidos de los libros publicados por Trillas, se destaca el enfoque de la planeación desde la denominada teoría del espacio turístico, Boullón 1990<sup>30</sup>. Se advierten estos aportes como referencias ineludibles tanto en los trabajos académicos como en los proyectos de desarrollo turísticos realizados en el ámbito regional.

---

élite política por JOSÉ LUIS DE IMAZ. Presidencialismo por JULIO ÁLVAREZ. Leyes fundamentales argentinas por ERNESTO J. MIQUEO FERRERO.

<sup>30</sup> BOULLÓN Roberto (1990) "Planificación del espacio Turístico". Editorial trillas.

La concepción del espacio turístico como el ámbito de distribución de los atractivos y planta turística<sup>31</sup>, equiparada a una planta productiva industrial contenida en la propuesta, expresa la idea de turismo como sector económico y de un espacio susceptible de planificación física.

De esta manera a los esfuerzos por influir en los basamentos y agenda de la política turística también se construyó la base técnica operativa de la planificación turística cuyo ejemplo más concreto fue la metodología del inventario turístico denominado justamente CICATUR – OEA de amplia difusión internacional<sup>32</sup>.

Según expresa uno de los entrevistados:

*De esa etapa, ya más compenetrado del fenómeno turístico, me orienté a la formulación de la política turística sobre bases más científicas, que involucraran aspectos operativos, paralelamente a los efectos socioeconómicos, culturales y de planificación. (Lousteau Heguy, G. entrevista realizada en Julio 2011)*

El mayor acento dado la conformación del grupo vinculado a CICATUR y a la Dirección de Turismo de la Argentina estaba puesto en el desarrollo físico y los proyectos turísticos.

Según Lousteau, 2011:

*El esfuerzo estaba puesto en poner en la agenda de la política turística los problemas reales del turismo: a) sus consecuencias negativas, tanto en los aspectos culturales y sociales como económicos (la intención no era desalentar el turismo, sino tomar conciencia de esos costos ocultos); b) la distinción real*

---

<sup>31</sup> Conformada principalmente por la infraestructura y el equipamiento turístico que permite la producción de los servicios

<sup>32</sup> Si bien el enfoque fue tachado de cuantitativo y positivista sigue siendo ampliamente utilizado.

*entre los diferentes agentes del fenómeno turístico y sus conflictos de intereses; c) la falacia de la capacitación turística, tal como se desarrollaba en esa época (1970/ 1976); c) la falta de datos y estudios económicos serios sobre los aspectos económicos del turismo, entre otros.*

La forma de trabajo además de la docencia a través del sistema CICATUR, era muy amplia, incluía asistencia a todas las reuniones tanto nacionales como internacionales, para plantear los temas que parecían relegados; los técnicos del grupo eran contratados para estudios de consultoría, tanto del sector público como de grupos privados

La gran sinergia según Lousteau, se daba en las relaciones internacionales que permitían la re-alimentación con otros técnicos lo cual se favorecía porque ese clima era generalizado en América Latina, clima que indudablemente el accionar del grupo se esforzó en crear.

Entre los temas o debates relevantes aportados a la discusión sobre la importancia del aporte de divisas del turismo internacional como justificativo fue minimizado ya que el acento fue puesto sobre tres factores económicos, mucho más aplicables a la realidad argentina como el impacto del turismo en revertir el orden de crecimiento de los sectores económicos, promover la integración regional de zonas menos favorecidas, lo que produce una redistribución territorial del ingreso y la incidencia del factor multiplicador del ingreso turístico, que llega prácticamente todas las actividades.

En cuanto al acento en la generación de divisas, el gran aporte del grupo fue disputar el concepto de balanza de pagos turística tal como se concebía, ya que reivindicaron que lo importante era un alto nivel de intercambio y no solamente una balanza favorable, por la actividad local que esto genera.

En cuanto al tratamiento de los aspectos sociales del turismo, se destaca un artículo titulado: *El pensamiento social de la década de setenta: las reflexiones de los especialistas en el turismo latinoamericano*, realizado por Enrique Amadasi, que tiene por propósito analizar las contribuciones realizadas por las ciencias sociales al esclarecimiento de los problemas vinculados al turismo latinoamericano y en particular al pensamiento que durante los diez años anteriores esclareció la acción de los organismos públicos de turismo de los diferentes países, y que a su criterio aparece reflejado en la acción de los entes interamericanos.

En dicho artículo queda clara la preocupación del autor por mostrar la notoria subordinación del aspecto social del turismo a los temas económicos o de política económica, es decir solo en su rol de generador de empleos, divisas u otros efectos derivados.

Amadasi se apoya en las distintas reflexiones y posturas expresadas por otros científicos y técnicos en relación con la importancia y rol de las ciencias sociales en la planificación del turismo<sup>33</sup>. Dichas reflexiones evidencian su lenta y discutida incorporación meramente como enfoques microsociales y aunque se pregona la constitución interdisciplinaria de los equipos de planificación no se la una retroalimentación de las teorías de las ciencias de origen de los integrantes.

A pesar de que los actores implicados en este grupo continuaron su desempeño técnico y profesional, es en este primer aporte intelectual donde se estableció el germen del campo especializado que aún hoy debate los mismos aspectos del turismo como fenómeno complejo.

---

<sup>33</sup> Amadasi, Enrique El pensamiento social de la década de setenta: las reflexiones de los especialistas en el turismo latinoamericano. Revista Turismo técnico. Año 2 N° 6( 1981) allí analiza principalmente el informe del relator del II Seminario Interamericano de planificación del desarrollo turístico de la secretaría de general de la organización de Estados Americanos, Buenos Aires, Junio de 1976 ya que fue el primer seminario que incorpora los aspectos socioculturales como una de las variables seleccionadas para la reunión.

Las respuestas inconclusas requieren una profundización del trayecto recorrido para evaluar las agendas construidas posteriormente que en sus enunciados siguen postulando la potencialidad del turismo para mejorar integralmente la vida de los pueblos.

Puede destacarse la influencia de Guillermo Lousteau Heguy en el ámbito académico universitario del turismo ligado al primer antecedente de carrera universitaria en la esfera pública ya que en 1966 fue designado Rector de la Universidad de Comahue (en ese entonces Universidad de Neuquén). La universidad contaba entre sus carreras con la Escuela de Turismo. Según sus palabras su primera reacción fue que el turismo no justificaba una carrera universitaria y que la currícula no tenía nivel académico suficiente.

En la disyuntiva de cerrar la carrera tomó como punto de comparación los dos centros más prestigiosos en ese momento: el Instituto de Estudios Turísticos de México y la Escuela Oficial de Turismo de España. A partir del análisis de esos modelos y con el propósito de instrumentar ese cambio en 1967 realizan en la Universidad el Primer Curso Internacional de Turismo, con profesores y estudiantes de los tres países (México, Argentina y España).

Los estudiantes argentinos que asistieron al curso fueron el primer grupo de un intento programado de tecnificación del sector y ocuparon luego cargos de importancia, como por ejemplo, Antonio Torrejón, que alcanzó la función de Subsecretario de la Nación y otros en el orden provincial y de hecho continúa siendo un referente hasta la actualidad.

Paralelamente al desarrollo del curso, conjuntamente con los profesores y técnicos extranjeros se trabajó en la reformulación de los estudios de Turismo tanto el contenido como la currícula. Para ello se contó con la colaboración del director de la

Escuela Oficial de Turismo de España Ignacio Días de Aguilar que constituyó según Lousteau un factor decisivo para la implementación de esos cambios.

Como resultado de lo actuado, afirma Lousteau, se firmó un acuerdo entre esa escuela y la Universidad de Neuquén que permitió el relanzamiento de la carrera. Descartando las materias usuales de contenido general y no específicos, se puso el acento en aquellas disciplinas académicas que podrían contribuir a una formación más científica: economía, derecho aplicable al turismo, sociología, planificación y administración. Una de las cláusulas del convenio era decisiva, porque España aportó un director para la escuela, con antecedentes que eran imposibles de encontrar en la Argentina en ese momento. Ese primer director fue Vicente Piera Blay, que marcó un hito importante no sólo en el desarrollo de la escuela, sino en el sector mismo del país, especialmente en los aspectos operativos del turismo.

Para Lousteau esta experiencia le permitió estar más compenetrado del fenómeno turístico, y orientarse a la formulación de la política turística sobre bases más científicas, involucrando aspectos operativos, paralelamente a los efectos socioeconómicos, culturales y de planificación. Según su opinión, el sector privado era absolutamente precario y sus reclamos padecían de fuertes distorsiones en cuanto a la esencia del fenómeno.

Uno de los logros personales fue lograr la inclusión estudio del turismo y sus efectos en organismos prestigiosos como la Fundación Bariloche. El trabajo con España y la estrecha colaboración de Días de Aguilar y sus visitas reiteradas a la Argentina facilitaron también la relación con el sector público, especialmente con el que era en ese entonces Director Nacional de Turismo, Horacio Burbridge y a través de él con un grupo de arquitectos de mucha actividad en el sector, con los cuales mantuvieron luego una colaboración permanente. También los Integró numerosos grupos o centros vinculados al turismo. En la mayoría de los casos, dedicados específicamente al sector, pero en otras ocasiones representando al turismo dentro de un panorama mayor. Por

ejemplo, en material de desarrollo regional y el peso del turismo dentro de un proyecto general, o en el estudio de la balanza de pagos.

Varios grupos de trabajo conjunto que integró fueron importantes por los resultados, como los del Instituto de Estudios Turísticos de España junto al de México, el Instituto Interamericano de Turismo, con sede en Washington, que mantuvo mucho de las tareas de capacitación y análisis técnico del turismo y fue conducida por Ricardo Anzola, con el apoyo de Eduardo Pantano

Se destacan como reconocimientos otorgados por España la Medalla de Bronce al Mérito Turístico en 1970 y la Gran Cruz de Isabel La Católica, por su gestión en la Asamblea de la Organización Mundial del Turismo en 1984. Al año siguiente el Gobierno Argentino lo propuso como candidato a la Secretaría General de la Organización Mundial del Turismo. Se le reconoció también su contribución a las dos Asambleas Generales de Transporte Aéreo y Turismo, celebradas en España.

Entre los grupos de mayor huella en los que participó, fue el grupo técnico conformado por la OEA y la Secretaría de Turismo y el CICATUR (Centro Interamericano de Capacitación Turística). El CICATUR mantenía contactos en América Latina de forma permanente y con un alto nivel técnico. El centro estaba dirigido por el arquitecto Ricardo Anzola y por Fernando Cavada. Congregaba, además, a un grupo muy destacados de técnicos argentinos, que tuvieron una enorme influencia en la tecnificación del sector en América Latina y capaz de dialogar con europeos y americanos en el mismo nivel académico. Entre ellos: a) arquitecto José María Oliver, quien posteriormente trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo; arquitecto Xavier Martini, que en 1981/82 ocupó el cargo de Director de Desarrollo Turístico en la Secretaría de Turismo de la Nación y autor de libros especializados; c) arquitecto Boullón, que ocupó el cargo de Director de CICATUR México; d) arquitecto Iglesias; e) José María Bustillo; d) Lucila Oliver y e) arquitecto Ellis, entre otros. En el Perú, colaboraba Carlos Ruibal

Paralelamente, en Argentina integraba grupos más vinculados con el sector privado, ya sea COTAL (Confederación de Organizaciones Turísticas de Latina) y de la Cámara Argentina de Turismo. Lousteau considera que estas entidades, al ser representativas de sectores privados, funcionaban atendiendo a sus propios intereses con reclamos sectoriales a contramano de una auténtica política de promoción turística además con niveles técnicos muy deficientes

Lousteau intervino para posicionar el tema del turismo como un elemento fundamental para el desarrollo del transporte aéreo en el Institut du Transport Aerienne un grupo de muy alto nivel, dedicado a los problemas del transporte aéreo en general.

Teniendo a su cargo la Dirección de Planeamiento y Desarrollo de Austral Líneas Aéreas, conformó un grupo importante de técnicos que puso en marcha proyectos y operaciones que han sido innovadoras en América Latina. La dirección de Planeamiento y Desarrollo contaba con Eduardo Pantano, economista especializado en turismo, autor de varios libros sobre el tema, muy vinculado a CICATUR y que ha desarrollado tareas como técnico en Perú y en COTAL. Posteriormente trabajó en el Instituto Interamericano de Turismo (Washington DC) Actualmente, es director de una Facultad en Bariloche. Como experto en Planificación trabajaba Andrés Toth, quien luego Gerente Aerolíneas Argentinas. Juan Carlos de Pablo (FIEL) fue contratado para esbozar el marco económico general

Otra faceta importante fue su participación en la Fundación Bariloche que como grupo general, de gran nivel académico concibió al turismo como un importante instrumento para una política nacional. En la Fundación Bariloche no había expertos específicos en turismo, pero funcionaban como contra parte, por ejemplo, Manuel Mora y Araujo, sociólogo; Nilda Sito, también socióloga y Hugo Schkolnic, matemático. Algo similar ocurrió con la Fundación del Banco de Boston, cuyo Consejo Consultivo integró por el sector Turismo, en ese lugar Elvio Baldinelli, que había sido Secretario de Comercio Exterior fue quien vinculó el turismo al comercio exterior ya que en especial



la promoción de las exportaciones argentinas era su objetivo principal y fue un importante factor para que el desarrollo del turismo fuera visto justamente como una exportación.

En el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, Lousteau presidió el Comité de “Aspectos Legales del Turismo”. Aunque enfocado exclusivamente en la parte jurídica, permitió la especialización por parte de abogados y jueces, de las particularidades de la legislación turística que estaba adquiriendo rasgos novedosos.

Se puede destacar que los temas sobre los que estos grupos centraban el accionar en materia de turismo eran encarados simultáneamente a través de la docencia, la consultoría, la investigación e incluso varias formas juntas. Por ejemplo, dada la conformación del grupo vinculado a CICATUR y a la Dirección de Turismo de la Argentina, el mayor acento estaba puesto en el desarrollo físico y los proyectos turísticos.

La gran preocupación era la falta de nivel académico, técnico y profesional de las autoridades de turismo, tanto en el sector público como en el privado. Ello se evidenciaba en los discursos y posiciones oficiales y privadas, que sólo remarcaban los “beneficios” del turismo para requerir apoyos de todo tipo. Dichos reclamos aparecían como inconsistentes. Por ejemplo, los agentes de viajes invocaban el ingreso de divisas que el turismo le generaba al país. Pero entre el 85 y el 90% de ellos trabajaban en turismo emisor, es decir de venta de pasajes al exterior con la consecuente fuga de divisas. Lousteau marca el contraste entre el perfil de las autoridades oficiales que nunca alcanzó a cubrir mínimamente alguna experiencia en el sector al contrario del de los expertos de estos grupos de una destacable calificación.

Muchos de los temas hoy asentados en el análisis de ese sector, eran prácticamente desconocidos en esa época y el esfuerzo de los expertos estaba puesto en poner en la agenda de la política turística los problemas del turismo: a) sus

consecuencias negativas, tanto en los aspectos culturales y sociales como económicos (la intención no era desalentar el turismo, sino tomar conciencia de esos costos ocultos); b) la distinción real entre los diferentes agentes del fenómeno turístico y sus conflictos de intereses; c) la falacia de la capacitación turística, tal como se desarrollaba en esa época (1970/ 1976); c) la falta de datos y estudios económicos serios sobre los aspectos económicos del turismo, entre otros.

La forma de trabajo era muy amplia. Incluía docencia, a través del sistema CICATUR, asistencia a las reuniones tanto nacionales como internacionales, para plantear los temas que parecían relegados. Frecuentemente, los técnicos de esos grupos eran contratados para estudios de consultoría, tanto del sector público como de grupos privados (análisis de mercados, planeamiento, etc.) La gran sinergia se daba en las relaciones internacionales que permitían la re-alimentación con otros técnicos.

La sumatoria de estas actividades terminó por ser la base sobre la cual se asentó el desarrollo del turismo. Los temas y la forma en que hoy se manejan eran impensables en esa época, de hecho se consideraban en el “paleolítico del turismo”, que estaba muriendo. Compartían además ese clima generalizado en América Latina de que algo nuevo estaba surgiendo dando paso a algo serio y varias voces alentaban a seguir en ese camino, como por ejemplo, Diego Arria, en Venezuela o Liliana Mahn, en Chile. Alrededor de 1976 se produjo un hecho importante. La comunidad europea realizó un importante evento en Niza para hablar de turismo en América Latina y puso el acento en que la reunión fuera manejada por el sector privado y técnico y se convirtió en un paso muy importante de profundizar los análisis más serios de alternativas turísticas.

#### 5.1.2. Aportes teóricos, documentos técnicos o actuaciones emblemáticas del grupo fundador

Según Lousteau, como aportes consolidados del período se pueden contar algunos temas que son hoy moneda corriente y en ese momento parecían herejías y

eran rechazadas por agentes de viajes, por ejemplo, y por quienes reclamaban – sin fundamentos serios- acciones más fuertes por parte del Estado.

Por ejemplo, el tema recurrente citado por esos sectores, era el aporte de divisas del turismo internacional, como justificativo. Por parte del grupo se minimizaba ese elemento ya que ponían el acento sobre tres factores económicos que consideraban mucho más aplicables a la realidad argentina:

- a) el desarrollo turístico, sea nacional o internacional, alteraba el orden de crecimiento que se consideraba normal. Esto es, el desarrollo del sector primario (campo) promovía el desarrollo del sector secundario (industria) y luego, aparecía el sector terciario de servicios. Financiar el desarrollo económico con el turismo, invertía el orden (como se veía al analizar el caso español)
- b) la integración regional: el ingreso ganado en las grandes ciudades se gastaba en lugares turísticos ubicados generalmente en zonas menos desarrolladas, lo que produce una redistribución territorial del ingreso
- c) el factor multiplicador del ingreso turístico, que llega prácticamente todas las actividades: el turista no sólo consume alojamiento y transporte, sino que compra bienes locales, va a espectáculos, come, compra el diario, etc.

En cuanto al acento en la generación de divisas, el aporte del grupo fue disputar el concepto de balanza de pagos turística, y sostiene Lousteau que hoy, aunque con menor intensidad, persiste el error en su enfoque porque en ese momento, se consideraba el ingreso producido por el turismo que llegaba al país contra lo gastado por argentinos en sus viajes al exterior. El argumento en contra es que esto no es funcional para elaborar una política turística, ya que ante cualquier problema, lo primero que se hace es dificultar los viajes al exterior. Para clarificar el panorama, proponían un cálculo diferente: una balanza que contemplara como ingreso lo gastado por los turistas en el país y como egreso, lo gastado para atraer a ese turismo: gastos de promoción,

publicidad, insumos comprador al exterior para atender a los turista, etc. Con eso desconectaban el ingreso turístico con los viajes de argentinos al exterior, por un lado y por el otro, reivindicaban que lo importante era un alto nivel de intercambio y no una balanza favorable, por la actividad local que generaba. Como ejemplo: un intercambio de 100, con una balanza favorable de 10 parecería positivo. Pero un intercambio de 1000 con una balanza desfavorable de 20, produce mucha más actividad local, cosa que Lousteau destaca que efectivamente ocurrió en los años 72 al 75. De ahí la importancia de redimensionar exclusivamente a la generación de divisas como el elemento más importante del turismo.

Estos aspectos teóricos fueron sistematizados y difundidos no solo en las presentaciones internacionales que realizaban en los congresos y asambleas a las que asistían sino a través de publicaciones oficiales como el artículo Calificadores del turismo de la Secretaría de Turismo de la Nación y la revista Turismo Técnico.

Otra esfera donde la intervención como proceso fomentado por este grupo fue importante y transformadora del estado de cosas, fue el diagnóstico sobre la enseñanza turística, que en ese momento proliferaba a través de escuelas e institutos, privados y oficiales, no solamente en la Argentina, sino en América Latina (1976). Como reflejo de la intervención puede extraerse del estudio realizado por Guillermo Lousteau Heguy para la OEA por encargo de la misma que no fue bien recibido por las escuelas de turismo, ni por los propios estudiantes.

En el mismo se resaltaban algunas conclusiones:

1. El turismo no podía constituir una carrera en sí mismo por considerar que existe suficiente material académico para justificar una carrera y por otra parte, la actividad turística es múltiple y no existe un claro perfil del egresado. El turismo no es una ciencia en sí y como técnica presenta múltiples formaciones distintas, sino un fenómeno complejo, más complejo de lo que parece.

Con una matriz insumo/producto aplicado a las necesidades turística pudimos elaborar el perfil de los profesionales y técnicos que una política turística para el desarrollo requería. Ese perfil no establecía un técnico en turismo como necesidad profesional, sino un conjunto que incluía – en diferentes medidas- economistas, sociólogos, administradores de empresas, arquitectos, planificadores, entre otros. Lo que se proponía era organizar cursos de posgrados (para todas las profesiones requeridas) en los que se estudiaría la complejidad del fenómeno turístico.

2. Otra conclusión importante era que la enseñanza turística, tal como se impartía no alcanzaba un nivel mínimo de seriedad. Entre los elementos analizados se incluían:

a. El programa de estudios que, para lograr la autorización oficial, debía llegar a un número mínimo de asignaturas y para ello se agregaban asignaturas generales, muy poco vinculadas a una profesión turística.

b. El nivel de profesores. Las calificaciones del cuerpo docente eran precarias, con la mayoría sin grado universitario y basado en la práctica en hotelería y agencias de Viajes. Muy pocos tenían algún tiempo de antecedentes de docencia universitaria.

c. El material didáctico. No existían libros ni bibliotecas adecuadas para las asignaturas específicas, que se manejaban con apuntes precarios.

3. El tercer punto importante del estudio fue el análisis de la salida laboral. Casi el 89% de los egresados no trabajaban en el sector, sino en áreas absolutamente ajenas a sus estudios. Del 11% restante, la mayoría trabajaba en agencias de viajes y organismos oficiales y manifestaban que los estudios no le habían sido de utilidad. Consultadas las fuentes potenciales de trabajo (agencias

de turismo, hoteles y otros) expresaban que no pagarían un diferencial a sus empleados por tener un título en turismo, ya que debían entrenarlos desde cero.

4. Por último, sobre el análisis de los estudiantes se extraían conclusiones que completaban el escenario. Más del 90% de los estudiantes provenían de hogares sin profesionales universitarios. El resto no tenía expectativas laborales, sino que querían tener un título universitario o cultura general.

El aporte del grupo al sector privado en cuanto a enfoques, conceptos y procedimientos técnicos se puede seguir a través del área de planeamiento de Austral, que dedicada a desarrollar el área turística de la empresa aérea como parte de su propio negocio, hizo aportes importantes al sector en general. Fue el primero que – a través de la experiencia europea- describió la operatividad de todo el sistema de agencias de viajes, con sus diferentes figuras: agente mayorista, operador, minorista, receptivo, etc. Mediante esa descripción, constituyó la primera operadora mayorista argentina, Soljet, que incorporó al país, la metodología del Inclusive Tour Charter (viaje todo incluido)

La intervención del grupo en la elaboración de políticas turísticas se dio desde las participaciones en instituciones públicas y privadas, como la Cámara Argentina de Turismo, la ya mencionada Austral, el ente oficial de Turismo de la Nación, Uno de los aportes fue según Lousteau, precisar los verdaderos roles de cada sector en la operación turística.

En materia de promoción del turismo receptivo, se trataba de buscar colaboración de operadores turísticos extranjeros para promover el turismo hacia la Argentina, verdaderos socios de interés para ese segmento, por eso materia de promoción del turismo, comenzaron a privilegiar al turismo regional, por creer que la oferta en ese momento (1980) se adaptaba más a esa demanda que a la estadounidense o europea, más exigente.

Se comenzó a promover destinos más propios de ese mercado, privilegiando a la ciudad de Buenos Aires. Los agentes argentinos agrupados en la AAVYT (Asociación Argentina de Agentes de Viajes) eran en su enorme mayoría agentes minoristas que comercializaban pasajes internos o al exterior por lo tanto el reto que exigía el nuevo turismo era insertar al turismo en el sector externo de la economía.

También la hotelería argentina era socia natural porque su mercado eran los turistas extranjeros. Algo similar ocurría con las líneas aéreas: las extranjeras eran las que más turismo extranjero aportaban, mientras que Aerolíneas Argentinas servía en mayor proporción a los argentinos en sus viajes al exterior. Una distinción similar existía con las ferias, diferenciando aquellas en las que se encontraban compradores de turismo de aquellas que privilegiaban la venta del turismo interno.

En la esfera pública el acento se puso en la promoción y no en la regulación como en etapas anteriores. La concepción sobre el rol del Estado queda manifiesta en la idea de Lousteau:

*Otro enfoque decisivo era asumir que el rol del Estado no debía ser lo más importante, sino necesariamente coordinado con el sector privado, verdadero motor para el desarrollo turístico.* Lousteau, G. entrevista julio 2011

Esa importancia se expresó también en la discusión sobre la ubicación del organismo oficial y su nivel:

*Fuera de la ubicación tradicional, especialmente generada por el caso español, se proponía separar al organismo oficial de otras áreas, como “Información” –asumido por España por un problema coyuntural- o de “Deportes” o de “Turismo social”. Tampoco compartíamos la necesidad de un Ministerio Propio: la propuesta fue mantenerla con funciones reducidas a la promoción dentro de la órbita de Economía.* Lousteau, G. entrevista julio 2011

Entre las medidas instrumentales que se encaminaron desde el grupo se puede mencionar el sinceramiento de las cifras oficiales sobre el turismo, enormemente exagerada y abultada, el inicio del proyecto de trasladar los feriados a los lunes, para incentivar el turismo interno, negociando con los sectores más involucrados en mantener las fechas específicas como las Fuerzas Armadas, la Iglesia, los sindicatos docentes. Esa gestión se concretó posteriormente bajo la conducción de Francisco Manrique (1986- 1987).

Otro tema iniciado en esta etapa y que era objetivo fundamental de la gestión fue la desregulación de la operación turística, promoviendo por parte de las entidades una autorregulación, especialmente en materia de clasificación hotelera adelantándose a la tendencia de los años 90 en adelante, como así también acercar a la política de aviación aerocomercial algunas temáticas propias del turismo, como la aceptación del Inclusive Tour Charter, para flexibilizar el sistema tarifario fuertemente regulado hasta esa época

Podemos citar entre las publicaciones sobre turismo y políticas turísticas realizadas individual o grupalmente:

- El rol de la universidad en el aspecto regional, Fundación Bariloche, 1969
- Aspectos socio-económicos del turismo, Fundación Bariloche, 1973
- Conocimiento actual del Turismo, Revista Turismo Técnico, Año 1, número 1, 1978
- La enseñanza turística en América Latina, Organización de Estados Americanos, 1977. Análisis de la situación de los centros de enseñanza turística en América Latina y recomendaciones.



- Reporte sobre “Turismo y Desarrollo económico en América Latina” en nombre de los países de la región y a pedido de la Asamblea de la Organización Mundial del Turismo, 1979
- Numerosos artículos en diarios, revistas especializadas.

La revista Turismo Técnico surge en 1976, ya que se consideró que existía una carencia absoluta de material técnico relativo al turismo. Todas las publicaciones sobre turismo ponían el acento en los atractivos turísticos, destacando sus cualidades, pero no se conocían publicaciones realmente técnicas en América Latina. Así surgió el proyecto de llevar al sector un análisis académico, aprovechando la existencia de grupos, que a pesar del alto nivel alcanzado, no llegaba en forma relativamente importante a difundir ese enfoque.

La iniciativa se concretó por conversaciones con un empresario, Carlos Rubén Fernández, que había pasado por el sector como Secretario de Turismo, y que advirtió después de dejar la función la necesidad de un elemento como ese. Los pocos números que se editaron se vendían por suscripción, habiendo tenido cerca de 80 suscripciones de todo el mundo. Los principales colaboradores en su edición y los más activos fueron José X. Martini, Eduardo Pantano y en los aspectos comerciales, Jorge Busquets.

Sobre los artículos se manifestó un interés permanente. Profesores de escuelas y universidades de América Latina y España efectuaban consultas permanentes, especialmente en materia de aportes bibliográficos. Los temas que mejor fueron recibidos fueron: a) el análisis económico del turismo, internacional y nacional, más allá de la generación de divisas; b) el concepto de balanza de pagos; c) los efectos adversos del turismo, en lo socio cultural; d) la enseñanza turística y e) la relación entre los sectores políticos, empresariales y técnicos.

La revista recibió dos premios internacionales: la Medalla de Bronce al Mérito Turístico, de España, el premio “Albatros” y “Wheel” como así también el

reconocimiento mucho tiempo después de haberse dejado de publicar, preguntas sobre su continuidad. Otras muchas preguntas se relacionaban con citas efectuadas por otras publicaciones o recomendaciones hechas por profesores sobre el material publicado. Pero la dificultad de mantener Turismo Técnico era muy grande en lo económico, porque el costo no se cubría con la venta, la distribución era compleja y costaba hacerla llegar a los potenciales interesados, que no eran masivamente numerosos y posiblemente, la dificultad más seria era la de mantener el nivel deseado en forma permanente. Posteriormente a Turismo Técnico, existió un convenio con el diario Tiempo Argentino, para mantener una sección de turismo, pero con el perfil técnico que tenía la revista.

Tal como se describe en un artículo sobre el “Conocimiento actual del turismo” la transferencia de conocimiento entre estamentos técnicos y académicos en el orden internacional era muy fluida y se compartía los mismos elementos de análisis. Los que trabajan y actuaban en el sector y compartían la misma formación académica y enfoque. Tan sólo diferían en cuanto a las áreas de trabajo o interés. Varios grupos, por ejemplo, ponían el acento en la planificación física, en sectores como el turismo ecológico, la puesta en valor de recursos turísticos, o en la calificación de los mercados.

Según Lousteau, la comunicación con los sectores empresariales y políticos era muy problemática, lo que producía grandes desacuerdos. Básicamente con los agentes de viajes, cuyo nivel de análisis era muy limitado y que reclamaban una acción del Estado mucho más pronunciada en materia de promoción y ventajas para el sector.

Dado el bajo nivel de capacitación de los agentes de viaje, uno de los instrumentos de apoyo fue montar cursos de gerenciamiento para profesionalizar a las cabezas administrativas de las pequeñas y medianas empresas, a través del IETAL, ya mencionado. Si bien el sector hotelero, por su dimensión de empresa, podía haber contado con mejores elementos, tampoco aportaba demasiado, porque la representación

de los hoteles grandes ante las cámaras empresarias estaba limitada a niveles gerenciales y de relaciones públicas.

En cuanto al sector político, ya sea en el ámbito de la Secretaría de Turismo, del Congreso o de los organismos municipales y provinciales, regularmente –más en el orden nacional- era gente sin conocimiento previo del turismo y proveniente de ámbitos como el periodismo o las relaciones públicas. El sector público provincial era ligeramente superior y sus acciones se combinaban a través del Consejo Federal de Inversiones con mejores panoramas. Es decir que no había diferencias entre los diversos grupos técnicos ni tampoco había muchas diferencias entre los sectores empresariales entre sí, la diferencia profunda era entre técnicos, empresarios y políticos, que manejaban agendas distintas. El sector privado no pesaba, por eso, en la formulación de la política turística tal como debió haber pesado.

Lousteau tuvo la particularidad de pasar por los tres sectores, lo que le permitió una comprensión de sus enfoques propios: en el orden empresario, tanto el Austral como en Penitentes, tuvo oportunidad de apreciar el mecanismo específico del fenómeno turístico, y como Presidente de la Cámara Argentina de Turismo, de poder hacer llegar su opinión a los organismos oficiales encargados de la política.

Tuvo la oportunidad de poder formular esas políticas cuando fue designado como Subsecretario y experimentar también las dificultades propias de la administración pública y la necesidad de explicar a los otros organismos públicos, lo específico del turismo.

Pero el mayor campo de atracción para Lousteau era el estamento técnico, que no sólo no sentía incompatible con los otros dos, sino que le brindaba una base imprescindible para mejorar los resultados. Se pregunta hoy a la distancia cuanto de eso ha generado frutos, desde que se encuentre alejado del turismo hace varias décadas y cuanto de lo generado en esos años (1970-1985) es hoy moneda corriente o si ha

mejorado la comunicación entre diferentes grupos o si la calificación de funcionarios y dirigentes es hoy superior a la de ese otro tiempo.

En el mismo período se registra la actuación de Enrique Amadassi, quien se incorporó al sector en 1970, mientras se estaba especializando en Metodología de la Investigación Social fue convocado a través de un ex profesor, el sociólogo Francisco Suarez, ya fallecido, a integrar el equipo de planificación del turismo, que se había iniciado a fines de los ´60. Estaban buscando alguien que coordinara la primera encuesta de turismo nacional. Se trataba del equipo interdisciplinario que en ese momento funcionaba en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires y era una especie de equipo técnico de la entonces Dirección Nacional de Turismo.

La Dirección Nacional de Turismo en su viejo formato había replicado la estructura de España, y aunque no se le daba mucha importancia a la planificación turística; una vez en funcionamiento se advierte la falta de orientación técnica en el turismo y en vez de incorporar funcionarios propios, como ocurrió después, se hizo un convenio con la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires. El equipo estaba conformado básicamente por arquitectos y urbanistas algunos de los cuales luego trabajaron en la capacitación turística en toda América Latina; nombres como por ejemplo, Roberto Boullon, Eduardo Pantano, José María Oliver, salieron de ese equipo, a este grupo de Arquitectos, Urbanistas se incorporaron economistas, estadísticos, sociólogos.

En el programa de trabajo estaba hacer la primera encuesta de turismo denominada Encuesta de Turismo Nacional. Tenía como objetivo determinar la tasa de partida, algo así como la porción de gente que en la Argentina hace viajes y turismo. La innovación fue que firmaron un convenio con el INDEC. Así se integra Amadassi quien confiesa que en esa época le daba lo mismo una encuesta de turismo que una encuesta de consumo de fruta. Era para él un trabajo de investigación social más. Ese fue la excusa para tomar contacto con el turismo, según sus palabras:

*“A mi turismo no me decía absolutamente nada era... un sector más; un sector social más a medir, que era lo que me interesaba..... poco tiempo después la Dirección Nacional de Turismo pasó a ser Secretaria de Turismo, en 1972, últimos periodos de gobierno militar...se incluyó por primera vez en la estructura del estado una Dirección de Planeamiento. Y todo los que éramos; por decir así, consultores de la Facultad de Arquitectura nos incorporamos a esta Dirección de Planeamiento y ya la tarea que cada uno hacia fuimos dando como un perfil más de planificación....” Entrevista 23/02/2012*

El Primer equipo de planes y proyectos de donde salieron muchos de los que luego trabajaron en CICATUR, en principio se orientó a elaborar los planes de desarrollo del turismo en regiones variadas del país como en Iguazú, en el NOA o en Patagonia y en general cada uno de los técnicos se especializaba en una región del país.

El tema de la época era el turismo como factor del desarrollo; esto mezclado con visiones de la época más vinculados a los gobiernos militares de entonces, temas de la seguridad nacional. Había una visión de la necesidad de desarrollar todas las áreas de frontera y a falta de otro factor económico para desarrollarlo el turismo podía cumplir ese papel. Entonces, lo que se trataba era ¿Cómo hacer para desarrollar el turismo? ¿Qué hacer en el territorio para que más gente visite la región o la provincia? El enfoque estaba en impulsar otro tipo de turismo; diferente al llamado turismo popular, se plantea un cambio total, es decir desarrollar el turismo como actividad económica; como acondicionar el territorio, que cosas hacer en el territorio para promover más visitas. Como poner en valor atractivos para promover más visitas. Ese era el enfoque vigente. Se trataba de armar las bases técnicas o las herramientas e instrumentos necesarios para ello. Por ejemplo las encuestas; para estudiar la demanda; y también hubo otro tipo herramientas para estandarizar los estudios de oferta como la metodología de inventarios turísticos. La consagración de la dinámica de lo que había que hacer en el enfoque original fue el mismo que se exportó a CICATUR México y también a

CICATUR Buenos Aires, fue el enfoque elaborado a partir de esos primeros estudios lo que se instaló en la OEA y se fue enriqueciendo.

Sin embargo el trabajo interdisciplinario que se registraba en lo técnico no repercutía mayormente en la autonomía y consagración de un campo de conocimiento. Tal como lo expresa Amadassi:

En ese momento una cosa era trabajar como profesional sociológico en turismo y otra cosa era enseñar en turismo, siempre en los grupos de Cs Sociales, ir a enseñar en una Universidad privada en turismo era como un escalón B...Hoy me dedico mucho a la docencia en turismo pero en esa época lo miraba con distancia....se discutía si los licenciados en turismo debían serlo o no....si debía ser más bien una carrera de posgrado. Entrevista. 2012

Cuando se creó CICATUR Buenos Aires, hubo una especie de gran convocatoria a lo que hoy llamaría intelectuales y expertos del turismo había ahí aportes desde las diferentes áreas donde participaban muchos de los que habían integrado aquel primer equipo.

Pero Amadassi en ese momento (1977) obtuvo una beca del gobierno Italiano año para cursar estudios de especialización en turismo. Como tema de tesis del curso en Roma se enfocó sobre la Sociología y el Turismo cuyos resultados fueron publicados posteriormente en un documento de la Cámara Argentina de Turismo CAT. Estando en Roma toma conciencia que en el universo de las ciencias sociales el turismo no era un tema importante, sí el turismo como actividad, pero las Ciencias Sociales no lo tomaban en cuenta. Daba poco prestigio académico estar en Ciencias Sociales y dedicarse a algo como el turismo. “Daba prestigio investigar la pobreza o lo que fuera y no cómo la gente la pasa bien”. Hoy las Ciencias Sociales no podrían dejar de hablar del turismo; dice Amadassi, pero en aquella época había un enorme prejuicio y si se aspiraba a ser un sociólogo respetable no se podía decir que trabajaba en turismo.

*Hoy la sociología mira con respeto cualquier campo importante y hay muchos colegas que se dedican al turismo. Pero en aquella época no lo era así... Amadassi. 2012.*

En esos años el turismo fue principalmente un refugio para los sociólogos ya que no siempre se podía trabajar en la profesión durante los sucesivos gobiernos militares. Entonces, en esos periodos, el turismo era una oportunidad. Pero, apenas estaban dadas las condiciones se volvían a la actividad más propia de un sociólogo, se volvía a la profesión de origen. De todas maneras iban apareciendo cada vez más oportunidades para el tema, así en los ´80 organismos como el Consejo Federal de Inversiones CFI fue uno de ellos. Como registro de su importancia y protagonismo quedan los planes, proyectos y estudios de turismo que se realizaron con el financiamiento y asesoramiento técnico de la institución federal.

Muchos de los que fueron planificadores fueron también consultores o técnicos en las empresas privadas, por ejemplo Amadassi en la segunda mitad de los ´70, complementó su experiencia de la planificación pública con la experiencia de Austral Líneas aéreas compañía privada que estaba bajo la dirección de Lousteau Heguy, en ese momento también era el presidente de la cámara de turismo CAT

### ***5.2. El turismo de la democracia con regresión y valorización financiera. 1983 – 2001***

En este período que inicia la transición democrática argentina durante el mandato del presidente Raúl Alfonsín y posteriormente una serie de gobiernos (Carlos Menem y Antonio De la Rúa) que pasando en cuanto a la orientación de la política económica por la oleada de privatizaciones de las empresas estatales, la flexibilización laboral y en definitiva la aceptación de las recomendaciones del consenso de Washington, se puso en sintonía con los intereses de los actores del mercado financiero. Todo esto condujo a la debacle institucional de 2001 y fue el escenario en el cual la política turística terminó de afianzar un perfil economicista y orientado hacia un enfoque de mercado turístico.

Durante el mandato de Raúl Alfonsín, actuaron como productores de sus discursos un grupo de intelectuales, la mayoría de izquierda que tras su exilio en México<sup>34</sup> y otros países regresaron a la Argentina y se autodenominaron grupo Esmeralda. (Elizalde. 2009). Estos intelectuales provenían de las Ciencias Sociales lo cual marcaría una diferencia entre otras asociaciones entre intelectuales y la política.

La tarea que asumieron fue además de escribir los discursos de los primeros años de gobierno (entre 1984 y 1987) era colaborar de un verdadero laboratorio del cual Alfonsín aspiraba surgiera un nuevo partido socialdemócrata. Sin embargo el progresismo de ese grupo no trascendió a esferas como la política turística donde se advierte el avance de ideas neoliberales y su enfoque como sector económico.

En el intento por rastrear en el período aquellos grupos que dieran consistencia a una intencionalidad en la definición de ideas para la política turística, surge la diferencia con las décadas de gobiernos peronistas cuando la importancia otorgada al turismo en el marco de la política de gobierno se traslucía en una imbricada trama de

---

<sup>34</sup> Entre los que se encontraban Juan Carlos Portantiero, Emilio de Ípola y José Aricó entre otros de esa talla.



causas y efectos. Al contrario aquí aparece como un sector marginal cuyos efectos y causas pasan a un segundo o tercer plano.

En esta etapa en un primer momento se transfiere a la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, la ex Subsecretaria de Turismo de la Nación y sus dependencias y se designa a Marcos Dabbas y posteriormente a César Crenzel como interventores en la Dirección de Turismo. Desde 1986, bajo la dependencia de Parques Nacionales, actuaron como Secretarios de Turismo Francisco Manrique y posteriormente desde 1988 Enrique Olivera. Durante el gobierno de Carlos Saúl Menem, sus equipos de ministros y asesores fueron desde el primer momento de clara impronta neoliberal como Miguel Roig y Néstor Rapanelli del Grupo Bunge y Born (B&B), Domingo Cavallo identificado sobre todo con la Fundación Mediterránea y Roque Fernández con un Think Tank como el Centro de Estudios Monetarios (CEMA).

Como Secretario de Turismo y dependiendo de Parques Nacionales se desempeñó en primer término Omar Fassi Lavalle, durante su gestión se crea el Ente Nacional de Turismo (ENATUR), que se disuelve 8 meses después. Desde 1990 el Secretario de Turismo fue Francisco Mayorga y se crea la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación que funcionó así hasta 1999. Pero desde 1993 la Administración de Parques Nacionales pasó a depender de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Presidencia de la Nación y en 1997 de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación.

El gobierno de La alianza cuyo presidente fue Antonio De la Rúa también mostró claramente su línea de gobierno alineado a instituciones y grupos económicos neoliberales con intelectuales políticos como José Luis Machinea o Ricardo López Murphy de la Fundación de Investigaciones económicas latinoamericanas (FIEL) como una seña de sus lineamientos.

En cuanto al Turismo, Hernán Lombardi fue el Secretario durante todo el gobierno con la variante que la Administración de Parques Nacionales pasa a depender de la Secretaría de Turismo y Deporte de la Presidencia de la Nación y que por Decreto N° 1366, en Octubre se crea el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte. Ya en 2002 durante la transitoria presidencia de Eduardo Duhalde y actuando como Secretario de Turismo: Daniel Scioli, Turismo vuelve a ser Secretaría dependiente de Presidencia de la Nación.

En cuanto a los grandes hitos o hechos que hayan afectado las políticas turísticas según Sergio Molina (México) hay una ruptura importante en la región cuando a fines de la década del 80 el rol del turismo se transforma y la política turística se orienta hacia la captación de mercados externos. Situación coincidente con lo ocurrido en Argentina.

*“...en México se relacionó con una crisis de milicias que tuvo el país en el año '87 que venía desde antes y ahí se cambia esa política, yo creo que esa es una ruptura importante...la anterior fue desde los años '75 cuando se inaugura Cancún, eso es un hito clave en el turismo Mexicano y después vienen los otros centros turísticos integralmente planificados. El discurso de la sustentabilidad no me convence como un elemento de ruptura, pero competitividad sí, eso sí. Y eso fue desde los años '95 por ahí; eso sí que fue importante y eso es el éxito que se maneja ahora y todos los códigos que se manejan ahora son esos”. Sergio Molina. Entrevista 2011*

Con respecto a la actuación de los intelectuales y expertos en el período podemos afirmar que coherentemente con la filosofía de la época, fueron poco relevantes en cuanto a innovación con ideas disruptivas, más bien considerando la tendencia ascendente de inscripción en el mundo mercado- centrico que se vivía, las estrategias de producción de políticas públicas se vieron cooptadas por esa tendencia. Más bien se advierte una continuidad de las ideas del período anterior que fueron afirmadas a partir de la publicación de las “Bases para un plan federal de turismo”

(1984) y el libro que en el mismo sentido plantea la Política Turística argentina: bases para su reformulación” que recoge todo lo actuado en las décadas anteriores e intenta su continuidad.

Tampoco se advierte un movimiento de crítica potente sobre el caso, más allá del malestar en la sociedad que finalmente se quiebra. Así los referentes del período más que individuos conformando grupos o redes tenemos la actuación de consultoras y firmas internacionales y organismos de créditos como el Banco Interamericano de crédito como el BID y su línea de préstamos para el turismo o la cooperación.

### **5.3. Modelo Nacional industrial . 2001- 2008**

En 2003 durante la presidencia de Néstor Kirchner el organismo oficial de turismo pasó a depender de Parques Nacionales en un primer momento y posteriormente fue la Administración de Parques Nacionales la que pasó a la dependencia de la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación. En esa cartera es designado como Secretario de Turismo Enrique Meyer formado en las aulas de la Universidad de Morón que ya venía de acompañar en el cargo de Subsecretario de Turismo de la Provincia de Santa Cruz, al entonces gobernador Néstor Kirchner desde 1991.

En 2004 Turismo pasa a la órbita de Parques Nacionales, en un primer momento bajo jurisdicción del Ministerio de industria y posteriormente ya durante el gobierno de Cristina Fernández para a ser un ministerio autónomo continuando Meyer al frente de la gestión (quien se mantiene al frente del organismo de turismo desde agosto de 2003 hasta la fecha).

Durante esta etapa se destaca el accionar de un grupo de técnicos, entre los cuales uno de sus referentes es Leonel Villella quien posteriormente a desempeñarse como gerente de producto de una línea aérea a cargo del desarrollo de destinos locales (1998/2002) pasó a ocupar el cargo de Director Nacional de Calidad Turística, en la ex Secretaría (SECTUR) actual Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR):

*“...los primeros trabajos tenían que ver con agencias de viajes, comencé en la compañía Italiana de turismo antes había tenido algún trabajo en turismo estudiantil, después otra en agencia que se llama Pacifictour, estuve un año; trabaje en una central de reservas hoteleras muy poco tiempo cuando recién comenzaban las centrales de reservas. Después ya pase a LAPA, la línea aérea que estuve 9 años. Después de eso ya como abogado entre en el sector público en la secretaria de turismo en ese momento y luego como director nacional y finalmente a partir del 2006 que me fui de la secretaria de turismo comenzamos a trabajar en consultoría”* Leonel Vilella. Entrevista 2012

Como experto, Vilella coordinó el Comité de Redacción de la Ley Nacional de Turismo (2005); fue responsable de Gestión de la Calidad en el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (PFETS 2016), y de Carta Compromiso con el Ciudadano; además, coordinó el desarrollo de las Directrices de Calidad en Playas y Balnearios y la implementación en la SECTUR del “Premio Nacional a la Calidad” (junio 2004 / marzo 2006). Fue Auditor de la Organización Mundial del Turismo (OMT) para el Programa de Excelencia en Destinos (Sbest) y en Universidades (Ted Qual), auditó los organismos de turismo de Granada, España (2007), y de Cancún, México (2006); y también la Universidad Politécnica de México (2007). Participó en el proyecto de Actualización Normativa en materia de alojamientos en seis provincias argentinas. Fue Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el Diagnóstico Sectorial del Turismo en la Argentina (2006 / 2007) y Asesor de la Federación de Cámaras de Turismo de Argentina (2006). Es Docente en las carreras de turismo de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI), la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

Vilella fue el primer director nacional de calidad en la gestión de Néstor Kirchner. Una vez que abandonó la función pública se dedicó a la consultoría específicamente desde Ejido Asesores:

*En el área de política turística estuve relacionado durante el tiempo que estuve en la gestión pública y a partir de...desde la consultoría mi trabajo está muy relacionado con políticas turísticas porque... quienes nos contratan son los gobiernos, son los estados provinciales, nacionales y ahora también de otros países. Entonces, la relación con la política pública está siempre vigente en el trabajo que hacemos. Leonel Vilella. Entrevista 10/04 /2012*

Director General de EJIDO asesores, coordinó el desarrollo de proyectos para organismos públicos de turismo y empresas turísticas, del ámbito provincial y nacional, en materia de Derecho, Gestión, Estrategia, Tics y Marketing: Directrices de Gestión Turística para Municipios, Termas y Bodegas; y Sistema Inicial de Gestión Organizacional (SIGO) para MiPymes Turísticas. Desde EJIDO, y para el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), también dirigió el Estudio de Impacto Económico del Rally Dakar Argentina 2010 y participó del desarrollo del Plan de Marketing Internacional Argentina 2012- 2015.

Junto a Leonel Vilella se reconoce un equipo que según el entrevistado era un equipo que si bien no trabajaran continuamente juntos, tenía una coincidencia generacional:

*... no es que estemos trabajando juntos continuamente pero somos un grupo que debemos tener unos 40, 45 años; que conformamos una generación de expertos en turismo que han tenido una experiencia en el ámbito público que se reconocen a sí mismos como profesionales del sector y como potenciales influenciadores. No potenciales, yo diría influenciadores. Vilella, Leonel 10/04 /2012*

Caracteriza al grupo como parte de un grupo de profesionales que aparece después de la crisis del 2001. Vilella interpreta que se pasó por un periodo de mucho abandono del país por lo que muchos profesionales se fueron de la Argentina y se pensaba que era difícil reconstruir algo sobre lo que había sucedido. Postula que la crisis no solamente fue económica sino que afectó la autoestima y después de ese período,

algunos como él se quedaron con la idea de reconstruir lo que quedaba. Se siente identificado con ese grupo, profesionales que en esa época tenían 30 años aproximadamente, que participaban en la gestión pública, que apostaron a reconstruir con lo que había; con lo que tenían.

Había en ese grupo, según sus palabras, una idea fuerte de reposicionar Argentina y de que el turismo fuera parte de la columna vertebral del desarrollo de Argentina. Es decir, como que a través del turismo se podía volver a construir. Podía ser un canal importante para reconstruir Argentina, ideológicamente se encolumnó en esa línea. Ese grupo estaba formado por Valeria Pelliza que posteriormente fue subsecretaria de turismo, Leonardo Boto Álvarez directivo del Instituto Nacional de Promoción Turística, Gonzalo Casanova Ferro Director Nacional de Gestión de la calidad, Pablo Singerman y Gabriel Klein propietarios de consultoras. Del ámbito académico Noemí Wallingre, Jorge Castillo, Roberto López Hoffman, Cristina Iglesias, incluso es mayor pero también hacia parte, Jordi Busquet.

*“Hubo, creo que hubo una bajada de línea importante desde el gobierno de Kirchner, al menos a mí me la comunicaron así cuando estuve. Que era de buscar gente joven con ímpetu trabajadora y que tuviera una honestidad intelectual. Creo que eso fue una forma de selección de armado de grupo. Más que una filiación política o religiosa, lo único que te podría decir es que por el tiempo, por el tiempo en el cual se desarrolló este grupo, creo que hay una identificación con el peronismo, porque ha sido el gobierno desde ese momento hasta ahora. Entonces, creo que había una identificación pero nada más, el peronismo, kirchnerismo. Pero eso no lo podemos decir hasta que pase tiempo. Villella, Leonel. Entrevista 2012*

En cuanto a su percepción del escenario del circuito de las ideas en materia de política turística, Villella considera que en la última década Argentina ha dado muchísimo en materia de gestión turística y tiene mucho para mostrar. Aunque

históricamente en Latinoamérica siempre ha sido México uno de los países referentes, según su criterio Argentina hoy se posiciona como un país de inteligencia turística; como un país que ha cumplido con el deber ser de estos ocho años en materia de producción turística, preparándose en materia de servicio, de calidad, de promoción, que está dando indicios de innovación y de un trabajo que es relevante y referenciado en Latinoamérica. En ese sentido considera que se destaca como el país más mirado de Latinoamérica después de México ya que Brasil presenta una distancia por la barrera del idioma.

Por otra parte destaca casos interesantes puntuales en algunos aspectos que son para receptar de algunos países de Latinoamérica como el trabajo que Perú hace en materia gastronómica con la promoción de la fusión gastronómica que se pueden tomar como ejemplos para imitar. En otro estilo lo que ha hecho Colombia con su campaña promocional “El riesgo es que te quieras quedar” con esa forma tan osada de atacar las limitaciones que genera la imagen negativa del país por el narcotráfico y la inseguridad se ha constituido en un ejemplo de gestión. Ambos son iconos que llaman la atención en Latinoamérica y como contrapartida para Leonel Villella Argentina tiene como ventaja la ubicación geográfica en el extremo del cono sur. Constituyendo un destino lejano. Al ubicarse tan distante de los centros emisores importantes eso implica una atracción agregada y en ese sentido tiene un mérito destacado por lo que ha logrado en materia turística; el hecho de recibir más de 5 millones de turistas por año, de haber incrementado el ingreso de divisas en materia turística posiciona la actividad entre los rubros importantes de la economía.

Villella representa un estilo de trabajo de los expertos actuales que integran empresas consultoras que son las que prestan servicio al sector público. Estos expertos reúnen una serie de características como que forman parte de empresas que puedan brindar servicios en materia de gestión turística al gobierno; en muchos casos son profesionales que poseen vínculos con el Estado por haber ocupado cargos técnicos;

forman parte de federaciones empresarias; se desempeñan como docentes o forman parte de grupos académico; en el caso del entrevistado dicta materias relacionadas con política y gestión turística; política y legislación turística y gestión de la calidad en varias universidades.

Aunque no identifica otros grupos que actúen en este período como influencia en el ámbito de las ideas, o por lo menos de grupos que estén reconocidos como lo fue el grupo CICATUR, sí cree que en materia de calidad, su grupo constituye el referente sobre el tema. Considera que ha sido durante muchos años, incluso fuera de la gestión, el tanque de ideas del tema calidad turística. Destaca que los temas que hacía falta trabajar al principio de la gestión eran el de calidad y la legislación y por ello durante mucho tiempo los temas abordados fueron la mejora de la calidad de las organizaciones tanto públicas como privadas y el ordenamiento legal en materia turística.

En su explicación sobre este trabajo menciona un aspecto que desde nuestro punto de vista es sustancial para mostrar la concepción del rol del Estado en materia de regulación y control. Esto es el dar intervención para estas tareas desde el mismo organismo oficial al sector privado utilizando la asesoría técnica o la consultoría. Este cambio se impulsa en términos de mercado desde la valoración de la demanda, es decir el cliente:

*“Hoy nos encontramos con que la forma de valoración o el reconocimiento de las empresas; cuando nos referíamos al aspecto legal era el Estado tratando de ordenar el juego turístico a través de regulación. Hoy cuando hablamos de calidad le otorgamos las fuerzas a las organizaciones tratando de ordenar la prestación turística mediante la mejora continua de sus servicios...quien está teniendo una fuerte impronta en la valoración de la prestación de los servicios son los clientes.”* Villella, entrevista 2011

También destaca que si en su momento estuvo muy ligado a los aspectos relacionados con calidad, actualmente se siente más involucrado en los aspectos de la



innovación. Porque considera que estamos en un momento donde los cambios tecnológicos están modificando como se mueve la sociedad y como se demanda, se compra y se consume en turismo.

En ese sentido sostiene la adscripción más reciente al paradigma de la innovación ya que considera en cierta manera encauzada la tarea en materia de calidad:

*2Con esto de cómo mejorar, como preparar el sector para cuando las condiciones económicas no sean tan favorables; a principios del 2003, en términos de cambio y moneda esas condiciones ya no estuvieron y hoy estamos viendo que esa ya no están y Argentina todavía sigue preservando el liderazgo en materia turística; con lo cual de alguna manera algo de lo que se había previsto que había que hacer dio sus frutos...”Vilella, entrevista 2011*

Atribuye al cliente el rol de prescriptor, ya que puede valorar los servicios, se convierte en un actor importante en la política turística, alguien que además de viajante es un publicista de los servicios; viaja, consume y a su vez va informando de lo que está consumiendo, si estuvo satisfecho y eso se difunde a una infinidad cantidad de personas utilizando las nuevas tecnologías de información y comunicación, lo publica en Facebook, en twitter o en otras redes.

*“ Esa vitalidad hace que muchísima gente se entere de lo que está sucediendo o de lo que al amigo le pasó, consumiendo un servicio y eso puede funcionar como motivador o también como alguien que te dice cuidado con este servicio porque lo que te dan no es lo que te ofrecieron. Y hay que estar preparado para manejar ese nuevo escenario.”*

Según sus palabras se siente más involucrado en ser un acelerador de esos cambios. No del cambio sino acelerador del cambio de las empresas y las organizaciones que necesitan estar actualizadas frente a un cambio que es inminente e inmediato.

Si bien se ha seleccionado a Villella como referente de esta etapa, cabe señalar que a nuestro entender representa en cuanto a las características de actuación y perfil profesional al grupo de expertos y técnicos que llevan adelante la política turística y sus instrumentos en Argentina (Como Leonardo Boto Alvarez, Gonzalo Casanova Ferro, y otros expertos) a diferencia de la etapa anterior donde se recurría a consultoras extranjeras como en el caso de THR

En el cuadro siguiente se refleja las características de la Política turística argentina considerando las ideas, las agencias, las Ideas en el papel, I-E, e instrumentos en el período 1960 – 2008. Un aspecto a destacar es que la producción intelectual (a la que llamamos “ideas en el papel”) referida al último período (2001-2008) se encuentra reflejada en producciones posteriores a esos años, como es el caso de la obra “Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y Estrategias” de los autores Alejandro Villar y Noemí Wallingre (Comp.) editado por la UNQUI en 2009.

Cuadro 11. Política turística argentina según Ideas, Agencias, Ideas en el papel, I-E, e instrumentos en el período 1960 - 2008

<b>Etapas</b>	Impronta desarrollista y dictadura (1960- 1983)	Democracia con regresión y valorización financiera (1983-2001)	El modelo Nacional industrial (2001-2008)
<b>Ideas</b>	Sentar las bases legales, técnicas y científica del turismo:  - Turismo como actividad económica de mercado  -Turismo = exportación	Reformulación de las bases de la política turística.  Turismo sector estratégico  Competitividad  Desregulación	Sostenibilidad  Calidad  Competitividad  Inclusión

<b>Agencias</b>	Grupo Cicatur	THR Consultora Planta	Ejido Asesores
<b>Ideas en el papel</b>	Revista Turismo Técnico Colección Trillas Turismo	Libro: “Política Turística Argentina, Bases para su reformulación”	Libros: Turismo & Gobierno. La construcción de una política interdisciplinaria. Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y Estrategias.
<b>Intelectuales y expertos</b>	Roberto Boullón Enrique Amadassi Guillermo Lousteau Heguy	Alicia Gemelli Enrique Amadassi Juan Carlos Mantero Horacio Burbridge Jorge Busquets	Cristina Iglesias Leonardo Boto Álvarez Leonel Villella Gonzalo Casanova Ferro
<b>Instrumentos</b> (legales y de ordenación)	Ley Nacional de Turismo 14.574 (1958) Ley 18.829 (Ley Nacional de Agentes de Viajes. 1970) Decreto 2182/72 (Decreto Reglamentario) Ley 19.918 (Contrato de Viaje 1972) Ley 22.545 1982(Actualización Ley 18.829)	Bases para un plan federal de turismo (1984) Ley 25198 (1999) Define al turismo como una actividad socioeconómica, y equiparándolo a la actividad industrial	Sistema de protección integral de las personas con Discapacidad Ley 25.643. (2002) Ley de Turismo Estudiantil N° 25.599(2002) Ley Nacional de Turismo N° 25997 (2004) Plan Federal de Turismo Sustentable PFETS (2005) Creación del Ministerio de Turismo (2011)

Fuente: elaboración propia



## Conclusiones

### ***La herencia peronista y el desarrollo que buscamos. ¿Un diálogo entre la inclusión y el mercado?***

En el transcurso de esta investigación se identificaron una serie de ejes que permitieron el seguimiento e interpretación de la idea de desarrollo que atraviesa todo el estudio. Ellos principalmente giran alrededor de la idea de turismo y su relación con las políticas y el pensamiento intelectual, así como la distinción entre las categorías intelectual - experto, *think tanks*, y política turística en sus diversas aristas.

En esta tesis se concibió al turismo como una parte del espacio social relativamente autónomo, con capacidades de establecer sus propias reglas. Este espacio se ha constituido como parte de un proceso de diferenciación social a partir del cual posee un objeto, desafíos, e intereses específicos tal como otros espacios: el campo literario, científico, político, universitario, jurídico, o religioso. De este modo, la política turística se define a partir de los intereses en juego.

Esta política refleja los intereses y aspiraciones de sus agentes. Puede ser vista como el resultado de una lucha de intereses y reflejar un momento del campo turístico con las posiciones de los miembros. Es decir como el resultado del proceso histórico por el cual a la vez que se produce la diferenciación de los modos de conocimiento, produce un punto de vista sobre el objeto propio construido y una estructura de fuerzas entre los agentes o las instituciones involucradas en la lucha por el poder.

En un intento de interpretación sobre la evolución histórica de la producción de la política turística en la Argentina, se ha presentado, por un lado, el panorama de las condiciones socioeconómicas e históricas que están en la base de la emergencia, configuración y expansión de este campo. Por otro, se identificaron y caracterizaron a

los agentes (intelectuales y expertos), las instituciones y dinámicas de funcionamiento que estructuraron estas prácticas en el largo plazo. En esta dirección, se presentó una periodización preliminar que toma en cuenta la acción del Estado, la expansión de las agencias y el rol que asumieron las redes de pensamiento, usinas de ideas, organismos internacionales y espacios académicos (entre ellos pero no exclusivamente las universidades) en la evolución y constitución del campo.

Para evidenciar los diferentes puntos de vista y relatos sobre el objeto de estudio, antes de entregar una periodización propia, se ofrecieron como antecedentes las elaboradas por otros autores e instituciones del turismo; aquellos que se consideran hitos fundacionales; los actores e instituciones. Todo lo cual conduce a la adopción de los criterios de periodización adoptados. Para esos autores, éstos coinciden en general con la evolución de los factores estructurales (Oferta y demanda) y los cambios institucionales. En el caso de la periodización realizada por el Ministerio de Turismo de la Nación, considerando un hecho fundacional se celebran los 100 años del turismo argentino a partir de la donación en 1903 del perito Francisco Pascasio Moreno, que se tradujo en la creación de uno de los primeros Parques Nacionales argentinos, el Parque Nacional Nahuel Huapi en 1922.

Se propuso entonces una periodización para subdividir la historia del turismo como política pública. Es decir lo que constituye una totalidad se divide en fracciones relativamente homogéneas de menor duración temporal. La periodización que se elaboró pretende contribuir al entendimiento de varios aspectos referidos a la política turística como política pública. A la vez que permite observar las continuidades y cambios, contribuye a discernir posiciones e ideas y la manifestación en el tiempo de las mismas.

Observando la estrecha relación entre el campo económico y el turismo se lo ha considerado teniendo en cuenta la evolución de la historia económica de América Latina, lo que permite además explicar la lógica de la política pública enfocada como política económica turística, que constituye el enfoque predominante. El accionar

especializado de los agentes y sus circunstancias ha permitido distinguir cuatro etapas diferentes: Primero, la impronta desarrollista y dictadura, entre 1960 a 1983; Segundo, el turismo de la democracia con regresión y valorización financiera, entre 1983 y 2001; Tercero, Modelo nacional industrial, durante el período 2001- 2008; y por último, a partir de este último año hasta la actualidad, se plantea la posibilidad de un nuevo consenso. Esta tesis ha estudiado los tres primeros períodos, pero no deja de mencionar hipótesis y preguntas sobre los cambios y resultados de la última etapa, actualmente en desarrollo.

El trabajo postula que la política turística ha tenido desde 1960 una impronta crecientemente mercado-céntrica y se ha caracterizado por un progresivo desplazamiento de foco. De ser entendido como un derecho social, el turismo pasó a ser concebido como pasaporte para el desarrollo (principalmente como dinamizador económico y sus efectos asociados). En ese giro se corrió de la escena a los sectores populares como protagonistas principales o sujetos directos de la política. Esta característica fue dominante durante las décadas anteriores (40 y 50) cuando se privilegió el turismo de las clases trabajadoras sobre la base de un sistema comercial mediado por el Estado y múltiples mecanismos para el turismo social. Esa dinámica fue posicionando actores empresarios y las poblaciones de anfitriones en el centro de la escena.

El derrotero de la clase trabajadora argentina es un aspecto transversal y fundamental para entender en forma paralela el argumento de esta tesis en relación a los protagonismos de actores y espectadores sustentando las ideas fundamentales en cada etapa. Este trabajo sostiene que la idea de inclusión es parcialmente abordada desde la política pública de turismo y desde la academia. Si bien esta última ha hecho una revisión fecunda de los años del turismo popular del siglo pasado, no hay abundantes investigaciones sobre lo acontecido en las últimas tres décadas, dejando más espacio a los trabajos historiográficos que a una sociología del presente. Esto es digno de análisis y reflexión ya que el paradigma vigente de la sostenibilidad (que pone uno de sus ejes

en lo social) se refiere en ese sentido a la sociedad local en su carácter de anfitrión y en todo caso ubica a esas poblaciones partícipes necesarios de la actividad turística y sus beneficios.

A la vez que cambian en cuanto al protagonismo de la acción (quienes hacen turismo), los sujetos del turismo también son desplazados como objeto de interés o de estudio. Así, interesan más en cuanto consumidores y productores que como usuarios de la recreación y el tiempo libre. Solamente cuando los efectos negativos o contradictorios del modelo de desarrollo turístico comienzan a ser difíciles de ocultar y en sintonía con un alerta global, las poblaciones anfitrionas ingresan al círculo de interés ya sea como objeto de estudio para la academia o como área de interés para los técnicos y la política.

Respondiendo a las preguntas ¿cuáles han sido las agencias más influyentes en la determinación de la agenda de políticas públicas de turismo? y ¿cómo se ha dado el debate intelectual especializado que sustenta la generación de estas en Argentina?, se planteó la disyuntiva de considerar el accionar individual de los agentes o en su rol al interior de las instituciones. Considerando que los intelectuales y expertos, más allá de ostentar sus trayectorias particulares desplegaron sus roles protagónicos en el marco de instituciones y amparados por sus redes, fue necesario sin embargo volver la mirada hacia ellas en cuanto agencias, ya sean espacios académicos, centros de investigación, organismos internacionales, think tanks, o los organismos de la burocracia estatal donde desplegaron sus influencias generando la evolución y constitución del campo.

Así como se señaló que las plataformas de generación, circulación y reproducción de ideas no fueron abordadas, tampoco fue estudiado el aporte de los I - E en la generación de ideas de la política turística, en cuanto agentes. Apuntando a dilucidar estas trayectorias se identificaron a los miembros de un grupo fundador que se han consagrado como los maestros y expertos locales. Desde esa posición han venido ejerciendo un liderazgo intelectual y conformando redes especializadas y aunque a la fecha existe un cierto recambio generacional, no se ha generado sin embargo una ruptura epistemológica en las tradiciones de intervención.



A la luz de las celebraciones del bicentenario se observa que la agenda política argentina ha incorporado fuertemente la reflexión sobre el rol del Estado en la definición de un modelo de desarrollo productivo – inclusivo. El contexto de la crisis global ha contribuido a poner en tela de juicio las bondades de un modelo de desarrollo inspirado en prácticas mercado- céntricas y a reforzar ideas centrales del modelo a seguir. Así lo productivo; la inclusión; la calidad de vida; la sostenibilidad y el equilibrio regional atraviesan las discusiones tanto teóricas como los instrumentos de actuación sobre la realidad social.

Esa discusión se manifiesta con cierta tensión en el turismo. Por un lado, se apunta a fortalecer la estructura productiva como sector externo de la economía y por lo tanto se manifiesta la contradicción entre las necesidades del turismo receptivo internacional frente a las fluctuaciones de la política monetaria que afectan la competitividad. Por otro lado, el paradigma de la inclusión que pone en el centro la dimensión ética del rol del Estado en asignar los derechos sociales con equidad y justicia, deriva hacia la articulación siempre difícil de lo económico con lo social.

Se vislumbra esta profundización del modelo en algunas señales, que partiendo de mesas sectoriales, se apoyan en la articulación público – privado (organismos oficiales, cámaras, asociaciones) en las actuaciones inter ministeriales (Educación – Trabajo- Turismo- Ciencia Tecnología e Innovación Productiva) De esta manera, un Estado activo plantea el desafío de recuperar el protagonismo en la regulación y el control. Sin embargo los ejemplos del sector analizado muestran provisoriamente resultados parciales.

La línea de pensamiento y acción en la política turística argentina actual se establece a la luz de las ideas en curso que funcionan como ejes rectores de la planificación turística: calidad, competitividad y sostenibilidad. Es interesante discutir ideas innovadoras y disruptivas para pensar la política turística argentina. Ese debate debe posibilitar el rearmado de una agenda crítica que incluya repensar la tradición local frente a los desafíos en un mundo global. Esa discusión debe superar a su vez las

contradicciones y enunciados banalizados por su instalación en discursos mediáticos, articulando las posibilidades intersectoriales y rediscutiendo la capacidad del turismo como actividad social para incidir en la mejora de la calidad de vida de la sociedad y no solamente como sector productivo. Así las ideas de participación, inclusión e innovación pueden ser las que generen la ruptura necesaria y permitan el recambio generacional. Futuras investigaciones podrán guiar el camino, dando cuenta de las respuestas pendientes y abriendo nuevos interrogantes.

## **Bibliografía**

Acerenza, Miguel Ángel. (1984). Administración del Turismo: conceptualización y organización – 1ª edición. Trillas. México, D.F.

Alonso, Luis (1998) La mirada cualitativa en sociología. Fundamentos. Madrid

Altamirano Carlos (2002) Intelectuales, términos críticos de sociología de la cultura. Paidós. Buenos Aires

Altamirano Carlos (2007) Intelectuales. Notas de investigación. Norma. Bogotá

Altamirano, Carlos (2004) “Entre el naturalismo y la psicología: el comienzo de la ‘ciencia social’ en la Argentina” en Neiburg, Federico y Mariano Plotkin (comps.), Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina .Paidós.

Altés Carmen. (2006)El Turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID / Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.En:<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442249>

Altés Machín Carmen. (1997). Marketing y Turismo. Editorial Síntesis

Amadassi, Enrique y otros (1999) Política Turística argentina. Bases para su reformulación. Colección Política Turística. LADEVI Ediciones

Ameigeiras, Aldo (2006) El abordaje etnográfico en la investigación social. En Vasilachis, Irene (coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Gedisa. Barcelona

Arnaiz Burne y Cesar Dachary Alfredo (editores) (2002) Globalización, turismo y sustentabilidad. Universidad de Guadalajara. México

Arnaiz Burne y Cesar Dachary Alfredo (editores) (2008) Turismo y Desarrollo. Crecimiento y progreso. Universidad de Guadalajara, Universidad de Buenos Aires Universidad de Mar del Plata

Arnaiz Burne y Cesar Dachary Alfredo. El turismo, un modelo funcional al capitalismo? En: Revista de Ciencias Sociales, segunda época. N° 21. Editorial Universidad nacional de Quilmes. Otoño de 2012.

Arnaiz Burne, Stella Maris. César Arnaiz, Fernanda. (2000) Las Megatendencias Del Turismo Internacional En Un Mundo Globalizado. Ponencia presentada en el XIV Congreso Anual De La Asociación Mexicana De Estudios Internacionales. Monterrey. Arnaiz Burne, Stella Maris, Cesar Dachary, Alfredo, Fernández R Jeffrey. (2001) Desarrollo sustentable y turismo. Universidad de Guadalajara. México

Aruguete Eugenia, Basualdo Victoria. Documento del curso a distancia: Argentina: de la dictadura militar a la crisis, 1976- 2001. Una mirada desde la historia económica. Septiembre de 2007.

Bardach, Eugene (1993) Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas;, en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México.

Barretto, Margarita. S/f. <http://barretto-margarita.naya.org.ar/antropologia.pdf>

Basualdo Eduardo (2001). Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, FLACSO, IDEP

Basualdo Eduardo (2001). Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, FLACSO, IDEP

Basualdo Victoria y Porcelli, Lucas. (2007). Desarrollo Económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea. CONADU (IEC).

Bauman Zigmunt (1995) Legisladores e intérpretes. Sobre la modernidad, la posmodernidad y los intelectuales. Universidad de Quilmes Buenos Aires, 1997.

Blanco, Alejandro (2006) Razón y modernidad. Siglo XXI. Buenos Aires

Blanco, Alejandro. (2004) La sociología, una profesión en disputa; en Neiburg, Federico y Mariano Plotkin, Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina

Blanco, Alejandro. (2010) José Medina Echeverría y el proyecto de una sociología científica. Cuadernos de Ciencias Sociales 153. FLACSO Costa Rica

Bote Gómez, Venancio (1990). Planificación Económica del Turismo. De una estrategia masiva a una artesanal. Editorial Trillas. Méjico. 1990.

Boto, Leonardo (compilador) 2010 Turismo y gobierno: la construcción de una política interdisciplinaria. Fundación Proturismo

Boullón Roberto (1990) Planificación del espacio Turístico. Editorial trillas.

Boullón, Roberto. (1998) – Marketing Turístico: una perspectiva desde la planificación. 1ª ed. Buenos Aires. Librerías Turísticas.

Bourdieu, Pierre (2000) Intelectuales política y poder, Eudeba. Buenos Aires

Bourdieu, Pierre (2008) El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos/ Pierre Bourdieu, Jean- Claude Chamboredon; Jean –Claude Passeron. 1ra ed. – Buenos Aires. Siglo XXI Editores Argentina

Bourdieu, Pierre, (1971) Campo de poder, campo intelectual y habitus de clase.; Intelectuales, política y poder Eudeba, Buenos Aires, 2000.

Brunner, José Joaquín y Flisfich Ángel (1983) Los intelectuales y las instituciones de la cultura. Santiago de Chile. FLACSO

Bulmer, Martín (1984) The Chicago School of sociology: institucionalización, diversity and rice of sociological research. University of Chicago Press. Chicago.

Burbridge, Horacio (1978). Turismo y sector externo. Revista Técnico. Año 1. N° 1. Ediciones Clima.

Caminotti Mariana, Bertranou Julian (2009) El ciclo del proyecto y la gestión del turismo local. En: Wallingre, N y Villar Alejandro. Comp. (2009.) Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y Estrategias. UNQUI Editorial.

Camou, Antonio (1997) Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina revista nueva sociedad N° 152

Capanegra Alejandro, Puccio, Hilda. (2001). El turismo como objeto de política y planificación pública en Argentina, 1955-1983. CD Actas del 3° Congreso Latinoamericano de Investigación. Valdivia Chile.

Capanegra Alejandro, Puccio, Hilda. (2001). El turismo como objeto de política y planificación pública en Argentina, 1955-1983. CD Actas del 3° Congreso Latinoamericano de Investigación. Valdivia Chile. Noviembre.

Capanegra, Alejandro. (2007) La invención del desarrollo turístico, eje de una episteme de poder. Ponencia presentada en CLADHE I – JUHE. 1er. Congreso Latinoamericano de Historia Económica. 4ta. Jornadas Uruguayas de Historia Económica 8° Simposio: El turismo como instrumento de Desarrollo Económico y Social en Ibero América (siglos XIX-XXI).

Capanegra, Alejandro. (2014) Política turística argentina. 1956-1976. De la agenda social a la agenda económica. Ponencia presentada en: VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística. Neuquén, 25, 26 y 27 de Septiembre de 2014

Capece Gustavo. (1997) Turismo sostenido y sustentable. Una visión holística. Agencia periodística CID

Capece, Gustavo (2001) Política Turística. Metodología para su concepción y diseño. Colección política turística. LADEVI Ediciones. Buenos Aires

Casco, José (2010) Cultura, modernización y democracia. Max Weber en la obra de los sociólogos intelectuales de la transición a la democracia argentina. Cuadernos de Ciencias Sociales 153. FLACSO Costa Rica

Cavarozzi, Marcelo. (2000) Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojas, en: Klinsberg y Tomasisini (comp.): Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Fondo de Cultura económica, Buenos Aires.

César Dachary, Alfredo (2002) Propuesta para una Agenda del Turismo en la Perspectiva de las próximas dos décadas. CESTUR – SECTUR. México

Cohen, Edward (1972) Towards a sociology of international tourism” en Social Research 39 (1)

Cohen, Edward (1979) Rethinking the sociology of tourism. Annals of tourism research. Vol VI, num 1. USA

CONADE & CONASE (1971) “Plan nacional de desarrollo y seguridad”. Buenos Aires

Cooper, Chris et al (1993) Tourism. Principles and Practise. Pitman Publishing. Great Britain

Coser, Lewis (1968) Hombres de ideas: el punto de vista de un sociólogo. FCE México-

Criterios Globales De Sostenibilidad Turística.

<http://www.sustainabletourismcriteria.org/>

De Diego, José Luis (2001) La posdictadura: el campo intelectual. ¿Quién de nosotros escribirá el Facundo? Al Margen. La Plata

De Franco, Augusto (2000): ¿Por qué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible? Documento inédito de la Maestría en desarrollo local. Universidad Nacional de San Martín. Brasilia.

De Kadt, Emanuel, (1991.) Turismo: pasaporte al desarrollo? Ediciones Endymion 1. Ed.

Devés Valdés. E. (2003). El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo II. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Devés Valdés. E. (2003). El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo II. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Díaz Pérez, Flora María. Compiladora (2006). Política Turística: la competitividad y sostenibilidad de los destinos. Tirant lo Blanc. Valencia.

Díaz Pérez, Flora María. Compiladora (2006). Política Turística: la competitividad y sostenibilidad de los destinos. Tirant lo Blanc. Valencia.

Estudios y Perspectivas en Turismo. Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos. CIET. Buenos Aires.

Fayos Solá, Eduardo. (1994). Competitividad y calidad en la nueva era del turismo. Revista Estudios Turísticos. España.

Fayos Solá, Eduardo. (2004). Política turística en la era de la globalización. En: Las nuevas formas de turismo. Colección Mediterráneo Económico. Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar.

Félix, Mariano; Pérez, Pablo Ernesto (2010). Políticas públicas y las relaciones entre capital y trabajo. Contrastes y continuidades en la pos-convertibilidad a la luz de la historia argentina En: El movimiento obrero en disputa. La organización colectiva de los trabajadores, su lucha y resistencia en la Argentina del siglo XX. Buenos Aires; Año: 2010; p. 83 - 103

Foro Económico Mundial (FEM). Índice de Competitividad en Viajes y Turismo (Inglés: Travel and Tourism Competitiveness Index, siglas TTCI), traducido también como Índice de Competitividad Turístico. <http://www.weforum.org/issues/travel-and-tourism-competitiveness>



Gabay, Eliana (2010) El fantasma de Prebish: el ILPES entre 1963 y 1969. Cuadernos de Ciencias Sociales 153. FLACSO Costa Rica

Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo (compiladores) (2006) Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales. Prometeo.

García Canclini, Néstor, Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad

García Delgado, Daniel (2010) (compilador) Rol del Estado y desarrollo productivo-inclusivo: ideas para el bicentenario. CICCUS. FLACSO. Buenos Aires

Gemelli Alicia. Salterain María. (1984). Antecedentes de la planificación turística en la Argentina. Comunicación técnica. Asociación universitaria de Turismo III

Gemelli, Alicia. (1986). Antecedentes de la planificación turística en Argentina, CFI, Bs. As.

Getino, Octavio (2009) Antecedentes del turismo en la Argentina.

<http://octaviogetinocine.blogspot.com.ar/2010/06/antecedentes-del-turismo-en-la.html> . (14 de junio de 2010)

Gettino, Octavio (1991) Turismo y Desarrollo en América Latina. 1ª ed. México, D.F Limusa.

Goeldner, C. R.; Ritchie, J. R. B. & McIntosh, R. W. (2002) "Turismo: principios, prácticas e filosofías". Bookman, Porto Alegre

González, Horacio (Ed.2000) Historia crítica de la sociología argentina. Colihue, Buenos Aires

Gramsci, Antonio. (1960) Los intelectuales y la organización de la cultura. Lautaro. Buenos Aires.

Guber, Rosana (2004) El salvaje metropolitano. Buenos Aires: Paidós.

Hernández Díaz, Edgar Alfonso (1985) Planificación Turística: un enfoque metodológico – México, D.F. – Trillas.

<http://www.atodoturismo.com.ar> - a Todo Turismo. Generated: 26 October, 2008, 15:43

Huéscar Augusto (1998). La ordenación y la planificación Turística. Documento inédito de la I Maestría en gestión pública del Turismo. Universidad Internacional de Andalucía. Huelva. España.

Huéscar Augusto. (1999). Documento de la I Maestría en gestión pública del Turismo. Módulo I: La ordenación y la planificación turística. Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla. Inédito.

Iglesias, Cristina. (2007) Es posible la gestión compartida mas allá de los límites administrativos? El caso del Sector Turístico. Consultado en [www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso4/](http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso4/) fecha 12/10/2009

Iglesias, Cristina. (2007) Es posible la gestión compartida mas allá de los límites administrativos? El caso del Sector Turístico. Consultado en [www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso4/](http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso4/) fecha 12/10/2009

Iglesias, Cristina. Videla, Gabriel (2000). Política en Turismo y Flujos. La expansión de la Hotelería Internacional en Buenos Aires 1990-1999: ¿Un desafío a la Sustentabilidad?, en CD ROM, en IV Encuentro Nacional de Turismo con Base local, IELUSC, Joinville, Santa Catarina, Brasil.

Ivars, Joseph. (2003). Planificación Turística de los espacios regionales en España. Editorial Síntesis.

Jafari, Jafar (1994) La cientifización del turismo. Estudios y perspectivas en turismo, Vol 3 num 1 Buenos Aires

Jenkins, C (1997) Efectos sociales del turismo. Documento de bases. Reunión sobre efectos sociales del turismo. Manila

Jiménez Guzmán, Luis Fernando. (1986). Teoría turística. Un enfoque integral de la teoría social. Universidad Externado de Colombia.

Jordana, Jacint (1995) El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? Revista Gestión y análisis de políticas públicas N° 3

Jurdao, Francisco (1979): España en venta: compra de suelo por extranjeros y colonización de campesinos en la Costa del Sol. Endymion. Madrid.

Jurdao, Francisco (1992): Los mitos del turismo. Endymion. Madrid.

Keynes, John Maynard (1998). Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero. Biblioteca de Grandes Economistas del Siglo XX. Introducción y comentarios de José Antonio de Aguirre. Madrid: Ediciones Aosta.

Knebel, Hans (1974) Sociología del turismo. Hispano europea. Barcelona

Leiva Víctor (1997). Turismo y gestión municipal. Serie manuales didácticos para la gestión municipal N° 9. Asociación Chilena de municipalidades. SERNATUR

Mac Cannell, Dean (1976) The tourist- a new theory of the leisure class. Schoeken books. NY

Majone, Giandomenico (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, Fondo de Cultura Económica, México, (Capítulo IV: "Argumentos de la factibilidad").

Maldonado, Tomás (1995) ¿Qué es un intelectual? Aventuras y desventuras de un rol, Paidós. Buenos Aires

Mallimaci, Fortunato (2006) Historia de vida y métodos biográficos. En Vasilachis, Irene (coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa.

Marletti, Carlos (1976) “Intelectuales” Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Diccionarios de política. Siglo XXI. Buenos Aires  
Said, Edward W.(1994) Representaciones del intelectual, Buenos Aires, Paidós

Marradi, Antonio (2002) Método como arte. En: Papers. Revista de Sociología, 67: 107-127

Marradi, Antonio, Archenti N y Piovani Juan Igancio (2007), Metodología de las ciencias sociales. Buenos Aires: Emecé (Cap. 5).

Martínez, Ana Teresa. Lecturas y lectores de Bourdieu en la Argentina. Prismas. Revista de Historia Intelectual, 11 (2007)

Mathieson, Allister – Wall, Geoffrey: (1990) Turismo: Repercusiones Económicas, Físicas y Sociales 1ª ed. México, D. F. Trillas,

Mc Intyre, George; Heltherington, Arlene; Inskip Edward (1996). Desarrollo Turístico sostenible. Guía para planificadores locales. O.M.T. Versión española. Madrid. 1996.

Mcintosh, Robert – GUPTA, Shashikant. (1990). Turismo. 1990. Planeación, administración y perspectivas. 1ª edición – México, D.F. – Limusa,

Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando (1998) Espacios y Sociedades, introducción a la geografía regional del mundo. Barcelona, Ariel.

Mendizábal, Nora (2006) Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En Vasilachis, Irene (coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa.

Meyer Krumholz, Daniel. (2004) Economía turística en América Latina y el Caribe. Universidad Externado de Colombia.

Meyer Krumholz, Daniel. (2004) Economía turística en América Latina y el Caribe. Universidad Externado de Colombia.

Mills, Wright (1959) La imaginación sociológica. FCE. México

Ministerio De Economía Y Hacienda. Secretaría De Estado De Comercio, Turismo Y De La Pequeña Y Mediana Empresa. DGT. Fitur Active. (1998). España.

Ministerio de Economía, Secretaría de Comercio. (1984). Bases para un Plan Federal de Turismo. Buenos Aires.

Mintzberg, Henry Y Jorgensen, Jan (1995), Una estrategia emergente para la política pública., Gestión y Política Pública, Vol. IV, N° 1, México, primer semestre.

Molina E., Sergio, (1998) – Turismo y Ecología - 6ª ed. – México, D. F. – Trillas.

Molina, Sergio - Rodriguez Atibia, Sergio (1991) “Planificación integral del Turismo: un enfoque para Latinoamérica. 2ª edición. México, D, F. Trillas,.

Molina, Sergio (2000)- El Posturismo: de los centros turísticos industriales a la ludópolis – 3ª edición. – México, D.F. – Tesis económicas profesionales.

Molina, Sergio. (2002). El posturismo. Tesis económicas profesionales. México.

Mora Castellano, Eduardo. (1996). Contradicciones, fuerza y mito del desarrollo sostenible. Su marco social y el papel de la universidad .AMBIEN-TICO. Revista mensual del proyecto Actualidad Ambiental en Costa Rica. N° 37. Escuela de Ciencias Ambientales. Universidad Nacional de Costa Rica.

Naím, Moisés (1994), Latin America: The second stage of reform, en: Journal of democracy 5, Baltimore EEUU.

Nash, Dennison (1989) El turismo considerado como una forma de imperialismo. En: Anfitriones e invitados, Endymion. España

Navarro, Juan José y Quesada, Fernando (2010) El impacto del proyecto Camelot en el período de consolidación de las ciencias sociales latinoamericanas. Cuadernos de Ciencias Sociales 153. FLACSO Costa Rica

Neiburg, Federico (1998) Los intelectuales y la invención del peronismo. Estudio de Antropología social y cultural. Alianza Buenos Aires

Neiburg, Federico. Plotkin, Mariano. Compiladores. (2004). Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina. Editorial PAIDOS.

OMT-Organización Mundial del Turismo. “Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial” (1980) (en línea) [Fecha de consulta: 11.04.2008] <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1980.6.6.1>

OMT WTTC Consejo de la tierra (1996) Agenda 21 for the travel & tourism industry. WTTC/OMT Consejo de la tierra USA

OMT Organización Mundial del Turismo. “Carta del turismo y código del turista” (1985) (en línea) (Fecha de consulta: 11.07.2011) <http://www.apiepr.org/files/carta-codigo-turista.pdf>

OMT Organización Mundial del Turismo. “Declaración El turismo al servicio de los objetivos de desarrollo del Milenio” (2005) (en línea) (Fecha de consulta: 7.2.2012) <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/declaracionny-esp.pdf>

OMT Organización Mundial del Turismo “Código Ético Mundial para el Turismo”

s.f. ) (en línea) (Fecha de consulta: 3.7.2011)

<http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/gcetbrochureglobalcodees.pdf>

Parsons, Wayne. (2007). Políticas públicas. Editorial Miño Dávila.

Pastoriza, Elisa. (2007 Diciembre). “El turismo social en la Argentina durante el Primer Peronismo. Un balance de la conquista del ocio popular: continuidades, rupturas, respaldos y tensiones”.CLADHE I - IV JUHE. 1er. Congreso Latinoamericano de Historia Económica. 4ta Jornadas Uruguayas de Historia Económica. SIMPOSIO N° 8: El turismo como instrumento de desarrollo económico y social en Iberoamérica (siglos XIX-XXI) Montevideo.

Pearce Douglas. (1988). Desarrollo Turístico. Trillas

Pereyra, Diego ( 2005) International networks and the institutionalization of Sociology in Argentina (1940-1963) Tesis de doctorado, Sociology Department, School of Social Science and cultural Studies, University of Sussex al Brighton, Mimeo

Pereyra, Diego (1998) La enseñanza de la sociología en la Universidad de Buenos Aires (1898-1921) Tesis de maestría, Universidad Nacional de Buenos Aires, Mimeo

Pereyra, Diego (2006) Ana Germani, Gino Germani. Del Antifascismo a la sociología. *Internacional Sociology Review of Books*.

Pereyra, Diego (2007) Cincuenta años de la carrera de Sociología de la UBA. Algunas notas contra-celebratorias para repensar la historia de la sociología en Argentina, *Revista Argentina de Sociología*. CPS, Buenos Aires

Pereyra, Diego (2010) Los científicos sociales como empresarios académicos. El caso Gino Germani. *Cuadernos de Ciencias Sociales* 153. FLACSO Costa Rica

Piglia Melina (2014) Autos, Rutas y turismo. El automóvil club argentino y el estado. Siglo XXI editores. Primera ed. Buenos Aires

Piglia Melina. (2007 Diciembre). Los orígenes del Turismo como política pública: el Touring Club Argentino, el Automóvil Club Argentino y las políticas del Estado nacional en la entreguerra. CLADHE I - IV JUHE. 1er. Congreso Latinoamericano de Historia Económica. 4ta Jornadas Uruguayas de Historia Económica. Montevideo.

Piovani, Juan Ignacio et al. (2008), “Producción y reproducción de sentidos en torno de lo cuantitativo y lo cualitativo en la sociología”. En: Cohen, N. y J.I. Piovani (comps.), *La metodología de la investigación en debate*. La Plata: Edulp-Eudeba.

Plotkin, Mariano y González Leandri Ricardo (eds 2000) *Localismos y globalización. Aportes para una historia de los intelectuales en Iberoamérica*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid

Poder Ejecutivo Nacional, (1973) Plan trienal para la reconstrucción y liberación nacional, PEN. Buenos Aires

Pollak, Michael (1979) Paul Lazarsfeld, fundador de una multinacional científica. Materiales de Sociología Crítica. La piqueta, Madrid.

Presidencia de la Nación Argentina. Subsecretaría de informaciones. Primer y segundo plan quinquenal. 1945 1952. Buenos Aires

Puccio Hilda (1985), Competitividad en destinos turísticos. Una cuestión territorial, Instituto de Investigaciones Científicas del Turismo, Universidad de Morón.  
[http://www.alcuth.org/competitividad\\_en\\_destinos\\_turisticos.pdf](http://www.alcuth.org/competitividad_en_destinos_turisticos.pdf)

Romero, Luis Alberto. (2001) Breve historia contemporánea de la Argentina. Fondo de cultura económica de Argentina S.A. 2<sup>o</sup> edición 14<sup>a</sup> reimpresión 2007

Rovira Mas, Jorge (2010) El desarrollo de la sociología en Centroamérica: la promesa incumplida. Cuadernos de Ciencias Sociales 153. FLACSO Costa Rica

Sarlo, Beatriz, Escenas de la vida postmoderna: intelectuales, arte y videocultura en la Argentina.

Sarlo, Beatriz. La batalla de las ideas (1943-1973) Ariel, Buenos Aires.

Schluter, Regina. (2003). El Turismo en Argentina. Del balneario al campo. CIET

Schorr, Martín (2005) Modelo Nacional Industrial. Límites y posibilidades. Editorial Capital Intelectual. Buenos Aires.

Schorr, Martín. Nota - Voces en el Fenix:

<http://www.vocesenelfenix.com/content/industria-y-neodesarrollismo-en-la-posconvertibilidad> consultado 31 de Septiembre de 2013

Secretaría De Turismo De México (2004). Turismo alternativo. Una nueva forma de hacer turismo. Fascículo 1. México.



SECTUR (2000) Boletín de Estadísticas de turismo. Argentina

SECTUR. (1999). Revista: El turismo alternativo en la República Argentina.

SECTUR. (2005) Plan Federal Estratégico De Turismo Sustentable

Sherwood Truit, Nancy. (2000) Think Thanks in Latinamerica. En J. McGann y R.Weaver. Editores. Think Thanks and civil societies: catalysts for ideas and actions. Londres

Shils, Edward. (1974). Intelectuales. En: David Sills, Enciclopedia Internacional de las ciencias sociales, Aguilar. Madrid

Shils, Edward. (1976). Los intelectuales y el poder. Ediciones tres tiempos. S.R.L. Buenos Aires. Argentina

Sidicaro Ricardo (2009) La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina: 1989-2001. Buenos Aires. EUDEBA. 4ª reimpresión.

Sidicaro, Ricardo (1993) Reflexiones sobre la accidentada trayectoria de la sociología en la Argentina. Cuadernos Hispanoamericanos, Madrid.

Sigal Silvia y Terán Oscar (1992) Los intelectuales frente a la política. Punto de vista.

Sigal, Silvia. (1991). Intelectuales y poder en la década del sesenta. Puntosur editores.

Sistema Argentino De Calidad Turística. (2011) Documento de trabajo

Smith, Cyril (1991) Networks of influence. Peter Wagner et al. Social sciences and modern states. National experiences and theoretical crossroad, Cambridge University Press- Cambridge: 131-147.

Smith, Valene (1989) Anfitriones y huéspedes. La Antropología del Turismo. Endimyon. Madrid

Suasnabar Claudio. (2009). Tesis de doctorado Intelectuales, exilios y educación: producción intelectual e innovaciones teóricas durante la última dictadura militar. FLACSO

Subirats, Joan (1998) Políticas Públicas y eficacia de la Administración, Madrid, MAP.

Tamayo Sáez, Manuel (1997) El análisis de las políticas públicas, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comp.) La nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid

Terán Oscar (1992) Nuestros años sesentas. La formación de la nueva izquierda intelectual. Puntosur. Buenos Aires

Terán Oscar (2000) Vida intelectual en el Buenos Aires fin de siglo (1880-1910) FCE, Buenos Aires

Terán, Oscar (2008) Historia de las Ideas en la Argentina: diez lecciones iniciales, 1810-1980. Siglo XXI Editores Argentina S.A.

Terán, Oscar (Ed 2004) Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano. Siglo XXI. Buenos Aires

Torre, Juan Carlos y Pastoriza; Elisa (2002) La democratización del bienestar. En: Juan Carlos Torre (director) Los años peronistas (1943-1955) Nueva historia Argentina, Tomo VIII. Buenos Aires, Sudamericana, 2002

Tribe, John (1997). The (in) discipline of tourism. *Annals of Tourism Research*.

Turner, Louis y Ash, John (1991) La horda dorada. Endymuin. Madrid

UNaM. (1998). Cómo se hace turismo en Misiones? Facultad de Humanidades y Cs. Sociales, Documento del primer taller de turismo rural. Facultad de humanidades y Cs. Sociales UNaM.

Uña, Gerardo (2006) Think tanks en Argentina: sobreviviendo la tensión entre participación y permanencia. En: Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo (compiladores) (2006) Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales. Prometeo

Urry, John (2002) The tourist gaze. SAGE.

Vasilachis de Gialdino Irene. (2007). Estrategias de Investigación Cualitativa. Gedisa.

Velasco González María (2005) ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004) Política y sociedad.

Velasco González María (2005) ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004) Política y sociedad.

Vera Fernando, López Palomeque Francisco y otros (1997). Análisis territorial de turismo. Ariel. Geografía. España.

Villar, Alejandro. (2009) Políticas públicas en Turismo. En: Wallingre, N y Villar Alejandro (Comp.) Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y Estrategias. UNQUI Editorial. 2009.

Villeneuve, Claude. (1996) Módulo de educación ambiental y desarrollo sostenible. UNESCO

Wagner, Peter (2001) A History and Theory of the Social Sciences. SAGE London

Wallingre Noemí (2007) Historia del turismo argentino. Ediciones turísticas. Buenos Aires.

Wallingre, Noemí y Villar Alejandro Comp. (2009) Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y Estrategias. UNQUI Editorial.

Williams, Raymond (2000) Intelectuales. Palabra clave. Buenos Aires. Nueva visión.

Zabia Mariano (1999) Las Administraciones turísticas nacionales Documento de la I Maestría en gestión pública del Turismo. Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla Inédito.

### **Revistas**

Revista Annals of Tourism Research. En español. Universidad de las Islas Baleares

Revista Annals Of Tourism Research. Pergamont Press.USA

Revista Aportes y Transferencias. Tiempo Libre, y Recreación, Centro de Investigación Turística de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Revista Latinoamericana de Turismo. Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos. CIET. Buenos Aires

Revista Realidad, Enigmas y Soluciones en Turismo Consejo de decanos y directores de carreras de turismo CONDET. Universidad Nacional de COMAHUE

Revista Turismo Técnico. Ediciones Clima. Buenos Aires

## **ANEXOS**

***Anexo 1.***

### *Reseña de los Intelectuales y expertos*

**Guillermo Lousteau Heguy** nació en Buenos Aires, Argentina, el 11 de Septiembre de 1934. Se recibió de Abogado, Licenciado en Filosofía y Doctor en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. También obtuvo la Maestría en Relaciones Internacionales en la Southern Methodist University, Dallas, USA. Realizó otros estudios de posgrado en la Universidad de Chile, la Universidad Católica de Chile y en la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, se encuentra alejado – tanto profesional como académicamente – del turismo y no ha mantenido interés en su seguimiento y desarrollo según lo expresado en la entrevista que mantuvimos en 2011. Académicamente, desde 1995, se dedica a la Filosofía política y el Derecho Constitucional y es presidente del Instituto Interamericano para la Democracia con sede en Miami, EEUU.

Comenzó la relación con el turismo de forma coyuntural según lo expresó. Pero posteriormente fue involucrándose y ocupando cargos en el sector abarcando puestos jerárquicos en todos los ámbitos, desde lo académico, empresarial, político y en las esferas pública y privada, tanto en Argentina como en el extranjero bajo el perfil técnico, especialista o funcionario. Se destaca entre ellos el cargo de Secretario de Turismo de la Nación que ocupó entre 1980 y 1982 y la conformación de los equipos, grupos, centros y redes multidisciplinarios en donde el turismo era tratado en forma preferencial.

**Sergio Molina** es chileno, ex funcionario SECTUR México, autor de obras clásicas para la enseñanza del turismo. Estudió turismo en la universidad en Chile y posteriormente tomó el curso de CICATUR en 1978 en México. A partir del año 1988 cursó una maestría en alta gestión de empresa turística con enfoque en desarrollo. Su actuación en la política turística fue a través del ministerio de turismo de México, de la Secretaria de Turismo; donde ocupó varios puestos. Primero en el área de investigación que trataban de incidir en la definición de políticas, luego fue asesor del secretario de turismo por muchos años, durante varias gestiones y simultáneamente trabajaba en

docencia e investigación, en el grado de licenciatura y después en maestría; especialización e investigación también.

Fue Director Nacional de Planificación Turística Director de Prospectiva Turística en la secretaria de turismo mencionada. Sus libros son obras de referencia para la planificación y la gestión de destinos turísticos. Entre ellos se destacan: Planificación integral del turismo (Junto a Sergio Rodríguez) Un enfoque para Latinoamérica. Trillas. México. Primera edición 1987. Segunda edición 1991 (Reimp. 2005); Turismo y ecología. 2000. Trillas. México. (Lleva 6 ediciones); Conceptualización del turismo. 1991. Limusa. México; El Posturismo. De los centros turísticos industriales a las ludópolis. Editorial Tesis Económicas Profesionales. México, 2000; Fundamentos del nuevo turismo: de la fase industrial a la de innovación 2007. Trillas. México; entre otros. Entre sus últimos aportes se destaca la presentación del concepto de Turismo Creativo a la discusión actual sobre paradigmas en el sector.

**Enrique Amadassi**, argentino quien nació en Buenos Aires, en 1945, Se graduó en Sociología de licenciado y posteriormente doctor en la Universidad Católica Argentina donde trabaja hasta la actualidad. Integró junto a Roberto Boullón, Guillermo Lousteau Heguy y otros, el primer equipo de planes y proyectos encargado de realizar los primeros estudios sistemáticos de turismo desde un organismo oficial. Posteriormente intervino en la coordinación del libro: política Turística. Bases para su reformulación.

Actualmente se dedica a la formación de posgrado en turismo (UBA). Su actividad actual es en la docencia en el posgrado, por considerar que había una laguna en la formación en ese nivel. Tal como él lo manifiesta su grupo no estaba interesado en la formación de grado en turismo, ya que existía una multiplicidad de antecedentes en universidades nacionales y privadas. Pero, faltaba en Buenos Aires una experiencia de formación de posgrado. Primero se pensó que habría que darles una formación de turismo a graduados de otras carreras, principalmente de ciencias económicas. La idea surgió de Juan Carlos Chervatin, según las palabras de Amadassi, un reconocido



académico y a la vez un operador importante (en el sentido de que cuenta con influencia y contactos) por lo que se puso en marcha una carrera de especialización en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Al tiempo se transformó en una maestría desde 2010 estando Amadassi al frente de las cátedras estadística y estudio de mercado, posteriormente solo quedo a cargo por decisión propia, del seminario Metodología de la investigación como insumo para la tesis.

**Victor Torres.** Licenciado en turismo. Profesor en la Universidad Nacional de Misiones- UNaM. Ex alumno de CICATUR México. Egresó como guía de turismo de la Universidad de Morón en 1972 y como Licenciado en Turismo en 1973.

Fue docente en la Universidad de Morón; aun siendo uno de los primeros egresados. Posteriormente ingresó a la Universidad Nacional de Misiones donde ejerce como profesor hasta la fecha. Se desempeñó también en la Subsecretaría de Turismo de Misiones y en la actividad privada en el rubro agencia de viajes y turismo.

**Bolivar Troncoso.** Es geógrafo. Nació en República Dominicana. Su vinculación con el turismo se da a partir de la década del '70 cuando empieza en República Dominicana la política turística de Estado. En 1978 la Secretaría de estado de turismo lo convoca para capacitar a los guías nacionales en materia de geografía del turismo. Viajó a México hacer un curso de geografía y comenzó a vincularse con el sector turismo y con el CIET (Centro Interamericano de estudios turísticos) y el CICATUR; uno de OMT y otro de la OEA.

Cuando se produce el boom del turismo en su país a principios de los años 80 se construyen hoteles y el Estado asume políticas con leyes de incentivo. Posteriormente comienzan los planes de desarrollo turístico y es convocado como geógrafo a participar en la planificación. Su vinculación también se da desde el Instituto Panamericano de Geografía e Historia al que pertenecía desde los años '70. Este instituto se relacionó con el organismo regional de turismo que creo la OEA que jugo un importante papel en los años '60, '70 y '80 en todo Centroamérica. Posteriormente se relacionó con los trabajos del BID en materia de Turismo, especialmente es convocado para la relación entre el

Turismo y el ambiente y el ecoturismo. Tuvo intensa actividad en la promoción del ecoturismo en su país y en Costa Rica. Hasta la fecha está ligado al Ministerio de Turismo y la gestión como asesor y docencia turística universitaria.

En 1991 participa en México de la creación de CONPEHT - Confederación Panamericana de Escuelas de Hotelerías, Gastronomía y Turismo [a cual desde el Esta confederación que tiene en Argentina varias instituciones miembros: Universidad John Kennedy, Instituto Perito Moreno, la Fundación Argentina y en total está formada por más de 20 escuelas de América y España.

**Leonardo Boto** es Licenciado en Geografía por la Universidad del Salvador. Cursó estudios de posgrado en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés (Argentina) y se especializó en el manejo recreativo de áreas silvestres en la Universidad de Montana (Estados Unidos); en Basilea (Suiza), cursó el Programa para el Servicio Público en la Fundación Guilé. Desde el año 2002 es profesor adjunto de la Cátedra de Geografía Política y Económica de la Argentina, del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina (UCA). Trabajó en Parques Nacionales, en la Secretaría de Seguridad de la Nación y como asesor del Secretario de Turismo, Enrique Meyer, en cuestiones de seguridad turística. También fue Director Nacional de Gestión de Calidad Turística y trabajó en la Fundación Carolina de Argentina.

**Marcos Leonel Villella**, egresó del Instituto Cardenal Ferrari como técnico superior en turismo y es abogado de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora; posee un posgrado de marketing estratégico en IDAES.

Reconoce que su filiación es más de corte profesional, a pesar de que es docente en tres universidades: en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI) con dedicación exclusiva; en la universidad de Lanús y la UADE; considera que su acercamiento a las Universidades es de carácter profesional, Incluso en el concurso que realizó en UNQUI donde fue valorado por la experiencia profesional y no tanto por la experiencia académica. Define como prioridad en su perfil profesional el tema de la aplicación, no

el estudio académico de generación de conocimiento sino su aplicabilidad. En esos términos participó en el sector turístico.

Tuvo desde hace más de 20 años desempeño en agencias de viajes, líneas aéreas, sector de reservas hoteleras, sector público como el área de control y fiscalización y también como director nacional de calidad. Fue el primer director nacional de calidad en la gestión de Néstor Kirchner luego se dedicó a la consultoría específicamente desde la Consultora CUM DEO SRL (Ejido Asesores) especializada en la actividad turística que tiene como objetivo colaborar en el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones públicas y privadas.

**Anexo 2.**

**Revista turismo técnico**

Director

Dr. Guillermo Lousteau Heguy: Fue director de Austral líneas Aéreas, Presidente de la Cámara Argentina de Turismo, Fundador y Director del Instituto de estudios Turísticos

Profesor universitario, Rector de la Universidad del Comahue, Miembro de la Asociación Internacional de Expertos Científicos de Turismo. Profesor extraordinario de la Escuela Oficial de Turismo de Madrid, Consultor del BID y de la OEA.

Funcionario de SECTUR Argentina Entre los años 1980 /1982

**Anexo 3.**

Números disponibles Revista Turismo Técnico

Año 1 N° 1. Diciembre 1978

Índice

Conocimiento actual del turismo

Desarrollo turístico integrado de la región de los lagos

Ingreso y egreso de viajeros a la Argentina

Informe de coyuntura

Documentos

Turismo y sector externo

Bibliografía, reuniones

Año 1 N° 2. Abril 1979

Alcances Económicos del turismo en Latinoamérica

Programa de desarrollo turístico de El Bolsón

Remodelación del Plaza Hotel

Bases para una política turística

Informe de coyuntura

Magdalena – Plan de desarrollo

Documentos

Instituciones

Bibliografía técnica

Año 1. N°3. Junio 1979

El transporte aéreo en la región

Desarrollo turístico del Área internacional Iguazú- Misiones Jesuíticas

Promoción y comercialización turística

Hotel internacional de Iguazú

Alcances económicos del turismo en Latinoamérica (II)

Documentos

Informe de coyuntura

Bibliografía técnica

Reuniones

## Informaciones

Año 1 N° 4. Diciembre de 1979

El futuro del turismo en los próximos 50 años

Lufthansa reacondiciona 100 aviones por año en los talleres de Hamburgo

Alcances económicos del turismo en Latinoamérica (3ra parte)

Fueron anunciadas nuevas líneas de crédito del Banco de Río Negro para el fomento del turismo

La necesidad de la limpieza y el mantenimiento

EDITUR número mil: breve historia de un gran esfuerzo

Legislación turística

Asistencia turística integral

La importancia de Buenos aires dentro del fenómeno turístico

Documentos

Bibliografía técnica

Instituciones

Reuniones

Breve síntesis del plan de desarrollo turístico Jonio - Europa

Año 2 N°5. Mayo 1980

Los aviones comerciales de la década del 80.

Factores Socioeconómicos que definen la demanda turística europea

Algunos comentarios sobre los pisos de hoteles

Alcances económicos del turismo en Latinoamérica: conclusiones, José Xavier Martini.

Proyecto Jonio- Europa en las regiones italianas de Basilicata, Calabria y Puglia: propuesta preliminar del plan Giovani Fresco.

El equipamiento de cocinas para la gastronomía comercial e institucional

INFORMACIONES. Patagonia Turística

Segundo Congreso Argentino de Economía del transporte Aéreo

Año 2N° 6. Enero 1981. Marzo 1981.

Los costos en los cálculos económicos del transporte aéreo

La informática y la actividad turística

Los sistemas de acondicionamiento de aire en hoteles

El análisis social de proyectos turísticos en un marco teórico de mercados perfectos.

La decadencia de la desregulación

¿Es deseable la cooperación internacional en materia de tarifas aéreas?

Convenio entre la Asociación Internacional de Hotelería y la Federación de agentes de Viaje

El pensamiento social de la década del setenta: las reflexiones de los especialistas en el turismo latinoamericano

Carga aérea y aeropuertos en la década del ochenta

Estudios, la publicación turística en la Argentina

Bibliografía técnica

#### **Anexo 4**

##### Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR)

Misión
Asistir al Presidente de la Nación en la promoción y desarrollo en el país de la actividad del turismo receptivo en el marco del Capítulo IV de la Ley N° 25.997 de Turismo.
Definir estrategias y establecer planes y proyectos que permitan posicionar a la Argentina en el mercado turístico internacional mediante la promoción de destinos y productos tendiente al desarrollo, diversificación y crecimiento de una demanda sostenida del turismo internacional receptivo.
Acciones
Diseñar planes, programas y proyectos de desarrollo orientados a lograr la adecuación de la oferta brindada por el país a la demanda del turismo internacional receptivo.
Entender en los aspectos funcionales de las oficinas habilitadas de promoción, informes, publicidad y asesoramiento para turistas, así como en las acciones vinculadas a la percepción, depósito y fiscalización del impuesto sobre los pasajes aéreos –en vuelos regulares y no regulares de pasajeros–, marítimos y fluviales al exterior.
Realizar actividades inherentes a la promoción del destino Argentina por regiones, corredores y/o circuitos y por productos turísticos en el exterior, en mercados prioritarios, estratégicos y potenciales, con el objetivo de satisfacer la demanda internacional.
Participar en eventos, ferias, exposiciones, bolsas y encuentros de comercialización con el propósito de promocionar los productos y destinos argentinos y facilitar su comercialización.



Desarrollar estudios de mercado segmentados a fin de determinar la demanda actual y potencial de los productos turísticos argentinos por parte de Europa, Estados Unidos y Brasil; y estudios de imagen y comunicación en los principales países emisores de turismo internacional y de interés estratégico para la Argentina.

Financiamiento

Para el financiamiento de sus actividades el Instituto Nacional de Promoción Turística cuenta con una parte de la recaudación del impuesto del 5% sobre los pasajes aéreos, marítimos y fluviales al exterior, así como con fondos provenientes de transferencias internas.

Extraído de: <http://www.turismo.gov.ar/indexfs.html>

## **Anexo 5**

### **México como caso testigo regional**

El caso mejicano es apropiado para entender la situación regional en cuanto a los interrogantes planteados en esta tesis, por esta razón la visión que nos presenta Sergio Molina ( entrevistado en ... ) es útil para transpolar al análisis de Argentina y otros países que comparten el proceso estudiado. Así Molina plantea que el impulso dado por los organismos internacionales de crédito tuvo un fuerte impacto en el desarrollo del turismo de sol y playa en su versión latinoamericana que se manifestó en el caso de México a través de los centros turísticos integralmente planeados: Cancún, Ixtapa y Guatanejo, Loreto, y Bahía de Huatulco, donde desde la década del 70 por primera vez se ve la intervención del Estado, se transforma en operador de servicios tanto de líneas aéreas como de restaurantes e inclusive de hoteles.

Según Molina, esa intervención le dio un cambio importante a la política turística en México. El Estado empezó a relacionarse con el sector privado trayendo inversiones y dando garantías, poco a poco, aproximadamente entre 1975 al 1987. A partir de 1987 el Estado define una política deliberada de orientación del turismo mexicano hacia el mercado externo, (en forma similar al caso Argentino) porque esto coincidió con una crisis económica; entonces el estado necesitaba captar recursos no solamente turistas y sus ahorros su capacidad de gasto; sino que necesitaba también captar divisas hacer frente a sus compromisos en el exterior. Ese cambio favoreció la irrupción de algunos conceptos nuevos en la política turística de México y posteriormente en toda la región; como por ejemplo:

“... la preocupación ambiental que ya en el plan, en el Programa Nacional de Desarrollo del año 1990 se empieza a hablar de incorporar como sustentabilidad y posteriormente se empieza a hablar de competitividad sin dejar de lado sustentabilidad.”

Molina S. entrevista 2011

Sin embargo destaca Molina que existían muchas limitaciones en términos de los contenidos de la política, señalando que una sociedad que no es democrática no

puede hablar de sustentabilidad ya que si los privilegios para los más poderosos se mantienen, no se cambian las políticas ni las aspiraciones de rentabilidad por un tema de integración ambiental.

Desde principio de los 90 la política predominante en México es la de competitividad, que genera resultados positivos y crea una nueva cultura entre los empresarios, los gobiernos estatales y múltiples actores; les da un nuevo lenguaje, una nueva forma de entender la realidad, nueva forma de intervenirla y bajo esa política se da un proceso de diferenciación de las instituciones públicas para crear, por ejemplo, un órgano especializado en promoción turística internacional. Pero todo ese impulso se va debilitando poco a poco, por los problemas de México, por los problemas de seguridad, porque la competencia internacional se intensifica; y porque México no creó un modelo de desarrollo propio sino que importó un modelo de desarrollo, que se refleja en estos cinco destinos integralmente planificados.

Poco a poco, en función de esos factores que podrían ser los principales, va perdiendo fuerza el turismo en México y se traduce en bastantes años de estancamiento, con un crecimiento marginal de la corriente de turismo internacional al país. El modelo importado según Molina es en cuanto a la intervención del Estado y como este percibe el rol del turismo en el proceso de desarrollo el modelo Francés. Se inspira en el proyecto de Languedoc Rosellón que si se analiza persigue lo mismo que los destinos turísticos mexicanos. De hecho la intervención del Estado en el sector turístico es mayor ya que en Francia no se había dado tan intensamente. Sin embargo sí se ve reflejada en México y posteriormente sucede la influencia de los modelos competitividad de EEUU y también de los españoles que llevan a través de la asesoría técnica y la consultoría que se asocia a los créditos o cooperación internacional reproducen un andamiaje técnico y conceptual en todos los países

Si bien el grupo que se alcanzó a formar, introdujo nuevos conceptos y trataba de desarrollar otras ideas y que de hecho tuvo impacto, desde la perspectiva de Molina, no tuvo la penetración que debería o que podría haber tenido (el grupo constituido por

Roberto Boullón, Manuel Rodríguez, Felipe Cuamea, Sergio Rodríguez Abitia y él mismo) ya que el manejo de la realidad fundamental estaba bajo el control del capital y de sus aliados dentro del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Como ejemplo describe la irrupción del tema ambiental en el turismo ya que uno de los ministros de turismo más importantes de México fue Enrique Sabiñac, que llegó a ser secretario general de la OMT.

Enrique Sabiñac quien durante los años en la época de los '70 cuando se crearon estos centros turísticos integralmente planificados el citado funcionario trabajaba en el banco de México. Fue uno de los financiadores de este proyecto y su postura frente a este tema era contraria a la responsabilidad del turismo con el ambiente, sostenía abiertamente que el turismo no podía preocuparse del ambiente, que eso no le correspondía a turismo. Pero cuando llega a la secretaria general de la organización mundial del turismo no podía mantener ese discurso; porque lo descabezaban al primer mes y cambio totalmente su postura. Su influencia y la de la OMT sus palabras fueron tomadas en cuenta.

Simultáneamente comienza a desarrollarse una modalidad de turismo donde el componente ambiental era muy importante, estamos hablando de los '80 y el caso del ecoturismo, incluso el turismo de aventura. Entonces muchas ONG también empezaron a plantear la necesidad de vincular el desarrollo turístico y por otro lado a nivel mundial pues se empezó a hablar después de ese tema. No fue por lo tanto una elección libre de México sino que fue digamos una imposición de diferentes grupos de interés algunos de muy poca fuerza política al interior de México y de fuera de México.

El discurso que los consumidores querían era compatibilidad con el ambiente ya que valoraban sus características. Por esa causa posteriormente surge el proyecto de creación de la zona de turismo sustentable del Caribe. México por un interés político para poder reflejar una cierta imagen asume el liderazgo de su trabajo a través de la creación de la zona sustentable del Caribe y se compromete a trabajar en eso hasta que sale la declaratoria y un programa de sostenibilidad para toda la zona, involucrando 27

estados y sus territorios. Prácticamente todo el Caribe incluyendo los países centroamericanos de costas alternas. Esto posibilitó según Molina que la idea de la sostenibilidad se fuera filtrando en el discurso, pero en la práctica a pesar de que hubo mejoras ambientales y una mejor valoración no hubo un cambio profundo. Por el contrario según el entrevistado el turismo sigue siendo todavía una actividad que genera muchos impactos ambientales negativos.

La explicación que atribuye a esta situación entre otras causas es la naturaleza de los órganos políticos como la Secretaría de Turismo, tiene que ocuparse de todos los temas pero no tienen la capacidad de resolución, ni de ejecución de programas. Todos los programas nacionales de medio ambiente, tienen ese enfoque de integrar a todos los sectores para promover un desarrollo sustentable. Entonces, aunque se ha trabajado en México y en toda la región, se reportan resultados, se aplicó la agenda 21 pero no hay cambio de fondo.

Otro aspecto que destaca Molina como un freno para la verdadera consideración del tema ambiental en el turismo es la situación frente a los inversionistas.

*En la percepción de los inversionistas tradicionales mexicanos y extranjeros esa sigue siendo una barrera importante el medio ambiente. Entonces, si tú le pones normas muy rigurosas no van a invertir, porque esa inversión adicional le significa afectar su propia rentabilidad. Molina. Entrevista 2011*

Con respecto al protagonismo concreto de la idea de calidad Molina considera que aunque hay casi una tendencia innata en México a ofrecer servicios de calidad, no se hace redundancia en grandes programas de calidad. Eso no quiere decir que no se hayan hecho en México esfuerzos o programas de calidad. Pero ha sido una cultura instalada en términos de la política turística y luego los actores la han retomado por su cuenta.

En cuanto a la idea que subyace tras el concepto de cluster ( que ubica el análisis en relación al enfoque de entornos productivos y desarrollo local) y lo que implica

instalarlo, Molina sostiene que debido a las características del modelo de desarrollo imperante no es muy aplicable, por ejemplo en Cancún que el principal destino turístico de México donde todas las conexiones con sus proveedores no están en la región porque la región tiene serias limitaciones para producir por la mala calidad de las tierras, necesariamente todo lo importan desde el extranjero o de otras regiones del país. En ese sentido no hay una integración fuerte con empresas locales; los muebles los importan de lugares como EEUU u otros sitios de la región o el extranjero. Por lo tanto es difícil integrar una política de ese tipo. Por esa causa incluso en el lenguaje de la planificación formal el término de clúster no se usa mucho.

Tomando otras ideas que en general aparecen junto a la de desarrollo y turismo, Molina plantea que en el caso de México es la escasa vinculación territorial de los destinos turísticos. Por la gran extensión del país, incluso los desplazamientos del turista se hacen en avión, no se hacen por carretera y producen una cuestión crítica que no ha facilitado la integración del territorio para agregarle valor desde el punto de vista turístico. Los desplazamientos son marginales desde los centros turísticos, de poca distancia, muchas veces se limita a los alrededores del centro urbano.

Por otra parte aparece el tema de la seguridad ligado a las posibilidades del Estado de atender las exigencias de desarrollo turístico por igual en todo el territorio. México tiene varios destinos turísticos internacionales donde el gobierno de Estados Unidos recomienda a sus connacionales que no vayan a no ser que se tenga razones de fuerza mayor. Al no poder atender de igual manera todo el espacio, solo se concentra en los destinos que tienen más impactos y relega al resto. Esto limita el alcance del concepto de desarrollo como promotor de inclusión e integración regional, lo que lleva a desmitificar su potencial.

Otro punto importante es la fuerza del lobby empresarial, porque en México hay un discurso que está en los planes y programas de desarrollo pero la gestión pragmática muchas veces contradice ese discurso favoreciendo los intereses empresariales.

*... las empresas de turismo que hay en México tienen capacidad para transformar eso porque es un país muy necesitado de empleos y el estado ante la oferta de empleos, pues retrocede. Molina. Entrevista 2011*

El turismo como un campo de conocimiento es un ámbito crucial para iluminar los debates y transacciones que puedan darse buscando superar viejas contradicciones en torno a las ideas. En general la juventud del campo y la poca fortaleza de los avances autónomos hacen que el turismo siga siendo explicado como una actividad dual por un lado desde el sector sin mostrar las contradicciones que genera y desde los estudios socioculturales se muestran los efectos adversos a la idea de desarrollo.

Molina acuerda con que así como está planteada la actividad no puede generar desarrollo, al contrario para ello tendría que haber cambios importantes, partiendo de un componente ideológico importante que no tiene que ver con partidos sino que tiene que ver con la forma de enfrentar el desarrollo. Contradiendo la postura de muchos tomadores de decisión que considera el desarrollo como el resultado de un incrementalismo que impulsando las acciones de mejoramiento de la calidad se genera un empujón y después que se da ese empujón se avanza hacia la sustentabilidad y una vez alcanzada esta y se hayan resuelto esos temas has creado una cultura en torno a ella; se puede pasar a otro tema.

Considera el entrevistado que en la actualidad el Estado no tiene la capacidad, para enfrentar el proceso integral y muchos de los actores de turismo, muchos tomadores de decisiones incluso en el sector público no entienden que el turismo necesita de un enfoque integral, multidisciplinario e intersectorial. No lo entienden porque ellos también tienen que generar resultados y los resultados de esa otra perspectiva pueden tardar. Entonces, considera que los ministerios de turismo, van a agotando los temas pero no van resolviendo la temática. El tema se va agotando y una vez que los clientes, a los cuales va dirigido el discurso, empiezan a mostrar fatiga se lo cambia por otro. Entonces, lo que ha pasado allá también es que hay muchos temas

claves para turismo que no se tocan; se tratan a nivel de reuniones interministeriales solamente.

El tema de la inseguridad que aparece como crítico para los hoteleros, los prestadores de servicios, la comunidad, porque realmente para manejarlo se requiere sincerarlo, incluirlo en los estudios y debates pero no es posible porque el Estado no puede reconocer fácilmente que hay problemas de seguridad que están obstruyendo el crecimiento del turismo. Entonces la sustentabilidad también tiene un manejo parcial, limitado a medidas como manejo de recursos energéticos o control de efluentes o educación ambiental en las escuelas.

Considera Molina que hay un agotamiento de los cuadros académicos en investigación; que no han producido lo que se necesita en términos de volumen por un lado y en términos de calidad de los resultados de investigación que tienen que generar. Las escuelas de turismo ofrecen principalmente estudios de hotelería, ellas se adaptan, a cómo manejar un hotel u otros servicios. Pero se trata poco de los instrumentos específicos y de estrategias para intervenir en la realidad más compleja del turismo. Aunque hay muchos trabajando en la construcción de indicadores, opina que no hay un cambio de fondo, a pesar de que incluso hay indicadores que son muy importantes. Pero, el meollo del asunto no es resuelto por los indicadores. Por ejemplo:

*...para que tenemos turismo, que tipo de turismo necesitamos ningún indicador te lo va a decir. Entonces ahí, lo que veo es que falta una postura más reflexiva, el político no lo va hacer, no lo va hacer; pero las universidades no tienen fuerza para hacerlo tampoco... Entonces, el político recurre a que las universidades están desvinculadas del entorno; esa es una manera de debilitar todas estas acciones, las universidades buscando legitimarse buscan potenciar las actividades de consultoría, agregando uno que otro concepto pero eso no provoco cambios; un cambio generalizado pero en la realidad nada; entonces yo creo que el papel de la universidad se ha debilitado mucho, porque hay un enfoque muy fuerte en educar para el trabajo; está bien, está bien que haya educación para el trabajo; pero, para manejar restaurantes, para agencias de viajes, para trabajar en la hotelería; pero renuncia a su visión estratégica. Los temas*



*más abarcentes, como planeación tampoco han sido adecuadamente definidos, entonces eso le quitó fuerza a las universidades.* Molina 2011

Como ejemplo de esta cuestión describe la situación de los estudios de turismo en México como un problema que no ha sido correctamente abordado ya que existen demandas por carreras de turismo muy concretas hacia restaurantes,; o también hotelería o marketing hotelero que hicieron incrementar las escuelas de turismo en cuanto al volumen de población captado para estudiar esos programas; pero posteriormente se da la poca inserción de esos profesionales frente a los que se forman en escuelas más tradicionales de otras disciplinas o áreas de conocimiento. Eso lleva a que, cada vez la carrera de turismo quede más funcional y más limitada en vez de generar recursos humanos que puedan insertarse para impulsar verdaderamente un cambio:

*..Una escuela que te planteo preparar recursos humanos con una visión de cambio y de desarrollo, yo no conozco ninguna; debe haber, pero yo no lo conozco. Ahora, si tú dices es que los países desarrollados tampoco, pero los países desarrollados tienen otra realidad y acá nosotros lo vemos como un motor de desarrollo, y las comunidades tienen esa expectativa.* Molina 2011

Molina define como un agotamiento generalizado, tanto de los cuadros académicos de las universidades como de las consultorías. Para ejemplificar la situación puede mencionarse situaciones donde las consultorías o estudios se realizan conociendo los resultados esperados. Independientemente de la capacidad de los consultores y a pesar de que se instrumentan los concursos correspondientes y toda una institucionalidad al respecto ha existido una conducta que podríamos titular degradante, en desmedro de una actividad de producción intelectual ética, que supere los estadios iniciales en el campo del conocimiento y sus contradicciones. En gran parte los académicos que participan se van adaptando a esas condiciones y se contribuye a la debilidad institucional y al escaso reconocimiento de legitimidad de la producción académica.

En síntesis y compartiendo lo expresado por Molina se puede concluir que simultáneamente con el incremento de los discursos que refieren que el turismo cada vez depende más del talento y de la creatividad de las personas; y cada vez menos de los recursos turísticos como una bonita playa o montañas o volcanes o cosas por el estilo se nota hay un problema de gestión, por un lado; y un problema de conceptualización y producción intelectual, por el otro. El estado se mueve por intereses clientelares muchas veces y la universidad no llega a resolver su aporte. No se resuelve como se va a enfrentar el desarrollo desde lo académico y desde lo práctico. Tanto desde las universidades como desde las instituciones del Estado frente a una necesidad de empleo tan fuerte, el empleo manda y mata la responsabilidad.

*Entonces, no crea una cultura entre diversas instancias; no hay esa mística; hay una inercia que es muy difícil cambiar. En México....; efectivamente mucha gente que llevaba años en turismo se ha ido y han llegado nuevos; pero no sabe que es el turismo.*

Molina 2011

**Anexo 6.**

Guía entrevista a intelectuales y expertos

Nombre

Nacionalidad

Fecha y lugar de nacimiento

Estudios realizados (de grado y de posgrado)<sup>35</sup>

¿Cómo y cuándo se ha relacionado con el Turismo? Cargos ocupados y fechas<sup>36</sup> (público – privado) en el sector turístico de Argentina y/o la región como técnico, especialista o funcionario

¿Ha integrado y/o integra equipos, grupos, centros o redes cuyo tema principal o secundario fuera el turismo? En qué años?

¿Quiénes conformaban y/o conforman esos equipos, grupos, centros o redes? Mencione los nombres, formación académica y cargo o rol desempeñado

¿Cuáles eran los temas sobre los que centraban el accionar en materia de turismo?

¿Cómo los encaraban, a través de la docencia, consultoría, investigación, otras formas?

¿Cómo evalúa o califica la actividad de esos grupos en cuanto a la incidencia en las definiciones de políticas de turismo en Argentina o la región?

Cuál o cuáles cree que son los aportes teóricos, documentos técnicos o actuaciones emblemáticas que destacaría de esos equipos, centros, redes?

¿Ha participado en la elaboración de políticas turísticas? ¿En cuáles?

---

<sup>35</sup> Aclarar en qué centros o universidades

<sup>36</sup> Pertencia institucional ya sea en la academia como en organismos de turismo o en consultoras, bancos, organismos de cooperación internacional.

¿Cómo definiría el enfoque y las características de la/las mismas?

Publicaciones sobre turismo y política turística realizadas <sup>37</sup> individual o grupalmente

Libros

Artículos

Páginas de internet, blogs, grupos de discusión

Otros

¿Quiénes fueron los principales colaboradores en su edición?

¿Identifica otros grupos, equipos, redes que hayan actuado simultáneamente a ustedes en materia de turismo en Argentina o la región y que tuvieran posturas diferentes sobre la manera de entender y encarar la planificación o gestión del turismo?

¿Cuál ha sido el aporte de esos otros grupos?

¡Muchas Gracias !

---

<sup>37</sup> Aclarar los datos de la publicación: Año, editorial, lugar.