

**Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)**

**Terceras Jornadas de Historia Económica**

**Montevideo, 9 al 11 de julio de 2003**

**Simposio N° 22**

**Nombre del simposio: Turismo, espacio y ciudad a partir del S. XIX. Hacia una visión multidisciplinaria**

**Coordinadores: Nelly da Cunha, Alvaro López Gallero, Elisa Pastoriza**

**Título de la ponencia:** *“El Comportamiento de las Organizaciones en los Procesos Sociales: El Touring Club Argentino, orientador intelectual del turismo como cuestión de Estado, 1907-1943”.*

**Autor(es): Lic. Cesar A. Capanegra**

**Adscripción institucional: Programa de investigación en Turismo y Sociedad, Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires**

**Correo electrónico: [capanegra@arnet.com.ar](mailto:capanegra@arnet.com.ar)**

## Nota preliminar

La presente ponencia, es el estado de avance de una investigación en curso que se está llevando a cabo en el Programa de investigación en Turismo y Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales, UBA con la colaboración de un grupo de asistentes de investigación de la carrera de Sociología. Actualmente, el grupo se encuentra analizando los argumentos utilizados por el TCA en sus editoriales. Un mapa conceptual del análisis del pensamiento del TCA y un cuadro sinóptico de la genealogía del mismo se adjuntan al presente.

### Introducción general:

El tema general del presente proyecto en sus aspectos más amplios, se refiere al estudio y comprensión, de las relaciones que desarrollan las organizaciones con su medio ambiente. Específicamente se plantea: comprender el sentido y efecto de las acciones desarrolladas por las organizaciones (tanto del ámbito público como del privado), en los procesos socioeconómicos y políticos de la historia contemporánea Argentina a fin de influir, constituir o imperar sobre problemáticas específicas. En este punto el proyecto presentado, propone que la acción sea entendida, como el comportamiento en el que existe un componente de significación *subjetiva*, donde la formulación clásica la debemos a Max Weber, para quien *la acción* es la conducta que posee un “*significado subjetivamente intencional*”. En esta definición, aparece el elemento *intencionalidad*, que para el autor es lo relevante en el *oficio sociológico* porque la sociología, como ciencia social, debe comprender y explicar creencias, intenciones y significados insertos en las condiciones objetivas en que se producen, a efectos de dilucidar la vida social. En resumidas cuentas y basándonos en Max Weber, se asume que el comportamiento organizacional es “*subjetivamente intencional*”, dentro del marco histórico que lo contiene e impregna. Este supuesto, es el que inspira la realización de los distintos estudios de caso y su posterior análisis comparativo.

En base a lo dicho, este proyecto se propone iniciar una serie de estudios de caso diacrónicamente planteados, sobre organizaciones de la sociedad civil y de la sociedad política, que en argentina desplegaron acciones en pro de la institucionalización del turismo, como objeto de política pública y obviamente, como un específico campo social entre: 1930 y 1990.

Para una mayor concreción e ilustración se define al primer estudio de caso como: el análisis y comprensión del papel desplegado por el Touring Club Argentino (TCA), en el proceso de emergencia e institucionalización del turismo como objeto de política pública y campo del saber, en argentina durante 1907 - 1943, con especial énfasis en el período: 1920-1943. En otras palabras, la preocupación central es: el análisis y comprensión del pensamiento y de las acciones políticas que desplegó el TCA, a fin de constituir y consolidar al turismo, como *res-pública*.

La pregunta implícita que guía el presente estudio es: ¿Cómo y por qué, en argentina y en el período estudiado, el TCA desarrollo acciones concretas para

institucionalizar al turismo, como cuestión socialmente problematizada y objeto del interés y accionar del Estado?

En observación a lo dicho hasta ahora, es importante y necesario explicar aunque sea brevemente, el marco de referencia histórico y los supuestos de los cuales parten, el proyecto general y el primer estudio de caso.

### **Marco histórico y supuestos generales:**

En el párrafo anterior, se ha hecho mención del periodo histórico en el que se ubica el proyecto; dicho encuadre diacrónico se sitúa, específicamente, entre: 1930 a 1990. Esto impone, la adopción de una periodización explicativa de la historia argentina, basada en un trabajo realizado por los Prof.: Ansaldi, Pucciarelli y Villaruel<sup>1</sup>, donde se divide el período 1880-1990 en dos etapas:

- 1. De hegemonía burguesa 1880-1930:** que comprende:
  - **1880-1916: fase de hegemonía orgánica.**
  - **1916-1930: fase de hegemonía pluralista / compartida.**
- 2. De crisis orgánica 1930-1982:** que comprende:
  - **1930-1943: Fase de prácticas dictatoriales y democracia fraudulenta.**
  - **1943-1955: Peronismo: intento frustrado de solución a la crisis de hegemonía.**
  - **1955-1976: Fase de profundización de los conflictos sociales.**
  - **1976-1982: Fase de dictadura y terrorismo de Estado.**
  - **1982-1990: Fase de la nueva transición a la democracia política y búsqueda de solución a la crisis orgánica.**

El presente estudio de caso, arranca en la transición de la fase de hegemonía burguesa hacia la fase de crisis orgánica, con énfasis en el período 1930-1943 que comenzó con la crisis de 1929/30. Crisis ésta, que arrastró a todo el mundo a un duro periodo de recesión, disminución de la producción y del comercio internacional como así también, provocó la caída de los precios de los productos primarios, sobre los industriales y restringió en alto grado, el acceso al crédito internacional por parte de los países exportadores de materias primas.

Así y por efecto de dicha crisis, la Argentina en poco tiempo vio:

- Disminuir los precios de sus exportaciones.
- El cierre de sus créditos.
- El agotamiento de sus divisas.
- La reducción de los ingresos del Estado.

---

<sup>1</sup> Ansaldi, W. Pucciarelli, A y Villarruel, J. (editores) (1995) “*Representaciones Inconclusas*”, las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946, Editorial Biblos, Buenos Aires.

La crisis de 1929/30, bastó para poner en evidencia las debilidades del modelo agrario exportador argentino, frente a las nuevas reglas de juego de la economía mundial que marcaban el paso, del libre cambio al proteccionismo y a una mayor intervención del Estado, en asuntos de orden económico y político.

Ahora bien, una de las consecuencias más interesantes de la crisis, fue la profunda ruptura que produjo en los sistemas ideológicos y en las creencias dominantes del país, que ya se evidenciaban por los años 1909/10 como bien lo expuso el historiador argentino José L. Romero<sup>2</sup>, cuando se refería al “Espíritu del Centenario”. En este sentido, el rasgo más significativo fue la erosión del consenso liberal, es decir: el desgaste y resquebrajamiento de un conjunto heterogéneo de ideas y creencias, que conformaban la mentalidad dominante de la que participaban las elites sociales e intelectuales, como también la mayor parte de la sociedad argentina. Este proceso, se inicia como fractura dentro del pensamiento de la elite tras el cambio de siglo y ante los desafíos que planteaba, el tratamiento de la *cuestión social*<sup>3</sup> en Argentina.

Sí I guerra mundial, hizo tambalear los cimientos de la creencia que el progreso continuo del país, acompañaba al progreso general de la civilización y consecuentemente, la llegada del radicalismo al poder en 1916, asestó un cimbronazo al dominio político de la elite conservadora, pues aseguró a los sectores medios algunos espacios de gobierno, la crisis mundial de 1929 abrió la brecha final, para desplegar a partir de 1930, la crisis orgánica argentina.

1930 es uno de los más significativos nudos históricos de la sociedad argentina, porque implicó una crisis orgánica (o de hegemonía), que no ha encontrado solución hasta hoy. Sí 1880 es el comienzo de la Argentina moderna, 1930 lo es de la Argentina contemporánea. Buena parte de las cuestiones centrales, que todavía hoy definen nuestra sociedad, se generaron o se hicieron explícitas en los años 30 y alguna de las novedades de la década infame se comprenden mejor, cuando se advierte que su génesis se ubica en los años 20, o incluso antes.

Por otra parte y en términos teóricos, una situación de hegemonía significa un orden social y político definido por el predominio de la sociedad civil (o ámbito del consenso) sobre la sociedad política (o ámbito de la coerción)<sup>4</sup>. En la sociedad argentina del 900, la situación es compleja: la hegemonía de la burguesía no alcanza a ser plena. Siendo inequívoca en los planos económico y cultural, no logra constituirse en el plano político

---

<sup>2</sup> Romero, J.L. (1965) “*Las Ideas en la Argentina del siglo XX*”, Fondo de Cultura Económica, Bs.As.

<sup>3</sup> En este punto, el análisis de la dinámica de los problemas sociales, es clave comprender la lógica de los actores involucrados, es decir: las representaciones que dan sentido y anclaje a sus acciones para definir y construir dichos problemas. Siguiendo esta línea, se puede considerar que, una cosa son los problemas sociales que se perciben en la vida cotidiana y otra cosa son (o pueden ser), los problemas sociales que describen y definen las políticas públicas y las acciones de gobierno. En consecuencia, es útil incorporar la noción de: cuestión socialmente problematizada para penetrar y comprender, cómo y por qué actores sociales y estatales, construyen la realidad que deberá afrontar el régimen político en el que todos están inmersos. Por consiguiente, esto permite inferir que aquello que en un momento no fue considerado como problemática social, sí pueda ser entendido como tal, en otra coyuntura histórica. (Oszlak & O’donnell, 1976).

<sup>4</sup> Gramsci, A. (1962), “*Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*”, Editorial Lautaro, Bs.As.

que es justamente, un plano decisivo. Así entonces, la burguesía en lo político es dominante pero no dirigente y proyecta al Estado (que domina en la “*función partido*”) a un primer plano, pues tácitamente renuncia a la constitución de un partido político orgánico que exprese sus ideas; esto tiene efectos en: la primacía de expresiones y acciones corporativas, por sobre las partidarias (*el turismo, es una fiel manifestación de esto, en sus años de emergencia e institucionalización como objeto de política pública, gracias al accionar corporativo del Touring Club Argentino, como también de otras organizaciones. Esta tendencia se comienza a manifestar en los años veinte y con mayor intensidad en décadas posteriores*), por tanto durante el periodo llamado: el orden conservador (1880-1916) , la sociedad civil y la política son fuertes pero sus vínculos: el sistema de partidos y el parlamento son débiles.

La debilidad de dicha articulación es resultado, en buena medida, de la convergencia del accionar político tanto de la clase fundamental, como de las subalternas. Ambas tienden a privilegiar prácticas corporativas, las primeras por su concepción restrictiva de la democracia, las segundas por su minusvaloración de la práctica política. Así, son fuerzas la Sociedad Rural Argentina, la Bolsa de Comercio y la Unión Industrial Argentina frente al Partido Autonomista Nacional y sus continuadores. Por otro lado, las demandas y reclamos tienden a expresarse mucho más, vía sindicatos, mutuales sociedades de socorros mutuos y de fomento, que mediante el Partido Socialista.

La sociedad civil se fortalece entre 1880-1916, pero de un modo corporativo que obtura las líneas de comunicación con la sociedad política. Tal circunstancia, debilitó las condiciones para la democracia en argentina, porque implica una cultura bifásica: una cara estatista y una cara intolerante respecto de la diferencia ideológico política, que se expresa en tono omnímodo, absoluto.

Es importante en este punto, hacer una nota aclaratoria sobre un aspecto esencial de la cultura política argentina y que es: la concepción o rasgo omnicompresivo de lo social, de lo político y de lo económico, que expresan las diversas fuerzas socioeconómicas y actores políticos argentinos. Dicho rasgo, que se pretende como expresión del todo negando admitirse como parcialidad, dificulta la configuración de la democracia y no se lo puede considerar, al margen de otra característica de la historia Argentina que es: la primacía de lo estatal sobre lo social, es decir: independientemente del régimen político imperante, el sujeto principal de la historia argentina, el protagonista de la construcción de la nación y de los cambios históricos, es el Estado por sobre la sociedad. Este elemento, será muy significativo para la expansión de las prácticas de participación estatal, que se acentuarán a partir de 1930 y llegarán a su máxima expresión con el Peronismo<sup>5</sup>.

La democracia liberal, no fue sólida en Argentina, su principal soporte social: la burguesía, nunca asumió posiciones genuinamente democráticas; las clases medias, oscilaron entre diferentes posiciones sin asumir ninguna a pleno y los trabajadores, descreyeron de ella o les importó poco. Habrá que esperar hasta 1983. En este marco social,

---

<sup>5</sup> Al respecto véase: Ansaldi, W., “*Profetas de cambios terribles*”, acerca de la debilidad de la democracia argentina, 1912-1945, en Ansaldi, W., Pucciarelli, A., & Villarruel, J. (editores) (1995), “*Representaciones Inconclusas*”, Editorial biblos, Bs.As.

político y económico de crisis de hegemonía, de mediación política corporativa y de agotamiento del modelo de acumulación, el turismo se va a configurar, a emerger e institucionalizar, como un objeto, una estrategia alternativa de política pública, para con el desarrollo socioeconómico de Argentina.

La problematización del turismo como política pública, es consecuencia de su ingreso en las reglas de lo posible y de lo probable pasando a ser objeto de las reglas de construcción de la realidad y de la verdad propias de un época, que lo configuran como cuestión de gobierno.

Dicha problematización, se efectuó a través de prácticas institucionales y por medio de aparatos conceptuales. En este sentido, se destaca que el turismo no fue creado ni representado por medio del discurso, pues de hecho ya existía; lo que se subraya, es que el conjunto de estrategias discursivas (y no discursivas) de diversos actores sociales lo inscribió, como objeto de pensamiento, sea éste: científico, político o moral. Esto, sólo fue posible en los años '30, cuando se fracturó el consenso del imaginario dominante del orden conservador, generándose una relación diferente entre Estado y Sociedad. Cuando se planteó un nuevo modo de acumulación y, cuando fue gestándose la modificación del perfil sociocultural y demográfico de la argentina, que hará eclosión a partir de la revolución de 1943.

En sí, este trabajo transita por los laberintos de ese complejo proceso de quiebre de un orden social, que produce verdades fragmentadas y sin correspondencia, dando lugar a fisuras por las cuales otras lógicas, otras creencias y otros saberes objetivan prácticas y actividades, que antes se ubicaban en el plano de lo impensable. Así, el turismo, va adquiriendo la categoría de problemática social vía estrategias argumentativas y prácticas institucionales que lo tematizaron, como una hipótesis alternativa para con el desarrollo económico y el poblamiento del país; como una instancia donde se plasman objetivos de higiene y salud pública; como una conquista social y derecho universal del “*buen trabajador*” y como un canal idóneo, para la transmisión y revitalización de ideales y valores “*nacionalistas*”.

En consecuencia, como se ha mencionado más arriba, se estudiará: la inserción y el papel desarrollados por el Touring Club Argentino, en el proceso de emergencia e institucionalización del turismo como temática de gobierno, durante 1930 a 1943 como primera etapa de un proyecto, que se desplegara en un futuro al período comprendido entre: 1943 a 1990 incorporando otros actores sociales.

Abocarse a estudiar las acciones desplegadas por una organización en un proceso social determinado, significa analizar y comprender la mentalidad, el imaginario, el “pensamiento” de dicha organización, su ideario y convicciones políticas, en otras palabras: las lógicas que dan sentido a sus estrategias y en este punto, hay distintas maneras y fuentes para estudiar las ideas de una institución. En el presente estudio de caso, se decidió analizar los editoriales publicados por la edición oficial de la Revista del Touring Club Argentino, desde sus primeras ediciones hasta la edición anterior a la revolución de junio del '43.

Se parte de la idea, que los editoriales (que constituyen el corpus del estudio), conforman un “tratado” de pensamiento político, pero a diferencia de lo que ocurre con un libro, un editorial es como una página “interrumpida” provisoriamente y puesta a disposición del público inmediatamente después de ser redactada. En consecuencia, su comentario o respuesta puede llegar muy pronto al emisor; efecto éste, imposible en el caso de un libro. Esta peculiar manera de reflexionar por escrito tiene un alcance colectivo muy diferente al de los tratados de biblioteca, porque abriga el deseo de intervenir en situaciones, discusiones o mediaciones sobre temas de candente actualidad y a la vez, es portadora de referencia teóricas generales, que inscriben el texto en concepciones globales sobre la vida social y política propias de su tiempo.

El estilo editorial, *“sugiere, persuade y esta siempre tentado a impartir preceptos. Así, los editoriales son la expresión oficial de una publicación; y si bien, la ideología de esta se puede leer en todos sus artículos y secciones el editorial es: una sistematización explícita, que se hace con la conciencia de una singular economía de lenguaje y por entregas periódicas, configurando a lo largo de los años, un corpus ideológico”*<sup>6</sup>.

Por otra parte, y al centrarse sobre temas de coyuntura, los editoriales suelen tener un toque dramático al anunciar que quizás, se esté ante la última oportunidad de evitar catástrofes o males mayores, luego en nombre de la tradición, la ciencia o el buen sentido, explican la solución al problema planteado; por consiguiente, un editorial de una publicación institucional, es una matriz de decodificación de hechos sociales que organiza el conocimiento sobre una realidad que al mismo tiempo, construye ofreciendo al lector formas y modos de “ver” el “mundo”.

Por consiguiente y en base a lo dicho más arriba, la proposición básica de este trabajo es que: **“el TCA (en base a las coordenadas de la cultura política argentina, que privilegia la forma corporativa de hacer política, obturando los canales partidarios / parlamentarios de comunicación entre la sociedad civil y la sociedad política), se situó y convirtió, en expresión y en educador de la clase dirigente y de los sectores sociales subalternos de la época, que se preocupaban por el turismo como cuestión de Estado”. Instituyendo los lineamiento generales, de éste novedoso campo social del hacer y del saber.**

En el periodo estudiado, dicha entidad publicó alrededor de 350 a 400 editoriales dedicadas al turismo, que comprendieron dimensiones netamente políticas, como por ejemplo: papel a cumplir por el Estado, legislación “apropiada” en la materia, los problemas que debe enfrentar el sector y sus soluciones, la articulación del turismo con la economía y la educación, los actores sociales con mayor “legitimidad” para encargarse del tema etc.

Todo este pensamiento político, se articula para definir el “interés general, el bien común y el buen gobierno” sobre el turismo. Y como todo pensamiento político, esto supone esclarecer algunos puntos y ocultar otros, aún a pesar de las plurales intenciones del

---

<sup>6</sup> Sidicaro, R., (1993), *“La política mirada desde arriba”*. Las ideas del diario La Nación, 1909-1989. Sudamericana, Bs.As.

actor mismo, pues el componente normativo de dicho discurso, pone de manifiesto el sentido ideológico de su propuesta. Pero, cuando esos discursos están combinados con una estrategia pedagógica, orientada a explicar lo que sucede con la pretensión de hacerlo desde una perspectiva objetiva, lo ideológico se une de tal forma a lo supuestamente “neutro”, que el efecto de verdad desplegado sobre sus lectores, resulta aún más convincente y capaz de generar un campo del saber y del hacer con actores y discursos dominantes, que se configuran en un reticulado de categorías interpretativas, cuyo efecto es hacer ver la realidad de un modo determinado y motivar acciones político-jurídicas, en un cierto sentido.

Actor de un espacio de prácticas específicas y de un tiempo histórico concreto, el TCA desarrolló un pensamiento político como organización de la sociedad civil, en el que expresó sus propios intereses y los de algunos sectores sociales. Pero dicha enunciación, no permite caracterizar a esta entidad como mero instrumento ideológico de “esos” sectores sociales. Este tipo de reduccionismo, frecuente en las visiones simplificadoras de procesos históricos, ignora la autonomía propia de estas entidades en tanto organizaciones específicas. De este modo, se comprende a la organización (al igual que Crozier y Friedberg) como: “...un universo, una particular configuración social de conflictos y de armonías cuyo funcionamiento es el resultado, de los enfrentamientos y negociaciones entre racionalidades contingentes, múltiples y divergentes actores, relativamente libres, que utilizan las fuentes de poder de que disponen”<sup>7</sup>. Por tanto, se piensa a las organizaciones por un lado, como un constructo cultural desarrollado para resolver problemas que plantea la acción colectiva con miras a cumplir objetivos comunes, aunque con orientaciones divergentes y en esta misma línea, que la dibuja como un “teatro” donde se resuelve el sentido de la acción colectiva; se las concibe también, como sujetos de la historia, es decir: como actores sociales con intencionalidad más o menos definidas racional y valorativamente.

En síntesis, la existencia de una crisis de larga duración en la Argentina entre: 1930-1990, que comprendió una serie de profundas transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales, con tendencias disruptivas en diversos ámbitos de la vida nacional, definió el marco histórico donde el turismo emergerá y se consolidará, como temática de agenda pública.

### **Definición de algunos términos utilizados:**

En referencia al aspecto conceptual del trabajo, se alude con el término “*emergencia*”<sup>8</sup> a la aparición (en el seno de una realidad que en principio se la supone constituida por ciertos elementos básicos), de propiedades distintas de las atribuibles a esos elementos. En consecuencia, el turismo como objeto de política pública, emerge como efecto de la agregación en el tiempo de un gran número de diversos y heterogéneos actos “indetectables”, de múltiples organizaciones. Por consiguiente, las propiedades emergentes que hacen del turismo un objeto de agenda pública, sólo se manifiestan a partir de una determinada escala de descripción, pues son efecto de una relación estructurante que liga a

---

<sup>7</sup> Crozier, M & Friedberg, E. (1990) “*El Actor y el Sistema*”, Alianza Editorial, México.

<sup>8</sup> Navarro, P., (1994) “*El holograma social*”, Madrid, Siglo XXI.



determinados elementos básicos subyacentes, los cuales, a su vez, resultan ser modificados por dicha relación. Esto afirma al mismo tiempo, la dependencia substancial y la autonomía organizacional, de las cualidades emergentes que hacen (y son parte), del turismo como objeto de política pública.

Por “*institucionalización*”<sup>9</sup> se entiende, que la misma es un proceso mediante el cual una práctica social, una actitud, un comportamiento una ideología, adquiere regulación jurídica es decir: legalidad, pues conforma un conjunto de normas que constituyen al derecho positivo vigente en una sociedad.

En un sentido más amplio, *institucionalización* es el proceso de cristalización no sólo de pautas sino también, de valores, de creencias y de conocimientos que hacen al orden social dando lugar a la legitimidad; en otras palabras: al consenso; por consiguiente y en base al amplio espectro explicitado, el turismo se institucionaliza en los cánones de la política pública tanto por vía de la legalidad, como por medio de la legitimidad.

Respecto del concepto de “*políticas públicas*”<sup>10</sup>, la primera referencia teórica es la de Harold Laswell en 1951, que cristalizó en los años sesenta y setenta en los EE.UU., y después de reconsideraciones críticas, se extendió a Europa y al resto del mundo, con notables disparidades de enfoque, metodología y campos de aplicación. Si bien la preocupación tradicional, en relación con el poder político, se centraba en las instituciones tanto, desde el punto de vista de acceso a las mismas, como en relación con su estructura interna, formas de funcionamiento, relaciones entre poderes, y entre estos y la sociedad; las políticas públicas, expresan la preocupación por los productos de esas instituciones y los procesos que los explican.

En la primera oleada de estudios de políticas públicas, coexistían una voluntad descriptiva, que permitía explicar mejor los procesos de formación y puesta en práctica de las decisiones de los poderes públicos, y una voluntad prescriptiva, que pretendía mejorar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, en momentos de gran expansión de los programas sociales. Las limitaciones de este enfoque al ser aplicado en un campo de interacción entre actores, y la ulterior repolitización del debate sobre el intervencionismo público, fueron abriendo espacio para perspectivas teóricas más escépticas sobre la pretendida racionalidad de los decisores públicos. En los últimos tiempos, y dentro de los estudios sobre comunidades de actores en torno a cada política, destaca el creciente protagonismo que se concede al papel de las ideas, de las llamadas comunidades epistémicas, y de los recursos cognitivos en el debate entre actores, dentro de los procesos de formación de políticas y decisiones públicas. Hoy coexisten en el campo del análisis de políticas, dos grandes modelos explicativos: el neopluralismo y el neoinstitucionalismo. Para los neopluralistas, los actores o grupos de interés constituyen la fuente principal explicativa tanto de la formación de las políticas, como de su puesta en práctica. En fin, son los actores con sus redes de interacción, con sus comunidades más o menos abiertas, los que constituyen el motor de formación e implementación de las políticas públicas. En esta

---

<sup>9</sup> Berger, P. y Luckmann, T., (1984), “*La Construcción social de la realidad*”, Buenos Aires, Amorrortu.

<sup>10</sup> Aguilar, L de, (1993) “*Políticas Públicas*”, México, Porrúa.

Meny, I., Thoening, J. C., (1993) “*Políticas Públicas*”, Barcelona, Ariel.

Subirats, J., (1989) “*Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*”, Madrid, INAP.

perspectiva, las instituciones cuentan bien poco. Por el contrario, el enfoque neoinstitucionalista, pretende valorizar el factor institucional en los procesos de formación y puesta en práctica de las políticas, poniendo en relieve cómo las tramas institucionales, sus rutinas y culturas de funcionamiento, influyen tanto en los actores, como en las políticas fruto de su interacción.

En el presente proyecto, se denomina políticas públicas: al conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas; es decir: a los programas sectoriales y a las acciones (y omisiones) concretas que emanan de las instituciones de gobierno, como resultado de la interacción entre la sociedad política y la sociedad civil destacando en ese proceso, la función cumplida por las organizaciones y los intelectuales que las componen. De igual forma, se entiende a dicha interacción, como el procedimiento que ubica en el espacio de “lo político” – entendiendo al mismo, como un ámbito de producción de un orden, de relaciones de poder y de configuración de problemas socioeconómicos- al turismo como objeto de agenda pública, o sea: como una cuestión socialmente problematizada e integrante de las temáticas consubstanciales a la gobernabilidad del Estado. En consecuencia, el estudio se introduce en la dinámica de los problemas socioeconómicos – específicamente los referentes al turismo – en tanto que los mismos son resueltos mediante opciones o respuestas que forman parte de procesos políticos, en los que participan diversos actores incluido el Estado, el que a su vez, asume posiciones políticas que son parte y generan al mismo tiempo, un juego de alianzas, resistencias y negociaciones que se traducen en políticas públicas. Por consiguiente, en el análisis de esta dinámica, es clave comprender la lógica e intencionalidad de los todos actores involucrados, porque una cosa son los problemas sociales que se perciben en la vida cotidiana y otra muy distinta, son los problemas sociales que describen y definen las políticas y acciones de gobierno; en este punto, es importante destacar la idea que Oszlak y O’donnell<sup>11</sup> exponen del tema cuando afirman que: **“...ninguna sociedad posee ni la capacidad ni los recursos para atender completamente todas las necesidades y demandas de sus integrantes...sólo alguna de ellas son problematizadas, en el sentido que, cierta clase, fracción de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo al respecto y, están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes”**. Esta cita, permite inferir que los problemas políticos están directamente condicionados a ser considerados como tales por la influencia de: la coyuntura histórica en vigor, el régimen político imperante y las ideologías dominantes, en materia de desarrollo socioeconómico.

Ahora bien, para que algo emerja y se institucionalice como un problema de política pública, deben desplegarse varias instancias. En primer lugar, ocurre una re-definición de la situación es decir: que una nueva y diferente construcción y explicación de la realidad, tiene lugar total o parcialmente, para todos los sectores sociales. En segundo término, la demanda para la incorporación de la “cuestión”, como objeto de política pública, se focaliza en las problemáticas concretas que el Estado debiera resolver. Y tercero, se constituyen grupos de interés que estructuran y proyectan sus acciones, con el objeto de

---

<sup>11</sup> Oszlak, O. y O’donnell, G., (1976) *“Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”*, Doc. CEDES/G.E. CLACSO N°4, Buenos Aires.

superar las oposiciones y lograr su cometido. Estas instancias no son ni periódicas ni secuenciales, sino que están siempre intercaladas y en mutua interferencia durante su devenir; así, toda “cuestión” atraviesa por un ciclo que se extiende, desde su problematización hasta su resolución o abandono. Ciclo, que el presente proyecto estudia y analiza señalando la función que cumplieron en el mismo, las organizaciones y sus intelectuales que han hecho del turismo, una cuestión de gobierno.

Respecto del concepto de “*Estado*”<sup>12</sup>, sin bien el mismo es un tipo de organización política que de forma discontinua y variada, comienza a generalizarse en Europa a partir del Renacimiento; teóricamente interesa a la presente investigación, la articulación de perspectivas confluentes entre sí. En tal sentido, un primer aspecto a destacar es el establecido por M. Weber, para este autor los tres rasgos característicos del Estado son:

1. Un conjunto diferenciado de Instituciones y personal.
2. La centralización, esto es, la irradiación del poder desde un centro hasta cubrir todo el territorio.
3. El monopolio de la capacidad de dictar normas de forma vinculante y con autoridad, sustentado a su vez, sobre el monopolio de los medios de violencia física. Esta última no basta por sí misma para asegurar la obediencia; siempre requiere un mínimo de sometimiento voluntario, que deriva de la creencia en la validez (en la legalidad y legitimidad) de las normas estatales.

Por tanto, en el Estado nacional el vínculo político se hace territorial e impersonal, se obedece al cargo y el derecho se hace fundamentalmente territorial; en consecuencia, idealmente hablando, hay una coincidencia de elementos objetivos – el Estado – y elementos legitimadores subjetivos de pertenencia – la Nación -. Ello significa, que los límites territoriales coinciden con lo de la conciencia nacional pero, pocos estados del mundo tienen una composición homogénea, por lo que dicha característica debe ser producida y difundida, he aquí el relevante papel de las organizaciones y los intelectuales que las conforman, como productores y propagadores de homogeneidad.

Ahora bien, la construcción de un adecuado concepto de Estado implica poder salir de la visión instrumental del mismo, que lo reduce a una maquinaria de dominación política, puesta bajo la conducción de la clase gobernante, siendo su lógica la mera satisfacción más o menos inmediata de los intereses de ese sector social; el Estado es, simplemente, el poder del Estado. Otra visión, identifica al Estado con sus aparatos, y tiende, a restar importancia en su estructuración a los poderes de clase que se sitúan fuera de él. Así, el poder del Estado estaría orientado exclusivamente a la reproducción del sistema. La influencia de los sectores dominantes sobre la estructura estatal, no sería más que una colonización, una captura donde se diluye el poder de clase, y reaparece un núcleo estatal independiente de dichas relaciones de dominación, que pueden gravitar sobre él, pero no lo determinan necesariamente.

---

<sup>12</sup> Mann, M., (1997) “*Las fuentes del poder*”, Madrid, Alianza.

Esping-Andersen, G., (1993) “*Los tres mundos del Estado de Bienestar*”, Valencia, Ediciones Alfons el Magnanim. Lobera, J.R., (1996) “*El dios de la modernidad*”, Barcelona, Anagrama.

Esta tensión no resuelta entre, la materialidad de los aparatos y la relación social expresada como poder, permite pensar que el Estado presenta un armazón material, que no puede reducirse a la sola dominación política pero, dicha dominación política, esta a la vez inscrita en la materialidad del Estado; por consiguiente, sí el Estado no es solamente producido por las clases dominantes, tampoco es simplemente acaparado por ellas. Por tanto, el Estado es una relación social de poder, que se constituye en núcleo de la reproducción de la estructura social, y dicha estructura, esta conformada en base a la dominación de clase. De esta forma, la comprensión del funcionamiento del Estado, no puede separarse del juego concreto e histórico entre, aparatos y poder que convoca a las relaciones de producción, la configuración de los diferentes sectores sociales y las correlaciones de fuerzas entre ellos. Esto equivale operativamente a preguntarse: ¿Quién tiene el poder?, una vez resuelto el interrogante se observa cuáles son las funciones que cumple el Estado en la reproducción de ese poder, comprendiendo a este, como un complejo y ordenado sistema de relaciones sociales.

En torno a las funciones del Estado, podemos agruparlas en tres grandes tipos básicos:

1. Asegurar el orden y la armonía social. Esta es una función político-ideológica orientada a prevenir, reducir y eliminar conflictos que pueden significar una amenaza a la estabilidad de un determinado orden social, y es cumplida a través de: (1) el establecimiento de normas y procedimientos que regulan la interacción entre individuos y grupos sociales, (2) la asignación de recursos materiales para mitigar consecuencias socioeconómicas negativas, como por ejemplo: hambre o desempleo y (3) el desarrollo de un universo simbólico que presente a la sociedad como algo aceptable a sus miembros, y fortalezca los sentimientos de pertenencia.
2. Crear condiciones para el proceso de acumulación. Esta función de naturaleza básicamente económica es desarrollada a través de la: (1) la implementación de un marco jurídico que facilite el proceso de acumulación de capital, (2) la construcción de infraestructura que de base al la ampliación del proceso de acumulación y (3) por la intervención directa en el proceso de producción y distribución.
3. Obtener apoyo político. Esta es una función estrictamente política y objetivo básico de los sectores sociales que disputan el control del Estado, como de aquellos que controlan el Estado y utilizan las políticas públicas, como instrumento para consolidar o ampliar su hegemonía. Por consiguiente, las políticas no constituyen una respuesta “aleatoria” a los problemas sociales; por el contrario, están dirigidas hacia fines que pueden ser agrupados de acuerdo a los tipos de funciones que el Estado cumple en la sociedad.

En referencia a la noción de “*turismo*”<sup>13</sup>, este trabajo no hace hincapié en la misma, como actividad o práctica de ocio durante el tiempo libre del hombre, sino que el estudio adscribe la noción de turismo, como un campo es decir: “*espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias*”<sup>14</sup> donde se desarrolla, una actividad socioeconómica productora y distribuidora de bienes y servicios, destinados a satisfacer las necesidades de aquello que se considera:

<sup>13</sup> Figuerola, M., (1985) “*Teoría económica del turismo*”, Madrid, Alianza.

<sup>14</sup> Bourdieu, P., (1988) “*Cosas Dichas*”, Gedisa, Bs.As.

demanda turística. Por consiguiente, se concibe al “sector turismo”, como un espacio social de posiciones y relaciones objetivas entre diversos actores sociales que pueden competir o cooperar entre sí, según lo que esté en juego en dicho campo. En este sentido, el turismo como actividad económica se ha constituido como un campo específico y este hecho, lo ha configurado y catapultado, como un factor de desarrollo socioeconómico y de interés público. Y éste, es el punto medular del presente proyecto: el proceso de estructuración del turismo, como un campo específico que capta el interés del Estado. Proceso éste, que en perspectiva histórica, se lo ve como producto del accionar de diversas organizaciones, durante la crisis orgánica de la sociedad argentina.

Por prácticas o mediaciones *corporatistas*, se ha adoptado el neologismo utilizado por los sociólogos españoles, S. Giner y M. Pérez Yruela, en su libro: *La sociedad corporativa* (1979), para referirse a la presencia hegemónica de grandes corporaciones en las sociedades contemporáneas, que operan como actores colectivos privilegiados para la intermediación social. Para estos autores, las corporaciones son organizaciones de carácter formal, estructuradas jerárquicamente y especializadas funcionalmente para el logro de sus fines, concentrándose el poder organizacional en una cúpula dirigente. En esta concepción, que sus autores se han preocupado de distinguir del neocorporativismo de Schmitter, el corporatismo se manifiesta por la práctica de la concertación entre distintos grupos de interés, en todos los ámbitos de la vida social y no sólo en el de la formulación de las políticas económicas.

En cuanto a la noción de *crisis orgánica*, se adopta el concepto gramsciano que hace referencia a: una ruptura entre la estructura y la superestructura, en la medida en que la clase dirigente deja de cumplir su función económica y cultural, afirma Gramsci, es decir, cuando cesa de empujar “*realmente la sociedad entera hacia delante, satisfaciendo no sólo sus exigencias existenciales, sino también la tendencia a la ampliación de sus cuadros para la toma de posesión de nuevas esferas de la actividad económico-productiva*”<sup>15</sup>, el bloque ideológico que le da cohesión y hegemonía tiende a disgregarse. Esta crisis de hegemonía es por lo tanto, una crisis de autoridad de la clase dirigente, convertida en pura clase dominante; por consiguiente, las clases subalternas se separan abriéndose una brecha, entre representantes y representados. La crisis orgánica, evidencia el fracaso de la clase dirigente en la dirección política de una formación social. Una crisis orgánica, desemboca en un nuevo sistema hegemónico sólo si las clases subalternas, consiguen organizarse y construir su propia dirección política e ideológica; esto, precisamente no fue el caso argentino de período estudiado, donde se observa un constante “*empate hegemónico*”<sup>16</sup>, donde ninguna fuerza social y política puede convertirse en dirigente, pero todas tienen poder de veto. “*Esa parece ser, en definitiva, la clave de la persistente crisis de hegemonía (o crisis orgánica) abierta en 1930*”<sup>17</sup>.

## **Bibliografía:**

---

<sup>15</sup> Gramsci, A., (1975) “*El Risogimiento*”, Nueva Visión, Bs.As.

<sup>16</sup> Portantiero, J.C., (1977), “*Economía y política en la crisis argentina 1958-1973*”, en *Revista Mexicana de Sociología*, XXXIX, 2, México, abril-junio de 1977, pag.531-565.

<sup>17</sup> Ansaldi, W. Pucciarelli, A. & Villarruel, J. Op.cit.

- Ansaldi, W., Pucciarelli, A. & Villarruel, J., (editores), (1995), ***“Representaciones Inconclusas”***, *las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Editorial Biblos, Bs.As.
- Romero, J. L., (1965) ***“Las Ideas en la Argentina del siglo XX”***, Fondo de Cultura Económica, Bs.As.
- Rapoport, M., & Colaboradores, (2000), ***“Historia Económica, Política y Social de la Argentina” (1880-2000)***, Ediciones Macchi, Bs.As.
- Garulli, L., (1995), ***“El treinta una década en transición”***, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Bs.As.
- Sidicaro, R., (1993), ***“La política mirada desde arriba”***, *las ideas del diario La Nación, 1909-1989*, Sudamericana, Bs.As.
- Gramsci, A. (1962), ***“Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno”***, Lautaro, Bs.As.
- Gramsci, A. (1975), ***El Risorgimiento***, Nueva Visión, Bs.As.
- Aguilar, L. de, (1993), ***“Políticas Públicas”***, Porrúa, México.
- Oszlak, O. y O’donnell, G., (1976) ***“Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”***, Doc. CEDES/G.E. CLACSO N°4, Buenos Aires.
- Crozier, M & Friedberg, E. (1990) ***“El Actor y el Sistema”***, Alianza Editorial, México.
- Jurdao, F., (1992), ***“Los mitos del turismo”***, Ediciones Endymion, Madrid.
- Figuerola, M., (1985) ***“Teoría económica del turismo”***, Madrid, Alianza.
- Weber, M., (1977), ***“Economía y Sociedad”***, Fondo de Cultura Económica, México.
- Giner, S. & Pérez Yruela, M., (1979), ***“La Sociedad Corporativa”***, CIS, Madrid.
- Topolsky, J., (1992), ***“Metodología de la Historia”***, Cátedra, Madrid.