

Burocracia e inversión pública durante el primer desarrollo del turismo en Chile: 1927-1973¹

Bureaucracy and Public Investment during the First Development of Tourism in Chile: 1927-1973

Juan Carlos Yáñez Andrade*

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS, UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO, CHILE.

RESUMEN

El presente artículo analiza las características de la burocracia e inversión pública durante el primer desarrollo del turismo en Chile, entre 1927 y 1973. Las fuentes principales comprenden los presupuestos de la Nación durante el periodo de estudio, sesiones del Congreso, folletos y prensa. Se sugiere que no siempre hubo una relación entre la importancia que adquirió el turismo como política pública y la inversión por parte del Estado. Se identifican diversos periodos en que el aumento del presupuesto se destinó a alimentar una creciente burocracia, aunque en otros momentos –que coinciden con el gobierno de Pedro Aguirre Cerda y de Salvador Allende– se mostró un real interés en mejorar la infraestructura y servicios de algunos destinos turísticos, junto con financiar programas de turismo social.

Palabras clave: Chile, turismo burocracia, inversión pública, siglo XX.

ABSTRACT

This article analyzes the characteristics of the bureaucracy and public investment during the first development of tourism in Chile, between 1927 and 1973. The main sources include the budgets of the Nation during the study period, sessions of Congress, brochures, and press. It is suggested that there was not always a relationship between the importance that tourism acquired as a public policy and investment by the State. Various are identified periods in which the increase in the budget was used to feed a growing bureaucracy, although at other times -which coincided with the governments of Pedro Aguirre Cerda and Salvador Allende- a real interest was shown in improving

* juancarlos.yanez@uv.cl

the infrastructure and services of some tourist destinations, along with financing social tourism programs.

Key words: Chile, tourism, bureaucracy, public investment, twentieth century.

INTRODUCCIÓN

Pensar el turismo como un ámbito de investigación histórica no es fácil, considerando los pocos trabajos, aunque prometedores, que existen en Chile sobre el tema. La falta de consolidación de estos estudios en el ámbito historiográfico se puede explicar porque es una temática considerada de poco espesor histórico, muy vinculada con el pasatiempo y donde la mayoría de la población accedió tardíamente a sus prácticas (Pastoriza, 2012). De hecho, resulta evidente que los principales aportes a la historia del turismo han provenido desde la arquitectura y el urbanismo. En este sentido, son importante las investigaciones que ha llevado a cabo Macarena Cortes sobre la reconstrucción histórico-visual –desde la imagen de guías y revistas turísticas– de los edificios (hoteles, restaurantes, hosterías, centros vacacionales) que albergaron el turismo en Chile entre 1933 y 1962 (Cortés, 2014). Por su parte Rodrigo Booth abordó las transformaciones urbanas y mejoras en la conectividad como claves para el desarrollo del turismo (Booth, 2014). Estudios provenientes de la arquitectura y el diseño han hecho aportes importantes sobre el papel de los hoteles en la redefinición del paisaje y en la oferta para los turistas. Por ejemplo, el mismo Rodrigo Booth (2013) investigó el Gran Hotel Pucón y su papel en la transformación de la forma de ver y apreciar la región de la Araucanía.

A propósito de la configuración del paisaje como atractivo turístico, interesante son las propuestas que vinculan el desarrollo de la arquitectura, y en especial el papel del Consorcio Hotelero, con la construcción del norte de Chile como destino turístico (Galeno-Ibaceta, 2013). La “invención del sur” de Chile ha sido un tópico de privilegio en las investigaciones, considerando la temprana consolidación como destino turístico de la hoy región de Los Lagos, la llamada “suiza chilena” (Booth, 2014). En esta misma línea se encuentra el trabajo sobre la provincia de Aconcagua y su representación en la revista *En Viaje* (Urzúa, 2017).

Sin embargo, las distintas investigaciones han pasado por alto la promoción y desarrollo que se hizo del turismo como un sector clave

para el crecimiento económico y fuente de ingresos para el Estado (Yáñez, 2021). Es con el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) que nace en Chile la idea, que perdura hasta el día de hoy, de que el turismo es una actividad económica propicia para el país y que debe ser promovida preferentemente por el Estado, lo cual supone reconocer en el turismo, y las prácticas recreativas asociadas, un ámbito legítimo de intervención pública. Este planteamiento, en todo caso, oculta las dificultades que tuvo dicho discurso para afianzarse, los avances y retrocesos del Estado para promover el turismo como una actividad económica relevante y las dimensiones nuevas que ayudaron a repensar dicha actividad desde lo social y cultural.

El presente artículo se propone pensar la historia del turismo desde la formación y desarrollo de su burocracia, buscando comprender si existía coherencia entre el discurso que colocaba el turismo como ámbito que merecía su promoción y fomento, y los recursos públicos invertidos en él, así como el crecimiento de una burocracia ocupada de regular el sector. En este sentido, el desarrollo de la burocracia debiera ser visto como una variable dependiente de las políticas de turismo que los distintos gobiernos buscaron formular e implementar durante el periodo. En el caso de Chile, las normas constitucionales facultaban al Presidente de la República a nombrar los funcionarios públicos, dando espacio a la discrecionalidad y falta de continuidad en muchas tareas del Estado (Barría, 2016; Barría, 2018). Diversos estudios han confirmado que el crecimiento de los empleos públicos se produjo durante la década de 1940, coincidiendo con los gobiernos radicales, quienes buscaron ampliar los ámbitos de intervención del Estado y centralizar las competencias burocráticas (Urzúa, 1970), lo cual nos obliga a cruzar dicha constatación con el comportamiento de la burocracia del turismo. Por ejemplo, si entre 1931 y 1940 los empleos públicos crecieron en torno a un 22%, entre 1940 y 1950 lo hicieron en un 55% (Arellano, 1988).

Los historiadores coinciden en caracterizar al gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) como el momento donde

se buscó consolidar el principio de la carrera funcionaria a partir de la aprobación del estatuto administrativo y la creación de la Contraloría General de la República, más allá del poder discrecional con que contaba el presidente (Ibáñez, 2003). Además, fue en este periodo que se da un impulso desde el Estado al desarrollo del turismo al promulgarse en 1929 la primera ley que buscaba regular el sector y crearse el Departamento de Turismo ese mismo año. En términos generales, la segunda mitad de la década de 1920 se dieron condiciones favorables para el desarrollo de inversiones y flujo de capitales (Yáñez, 2021).

En términos metodológicos esta investigación se define como descriptiva y exploratoria, porque busca presentar los principales rasgos que caracterizaron la formación de una primera burocracia del turismo en Chile, en lo que hemos denominado el primer desarrollo turístico entre 1929 y 1973. Además, esta investigación es de carácter exploratoria en la medida que la consideramos como una primera contribución que permitirá establecer aspectos relevantes sobre la implementación de las diferentes acciones en pro del desarrollo turístico del país y el reconocimiento de una naciente institucionalidad en el sector.

El marco temporal del presente artículo se justifica porque en 1927 se creó en el Ministerio de Fomento la Oficina Central de Propaganda y Fomento del Turismo, con funciones preferentes de promoción, para luego en el marco de la primera Ley de Turismo inaugurarse el Departamento de Turismo en 1929. El año 1973 marca un cierre traumático, por cierto, de lo que hemos denominado el primer desarrollo del turismo en Chile, dando forma a una institucionalidad nueva que comenzará a configurarse con la creación en 1975 del Servicio Nacional de Turismo.

El presente artículo se organiza en tres secciones que siguen cronológicamente tres momentos en los cuales es posible dividir este primer desarrollo turístico de Chile. Una primera sección aborda el periodo constitutivo que va entre la creación de la Asociación Central de Fomento al Turismo en 1927 –la cual será pronto sustituida por el Departamento de Turismo en 1929– hasta 1942

cuando la reforma administrativa de ese año cree la Dirección General de Informaciones y Cultura (DIC). El segundo periodo se inicia en 1942 con la puesta en marcha de la DIC y finaliza en 1960 con la creación de la Dirección de Turismo (DITUR) durante el gobierno de Jorge Alessandri. Para finalizar con la etapa que va entre 1960 y el quiebre democrático de 1973. Para una mayor claridad sobre la organización del turismo en el periodo de estudio, así como los distintos organismos que le dieron su fisonomía, presentamos la siguiente tabla (tabla 1).

Tabla n°1: organismos públicos de turismo: 1927-1973

Organismo	Año	Funciones
Oficina Central de Propaganda y Fomento del Turismo	1927	-Promoción turística
Departamento de Turismo (Ministerio de Fomento)	1929	-Promoción turística -Inspección de actividades turísticas
Departamento de Extensión Cultural (Ministerio del Trabajo)	1932	-Desarrollo de actividades de ocio y tiempo libre
Oficinas municipales de turismo	1928	-Promoción turística
Servicio de Turismo (Ministerio de Fomento)	1935	-Inspección turística
Comités Locales de Turismo	1935	-Promoción y desarrollo turístico local
Dirección General de Informaciones y Cultura (Ministerio del Interior)	1942	-Promoción turística -Inspección de actividades
Servicio de Turismo (Ministerio de Relaciones Exteriores)	1948	-Promoción turística
Dirección de Turismo (Ministerio de Economía)	1960-1973	-Promoción -Coordinación -Inspección de actividades

Fuente: elaboración propia en base a diversas referencias.

En relación con las fuentes se han utilizado de manera sistemática los presupuestos nacionales del Estado entre 1927 y 1973. Además, se han revisado cada uno de los mensajes presidenciales del periodo de estudio, indagando la presencia del turismo en cada uno de

ellos. Folletos específicos han permitido comprender el diseño e implementación de determinados programas, así como la acción de los diferentes organismos vinculados con el turismo. La revisión de algunas sesiones parlamentarias ha permitido identificar los debates en torno a la importancia del turismo como objeto de política pública. Por último, la revista *En Viaje* de Ferrocarriles del Estado, así como el diario de gobierno *La Nación*, permitieron conocer algunos programas de turismo, así como la forma de entender esta actividad en el período de estudio.

LOS INICIOS DEL FOMENTO AL TURISMO: 1927-1942

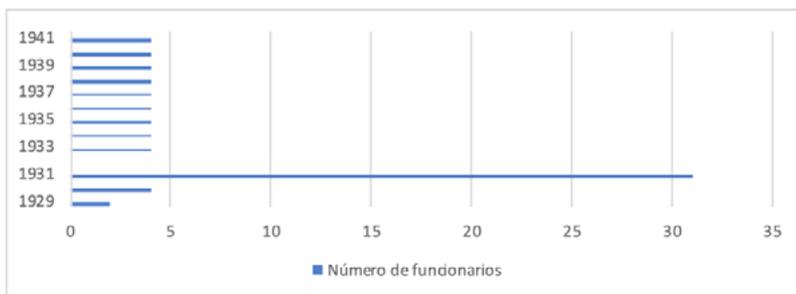
Aunque existieron de manera temprana instancias público-privadas de fomento al turismo, como la creación en 1926 de una Asociación Central de Fomento al Turismo (García y Valdivia, 2012), fue con la creación del Ministerio de Fomento en 1927 y de la Oficina Central de Propaganda y Fomento del Turismo, que se implementa una política por parte del gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) que ve en el turismo un motor importante para la actividad económica. El Departamento de Turismo fue creado en febrero de 1929 bajo dependencia del Ministerio de Fomento, en el marco de la Ley de Turismo 4585, con la finalidad de fomentar y regular la actividad.

El Departamento de Turismo estuvo integrado en un principio solo por dos funcionarios: un jefe de departamento y un ayudante. El Congreso al momento de discutir la Ley de Fomento al Turismo rechazó la propuesta de la Comisión de Vías y Obras de crear un consejo consultivo –integrado por empresas de transporte estatales– que ayudara a coordinar los organismos vinculados con el turismo. Si bien algunos diputados dudaron de que el Departamento de Turismo tuviera la capacidad operativa y de coordinación para hacer frente a los desafíos que suponía el desarrollo del turismo, la ley terminó considerando innecesaria la creación de este consejo consultivo.

A partir de 1930, cuando comenzó a operar la Ley 4585, el Departamento de Turismo aumentó su personal con el ingreso de

dos funcionarios: un dibujante y un dactilógrafo. De esta forma el presupuesto en personal casi se duplicó, pasando de \$36.000 anuales a \$67.800. Además, la ley contempló una inversión de \$1.500.000 para la contratación de personal, hermooseamiento de ciudades, sitios de turismo y monumentos (República de Chile, 1930). Si en 1929 las subvenciones para fomento destinadas al turismo comprendían el 4% del total del presupuesto del Ministerio de Fomento, en 1930 éstas comprendían el 34% del total, lo que demuestra el creciente interés que tuvo el turismo para las autoridades de gobierno. En 1931 el Departamento de Turismo llegó a tener 31 funcionarios (gráfica 1), destacando la organización de cuatro secciones: de propaganda, de contabilidad, Instituto de Educación Hotelera y Laboratorio climatológico e hidrológico (República de Chile, 1931). Entre estos funcionarios es posible identificar a traductores, dactilógrafos, litógrafos, linotipistas, fotógrafos, dibujantes, contadores, inspectores, entre otros.

Gráfica n°1: número de funcionarios departamento de turismo: 1929-1941*



Fuente: Elaboración propia en base a presupuesto de 1929-1941. *En 1932, producto del cierre del Departamento de Turismo en el año anterior, no aparecen asignados funcionarios.

En 1931, en el marco de una crisis política y económica, el general Ibáñez fue obligado a dimitir, decidiendo las nuevas autoridades políticas el cierre del Departamento de Turismo, argumentando que las entradas por concepto de ingreso de turistas no compensaban el

gasto en que incurría (Cámara de Diputados, 18 de agosto 1931). Sin embargo, en 1932 la Junta de Gobierno presidida por Carlos Dávila decidió reabrir el Departamento de Turismo, señalando la necesidad de fiscalizar el cobro de impuestos a los turistas. De esta forma, desde 1933 hasta 1941, la planta de funcionarios de turismo estuvo conformada por la original de 1929, es decir cuatro funcionarios: un Inspector jefe, dos inspectores visitantes y un dactilógrafo (gráfica 1). En el marco de la reducción presupuestaria, el Inspector jefe tenía un sueldo de \$24.000 anuales, muy por debajo de los \$30.000 que ganaba el antiguo director del Departamento (República de Chile, 1933).

La reorganización del Departamento de Turismo en 1935 con el nombre de Servicio de Turismo se entiende por la necesidad de acompañar y sostener la recuperación del turismo como actividad económica y fuente de ingresos. En un extenso artículo el director del Servicio de Turismo, Domingo Oyarzún, llamó a abordar los problemas que enfrentaba esta actividad, en especial en cuanto al apoyo del Estado: “Con tales muestras, se comprenderá que el Estado no puede permanecer al margen del turismo, máxime si se considera que la gran fuerza reguladora que es el Estado, —la que maneja todos los resortes vitales del país, —es la dueña de toda belleza natural que exista en él” (Oyarzún, 1937, p. 47). El futuro del turismo se visualizaba como promisorio para el director, pudiendo transformarse, según él, en “una de las fuentes de entradas más importantes”, en particular por las características naturales que presentaba Chile:

“Efectivamente —señalaba Domingo Oyarzún—, mientras que las riquezas que encierra nuestro suelo tienden a agotarse, las bellezas naturales y el buen clima que poseemos son, por el contrario, inamovibles. Su variación se produce de un modo tan infinitamente lento, que no es de temer que ellos terminen. El progreso mismo de los medios de comunicación, que cada día avanzan un jalón más, es un factor, de ayuda inapreciable” (Oyarzún, 1937, p. 50).

Para dimensionar la importancia que comenzó a adquirir el

turismo al interior del aparato del Estado, es necesario reconocer el giro que tuvo la política de promoción de Chile durante la administración de Arturo Alessandri (1932-1938). Si luego de la reapertura del Departamento de Turismo en 1932 había recibido recursos solo para pagar cuatro funcionarios que comprendía el personal de planta, por un monto de \$57.600 pesos anuales, a partir de la creación del Servicio de Turismo en 1935, dicho monto aumentó progresivamente. En 1935 se aprobó un monto extraordinario de \$1.314.765 de pesos, destinado al mejoramiento de diversos atractivos, el pago del personal, la compra de material fotográfico y pago de publicidad, junto con las subvenciones a los comités locales de turismo. Estos últimos eran entidades público-privadas de carácter local y destinadas a cumplir las mismas funciones del Servicio de Turismo en aquellos lugares con potencial turístico, lo cual vino a complejizar aún más el aparato público en dicha materia (Yáñez, 2022). Además, es importante destacar el apoyo que se hizo para publicar las actas del Primer Congreso Nacional de Turismo de 1934 y el financiamiento de las agencias de San Francisco y Lima, y una oficina en la ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, entre 1936 y 1941, último año que el Departamento de Turismo dependió del Ministerio de Fomento, se aprobaron de manera regular partidas presupuestarias para el fomento turístico que en promedio superaron los \$2.000.000 de pesos anuales (gráfica 2).

Gráfica n°2: gasto presupuestario en turismo: 1929-1941*



Fuente: elaboración propia en base a presupuesto 1929-1941. En 1932, producto del

cierre del Departamento de Turismo, no aparece asignado un presupuesto. *En 1935 no aparece el gasto extraordinario de \$1.314.765.

El crecimiento presupuestario en turismo a partir de 1940 también se explica por el desarrollo del turismo social durante el Frente Popular (1938-1942). Desde fines del gobierno de Alessandri se habían desarrollado las primeras colonias vacacionales para obreros, con activa participación del ministro del Trabajo Bernardo Leighton (La Nación, 14 de octubre de 1937, p.13), con el apoyo del ejército que colaboró con equipamiento y carpas (La Nación, 24 de noviembre de 1937, p. 11). Sin embargo, resulta claro que el interés por la promoción de las vacaciones de los obreros tuvo un impulso a partir del ascenso al poder del Frente Popular en diciembre de 1938. El compromiso directo que asumió el presidente Pedro Aguirre Cerda, quien solicitó la formulación de un proyecto que organizara las diversas experiencias en torno a la promoción del tiempo libre, decantó en la creación en 1939 de un organismo dedicado exclusivamente a promover el tiempo libre y la recreación, como fue la Institución de Defensa de la Raza y Aprovechamiento de las Horas Libres (Yáñez, 2016). Esta institución ayudó en la construcción de casas de reposo destinadas a su uso una vez terminada la jornada laboral creándose durante el Frente popular al menos tres de estas casas (Fernández, 1941). El mismo Ministerio del Trabajo creó en 1939 un Departamento de Recreaciones Obreras, con la finalidad de colaborar con los sindicatos en el desarrollo de excursiones diarias y vacaciones (La Nación, 12 de enero de 1939, p. 18).

Durante 1939 y 1940 el Frente Popular inauguró colonias colectivas de vacaciones en Quebrada Verde, ciudad de Valparaíso, y Lipingue, provincia de Los Lagos. La revista *Rumbo* –publicación del Partido Socialista– al describir la naturaleza de estas colonias, valoró que el Ministerio del Trabajo conciliara “las posibilidades económicas del trabajador, con el superior propósito de contribuir a mejorarle física y espiritualmente, ofreciéndole un descanso en lugares hermosos y saludables” (Rumbo, N°7, p. 59).

La Confederación de Trabajadores de Chile respaldó la iniciativa gubernamental y otras organizaciones sindicales se transformaron en

activos promotores de las vacaciones. Por ejemplo, los representantes obreros de la ciudad de San Fernando —ciudad ubicada a 200 km. al sur de Santiago— utilizaron los argumentos expuestos por las autoridades y publicados por la prensa para solicitar la gratuidad o al menos la reducción de un 50% del valor de los pasajes en ferrocarril hacia la localidad costera de Pichilemu (La Nación, 16 de enero de 1938, p. 13).

En términos presupuestarios, si en 1940 el presupuesto del Departamento de Turismo había sido de tan solo \$1.650.000 de pesos anuales, en 1942 aumentó a \$3.183.531, con importantes montos en mejoras de sitios turísticos, apoyo a los comités locales de turismo y propaganda, además de un pago de un préstamo por el Hotel de Valdivia (República de Chile, 1942).

AVANCES Y RETROCESOS: 1942-1960

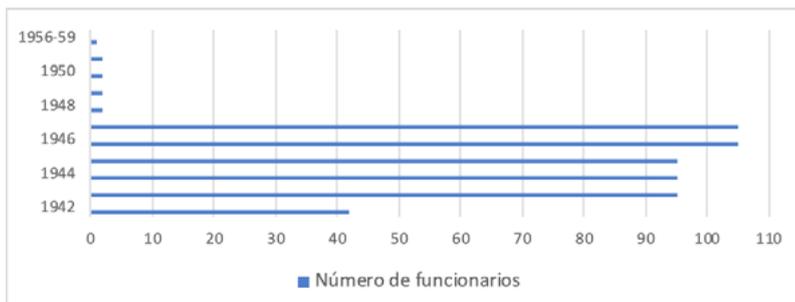
En 1942, en el marco de la reforma administrativa del Estado que llevó a cabo el gobierno de Juan Antonio Ríos (1942-1946), y que buscaba corregir los efectos negativos del crecimiento inorgánico de la burocracia, se creó la Dirección General de Informaciones y Cultura (DIC), la cual integró en el Ministerio del Interior diferentes departamentos responsables del turismo, el ocio y el tiempo libre: el Departamento de Turismo del Ministerio de Fomento, el Departamento de Extensión Cultural del Ministerio del Trabajo y la Defensa de la Raza y Aprovechamientos de las Horas Libres y la Administración del cerro San Cristóbal y el Zoológico Metropolitano. Además, conformaron la DIC el Departamento de Municipalidades, la Dirección Superior del Teatro Nacional y el Consejo de Censura Cinematográfica.

En el mensaje presidencial de 1943, el presidente Juan Antonio Ríos valoró la creación de la DIC en cuanto a su objetivo de coordinar la acción del Estado en la promoción de actividades culturales Ríos, 1943). En especial sobre el Departamento de Turismo destacó su interés de fomentar el turismo como una industria, dando a conocer las bellezas naturales, artes típicas y centros de turismo. Este apoyo desde la presidencia tuvo su correlato con el consiguiente crecimiento

burocrático, pasando de 42 empleados de planta y a contrata en 1942 a 105 en 1947 (gráfica 3), aunque esto se debe al aumento de sus atribuciones y no se disponga información sobre la cantidad de funcionarios que se dedicaban a la promoción turística dentro de la DIC (República de Chile, 1947).

Entre el personal de turismo de la DIC hubo funcionarios técnicos jóvenes, entre los que se puede mencionar al arqueólogo y fotógrafo suizo Roberto Montandón, que llegó a Chile en 1936, integrándose a la DIC en 1942. Colaboró con la revista *En Viaje* desde donde promovió la creación de campamentos de verano, siguiendo el modelo de los existentes en Estados Unidos y Europa (Perry, 1944, p. 114). Además, continuaron desempeñándose antiguos funcionarios del Departamento de Extensión Cultural del Ministerio del Trabajo, entre los cuales estaban los escritores Nicomedes Guzmán, Julio Moncada, Fernando Santiván y Carlos Cassasus, los dos primeros de tendencia comunista (Rojas, 2018, p. 163).

Gráfica n°3: número de funcionarios de la dic y ministerio de rree: 1942-1959



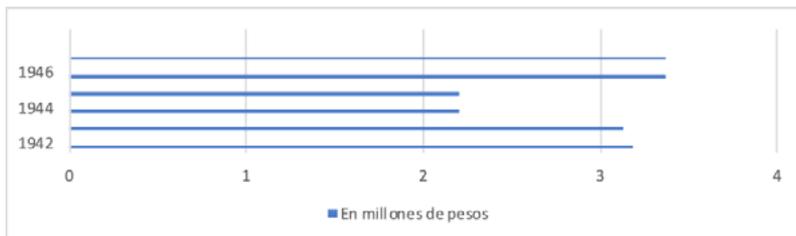
Fuente: elaboración propia en base a presupuesto 1942-1959.

Es importante señalar que es en la década de 1940, y en torno a instituciones como la DIC, que se amplía la dimensión turística de Chile, incorporando una visión más comprehensiva y diferenciadora de los atractivos turísticos del país. De acuerdo con Bárbara Silva es

durante el Frente Popular que se desarrollan nuevas representaciones del paisaje nacional como correlato de la ampliación del espacio de poder que promovió dicha coalición política (Silva, 2018). De esta forma, durante la etapa del Frente Popular se buscó realzar la belleza de los paisajes chilenos y destacar la excepcionalidad de los entornos geográficos, con la implicancia en el turismo que resulta de ello. Una revisión de las publicaciones de la DIC muestra que hacia la década de 1940 hay un fortalecimiento de los destinos turísticos representados como bellos, diversos y excepcionales (DIC, 1941, p. 41).

En cuanto al presupuesto, a partir de 1942 se mantiene un monto para el periodo de 1942 y 1947 de \$3.000.000 de pesos en promedio (gráfica 4), que comprendía el pago de las remuneraciones a los funcionarios, inversión en mejoras de sitios turísticos, incluidas las colonias vacacionales de Tejas Verdes y Cartagena, y los comités locales de turismo (República de Chile, 1942). Sin embargo, es posible observar el alza sostenida que tiene el pago de las remuneraciones en el presupuesto de turismo de la DIC para el periodo de 1942 a 1947. Si en el presupuesto de turismo de 1942 el pago de remuneraciones comprendía cerca del 30% del total de los gastos, a partir de 1946 dicho porcentaje se elevó sobre el 95%, lo que habla de dos fenómenos vinculados: crecimiento burocrático del Estado y el aumento galopante de las remuneraciones.

Gráfica N°4: Gasto Presupuestario En Turismo: 1942-1947

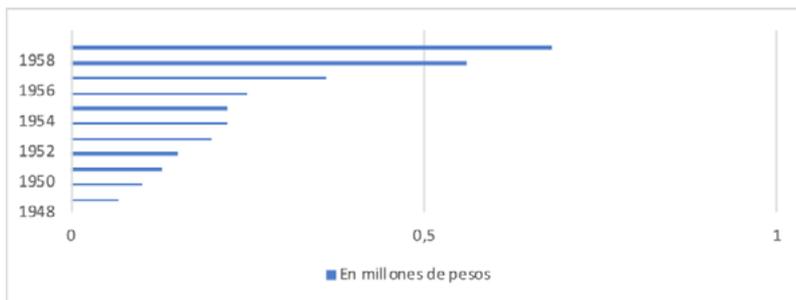


Fuente: Elaboración propia en base a presupuesto 1942-1947.

En diciembre de 1947 la DIC fue disuelta por la Ley 8939,

siendo reasignado el Departamento de Turismo al Ministerio de Relaciones Exteriores, al parecer con funciones un tanto distintas y reducido personal. De hecho, en 1948 solo aparecen adscritos al Departamento dos empleados: una jefatura con grado 8 y un secretario con grado 12 (gráfica 3). En 1953, se produjo un importante aumento en el sueldo de todos los funcionarios públicos en el marco de la Ley 10343 de 1952, lo que hizo que los gastos en personal del Departamento de Turismo pasaran de \$67.000 en 1948 a los \$205.920 anuales en 1953. En 1956 se produjo una nueva alza en los salarios de los funcionarios públicos, aunque al parecer se eliminó el cargo de secretario del Departamento de Turismo, porque solo aparece en el presupuesto el funcionario en jefe, quien ganaba \$682.560 anuales en 1959. En concreto, las remuneraciones del jefe del Departamento de Turismo pasaron de \$36.000 pesos en 1948 a \$682.560 en 1959 (gráfica 5).

Gráfica n°5: gasto presupuestario en turismo: 1948-1959*



Fuente: elaboración propia en base a presupuesto 1948-1959. * En 1957 existe una inversión de \$25.000.000 para la construcción de un hotel en la ciudad de Frutillar que no se incluye en el gráfico.

DE LA VISIÓN TECNOCRÁTICA AL TURISMO POPULAR: 1960-1973

Hacia fines de la década de 1950 el Departamento de Turismo aparecía reducido a una sección del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin un peso específico que permitiera justificar su crecimiento burocrático, aunque con un gasto creciente en remuneraciones. Sin embargo, durante el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1962) el

diagnóstico apuntó a la necesidad de fortalecer la política turística, concentrando en un solo organismo las actividades de promoción y fiscalización, junto con avanzar hacia un solo cuerpo normativo que regulara las actividades turísticas. En estos términos se refirió el presidente Jorge Alessandri en su mensaje a la nación en 1960: “Hasta la época de la dictación de este cuerpo legal no existía una entidad estatal estructurada especialmente para encargarse del fomento y fiscalización de la actividad turística como tampoco un texto único de las normas que la regulan, situación que ha venido a solucionar este texto legal” (Alessandri, 1960, p. XLIV). Es así como se aprobó en 1960 la creación de la Dirección de Turismo (DITUR), dando forma a un organismo con mayores competencias y funciones.

La DITUR pasó a depender del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, estableciendo una planta de 26 funcionarios y 4 a contrata. Los gastos en remuneraciones aumentaron casi 10 veces entre 1960 y 1972, pasando de 88.180 escudos a 815.000. En algunos casos, como en 1962, este aumento se debió a la contratación extraordinaria de 40 inspectores en el marco del Campeonato Mundial de Fútbol, aunque la mayoría de las veces se debió al crecimiento de las remuneraciones del personal de planta, los sobresueldos y las remuneraciones variables.

La importancia que el gobierno de Jorge Alessandri le asignó al turismo explica, en cierta forma, que de los seis mensajes presidenciales en cinco hubiera referencias directas sobre el lugar que ocupaba el turismo como política pública. En 1961, al cumplirse un año de la creación de la DITUR, el presidente Alessandri reconoció su labor en el mejoramiento de la infraestructura turística, en la red de transportes y en la promoción de actividades deportivas de alcance internacional, pese a las consecuencias del terremoto de 1960 (Alessandri, 1960, pp. 107-108). A partir de los mensajes de 1962 se destacó el trabajo que hizo la DITUR en recopilar información sobre los requerimientos y recursos que tenía el país en materia de desarrollo turístico. En cuanto a la organización administrativa del territorio, la DITUR dispuso la creación de comités de turismo en

diversas localidades del país “preferentemente en aquellas comunas que ofrecen mayores atracciones y bellezas para el visitante, los que están integrados por las personas más destacadas de cada lugar” (Alessandri, 1962, p. 109). Estos comités, además, se integrarían en los comités provinciales, los cuales actuarían como organismos coordinadores y de vinculación con la DITUR. Como es posible comprender, las autoridades continuaron utilizando –ahora en un contexto de mayor institucionalización– los comités de turismo como la extensión a nivel municipal y provincial de la política turística del nivel central. En el mensaje presidencial de 1963 se destacó la labor de la DITUR durante el desarrollo del Campeonato Mundial de Fútbol de 1962, organizando la llegada de las delegaciones y de los turistas, junto con los programas de esparcimiento y alojamiento (Alessandri, 1963, p. 134). Además, se anunció la creación de los llamados “centros de atracción turístico”, determinados territorios con potencial turístico (Alessandri, 1964, p. 160).

En materia de infraestructura, durante el gobierno de Jorge Alessandri se destinaron recursos para la construcción de algunos hoteles, colocando un fuerte énfasis en la edificación de hosterías, así como el financiamiento de mejoras en aquellos sitios con mayor atracción de turistas extranjeros, como el aeródromo de Rodelillo y la zona de Farellones, junto con la construcción de campings en Valdivia, Puerto Montt, Puerto Octay y Cartagena, entre otros (Alessandri, 1964, p. 161).

Durante la presidencia de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se implementó una política de planificación y coordinación de las políticas públicas que se consagró en 1965 con la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), desde la cual se promovió la regionalización del país. En este contexto, el ministro de Economía, Juan de Dios Carmona, remitió en 1968 un oficio al Senado sobre la importancia de crear en algunas provincias turísticas del país los Consejos Regionales de Turismo (CRT). El objetivo de la propuesta era extender las competencias de la DITUR a distintas provincias, frente a la dificultad de conformar una burocracia de alcance nacional, y pensar el desarrollo del turismo desde una

dimensión regional. Los CRT fueron creados por la Ley 17.169, con la tarea de desarrollar el turismo a nivel regional, asumiendo la responsabilidad de la promoción turística, la coordinación de los planes municipales de turismo, y la fiscalización de leyes y reglamentos sobre turismo, entre otras materias (República de Chile, 1969). Los CRT estarían formados por los intendentes de las respectivas provincias, un representante de los alcaldes de la provincia, el Director de Turismo o la persona que designe, el jefe de la Oficina Regional de Planificación, un representante de las actividades turísticas privadas y un representante de las juntas de vecinos. Un aspecto importante, y que respondía a la necesidad de instalar una burocracia del turismo a nivel nacional, decía relación con la competencia de los CRT de establecer oficinas de turismo a lo largo del país o contratar su instalación en las municipalidades, otros organismos públicos o incluso autorizar su organización por particulares.

En 1970 se aprobó por parte de la DITUR, en colaboración con ODEPLAN, el Plan Nacional de Desarrollo Turístico (PDT) 1971-1976. Su importancia radica en que por primera vez se piensa el turismo desde la planificación territorial y en el marco de las incipientes propuestas de regionalización. De esta forma el PDT identifica regiones turísticas, las cuales coinciden con las 13 regiones propuesta por ODEPLAN, junto con los polos, focos y centros de concentración turística (DITUR, 1970, p. 47). El diagnóstico que hace el PDT sobre los alcances de la acción de la DITUR en la década de 1960 es crítico, en especial por la incapacidad –según se señala– de crear una institucionalidad turística a nivel nacional. Haciendo referencia a los comités locales y provinciales de turismo el PDT señaló:

“En la práctica, las oficinas auxiliares, los comités locales y los comités provinciales de turismo no dieron los resultados que de ellos se esperaba, pues al carecer de políticas nacionales y regionales de desarrollo, al no tener entre sus miembros personal técnico para la formulación de un plan específico, al no proporcionárseles ni los medios económicos, ni tener la coordinación adecuada

con el organismo central de turismo, se transformaron en meros organismos decorativos...” (DITUR, 1970. P. 47).

Con el ascenso al poder de la Unidad Popular en 1970, el turismo aparece en el centro de las políticas sociales, dándole una orientación un tanto distinta a la que se le había dado con la creación de la DITUR en 1960. Por de pronto, el programa de Salvador Allende había contemplado dentro de las primeras 40 medidas el desarrollo del turismo popular, en específico en la medida 29. En términos presupuestarios los recursos de la DITUR pasaron de 1.687.000 de escudos en 1970 a 34.516.000 en 1973, aprobándose importantes sumas para el turismo social. En 1971 aparece en el presupuesto un monto de 10.000.000 de escudos para apoyar el turismo social, en 1972 con 15.000.000 de escudos, cifra importante esta última si se considera que el presupuesto de la DITUR en remuneraciones y compra de bienes y servicios ascendía a 20.000.000 de escudos. Para 1973 el turismo social alcanzó los 17.020.000 de escudos y aparece el turismo juvenil con un monto de 5.801.000 (República de Chile, 1972).

El programa de turismo social supuso financiar la construcción y funcionamiento de los balnearios populares que fueron construidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Para ello se creó la Oficina de Turismo Social responsable de la ejecución del programa de colonias vacacionales, asegurando el transporte de las familias pobres a los balnearios populares. Por su parte el turismo juvenil se orientó a financiar la demanda por viajes de estudios para la enseñanza media, con el apoyo de la Oficina de Turismo Juvenil.

En materia de crecimiento de la burocracia, se observa un aumento de los empleados de la DITUR a partir de 1968, número que se mantuvo constante durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973). Los empleados de planta se mantuvieron en 26, los de contrata pasaron de 5 a 7 y se contrataron 8 funcionarios a honorarios, alcanzando la DITUR un total de 41 funcionarios entre 1968 y 1973. Sin embargo, el ítem de remuneraciones aumentó ostensiblemente a partir de 1970, en especial en sobresueldos y remuneraciones variables, las que pasaron de un monto de 835.700

escudos en 1970 a 5.919.000 en 1973 (República de Chile, 1973), aunque como se señaló antes esto fue acompañado de una fuerte inversión en turismo social.

En septiembre de 1973 se produjo el golpe de Estado que supuso en materia de gestión pública la exoneración de miles de empleados y la intervención de ministerios e interrupción de programas, entre otras medidas. La política turística del país, que se había venido construyendo con altibajos desde fines de la década de 1920, se vio interrumpida hasta su reestructuración con la creación en 1975 de SERNATUR.

CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo fue el ofrecer un recuento general de la evolución de las políticas de turismo entre 1927 y 1973, junto con un análisis de las características que presentó su burocracia. Por el carácter más bien descriptivo y exploratorio del estudio, esperamos contribuir para que futuras investigaciones profundicen algunos de los aspectos que hemos acá presentado.

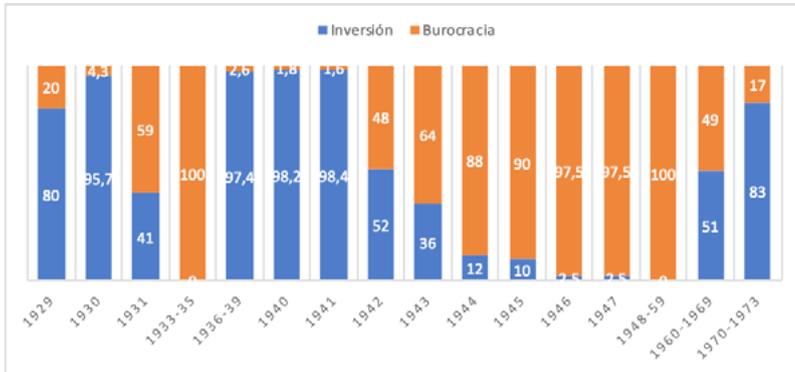
En términos generales, se observa para el periodo de estudio que, de manera temprana, en relación con otras naciones latinoamericanas, se delineó una política turística desde el Departamento de Turismo creado en 1929, conformando una primera burocracia del sector. Lo que nos muestra la etapa de 1929 a 1960, es que su desarrollo dependió del interés que los distintos gobiernos mostraron por el turismo, pero en especial la manera en la cual entendieron dicha actividad. Si en una primera etapa con el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, el turismo se lo entendió como una actividad económica, generadora de fuentes de ingresos para el país, durante el Frente Popular el turismo tuvo una dimensión más social, con una fuerte inyección de recursos para el mejoramiento de sitios turísticos y programas de turismo social. Sin embargo, el periodo que va entre 1942 y 1947, periodo marcado por la DIC, la inyección de recursos estuvo dirigida a alimentar una creciente burocracia que llegó a

absorber más del 90% de los recursos invertidos, constatación que refuerza las investigaciones que han señalado el importante crecimiento que tuvo la burocracia durante los gobiernos radicales.

Fue a partir de 1960, con la creación de la DITUR, que hay un esfuerzo consciente de formar una burocracia más técnica y perfilada en aumentar sus competencias y ámbito de acción, integrando una serie de competencias y reglamentaciones que hasta el momento se veían como dispersas. Esta década estuvo marcada por la inserción del turismo en una visión más vinculada con lo territorial y acorde con una mayor planificación de las políticas públicas, destacándose en este sentido la creación en 1969 de los comités regiones de turismo y en 1970 la publicación del *Plan Nacional de Desarrollo Turístico*.

En términos presupuestarios a partir de la década de 1960, se observa una progresiva disminución del gasto en burocracia y un aumento en inversión pública y programas. De hecho, durante la Unidad Popular la inversión en programas sociales, como la construcción de balnearios populares y el turismo juvenil, hicieron retroceder el gasto en burocracia a un 17% del total de recursos de la DITUR. En síntesis, no parece ser coincidencia de que la época en que hubo serias intenciones de promover la política social del turismo, haya sido el momento en donde la relación entre burocracia e inversión pública se modificara positivamente hacia esta última. De esta forma, durante el Frente Popular (1938-1942) del total del presupuesto del Departamento de Turismo solo cerca de un 2% en promedio se destinó a pagar las remuneraciones de sus funcionarios, mientras que durante la Unidad Popular (1970-1973) no más allá del 17% en promedio se destinó a ese objeto (gráfica 6).

Gráfica n°6: porcentaje presupuesto en inversión y burocracia: 1929-1973*



Fuente: Leyes de presupuesto 1929-1973. *En 1957 existe una inversión de \$25.000.000 para la construcción de un hotel en Frutillar.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

PERIÓDICOS Y REVISTAS

- En Viaje, Santiago.
- La Nación, Santiago

DOCUMENTACIÓN

- ALESSANDRI, J., (1960). *Mensaje de su Excelencia el Presidente Jorge Alessandri Rodríguez*, Santiago, Imprenta Fiscal.
- ALESSANDRI, J. (1962). *Mensaje de su Excelencia el Presidente Jorge Alessandri Rodríguez*, Santiago, Imprenta Fiscal.
- ALESSANDRI, J. (1963). *Mensaje de su Excelencia el Presidente Jorge Alessandri Rodríguez*, Santiago, Imprenta Fiscal.
- ALESSANDRI, J. (1964). *Mensaje de su Excelencia el Presidente Jorge Alessandri Rodríguez*, Santiago, Imprenta Fiscal.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (1928, 1932). *Diario de Sesiones*.
- REPÚBLICA DE CHILE (1930). *Ley de Presupuesto de 1930*, Santiago: República de Chile.
- REPÚBLICA DE CHILE (1931). *Ley de Presupuesto de 1931*,

- Santiago: República de Chile.
- REPÚBLICA DE CHILE (1933). *Ley de Presupuesto de 1933*, Santiago: República de Chile.
- REPÚBLICA DE CHILE (1942). *Ley de Presupuestos de entradas y gastos ordinarios de la administración pública de Chile*, Santiago: Imprenta La Nación.
- REPÚBLICA DE CHILE (1947). *Ley de Presupuestos de entradas y gastos ordinarios de la administración pública de Chile*. Santiago: Imprenta La Nación.
- REPÚBLICA DE CHILE (1969). *Ley 17.169*, Santiago: República de Chile.
- REPÚBLICA DE CHILE (1972). *Ley de Presupuesto*, Santiago: República de Chile.
- RÍOS, J. A. (1943). *Mensaje de S. E el Presidente de la República don Juan Antonio Ríos*. Santiago de Chile: Imprenta Fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, J. P. (1988). *Políticas sociales y desarrollo. Chile: 1924-1984*, Santiago: Cieplan.
- IBÁÑEZ, A. (2003). *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile, 1924-1960*. Santiago: Biblioteca Americana.
- DIC (1941). *Informaciones de Chile. Órgano oficial de la Dirección General de Informaciones y Extensión Cultural*, Santiago: Imprenta Zig-Zag.
- BARRÍA, D. (2016). “Representaciones en torno a los empleados públicos en Chile, 1880-1920”, *Revista de Historia y Geografía* 35 (Santiago): 63 - 83
- BARRÍA, D. (2018). “Carreras administrativas en Chile, 1884-1920 ¿Patronazgo o carreras burocráticas?”, *Historia* 51 (Santiago): 317-338.
- BOOTH, R. (2008), “Turismo y representación del paisaje. La invención del sur de Chile en la mirada de la Guía del Veraneante (1932-1962)”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates, (París)

- <http://nuevomundo.revues.org/index25052.htm>.
- BOOTH, R. (2014), “Turismo, panamericanismo e ingeniería civil: la construcción del camino escénico entre Viña del Mar y Concón (1917-1931)”, *Historia* N°47 (Santiago), 277-311.
- BOOTH, R. y LAVÍN, C. (2013), “Un hotel para contener el sur”, *ARQ*, N°83 (Santiago), 56-61.
- CORTÉS, M. (2014). *Turismo y arquitectura moderna en Chile*. Santiago: Arq Ediciones.
- DITUR (1970). *Plan Nacional de Desarrollo Turístico*, Santiago: Dirección de Turismo.
- GALENO-IBACETA, C. (2013). “Turismo y arquitectura moderna en el reconocimiento de los territorios desérticos del Norte de Chile: el Consorcio Hotelero Nacional y Honsa”, *AS*, N°44 (Santiago), 92-105.
- GARCÍA, M y VALDIVIA I. (2012). “La empresa de Ferrocarriles del Estado de Chile y el despertar del turismo nacional: rutas y paisajes”, *Revista Estudios Hemisféricos y Sociales* (Viña del Mar): 1-14.
- MARTÍNEZ, P. (2014). “La construcción social de los territorios turísticos. El caso de Pucón en la región de la Araucanía, Chile”, *Rev. Geo. Sur* 5 (7) (Concepción), 63-76.
- OYARZÚN, D. (1937). “El turismo y sus problemas”, *En Viaje* 47 (Santiago): 47-54.
- PERRY, D. (1944). “Los campamentos y los veraneos populares”, *En Viaje* 123 (Santiago): 114-115.
- ROJAS, J. (2018). “Los funcionarios comunistas en el gobierno de González Videla, 1946-1947”, *Cuadernos de Historia* 49 (Santiago): 125-173.
- SILVA, B. (2018). “La espacialidad y el paisaje en las representaciones nacionales durante el Frente Popular chileno, 1938-1941”, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 1 (Santiago): 129-153.
- URZÚA, G. (1970). *Evolución de la administración pública chilena (1818-1968)*, Santiago, Editorial Jurídica.
- URZÚA, C. (2017). “La imagen turística de la Provincia de

- Aconcagua. Una mirada histórica desde la Revista “En Viaje”, 1933-1973”, *Historia* 396, N°2 (Viña del Mar), 563-595.
- YÁÑEZ, J. C. (2016). “Trabajo y políticas culturales sobre el tiempo libre: Santiago de Chile, década de 1930”, *Historia* 2 (Santiago): 595-629.
- YÁÑEZ, J. C. (2021). “El turismo y los inicios de una industria en Chile (1910-1950)”, *ALHE* 3 (Ciudad de México): 1-21.
- YÁÑEZ, J. C. (2022). “La Municipalidad de Viña del Mar y el Fomento del Turismo”, *Notas Históricas y Geográficas* 28 (Valparaíso): 71-91.

NOTAS

¹El presente artículo forma parte del proyecto FONDECYT de Iniciación N°11190167 titulado “Los trabajadores se toman un descanso. Las políticas de promoción del tiempo libre y el turismo social en Chile: 1927-1973”.

Fecha de recepción: 15 de marzo 2022

Fecha de aceptación: 30 de marzo 2022

Versión Final: 5 de abril 2022