

LA INSERCIÓN DEL TURISMO SOCIAL A LA AGENDA PÚBLICA EN ARGENTINA¹

Erica Schenkel

erica.schenkel@uns.edu.ar

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
Universidad Nacional del Sur

Resumen

El turismo social se inserta a la agenda gubernamental en Argentina a mediados del siglo XX. A pesar de que existan importantes antecedentes previos, con el peronismo este tipo de iniciativas se extienden al conjunto del territorio nacional, alcanzando a sectores sociales antes excluidos. Del mismo modo que algunos gobiernos europeos, en la presidencia de Juan Domingo Perón se reconoce en el tiempo libre y el ocio un área clave para la intervención del Estado y el desarrollo de políticas públicas. En este periodo la política estatal de turismo social adquiere una magnitud y visibilidad que no se repite en ningún otro periodo de la historia argentina. A partir de una investigación de los principales documentos de la política peronista, se analiza el origen del turismo social como problema público en el país, identificando los principales actores de la gestión turística, los objetivos perseguidos, el juego de intereses y conflictos que encierra y los condicionantes de su implementación.

Palabras Clave: Turismo social – Derecho a las vacaciones – política turística - Peronismo – Argentina

Abstract

The social tourism into the public agenda begins in Argentina in the mid-twentieth century. Although there are important backgrounds, from Peronist government such initiatives cover the entire national territory, reaching previously excluded social sectors. As some European governments, Perón recognizes in the leisure and tourism a key area to state intervention and public policy development. In this period the state policy of social tourism has a magnitude and visibility is not repeated in any other time in Argentina history. On the basis of a thorough investigation of peronist policy documents, the publication discusses the origin of social tourism as a public issue in Argentina, identifying the tourism

¹ La investigación constituye un avance de la tesis doctoral que se encuentra en proceso de redacción por la autora, enmarcada en el Proyecto de Investigación: “Turismo y Desarrollo: nuevos escenarios en la gestión integral de destinos turísticos en el sudoeste bonaerense” de la Universidad Nacional del Sur (Argentina).

management actors, the objectives, the game of interests and conflicts involved and the determinants of policy implementation.

Keywords: Social tourism - Right to holiday - Tourism Policy - Peronism – Argentina

1. Introducción

Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para resolver la totalidad de las demandas que se suelen presentar. La constitución de una necesidad en problema público requiere de la concurrencia de una serie de condicionantes que responden a un tiempo y un espacio determinado (Oszlak y O'Donnell, 1995; Ortega y Ruíz, 2006; Subirats, 2008). Los actores del sistema político seleccionan algunas de las múltiples problemáticas sociales para que formen parte de la agenda gubernamental y se conviertan así en cuestiones de interés público, como sucede con la inequidad en el acceso al ocio en Argentina desde mediados del siglo XX.

La llegada de Juan Domingo Perón al poder provoca un cambio abrupto en los diferentes ámbitos nacionales, a partir de un ambicioso proceso de redistribución del ingreso nacional, que promueve al ascenso social de los sectores populares. El turismo, no es la excepción. El gobierno jerarquiza su institucionalización y lo trata como una política pública específica, por primera vez en el ámbito nacional. Si los años '30 significaron el inicio del turismo en la agenda pública, fue el peronismo quien lo instituye como área clave dentro de las políticas nacionales de gobierno (Capanegra, 2011). Uno de los elementos más destacados recogidos en el periodo, es la implementación de una política pública de turismo social.

La política de turismo social constituye la respuesta gubernamental a obstáculos particulares que impiden el disfrute de las prácticas turísticas por todas las personas. Estas barreras de acceso, que determinan los colectivos a beneficiar y las acciones a implementar, no son universales, sino que responden a un tiempo y a un espacio determinado. Las variables económicas y sociales, así como las bases históricas e ideológicas, condicionan el tipo de política a aplicar. Por lo cual, existen tantos modelos de turismo social, como acciones públicas destinadas a facilitar el acceso al ocio en grupos marginados (Cazes, 2002).

Desde esta perspectiva, la investigación que se desarrolla a continuación pretende analizar el origen del turismo social como problema público en la República Argentina. A partir del análisis de documentos del periodo peronista, como constituciones, leyes, decretos, resoluciones, discursos, diarios, planes oficiales, material de difusión pública y documentos de especialistas en la materia, y el desarrollo de entrevistas a informantes clave, se identifican los principales actores participantes en la gestión de la política, los objetivos perseguidos, el juego de intereses y conflictos que encierra y los factores condicionantes de su implementación. Esta serie de cuestiones resultan claves al

momento de analizar el sistema de turismo social argentino, referente en la región de América Latina.

2. El turismo social una cuestión pública

A partir de la definición de destinatarios, Velasco (2004) define diferentes políticas en la arena turística: políticas de prestación de servicios turísticos, políticas de dinamización del destino y de protección del entorno turístico, políticas de cooperación, políticas de auto-organización, políticas de dinamización y fomento, políticas de aumento de calidad en empresas, instalaciones y servicios, políticas de protección del consumidor y, finalmente, políticas de fomento de programas de turismo social, destinada a potenciales turistas (Figura 1). En esta última política se centra la investigación propuesta.

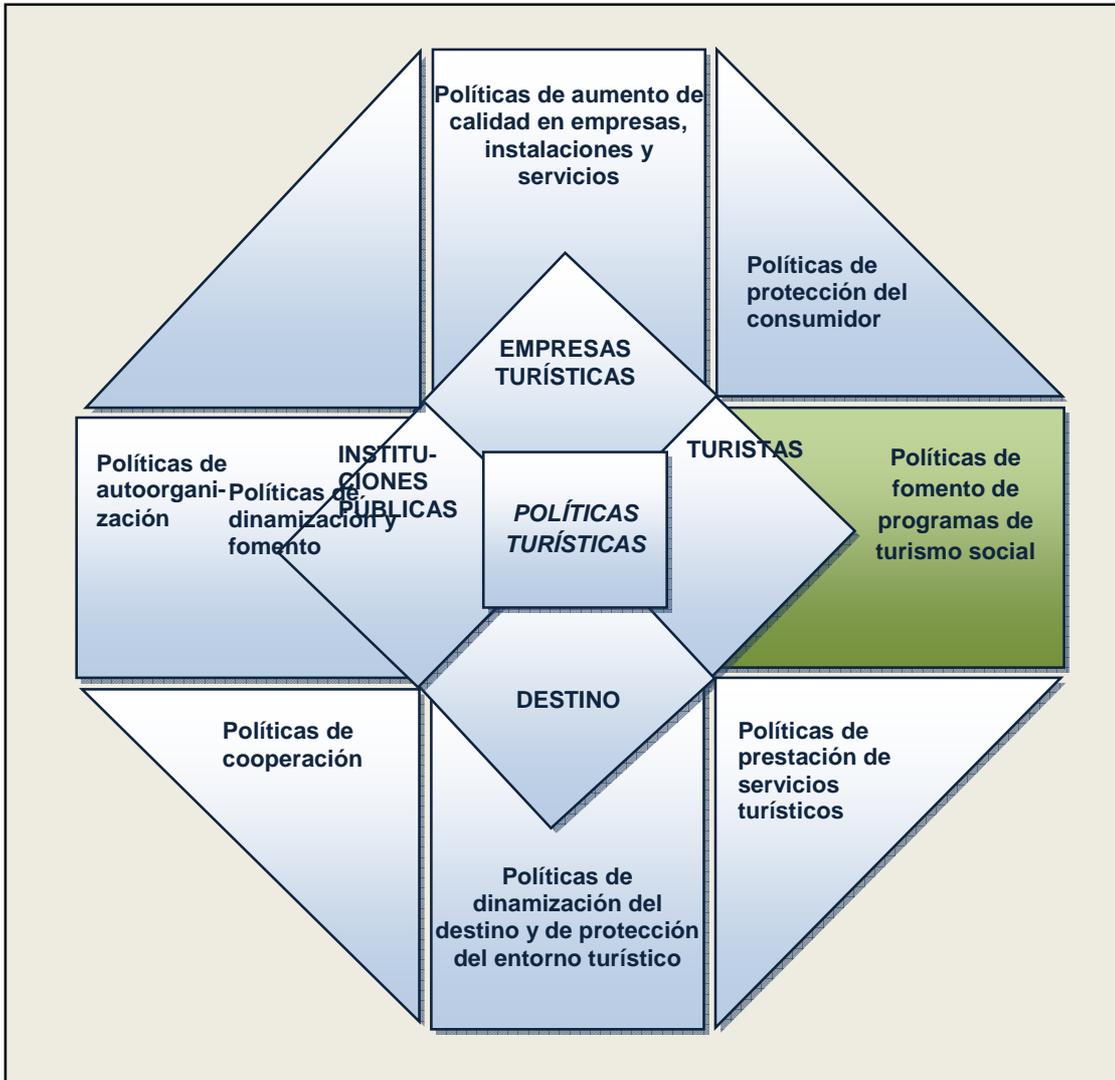
Las proclamaciones vinculadas al derecho a las vacaciones y los diversos documentos internacionales que argumentan y reafirman esta concepción, forjaron las condiciones necesarias para que la cuestión del turismo social se incorporara en la agenda pública, principalmente desde mediados del siglo XX. Las características que lo identifican, como los precios bajos, la carencia de ánimo de lucro y el objetivo de alcanzar el bienestar humano, determinan que sea imprescindible para su desarrollo, el impulso desde los Estados, en acción coordinada con las asociaciones civiles (Lanquar, 1984; OMT, 1999; Muñiz, 2001; OITS, 2011, Schenkel, 2013).

A pesar de que este tipo de iniciativas pueden partir de la intervención privada, semipública o pública, su lógica de *servicio de interés público*, ocasiona que el Estado sea el principal promotor de esta tipología turística (Escorihuela, 1971; De la Torre, 1992). Lanquar (1984:28) señala que es fundamental que los gobiernos "...tengan políticas voluntaristas que permitan el surgimiento de un turismo de masas sin contratiempos, sin rechazos y sin desigualdades sociales". En una misma línea, pronunciamientos institucionales, como el de la *Organización Mundial del Turismo* (1999), destacan que el desarrollo del turismo social debe partir de las autoridades públicas, permitiendo el acceso de las mayorías a las prácticas turísticas y recreativas. El *Bureau International du Tourisme Social* (1972, III,8) en tanto, sostiene que "ninguna política social podría concebirse sin una política social del Turismo, que debe retener la atención de todos los gobiernos en razón, por una parte de las ventajas que puede traer para la comunidad y, por otra parte, de las que pueden derivarse para el individuo".

Las primeras acciones estatales vinculadas al turismo social se impulsan en países de regímenes socialistas o de economías planificadas, a medida que se fueron logrando los derechos laborales, los Estados de gobiernos liberales, las adoptan posteriormente, a partir de la crisis del '30, en especial al finalizar la Segunda Guerra Mundial (Lanquar, 1984; Hughes, 1991; Higgins-Desbiolles, 2006). La proclamación del derecho a las vacaciones significa la disponibilidad de tiempo libre en sectores sociales mayoritarios,

pero esta conquista laboral no implica su inclusión efectiva en las prácticas turísticas, debido a su imposibilidad económica e inexperiencia como turistas.

Figura 1. Políticas turísticas según destinatarios. Las políticas de turismo social.



Fuente: Velasco (2004:97)

Esta pasividad impulsa primero acciones privadas asociadas al turismo social, a partir de los movimientos asociativos laico y cristiano, y posteriormente, de manera destacada, iniciativas estatales, tendientes a desarrollar funciones de información, educación y motivación, para posibilitar la incorporación de estos colectivos al turismo. De este modo, se comienzan a ofrecer los primeros programas de viajes subsidiados y se construyen imponentes complejos turísticos para los beneficiarios de estos programas (Haulot, 1983).

Europa es el epicentro de estas primeras iniciativas, a partir de Estados con mandatos autoritarios y democráticos, que comienzan a considerar el turismo como una necesidad social en el marco de las políticas de bienestar. En la Italia fascista se promueven vacaciones a los trabajadores con fines de instrucción, impulsadas por la *Opera Nazionale Dopolavoro*; y en la Alemania nazista, se impulsa el turismo social como un medio para imbuir de nacionalismo a la población, mediante el *Kraft durch Freude*. Del mismo modo, cabe destacar los casos de Francia, con las políticas de ocio del Frente Popular Francés, a partir del cual se crea un Ministerio específico, el *Ministère des Loisirs*; Bélgica, donde se impulsa un organismo promotor de turismo social, que promueve la creación de centros de vacaciones, asociaciones y organismos específicos; Suiza, a partir del lanzamiento de la caja de ahorros para los viajes de veraneo; y España y Portugal, donde se impulsan subvenciones destinadas a las asociaciones vinculadas al turismo y la recreación, a través de la *Obra Sindical de Educación y Descanso* y el *Frente Nacional para la Alegría no Trabalho*, respectivamente (Escorihuela, 1971; Fernández Fúster, 1995; Muñiz, 2001; Minnaret, 2007).

En esta etapa se destaca la labor del movimiento obrero, a partir de los sindicatos y de los partidos políticos, ocupa un lugar central como grupo de interés, forzando a los Estados a institucionalizar las vacaciones pagadas y a impulsar los primeros programas de turismo social; como así también, mediante la construcción de infraestructura turística propia y la creación de movimientos asociativos, cooperativistas y mutualistas específicos. Si bien la primera proclamación de carácter internacional de las vacaciones pagadas, constituye la *Convención 52* de la Organización Internacional del Trabajo (1936), los Estados comienzan a suscribir acuerdos parciales tras la finalización de la Primera Guerra Mundial, debido a la intensa presión obrera.

En este contexto, la República Argentina comienza a implementar las primeras políticas públicas vinculadas a la cuestión del turismo social en beneficio de los emergentes sectores obreros, siendo un caso singular entre los países de la región de América Latina, que comienzan a implementar políticas de este tipo recién entrada la década de 1970 (Getino, 2003; Falero, 2007; Vilela, 2011; Lindos, 2011; Schenkel, 2013; Olea, 2013; Secretaría de Turismo de México, 2003).

3. El origen del turismo social como asunto público en Argentina

Las primeras iniciativas vinculadas al turismo social en el país, se inician principalmente en la década del treinta y como en materia turística en general, surgen a partir de iniciativas privadas. El irrumpimiento de un nuevo modelo de acumulación de corte industrial basado en la sustitución de importaciones, origina un proceso de promoción social ascendente, a partir del cual, empresas ferroviarias y asociaciones del automóvil, sindicales y cristinas, comienzan a instalar colonias de vacaciones, centros recreacionales y alojamientos, destinados a las prácticas recreativas y turísticas de sus afiliados, empleados

o seguidores, principalmente en las sierras cordobesas y en el balneario marplatense (Scarzanella, 1998, Pastoriza, 2002, 2011). El Estado acompaña estas primeras iniciativas privadas, indirectamente, controlando y reglamentando la diversión comercial, extendiendo la red de camineras e implementando políticas de equipamiento urbano, y, en algunos casos, directamente, facilitando su desarrollo.

Este “periodo de iniciación” (Oszlak y O’Donnell, 1995), en el cual surgen las primeras iniciativas vinculadas al turismo social, constituye el prólogo del surgimiento histórico de la cuestión como problema público, con la llegada de Perón² al poder. El primer peronismo (1943-1955), también denominado peronismo clásico, consolida un proceso iniciado en los años treinta, categorizado por los autores Torre y Pastoriza (2002) como “democratización del bienestar”, a partir del cual se transfieren derechos básicos hacia los estratos populares y se promueve su ascenso social mediante la redistribución del ingreso nacional. Este proceso de ampliación de derechos, incluye tanto a los que refieren a las necesidades más elementales, como la vivienda, la jubilación, la salud y la educación; como aquellos otros, considerados hasta el momento, exclusivos de una minoría, entre los cuales se encuentran los vinculados al esparcimiento, como la asistencia a espectáculos deportivos y musicales, cines y bailes y, especialmente, el desarrollo de prácticas turísticas.

La cuestión del turismo como derecho tempranamente comienza a ocupar un lugar central en los discursos oficiales, que se mantiene hasta el derrocamiento de Perón. Ya en abril de 1945, al cumplirse un año a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión, Perón señala al turismo social dentro de las destacadas políticas sociales, como un instrumento de equidad: “...en forma de que no sea un privilegio de los pudientes oxigenar o yodificar su cuerpo después de cada año de trabajo. El mar y la montaña deben ser accesibles a todos los hombres, ricos o pobres, porque la salud no reconoce distintos grados de necesidad. El obrero, sin un desembolso que pueda perjudicarlo para el resto del año, debe poder pasarse quince o veinte días anuales en las playas o en las sierras” (Perón, 9 de abril de 1945).

Desde esta perspectiva, el peronismo implementa una *política de turismo social*, tendiente a ampliar el acceso al ocio al conjunto de los sectores obreros que se encontraban excluidos de su disfrute. El gobierno pretendía: “...llevar un millón de trabajadores con sus familias a la montaña o al mar, alojarlos y darles de comer por un precio sumamente módico, que pueda representar el ahorro de unos pesos de su salario durante el año” (Perón, op. cit.). Esta previsión, que en principio parece lejana, termina estando bastante próxima al impacto real de los programas, Pastoriza y Torre (1999) señalan que en la

² Perón participa en el golpe militar de 1943 comandado por el Grupo de Oficiales Unidos (GOU), que pone fin al gobierno conservador de Ramón Castillo. Luego de desempeñar diferentes cargos en el nuevo gobierno, Perón fuerza la convocatoria de elecciones democráticas, que lo llevarán a la presidencia en 1946. Este cargo lo mantendrá hasta su derrocamiento en 1955, con un nuevo golpe de Estado a manos de la “Revolución Libertadora”.

temporada veraniega de principios de los 50, los beneficiarios de estos planes que arribaron solamente a Mar del Plata, alcanzan el medio millón de visitantes.

El turismo es incluido como un principio específico en la Doctrina Nacional Peronista, dentro del apartado de Acción Social. Los manuales doctrinarios y prácticos destacan que “en materia de turismo, la acción social de la Nación será orientada de tal manera que posibilite el acceso del Pueblo argentino y de los extranjeros al conocimiento general del país, de sus bellezas naturales y de las creaciones propias de la comunidad nacional, atendiendo a los beneficios que representa al descanso físico y espiritual concomitante” (Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, 1954:151).

En el 2° *Plan Quinquenal* (Ley nº 14.184/54, XXX.E.1) el turismo forma parte de las exclusivas diez prioridades que se destacan, con el objetivo de emprender acciones de carácter redistributivo, que contribuyan con los tres pilares de gobierno: *justicia social, independencia económica y soberanía política*. El plan preveía destinara al área, para el quinquenio 1953-57, m\$ñ 20.000.000, cerca del 1,5% del presupuesto asignado a Acción Social (XXX.E.4). El documento señala que: “el turismo social tendrá como finalidad posibilitar el acceso de la población trabajadora a los lugares de turismo, y será organizado facilitando a los servicios de bienestar y asistencia social de las asociaciones profesionales la construcción de hoteles y colonias de vacaciones, y las franquicias posibles en los medios de transporte” (:154).

La retórica peronista, que proclamaba un turismo accesible a todos los obreros, fue acompañada de acciones específicas, destinadas a facilitar su acceso a las prácticas de ocio, y de otras indirectas, que si bien no surgieron en el marco de la política turística, fueron fundamentales para que estos sectores puedan acceder más fácilmente al turismo, en términos de recursos financieros y tiempo disponible.

La implementación de medidas redistributivas, como el salario básico, mínimo y vital, el sueldo anual complementario, el salario familiar, el sistema de negociaciones colectivas, el pleno empleo, los días feriados pagos, las pensiones a la vejez, las indemnizaciones por despidos, mejoran considerablemente las condiciones socio-económica de los sectores subalternos. Por primera vez la participación del componente salarial sobrepasa la retribución obtenida en término de ganancias, intereses y rentas de la tierra, los salarios reales de industrializados aumentan un 53%, entre los años 1946-1949 (James, 2010).

Del mismo modo, se promueven normativas destinadas a ampliar el tiempo de descanso de los trabajadores, que en muchos casos implican la aplicabilidad de normas precedentes o la extensión de beneficios existentes. En este sentido, Perón (1945, 9 de abril) afirma: “...cada hombre debe tener el necesario descanso diario para reponer sus fuerzas, el necesario descanso semanal para reponer su espíritu y el necesario descanso anual, para reponer las fuerzas del cuerpo y del alma”. Al descanso dominical y sabatino de medio día, se le añadieron la jornada limitada de ocho horas diarias y las nuevas festividades que se incorporan al calendario nacional, como el 1 y 6 de enero, el lunes y martes de carnaval,

jueves y viernes de semana santa, el 1 y 25 de mayo, el 20 de junio, el 9 y 26 de julio, 12 y 17 de agosto, 11 y 21 de septiembre, 12 y 17 de octubre, 1 y 2 de noviembre, 8, 24 y 31 de diciembre y los feriados específicos para cada categoría profesional.

Es dable destacar el decreto n° 1.740/45, que extiende el derecho a las vacaciones anuales pagadas con goce de sueldo a todos los trabajadores y empleados argentinos en relación de dependencia. Al analizar la lista de ratificaciones del *Convenio sobre las Vacaciones Pagadas* (OIT, 1936), se desprende que Argentina fue el tercer país latinoamericano en suscribirlo, en 1950, después de México y Brasil, que lo habían hecho en 1938, presididos respectivamente por los gobiernos populares de Lázaro Cárdenas y Getulio Vargas (OIT, ILOLEX. Ratificaciones del Convenio 52).

La conquista forma parte de los derechos sociales incluidos en la *Nueva Constitución Peronista* (1949), mantenidos luego en la Reforma de 1957, dentro del Art. 14 Bis. La nueva constitución agrega una serie de derechos especiales, el “derecho al bienestar” de los trabajadores, para que puedan “trabajar con satisfacción”, “descansar libres de preocupaciones” y gozar de “expansiones materiales y espirituales” y el “derecho al esparcimiento” de la ancianidad, tendiente a garantizar una serie de entretenimientos que les permita “sobrellevar con satisfacción sus horas de espera”.

A este conjunto de acciones, se añadieron otras destacadas en materia turística, como la ampliación de la infraestructura de comunicaciones entre las principales ciudades y destinos turísticos nacionales, el aumento del rango de la Administración Nacional de Turismo, los descuentos en las tarifas de transportes, el control estatal de precios en hoteles, pensiones, restaurantes y cines, la organización de programas de turismo gratuitos o a bajo precio, la creación de colonias vacacionales y centros recreacionales, la asignación de recursos económicos específicos para programas de turismo social y la compra, construcción y alquiler de hoteles para dar albergue.

En cuanto a este último punto, el Estado Nacional pasa a administrar una importante oferta hotelera, que incluía los alojamientos propiedad de las empresas británicas, a partir de la nacionalización de los ferrocarriles, el traspaso de aquellos hoteles que antiguamente administraba la repartición de Parques Nacionales y otros transferidos por las provincias. Estas acciones fueron acompañadas de expropiaciones a particulares, hoteles, tierras, estancias y chalets en áreas de atractivo turístico, fueron puestos a disposición del Estado Nacional para la promoción del turismo obrero.

A partir de estos alojamientos pre-existentes y de nuevos edificios, que construye el Ministerio de Obras Públicas, se pone en marcha un sistema de colonias de vacaciones en los principales centros turísticos del país, entre las cuales se destacan las unidades turísticas de Ezeiza (Buenos Aires), Puente del Inca (Mendoza), Embalse (Córdoba) y Chapadmalal (Mar del Plata), que alcanza una magnitud no repetida en el marco nacional y regional. Como todas las obras de la Fundación, las colonias ostentan un estilo burgués, que imita los clásicos espacios aristocráticos: disponen de todos los servicios necesarios, salas de cine, teatro, *bowling*, polideportivos, capillas, atención médica y farmacias. En

este sentido, Eva Perón (1949:212) explica: “yo deseo que se acostumbren a vivir como ricos (...) que se sientan dignos de vivir en la mayor riqueza...”. Las colonias de Embalse y Chapadmalal contaban con la mayor cantidad de arribos (Figura 5).

Figura 5. Colonias de vacaciones de Chapadmalal (1) y Embalse (2)



Fuente: Instituto Nacional Juan Domingo Perón

Además el gobierno promovió el desarrollo de alojamientos privados para uso turístico. El impulso del Préstamo Nacional Hotelero permitió que particulares y asociaciones sindicales accedan a préstamos hipotecarios a tasas bajas, para financiar la construcción de hoteles e instalaciones turísticas. Otra de las medidas gubernamentales fue la Ley de Propiedad Horizontal (1948), que sumada al congelamiento de precios de los alquileres, posibilitó que los sectores medios puedan alquilar o adquirir sus propios departamentos en los principales destinos turísticos del país, destinando sus ahorros al mercado inmobiliario.

A partir de esta estructura de alojamientos, el peronismo intervino en el mercado turístico con una oferta alternativa a la comercial, en forma de paquetes turísticos, excursiones y actividades de esparcimiento a precios bajos, dirigida tanto a áreas marginadas, en base a la estructura de Parques Nacionales, como hacía centros turísticos consolidados, como Mar del Plata y Córdoba, que seguían siendo los principales focos de atracción. Sacarzanella (1998) describe esta primacía según la cantidad de arribos, el Parque Nacional Nahuel Huapi recibe 17.000 turistas en 1946 y 32.391 en 1947, Iguazú 18.000 y 32.391, respectivamente, contra los 600.000 que llegan a Mar del Plata en 1947.

Además de las vacaciones, se promueve el turismo de fin de semana y feriados y giras económicas diarias, como las visitas a la Basílica de Lujan, las navegaciones por el tigre y el río Paraná, los recorridos por la ciudad de Buenos Aires, las visitas a las construcciones peronistas, entre las cuales se destacan la Ciudad de los Niños, Ezeiza y la Ciudad

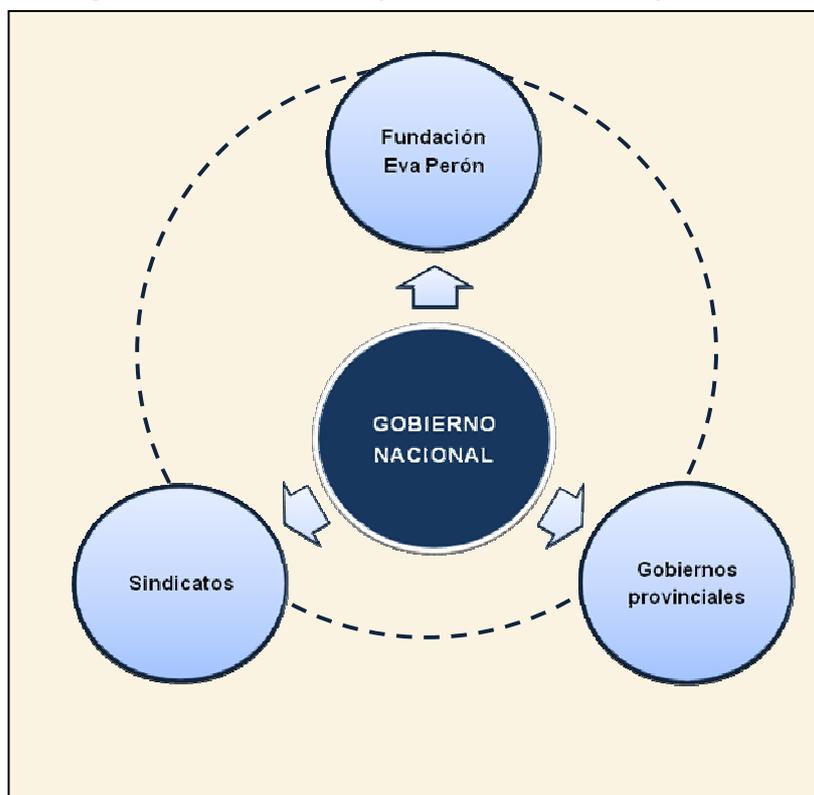
Estudiantil, y los campamentos en los centros del Consejo Nacional de Educación y de la Fundación Eva Perón (Pastoriza, 2011; Troncoso y Lois, 2004).

El gobierno ofrecía planes turísticos gratuitos o a precios bajos, para grupos numerosos, que incluían el alojamiento con pensión completa y excursiones preestablecidas, con diversas variantes, en cuanto a destinos, duración y servicios, los beneficiarios elegían según sus preferencias. Los interesados debían enviar la solicitud de alojamiento al menos con 40 días de anticipación, debiendo aguardar su aceptación o rechazo vía correo postal. Aquellos en situación de casados podían viajar con sus conyugues, hijos y padres; los solteros, con sus padres y hermanas solteras hasta los 18 años. Se priorizan matrimonios y padres solos con mayor cantidad de hijos, luego empleados con sus padres y hermanas y, por último, personas solas (López, 2010).

La política de turismo social era centralizada por el Estado Nacional, que diseña, implementa y controla la iniciativa a partir de diferentes órganos ejecutores (Figura 2). Ciertos aspectos vinculados a la organización y, especialmente, la prestación de los servicios, se canalizan a través de los Ministerios Nacionales, como Educación y Administración General de Parques; asociaciones sindicales, que reciben subvenciones públicas destinadas a la compra y construcción de hoteles para sus afiliados; la Fundación Eva Perón, una entidad vinculada al Gobierno Nacional, que busca incluir en las prácticas turísticas principalmente a aquellos colectivos que permanecían excluidos de la estructura gremial; y las provincias, que en muchos casos desarrollan sus propios planes de turismo social.

La provincia de Buenos Aires, gobernada por Domingo Mercante, ocupa un lugar destacado, al reproducir diferentes iniciativas implementadas por la Nación, como la expropiación de tierras, hoteles y estancias para fines turísticos, la implementación de colonias de vacaciones, la asignación de recursos específicos, la promulgación de normativa, la fijación de precios máximos a la industria hotelera y la implementación de programas de turismo social. Estos programas incluían la firma de acuerdos interprovinciales, para el intercambio de trabajadores con otras provincias. La histórica *Guía Peuser de Turismo* (1954), refleja la importancia que el gobernador le otorga a la actividad. En esta publicación periódica, la *Dirección Provincial de Turismo* publicita los planes de turismo social que ofrece la provincia, detallando destinos, costos, días de viaje y servicios incluidos. La identificación de estos programas con el partido peronista, queda de manifiesto en la denominación que adquieren los planes básicos que arriban a las sierras: “PLAN EVITA”, “PLAN PERÓN”, “PLAN 17 DE OCTUBRE”.

Figura 2. Actores clave de la política de turismo social peronista



Fuente: Elaboración propia

Entre los primeros contingentes beneficiarios de estos programas, se encuentra un grupo de empleados de comercio de la ciudad de Bahía Blanca, que viaja a Necochea en el verano de 1949. Un diario bahiense reseña detalladamente el arribo de estos primeros viajeros, señalando el destacado valor simbólico que tiene la experiencia para estas personas, que en su inmensa mayoría conoce el mar por primera vez: “la estadía se transformó en un magnífico período de esparcimiento y descanso que, unido a las reminiscencias de los momentos pasados [...] ha de perdurar por largo tiempo en su recuerdo” (El Atlántico, 9 de febrero de 1949, p.3.). Los trabajadores expresan la gran satisfacción por el viaje realizado, sostiene sentirse “en la gloria”, para finalmente afirmar: “esto se lo debemos a Perón, Evita y Mercante”, dando cuenta de la identificación que tenían estos planes con el Gobierno Nacional. Otro testimonio opta por destacar lo novedoso de la experiencia: “hasta entonces, ¿Quién hacía turismo? Ni el 10% de la población, ni el 5”, reflejando un “antes” y un “después” de la llegada del peronismo al poder (UNS, Archivo de la memoria).

La publicidad oficial, ‘Usted se paga el viaje, la provincia el hospedaje’, constituía una de las principales insignias que identificaban a Mercante con los trabajadores, como un emblema de la democratización del ocio que encauzaba el peronismo. Diversas banderas

asociadas a este programa, como “TURISMO SOCIAL. SUS BENEFICIARIOS. PRESENTE!!”, pasan a ocupar un lugar privilegiado en los actos partidarios (Figura 3).

Figura 3. Turismo social entre las banderas peronistas



Fuente: Archivo General de la Nación (Nuestro Siglo, 1985)

Otro de los actores clave de esta política peronista, son las asociaciones sindicales nucleadas en la *Confederación Federal del Trabajo* (CGT). El fortalecimiento de su capacidad económica y política, permite ampliar las primeras iniciativas en el área, alcanzando nuevas organizaciones de trabajadores y consolidando las existentes³. El Decreto de Personería Gremial (23.852/45) posibilita a estas instituciones establecer colonias de vacaciones y todo servicio social que mejore el bienestar de los trabajadores. A partir de la compra o contratación de establecimientos, constituyen una oferta hotelera propia en diferentes puntos del país, participando directamente en la organización y prestación de los programas turísticos oficiales, con descuentos para sus afiliados de entre el 30% y 50%. Este destacado accionar de los sindicatos, que identifica el caso argentino en el mundo, perdura incluso luego del golpe de Estado de 1955.

Finalmente, en el año 1948 se crea la *Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón* (Decreto n° 20.564), dos años después *Fundación Eva Perón* (Decreto N° 20.258/50), una institución de ayuda social con financiación estatal y aportes de privados, que dirige la Sra. Eva Duarte de Perón. A pesar de ser constituida como una institución privada,

³ Entre 1946 y 1951 la cantidad de los afiliados pasa de 520.000 a 2.334.000, para 1954 alcanzar una tasa de sindicalización cercana al 43% (James, 2010).

funciona como una entidad pública, integrada al aparato gubernamental de modo informal (Navarro, 2007). Félix Luna (1984) la define críticamente como el “Ministerio de Bienestar Social Paraestatal” que sustenta “la Argentina de la fiesta”. Además de la finalidad social, la Fundación cumplió una importante función política en la identificación de los sectores populares con el “Líder” y la adhesión de seguidores: “...atender todo esto –lo grande y lo pequeño- era necesario para que el pueblo no dejase de ver en Perón a su conductor” (Eva Perón, 1952:83).

Entre las donaciones que sustentan la institución, se destacan los aportes de los sindicatos y organismos estatales, parte del aumento de las convenciones colectivas, los impuestos recaudados por el Estado en concepto de carreras hípcas, casinos y Lotería Nacional, las multas a privados y los aportes de empresarios, que en muchos casos iban en contra de su voluntad. A partir del Decreto 33.302/45 el Estado establece un descuento obligatorio del 5% del aguinaldo, a depositar en el Instituto Nacional de Remuneraciones, un 2% del aporte obrero y 3% del patronal, con destino al turismo social y al desarrollo de colonias de vacaciones; con la Ley n° 13.992 (1950), estos fondos y las unidades turísticas estatales, pasan a ser administrados por la Fundación.

Las diversas acciones sociales que desarrolla, incluye programas de ocio, destinados a facilitar las prácticas recreativas y turísticas de los sectores populares, entre los cuales, los niños eran los principales privilegiados. La Fundación selecciona familias con hijos en edad escolar y alumnos de las provincias del interior, para que participen de viajes a la capital, las sierras o las playas atlánticas. Los menores, que en su inmensa mayoría conoce estos lugares por primera vez, viajan acompañados de maestras y enfermeras, que los vacunan, higienizan y visten con ropa de la Fundación (Figura 4).

El análisis da cuenta del lugar central que ocupa el turismo social en el gobierno peronista, que no se repite en ningún otro momento de la historia argentina. Los recursos económicos destinados, la normativa sancionada, la afectación de personal específico, el despliegue de infraestructura, la preponderancia otorgada en los medios de difusión pública y, especialmente, en los discursos presidenciales, así como la valoración social de una cuestión hasta entonces subalterna, reflejan la importancia que adquiere el turismo social en el ámbito público. La posibilidad de acceder a las prácticas turísticas escapa a la mera preocupación de privados y se convierte en una cuestión de interés gubernamental. Trasciende la perspectiva del mercado, restringida a la capacidad económica de las personas, y llega al ámbito de lo político, en el cual se disputan los escasos recursos gubernamentales.

Figura 4. Los niños, privilegiados de los programas de la Fundación



Fuente: Archivo General de la Nación (Nuestro Siglo, 1985)

En esta problematización que el peronismo hace del turismo social es clave la participación del movimiento obrero, pilar en la organización política del gobierno. El derecho a las vacaciones pagadas y la implementación de políticas de turismo social, se deben analizar en el marco de las conquistas laborales que forja el empoderado sector trabajador, visible en el espacio público recién desde los años '40. La proclamación oficial del turismo como derecho se enclava en los sectores trabajadores, asociada a las necesidades de jornadas laborales limitadas, vacaciones pagadas y mejoras salariales.

En aspectos materiales y simbólicos, las prácticas turísticas son parte de los anhelos que estos sectores reivindican como derechos legitimados con la llegada de Perón al poder. El relato de aquel obrero beneficiado por los programas, que destaca el carácter minoritario y selecto del turismo hasta la irrupción del peronismo, da cuenta de esa dicotomía temporal entre el pasado de privilegios y la etapa de justicia social peronista, que se mantiene enclavada en la memoria de los sectores trabajadores hasta nuestros días.

4. Reflexiones finales

La problematización del turismo social como asunto público en la Argentina, se origina con la llegada del peronismo al gobierno. Desde entonces este tipo de iniciativas se extienden al conjunto del territorio nacional, alcanzando a sectores sociales antes excluidos. La política estatal de turismo social adquiere una magnitud y visibilidad que no se repite en ningún otro periodo de la historia argentina. Del mismo modo que algunos gobiernos europeos, se reconoce en el tiempo libre y el ocio un área clave para la intervención estatal y el desarrollo de políticas públicas. El Estado se convierte en el principal promotor

y articulador de este tipo de iniciativas, destinando por primera vez financiación específica.

La ampliación social del ocio que consolida el peronismo, se origina a partir de la inclusión de los sectores populares a los planes turísticos estatales y al acceso mayoritario de las clases medias a la oferta turística comercial, que se inicia en los años '30, en el marco de un proceso social ascendente asociado a la industrialización. Si bien el peronismo promueve medidas que reafirman esta tendencia, que amplía el acceso al ocio de los sectores medios, lo destacado fue su política de turismo social, que permite que parte de los sectores populares, privados de estas prácticas por sus ingresos, accedan al turismo por primera vez.

La retórica peronista en la arena del ocio y el turismo, fue acompañada de concreciones sociales, que significaron la movilización de los trabajadores y conciencia de clase. Sin desconocer ciertos aspectos propagandísticos, que en muchos casos amplificaron el alcance cierto de los programas, la política de turismo social peronista constituye un momento paradigmático que no se puede subestimar. Las iniciativas gubernamentales lograron ampliar el acceso al turismo a sectores sociales históricamente privados de su disfrute.

A partir de una intervención concreta en el área, se proclama un derecho que hasta entonces era exclusivo de aquellos que podían pagar por él. Esta democratización del ocio genera, por un lado, la adhesión de los sectores obreros con el gobierno, asociada a sentimientos de orgullo, prestigio y dignidad, y al mismo tiempo, los más enfáticos rechazos en el arco anti-peronista, que lo considera un "elemento innecesario", un "falso problema" (Oszlak y O'Donnell, 1995), parafraseando a Félix Luna (1984), parte del derroche que permite la "fiesta" peronista a favor de los sectores obreros.

En este punto, se suele destacar la función política que supo cumplir el turismo social. Scarzanella (1998) argumenta que a partir de esta iniciativa el gobierno supo "montar" un "clima de fiesta", creando un vínculo de pertenencia al "régimen"; difundir un mensaje ideológico, por un canal innovador; organizar y controlar a las masas, en la esfera del espacio privado; y ampliar su consenso social. Sin embargo, se considera que la identificación de los trabajadores con el peronismo, no se puede reducir a un simple logro propagandístico, de cooptación social. Partiendo de la línea de argumentación de James (2010), la retórica peronista en muchos aspectos, como sucede en la arena del tiempo libre y el ocio, fue acompañada de concreciones sociales, que significaron la movilización de los trabajadores y conciencia de clase. No se considera a estos sectores como una "masa disponible" (Germani, 1962), pasiva para ser manipulada, sino un sector que, racional o emocionalmente, decide adherir a un gobierno a partir de las mejoras sociales conquistadas, entre las cuales, el acceso al ocio, ocupa un lugar destacado.

5. Referencias bibliográficas

Bureau International du Tourisme Social - BITS. (1972): *Carta de Viena*. Viena, Austria.

Capanegra, Alejandro. (2008): La policía turística en la Argentina en el siglo XX. *Aportes y Transferencias*. Universidad Nacional de Mar del Plata. 12 (2), 46-63.

Capanegra, César. (2011): La construcción social del turismo como factor de desarrollo, Argentina 1958-2005. *CONDET*, XI Jornadas Internacionales y V Simposio Internacional de Investigación-Acción en Turismo, Argentina.

De la Torre, Óscar. (1992): *El turismo. Fenómeno Social*. México: Fondo de Cultura Económica

El Atlántico. (1949): "Regresó el Primer Contingente del Plan Turismo Social". Publicado 9 de febrero de 1949. pp. 3

Escorihuela Mezquita, Evaristo: (1971). Expansión del turismo social. *Estudios Turísticos*, n°30, 185-206

Falero, Alfredo. (2007): El turismo como derecho social en el Uruguay: historia y desafíos de una construcción social. Ponencia presentada en "*I Congreso Latinoamericano de Historia Económica y IV Jornadas Uruguayas de Historia Económica*", Montevideo, 5 al 7 de diciembre de 2007

Fernández Fúster, Luis. (1985): *Introducción a la teoría y técnica del turismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Germani, Gino. (1962): *Política y Sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós, Cap 9.

Getino, Octavio. (2003): Turismo. *Entre el ocio y el neg-ocio. Identidad cultural y desarrollo económico para América Latina y el Mercosur*. Buenos Aires: Ciccus.

Guía peuser. (1954): Dirección de Turismo y Parques de la Provincia de Buenos Aires.

Haulot, Arthur. (1983): International Bureau of Social Tourism. *Annals of tourism research*, 10 (4), 558-560

Higgins-Desbiolles, F. (2006): More than an "industry": The forgotten power of tourism as a social force. *Tourism Management*, 27, 1192-1208.

Hugh, Howard. (1991): Holidays and the economically disadvantaged. *Tourism management*, 12(3) 193-196

Instituto Nacional Juan Domingo Perón. Obras de gobierno. Consultado el 15 de marzo de 2014.

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

Khatchikian, Miguel y Murray, María Cristina. (1999): Turismo social: el paraíso perdido. *Nexos*, Universidad Nacional de Mar del Plata. 11, 12-17.

Lanquar, Robert. (1984): El turismo social y su lógica como servicio de interés público. *Estudios Turísticos*. Madrid, Instituto Español de Turismo. (81): 21-28

Ley Nacional N°14.184. (1954): Segundo Plan Quinquenal. Argentina

Lindos, Milagros (2011): Propuesta para desarrollar un programa de turismo social sostenible en el campamento vacacional Hato Chiguire, ubicado en el Manteco, Estado de Bolívar. Tesis de grado. Universidad Nueva Esparta, Facultad de Ciencias Administrativas, Escuela de Administración de Empresas Turísticas, Caracas.

López, Claudia. (2010): *Síntesis histórica del proyecto de turismo social de 1943-1955 y diagnóstico de las características de los complejos hoteleros de Chapadmalal y Embalse, creados en el marco de este proyecto*. Tesis Licenciatura en Hotelería. Universidad Abierta Interamericana, Facultad de Turismo y Hospitalidad.

Luna, Félix. (1984): *Perón y su tiempo. La Argentina era una Fiesta 1946-1949*. Buenos Aires: Sudamericana.

Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. (1954): *2° Plan Quinquenal. Manual Doctrinario y Práctico*. Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, Buenos Aires.

Minnaert, L. (2007): Social Tourism: a potential policy to reduce social exclusion? The effects of visitor-related social tourism for low-income groups on personal and family development. PhD thesis. University of Westminster: Westminster Research.

Muníz Aguilar, Daniel. (2001): *La política de turismo social*. Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte, Dirección General de Planificación Turística.

Muñiz Aguilar. (2001): El turismo social como tipología turística desestacionalizadora de la empresa hotelera. *Cuadernos de Turismo*, n°41, 93-109

Navarro, Marysa. (2007): *Evita*. Buenos Aires: Edhasa

Nuestro Siglo. (1985): Historia Gráfica de la Argentina Contemporánea. Tomo VII. Luna Félix (Director General) Madrid: Hyspamérica Ediciones.

Nueva Constitución de la República Argentina de 1949. Buenos Aires, Argentina

Olea Jorquera, Marcela. (2013): La función social del turismo: el itinerario nacional de un derecho. Ponencia en 5° Congreso Latino-americano de Investigación Turística. San Pablo

Organización Internacional de Turismo Social – OITS . (2011): *Social Tourism Inquiry. The social and economic benefits of social tourism*. Bruselas.

Organización Internacional del Trabajo – OIT. (1936): *Convenio 52*. Ginebra: ILOLEX.

Organización Internacional del Trabajo – OIT. [En línea]. Ratificaciones Convenio 52. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm> [3 de febrero de 2012]

Organización Mundial del Turismo – OMT. (1999): *Código Ético Mundial para el Turismo*

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995): Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, Universidad Nacional de Quilmes, 4 (2), 99-128

Pastoriza, Elisa y Torre, Juan Carlos. (1999): "Mar del Plata, un sueño de los argentinos". En: Devoto, Fernando y Madero, Marta (Dir.). *Historia de la vida privada en la Argentina. T 3. La Argentina entre multitudes y soledades. De los años treinta a la actualidad*, Buenos Aires: Taurus. 48-77.

Pastoriza, Elisa. (2002): "Turismo social y acceso al ocio: el arribo a la ciudad balnearia durante las décadas peronistas (Mar del Plata, 1943-1955)". En: Pastoriza Elisa (Ed.). *Las puertas del mar. Consumo, ocio y política en Mar del Plata, Montevideo y Viña del Mar*, 89-113

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

Perón, Eva. (1952): *La razón de mi vida*. Buenos Aires: Ediciones Peuser.

Perón, Juan Domingo. (1945): Discurso en una reunión de dirigentes gremiales, sobre la política social del gobierno. 9 de Abril de 1945.

Real Dato, José. (2006): Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas. En: Pérez Sánchez, Margarita (ed.). (2006). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Universidad de Granada, pp. 77-107

Scarzanella, Eugenia. (1998): El ocio peronista: vacaciones y 'turismo popular' en Argentina (1943-1955). *Entrepasados. Revista de Historia*. Buenos Aires. 7 (14), 65-84.

Schenkel, Erica. (2013): El turismo social como política de Estado en Sudamérica. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. Universidad de La Laguna, Tenerife (España)

Secretaría de Turismo de México – Dirección de Desarrollo de Turismo Social. (2003): *Manual de Un Turismo para Todos*. Sectur.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008): *Análisis de políticas públicas y gestión pública*. Barcelona: Ariel

Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa. (2002): “La democratización del bienestar”. En: Torre, Juan Carlos (Dir.). *Nueva Historia Argentina. Tomo 8. Los años peronistas. (1943-1955)*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, Cap. V, 257-312.

Troncoso, Claudia y Lois, Carla. (2004): Políticas Turísticas y peronismo. Los atractivos turísticos promocionados en Visión de Argentina (1950). *Pasos*, 2 (2), 281-294.

UNS. (2011): Entrevista a Hugo Berger. En: *Archivo de la memoria*. Consultado el 20 de agosto de 2011

Velasco González, María. (2004): *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Vilela de Almeida, Marcelo. (2011): The development of social tourism in Brazil. *Current Issues in Tourism*, 14 (5), 483–489. Routledge, Taylor & Francis.