



## TURISMO SOCIAL: el paraíso perdido

*Miguel Khatchikian – Maria Cristina Murray*

La costumbre de acordar vacaciones pagas a algunos funcionarios y empleados del sector público se remonta a finales del siglo pasado; en Alemania un decreto imperial de 1873 acordó ese derecho a todos los funcionarios cualquiera fuera su rango. A principios del siglo XX, algunos empleadores privados, cristianos, progresistas o paternalistas, adoptaron también esa costumbre en los países más desarrollados. La concesión de



las vacaciones pagas, cuyo derecho se instituyó en Europa a partir de la década de 1930, no hizo más que sancionar una práctica que en la realidad ya existía.

En la década de 1920, el Bureau International du Travail organizó un primer congreso internacional sobre el tiempo libre de los trabajadores donde se señaló la necesidad de organizar el ocio como consecuencia de la disminución del tiempo de trabajo. De acuerdo con este principio, en 1930 se organizó en Francia el Conseil Supérieur de l'Education Nationale en vue de l'utilisation des loisirs populaires, cuyos estudios serían utilizados después de 1936 por el gobierno del Frente Popular.

Paradójicamente, la propuesta de organización del ocio popular logró su mayor respuesta en los gobiernos totalitarios que se establecieron en Europa en las décadas de 1920 y 1930. Éstos montaron complejas organizaciones destinadas a operar sobre el tiempo libre de los trabajadores. Fue en el período entre ambas guerras cuando surgieron en Europa las grandes dictaduras. En 1933, el partido nazi capturó el poder en Alemania y una de sus primeras decisiones fue la creación de la Kraft durch Freude (KdF - Fuerza de la Alegría). Esta organización concretó con aportes del Frente Alemán del Trabajo y en apenas tres años 384 viajes marítimos para 490.000 usuarios, 60.000 viajes terrestres para 19 millones y 133.000 excursiones para unos tres millones. Era una reproducción perfeccionada por la tradicional eficiencia alemana de su similar fascista Opera Nazionale Dopolavoro (OND), que funcionaba en Italia desde la década anterior con objetivos también similares.

La OND se fundó en 1925 inserta en las estrategias que elaboró el gobierno fascista para mejorar la calidad de vida del pueblo italiano. Dependía del Ministerio de Corporaciones y para su funcionamiento dividió a Italia en 21.000 Dopolavori territoriales donde se planificaban actividades para el tiempo libre de la población. Promovía especialmente el excursionismo en asociación con la Federación Italiana Excursionista y organizaba salidas a pie o en bicicleta movilizando millones de personas hacia las playas, campamentos de verano,

# NEXOS

fábricas y zonas históricas.

Nuestro país no permaneció al margen de los cambios que se producían en las políticas sociales. El golpe militar del 4 de junio de 1943 y la posterior elección de Juan D. Perón como Presidente de la Nación inició un proceso de transformación profunda de la realidad nacional. Su ascenso a la primera magistratura fue facilitada por una novedosa alianza de la clase obrera y los nuevos empresarios industriales. Por ello, su política se orientó a la reasignación de recursos para la producción y al desarrollo de una estrategia de distribución del ingreso.



Como consecuencia de los múltiples programas que se pusieron en marcha con ese objetivo, la economía nacional experimentó una fuerte aceleración que amplió la demanda de mano de obra, incrementó el salario real y permitió que la clase media asalariada tuviera una expansión notable.

Estas variables contribuyeron a elevar la calidad de vida de los trabajadores y a fortalecer las asociaciones sindicales que, gracias a su elevado número de afiliados y a buenos salarios, gozaron de una situación económica próspera. El Estado nacional también intervino en el turismo social sobre el cual, ya en 1945, el entonces coronel Perón tenía una idea definida: "Pensamos estructurar el turismo social en forma que no sea un privilegio de los pudientes oxigenar o yodificar su cuerpo después de un 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 pasar 15 ó 20 días anuales en las playas o en las sierras." (1).

La primera norma jurídica que puso en marcha los programas de turismo social fue el Decreto 33.302 de 1945 que creó el Instituto Nacional de las Remuneraciones, implantó el "salario vital mínimo" y el "salario básico", y dispuso la obligatoriedad del pago del sueldo anual complementario del que recaudaba el 3% con destino al financiamiento de planes de turismo social.

Paralelamente, el Decreto 9504/45 otorgó una mayor jerarquía a la sección turismo, que ya funcionaba en la Dirección de Parques Nacionales. En el decreto 12.054 de 1946, la Dirección pasó a llamarse Administración General de Parques Nacionales y Turismo y fue incluida en la órbita del Ministerio de Obras Públicas. Esta comunión continuaría hasta agosto de 1951 cuando la sanción de la ley 15.780 transfirió nuevamente Parques Nacionales al Ministerio de Agricultura y Ganadería "con excepción de las funciones inherentes al fomento y organización del turismo, las que estarán en lo sucesivo a cargo del Ministerio de Transportes".

**Qué se entiende por Turismo Social** En este sentido, se lo considera como el resultado de planes y acciones llevadas a cabo por

Entre las diferentes definiciones de



# NEXOS

Por estas razones, los sindicatos otorgaron trascendencia a la práctica del turismo e implementaron desde fecha temprana planes de turismo social de amplia difusión. Construyeron o compraron hoteles para el alojamiento de sus beneficiarios en la mayoría de los centros turísticos del país, aunque el destino preferido para las primeras experiencias fue Mar del Plata, donde ya existía una

amplia disponibilidad de equipamiento que podía ser utilizado en forma casi inmediata, a medida que se alquilaban o compraban hoteles adecuados. El diario



Clarín informaba estas novedades bajo el encabezamiento “Lujosos hoteles marplatenses para todos los trabajadores”: “Mar del Plata, considerada tradicionalmente una ciudad de millonarios, es hoy una ciudad para millones: tres de sus mejores hoteles han sido destinados al alojamiento y descanso de los trabajadores. El Hurlingham y el Riviera pertenecen a la Confederación de Empleados de Comercio, entidad sindical de indiscutible arraigo y prestigio que cuenta con filiales en todo el país. El Savoy corresponde al Instituto Municipal de Previsión Social. Quien recorra las instalaciones de los tres hoteles comprobará que cuentan con los elementos más modernos de confort y ofrecen las máximas comodidades que pueden ser proporcionadas al turismo. Pero no obstante el alto confort y el verdadero lujo, sus ocupantes no son potentados ni mucho menos. Son simples trabajadores que en otra época no hubieran podido soñar, siquiera, con la posibilidad de unas vacaciones semejantes en un hotel de tercera o cuarta categoría” (2).

En forma complementaria, a partir de la sanción de la ley 13.992 de 1950, los fondos recaudados para el turismo social pasaron a ser administrados por la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón, la que también tomó a su cargo la administración de las Colonias de Vacaciones. La ley mencionada encomendaba a la Fundación la atención de los fines del artículo 49 del decreto 33.302, para lo cual se le transfirieron todos los fondos disponibles provenientes de la aplicación de lo dispuesto por ese artículo, estipulando que esas sumas pasarían a formar parte del patrimonio de la Fundación.

El funcionamiento pleno de las colonias de vacaciones era una aspiración del gobierno nacional como una de las formas de poner el turismo al alcance de las clases menos favorecidas, de acuerdo con lo que proponía el Segundo Plan Quinquenal al propiciar medidas tendientes a “facilitar a la clase trabajadora un rápido y cómodo acceso a los lugares de turismo”.

Las unidades turísticas de mayor trascendencia fueron la de Chapadmalal, ubicada sobre el litoral atlántico a unos 30 kilómetros al sur de Mar del Plata, y la de Embalse Río Tercero, en un pintoresco paisaje del valle de Calamuchita próximo a la ciudad de Río Tercero. La construcción de los nueve hoteles de Chapadmalal fue concluida en 1952 mientras que las obras menores como la guardia médica, la administración y bungalows se terminaron en 1954. La Unidad Turística Embalse también fue inaugurada en 1952, durante la segunda presidencia de Juan D. Perón.

La carencia de recursos en un primer momento y la falta de experiencia en el



# NEXOS

turismo luego, impulsaba a muchos trabajadores a permanecer en sus hogares durante las recién obtenidas vacaciones pagas. Por esta razón la implementación de los programas de turismo social no resultó fácil. La propuesta tuvo que ser apuntalada con una fuerte publicidad pues los trabajadores, en general, contemplaban los viajes de vacaciones como una cosa lejana, irreal, propia de gente adinerada con las que ellos nunca habían tenido contacto es decir, característica de una clase a la que ellos no pertenecían. En un primer momento prefirieron abstenerse de realizar actividades que no conocían. La imaginaban compleja y elaborada y sentían temor de no poder desenvolverse en ese medio extraño. Como consecuencia, las actividades planificadas para la temporada 1948/49 no tuvieron el éxito esperado, razón por la cual el gobierno (particularmente el provincial) se vio obligado a promocionar intensamente los programas, con especial énfasis en la desmitificación de la vida en los hoteles y en la playa.

“Usted se paga el pasaje, y el gobierno el hospedaje” era la consigna central de la publicidad oficial y un verdadero aluvión respondió a la invitación en la temporada de 1949/50. En la provincia de Buenos Aires, a partir de la sanción de la Ley de Turismo de 1948 se eligieron las ciudades de Mar del Plata, Necochea, Tandil y Carhué como los sitios más destacados del territorio provincial para centros de vacaciones y en ellos se contrataron cincuenta hoteles. De esta manera, en los comedores suntuosos y las playas de élite de Mar del Plata comenzaron a verse hombres, mujeres y niños de “rasgos provincianos” que llegaban a gozar de la playa y del mar, que en muchos casos nunca antes habían visto.

Además en Mar del Plata se dispuso la caducidad de las concesiones precarias otorgadas a particulares sobre la Playa de los Ingleses (ahora Paseo Jesús de Galíndez y con la edificación eliminada), formando con los espaciosos chalets allí edificados el Barrio de turismo social. Dichas viviendas fueron entregadas para usufructo de sus afiliados a diversos sindicatos e instituciones de la Provincia, encomendándoseles su administración. Como si fuera una revancha largamente esperada, las familias más pobres concurrían a una de las playas más selectas e infranqueables para los habitantes de Mar del Plata.

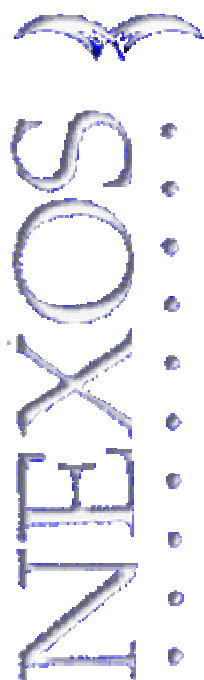
El golpe de estado de septiembre de 1955 puso fin a esta experiencia que resultó, sin duda alguna, la política turística más inteligente y coherente de Argentina. En los primeros tiempos de este gobierno militar las autoridades procuraron hacer desaparecer toda huella del gobierno constitucional anterior: “Se quemaron sábanas, frazadas, alfombras, cortinas ... por el solo hecho de llevar el sello “Fundación Eva Perón”.



La depredación llegó incluso a las unidades de alta montaña: Puente del Inca y Las Cuevas, donde se llegó a tirar al río Mendoza (sic) vajilla y cristalería importada de Finlandia y Checoslovaquia.” (Fernández Balzano, 1973)

En cuanto a las colonias de vacaciones en 1956 se sancionó el decreto 17.800 por el que “se transfiere a la Dirección General Inmobiliaria las Unidades Turísticas Chapadmalal, Embalse Río Tercero y de Alta Montaña”.

# NEXOS



En el caso de Mar del Plata a partir de 1955 se desactivaron los programas oficiales de turismo social que se limitaron a la utilización de la Unidad Turística Chapadmalal, aunque las obras sociales de muchos sindicatos continuaron promoviendo el turismo hacia esta ciudad con altibajos derivados de su relación con los gobiernos nacionales, enfrentando diversas dificultades durante las dictaduras militares y momentos de bonanza en los interregnos democráticos de 1958-1962, 1963-1966 y 1973-1976.

Finalizado el paréntesis impuesto por el gobierno de facto de 1955 a 1958, el nuevo gobierno en forma acorde con el modelo desarrollista que impulsaba se ocupó del turismo en forma integral sancionando la ley 14.574, llamada por muchos Ley Nacional de Turismo por ser la primera que lo consideró en forma global. Dentro de sus preceptos generales establecía que la Dirección Nacional de Turismo sería un ente autárquico con capacidad para realizar sus fines, tanto por gestión directa como por delegación en otras reparticiones.

El turismo social mereció una atención especial de los legisladores creando en el seno de la DNT la Sección Turismo Social. Determinaron que sus beneficiarios serían los docentes, empleados, jubilados, pensionados, obreros, estudiantes y trabajadores independientes, estableciendo la promoción del ahorro turístico, la reducción tarifaria de los servicios de transporte y hotelería y la vinculación con organismos gremiales para lograr un mejor desarrollo del turismo social.

Durante el gobierno de facto que se extendió entre 1966 y 1973 se produjo, por primera vez, la ruptura de la unidad en la gestión del turismo. A causa de la creación del Ministerio de Bienestar Social se dictó el Decreto 6959 que transfirió el área de turismo social a este organismo, incluyéndola en el Servicio Nacional de Deportes, Recreación y Turismo Social. Este hecho, aunque pareciera auspicioso por la posible coordinación entre esas tres actividades estrechamente relacionadas, resultaría negativo al separar distintas modalidades de turismo con los previsibles efectos sobre la planificación integral de la actividad.

Una novedad que incorporó la nueva ley fue la creación de una Comisión Nacional Asesora de Turismo Social en la sección Turismo Social, mientras que se reforzó el papel "ejecutor" de la Sección en lo referente a la organización de excursiones, la administración de las Colonias de Vacaciones y la fiscalización de los Hoteles Nacionales de Turismo.

Ese mismo gobierno intentó más tarde desarticular definitivamente la posibilidad de repetir las experiencias de turismo social organizadas por el Estado Nacional, mediante el desmantelamiento del equipamiento que disponía. El Decreto-ley 18.169 de 1969 autorizó al Poder Ejecutivo para transferir sin cargo a las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, La Rioja y San Luis, los Hoteles Nacionales de Turismo Corrientes, Paso de los Libres, San Luis, La Rioja, Catamarca, y Hosterías Nacionales de Turismo Andalgalá, Ancasti y Villa de Soto.

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

con su criterio de ejecución centralizada” (3).

El gobierno constitucional que accedió al poder en 1973 intentó jerarquizar la actividad creando una Secretaría de Estado de Deportes y Turismo con tres subsecretarías: Deportes, Turismo y Turismo Social en el seno del Ministerio de Bienestar Social. La inclusión de una Subsecretaría encargada de todas las acciones de turismo social resulta un indicador válido del interés que despertaba la actividad en el gobierno, de lo que también dan cuenta los planes de turismo juvenil donde se balanceaban las actividades culturales con las deportivas y recreativas.

En 1976 se quebró una vez más la continuidad jurídica del país y el régimen dictatorial minimizó la actividad en forma coherente con la filosofía política y económica del *laissez-faire*. Además, la mayor trascendencia asignada al deporte, tanto por la simpatía que desde siempre le manifestaran los tiranos como por la importancia que se asignó al Campeonato Mundial de Fútbol de 1978, condujo a su disminución jerárquica y la inclusión de la Dirección General de Turismo Social en la Subsecretaría de Deportes del Ministerio de Bienestar Social.

En el año 1983 floreció nuevamente en el país la democracia, pero las dificultades económicas que padecía la Nación inhibieron las posibilidades de asignar recursos para el bienestar social, hecho que se vio agravado por la crisis mundial del modelo del Estado del Bienestar y su reemplazo por el modelo neocapitalista, donde el mercado es asignador de valores y las políticas sociales tienen un rol subalterno, por cuyo motivo el turismo social perdió trascendencia.

## Notas

- (1) “Perón expone su doctrina”. Buenos Aires, Ediciones Nueva Argentina, 1947. Páginas 198/199. Declaración del 9 de abril de 1945.
- (2) Diario Clarín, 19 de mayo de 1949.
- (3) Fernández Balzano, Oscar A. El turismo en la República Argentina. Desde la fundación Eva Perón hasta la creación de una Secretaría específica. Buenos Aires, Estudio Argentino de Relaciones Públicas, 1973, pág. 17

## Bibliografía

- Boissonnat, Jean. La Révolution Industrielle: bloc-notes. En “Deux siècles de Révolution Industrielle”, París, Hachette-Pluriel, 1983.
- Boyer, Marc. Le tourisme. París, Editions du Seuil, 1982.
- Dumazedier, Joffre. Vers une civilisation du loisir. París, Editions du Seuil, 1962.

## HOTELES DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACION GENERAL DE PARQUES NACIONALES Y TURISMO

HOTEL	HAB.	PLAZAS	CAP.COM.
Gran Hotel Llao Llao	173	350	500
Ruca Malen	37	74	150
Hosteria Isla Victoria	7	14	100
Refugio Cerro Catedral	4	50	50
Catedral Ski Hotel	75	150	250
Puerto Brest	12	24	100
Lago Frías	20	50	100
Confluencia (Neuquén)	78	150	200
Nonthue (PN Lanín)	11	22	100
Puente del Inca	79	150	200
Corrientes	72	150	300
Paso de los Libres	40	80	200
Cataratas	25	60	200
San Luis	41	80	200
El Molino (Villa de Soto)	17	34	50
Catamarca	40	80	300
Andalgalá	14	28	100
Hosteria Ancasti	8	16	80
La Rioja	25	50	200
Chilecito	15	28	100

Esteve Secall, Rafael. Turismo & iquest; Democratización o Imperialismo? Málaga, Universidad de Málaga, 1983.

Fernández Fuster, Luis. Historia General del Turismo de Masas. Madrid, Alianza Editorial SA, 1991.

Knebel, Hans-Joachim. Sociología del Turismo. Barcelona, Editorial Hispano-Europea, 1974. "Perón expone su doctrina" Buenos Aires, Ediciones Nueva Argentina, 1947.

Declaración del 9 de abril de 1945.

Fernández Balzano, Oscar A. El turismo en la República Argentina. Desde la fundación Eva Perón hasta la creación de una Secretaría específica. Buenos Aires, Estudio Argentino de Relaciones Públicas, 1973, pág. 17.

**Miguel Khatchikian** es lic. en turismo, profesor titular de las cátedras Teoría del Turismo y la Recreación y Turismo en la Argentina y profesor adjunto de la cátedra de Proyectos Turísticos de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Ha sido Director del Área de Turismo de la Facultad mencionada y se encuentra finalizando la Maestría en Ciencias Sociales orientación Sociología de la FLACSO.

**M. Cristina Murray** es lic. en turismo, profesor titular de la cátedra de Introducción al Turismo y adjunta a/c de la de Recursos Naturales. Está cursando la Maestría en Ciencias Sociales de la FLACSO y ha sido coordinadora de la revista de investigación FACES de la Facultad de Ciencias Económicas.





