



**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

**Licenciatura en Turismo**

**Orientación Planificación Turística**

Trabajo Final Integrador

**El turismo social en Argentina durante el periodo de 1945-1955.**

**Un análisis desde las políticas públicas.**

Autora

Zarate, Camila Belen.

[camibzarate@hotmail.com](mailto:camibzarate@hotmail.com)

Directora

Dalmazzo, Yanina Vanesa.

Rosario, Abril 2025.

Resumen.....	2
Introducción.....	3
Capítulo 1: marco teórico.....	7
1.1 Turismo y Turismo Social.....	7
1.2 Políticas públicas, políticas turísticas y Estado.....	10
Capítulo 2: El Gobierno Peronista y la historización de la cuestión.....	16
2.1 Bases ideológicas y programáticas del Estado Peronista durante el período 1945-1955.....	16
2.2 Puesta en acción: La planificación estratégica del turismo social durante el peronismo.....	18
2.3 Reconfiguración del tablero frente al turismo: los actores claves.....	23
Capítulo 3: políticas públicas que favorecieron al desarrollo del turismo social en Argentina en el período 1945-1955.....	27
3.1 Políticas Públicas de afectación indirecta del turismo social en la Argentina en el período 1945-1955.....	28
3.2 Políticas públicas turísticas para el desarrollo del turismo social en Argentina en el período 1945-1955.....	32
Reflexiones finales.....	38
Bibliografía.....	41

## **Resumen.**

El acceso al ocio, las prácticas recreativas y el turismo están contemplados como un derecho para todos los ciudadanos de la República Argentina. Tal como menciona el artículo 2 de la Ley nacional de Turismo “es un derecho social y económico de las personas dada su contribución al desarrollo integral en el aprovechamiento del tiempo libre y en la revalorización de la identidad cultural de las comunidades.” (Ley 25.997 art. 2). Sin embargo, no siempre fue de esta manera, puesto que por mucho tiempo el turismo fue una práctica realizada solo por un grupo reducido y exclusivo de la población que contaban con el tiempo libre y poder adquisitivo para llevar a cabo este tipo de actividad. Si bien las primeras iniciativas del turismo social en nuestro país se sitúan en la década de los ‘30, el acceso equitativo del mismo se atribuyó a mediados del siglo XX con el denominado *turismo social* como consecuencia de la “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002).

El presente trabajo abordará las políticas públicas aplicadas por el Estado argentino durante el período 1945-1955 puesto que durante el gobierno de Juan Domingo Perón se llevaron adelante un conjunto de medidas y acciones que promovieron directa e indirectamente el turismo en el país. Fue así, que se buscaba garantizar el acceso equitativo del turismo, enfocados fundamentalmente en el sector trabajador y sus familias.

Se analizarán las diferentes políticas públicas que contribuyeron a la consolidación del turismo social como un derecho destacando el rol activo del Estado dentro de todo este proceso.

## **Introducción.**

Como punto de partida, es necesario destacar que las prácticas recreativas y el turismo están contemplados como un derecho para todos los ciudadanos de la República Argentina<sup>1</sup>. Si bien el turismo social como práctica y fenómeno se ha ido modificando y mutando, siempre se ha referido a la importancia de beneficiar al visitante con bajos recursos garantizando el acceso al ocio y las prácticas recreativas como derecho.

En ese sentido, el análisis se centra en el desarrollo del turismo social en Argentina durante el período 1945-1955<sup>2</sup>, caracterizar e historizar el fenómeno, a sí mismo identificar las principales políticas públicas, tanto de afectación indirecta como también políticas específicamente turísticas que favorecieron al desarrollo del turismo social buscando aportar conocimiento para futuras investigaciones.

El turismo social como política pública constituyó la respuesta gubernamental a obstáculos particulares, que impedían el disfrute de las prácticas turísticas por el conjunto de la sociedad (Schenkel, 2016 como se citó en Schenkel, 2018, p. 98). La ampliación social del turismo fue producto de la transformación social que surgió a partir de la industrialización ya que los nuevos sectores proletarios, que hasta entonces habían estado sometidos a severos sistemas de explotación, comenzaron a forjar mejoras en sus condiciones laborales, es por eso que la modalidad turística que intentó dar respuesta a esta problemática fue este tipo de turismo. (Schenkel, 2013, p. 174).

Los comienzos del turismo social se remontan a los inicios del siglo XX en defensa de una mayor igualdad en el disfrute del tiempo libre, el turismo y la recreación (Schenkel, 2019, P.12) y fue con los gobiernos de Juan Domingo Perón cuando este fenómeno alcanzó su consolidación. Si bien las primeras iniciativas relacionadas al turismo, se dieron principalmente en la década de 1930 surgiendo a partir de iniciativas privadas, la República Argentina fue pionera en América Latina en materia de turismo social con la llegada del peronismo al poder.

---

<sup>1</sup> El artículo 2 de la Ley 25.997 plantea: “El turismo es un derecho social y económico de las personas dada su contribución al desarrollo integral en el aprovechamiento del tiempo libre y en la revalorización de la identidad cultural de las comunidades”.

<sup>2</sup> El periodo seleccionado responde al segundo mandato de Juan Domingo Peron y fue interrumpido por el golpe de Estado llamado “Revolución Libertadora”.

En este contexto el gobierno comenzó a reconocer al turismo como un área clave para el bienestar social y, desde ese momento en adelante, se implementaron las primeras políticas públicas específicas vinculadas al desarrollo del turismo social y el acceso a las vacaciones para los trabajadores y sus familias (Schenkel, 2018, p. 99). La política pública turística, en este sentido, era centralizada por el Estado Nacional que diseñaba, implementaba y controlaba la política de turismo social trabajando de forma articulada para su ejecución con diferentes órganos como la Fundación Eva Perón y el sector sindical, pretendiendo ampliar el acceso a las vacaciones para los trabajadores (Schenkel, 2014, p.10; Schenkel, 2012, p.537).

A través de estas políticas, se buscaba no solo el logro del descanso de la familia obrera, sino también promover el conocimiento de la geografía del país y de las realizaciones del pueblo argentino. Las formas de prestaciones de servicios implementadas fueron la construcción de complejos vacacionales, la adquisición de hoteles o el arrendamiento en temporada por los gremios (Capanegra, 2010, p.30).

Diferentes autores e investigadores han dado cuenta de este desarrollo del turismo en Argentina y el rol del peronismo en la consolidación de este fenómeno y destacando políticas implementadas en la época. Dentro de las autoras con mayor relevancia sobre el tema en Argentina y en la cual se basa gran parte de esta investigación, se destaca a Erica Schenkel que en sus artículos *“La inserción del turismo social a la agenda pública argentina”* (2014) y *“Turismo social en América Latina. Aprendizajes de las experiencias regionales”* (2019) analiza su origen como asunto público en Argentina sosteniendo que las primeras acciones estatales vinculadas al turismo social se impulsan en países de economías planificadas (2014, p.3). Plantea que el fenómeno sostiene que el disfrute del tiempo libre debe entenderse en el marco de las conquistas sociales de los sectores postergados – la población trabajadora y sus familias-, vinculadas a la necesidades de descanso (2019, p.11), fue en este contexto que el peronismo implementó una política de turismo social, inclinada a la ampliación del acceso al ocio a los sectores obreros que se encontraban excluidos de su disfrute, es este tipo de turismo que destaca dentro de las políticas sociales de la época, como un instrumento de equidad en forma de que no sea un privilegio (2014, p.6).

Por otro lado E. Pastoriza en su artículo *“Lo que el pueblo necesita”* (2009) realiza un recorrido y un análisis de las políticas públicas que fomentaban las prácticas turísticas en Argentina durante el periodo peronista de 1945-1955, en los impactos que generaba en el ideario social como así también los actores involucrados en llevar adelante esta práctica.

Por su parte, Capanegra en el artículo *“El desarrollo turístico como estrategia política del estado: de la política en turismo a la política turística. Argentina 1900-1975”* (2010), hace referencia a las diferentes orientaciones de desarrollo turístico como estrategia política del estado nacional. En el periodo pertinente para esta investigación, describe la importancia del gobierno peronista y en la importancia activa del Estado en políticas de fomento turístico y plantea que el peronismo legitimó al turismo como cuestión de agenda política del estado incluyéndolo en sus procesos de planificación pública.

En este marco, el interrogante general que este trabajo integrador final busca responder es: *¿Cómo se desarrolló el turismo social en Argentina durante el período 1945-1955?*; la misma se desagrega en dos preguntas específicas que la complementan: *¿Como era el contexto político ideológico en el que se consolida el turismo social en Argentina en el período 1945-1955?* y *¿Cuáles fueron las políticas públicas que favorecieron al desarrollo del turismo social en Argentina durante el período 1945-1955?*

En función a dichas preguntas, el objetivo general de la investigación es *observar el desarrollo del turismo social en Argentina durante el período 1945-1955*. Como objetivos específicos se buscará *explorar el contexto político ideológico en el que se consolida el turismo social en Argentina durante el período 1945-1955 e identificar las principales políticas públicas que favorecieron al desarrollo del turismo social en Argentina durante el período 1945-1955*.

En este sentido, la hipótesis plantea que el turismo social establecido en el período 1945-1955, se desplegó en un contexto político de ampliación de derechos sociales y movilidad social ascendente enmarcado bajo el paraguas ideológico propuesto por la doctrina justicialista de la época. Es a través del Estado- en conjunto con otros actores- que el peronismo impulsó la “cuestión turística” y la inscribe en la agenda estatal,

llevando adelante diferentes acciones y medidas para su abordaje junto a la consolidación del fenómeno. En su surgimiento y desarrollo se implican políticas específicas de turismo como políticas públicas de afectación indirecta del turismo que remiten a ampliación de derechos sociales y laborales a la clase obrera.

El tipo de investigación que se llevará adelante es de un alcance descriptivo del fenómeno del turismo social en Argentina durante el período 1945- 1955 buscando obtener una nueva perspectiva del mismo; mediante el cual se aborda la recopilación y análisis de datos basados principalmente en la observación e interés del investigador, se utilizarán diferentes metodologías de recolección de datos, se realizará una recopilación documental y bibliográfica afín al tema propuesto y elegido a partir de libros, artículos académicos y científicos, páginas institucionales y organismos públicos, como también documentación normativa gubernamental relevante.

En cuanto a la estructura del trabajo, el mismo se dividirá en tres capítulos. El primer capítulo consiste en un marco teórico, donde se conceptualizan los términos más importantes de la investigación, como el turismo, turismo social, democratización del bienestar, cuestión, políticas públicas, políticas públicas de afectación indirecta del turismo, políticas turísticas y Estado. El segundo capítulo, pretende realizar una historización del primer peronismo y de la cuestión del turismo, mencionando bases ideológicas, programáticas y los actores claves. En un tercer capítulo se identificarán, clasificarán y analizarán las principales políticas públicas de afectación indirecta del turismo y políticas públicas turísticas que favorecieron al desarrollo del turismo social en el periodo en el cual se sitúa la investigación. Para finalizar, se encuentran reflexiones finales sobre el proceso de investigación invitando a seguir discutiendo y repensando.

## **Capítulo 1: marco teórico.**

### **1.1 Turismo y Turismo Social.**

Definir y conceptualizar al turismo no es una tarea sencilla debido al carácter polisémico del mismo, según la ONU Turismo<sup>3</sup> organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible y accesible, este debe ser entendido como

“Un fenómeno social, cultural y económico que supone el desplazamiento de personas a países o lugares fuera de su entorno habitual por motivos personales, profesionales o de negocios. Esas personas se denominan viajeros (que pueden ser o bien turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo abarca sus actividades, algunas de las cuales suponen un gasto turístico” (ONU turismo, sf)

Ahora bien, dicha definición contempla al turista como el único actor relevante y no permite abordar la complejidad del fenómeno. Si bien no se niega que la perspectiva económica y los impactos económicos del turismo representan una gran importancia, no son bajo la única perspectiva que el mismo puede abordarse. En ese sentido, Bertonecello (2002) realiza una crítica mencionando que “La definición refiere al turismo como una práctica social protagonizada por determinados sujetos sociales: los turistas; en cambio, nada dice respecto a que también participan en ella otros sujetos, tales como agentes económicos, comunidad de origen y destino [...]” (p. 32).

En base a esto resulta pertinente mencionar que el autor Jafari en su artículo “el turismo como disciplina científica” (2005) señala que el turismo puede pensarse y definirse en base a la multiplicidad de disciplinas o perspectivas desde la cual puede abordarse. En tanto esta investigación se orienta a las políticas públicas, resulta pertinente seguir a Schenkel quien toma la conceptualización que realizan Goeldner y Ritchie sobre el turismo desde una perspectiva politológica entendiéndolo como

---

<sup>3</sup> Conocida anteriormente como Organización Mundial del Turismo (OMT).

“Los procesos, actividades y resultados que surgen de las relaciones y las interacciones entre los turistas, los proveedores de servicios turísticos, los gobiernos anfitriones, las comunidades de acogida y los ambientes circundantes que están involucrados en la atracción y acogida de los visitantes.” (Goeldner y Ritchie 2012, como se citó en Schenkel 2017, p. 69).

Velasco Gonzalez cuenta con una suma de investigaciones sobre política pública turística y entiende al turismo como un fenómeno social que favorece al intercambio cultural entre los ciudadanos y supone cambios en la sociedad de acogida; de naturaleza transversal, que es objeto de análisis desde diversas disciplinas (2011, p. 954-956). la investigadora retoma la definición de que

“El turismo puede ser definido como el conjunto de los fenómenos y las relaciones que tienen lugar debido a la interacción de los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes” (McInosh y Goeldner, 1984 como se citó en Velasco 2011, p. 959).

Para finalizar se retoma nuevamente a Schenkel quien menciona en uno de sus textos que “el turismo es una actividad transversal que involucra diferentes elementos de naturaleza pública, asociados directa e indirectamente a aspectos teóricos y prácticos de la política” (2019b, p.4/5), la autora al definirlo como una actividad transversal, denota la complejidad del fenómeno quitando el foco sólo en los aspectos e impactos económicos y demostrando la relación que el mismo tiene con la perspectiva política.

Por otro lado, se toma al turismo social como una categorización específica del turismo. Tal como plantea Schenkel, el turismo social es un término complejo, que puede ser conceptualizado tanto de manera amplia como específica (2013, p.175), por lo que a continuación se mencionan las conceptualizaciones que se tiene sobre este fenómeno.

Comenzando con una primera aproximación, el bureau international du turismo social, más conocido como BITS<sup>4</sup>, define este fenómeno según el artículo 3 de sus estatutos como

“El conjunto de relaciones y fenómenos que resultan de la participación del turismo y en particular de la participación de capas sociales con recursos modestos. Esta participación es posible, o al menos es facilitada, gracias a medidas con un carácter social bien definido” (s.f).

Por otro lado, según el Programa Federal de Turismo Social de la Argentina (s.f), el mismo facilita el acceso al turismo de un segmento de la población con escasos recursos y permite direccionar la demanda turística en tiempo y espacio, aumentando el nivel de actividad del sector. Es la propia Organización Internacional de Turismo Social (OITS), quien afirma que el turismo social debería beneficiar a las personas de bajos ingresos no solo facilitando las oportunidades de viaje, sino también extendiendo los beneficios del desarrollo turístico a personas de escasos ingresos a nivel de destino (Schenkel 2019, p.14/15).

El autor español Muñiz (2001) plantea que el turismo social puede entenderse como:

“El conjunto de actividades que genera una demanda turística caracterizada esencialmente por sus escasos recursos económicos, de manera que el acceso al ocio turístico puede producirse sólo mediante la intervención de unos agentes operadores que actúan tratando de maximizar el beneficio colectivo.” (p.43)

Erica Schenkel sostiene que el disfrute del tiempo libre debe entenderse dentro del contexto de las conquistas sociales de los grupos más desfavorecidos, relacionadas con la satisfacción de necesidades como el descanso y el bienestar. Además, refiere a una práctica que debe estar sustentado en lograr beneficios a las comunidades locales y su entorno, reconociendo su cultura, garantizando buenas condiciones laborales, ofreciendo beneficios económicos justos y promoviendo la armonía con el entorno en el que se desarrolla (Schenkel, 2019, p.11).

---

<sup>4</sup> Hoy conocida como Organización Internacional de Turismo Social (ISTO), es una asociación internacional sin fines de lucro. Se crea en 1963 bajo el nombre de Buró Internacional de Turismo Social (BITS) <https://imsero.es/organizaci%C3%B3n-internacional-de-turismo-social-isto-https://bitsamericas.wordpress.com/about/tourisme-social-turismo-social/>

Para poder contextualizar el surgimiento del turismo social, la investigación se sustenta en el concepto propuesto por Torre y Pastoriza (2002), la “democratización del bienestar”, que puede entenderse como un proceso orientado a garantizar derechos básicos para toda la población argentina, haciendo foco particular en los trabajadores. En este marco, el Estado asumió un rol activo mediante la implementación de políticas públicas destinadas a garantizar un bienestar más equitativo y accesible para toda la población.

Schenkel (2017) también sustenta sus investigaciones sobre el turismo social en este concepto, a partir del cual se transfieren derechos básicos hacia los estratos populares y se promueve su ascenso social mediante la redistribución del ingreso nacional. La evolución de la perspectiva histórica de la práctica de ocio contribuyó a la consolidación del hecho turístico como asunto público, entendiendo al tiempo libre como una condición necesaria para la realización de prácticas turísticas y destacando al Estado como actor clave de la gestión cristalizando al turismo como hecho masivo asociado al impulso de políticas sociales que surgen en el seno de un estado benefactor.

Este proceso de ampliación de derechos, incluye tanto a los que refieren a las necesidades más elementales, como también a aquellos que hasta el momento eran exclusivos de una minoría, entre estos la proclamación del derecho a las vacaciones (Schenkel, 2012, p.537). El turismo social se aborda como una política pública específica, que en Argentina surge, con el propósito de garantizar el descanso y el disfrute del esparcimiento en los sectores populares (Schenkel, 2024, p.8).

Si bien ya existían algunas tendencias o aspectos en la sociedad hasta aproximadamente 1930, como mejoras en el poder adquisitivo, la vivienda, la educación y la salud, fue el peronismo quien aceleró y consolidó de manera más profunda el proceso de “democratización del bienestar” (Scheingart, 2014, p.56).

## **1.2 Políticas públicas, políticas turísticas y Estado.**

Comenzando con una conceptualización de la política pública, Subirats (2008) plantea que, una política pública se entiende como:

“Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores<sup>5</sup>, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (p.36).

Por su parte Oszlak y O'Donnell mencionan que “las políticas estatales serían algunos “acordes” de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión” y llaman “cuestiones” a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados (1995, p.110). Por lo tanto, se entiende a la política estatal como la toma de posición del Estado que intenta de alguna forma intervenir una determinada cuestión que por lo general incluye decisiones de una - o más de una- organizaciones estatales (P.112). Los autores la conciben como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (1995, p.112/113).

Es por eso que Oszlak y O' Donnell expresan que

“La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (p.113).

A esto se lo combina con lo planteado por Vilas que no importa cuán circunscripta o específica sea la política pública, la misma siempre repercute en una variedad de

---

<sup>5</sup> Entendemos por tales a clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder (Oszlak y O' Donnell, 1995, p. 114).

ámbitos y grupos de población que es aconsejable sean tenidos en consideración, hasta donde sea posible, por quienes la formulan y la ejecutan ( 2010, p.43).

Las políticas públicas pueden definirse como

“Un proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad” (Díaz, 1998, p.8).

Villar (2009) propone una definición propia basada en diferentes autores refiriéndose a la política pública como parte de un proceso permanente de toma de decisiones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo, en donde la autoridad gubernamental es el actor central pero no el único activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros (p. 55). A su vez menciona que las políticas públicas pueden ser implementadas por el Estado directamente o a instancias de este y el estado es responsable de las políticas en la medida que cuente con la capacidad de imponer sus decisiones, pero no significa que tenga que implementar - directamente- las acciones (p.54).

Dichas definiciones nos permiten pensar a la política pública como un proceso con avances y retrocesos donde se deberá tener en cuenta el contexto, los actores (cambiantes y dinámicos), las relaciones de poder, en síntesis, el régimen político. El análisis de políticas públicas permite entonces «describir el juego político o proceso de formulación de políticas: es decir, el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) a lo largo del tiempo» (Scartascini et al., 2011:2 como se citó en Beretta et al, 2022, p. 31).

En el campo del turismo las políticas públicas serán definidas como políticas turísticas y resulta complejo definir a las mismas ya que se denota una evidente escasez de un enfoque político y análisis desde la ciencia política en turismo. Así como el turismo es un fenómeno multidisciplinar, las políticas públicas también son objeto de análisis

desde diferentes disciplinas e incluso desde una misma disciplina pero con enfoques teóricos diversos (Velasco 2011, p. 956).

Estudiar al turismo desde la perspectiva de las políticas públicas despliega una escena con mayor complejidad, e implica en gran medida un ejercicio de reconocimiento y valoración de la arena aportando a construir un espacio de legitimidad de mirada y poniendo en discusión su pertinencia, emplazando al turismo como una actividad de interés público y desde allí hacía concebir a la política turística como arena específica de poder (Beretta et al, 2022, p.33). Velasco Gonzalez (2011) plantea que la política turística es una arena con dinámicas diferenciadas, con un estilo propio y con claves singulares que la diferencian de otras arenas políticas (p. 958).

La autora define a la política turística como

“El conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado” (p.960).

Es en base a esta definición de política turística que se llevará el curso de la investigación debido a que la misma nos permite observar una visión completa y detallada del turismo como un proceso complejo que involucra múltiples actores y objetivos diversos en un territorio específico resaltando la importancia del turismo como una actividad dinámica con cierto grado de autonomía.

Pensar a la política turística como un campo autónomo no significa que haya que pensarlas de manera separada de otras políticas que pueden influenciarlo aunque no estén centradas directamente en él. Así mismo, el turismo no solo es influenciado por factores externos ni se reduce a ser un fenómeno pasivo, sino que cuenta con características propias que lo hacen una actividad con dinámicas propias, intereses y actores específicos que le otorgan autonomía para generar beneficios, efectos e intereses propios.

Ahora bien, Villar se refiere al turismo como una actividad compleja y dinámica que se encuentra atravesado e interconectado por una gran cantidad de políticas públicas que lo afectan (2009, p 56). A su vez menciona la importancia del rol del Estado como una construcción social que se adapta a las transformaciones sociales y políticas definiendo determinadas funciones en relación con el turismo. Enumerando las funciones clásicas, una de ellas es la planificación urbana y territorial, además se ha incorporado la planificación estratégica, que puede ser solo del tipo turística para ser incorporada en un marco de perspectiva mayor; función de regulador tanto para el turista, como empresas prestadoras, y se aplica a los productos y recursos turísticos; y por último, la función de impulsor de la actividad turística, que comprende la promoción de los destinos turísticos refiriéndose a estrategias destinadas a mejorar la competitividad de los mismos. (p. 52/53)

El autor propone un enfoque para analizar las políticas en el ámbito del turismo, a partir de una doble clasificación. Por un lado define a las “políticas turísticas” como aquellas que se piensan, diseñan e implementan teniendo al turismo como su principal objeto de intervención. Por otro lado, aparecen las políticas públicas que no son específicamente turísticas, pero pueden afectar el sector indirectamente como las políticas económicas, de transporte, de infraestructura, sociales, laborales, culturales, entre otras (2009).

En relación con esta última clasificación, y a los fines de este trabajo, se propone su identificación como “políticas públicas de afectación indirecta del turismo”, para dar cuenta de aquellas acciones públicas que si bien no tienen por objeto de intervención el campo turístico, son fundamentales y necesarias para su consolidación y desarrollo.

El análisis de políticas públicas- y en este caso de política turística- nos permiten observar un Estado en acción y movimiento (Beretta et al, 2022, p. 20), es por eso que para finalizar resulta de gran importancia mencionar al actor cuyo rol es sustancial en el proceso de las políticas públicas y promotor autónomo de cuestiones. Según Abal Medina podemos entender que

“El estado es, ante todo, una estructura institucional generadora de reglas. En este sentido, se distingue de otras instituciones porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización del sistema en

su conjunto y de sus partes componentes. Consecuentemente, es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos o grupos que de él forman parte están obligados a acatarlas” (2010, p. 94).

Oszlak y O'donnell refieren que el Estado es un actor más dentro del proceso de la política pública, pero no cualquier actor dentro del entramado, sino que él mismo es diferenciado, complejo, contradictorio y que dentro del proceso social desarrollado en torno a una cuestión, su intervención supone "tomar partido" respecto de esta última, sea por acción u omisión ( 1995, p. 114).

El análisis de las políticas estatales muestra que el Estado traza las demarcaciones y una clara línea que separa al Estado y lo “público” de lo “privado” (Oszlak y O'Donnell, 1995, p.104), y actúa como un actor autónomo en la generación y conformación de cuestiones. No solo toma las demandas de los distintos sectores de la sociedad, sino que también tiene la capacidad de crear y tomar decisiones frente a esas demandas, u omitir actuar sobre ellas. Además, el Estado no se limita a responder a lo que acontece en la sociedad, sino que puede establecer su propia agenda y diseñar políticas públicas que impactan en la población.

Vilas (2010) sostiene que el estado juega un papel activo en el acotamiento de sus propias esferas y que cuenta con capacidades de autonomía decisoria (P. 60). En ese sentido, el Estado no es concebido como un actor pasivo que “responde” a necesidades o demandas generadas fuera de él, en el ámbito exclusivo de la sociedad civil, sino que posee grados de autonomía para la problematización de cuestiones y la definición de la direccionalidad de las políticas para su abordaje.

## **Capítulo 2: El Gobierno Peronista y la historización de la cuestión.**

Toda política pública cobra sentido de manera situada, por esto es necesario contextualizar los gobiernos de Juan Domingo Perón en Argentina durante el período 1945-1955, realizando una breve caracterización de las bases programáticas e ideológicas del movimiento peronista, el proceso de planificación de las políticas el gobierno y los actores intervinientes durante el período.

### **2.1 Bases ideológicas y programáticas del Estado Peronista durante el período 1945-1955.**

Juan Domingo Perón fue presidente de la República Argentina en tres ocasiones<sup>6</sup>, y el peronismo como movimiento político emergió en la década de 1940 cuando Perón estaba a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social del gobierno de facto que atravesó la Argentina entre 1943-1946. Luego de ganar las elecciones del 24 de febrero de 1946, la coalición peronista venció a la unión democrática<sup>7</sup>, e inició su primer mandato el 4 de junio de ese mismo año, cargo que mantuvo hasta su derrocamiento en 1955, con un nuevo golpe de Estado a manos de la “Revolución Libertadora”.

A partir de ese entonces comienza a consolidarse el peronismo, con una agenda basada en la justicia social y derechos laborales respaldado en la implementación de un modelo de democratización del bienestar. En la Argentina de este período se fortaleció la idea de un país más vertebrado en el que sus habitantes estaban en una relación más estrecha entre sí debido al fenómeno de la urbanización, la expansión de los medios de comunicación, la transmisión radial, la puja del ferrocarril que impulsó las obras viales, el crecimiento económico que trajo consigo la expansión de nuevas fuentes de empleo, la modernización del aparato productivo, el aumento de la educación y los servicios, el acceso a la vivienda con estímulos en la industria de la construcción, congelamientos de alquileres, políticas de protección social, el incremento de la participación en gastos de educación, entre otras. (Torre y Pastoriza, 2002).

---

<sup>6</sup> Su primer mandato fue desde 1946-1952; su segundo mandato de 1952 a 1955 interrumpido por la Revolución Libertadora y una última presidencia de 1973 a 1974.

<sup>7</sup> La Unión Democrática estaba conformada por la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista, el Partido Comunista y el Partido Demócrata Progresista.

A partir de 1946 cobró una nueva edición el proyecto de movilidad ascendente, más argentinos vieron a quienes estaban “más arriba” de la pirámide social con expectativa de alcanzarlos. La novedad consistió en que el Estado se ocupó de allanar el camino removiendo obstáculos y ampliando los procesos. Con la redistribución de los ingresos y la expansión de los consumos la prosperidad de los años del peronismo significó la ampliación de los horizontes y representó el acceso a una mayor variedad de bienes. Bajo esta conceptualización el gobierno diseñó la política de turismo social, que garantizó el acceso a las vacaciones de sectores trabajadores (Torre y Pastoriza, 2002).

El movimiento peronista contaba con su propio partido político, el Partido Justicialista, organizado bajo la Doctrina Justicialista y cuyos objetivos permanentes giraban en torno a la “Felicidad del Pueblo” y la “Grandeza de la Nación”. El justicialismo era concebido como una filosofía de vida, simple, profundamente nacional, popular humanista y cristiana, que fijó tres banderas doctrinales: la Justicia Social, la Independencia Económica y la Soberanía Política. La Justicia Social orientaba la solución de la problemática social derivada de la explotación del hombre por el hombre, pero fuera del esquema de la lucha de clases y del internacionalismo que planteaba el socialismo. La Independencia Económica y la Soberanía Política, fueron banderas que representan la reivindicación nacionalista frente a la dependencia que sufría nuestro país frente al imperialismo y que viabilizaban la Liberación Nacional reclamada, sin endiosamientos al Estado (Flores, 1999).

En este sentido, Peron se presentaba como el líder de la “tercera posición” conocido como la tercera vía, una postura intermedia que no se alineaba con las ideologías de derecha ni con las de izquierda. En un mundo dividido estratégicamente, Perón levantó el justicialismo como la Tercera Posición internacional, una propuesta superadora de los antagonismos ideológicos, a partir de una nueva concepción que realizaba en la práctica, con la legitimidad del apoyo mayoritario del pueblo argentino, los sueños de justicia, libertad y dignidad de todos los pueblos del mundo. La Tercera Posición o justicialismo, pretendía la armonización de los derechos del individuo con los de la comunidad, con la intencionalidad de obtener la realización del hombre a partir de posibilitar la efectiva práctica de las virtudes y no, simplemente, dándole más bienes materiales (Flores, 1999).

La consigna de turismo social fue incorporada al programa reivindicatorio del justicialismo, y se posicionaba en el perfil nacionalista que comenzaba a conformar la nueva Argentina, en este sentido fueron trazadas las líneas que perfilaban la intervención estatal en las cuestiones relativas al tiempo libre (Pastoriza 2009, p.4). Es en este marco, que el turismo constituyó un principio específico en la Doctrina Nacional Peronista, dentro del apartado de Acción Social. Los manuales oficiales destacaban 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, p. 151 como se citó en Schenkel, 2024, p. 12).

El Estado Peronista se caracterizó por formular un proyecto político basado en torno a los principios del justicialismo, que a grandes y generales rasgos buscaba lograr la justicia social, independencia económica y la soberanía política pensando y poniendo el foco en los derechos básicos para los trabajadores y trabajadoras, destacando la igualdad de oportunidades como cimientos fundamentales.

Bajo este contexto, el peronismo derribó barreras sobre la concepción con la cual se conocía al turismo para cruzarlas y extenderlo hacia los sectores trabajadores. La idea de turismo social nació como una herramienta para fortalecer la identidad nacional y sirvió como insumo para poder materializar estas bases ideológicas y programáticas implementando políticas destinadas a garantizar el acceso masivo al turismo las cuales fueron articuladas con otras áreas como el transporte, la vivienda, el salario, derechos laborales para afianzar un modelo de país basado en el desarrollo social.

## **2.2 Puesta en acción: La planificación estratégica del turismo social durante el peronismo.**

El proceso de democratización del bienestar durante el gobierno de Juan Domingo Perón implicó en la práctica el desarrollo de políticas que promovieron el acceso al turismo. Si bien las primeras iniciativas turísticas en Argentina comenzaron a percibirse

en la década de 1930, fue durante las primeras presidencias de Perón cuando estas políticas se consolidaron, garantizando el disfrute de actividades recreativas. En ese sentido, cuando asumió la presidencia, inició el desarrollo de un plan de gobierno como parte de un proceso de planificación estatal para el quinquenio 1947-1951; mientras que en su segunda presidencia, se propuso continuar con un segundo plan que debía prolongarse hasta 1957, aunque no logró completarse<sup>8</sup>.

El Estado asumió un papel más intensivo en la orientación y dirección de las fuerzas sociales, económicas y culturales claves del país, convirtiéndose en el principal planificador y promotor del desarrollo nacional en todos sus aspectos esenciales (Oso, 2006, p.19). Durante el gobierno peronista, el Estado asumió un rol más activo en la promoción del bienestar, implementando políticas destinadas a la ampliación de derechos laborales y sociales, consolidando un modelo orientado a mejorar las condiciones de vida de la población.

Esta postura se extendió al ámbito turístico y si bien el Primer Plan Quinquenal no incluye una mención específica sobre el turismo social, se gestionaron acciones e iniciativas en el marco de las políticas sociales y laborales que contribuyeron al acceso al turismo y al ocio de los sectores trabajadores. Aunque no fue un objetivo en concreto del plan, el turismo social se fue consolidando y enmarcando de manera progresiva dentro de estas políticas de democratización del bienestar.

Cuando se lanzó el el Segundo Plan Quinquenal (Ley N°14.184/54) el turismo cobró un lugar central, formando parte de las diez prioridades orientadas a contribuir con los pilares del gobierno: justicia social, independencia económica y soberanía política (Presidencia de la Nación, 1953). Esto se fundamentaba en el hecho de que hasta ese entonces las prácticas vacacionales eran uno de los privilegios asociados a la élite tradicional, pero su democratización iba en beneficio del movimiento obrero, base de su apoyo político (Schenkel, 2024, p.12).

Tal es así que en el segundo plan quinquenal se señala:

---

<sup>8</sup> El segundo plan quinquenal no logró concretarse debido a la abrupta interrupción del golpe de Estado cívico militar de 1955, denominada “Revolución Libertadora” que puso fin al gobierno peronista.

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 (Presidencia de la Nación, 1953, p.153).

El objetivo fundamental de la Nación documentado en el Segundo Plan Quinquenal respecto del turismo se sustentaba en posibilitar el acceso del pueblo al conocimiento a las bellezas naturales del país y de las creaciones del esfuerzo argentino, aprovechando al mismo tiempo los beneficios del descanso físico y espiritual del turismo; como así también facilitar el acceso del mayor número posible de extranjeros al conocimiento del país, mediante la organización adecuada del turismo hacia centros de mayor belleza y atracción, aunque este no formaba parte y/o no aportaba al desarrollo del turismo social era uno de los objetivos fundamentales del apartado de turismo en el plan (Presidencia de la Nación, 1953, p.151).

Junto a estos objetivos fundamentales, se mencionaban una serie de diez objetivos generales que abordaban diferentes aspectos vinculados al turismo. En primer lugar, se planteaba la creación y desarrollo de *Centros y zonas de turismo*, especialmente en provincias y territorios con menos recursos económicos. En segundo lugar el *Turismo Social*, tenía como propósito posibilitar el acceso de los trabajadores a lugares de turismo facilitando a los servicios de bienestar y asistencia social de infraestructura de colonias de vacaciones y franquicias en transporte. En cuanto al *Turismo Internacional*, proponía facilitar que los extranjeros conozcan las bellezas naturales y del pueblo Argentino y sus creaciones. El *Turismo Escolar*, buscaba incentivar y promover viajes para estudiantes a destinos turísticos dentro del país para que conozcan progresivamente su cultura y paisajes.

A su vez, se impulsó el *Fomento de hoteles de turismo y hosterías*, que promovió la construcción de hoteles y hosterías en zonas turísticas a través de créditos bancarios, también en zonas no turísticas para así facilitar el turismo. También se planteaba realizar *Trabajos públicos en zonas y centros de turismo*, con el fin de realizar inversión en infraestructura (vialidad, comunicación, transporte, energía, etc) de zonas turísticas para

mejorar y expandir el desarrollo turístico. Otro de los objetivos hacía referencia a las *Actividades privadas vinculadas al turismo*, exponiendo la regulación a las actividades privadas relacionadas con el turismo para mantener el prestigio del país como centro turístico.

A su vez, la *Propaganda y difusión* buscaba desarrollar la promoción de carácter turístico a través de medios propios de la Nación y entidades privadas. En cuanto a *Convenios Internacionales*, se refería a la inclusión de cláusulas de fomento del turismo internacional en la negociación de convenios internacionales. Por último *Deportes de interés turístico*, buscaba exponer la promoción de deportes específicos de cada zona turística con el apoyo de la organización Nacional del Deporte (Presidencia de la Nación, 1953, p.153-154 ).

De estos objetivos generales, los directamente relacionados al objeto de estudio de este trabajo fueron, en primer lugar el *Turismo Social* cuyo objetivo clave y principal reflejaban las bases ideológicas de la política peronista de querer garantizar el derecho al ocio para los y las trabajadores y trabajadoras. En segundo lugar, el *fomento de hoteles de turismo y hosterías* contribuyó al desarrollo del turismo social con políticas públicas específicas relacionadas al fomento de la construcción de infraestructura hotelera tanto en zonas turísticas como no turísticas para que sean utilizados por toda la población argentina, especialmente por los trabajadores.

También fueron de importancia los *Trabajos públicos en zonas y centros de turismo*, entendiéndose como la inversión en infraestructura no necesariamente dentro del área turística, tales como vialidad, transporte, energía, entre otros debido a que, sin una infraestructura en condiciones el desarrollo del turismo social tampoco hubiera sido posible. Asimismo el *Turismo escolar* también se encontraba directamente relacionado al turismo social ya que permitió que los estudiantes logren un pleno conocimiento del país, su cultura y geografía. Por último las *actividades privadas vinculadas al turismo* tuvieron relevancia ya que fue el estado peronista que buscaba regular la actividad privada del sector para que la actividad turística fuera regulada para el beneficio de toda la población.

Entonces, se podría afirmar que estas acciones impulsaron y contribuyeron a la democratización del ocio y el turismo. El turismo social se consolidó como una práctica institucionalizada, reflejando el interés del Estado en que la población tuviera la oportunidad de conocer y apropiarse de los valores de la República. En este caso, la implementación de los programas de turismo social no resultó fácil ya que la propuesta tuvo que ser apuntalada con una fuerte publicidad para los trabajadores que en general contemplaban los viajes de vacaciones como una cosa lejana, irreal, propia de gente adinerada con las que ellos nunca habían tenido contacto, característica de una clase a la cual ellos no pertenecían (khatchikian y Murray, 1999, p.5).

De este modo, la política peronista entendía el turismo social como una actividad de recompensa y restauración, tendiente a posibilitar el acceso de “la población trabajadora a los lugares de turismo facilitando a los servicios de bienestar y asistencia de las asociaciones profesionales, la construcción de hoteles y colonias de vacaciones, y las franquicias posibles en los medios de transporte” (Presidencia de la Nación 1953, p. 154). Bajo este contexto, Perón, en un discurso el 9 de Abril de 1945 expresó que planeaba “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” (Schenkel, 2024, p.13).

El creciente protagonismo del turismo social en el país reflejaba un cambio de época, impulsado por la declaración del derecho a las vacaciones pagadas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1936. Este reconocimiento generó un intenso debate sobre cómo organizar las vacaciones de los trabajadores, qué infraestructuras utilizar, qué instituciones gestionaron ese tiempo libre y qué actividades se deberían ofrecer (Schenkel y Cañada, 2019 como se citó el Schenkel, 2024, p.11).

La planificación estratégica contribuyó a la consolidación del turismo social como política pública, esta planificación durante el peronismo fue novedosa para lo que se conocía hasta ese momento y una herramienta clave para materializar las bases ideológicas ya que sus políticas integraron diferentes sectores, ideas, dinámicas y consolidaron al Estado como un actor central en la promoción del ocio como derecho social.

Este modelo sentó las bases para pensar el rol de las políticas públicas en el turismo ya que si bien entre las principales acciones se destacan las políticas sociales y laborales, que permitieron una mejora en el poder adquisitivo de los trabajadores y la movilidad social ascendente, estas no solo mejoraron las condiciones de vida sino que también facilitaron el acceso al turismo materializándolo con el turismo social, expandiendo la infraestructura turística, el transporte y los servicios turísticos.

### **2.3 Reconfiguración del tablero frente al turismo: los actores claves.**

El conjunto de acciones llevadas adelante fueron implementadas a través de una gestión coordinada entre el Estado Nacional y diversos actores de carácter gubernamental y social. El Estado articuló en conjunto con una variedad de agentes, entre los cuales se incluyeron dependencias públicas del gobierno nacional, la Fundación Eva Perón, los sindicatos y los gobiernos provinciales<sup>9</sup>, con el objetivo de facilitar el acceso de la clase trabajadora a las prácticas recreacionales.

En el caso de la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón esta fue creada durante el gobierno peronista mediante el Decreto N° 20.564/1948, que luego fue denominada Fundación Eva Perón (FEP) mediante el Decreto N°20.258/50. La misma fue una institución de ayuda social con financiación estatal que dirigió personalmente Eva Duarte<sup>10</sup> (Schenkel, 2024, p.17). El papel que tomó la Fundación estaba destinado a acciones de asistencia y ayudas sociales, su propósito era poder oficiar en cierta medida de “nexo” entre el Estado Nacional y los sindicatos, pero también poder alcanzar a sectores que quedaban por fuera de las asociaciones sindicales. La misma, se caracterizó por poner foco en 4 tipos de actividades: acción social, acción educativa, acción médica, y la acción turística que en este caso fue materializada en colonias de vacaciones; Unidades Turísticas de Embalse y Chapadmalal (Osow, 2006, p.61).

---

<sup>9</sup> Cuando hablamos de articulación con gobiernos provinciales, se destaca el papel predominante de la provincia de Buenos Aires en materia de Turismo social durante la gestión del gobernador Domingo Mercante quien, entre otras acciones, se destacó por sus campañas propagandistas y de divulgación.

<sup>10</sup> María Eva Duarte (1919-1952), también conocida como Eva Perón o Evita, fue la primera dama durante los gobiernos de Juan Domingo Perón, presidenta del Partido Peronista Femenino y la FEP. Se destacó por su compromiso con las luchas sobre los derechos sociales durante la presidencia.

La acción turística llevada a cabo por la Fundación Eva Perón fue de suma importancia, ya que con la Ley 13.992/50, las acciones de turismo social a cargo del Instituto de Remuneraciones fueron transferidas a la Fundación, que pasó a centralizar recursos, unidades turísticas y demás elementos específicos. La norma determinaba que un porcentaje de la deducción establecida al aguinaldo por el Decreto-Ley 33.302/45, debía ser depositada en la organización (Schenkel, 2024, p.17), que luego era destinada directamente a acciones específicas relacionadas con el turismo social. La misma fue una pieza clave de la política peronista en el fenómeno turístico, generando una diversidad de efectos estratégicos que tendieron a mantener controlado el poder de los sindicatos sobre los obreros (Osow, 2006, p.66).

Esto tenía sentido porque el turismo social era definido como una creación de la revolución peronista y aunque seguía planteándose la idea de vincular a las organizaciones sindicales, a las cuales se les facilitaban las condiciones para la adquisición, alquiler y uso de hospedaje, durante el segundo mandato de la presidencia de Juan Domingo Peron, el Estado depositó en la FEP la coordinación de las actividades recreacionales (Pastoriza, 2009, p.5).

Otro aspecto clave de las políticas de turismo social implementadas por el gobierno peronista fue la colaboración con las asociaciones sindicales. Esta articulación benefició considerablemente al turismo social, ya que los sindicatos desempeñaron un papel fundamental en su organización y prestación, aprovechando su capacidad económica. (Khatchikian y Murray, 1999, p.3).

Las asociaciones sindicales nucleadas en la Confederación General del Trabajo, ocuparon un lugar clave. El fortalecimiento de la capacidad económica y política que adquirieron los sindicatos en el Primer Peronismo permitió ampliar las iniciativas que habían iniciado en los años '30, para alcanzar nuevas organizaciones de trabajadores y consolidar las existentes (Schenkel, 2024, p. 16). Entre 1946 y 1951 el número total de afiliados sindicales aumentó de 520.000 a 2.334.000, siendo que para 1948 la tasa de sindicalización había ascendido al 30.5% de la población asalariada y, para 1954 era del 42.5% (James, 2010, p. 22), esto nos permite ver en números el impacto de las políticas laborales y sociales que se implementaron en este periodo, como se consolidó el

sindicalismo en el país y cómo este sector sindical fue un actor crucial que se fortalece en este contexto contribuyendo en el proceso de democratización del bienestar.

Los sindicatos otorgaron importancia a la práctica del turismo e implementaron desde el inicio planes de turismo social de amplia difusión, construyendo o comprando hoteles para el alojamiento de sus beneficiarios en la mayoría de los centros turísticos del país, siendo el destino preferido inicialmente Mar del Plata (Khatchikian y Murray, 1999, p.4). Si bien no tuvieron el mismo peso que la Fundación Eva Perón en el desarrollo y consolidación del turismo social, el sector sindical desempeñó un papel importante. Su contribución se destacó en la promoción del descanso para los trabajadores y en la creación de infraestructura turística, que facilitaban el acceso de los trabajadores al ocio.

Otros de los actores centrales fueron los gobiernos provinciales, con quienes se coordinó el impulso, gestión y control de las políticas de turismo social. Ejemplo de esa sinergia nación- provincia se destaca la Provincia de Buenos Aires que durante la gobernación de Domingo Mercante, se impulsó un plan de turismo social diseñado bajo la consigna “usted paga el viaje, la provincia el hospedaje”. Además, llevó a cabo la expropiación de terrenos, hoteles y estancias con fines turísticos, impulsó la creación de colonias de vacaciones, y emitió diversas normativas que demostraban la importancia de la actividad, de manera coordinada con la política de turismo social promovida por el gobierno nacional.

La sinergia entre el gobierno nacional de la época y la provincia de Buenos Aires resulta ser un ejemplo interesante para poder entender el alcance de las políticas de turismo social en un territorio en específico. La Provincia pudo consolidarse como un ejemplo del turismo social con Mar del Plata, sus balnearios y la Unidad Turística de Chapadmalal logrando así una consolidación y conocimiento de la provincia la cual logró tener mayor difusión y alcance.

Fue durante este periodo que debido a- y entre otras acciones- la articulación de los diferentes actores pudieron llevarse adelante una variedad de medidas específicas que facilitaron el acceso de sectores populares al turismo y otras estructurales, que, si bien algunas no surgieron dentro de la arena turística, fueron determinantes en el proceso de

democratización del ocio, al proveerles tiempo de descanso y una mejora en sus ingresos (Schenkel, 2024, p. 19).

Tomando a Oszlak y O'donnell (1995), la reconfiguración del tablero respecto a los actores claves refiere a que la posición que toma un Estado, en este caso el Estado peronista, provoca movimiento en otros actores llámese clases, fracciones de clases, organizaciones (p, 104). En el período 1945-1955, el posicionamiento del Estado generó transformaciones significativas en las actividades, relaciones y dinámicas entre los actores involucrados. El Estado no solo actuó como un actor más, sino que su intervención modificó y reconfiguró el campo de acción, afectando directamente a estos actores, como la Fundación Eva Perón, las asociaciones sindicales y los gobiernos provinciales.

Esta reconfiguración demostró cómo el Estado se posiciona como un actor dinámico dentro del proceso, establece la dirección de las políticas públicas y provoca movimientos en los actores. No sólo pusieron en marcha las políticas, sino que también fueron fundamentales en la democratización del ocio y evidenció cómo el Estado no actuó de forma aislada, sino que fue consecuencia de un proceso colaborativo que transformó el acceso al turismo.

En definitiva, el desarrollo de este capítulo ha permitido abordar el turismo social durante el período peronista siguiendo sus bases ideológicas y programáticas, la planificación estratégica puesta en acción por el Estado y la reconfiguración del tablero de actores involucrados en el fenómeno.

### **Capítulo 3: políticas públicas que favorecieron al desarrollo del turismo social en Argentina en el período 1945-1955**

La irrupción del turismo social dentro de la agenda pública nacional constituyó un momento paradigmático dentro de la historia Argentina siendo el peronismo quien problematizó la cuestión y con un conjunto de medidas específicas el Estado fue quien tomó la cuestión, la agendó y construyó como asunto público tomando diferentes medidas para su abordaje y fue desde ese entonces que el fenómeno turístico no volvió a ser conocido como era antes, es decir, un asunto privado exclusivo de la clase alta.

Se podría decir entonces que el turismo social ingresa en la agenda estatal a partir de los primeros años del gobierno peronista, donde se llevaron adelante una serie de medidas sociales y laborales que si bien no abordaban específicamente el fenómeno contribuyeron a pensar en el acceso a las prácticas recreacionales y el derecho al ocio. A pesar de que durante el primer mandato de Perón no se implementaron políticas turísticas propiamente dichas, con el inicio de su segundo mandato a fines de los años '40, comenzaron a desarrollarse las primeras medidas específicas orientadas al turismo social. Es por esto que fue en el marco del Segundo Plan Quinquenal cuando el turismo quedó institucionalizado, reconociéndose como una herramienta clave para el bienestar social.

En este capítulo se observará cómo ciertas políticas públicas implementadas durante el período 1945-1955 moldearon las bases para la consolidación del turismo en general y el turismo social en particular. Es con esa intención que se presentará una breve exploración de aquellas políticas, acciones y/o medidas más relevantes que favorecieron al desarrollo del turismo social en el periodo mencionado, a partir de las clasificaciones propuestas. Por un lado, la categorización de políticas públicas de afectación indirecta del turismo. Por otro lado, se retoma la conceptualización de políticas turísticas que se encontraron específicamente pensadas para el desarrollo de la actividad.

### **3.1 Políticas Públicas de afectación indirecta del turismo social en la Argentina en el período 1945-1955.**

Durante el gobierno peronista, se articularon medidas vinculadas al turismo así como mencionan Oszlak y O'donnell, que no pueden entenderse como respuestas aisladas sino como un conjunto de iniciativas y respuestas, que en un contexto determinado de democratización del bienestar, facilitaron el acceso de los sectores populares al turismo. Si bien no surgieron dentro de la arena turística, fueron determinantes en el proceso de democratización del ocio, al proveerles tiempo de descanso, una mejora en sus ingresos y en su calidad de vida.

Siguiendo lo planteado por Villar se pueden identificar políticas públicas de afectación indirecta del turismo que provenían de diversos campos de acción de los cuales se destacan medidas principalmente de carácter distributivo como el salario básico, mínimo y vital, sueldo anual complementario, salario familiar, descansos semanales, vacaciones anuales pagas y negociaciones colectivas con la participación de las asociaciones sindicales. Su implementación tuvo un impacto directo en el acceso de los sectores trabajadores a las prácticas recreativas, al mejorar las condiciones laborales las mismas permitieron que más trabajadores pudieran disponer de tiempo y recursos para viajar. De esta manera, estas políticas contaban con la capacidad de afectar en el fenómeno turístico en el contexto histórico del peronismo.

Dentro de estas políticas que impactaron indirecta pero positivamente en el desarrollo del turismo social en Argentina, encontramos normativas, acciones y medidas vinculadas a la movilidad social ascendente y asistencia social que favorecieron la disponibilidad de tiempo libre en el sector obrero. En ese sentido, Perón (9 de abril de 1945) afirmaba que: “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 añadieron la jornada limitada de ocho horas diaria y las nuevas festividades que se incorporaron al calendario nacional<sup>11</sup>. (Schenkel, 2024, p.

---

<sup>11</sup> Como fue 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 (Schenkel, 2024, p.14).

13-14). Estas medidas, al garantizar más tiempo libre y descanso para los trabajadores, facilitaron que pudieran acceder a actividades recreativas y/o turísticas.

Las acciones mencionadas tuvieron lugar en el marco del primer mandato de Perón, su doctrina y del Primer Plan Quinquenal donde el turismo y el turismo social no formaban parte explícita del mismo, es decir que se trataba de un plan con metas más amplias que incluía aspectos relacionados pero no específicos de la actividad turística. Fue recién en el Segundo Plan Quinquenal<sup>12</sup> que la temática comenzó a ser considerada. Aunque estas políticas no fueron diseñadas particularmente para promover el turismo, su implementación impactó en la democratización del ocio y el tiempo libre como consecuencia de las mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras creando las condiciones necesarias para facilitar el desarrollo del turismo social.

Siguiendo con las medidas y en primer lugar, se destaca el *decreto N° 1.740/45*, que extiende en su artículo 1 el derecho a las vacaciones anuales pagadas con goce de sueldo a todos los trabajadores y empleados en relación de dependencia; y durante el periodo de vacaciones se pagaba el salario correspondiente a una jornada laboral normal. Al analizar la lista de ratificaciones del Convenio sobre las Vacaciones Pagadas (OIT, 1936), se desprende que Argentina fue el tercer país latinoamericano en suscribir (Schenkel, 2024, p. 13), esto nos permite demostrar que la gestión peronista fue pionera en abordar cuestiones vinculadas a los derechos laborales, consolidando las bases para la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores que indirectamente terminaron dando pie a acceder a las prácticas turísticas contribuyendo al desarrollo del turismo y del turismo social.

Cabe destacar que, si bien las vacaciones pagas fueron un derecho conquistado que garantizó a los trabajadores un período de tiempo libre remunerado, no representaba en sí mismo la realización de prácticas turísticas, pero sí de disponer del tiempo libre para usarlo como deseen. Las mismas constituyeron una condición necesaria para hacer turismo, ya que sin un período de descanso garantizado, no se contaba con el tiempo libre correspondiente para las actividades turísticas.

---

<sup>12</sup> Período 1953-1957.

Si bien esta medida fue una decisión del gobierno nacional, como la mayoría de las acciones, requirió establecer nexos con otros actores, en este caso con trabajadores y empleadores. Su propósito era abordar la desventaja en términos de derechos laborales que afectaba a los trabajadores, garantizando el derecho al descanso remunerado. La importancia de este decreto no solo se encontraba en normalizar y establecer el derecho a las vacaciones pagas para los empleados, sino también en su impacto indirecto en el desarrollo del turismo social. Al democratizar el acceso al tiempo libre para realizar actividades turísticas, transformó al turismo en una posibilidad real para toda la población, alejándolo de su carácter exclusivo para las clases altas.

En segundo lugar, el *Decreto-Ley N°33.302/45* marcó un hito en la historia argentina y fue considerada una de las leyes fundacionales del sistema de derechos laborales en el país. Los principales puntos de la ley fueron 3: el salario vital mínimo, los salarios básicos y el sueldo anual complementario. En este marco, los salarios reales de industrializados aumentaron un 53% entre los años 1946-1949 (James, 2010, p.24) lo que nos permite observar en números lo que fue el impacto positivo que hubo en las economías familiares de los trabajadores y que, indirectamente, abrió el camino para el desarrollo del turismo social en el marco de la justicia social y la movilidad social ascendente.

El salario vital mínimo buscaba garantizar a los trabajadores una remuneración suficiente para cubrir necesidades básicas, como alimentación, vivienda, salud, transporte, educación, vacaciones y recreación. Por otra parte, el sueldo anual complementario (SAC) estableció la obligación de los empleadores de pagar un sueldo adicional anual a los trabajadores, consolidando un sistema de compensación más justo y alineado con el objetivo de fortalecer la calidad de vida.

Esta acción por parte del Estado representaba una solución a los problemas de precarización laboral que se encontraba bajo el modelo de movilidad social ascendente que caracterizaba al gobierno. El decreto no solo mejoró y garantizó tener cubiertas las necesidades básicas y aumentó las condiciones salariales de los trabajadores logrando que tengan un mejor poder adquisitivo, sino que dentro del propio salario se contemplaban las vacaciones y la recreación junto a otros aspectos como la educación y

la vivienda. Al contribuir a la mejora económica de los trabajadores, se jerarquizó la actividad poniéndolos en el mismo nivel de importancia que a la satisfacción de las necesidades básicas mejorando la calidad de vida de los trabajadores y las trabajadoras. Al garantizar estos recursos mínimos y básicos los trabajadores podían afrontar el gasto que conllevaba la actividad turística junto con el consumo de bienes y servicios facilitando con los programas que ofrecían los sindicatos y la FEP.

Por último, las organizaciones sindicales pudieron negociar beneficios para sus afiliados y sus familias. El Decreto de Personería Gremial (23.852/45) fue una medida clave ya que promovió la centralización del sindicalismo y estableció la existencia de un único sindicato por cada rama de actividad. Como resultado del reconocimiento estatal, estas organizaciones adquirieron legitimidad institucional para intervenir en negociaciones colectivas, lo que les otorgó un poder significativo en la mejora de las condiciones laborales. Dentro de estos avances, se incluyeron beneficios vinculados al tiempo libre, como el derecho a vacaciones y el acceso a espacios de recreación (Cazón, 2019, p.17).

El decreto reflejaba la articulación entre el Estado y los sectores sindicales brindando vías alternativas para la resolución de problemas vinculados a cuestiones laborales dándole entidad a las organizaciones con mayor número de afiliados en representación de los trabajadores. Estos, junto con sus familias fueron los principales beneficiarios. Aunque no fue diseñado específicamente para promover el turismo social, tuvo un impacto indirecto en él. El objetivo principal del decreto era mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, el impulso del turismo surgió como consecuencia de estas mejoras de las condiciones laborales más que como una intención de fomentar la actividad turística. No obstante resultó de gran relevancia para el desarrollo del turismo social ampliando la oferta turística, la infraestructura y colonias de vacaciones ofrecidas por parte de las organizaciones.

La conquista de todos estos beneficios forma parte de los derechos sociales que se vieron incluidos y reflejados en la reforma de la nueva constitución peronista (1949). La nueva constitución en su capítulo III, el Art. 37 agrega una serie de derechos especiales a los trabajadores la familia, la ancianidad, la educación y la cultura, en el cual se encuentra mencionado en el punto 6 el “derecho al bienestar” para que les permita

trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones, imponiendo la necesidad social de elevar el nivel de vida (Const. 1949, p. 26). De cierto modo la incorporación del “derecho al bienestar” consolidó y legitimó el descanso como derecho fundamental reconociéndolo como un ala esencial para la mejora en la calidad de vida reconociendo al turismo como una herramienta para que los sectores trabajadores realicen actividades recreativas en ese tiempo libre que se garantiza dentro del tiempo ocioso.

Estas políticas de bienestar social, laboral y económico, impulsadas principalmente por el ejecutivo nacional y en algunos casos en forma coordinada con diferentes actores, fueron orientadas a democratizar el bienestar de la población creando las condiciones necesarias para ampliar el acceso al ocio y sentaron las bases fundamentales para el desarrollo del turismo social en la Argentina. Así, si bien las políticas, acciones y normativas mencionadas no fueron pensadas ni diseñadas específicamente para fomentar el turismo permitieron que los trabajadores cuenten con mayor tiempo libre y mejores salarios para acceder a actividades recreativas y turísticas marcando el camino para que posteriormente se lleven adelante “políticas turísticas”, es decir aquellas orientadas directamente al desarrollo del turismo y del turismo social en el país.

### **3.2 Políticas públicas turísticas para el desarrollo del turismo social en Argentina en el período 1945-1955.**

El conjunto de “políticas públicas de afectación indirecta del turismo” mencionadas en el apartado anterior, se complementan con diferentes medidas que se destacaron por tener por objeto la actividad turística. Siguiendo a Velasco Gonzalez y Villar es posible identificar dentro de esta categoría la creación del Fondo de Turismo Social, el Programa de Unidades Turísticas y el Boletín de Turismo Social de la Provincia de Buenos Aires fomentadas por el Estado peronista en conjunto con otros actores tales como las asociaciones sindicales, la FEP y los gobiernos provinciales.

Estas acciones, fueron pensadas, diseñadas e implementadas buscando lograr objetivos vinculados al desarrollo y consolidación del turismo en general y del turismo social en particular. Estos objetivos se encuentran alineados a nivel macro con la política definida en el Segundo Plan Quinquenal, que ubicó explícitamente al turismo social entre sus

diez prioridades para afianzar los pilares de justicia social, independencia económica y soberanía política.

En primer lugar, una de las medidas que se llevaron a cabo específicamente en el campo del turismo fue la implementación de un Fondo de Turismo Social creado a partir del Decreto 33302/45, mencionado con anterioridad, en donde el Estado establecía un descuento obligatorio del 5% del aguinaldo, a depositar en el Instituto Nacional de Remuneraciones<sup>13</sup>, a partir del cual se determinó que el 3% del aguinaldo, debía depositar el empleador y un 2% del pago el empleado, y se destinaba explícitamente al fomento del turismo social entre los obreros y sus familias (Schenkel, 2014, p.13; 2024, p. 15).

Este Fondo Nacional de Turismo Social<sup>14</sup> estaba destinado a diversas especificidades: cubrir costos asociados a colonias de vacaciones y espacios de recreación, así como facilitar el acceso a estos beneficios mediante la reducción de tarifas de transporte y otros gastos vinculados. También se destinaban recursos a la adquisición de terrenos, la compra, construcción, y remodelación de establecimientos. Asimismo, el fondo permitía la asignación de subsidios y la gestión de préstamos destinados a estos fines<sup>15</sup> (Schenkel, 2024, p. 15).

Se trata de una medida cuyo foco estaba específicamente en el desarrollo del turismo social puesto que el objetivo del fondo era garantizar y fomentar el derecho al ocio para el sector obrero, como también su vez facilitaba la construcción de infraestructura turística como las colonias de vacaciones utilizadas durante años por los trabajadores, sus familias y beneficiarios de los programas de turismo social.

Por otra parte, durante el peronismo, se llevó adelante un programa de turismo social, que particularmente se dirigía hacia la consolidación de los incipientes centros

---

<sup>13</sup> El Instituto Nacional de las Remuneraciones constituía un servicio público de orden social y funcionaba como entidad autárquica institucional, tenía por objeto implantar el salario vital mínimo, salarios básicos, intervenir en la fiscalización del pago del sueldo anual complementario e intervenir en la distribución de los beneficios cuando ella sea establecida (Decreto Ley 33.302/45).

<sup>14</sup> A partir de la sanción de la ley 13.992 de 1950, los fondos pasaron a ser administrados por la FEP, a cual se le transfirieron todos los fondos disponibles según lo dispuesto por el artículo 49 del decreto 33.302 (Khatchikian y Murray, s.f, p.4).

<sup>15</sup> Cabe destacar que este Fondo de Turismo Social se mantuvo vigente hasta la irrupción de la última dictadura militar en 1976.

turísticos, especialmente Mar del Plata y Córdoba, que constituían los principales focos de atracción. (Schenkel, 2024, p.15). El programa de Unidades Turísticas, fue un sistema estatal de colonias de vacaciones que incluyó las unidades de Embalse, en Córdoba, y Chapadmalal, en Mar del Plata, convirtiéndose en uno de los principales complejos destinados al ocio popular (Schenkel, 2012, 2015b como se citó en Schenkel, 2019, p.26).

El gobierno nacional aspiraba a que las colonias de vacaciones funcionaran plenamente para acercar el turismo a la clase obrera, y de acuerdo con lo que proponía el segundo plan quinquenal, se buscaba promover medidas para facilitar un acceso rápido y cómodo a los destinos turísticos para los trabajadores (Khatchikian y Murray, s.f, p.4). Un claro ejemplo de esta política fue la construcción de las Unidades Turísticas de Chapadmalal y Embalse edificadas entre 1945 y 1951 como colonias de vacaciones estatales, cabe destacar que la elección de dichas localidades no fue casual, ya que se aprovecharon los antecedentes del turismo en la zona. El emplazamiento de estos complejos recreacionales durante el peronismo fue el resultado de un proyecto del Ministerio de Obras Públicas - finalizado por la FEP en 1950- que inicialmente fueron destinados a los empleados estatales para luego ser extendido al conjunto de los trabajadores (Pastoriza, 2008, p.6).

El Sistema de Unidades Turísticas fue una política pública clave y de gran importancia para el proceso de democratización del turismo que se estaba viviendo en Argentina. Reflejo un compromiso del Estado Peronista para con los trabajadores y poder garantizarles el acceso a infraestructura turística pública, de calidad y a precios accesibles. El claro objetivo era garantizar el acceso al ocio a aquellos sectores sociales que anteriormente no contaban con la posibilidad, siendo el Estado el principal impulsor, promoviendo el derecho al descanso como parte de la justicia social peronista. Este ejemplo evidenció cómo el gobierno peronista garantizaba el derecho al ocio para los sectores trabajadores, reafirmando el principio de justicia social que caracterizó a su proyecto político. El Programa, según el enfoque de Velasco, fue implementado por el Ministerio de Obras Públicas de la Nación en colaboración con la FEP y actores no públicos, destacándose la articulación con los sectores sindicales. Sus objetivos no solo buscaban beneficios económicos, sino también la democratización del ocio y la práctica

turística, ofreciendo a los trabajadores una experiencia completa dentro del fenómeno turístico.

Para finalizar y como fue mencionado en el apartado anterior se destaca el accionar de la Provincia de Buenos Aires ya que fue la primera en ensayar planes sociales turísticos complementando las iniciativas nacionales de turismo social mediante diversas acciones, como la expropiación de tierras y hoteles, construcción de colonias de vacaciones, promulgación de normativa específica (Pastoriza, 2011 como se citó en Schenkel, 2024, p.18) y fue durante el mandato de Mercante, gobernador de Buenos Aires, que se implementó el Plan de Turismo Social a través de la nueva Dirección de Turismo y Parques<sup>16</sup>.

La inclusión de estas políticas de nivel provincial dentro de la clasificación de “políticas turísticas” responde al hecho de que existía una clara alineación a la política turística nacional debido a que en primer lugar coincidía con las bases ideológicas del justicialismo y del movimiento peronista. En segundo lugar, era en la provincia de Buenos Aires donde se asentaron la mayor cantidad de fábricas, más obreros ocupados y mayor volumen de producción debido a la centralidad de esta zona en la industrialización argentina (Schiavi, 2013, p.9), vinculado directamente con el mayor flujo de actividad sindical y por ende donde se encontraba una proporción importante de destinatarios de la política de turismo social de la época. En tercer lugar, el gobernador Mercante, tenía un lazo cercano y de años con el presidente Perón, y fue elegido gobernador por el mismo partido en las elecciones de 1946 (Instituto Gestar, 2020).

En ese sentido, un ejemplo fue el Boletín de Turismo Social de la Provincia de Buenos Aires, a partir del cual se observa la existencia de recursos financieros y de un programa publicitario difundido para llevar a cabo todas estas acciones. En la segunda mitad de 1951 se comenzó a publicar el BTS auspiciado por el gobierno provincial a través del decreto 15.474 del 31 de julio de ese año. Se especificaba en el mismo que todo el material informativo que demandase la publicación sería facilitado por el Departamento de Prensa y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión, y por la

---

<sup>16</sup> La dirección fue creada bajo la ley provincial 5.254 sancionada en 1948 que tendría su cargo todo lo referente al desenvolvimiento del turismo provincial. Entre sus fines se encontraba impulsar el turismo social, a fin de facilitar el descanso al mayor número de personas, mediante campamentos económicos y colectivos (Panella, 2018)

Dirección de Turismo y Parques. La publicación, que contaba con entre 100 y 150 páginas, se editaron tres números, el primero a fines de 1951 y los restantes en enero y en mayo de 1952, que brindaban información sobre destinos turísticos y sobre la labor de la Dirección (Panella, 2018).

Contaba con una amplia cobertura fotográfica en donde se explicaban los atractivos de cada lugar o ciudad turística y los servicios para el visitante. De este modo, el BTS mencionaba que la provincia contaba con todas las atracciones naturales, deportes y acceso a centros turísticos a partir de las redes de transporte, y hoteles. El destino turístico más importante y popular era Mar del Plata, desde los años treinta, pero sobre todo desde la llegada del peronismo, se había vuelto un lugar de descanso masivo, en 1930 fue visitada por 60.000 personas, que llegaron a 380.000 una década más tarde, a 1.000.000 en 1950 y a 1.400.000 en 1955 (Panella, 2018), demostrando mediante números el impacto positivo- e incremental en cuestión de turistas en la costa Argentina- que tuvieron las diferentes políticas públicas de afectación indirecta del turismo y las políticas turísticas propiamente dichas en la democratización del bienestar y del turismo, el derecho al ocio y en la práctica turística.

El BTS según en enfoque propuesto puede categorizarse como una política turística ya que fue una acción de promoción y acceso a la información de destinos auspiciada por el gobierno provincial, en este caso gestionado por la Dirección de Turismo y Parques en colaboración con el Departamento de Prensa y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión. A su vez también responde a diversos objetivos más allá de la promoción de los destinos sino que también contaba con un objetivo social democratizando el acceso a la información de forma simple y fortalecimiento de los atractivos de los diferentes destinos de la Provincia. Aunque fue una política provincial, el mismo se encontraba alineado a las directrices del peronismo, buscando la democratización del ocio y bienestar de los trabajadores, promoviendo la coordinación entre las esferas del Estado.

Tanto el programa de Unidades Turísticas, como el Fondo de Turismo Social y el Boletín de Turismo Social fueron políticas que estaban orientadas al desarrollo y la promoción del turismo social en Argentina significando un gran impacto en el acceso de

las clases trabajadoras al turismo. Las mismas fueron diseñadas específicamente para garantizar y democratizar el acceso al ocio, el descanso y las vacaciones de la mayoría de las personas, principalmente el de la clase trabajadora. No solo contribuyeron a el acceso de los sectores populares al turismo sino que, también se favorecieron a la construcción de infraestructura específica para el turismo que fue destinada a fines sociales y la promoción de destinos turísticos garantizando el acceso al ocio, turismo y las vacaciones de los sectores populares.

Todas las políticas y acciones mencionadas reflejan el enfoque de Velasco, en ellas identificamos al Estado peronista como el diseñador y propulsor principal de estas acciones, colaborando entre instituciones y en ocasiones con la participación de actores no públicos como lo fueron los sindicatos, la FEP y el sector privado en menor medida. Este conjunto de acciones no tenía como objetivo simplemente fomentar la actividad económica, sino que tenía objetivos diversos, enmarcados en la doctrina peronista de la justicia social dentro de lo que se entiende al fenómeno turístico.

## **Reflexiones finales**

El turismo social desempeñó un papel crucial en el desarrollo del sistema turístico argentino, especialmente al ser incluido en la agenda pública durante el Estado de Bienestar. En esta investigación, se han explorado las distintas medidas adoptadas por el gobierno peronista para favorecer el acceso al ocio, consolidando el turismo social como un derecho dentro del paraguas de la justicia social.

En cuanto a la constatación de la hipótesis, se ha podido corroborar a lo largo del proceso de investigación que el turismo social en este período se desplegó en un contexto político de ampliación de derechos y movilidad social ascendente, enmarcado bajo el paraguas ideológico de la época. Fue el peronismo quien impulsó la “cuestión turística” y la inscribió en la agenda estatal, llevando adelante diferentes acciones y medidas para su abordaje junto a la consolidación del fenómeno. Esto se ha podido comprobar debido a la explotación tanto de las políticas turísticas como de aquellas políticas públicas de afectación indirecta del turismo, que contribuyeron a la democratización del bienestar, el ocio y el turismo social.

El turismo social se desarrolló a partir de un marco de derechos laborales y sociales que lograron asegurar el acceso al tiempo libre, al ocio y contar con recursos económicos, sumado a la presencia estatal que lo integró dentro de su plan de gobierno materializándolo a través de diferentes medidas principalmente laborales, como las vacaciones remuneradas y el Decreto-Ley 33.302/45, así también políticas públicas específicas en materia de turismo como la creación de las unidades turísticas en Chapadmalal y Embalse.

Reflexionando sobre el proceso de investigación y su avance, se puede identificar que el capítulo uno establece las bases conceptuales y teóricas que le dieron sustento a la investigación posterior demostrando la importancia de estudiar al turismo desde el enfoque de la interdisciplina debido al carácter transversal y polisémico del mismo. La definición y conceptualización de conceptos como turismo, turismo social, política pública, política turística y Estado también fueron de importancia para el análisis del contexto histórico y de las políticas abordadas en sí mismas. El aporte significativo que le da estructura al tercer capítulo es la diferenciación entre “política turística” y

“políticas públicas de afectación indirecta del turismo”, que permite comprender la complejidad de analizar el fenómeno turístico en el que se demuestra que no puede ser analizado desde una sola perspectiva.

Un aspecto a destacar es la singularidad de las “políticas públicas de afectación indirecta del turismo”. Se ha podido dar cuenta que, las mismas no fueron meras políticas económicas que impactaron en el turismo de forma accidentada, sino que fueron absolutamente necesarias para su consolidación y sin ellas, el turismo social no hubiera sido posible.

En este capítulo también se pudo dar cuenta de cómo el rol del Estado supera algunas preconcepciones que se le asigna al mismo como que, solo se limita a brindar respuestas a demandas o necesidades externas sin identificar que cuenta con la capacidad de definir cuestiones de manera autónoma, de tomar decisiones y de moldear las esferas en las cuales se desenvuelve sin influencias externas. El mismo tiene la capacidad de definir y elegir el ámbito en el cual va a intervenir según los intereses que éste tenga frente a determinados problemas o cuestiones. Esta capacidad de intervenir de forma autónoma y decisoria caracterizó al peronismo promoviendo un Estado activo, que no solo respondía a las necesidades de la sociedad, sino que definía las áreas en las que deseaba intervenir, como el desarrollo de políticas públicas que impactaron directamente en el bienestar social, y en el marco de esta investigación al turismo social.

En el segundo capítulo se realizó un análisis sobre las bases ideológicas y programáticas del Estado peronista. La historización de la cuestión durante el período demostró cómo la “democratización del bienestar” fue de gran importancia para insertar al turismo en agenda. Las bases ideológicas del movimiento materializadas en el justicialismo, centradas en la soberanía política, la independencia económica pero principalmente en la justicia social sumada a la articulación entre diversos actores, permitieron moldear esta nueva forma de turismo, destacando el contexto político e ideológico en el que estas políticas fueron formuladas e implementadas.

En el transcurso del tercer capítulo fue posible dar cuenta la sinergia que se genera entre las políticas turísticas y las “políticas públicas de afectación indirecta del turismo”

y como fueron complementarias para consolidar el fenómeno. Los decretos, normas, leyes y acciones abordadas, contribuyeron a la democratización del ocio y a la inclusión de sectores populares en el disfrute del tiempo libre. Todas estas acciones e iniciativas fueron analizadas bajo los enfoques teóricos de Oszlak y O'Donnell, Velasco y Villar, lo que permitió comprender el rol del Estado como principal propulsor de estas políticas -sociales, laborales, económicas y turísticas-, cuyo accionar, en articulación con diferentes actores, resultó fundamental para la consolidación del fenómeno a estudiar.

Realizada la investigación se puede considerar que se ha analizado el desarrollo del turismo social durante el periodo elegido identificando las bases ideológicas, programáticas, actores claves y las políticas públicas que posibilitaron su desarrollo y consolidación. Caracterizando al turismo social como un derecho enmarcado a la ampliación de los derechos sociales, la mejora en la calidad de vida, la movilidad social ascendente y en los tres pilares de la doctrina peronista. Con esta base, se identificaron las principales políticas públicas que favorecieron al desarrollo del fenómeno, pudiendo lograr la diferenciación propuesta entre políticas públicas de afectación indirecta del turismo y las políticas turísticas.

A modo de cierre pero invitando a seguir indagando, este trabajo confirma que el turismo social en Argentina durante 1945-1955 fue resultado de una idea de gobierno que integraba medidas de justicia social, promoviendo la movilidad social ascendente y reconociendo el acceso al ocio y la actividad turística como derecho. Queriendo sentar bases que invite a la elaboración de nuevas investigaciones académicas desde este punto se traen a discusión diferentes disparadores ¿cómo evolucionó el turismo social en los periodos posteriores al primer peronismo?, ¿pueden retomarse en la actualidad acciones vinculadas al desarrollo del turismo social tal y como lo conocimos en esta investigación?.

## **Bibliografía**

- Abal Medina, Juan Manuel (2010). Manual de Ciencia Política. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Beretta, Diego; Dalmazzo, Yanina y Laredo, Fernando (2022). “Políticas públicas para el turismo. Nudos conceptuales para su problematización”, en Beretta, Crudo, Curti, Dalmazzo, Laredo y López (Comps.). Turismo, Estado y Políticas Públicas. Aportes para un campo en construcción. UNR Editora. Págs. 29-42.
- Betoncello, R. (2002). Turismo y Territorio. Otras practicas, otras miradas. Aportes y Transferencias, 6(2), 29-50.
- Bureau International Du Turismo Social en Las Americas. (s.f). *Turismo Social/ Tourisme Social*. Consultado el 5 de Abril de 2022. <https://bitsamericas.wordpress.com/about/tourisme-social-turismo-social/>
- Capanegra, C (2010). El desarrollo turístico como estrategia política del Estado: de la política en turismo a la política turística. Argentina 1900-1975. Aportes y Transferencias, 14(1), 23-42. ISSN 0329-2045. <http://nulan.mdp.edu.ar/1485/>
- Cazón, F. (2019). La institucionalización y regulación de la acción sindical en el proceso de acumulación de capital en Argentina: un análisis del decreto 23852/45. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires
- Constitución de la Nación Argentina [Const.] 1949. Publicación de la Secretaria del H. Senado de la Nación.
- Diaz, C. (1998), “El Ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”
- Dirección de prestaciones turísticas. (s.f). *Programa Federal de Turismo Social. Información general*. Dirección de Prestaciones Turísticas <http://www.turismo.gob.ar/sites/default/files/TSocialPFederalInfo.pdf>

- Decreto Ley 1.740/45 [Secretaria de Trabajo y Previsión]. Período anual de 10 a 15 días de descanso. 24 de Enero de 1945.  
<https://www.sajj.gob.ar/1740-nacional-lnn0026042-1945-01-24/123456789-0abc-defg-g24-06200ncanyel>
- Decreto-Ley N° 33.302/1945 [Secretaria de Trabajo y Previsión] Salario mínimo vital y movil. 20 de Diciembre de 1945.  
[https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto\\_ley-33302-1945-96344/texto](https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto_ley-33302-1945-96344/texto)
- Flores, H. (1999). *El peronismo justicialista*, Instituto Superior de Conducción Política, . Recuperado de El historiador el 26 de junio de 2024.  
<https://elhistoriador.com.ar/doctrina-nacional-justicialista/>
- Instituto GESTAR (2020). Domingo Mercante: “el corazón de Perón”.  
<https://gestar.org.ar/articulos/domingo-mercante-el-corazon-de-peron/>
- Jafar Jafari (2005). “*El turismo como disciplina científica*” . Política y sociedad Vol. 42 Núm. 1: 39-56.
- 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, 6(11), 12-17.
- Ley 25.997. Ley Nacional de Turismo (5 de enero de 2005).  
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25997-102724/actualizacion>
- Museo Evita. (2023). Fundación Eva Perón: 75 años de un legado.  
<https://museoevita.org.ar/fundacion-eva-peron-75-anos-de-un-legado/>
- ONU Turismo. (s.f). Glosario de términos de turismo.  
<https://www.unwto.org/es/glosario-terminos-turisticos#:~:text=El%20turismo%20es%20un%20fen%C3%B3meno,personales%2C%20profesionales%20o%20de%20negocios.>

- Osow, S. M. (2006) El desarrollo turístico en la Argentina durante el S.XX : La política turística peronista (1946-1955) [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.535/te.535.pdf>
- Oszlak, O; O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación Redes. Vol. 2. Núm. 4. Pags. 99-128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Panella, C. (2018). El *Boletín de Turismo Social de la Provincia de Buenos Aires*. Improntas de la historia y la comunicación, núm. 6, 2018. Universidad Nacional de La Plata. <https://portal.amelica.org/ameli/journal/185/185761004/html/index.html>
- Partido Justicialista (s,f). Partido Justicialista Nacional. <https://www.pj.org.ar/>
- Pastoriza, E. (2008). “El turismo social en la Argentina durante el primer peronismo. Mar del Plata, la conquista de las vacaciones y los nuevos rituales obreros, 1943-1955”. Nuevo Mundo Mundos Nuevos , Debates, 2008.
- Pastoriza, E. (2009). "Lo que el pueblo necesita". Turismo social y Peronismo. Argentina, 1945-1955.
- Presidencia de la Nación. (1953). 2º Plan Quinquenal. Subsecretaría de Informaciones, Buenos Aires. <https://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/planesde/index/assoc/HASHf8f1.dir/doc.pdf>
- Schenkel, E. (2012). Mito e realidade: o turismo social como primeira política peronista na Argentina. Revista Rosa dos Ventos 4(IV), 536-543
- Schenkel, E. (2013). El turismo social como política estatal en Sudamérica. Pasos revista de turismo y patrimonio cultural. Vol. 11 N.º 1 págs. 173-183 [http://www.pasosonline.org/Publicados/11113/PS0113\\_13.pdf](http://www.pasosonline.org/Publicados/11113/PS0113_13.pdf)
- Schenkel, E. (2014). La inserción del turismo social a la agenda pública en Argentina. Papers de turisme. N.º 56. Pags. 1-19. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/21814/CONICET\\_Digital\\_Nro.2\\_6171.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/21814/CONICET_Digital_Nro.2_6171.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Schenkel, E. (2017). Política turística y Turismo Social. Una perspectiva latinoamericana. Cap. 2: “El turismo como política pública”. CICCUS / CLACSO.
- Schenkel, E. (2018). Turismo social en América Latina. La conquista de un derecho desigual. Departamento de geografía. Universidad Nacional del Sur, 93-113. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/97585/CONICET\\_Digital\\_Nro.86dba63c-71dd-4416-bc5f-0c9ca9d2dba7\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/97585/CONICET_Digital_Nro.86dba63c-71dd-4416-bc5f-0c9ca9d2dba7_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Schenkel, E. (2019). *Turismo social en América Latina. Aprendizajes de las experiencias regionales*. Alba Sud Editorial. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/113429/CONICET\\_Digital\\_Nro.3bb40bcc-61e4-495f-8bc5-1b51b643594d\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/113429/CONICET_Digital_Nro.3bb40bcc-61e4-495f-8bc5-1b51b643594d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Schenkel, E. (2019b). “Turismo y política turística. Un análisis teórico desde la ciencia política”. En Reflexiones, Volumen 98(2), Revista Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica,
- Schenkel, E. (2024). Turismo social en Argentina: desarticulación de una política pública con voluntad democratizadora. Alba Sud Editorial Serie Informes en Contraste, núm. 33, 2024.
- Schiavi, M. (2013). Movimiento sindical y peronismo (1943-1955): Hacia una nueva interpretación. Trabajos y Comunicaciones (39). En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.6086/pr.6086.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6086/pr.6086.pdf)
- Schteingart, D. (2014) La democratización del bienestar en el peronismo (1945-1955): ¿ruptura o continuidad con el pasado?; Instituto Argentino para el Desarrollo Económico; Realidad Económica.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008). Análisis y gestión de Políticas Públicas, Cap. 2 “Las Políticas Públicas”.
- Torre, J. C., y Pastoriza, E. (2002). *La democratización del bienestar. Nueva historia argentina*. Editorial Sudamericana. Tomo VIII, 257-313. <https://socioturismo.files.wordpress.com/2011/07/4-torre-y-pastoriza-la-democratizacion-del-bienestar.pdf>

- Velasco Gonzalez, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. Cuadernos de Turismo, 27, pp. 953-969. ISSN: 1139-7861.
- Vilas, C. (2010). “Política y políticas públicas en América Latina” (pp.37-64).
- Villar, A. (2009). “Políticas públicas en turismo” En Wallingre Noemí, Villar Alejandro (compiladores). “Desarrollo y gestión de destinos turísticos” (pp. 51-73). Editorial UNQ.  
[https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS14/MGTSV-05/semana2/VIL\\_LAR.pdf](https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS14/MGTSV-05/semana2/VIL_LAR.pdf)