

EL DERECHO DE LAS PERSONAS AL TURISMO EN ARGENTINA. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA JUSTICIA SOCIAL¹

People's right to tourism in Argentina. An approach from the perspective of
social justice

Érica Schenkel²

Recibido: Julio, 2012 // Aprobado: Marzo, 2013

RESUMEN

La importante trayectoria que presenta Argentina en relación al derecho a las vacaciones pagadas, se reafirma a partir de la nueva Ley Nacional de Turismo que declara que es un derecho social y económico de las personas. No obstante, la realidad deja de manifiesto que aún la mayoría de los argentinos permanecen excluidos de las prácticas turísticas, especialmente aquellos de posiciones sociales desventajadas. A continuación se presenta un análisis del nivel de acceso a las prácticas turísticas y recreativas en Argentina, según variables socio-económicas. Para finalmente abordar los Programas de Turismo Social ofrecidos por el Ministerio de Turismo de la Nación, desde la concepción de la justicia social.

Palabras clave: Prácticas turísticas, inequidades sociales, turismo social, justicia social.

ABSTRACT

The significant path presented by Argentina in relation to the right to paid holidays, reaffirms itself from the new National Tourism Act, which states that it is a social and economic right of the people. However, reality makes it clear that most argentinians remain excluded from tourism practices, especially those from disadvantaged social positions. What follows is an analysis of the level of access to tourist and recreational practices in Argentina, according to socio-economic variables. At the same time it addresses the social tourism programs offered by the Ministry of Tourism of the Nation, from a conceptualization of social justice.

Keywords: Tourism practices, social inequalities, social tourism, social justice.

¹ Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. Líneas de investigación: turismo social, desigualdades, desarrollo local. Dirección: Alvarado 845, depto. 4 D. (8000) Bahía Blanca, Argentina. Teléfono: (54) 0291154198075. E-mail: erica.schenkel@uns.edu.ar. Este trabajo forma parte de un avance de la tesis doctoral en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza) que realiza la autora con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET).

1. INTRODUCCIÓN

Las progresivas proclamaciones internacionales vinculadas al *derecho a las vacaciones pagadas* desde principios del siglo XX, forjaron las condiciones necesarias para que se institucionalice como derecho social en la mayoría de los Estados nacionales. No obstante, disponer de un periodo anual de vacaciones pagadas no significa necesariamente poder vacacionar. Las prácticas turísticas y recreativas continúan exhibiendo un acceso de carácter minoritario y selecto, principalmente en los países en vías de desarrollo donde las mayorías permanecen excluidas por no disponer del ingreso necesario para acceder a su consumo.

Desde esta perspectiva, el turismo es parte de las inequidades que acumulan los individuos de posiciones socio-económicas desfavorables: a peores posiciones en el entramado social, son menores la posibilidad de acceder a este tipo de prácticas. Estas situaciones de inequidad son compensadas con el *turismo social*, que surge como una alternativa de acción estatal en el marco de las conquistas obreras del siglo XX, para hacer efectiva la conquista de las vacaciones pagadas en los emergentes sectores proletariados. En este sentido, se entiende al turismo social como una alternativa de inclusión, que conduce a la lucha contra las inequidades y la exclusión.

En este sentido, los orígenes del turismo social se relacionan con la compleja categoría de *justicia social*. En la actualidad, prevalecen dos perspectivas de análisis: la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades. Ambas tienen un mismo objetivo, reducir las tensiones que surgen en las sociedades democráticas, ante el discurso de la igualdad de todos y las desigualdades sociales fácticas. No obstante, aunque pretendan lo mismo, se enfrentan claramente: mientras que desde la concepción de la igualdad de posiciones las inequidades sociales son desigualdades de posiciones en la estructura social, desde el modelo de oportunidades son circunstancias externas que obstaculizan una competencia justa entre los individuos (Dubet, 2011). Estas diferencias estructurales acerca de la justicia social, originan dos formas de abordar las políticas sociales.

Desde este contexto, partiendo de la concepción de que el disfrute de las prácticas turísticas forma parte de los derechos sociales de los argentinos (Ley Nacional de Turismo, 2005), el estudio que presentamos a continuación en principio pretende abordar la situación actual del acceso al turismo en la

Argentina según las diferentes posiciones en el entramado social, para posteriormente analizar los programas de turismo social ofrecidos por el Estado nacional como medidas compensadoras, tendientes a facilitar las prácticas turísticas en sectores sociales vulnerables.

En cuanto a la metodología, se parte de un método lógico deductivo que busca verificar la existencia de inequidades sociales en el acceso a las prácticas turísticas en la Argentina en función de las diferentes posiciones en el entramado social. En este sentido, el estudio pretende alcanzar una aproximación acerca del nivel de acceso al turismo en Argentina según variables proxy socio-económicas, como el ingreso y la situación de empleo. Para lo cual, se desarrolla un análisis estadístico documental a partir de un corpus de investigación compuesto por encuestas de alcance nacional: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (Indec, 1997), Encuesta Anual de Hogares Urbanos (Indec, 2011) y Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares (Mintur - indec, 2006, 2011).

2. EL TURISMO SOCIAL DESDE LA CONCEPCIÓN DE JUSTICIA

Analizar el turismo social como medida distributiva tendiente a facilitar las prácticas turísticas en sectores marginados, nos aproxima a la compleja categoría de justicia social. En principio, es dable destacar que la justicia surge de la práctica humana y se relaciona permanentemente con ella, por tanto lejos de presentar una discusión filosófica social y moral acerca del término, a continuación se señalan los principios esenciales que contribuyen a la comprensión de fenómenos observables. Desde esta perspectiva, Harvey (1997) afirma que la justicia es una serie de principios para resolver demandas conflictivas, en tanto la social: "...es una aplicación particular de los principios de la justicia a conflictos que surgen de la necesidad de la cooperación social al buscar una mejora individual" (p. 98).

En la actualidad priman dos concepciones: la igualdad de oportunidades y la igualdad de posiciones. Ambas perspectivas pretenden lo mismo: reducir algunas de las inequidades que surgen en las sociedades democráticas, ante el discurso de la igualdad de todos y las desigualdades sociales fácticas. En el caso del turismo, ambas atienden la inequidad en el acceso a las prácticas turísticas, ante la proclamación del derecho al ocio activo y el acceso efectivo por parte de una minoría. Sin embargo, a pesar de presentar el mismo punto de partida, se enfrentan claramente.

El modelo de igualdad de posiciones, que emerge en el marco del Estado Benefactor, se centra en el conjunto de posiciones que ocupan los

individuos en la estructura social, considerando que a peores posiciones, son menores las posibilidades de ingreso, de condiciones de vida, de servicios. En palabras de Dubet (2011), esta situación dada de desigualdad puede mitigarse a partir del impulso de políticas redistributivas, que tiendan a equiparar las diferentes posiciones en busca de la calidad de vida social.

El autor, defensor de la igualdad de posiciones, sostiene que el modelo es principalmente redistribuidor y asegurador: busca dar derechos y protecciones sociales a aquellas posiciones más bajas. En este sentido, afirma que es un sistema que plantea la libertad real del individuo, ya que nadie puede ser libre si sus derechos le fueron arrancados, por tanto las políticas redistributivas "...siguen siendo el medio más seguro de tender hacia desigualdades moderadas y aceptables" (p. 98).

De este modo, desde el modelo de igualdad de posiciones, la inequidad en el acceso al ocio activo se relaciona con las diferentes posiciones que ocupan los individuos en la estructura social, según ingresos, condiciones de vida, acceso a servicios: a peores posiciones, son menores las posibilidades de acceder al turismo y la recreación. Como argumenta Dubet: "...la distancia de los espacios públicos urbanos y de ocio... son algunas entre tantas desigualdades que casi no se toman en cuenta, pero que arruinan la vida de muchos" (2011, p. 112). Esta situación dada de desigualdad, puede mitigarse a partir del impulso de medidas redistributivas, como el turismo social, que si bien no logran alcanzar una situación de justicia, tienden a hacerla más aceptable.

Por otro lado, la concepción de la igualdad de oportunidades sostiene que las sociedades deben tender a una forma de igualitarismo que "compense" las inequidades originadas por las "circunstancias" y avale aquellas otras provenientes del esfuerzo personal. Una vez que las oportunidades fueron igualadas, la sociedad deja de ser responsable de los malos resultados de un individuo, porque estos son consecuencia de los diferentes niveles de esfuerzo (Roemer, 1995, 1997).

De este modo, Roemer argumenta que se debe "nivelar el terreno de juego" mediante una redistribución desigual de recursos, para que luego, cada uno sea responsable de sus decisiones. En este sentido, el autor concluye: "el objetivo de una política de igualdad de oportunidades es asignar recursos de modo que los resultados que una persona obtenga se correspondan solamente con su esfuerzo y no con sus circunstancias" (1997, p. 77).

Desde esta perspectiva, el acceso al ocio activo debe ser analizado más como un factor de movilidad social que como un derecho en sí mismo. En

este sentido, se debería puntualizar en los beneficios que implica el desarrollo de las prácticas turísticas y recreativas para los individuos, en términos de salud y desarrollo personal por ejemplo, para argumentar la implementación de políticas estatales de turismo social. En este caso, el turismo social se debe analizar como una medida de compensación tendiente a nivelar las inequitativas circunstancias iniciales de los individuos.

Por tanto, mientras que desde la concepción de la igualdad de posiciones las inequidades sociales son desigualdades de posiciones en la estructura social, desde el modelo de oportunidades son circunstancias externas que obstaculizan una competencia justa. Esta diferencia estructural acerca de la esencia de la inequidad, origina dos formas de abordar la justicia: mientras que el primer modelo busca estrechar las brechas entre las diferentes posiciones, el segundo pretende nivelar la situación natural para que luego cada uno sea responsable de sus propias decisiones.

En este sentido, Dubet (2011) plantea que la igualdad de oportunidades, defiende el “principio meritocrático”. Sostiene que se pretende dar a todos los individuos las mismas posibilidades de acceder a las mejores posiciones, sin analizar la brecha que existe entre ellas. En una interesante reflexión, plantea que una sociedad debe aspirar a ambas, a una sociedad relativamente igualitaria y relativamente meritocrática, pero eligiendo prioridades, ya que no es lo mismo optar una u otra: “puedo o bien abolir una posición social injusta, o bien permitir a los individuos que escapen de ella pero sin someterla a juicio...” (p. 3).

Este planteo de Dubet, se manifiesta en la afirmación que expone Rawls (1994), principal referente de la doctrina de oportunidades, en su obra *Teoría de la Justicia*: “La distribución natural no es ni justa ni injusta, como tampoco es injusto que las personas nazcan en una determinada posición social. Éstos son hechos meramente naturales. Lo que puede ser justo o injusto es el modo en que las instituciones actúan respecto a estos hechos” (p. 104). De este modo, el autor sostiene que esta distribución natural desigual, debe beneficiar a toda la sociedad, pero nadie es culpable de ella.

Dubet sostiene que el modelo de igualdad de oportunidades, surge a partir de una clara concepción liberal. Desde esta perspectiva, “...las inequidades son justas, ya que todas las posiciones están abiertas a todos” (p. 12). El autor afirma que el modelo no cuestiona las desigualdades entre las posiciones, sino que aspira a que todos puedan acceder a cualquiera de ellas, aunque estas sean injustas.

Por otro lado, argumenta que la concepción de la igualdad de oportunidades, se centra en el “principio de la discriminación”. En este sentido, señala que mide la injusticia a partir de criterios como: el sexo, la etnia, las singularidades físicas, la elección sexual. Mientras que el modelo de la igualdad de posiciones parte de una estratificación socio-profesional y de ingresos, el de oportunidades lo hace desde grupos específicos discriminados. De este modo, se pasa de políticas sociales universales, a políticas específicas, que asisten solo al discriminado. En este sentido, el autor soslaya que el modelo de igualdad de oportunidades es importante para una segunda etapa, cuando las inequidades más urgentes hayan sido subsanadas.

3. EL OCIO ACTIVO COMO DERECHO UNIVERSAL. UN EMERGENTE DE LAS CONQUISTAS OBRERAS

El turismo moderno debe ser entendido en el marco de las conquistas obreras del siglo XX, es resultado de la reestructuración social que emerge con la industrialización. En este contexto socio-político, se comienza a constituir un denso cuerpo normativo internacional destinado a reivindicar a los emergentes sectores obreros en tanto sujetos de derecho. Distintos convenios, declaraciones, pactos, cartas, documentos y códigos de índole internacional, institucionalizan una serie de reivindicaciones sociales que incluyen el derecho al “descanso”, a las “vacaciones pagadas”, a la “recreación”, al “disfrute del tiempo libre”, al “ocio” y, finalmente, al “turismo”. Entre estos, es dable destacar: el Convenio 52 (OIT, 1936), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Organización de los Estados Americanos, 1948), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de Naciones Unidas, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Asamblea General de Naciones Unidas , 1966), la Carta de Viena (International Social Tourism Organisation, 1972), la Declaración de Manila (Organización Mundial del Turismo, 1980), el Documento de Acapulco (Organización Mundial del Turismo, 1982), la Carta del Turismo y Código del Turista (Organización Mundial del Turismo, 1985), la Declaración de Montreal (International Social Tourism Organisation, 1996), y el Código Ético Mundial para el Turismo (Organización Mundial del Turismo, 1999).

Estas progresivas proclamaciones vinculadas al derecho al ocio forjaron las condiciones necesarias para que las vacaciones se institucionalicen en la mayoría de los Estados como derecho social. No obstante, en países tradicionalmente liberales, como el Reino Unido, Estados Unidos y Japón, esta concepción presenta importantes resistencias (Hazel, 2005; McCabe, 2009; Minnaert et al., 2009).

En cuanto a Argentina, ocupó un lugar de vanguardia en la región. Fue el tercer país latinoamericano en suscribir al Convenio sobre las Vacaciones Pagadas (OIT), en 1950, después de México y Brasil, que lo habían hecho en 1938, presididos respectivamente por los gobiernos populares de Lázaro Cárdenas y Getulio Vargas (OIT, ILOLEX. Ratificaciones Convenio 52). Las vacaciones pagadas se obtienen con el primer gobierno peronista, a partir del decreto N° 1740/45 que extiende el derecho a todos los trabajadores y empleados argentinos en relación de dependencia. La conquista forma parte de los derechos sociales incluidos en la Reforma Constitucional peronista de 1949; mantenidos luego en la Reforma de 1957, dentro del artículo 14 bis.

Esta concepción se reafirma en 1994, cuando la nueva Reforma Constitucional incorpora un conjunto de tratados internacionales, entre los cuales se encuentran: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Artículo 75, Inciso 22. Finalmente, en el año 2005 el turismo pasa a proclamarse “un derecho social y económico de las personas” y se señala la necesidad de la “eliminación de las barreras que impidan el uso y disfrute de la actividad turística por todos los sectores de la sociedad, incentivando la equiparación de oportunidades” (Ley Nacional de Turismo, Art. 2).

Estos diferentes pronunciamientos internacionales, regionales y nacionales, originan las condiciones materiales y legales que institucionalizan a las vacaciones pagadas como un derecho universal. Sin embargo, aun las mayorías de las sociedades continúan sin poder hacerlo efectivo, especialmente en los países en vías de desarrollo en donde importantes sectores sociales mantienen insatisfechas sus necesidades básicas. Este carácter excluyente de la actividad se explica, principalmente, por causas socio-económicas.

4. EL TURISMO EN ARGENTINA, UN DERECHO DESIGUAL

El análisis estadístico de diferentes encuestas nacionales: Encuesta Anual de Hogares Urbanos, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares y Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares, en referencia al derecho a las vacaciones pagadas y al acceso al turismo de los residentes argentinos, deja de manifiesto la brecha entre el beneficio otorgado y la práctica efectiva. El disfrute de las prácticas turísticas y recreativas continúa siendo minoritario y selecto, presentando una relación directa con la variable ingresos.

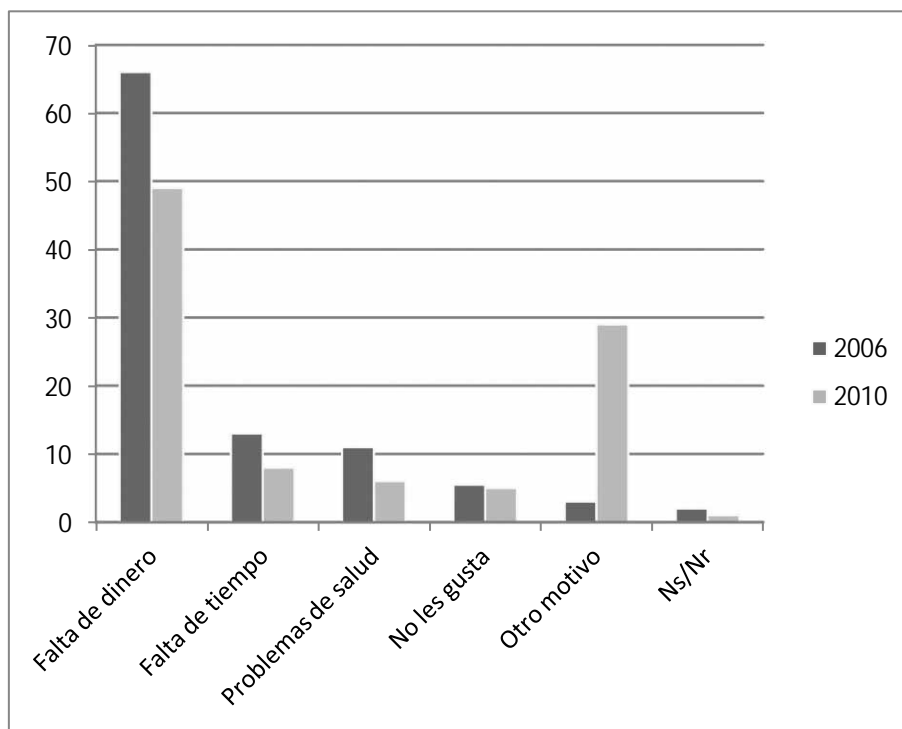
Según la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (Indec, 2011), el 65% de los asalariados de la población argentina dispone de vacaciones anuales

pagadas. No obstante, beneficiarse con un tiempo de descanso pagado no significa necesariamente acceder al turismo. La Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares (EVyTH) para el mismo periodo, indica que sólo la mitad de quienes pertenecen a hogares con jefe ocupado realizan turismo a lo largo del año, mientras que entre las personas que residen en hogares con jefes inactivos y desocupados la proporción desciende a 37% y 21%, respectivamente. Asimismo, señala que, aunque se presente una tendencia decreciente, aun la mayoría de los argentinos no realiza viajes turísticos en ningún momento del año: el 67% en el 2006 y el 58% en el 2011.

Estos niveles de no participación varían de país en país, íntimamente relacionado con el nivel de *desarrollo*³. Cuanto más avanzan las sociedades en el camino del desarrollo, mayores son los niveles de demanda turística nacional (Cooper, 2005). En este sentido, el Eurobarómetro (2011) señala que solo el 27 % de los ciudadanos de la UE no viajó en 2010, por desplazamientos cortos o para disfrutar de vacaciones más largas. En ocho países, menos de uno de cada cinco encuestados no habían hecho ningún viaje: Noruega (9%), Finlandia (10%), Suecia (14%), Dinamarca, Luxemburgo y los Países Bajos (todos, 15%), Irlanda (18%) e Islandia (19%). Por otro lado, Turquía y Hungría presentan las tasas más altas de no participación en viajes (68% y 60%, respectivamente). Mientras que en Eslovaquia, Estonia, Portugal y Rumanía, al menos 4 de cada 10 encuestados no habían hecho viajes (Comisión Europea, 2011).

En cuanto a los motivos de la no participación, la EVYTH (2006, 2011) destaca como causa principal, la “falta de dinero”. El disfrute de las vacaciones es privativo para la mayoría de los argentinos por no disponer de los ingresos necesarios para acceder a su consumo. Los otras barreras identificadas: “falta de tiempo”, “problemas de salud”, “no les gusta”, “otros”; no alcanzan en conjunto la ponderación de la barrera económica. En este sentido, en el año 2006 la imposibilidad de acceso al turismo por causas económicas alcanzó una proporción del 66%, quintuplicando la tasa de la segunda barrera; en tanto en el año 2010, el motivo económico fue señalado por el 49%, llegando a sextuplicar la segunda barrera, que descendió en mayor medida (ver Figura 1).

³ El desarrollo se considera un proceso más amplio que el crecimiento económico, que incluye variables sociales, medioambientales y económicas. En este sentido la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo sostiene que “...una tasa elevada de crecimiento de la economía es condición necesaria, aunque no suficiente, de un proceso de desarrollo con redistribución del ingreso que asegure la inclusión social y un mejor nivel de bienestar para la población...” (2007:27).

FIGURA 1: OBSTÁCULOS PARA LA REALIZACIÓN DE VIAJES

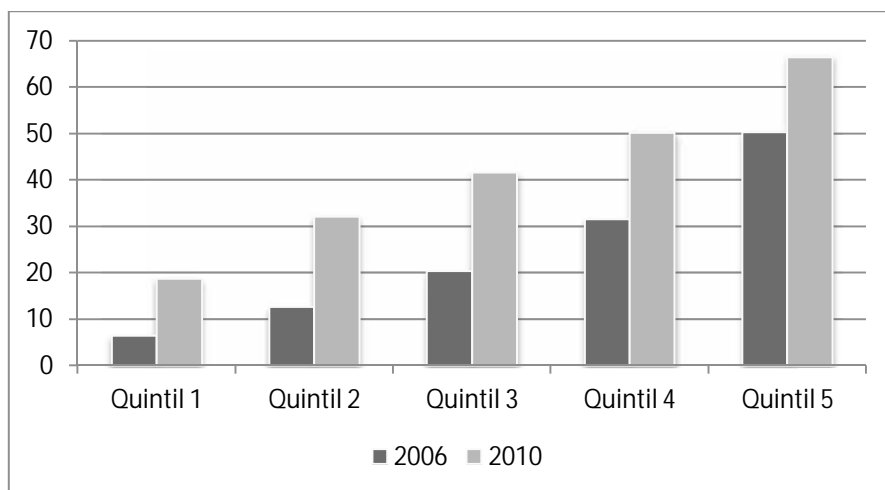
Fuente: EVyTH (Mintur-Indec, 2006, 2010)

En cuanto a los motivos de la no participación relevados por la Comisión Europea, la barrera económica es también la más destacada para el caso europeo, pero se observa una mayor armonía entre los principales factores señalados. En este sentido: el 41% argumentó problemas financieros, el 22% señaló razones personales o privadas, el 11% destacó la falta de tiempo, el 9% prefirió quedarse en casa o estar con la familia y amigos, el 3% señaló no estar motivado para tomar vacaciones y el 3% prefirió hacer sólo viajes cortos (ISTO, 2011).

En la Argentina se manifiesta una relación directa entre ingresos y realización de viajes, aumentando la variable viajes a medida que aumenta el ingreso del encuestado. Las Encuestas de Viajes y Turismo en Hogares (2006, 2011), señalan que sólo el 6, 4% y el 18,7% del quintil 1 realizó prácticas turísticas, en contraposición al 50,3% y al 66,5% que lo hizo del quintil 5, para el año 2006 y 2010, respectivamente (ver Figura 2). De este modo, si bien se observa un aumento generalizado de los viajes turísticos por quintiles de ingreso

para el periodo 2006-2010, con un mayor crecimiento en los menores quintiles, la diferencia en el acceso al turismo entre el 20% de la sociedad de menores ingresos y el 20% de mayores ingresos, crece.

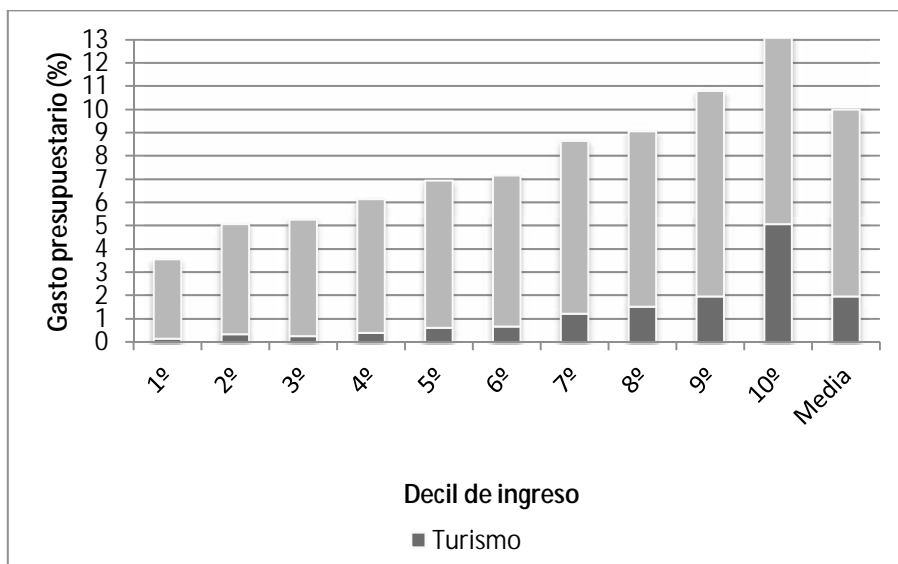
FIGURA 2: REALIZACIÓN DE PRÁCTICAS TURÍSTICAS SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS



Fuente: EVyTH (Mintur-Indec, 2006, 2010)

Estas marcadas variaciones en el acceso al turismo según ingreso, se destacan también en el Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (Indec, 1997)⁴, que permite caracterizar las condiciones de vida de los hogares en términos de acceso a bienes y servicios. Entre los consumos consultados, se considera el turístico dentro de la categoría “esparcimiento”. La encuesta deja de manifiesto las variaciones en la asignación presupuestaria destinada al turismo y esparcimiento según decil de ingreso del encuestado. De este modo, mientras que el decil 1 proporciona al turismo un gasto presupuestario del 0,15% y al esparcimiento del 3,41%, el quintil 10 le atribuye un 5,08% y un 12,30%, respectivamente (ver Figura 3). En este sentido, a medida que se desciende en la escala de ingresos son menores las proporciones del presupuesto familiar que se destinan a prácticas turísticas y recreativas, debido a que existen necesidades más urgentes a satisfacer.

⁴ Si bien en el período 2005-2006 se lleva a cabo la segunda ENGHO aún no se han publicado los datos específicos.

FIGURA 3: GASTO PRESUPUESTARIO EN TURISMO Y ESPARCIMIENTO SEGÚN DECILES DE INGRESO

Fuente: ENGHO (Indec, 1997)

5. EL TURISMO SOCIAL COMO MEDIDA DE INCLUSIÓN EN ARGENTINA

La modalidad turística que intenta dar respuestas a estas desigualdades sociales en el disfrute de las prácticas turísticas es el turismo social, que surge a mediados de siglo XX como un instrumento de acción estatal para que sectores vulnerables puedan hacer efectivo el derecho a las vacaciones. En este sentido, la International Social Tourism Organisation (ISTO) define el turismo social como “...las conexiones y fenómenos relacionados con la participación de las personas en el turismo (...), especialmente de las capas desfavorecidas de la sociedad o de aquellos que no pueden participar por el motivo que sea”⁵ (2010, art. 3).

Las progresivas proclamaciones que refieren al derecho al ocio y los diversos documentos internacionales que argumentan y reafirman los beneficios de realizar prácticas turísticas y recreativas, especialmente para los sectores

⁵ Cita trad.: “...the connections and phenomena related to the participation of the people (...), of disadvantaged layers of society or of those unable to participate in tourism, holidays and their advantages for whatever reason” (ISTO, 2010, art. 3).

sociales más desfavorecidos, forjaron las condiciones necesarias para que en la actualidad la cuestión del turismo social se convierta en una verdadera “política estatal”. Es decir, en una intervención concreta de los Estados en el área, debido a su destacado interés social (Oszlak y O’Donnell, 1981).

Son numerosos los trabajos que argumentan la importancia de contar con estas políticas de turismo social. Haulot (1991), Muñíz Aguilar (2001), Minnaret (2007), McCabe (2009), Hazel (2005) y la ISTO (2011), destacan los beneficios sociales: de carácter individual, a partir de la defensa del derecho al ocio activo de todos los ciudadanos, y de carácter colectivo, al fomentar una mejora en la salud pública y una sociedad más igualitaria; y los económicos, como generador de riqueza y puestos de empleo. Los trabajos también indican su impacto positivo como factor de ordenación del territorio, de desarrollo local y como nivelador de la alta estacionalidad turística.

Robert Lanquar destaca la importancia de este tipo de políticas en el impulso de la demanda turística nacional. Explica que el turismo tiene un alto potencial de crecimiento, especialmente en países en vías de desarrollo, en los que aún la mayoría de sus residentes no pueden acceder a las prácticas turísticas. En este sentido, señala que “...el turismo nacional podría alcanzar niveles de crecimiento considerables, si los Estados adoptaran las medidas necesarias para favorecer el acceso a las vacaciones de las poblaciones que ya se benefician de vacaciones pagadas” (1984, p. 22). Establece que es fundamental para este logro, que “...los poderes públicos tengan políticas públicas voluntaristas que permitan el surgimiento de un turismo de masas sin contratiempos, sin rechazos y sin desigualdades sociales” (1984, p. 28).

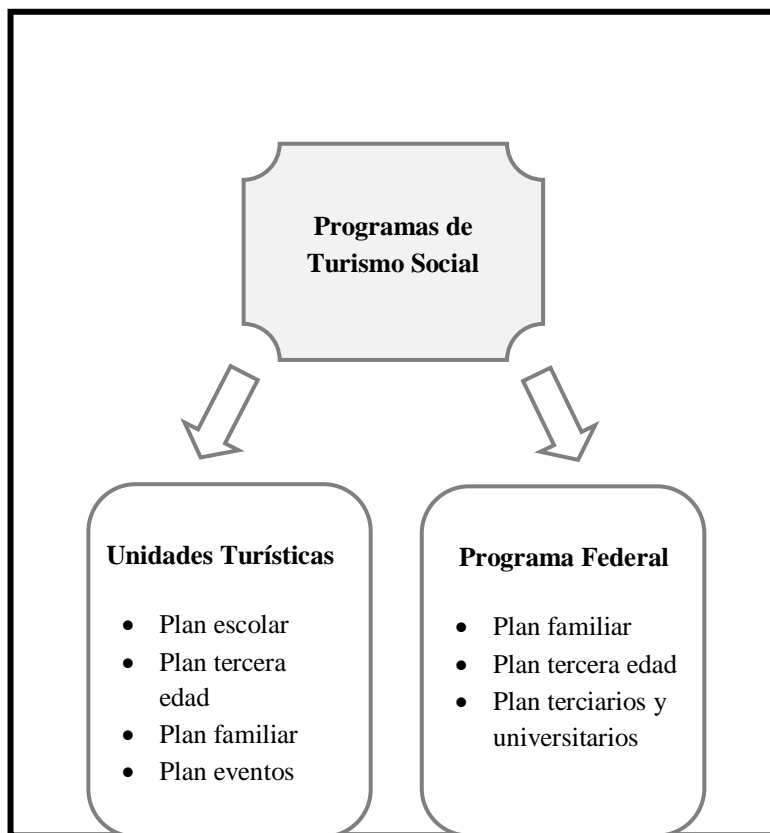
En cuanto a la implementación de estas políticas de turismo social en la Argentina, diferentes autores coinciden en señalar a los primeros gobiernos peronistas (1946-1955) como el momento de su mayor desarrollo. El primer peronismo promueve un modelo inclusivo, basado en un proceso de redistribución de la renta nacional, en el cual el turismo y la recreación forman parte de los bienes que se pretenden “democratizar”. Por tanto, en coordinación con los sindicatos y la Fundación Eva Perón, se implanta una ambiciosa política de turismo social tendiente a garantizar el acceso a las prácticas turísticas y recreativas a sectores sociales de bajos ingresos, especialmente a las emergentes familias obreras.

Entre los trabajos consultados, Scatzanella (1998), Khatchikian y Murray (1999), Pastoriza (2011), Troncoso y Lois (2004) y Capanegra (2006), si bien existen diferencias en las posiciones, en cuanto a motivos que la impulsan y alcances de la relación entre el peronismo y el turismo social, todos

coinciden en señalar que es a partir de los gobiernos de Perón que el turismo pasa a ser reconocido como un “derecho”, que se implementa una política concreta en el área y que se extiende la actividad a un sector social más amplio. Khatchikian y Murray (1999, p.15), llegan incluso a señalar que “...resultó, sin duda alguna, la política turística más inteligente y coherente de la Argentina”, Torre y Pastoriza (2002) en tanto, la indican como la etapa que consolida la “democratización del bienestar” en el país, al estructurar una sociedad más móvil e igualitaria, que permitió que sectores más postergados se puedan volcar al consumo de prácticas recreacionales.

Posteriormente, aunque con menor énfasis y periodos de impase, existe una continuidad de estas medidas. En la actualidad, se destacan los “Programas de Turismo Social” que lleva a cabo la Dirección de Prestaciones Turísticas del Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR), con el objetivo que “sectores de bajos ingresos” logren acceder a un período de vacaciones anual. La medida incluye el “Programa de Unidades Turísticas” y el “Programa Federal de Turismo Social, canalizados en cinco planes: “escolar”, “familiar”, “tercera edad”, “eventos” y “terciarios y universitarios” (ver Figura 1). A partir de estos planes, minusválidos, adultos mayores, escolares, familias de bajos ingresos, ONG’s y entidades públicas y privadas, pueden acceder por motivos diversos a un período de vacaciones en forma gratuita o con importantes descuentos. Los viajes tienen como destino las unidades turísticas del Estado Nacional: Chapadmalal, en la provincia de Buenos Aires, y Embalse, en la provincia de Córdoba; y otros, previamente establecidos (Ministerio de Turismo de la Nación, 2012).

FIGURA 1: PROGRAMAS DE TURISMO SOCIAL DEL MINISTERIO DE TURISMO DE ARGENTINA



Fuente: MINTUR (2012)

Desde los principios de justicia social señalados anteriormente, estos “Programas de Turismo Social”, canalizados a partir de planes específicos que miden la inequidad a partir de criterios, como la edad, las singularidades físicas, el ingreso, se conciben suscriptos a la perspectiva de la igualdad de oportunidades. En este caso, se parte de destacar los importantes beneficios sociales de la realización de prácticas turísticas, especialmente para aquellos sectores vulnerables; para posteriormente, mediante un proceso de selección de prioridades, alcanzar principalmente a determinados grupos sociales “discriminados”: minusválidos, adultos mayores, escolares, familias de bajos ingresos. Estos programas difieren constitutivamente de aquellas políticas universales de turismo social basadas en la estratificación socio-profesional y de ingresos, que impulsó el primer peronismo en beneficio de los emergentes

sectores obreros a mediados de siglo XX, más afines al modelo de igualdad de posiciones.

De este modo, en la Argentina como en la mayoría de los países sudamericanos -ver los casos de Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela en Schenkel (2013)-, las políticas de turismo social parten de criterios verticalistas que no logran alcanzar al conjunto de los potenciales destinatarios. Al centrarse en ciertos grupos específicos, conformados principalmente a partir de cuestiones “etarias” o “físicas”, se excluye del beneficio a un conjunto de individuos que sin contar con el requisito de edad o discapacidad pueden presentar una situación de marginalidad, en muchos casos económica, transmitida de generación en generación que los priva del acceso al derecho al ocio activo.

6. REFLEXIONES FINALES

En América Latina, el disfrute de las vacaciones continúa siendo una práctica de acceso minoritario y selecto, un derecho desigual como tantos otros. Si bien las diferentes proclamaciones internacionales, regionales y nacionales declaran la igualdad de todos en su acceso, las mayorías permanecen excluidas. El disfrute del ocio activo es una suntuosa mercancía a la que acceden solo aquellos sectores que pueden pagar por ella.

Para el caso de Argentina, la Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares (Mintur-Indec, 2011) señala que seis de cada diez argentinos se encuentran excluidos de las prácticas turísticas, principalmente por no contar con los ingresos necesarios para acceder a su consumo. Asimismo, manifiesta una relación directa entre la realización de estas prácticas y variables socio-económicas, reflejando una disminución del acceso al turismo a medida que se precariza la situación laboral o disminuye el ingreso del encuestado. En este sentido, el disfrute del ocio activo es parte de las inequidades sociales que acumulan los individuos en posiciones socio-económicas desfavorables. A peores posiciones en el entramado social, son menores las posibilidades de hacer efectivo el *derecho al turismo*, enfatizado hace menos de una década en la Ley Nacional de Turismo.

A pesar de manifestarse esta inequidad entre las posiciones, los programas de turismo social impulsados por el gobierno nacional, no atienden principalmente a esta problemática. Como en la mayoría de los países sudamericanos, se conciben afines a un modelo de oportunidades, centralizando el beneficio en determinados grupos vulnerables, por lo cual un vasto universo queda excluido. En este sentido, los programas no fueron diseñados a partir de

la problemática concreta que presenta la Argentina en el acceso al turismo: la inequidad socio-económica. Como señala Dubet, es noble asistir a grupos vulnerables específicos, pero hacerlo solo a ellos, implica dejar a muchos otros marginados.

Desde esta perspectiva, se podría inferir que la situación actual del acceso al ocio activo en la Argentina, necesitaría en primer lugar de una política de turismo social que tienda a estrechar las inequidades en el acceso a estas prácticas entre las diferentes posiciones socio-económicas; para posteriormente, una vez reducida esta inequidad, impulsar nuevos planes que bajo el sistema de oportunidades asistan a aquellos grupos que por desventajas específicas continúan excluidos. Cabe aclarar que esta lógica de sucesión propuesta, no refiere a valoraciones de importancia, sino de prioridades.

El análisis de esta situación manifiesta la importancia de realizar estudios específicos en la región, que aborden los alcances de los programas de turismo social y propongan posibles medidas optimizadoras. Investigaciones en este sentido, tenderían a una genuina ampliación social de las prácticas turísticas, especialmente a la inclusión de aquellos sectores de posiciones sociales desventajadas. De este modo, se contribuirá a estrechar la brecha entre la retórica de la igualdad y las desigualdades sociales fácticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Capanegra, A. (2006). “La policía turística en la Argentina en el siglo XX”, *Aportes y Transferencias*. Universidad Nacional de Mar del Plata. 12 (2), 46-63.
- Comisión Europea. (2011). *Flash Eurobarómetro Series #328. Survey on the attitudes of Europeans towards tourism*. Comisión Europea.
- Cooper, C. et al (2005). *El turismo. Teoría y Práctica*. Madrid: Síntesis.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Estado Nacional Argentino. (2005). *Ley Nacional de Turismo de la República Argentina N° 25.997*
- Fundación de Investigaciones para el Desarrollo - FIDE. (2007). *Coyuntura y desarrollo*. N° 313.
- Harvey, D. (1997). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo Veintiuno: Madrid. Trad. González Arenas, María.
- Haulot, A. (1991). *Turismo social*, México D. F.: Trillas.
- Hazel, N. (2005). “Holidays for Children and Families in Need: An Exploration of Research and Policy Context for Social Tourism in the UK”, *Children & Society*. 19, 225-236.
- International Social Tourism Organisation – ISTO . (2011). *Social Tourism Inquiry. The social and economic benefits of social tourism*.
- International Social Tourism Organisation – ISTO. (2010). *Statutes*.
- Khatchikian, M.; Murray, C. (1999). “Turismo Social: El Paraíso Perdido”, *Nexos*. Secretaría de Investigación y Desarrollo Tecnológico, Universidad Nacional de Mar del Plata. Septiembre 1999. 11, 12-17.
- Lanquar, R. (1984). “El turismo social y su lógica como servicio de interés público”, *Estudios Turísticos*. Madrid, Instituto Español de Turismo. 81, 21-28
- McCabe, S. (2009). “Who Needs a Holiday? Evaluating Social Tourism”, *Annals of Tourism Research*. Elsevier: Great Britain, 36 (4), 667-688.
- Ministerio de Turismo de la Nación. (2012). *Programas de Turismo Social*. Disponible en: <<http://www.turismo.gov.ar/esp/menu.htm>>
- Minnaert, L. (2007). *Social Tourism: a potential policy to reduce social exclusion? The effects of visitor-related social tourism for low-income groups on personal and family development*. PhD thesis. University of Westminster: WestminsterResearch.
- Minnaert, L.; Maitland, R.; Miller, G. (2009). “Tourism and Social Policy. The Value of Social Tourism”, *Annals of Tourism Research*. Elsevier: Great Britain, 36 (2), 316-334.

- Muníz Aguilar, D. (2001). *La política de turismo social*. Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte, Dirección General de Planificación Turística.
- Organización Internacional del Trabajo – OIT. *Ratificaciones Convenio 52*. Disponible en: <<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm>>
- Oszlak, O.; O'Donnell, G. (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, *Documentos CEDES / Clacso*. N° 4.
- Pastoriza, E. (2011). *La conquista de las vacaciones. Breve historia del turismo en la Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Rawls, J. (1994). *Teoría de la Justicia*. (2ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Roemer, J. (1995). “Equality and responsibility”, *Boston Review Forum, Social Equality and Personal Responsibility*, 20 (2).
- Roemer, J. (1998). “Igualdad de oportunidades”. *ISEGORIA*, 18, 71-87.
- Scatzanella, E. (1998). “El ocio peronista: vacaciones y turismo popular en Argentina (1943-1955)”, *Entrepasados. Revista de Historia*. Buenos Aires. Año VII (14), 65-84.
- Schenkel, E. (2013). “El turismo social como política de Estado en Sudamérica”, *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. Universidad de La Laguna, Tenerife (España)
- Torre, J. C.; Pastoriza, E. (2002). “La democratización del bienestar”. En: Torre, J. C. (Dir). *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas. (1943-1955)*, Buenos Aires.
- Troncoso, C.; Lois, C. (2004). “Políticas Turísticas y peronismo. Los atractivos turísticos promocionados en Visión de Argentina (1950)”, *Pasos*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Buenos Aires, 2 (2), 281-294.