



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

# LA POLÍTICA DE TURISMO SOCIAL EN ARGENTINA, 2015-2019

Jerónimo Marino

86850/8

[jero.marino@hotmail.com](mailto:jero.marino@hotmail.com)

**Directora:** Dra. Erica Schenkel | **Codirector:** Mg. Gabriel Comparato

Tesis de grado

Licenciatura en Turismo

Fecha de entrega: Febrero 2020

## **Agradecimientos**

*A Erica y Gabriel, por el acompañamiento, la profesionalidad y la dedicación  
brindada.*

*A mi familia, novia y amigos, por el apoyo incondicional.*

*A todos los entrevistados por brindarme su tiempo.*

*A los profesores, compañeros, y todos aquellos que de una forma u otra fueron  
parte de este proceso.*

*A todos ellos, gracias totales...*

# ÍNDICE

Resumen	3
Introducción	4
<b>1. Capítulo I. Diseño metodológico</b>	<b>6</b>
1.1. Planteamiento del problema	7
1.2. Objetivos	9
1.3. Metodología y técnicas	9
1.4. Fundamentación del tema de estudio	10
<b>2. Capítulo II. Marco Teórico</b>	<b>11</b>
<b>2.1. La política turística como objeto de investigación</b>	<b>12</b>
2.1.1. Breve caracterización de las políticas públicas	12
2.1.2. Principales concepciones sobre la política turística	14
2.1.3. La Administración Nacional de Turismo como órgano de aplicación	15
<b>2.2. El turismo social como política pública</b>	<b>17</b>
2.2.1. El disfrute del turismo como derecho humano	17
2.2.2. El turismo social como estrategia para la inclusión	18
2.2.3. Una aproximación a la política de turismo social	20
<b>3. Capítulo III. Análisis del estudio de caso: Argentina, 2015-2019.</b>	<b>23</b>
<b>3.1. Breve contextualización del turismo social en la agenda pública argentina</b>	<b>24</b>
3.1.1. Las primeras experiencias asociadas al turismo social	24
3.1.2. El turismo social como política pública	25
3.1.3. La reconversión de la política de turismo social	28
<b>3.2. La política de turismo social en el periodo 2015-2019</b>	<b>31</b>
3.2.1. El acceso al turismo en Argentina en la última década	31
3.2.2. La política de turismo social formulada a partir de diciembre del 2015	34
3.2.3. La política implementada	40
3.2.4. Lineamientos evaluativos acerca de la política implementada	53
3.2.4. Lineamientos propositivos	58
<b>4. Conclusión</b>	<b>62</b>
<b>5. Referencias</b>	<b>64</b>
5.1. Obras	64
5.2. Otras fuentes	67
<b>6. Anexos</b>	<b>76</b>
Anexo I. Modelo de entrevista a autoridades de la Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas	76
Anexo II. Modelo de entrevista a turistas sociales	77
Anexo III. Imágenes tomadas en la visita a la UTCH en enero de 2019	78

## Resumen

---

El disfrute del turismo es reconocido como un derecho de las personas por el Estado argentino, sin embargo, numerosos sectores de la sociedad aún permanecen excluidos de su acceso, principalmente por barreras socioeconómicas y de salud. Es a partir de esta problemática que diferentes gobiernos vienen implementando políticas de turismo social desde mediados del siglo XX, que, sin significar una resolución estructural a la inequidad en el disfrute de las vacaciones, suelen contribuir a un acceso más amplio en términos sociales. En este marco, la presente tesis analiza específicamente la política nacional implementada a partir del año 2015, cuando dichas prestaciones quedan centralizadas en el Programa Unidades Turísticas. A partir de la revisión bibliográfica y documental, y la aplicación de tareas de observación participante y entrevistas a informantes clave, la tesis describe la política formulada e implementada entre los años 2015 y 2019, para luego analizar sus alcances y limitaciones como instrumento de inclusión.

**Palabras clave:** Turismo social - Derecho al turismo - Inclusión - Políticas turísticas - Argentina.

## Introducción

---

El origen del turismo social se asocia a la proclamación del derecho a las vacaciones pagas a mediados del siglo XX (Muñiz Aguilar, 2001; Clemente Soler, 2015). La exclusividad de estas prácticas en una minoría aristocrática hasta ese entonces no se debía solo a un problema de imposibilidad de gasto de los trabajadores, sino también a algo mucho más elemental, la indisponibilidad de tiempo para el descanso. Las primeras iniciativas de turismo social surgen en este contexto sociopolítico, en defensa de una mayor equidad en el disfrute del tiempo libre, el turismo y la recreación, bajo el principio de justicia social. Si bien el concepto de turismo social se ha ido complejizando y ampliando, para contemplar también problemáticas de solidaridad e inclusión en las comunidades de destino (Minnaert *et al.*, 2011), ha mantenido este fundamento fundacional por más de un siglo; para continuar definiéndose como el conjunto de relaciones y fenómenos que resultan de la participación en turismo de los sectores sociales con recursos modestos (Buró Internacional de Turismo Social, 1996).

Partiendo de dicha concepción, la presente tesis aborda el turismo social como un instrumento de inclusión social, que se sustenta en los principios humanistas de la actividad y reivindica el acceso al ocio en sectores postergados (Schenkel, 2017). La participación de estos sectores en las prácticas turísticas puede originar beneficios sociales, tales como el descanso y la recuperación del trabajo, relacionado al estrés y la rutina; la provisión de nuevas experiencias que expanden el horizonte cognitivo y de oportunidades para aprender y tener comunicación intercultural, favoreciendo el desarrollo personal y social; la promoción de la paz y el entendimiento, que fortalece el desarrollo de la cultura y de los vínculos sociales y disminuye los prejuicios; el mejoramiento de la salud física y psíquica de las personas, aumentando el bienestar subjetivo y la calidad de vida; y el reforzamiento de los lazos sociales (Fernández, 1959 en Muñiz Aguilar, 2001; Haulot, 1991; Minnaert, 2007; McCabe, 2009; Minnaert *et al.*, 2011; OITS, 2011). Estos beneficios individuales, a su vez, propician beneficios colectivos, ya que fomentan una mejora en la salud pública y promueven una sociedad más igualitaria. Adicionalmente, el turismo social puede originar beneficios económicos para el Estado, como potenciar áreas marginales y generar ingresos adicionales y empleo; y para el empresariado turístico, especialmente el hotelero, al aumentar la demanda turística en temporada baja y así poder contrarrestar sus importantes costos fijos (McCabe y Diekmann, 2015).

La investigación se configura desde una perspectiva politológica, que busca aproximarse a la política turística como una política sustancial de arena autónoma. Si bien la ciencia política ha relegado el estudio del turismo por considerarlo un campo de estudio de poca profundidad, ésta proporciona conceptos e instrumentos metodológicos sumamente útiles para echar luz al proceso de las políticas turísticas y sus impactos (Fayos-Solá, 2004; Hall, 2010; Velasco González, 2011; Scott, 2011). Particularmente, el análisis de políticas permite alcanzar una visión integral de las acciones públicas realizadas en materia turística y así contribuir a una mejora en la toma de decisiones en el sector público (Velasco González, 2011).

La investigación, de tipo explicativa, combina el enfoque cualitativo y cuantitativo en las diferentes etapas del proceso en búsqueda de alcanzar un abordaje más amplio y profundo. Entre las técnicas, se relevaron las principales fuentes afines al turismo social y a la política turística, así como documentos normativos, estadísticos y gubernamentales; para luego realizar entrevistas a diferentes actores clave: gubernamentales, empleados de las unidades turísticas, y beneficiarios finales. Asimismo, se implementaron técnicas de observación participante en la Dirección de Prestaciones Turísticas (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), el área que gestiona la

política de turismo social, para ver aspectos de diseño e implementación; y Chapadmalal (Buenos Aires), la Unidad Turística que concentra la mayoría de las prestaciones, para identificar el estado de los complejos y conocer las opiniones de los diferentes actores involucrados.

A partir de estos lineamientos teórico-metodológicos la tesis analiza la política de turismo social que implementa el gobierno nacional desde el 2015, cuando se interrumpe el Programa Federal y las prestaciones quedan centralizadas en el Programa Unidades Turísticas, en los complejos de Embalse y Chapadmalal. El Programa Federal había sido creado por el gobierno de la Alianza en el año 2000 y desde ese entonces integraba establecimientos hoteleros privados al sistema de turismo social argentino.

En cuanto a la estructura: el capítulo I describe los diferentes aspectos metodológicos que conducen la investigación; el capítulo II aborda las políticas turísticas como objeto de investigación, para luego analizar el turismo social como política pública. En el capítulo III se describe la evolución histórica de la política de turismo social argentina, para, desde ese contexto, caracterizar la política formulada a partir de diciembre del año 2015, identificando actores, recursos y normas; y analizar sus alcances y limitaciones como instrumento de inclusión. Se concluye diseñando lineamientos propositivos tendientes a fortalecer la actual política de turismo social.

# **Capítulo 1.**

## ***Diseño metodológico***

---



## 1.1. Planteamiento del problema

---

La investigación propuesta analiza la política de turismo social implementada por el gobierno argentino en el periodo 2015-2019, identificando sus alcances y limitaciones y estableciendo líneas de continuidad y ruptura con etapas precedentes. Luego de más de doce años de administración ininterrumpida de la coalición Frente para la Victoria (2003-2015), el 10 de diciembre del año 2015 asume la alianza Cambiemos, bajo la presidencia del Ing. Mauricio Macri -con mandato hasta diciembre del 2019-.

El turismo social se aborda como un instrumento de inclusión que reivindica el acceso al ocio en sectores postergados. Los orígenes de esta modalidad se asocian a la proclamación de las vacaciones como derecho universal (Muñiz Aguilar, 2001; Minnaert *et al.*, 2011; Clemente Soler, 2015). Esta idea fue institucionalizada por primera vez en 1936, por la Organización Internacional del Trabajo, a través del Convenio N° 52 sobre las Vacaciones Pagadas.

En el transcurso del siglo XX sucedieron una serie de reconocimientos internacionales que siguen la línea de dicho Convenio; tanto por parte de organismos específicos de turismo, como la Organización Mundial del Turismo - OMT (Declaración de Manila, 1980; Documento de Acapulco, 1982; Carta del Turismo y Código del Turista, 1985 Código Ético Mundial para el Turismo, 1999), y el Buró Internacional de Turismo Social - BITS (Carta de Viena, 1972; Declaración de Montreal, 1996), como por otros organismo no vinculados directamente al sector, como la Organización de las Naciones Unidas - ONU (Declaración de Universal de los Derechos Humanos, 1948; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966); y la Organización de los Estados Americanos - OEA (Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1988).

En el caso de Argentina, las vacaciones pagadas se generalizan a partir del decreto N° 1.740/45, que lo extiende a todos los trabajadores y empleados argentinos en relación de dependencia; luego es reafirmado en la Reforma Constitucional Peronista (1949) y mantenido en la Reforma del '57 dentro del artículo 14 bis. La Ley Nacional de Turismo (25.997/05) avanza en este sentido cuando proclama al turismo como un *“derecho social y económico de las personas”* debido a *“su contribución al desarrollo integral en el aprovechamiento del tiempo libre y en la revalorización de la identidad cultural de las comunidades”* (art. 2).

Dicha norma dedica un título específico (V) al turismo social, definiéndolo como *“aquellos instrumentos y medios que otorguen facilidades para que todos los sectores de la sociedad puedan acceder al ocio turístico en todas sus formas, en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad”*<sup>1</sup>. También establece que la autoridad de aplicación -Secretaría de Turismo- tiene a su cargo la elaboración del Plan de Turismo Social y la promoción de prestaciones de servicios accesibles a la población en beneficio de los sectores vulnerables. Con el fin de alcanzar dichos objetivos, la ley impulsa a la Secretaría a suscribir acuerdos con prestadores de servicios turísticos, organizaciones sociales y empresas privadas.

---

<sup>1</sup> La Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares (EVyTH) refleja que del total de personas que residen en los grandes aglomerados urbanos del país, el 58% no realizó ningún viaje turístico en el año 2017, mayormente por no disponer de los ingresos necesarios para acceder a su consumo. La EVyTH indica diferentes niveles de acceso en función del umbral de ingresos, nivel de educación y condición de ocupación del jefe del hogar (Secretaría de Turismo, 2017).

Bajo dichos postulados los sucesivos gobiernos han implementado políticas de turismo social, que sin significar una resolución estructural a la inequidad en el disfrute de las vacaciones, contribuyeron a un acceso más amplio y equitativo en términos sociales (Schenkel, 2017).

Entre los años 2000 y 2015 el Programa Unidades Turísticas, que centraliza las prestaciones en los complejos estatales de Chapadmalal y Embalse, se complementó con el Federal, que articulaba con hoteles privados de 1, 2 y 3 estrellas en diversos destinos del país. Dicho programa había sido creado en la gestión de Hernán Lombardi, con los objetivos de *“otorgar mayores y mejores servicios de turismo al sector de la población económicamente débil”* y *“disminuir el problema de la estacionalidad de la demanda como así también promover destinos emergentes, corredores no tradicionales y fomentar la práctica del miniturismo”* (Dirección de Prestaciones Turísticas, s.f.); diversificando la oferta de turismo social, históricamente concentrada en los complejos estatales.

Con el cambio de administración en diciembre del año 2015, las prestaciones del Programa Federal quedaron interrumpidas, permaneciendo vigente solamente Unidades Turísticas. Dicho programa tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población con escasos recursos de todo el país, proveyendo servicios de alojamiento y alimentación en los complejos de Chapadmalal (provincia de Buenos Aires) y Embalse (provincia de Córdoba) (Dirección de Prestaciones Turísticas, s.f.). Las unidades cuentan con instalaciones de apoyo, como polideportivos, museos, piscinas, paradores de la playa, que permiten realizar actividades recreativas y deportivas (Secretaría de Turismo, 2019a).

Las personas beneficiarias del programa deben abonar el costo de alimentación y transporte, mientras que el alojamiento es subsidiado por el Estado nacional. El programa ofrece diferentes planes: *“Familiar”*, destinado a grupos familiares de escasos recursos; *“Tercera Edad”*, que beneficia a jubilados, pensionados y personas mayores de 65 años; *“Escolar”*, destinado a niños y jóvenes menores de 18 años que sean alumnos de escuelas públicas; *“Eventos”*, dirigido a organizaciones para la realización de eventos que tengan una finalidad social. También se destina el 4% de las plazas disponibles en ambas unidades para personas con alguna discapacidad; en este caso el subsidio aplica a los servicios de alojamiento y gastronomía (Secretaría de Turismo, 2019a).

Habiendo realizado una primera aproximación a la política nacional de turismo social implementada en el periodo 2015-2019, la hipótesis que guiará la investigación plantea que:

*La política de turismo social implementada por el gobierno argentino a partir de diciembre de 2015 ha profundizado la retracción del turismo social en la agenda pública, originando una caída en los recursos asignados y ejecutados, que afectó la cantidad y calidad de las prestaciones turísticas y agravó el deterioro de los complejos estatales.*

Finalmente, es dable destacar que esta propuesta constituye una profundización de los conocimientos adquiridos en las materias “Historia y Agenda Geopolítica” y “Políticas Turísticas”. En cuanto a la primera, se relaciona con el módulo 2, que describe la historia del turismo en Argentina y América Latina; y con el módulo 5, que analiza la evolución de las distintas tipologías en turismo. Respecto a la segunda, se vincula con el módulo introductorio, que abarca aspectos conceptuales sobre la política turística; y el módulo 2, que describe sus principales herramientas.

## 1.2. Objetivos

---

El objetivo general de la investigación es analizar la política de turismo social que implementa el gobierno nacional a partir de diciembre del año 2015, estableciendo líneas de continuidad y ruptura con las etapas precedentes.

Para alcanzar dicho objetivo, se formulan los siguientes objetivos específicos:

- Describir la evolución de la política de turismo social argentina, haciendo hincapié en las acciones sucedidas desde el año 2000.
- Caracterizar la política formulada a partir de diciembre del año 2015, identificando actores, recursos y normas.
- Analizar los alcances y limitaciones de dicha política como un instrumento de inclusión.
- Diseñar lineamientos propositivos tendientes a fortalecer la actual política de turismo social.

## 1.3. Metodología y técnicas

---

El alcance de la investigación es explicativo dado que su interés se centra en los factores intervinientes en la política de turismo social y en las condiciones en que éstos se manifiestan, estableciendo relaciones de causa-efecto (Hernández Sampieri *et al.*, 2014). El estudio intenta proporcionar un sentido de entendimiento del fenómeno y sus implicancias en la realidad social.

La investigación adopta la triangulación como enfoque de estudio, combinando los métodos cualitativo y cuantitativo a lo largo del proceso dada la complejidad de la temática. El enfoque mixto permite alcanzar un abordaje más amplio y profundo del fenómeno, produciendo datos de diversa naturaleza y apoyándonos en las inferencias científicas con mayor solidez (Hernández Sampieri *et al.*, 2014).

Entre las técnicas de investigación se utiliza el análisis bibliográfico y documental a partir de una revisión de las principales fuentes afines al turismo social y a la política turística, específicamente artículos científicos, libros e investigaciones, así como fuentes normativas, estadísticas y gubernamentales, que constituyen un denso corpus documental. Luego se procede a la realización de entrevistas semiestructuradas a los diferentes actores intervinientes en la política de turismo social: funcionarios, empleados de las Unidades Turísticas y beneficiarios finales. Asimismo, se implementan técnicas de observación en dos áreas clave del sistema de turismo social argentino: la Dirección de Prestaciones Turísticas (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), para ver aspectos de diseño e implementación; y en el complejo de Chapadmalal (provincia de Buenos Aires), la Unidad Turística que concentra la mayoría de las prestaciones, para analizar el estado de los diferentes hoteles que lo integran, así como sus instalaciones y conocer aspectos de la gestión de los Planes.

#### 1.4. Fundamentación del tema de estudio

---

La elección de la temática de investigación surge de un interés personal del tesista, en su búsqueda por abordar el disfrute del turismo como un derecho universal y su implicancia específica en el desarrollo de políticas públicas. En este sentido, se considera a la política de turismo social como la respuesta gubernamental a la imposibilidad de hacer efectivo el derecho al ejercicio de estas prácticas, principalmente en aquellos grupos socioeconómicamente desfavorecidos.

Bajo este interés, resulta fundamental analizar qué sucede con la política de turismo social implementada a partir de la nueva gestión que asume en diciembre del año 2015. Se espera que el estudio permita identificar sus alcances y limitaciones, para finalmente configurar lineamientos propositivos que fortalezcan el turismo social como instrumento de inclusión.

Finalmente, el estudio busca contribuir a la formación de los estudiantes de la Licenciatura en Turismo, realizando un aporte a la comprensión de una temática compleja y poco estudiada como lo es la política turística y particularmente aquella con una impronta social. La investigación se configura desde una perspectiva politológica, que busca aproximarse a la política turística como una política sustancial de arena autónoma.

## **Capítulo 2.**

### **Marco Teórico**

---



## 2.1. La política turística como objeto de investigación

---

### 2.1.1. Breve caracterización de las políticas públicas

La política pública es analizada desde diversas disciplinas, lo que dificulta arribar a un consenso en cuanto a su conceptualización (Velasco González, 2011). Bajo este panorama, Pérez Sánchez (2006) destaca cuatro elementos que están presentes en todas las definiciones: el *institucional*, al ser elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida; el *decisorio*, por constituir un proceso de toma de decisiones; el *comportamental*, por implicar la acción o inacción respecto a una cuestión determinada; y el *causal*, al producir efectos en el sistema político y social.

Desde una perspectiva politológica, Oszlak y O'donnell (2007) definen a la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto a una determinada cuestión o problema público. Éste último comprende aquella necesidad y demanda de la sociedad que es incorporada en la agenda gubernamental, y que, por lo tanto, es definido políticamente como un problema colectivo (Subirats *et al.*, 2008). Ninguna sociedad posee los recursos ni la capacidad para atender a todas sus demandas, por lo que sólo algunas logran imponerse mientras que otras permanecen bloqueadas (Oszlak y O'donnell, 2007).

De esta manera, las políticas públicas se entienden como la respuesta del Estado ante problemas públicos. Pero no constituyen una respuesta aislada, sino que son procesos integrados por varias acciones intelectuales –de información, análisis, crítica, cálculo- y acciones políticas –de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo- (Canto Sáez, 2015).

La toma de posición del Estado no es estática, sino que tiende a modificarse a lo largo del tiempo y a través de diversas unidades estatales (Oszlak y O'donnell, 2007). En función de ello, contiene diversidad y conflictos en torno a la manera de definir la cuestión y la forma de intentar resolverla (Schenkel, 2017).

A su vez, Oszlak y O'donnell (2007) señalan que en este proceso concurren otras posiciones (por fuera de las estatales), las “*privadas*”, impulsadas por actores que se ven afectados por dicha problemática, sea positiva o negativamente. En este marco, el Estado aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a un problema público, tomando posición ya sea por acción u omisión.

Siguiendo esta línea, Scartascini *et al.* (2011) destacan una serie de características que son externas al contenido de las políticas públicas pero que se encuentran, en distinta medida, en todas ellas: *estabilidad de las políticas*, asociada a la capacidad de los actores de acordar y hacer cumplir acuerdos a largo plazo que permitan que ciertas políticas de Estado sean preservadas, independientemente de los eventuales cambios en los cargos de determinados políticos o coaliciones; *adaptabilidad de las políticas*, vinculada a la capacidad de adaptarlas ante fracasos o cambios en las condiciones económicas; *coordinación y coherencia*, entre los diferentes actores que intervienen en el proceso; *calidad de implementación y aplicación efectiva*, dada por la correcta implementación y ejecución de la misma, lo que depende, en gran parte, de que los políticos tengan incentivos y recursos para invertir en sus propias capacidades; y, finalmente, *orientación al poder público*, en función de que las políticas promuevan el bienestar general o los beneficios privados de determinados individuos, facciones o regiones.

Como se menciona anteriormente, en torno a una política pública concurren diferentes tomas de posición del Estado y de otros colectivos implicados. Sus comportamientos en este proceso dependerán del rol en el que se desempeñan, sus

incentivos y las restricciones que enfrentan y, a la vez, del funcionamiento de las instituciones políticas (como el Congreso o el Poder Judicial) y de las reglas institucionales básicas (como las reglas electorales y las reglas constitucionales) que determinan las funciones que cada uno asume y las reglas de interacción (Scartascini *et al.*, 2011).

En cuanto a esto último, Subirats *et al.* (2008) sostienen que hay tres elementos clave que condicionan la política pública: los actores, los recursos y las reglas institucionales. El **actor** comprende a uno o varios individuos, personas jurídicas o grupos sociales que son afectados por el problema público y que se presentan y actúan con homogeneidad interna. El mismo puede ser público, cuando corresponde a la estructura político administrativa del Estado, o privado, si pertenece a las esferas socioeconómica y sociocultural.

En el juego político estos actores están dotados de **recursos**, de naturaleza diversa (económicos, humanos, políticos, información, entre otros), que utilizan para imponer sus valores e intereses y así alcanzar sus objetivos particulares. Por tal motivo, a lo largo del proceso intercambian algunos de los recursos que disponen o que pueden movilizar (Subirats *et al.*, 2008). Mientras que las **normas reglamentarias** refieren al marco institucional en cual se van a desarrollar estas interacciones (Subirats *et al.*, 2008). Este marco, determinado por las instituciones públicas y las reglas institucionales básicas, puede facilitar o limitar la participación política (Scartascini *et al.*, 2011)<sup>2</sup>. Es dable destacar que dichas normas comprenden tanto las estructuras y reglas formales explícitas, que generalmente están formalizadas, como las informales, que son compartidas por los miembros de una organización o comunidad (Subirats *et al.*, 2008).

Con respecto a los tipos de reglas, se pueden distinguir tres niveles que están presentes en cualquier sistema político: 1) *el marco constitucional*, contenido por las reglas constitutivas de un Estado y que aplica al conjunto de las políticas públicas; 2) *las reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas del propio Estado*, que incluye la normas con las que cuentan los actores públicos para emprender sus acciones; y, por último, 3) *el acuerdo político-administrativo*, comprendido por las reglas institucionales específicas (Schenkel, 2017).

Finalmente, las políticas públicas pueden clasificarse en tres tipos, según los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de las mismas: 1) *distributivas*, cuando tienden a garantizar la igualdad de acceso a los recursos, por medio de la distribución o asignación de los mismos; 2) *regulatorias o reglamentarias*, que establecen reglas de comportamiento mediante prohibiciones o prescripciones; 3) *redistributivas*, que generalmente se implementan por medio de instrumentos fiscales canalizados en programas de asistencia, cuando el tipo de problema es de magnitud estructural y abarca a toda la sociedad (Lowi, 1964).

Las políticas de turismo social, objeto de esta investigación, constituyen políticas distributivas, que buscan ampliar el acceso al turismo en aquellos sectores que permanecen marginados.

---

<sup>2</sup> Sin embargo, la influencia entre los actores y las reglas institucionales es recíproca, si bien el actor adecua sus acciones a estas normas, también las modifica a partir de sus propias decisiones y acciones (Subirats *et al.*, 2008).

### 2.1.2. Principales concepciones sobre la política turística

En primer lugar, se puede afirmar que, como sucede con las políticas públicas en general, no existe consenso en torno a la concepción de las políticas turísticas y sus campos de interés (Velasco González, 2011; Enríquez Martínez *et al.*, 2012). Principalmente, se han desarrollado dos abordajes: uno económico, que la considera una política sectorial; y otro integral, que aborda dicha política como arena autónoma.

El primero, con mayor predominio en los ámbitos gubernamental, académico e institucional, entiende a la política turística como una política sectorial de la económica, con algunas singularidades (Organización Mundial de Turismo - OMT, 1999; Fayos-Solá, 2004). Esta visión considera que se desgrana de la económica por atender una de sus parcelas –la actividad turística-, y que por lo tanto es allí donde encuentra su origen y fundamento (Monfort Mir, 2000).

Dentro de este campo de actuación, la política turística es distinguida por sus características particulares, a saber: a) multisectorialidad que integra el turismo; b) naturaleza compleja; c) importante rol del sector público en la calidad y competitividad de los productos turísticos; d) numerosa cantidad de agentes públicos y privados que intervienen en el sector (Díaz, 2013).

La perspectiva integral en tanto, a la cual adscribe esta investigación, aboga por la autonomía de la política turística, basándose en la idea de que el turismo es un campo multidisciplinar que incluye aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales (Hall, 2010; Scott, 2011; Velasco González, 2011; Goeldner y Ritchie, 2012). Desde este enfoque la política turística constituye una política pública sustantiva, con un área de gestión autónoma, con dinámicas diferenciadas y un estilo propio (Velasco González, 2011; Schenkel, 2017).

Bajo esta línea argumental, se destaca la definición de política turística que propone Velasco González (2011):

El conjunto de acciones, articuladas y coherentes, que impulsan los actores públicos dentro del ámbito de sus competencias (en ocasiones en colaboración con actores no gubernamentales), cuyos objetivos se relacionan 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).

La autora aclara que la existencia de una política turística no depende solamente de la voluntad del decisor público, sino que la misma debe consistir en un cauce de acción articulado y relacionado, impulsado por el actor público en el ámbito territorial de su competencia, y respaldado con recursos -en su sentido amplio-, con una vocación de intervención global en el turismo y dirigido a objetivos concretos en un plazo determinado.

Finalmente, es dable destacar que esta falta de consenso a la hora de abordar la política turística y su campo de actuación encuentra su origen en la multiplicidad de disciplinas que estudian el turismo (Velasco González, 2011). En cuanto a éste último, la definición con mayor aceptación afirma que el mismo comprende las actividades realizadas por las personas en lugares distintos al de su entorno habitual durante un periodo mayor a un día y menor a un año, por motivos de ocio, negocios u otros (OMT, 1999). Esta definición fue elaborada por la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas (1993) con el objetivo de homologar a nivel internacional las estadísticas oficiales de turismo de los diferentes países, por lo que tiene utilidad para cuestiones estadísticas, pero no para el análisis del fenómeno en su complejidad (Bertoncello, 2002).

Existen muchas otras definiciones que intentan captar todas las relaciones y efectos que genera el turismo, pero lo importante para las investigaciones es construir

definiciones que tengan sentido para cada una de las disciplinas que estudian el fenómeno y que les permitan avanzar en el conocimiento parcial del mismo (Velasco González, 2011). A efectos de esta investigación, se destaca la conceptualización realizada desde una perspectiva politológica por Goeldner y Ritchie (2012):

Turismo puede ser definido como 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 visitantes (p.4).

### **2.1.3. La Administración Nacional de Turismo como órgano de aplicación**

La Administración Nacional de Turismo (ANT), u Organismo Nacional de Turismo (ONT), constituye el máximo responsable de la política turística<sup>3</sup>; es el organismo que formula e implementa las decisiones tendientes a regular, controlar y desarrollar la actividad turística en el ámbito territorial de su competencia (OMT, 2005; Díaz, 2013). La fuente de legitimación que lo origina y sostiene es el poder público surgido de la voluntad popular en un Estado democrático (García y Lavalle, 2012).

Este concepto adopta distintas formas en la práctica, dependiendo tanto del rango institucional como de su tipo de dedicación, sea exclusiva o compartida con otros sectores (Lavalle, 2013). El primer aspecto se relaciona con la importancia otorgada por el gobierno a la actividad y en función de esto la jerarquía otorgada; mientras que el segundo refleja la función específica que éste le asigna, y su adscripción a otros campos como el campo económico, social, cultural o ambiental (Schenkel, 2017). A mayor jerarquía de la ANT y menor dependencia a otras áreas, más autonomía y recursos para el cumplimiento de sus objetivos (Lavalle, 2013).

Tales características estarán condicionadas por elementos de carácter contextual y sectorial. En cuanto a los primeros, dependerán de las condiciones macro de cada país, específicamente: a) si el sistema es presidencialista o parlamentario (influye en el sistema de toma de decisiones); b) si tiene una organización federal, unitaria u otra (determina la cantidad de niveles y el reparto de funciones) (García y Lavalle, 2012); c) si la cultura es liberal o intervencionista (influye en el impulso de estructuras flexibles o complejas); d) y la importancia que tiene el turismo en la economía del país (genera estructuras complejas ante desarrollos turísticos consolidados) (Schenkel, 2017).

En cuanto a los condicionantes sectoriales, la conformación del organismo y su posición en la estructura organizacional dependerá de la finalidad que el gobierno asuma en la materia. En el último tiempo el turismo se ha consolidado como actividad económica para los Estados, y en este ámbito, por fortalecer sus implicancias positivas en el medio y contrarrestar los impactos negativos, se formulan objetivos tales como: crecimiento y equilibrio exterior; diversificación de la estructura económica, ingreso de divisas y fortalecimiento de los ingresos públicos; desarrollo sostenible, aumento del nivel de vida privado, acceso de la población a los bienes básicos, incremento del capital físico y humano, consolidación de beneficios sociales positivos; competitividad, optimización de la información y mejor acceso, ampliación y diversificación del mercado, mejor relación calidad-precio (Díaz, 2013).

---

<sup>3</sup> De acuerdo con la OMT (2005), la ANT es el órgano de gobierno con mayor nivel de responsabilidad en la cuestión turística, mientras que la ONT corresponde al órgano nacional que se dedica específicamente a la promoción del turismo receptivo.

Bajo estos lineamientos la ANT centraliza diferentes funciones en materia turística, pudiendo agruparse en seis áreas clave e interdependientes (Schenkel, 2017):

1. *Coordinación*: alude a las relaciones interdepartamental (con otros ministerios, secretarías y otras dependencias), intergubernamental (con gobiernos provinciales y municipales) y con los organismos privados que participan de su desarrollo.
2. *Regulación*: refiere tanto a la sanción normativa específica en factores vinculados al turismo, como aquella destinada a aspectos orgánicos del ente ejecutor.
3. *Planificación*: comprende los lineamientos, planes y programas que marcan las estrategias de desarrollo.
4. *Promoción*: alude al fomento de destinos nacionales dentro y fuera del país, y de las prácticas turísticas entre los residentes.
5. *Información*: refiere a la provisión de estadísticas e información específica a los actores interesados.
6. *Financiación*: comprende el estímulo de la actividad directa o indirectamente, por medio de inversiones públicas en servicios, equipamiento e infraestructura, subvenciones, préstamos, contratos de garantía, exoneración o reducción fiscal.

Para diseñar, implementar y evaluar las políticas turísticas, y cumplir con las funciones mencionadas, la ANT cuenta con diversos instrumentos. Velasco González (2007, 2011) los sistematiza en seis categorías: <sup>(1)</sup> *instrumentos organizativos*, que refieren a las organizaciones con competencia en turismo y pueden ser de naturaleza pública, mixta o privada; <sup>(2)</sup> *instrumentos programáticos*, que consisten en los planes y programas elaborados para un territorio determinado; <sup>(3)</sup> *instrumentos normativos o de ordenación del sector*, que incluye cualquier tipo de norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa; <sup>(4)</sup> *instrumentos financieros*, que comprenden estímulos económicos para apoyar con recursos directos la iniciativa privada; <sup>(5)</sup> *instrumentos de investigación y prospectiva*, que apoyan la investigación básica y aplicada del turismo y la distribución de la información a los actores involucrados en la actividad; <sup>(6)</sup> y, finalmente, *instrumentos de comunicación*, que son utilizados para concienciar sobre problemas y fortalecer valores (Figura 1).

Este conjunto de instrumentos tiene diversos destinatarios, entre ellos aparecen: las organizaciones públicas, cuando las acciones tienden a modelar la organización de la administración turística; los actores privados, en aquellos casos en los cuales se dirigen al empresariado; el destino, cuando afectan a los espacios que centralizan los flujos; y el turista, cuando están dirigidos al visitante (Velasco González, 2004) (Figura 1).



**Figura 1.** Instrumentos y destinatarios de la política turística. Fuente: Elaboración propia en base a Velasco (2004, 2007, 2011)

A partir de estos grupos de destinatarios, Velasco González (2004) define diferentes políticas turísticas:

- **Políticas destinadas a las empresas turísticas:** Considerando a aquellas acciones destinadas al sector, tales como la renovación y modernización de alojamientos, la formación y capacitación de recursos humanos, el fortalecimiento del tejido empresarial, la internacionalización de la empresa turística, el aumento de la calidad empresarial y el apoyo a la innovación tecnológica.

- **Políticas abocadas a los destinos:** Para potenciar los espacios receptores, a partir de planes de excelencia y dinamización, planes de turismo sostenible y planes de calidad en destino.

- **Políticas destinadas a los turistas:** Destinadas a la promoción de la actividad entre los potenciales visitantes, a partir del impulso del turismo accesible y programas de turismo social.

El presente estudio focaliza en esta última política turística, específicamente en los programas de turismo social.

## 2.2. El turismo social como política pública

### 2.2.1. El disfrute del turismo como derecho humano

Los orígenes del turismo social se asocian a la proclamación de las vacaciones pagadas como derecho humano (Muñiz Aguilar, 2001; Minnaert *et al.*, 2011; Clemente Soler, 2015). Esta conquista se enmarca dentro de una serie de mejoras en las condiciones laborales de los sectores obreros, las cuales fueron elementales para el proceso de democratización del ocio, es decir, el acceso de amplios sectores de la sociedad a las prácticas turísticas (Pastoriza, 2008). La indisponibilidad de tiempo libre para el descanso en las mayorías sociales generaba que el turismo fuese exclusivo de los sectores aristocráticos hasta mediados de siglo XX (Muñiz Aguilar, 2001).

En este contexto comienzan a impulsarse diferentes proclamaciones internacionales. El primer antecedente fue el Convenio 52 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que en 1936 reglamenta el derecho a las vacaciones pagadas para empleados públicos como privados. A partir de allí sucedieron una serie de reconocimientos que siguen la línea de dicho convenio y reivindican el derecho a las vacaciones; tanto por organismos específicos de turismo, como la Organización Mundial del Turismo - OMT (Declaración de Manila, 1980; Documento de Acapulco, 1982; Carta del Turismo y Código del Turista, 1985), y el Buró Internacional de Turismo Social - BITS (Carta de Viena, 1972; Declaración de Montreal, 1996), como por parte de organismos no vinculados directamente al sector, como la Organización de las Naciones Unidas - ONU (Declaración de Universal de los Derechos Humanos, 1948; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966); y la Organización de los Estados Americanos - OEA (Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1988).

Dichas proclamas sustentaron décadas después, la proclamación del derecho al turismo, vinculado a la satisfacción de necesidades de descanso, bienestar, integración, diversión y desarrollo personal. En 1999 el Código Ético Mundial para el Turismo, afirma que *“la posibilidad de acceso directo y personal al descubrimiento de las riquezas de nuestro mundo constituirá un derecho abierto por igual a todos los habitantes de nuestro planeta”* (OMT, 1999. Art. 7, inciso 1). Este reconocimiento generó las condiciones para institucionalizar el disfrute del turismo como derecho humano en muchos de los Estados a partir del siglo XXI (Minnaret, 2007; McCabe, 2009).

Ahora bien, proclamar el derecho a las vacaciones no implica reconocer el derecho al turismo. Mientras que el primero hace referencia al periodo anual de descanso durante el cual se pueden realizar diversas actividades de ocio, el segundo alude al acceso efectivo a las prácticas turísticas (McCabe y Diekmann, 2015). Así mientras algunos países reconocen ambos derechos, otros sólo institucionalizan las vacaciones y están aquellos incluso, que no proclaman ninguno de los dos, como sucede en países de fuerte tradición liberal, como el Reino Unido, Estados Unidos y Japón.

En este sentido, Minnaert *et al.* (2011) afirman que la concepción del derecho al turismo, y la implementación del turismo social para facilitar su acceso, varía en función del tipo de sociedad, la cual puede ser considerada como *“socializada”* o *“individualizada”*. La primera suele tener una influencia de la ética cristiana o marxista, con la creencia de que el más “fuerte” debe financiar al más “débil” para reducir la inequidad; mientras que la segunda se basa en los conceptos de libertad individual e igualdad de oportunidades para promover el bienestar, sin dificultar al otro. Por lo tanto, la concepción del turismo como un derecho es posible en una sociedad socializada, en cambio, en una sociedad individualizada es generalmente concebido como un merecimiento.

Argentina reconoce el derecho a las vacaciones desde la reforma constitucional del año 1949 y el derecho al turismo a partir de la Ley 25.997/05, cuando lo declara un derecho social y económico de los ciudadanos y postula al turismo social como un instrumento para garantizarlo.

### **2.2.2. El turismo social como estrategia para la inclusión**

Como se menciona en el apartado anterior, el marco normativo promueve la ampliación social del turismo, reconociéndolo como un derecho universal. Pero en la práctica las mayorías aún no logran hacerlo efectivo, especialmente en los países en

vías de desarrollo, debido a diversos factores que condicionan la capacidad de vacacionar de las poblaciones. En pleno siglo XXI, hablar del turismo como derecho en regiones como Latinoamérica implica referirse a un derecho relativo a una minoría (Getino, 2009).

Entre los principales factores que determinan el acceso a las prácticas turísticas se encuentran: condiciones demográficas (como edad y género), condiciones culturales (referidas a las creencias y cosmovisión), preferencias personales, salud (tanto física como psíquica), problemas del grupo familiar, condiciones del entorno (en lugares de origen y destino, relacionado con situaciones políticas, económicas, sociales y ambientales), causas socioeconómicas (vinculadas a los ingresos disponibles, las facilidades de movilidad y alojamiento, el nivel educativo, la estabilidad laboral y la disponibilidad de tiempo libre) (Schenkel, 2017).

En aquellas regiones postergadas en términos socioeconómicos, la última barrera suele ser determinante. El acceso al turismo queda ceñido a las posiciones que ocupan las personas en la estructura social, existiendo una relación causal entre la situación socioeconómica de la población y su participación o no en el turismo. A medida que disminuye la renta y su distribución entre los sectores sociales, se reduce la cantidad de personas que accede a los viajes turísticos. La desigualdad de ingresos origina desigualdad de ocio (Minnaert *et al.*, 2011).

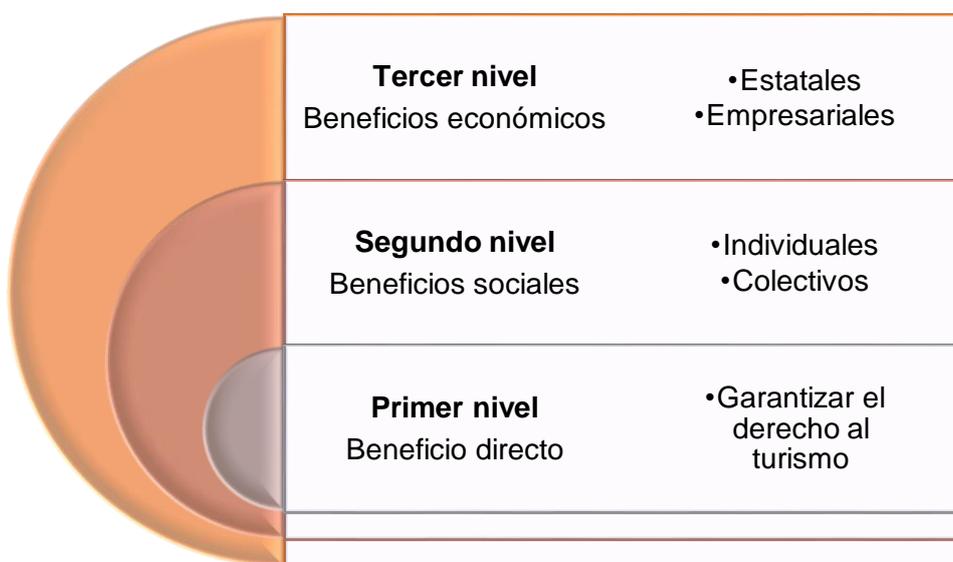
Tal situación en torno a la participación o exclusión turística varía de país en país, en relación directa con el nivel socioeconómico. Por un lado, se encuentra el Norte próspero integrado por países que son emisores y receptores de turismo internacional y nacional, en donde las mayorías acceden al turismo. Por el otro, el Sur donde diversos países son principalmente receptores de turismo internacional y tienen un escaso flujo de turismo nacional (Getino, 2009).

Bajo este panorama, el turismo social se configura como una modalidad que busca dar respuesta a dicha problemática a fin de garantizar el acceso al ocio en aquellos sectores postergados (Haulot, 1991; Muñiz Aguilar, 2001; McCabe, 2009; Minnaert *et al.*, 2011). Dicha tipología reivindica los principios humanistas y solidarios de la actividad y se concibe como un instrumento de reivindicación social que permite luchar contra las desigualdades y la exclusión (Schenkel, 2017). Desde esta perspectiva, se destaca la necesidad de considerar al turismo social como un turismo para la inclusión. El mismo se fundamenta en beneficios sociales que se asocian a la participación en el turismo, entre los que se destacan (Fernández, 1959 en Muñiz Aguilar, 2001; Haulot, 1991; Minnaert, 2007; McCabe, 2009; Minnaert *et al.*, 2011; OITS, 2011):

- El descanso y la recuperación del trabajo, vinculado íntimamente al estrés y la rutina;
- La provisión de nuevas experiencias que expanden el horizonte cognitivo y de oportunidades para aprender y tener comunicación intercultural, en favor del desarrollo personal y social;
- La promoción de la paz y el entendimiento, que fortalece el desarrollo de la cultura y de los vínculos sociales y disminuye los prejuicios;
- El mejoramiento de la salud física y psíquica de las personas, aumentando el bienestar subjetivo y la calidad de vida;
- El reforzamiento de los lazos sociales.

Estos beneficios individuales producen beneficios colectivos, al fomentar una mejora en la salud pública y promover una sociedad más igualitaria. Pero más allá de sus implicancias sociales, dicha política turística queda asociada también a beneficios económicos para el Estado, tales como potenciar áreas marginales y generar ingresos adicionales y empleo; y para el empresariado turístico, especialmente el hotelero, por aumentar la demanda turística en temporada baja y así poder contrarrestar sus importantes costos fijos (McCabe y Diekmann, 2015).

En función de dichos beneficios, Schenkel (2017) sostiene que la política de turismo social tiene tres niveles de legitimación pública: el primer nivel, relacionado al beneficio directo que implica hacer efectivo el derecho al turismo para todos, independiente de la posición socioeconómica de las personas; el segundo nivel, vinculado a los beneficios sociales individuales y colectivos que surgen de este tipo de iniciativas; y el tercer nivel, que refiere a los beneficios económicos que implican para los Estados y el empresariado, principalmente en situaciones de crisis o estancamiento económico (Figura 2).



**Figura 2.** Niveles de legitimación pública del turismo social. Fuente: elaboración propia en base a Schenkel (2017)

Bajo estos lineamientos, distintos agentes operadores han implementado iniciativas de turismo social tendientes a garantizar el acceso a aquellos que permanecen marginados. Tales acciones surgen tanto: de los agentes privados, que están vinculados directamente a la economía social -asociaciones y federaciones, cooperativas- o indirectamente -sindicatos y comités de empresas-; como de las administraciones públicas, en sus diferentes niveles de gobierno. A diferencia de los países europeos, y sus democracias consolidadas con fuerte participación social, en América Latina prima en el área el accionar de los Estados (Muñiz Aguilar, 2001).

### 2.2.3. Una aproximación a la política de turismo social

El turismo social se configura como una política turística específica con funciones distributivas, tendientes a garantizar el disfrute de sitios, lugares y experiencias de esparcimiento en aquellos sectores postergados. En este sentido, la política de turismo social consiste en "(...) *la respuesta gubernamental a obstáculos*

*particulares, de índole diversa, que impiden el disfrute de las prácticas turísticas por el conjunto de la sociedad”* (Schenkel, 2017, p.108).

Las barreras de acceso determinan las medidas a implementar y los grupos objetivo son relativos en tiempo y espacio; por lo que el tipo de política que se aplique dependerá de variables económicas y sociales, pero también de las bases históricas e ideológicas. En definitiva, no existe una única política de turismo social, sino que pueden existir tantas iniciativas como propuestas tendientes a la ampliación del turismo en los sectores marginados.

Desde comienzos del siglo XXI, y a partir de la expansión del turismo y sus impactos en el territorio se generó la necesidad de replantear la conceptualización del turismo social. En línea con los principios de sostenibilidad, se introduce a la comunidad local dentro de sus alcances y propósitos, pasando a concebirse como un turismo con valor moral agregado, cuyos objetivos son beneficiar tanto al visitante como a la población local en la experiencia turística (Minnaert *et al.*, 2011). Bajo esta nueva concepción, el turismo social alude tanto a las iniciativas destinadas a facilitar el acceso al turismo en los sectores postergados como también a aquellas dirigidas a la población local, las cuales se vinculan a la promoción del desarrollo y la solidaridad a partir del turismo. De esta manera, el turismo social empieza a compartir el campo de actuación con otras modalidades turísticas, como el turismo comunitario o el ecoturismo (Schenkel, 2017).

Las acciones públicas en la materia, de acuerdo con Muñiz Aguilar (2010), se pueden clasificar en tres categorías: intervencionistas, escasamente intervencionistas y moderadamente intervencionistas. En el primer caso, los Estados tienen una participación activa a través de instituciones específicas; en los países con políticas escasamente intervencionistas, los gobiernos no desarrollan acciones en el área, sino que actúan como coordinadores o ceden las iniciativas a organizaciones particulares; mientras que, en una posición intermedia, las políticas moderadamente intervencionistas implican el impulso del turismo social sin tener una política específica.

El autor afirma que la política que se implemente requiere adoptar un enfoque de demanda. Sin embargo, las categorizaciones en torno a los “*colectivos socialmente desfavorecidos*” no suelen ser homogéneas. Como se comenta en el apartado anterior, la condición socioeconómica se complementa con diversas limitaciones, derivadas de cuestiones etarias, de salud, médicas o físicas, de aislamiento o geográficas. En general, los principales colectivos beneficiados son las familias, los jóvenes, la tercera edad y las personas con alguna discapacidad (Muñiz Aguilar, 2001).

En este sentido, se desarrollan tanto políticas de turismo social horizontales, que se dirigen de manera similar a todos los sectores marginados, como verticales, cuando tienden a ayudar a determinados grupos sociales a partir de su especificidad. En cuanto el sistema de ayuda a aplicar, puede implicar un apoyo a la inversión (subvenciones o créditos para la construcción de complejos vacacionales), una ayuda a la persona (aportaciones directas a los grupos marginados), subvenciones de precios (transferencias al empresariado) o acuerdos de precios con privados, sin aporte de recursos (Schenkel, 2017).

Estas políticas necesitan de diversos instrumentos de acción pública para ser implementadas: a) *regulaciones normativas o jurídicas*, que establecen los marcos legislativos en materia de turismo social; b) *infraestructuras básicas*, en los recursos turísticos y comunes que son necesarios para el desarrollo de la actividad; c) *incentivos fiscales*, como deducciones y exoneraciones de impuestos; d) *marketing turístico*, relativo a la configuración de productos turísticos, la fijación y análisis de

precios, la comercialización y distribución, la promoción y publicidad; e) *gestión directa de instalaciones y equipamientos*, que es uno de los estadios más avanzados en este tipo de políticas; f) *instrumentos para la mejora*, en cuanto a la calidad, información y formación de los servicios destinados al turismo social; g) *intervenciones financieras*, como transferencias de contribuciones sociales, transferencias de orígenes diversos – recursos presupuestarios y/o fiscales-, incentivos a la inversión –para la creación, renovación y desarrollo de la oferta-, ayuda a la persona o a colectivos –por medio de precios subvencionados o transferencias complementarias-, ayudas al funcionamiento de las organizaciones –destinadas al turismo social-, intervenciones financieras paraestatales –acción estatal en el sector bancario y asegurador- (Muñiz Aguilar, 2001).

# **Capítulo 3.**

## **Análisis del estudio de caso: Argentina, 2015-2019.**

---



### 3.1. Breve contextualización del turismo social en la agenda pública argentina

Para analizar la política de turismo social implementada por el gobierno nacional en el periodo 2015-2019, se hace necesario en primer lugar referir brevemente a su devenir histórico. Bajo este propósito, en el siguiente apartado se presentan los primeros antecedentes en el área, su incorporación en la agenda gubernamental y consolidación, para finalmente abordar la reconversión que ha atravesado dicha política en las últimas décadas.

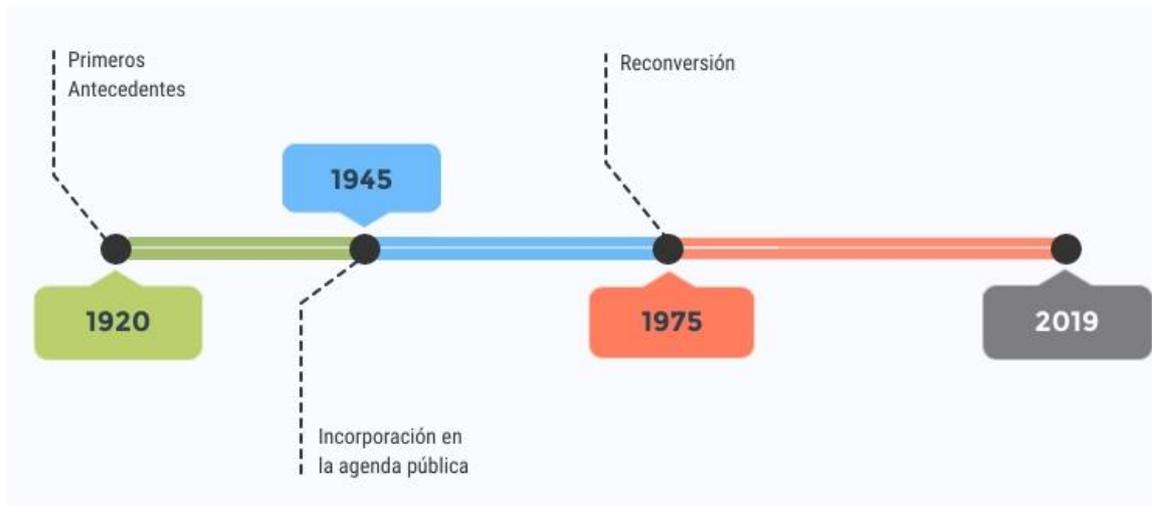


Figura 3. Evolución histórica de la política de turismo social en Argentina.

#### 3.1.1. Las primeras experiencias asociadas al turismo social

Los logros en materia de derechos laborales en el siglo XX generaron la disponibilidad de tiempo libre en los sectores asalariados, pero su inclusión en el turismo se vio restringida por las limitantes económicas y la inexperiencia como turistas (BITS, 1972; Torre y Pastoriza, 2002). Bajo este panorama, los primeros antecedentes del turismo social se desarrollan en Europa a fines del siglo XIX, cuando los movimientos asociativos laicos y cristianos crean programas de viajes subsidiados y complejos turísticos con el objetivo de facilitar el acceso a las prácticas turísticas (Muñiz Aguilar, 2001).

Recién a partir de la década de 1920, pero principalmente en la década del 30, se impulsan diversas acciones similares en Argentina. Las mismas surgen desde las asociaciones laicas y cristianas, empresas ferroviarias y sindicatos, quienes buscaban fomentar las prácticas turísticas entre sus afiliados, seguidores y empleados (Pastoriza, 2008).

Entre estos primeros antecedentes, se destacan una serie de emprendimientos en las sierras cordobesas que, en algunos casos, recibieron asistencia de los gobiernos nacionales y provinciales. La Asociación Cristiana de Jóvenes fue una institución pionera en este aspecto, creando en 1918 el primer complejo vacacional con fines recreativos y deportivos en Los Cocos. En 1921 Ferrocarriles Argentinos lo replica en Alta Gracia; en 1927 y 1936 la Federación de Asociaciones Católicas de Empleadas instala colonias de vacaciones para sus afiliadas en Cosquín y en Capilla del Monte. En 1935 la Unión de Obreros Municipales crea un hogar-granja en Salsipuedes, mientras que la Federación de Agentes de Viaje promueve este tipo de iniciativas en San Antonio. Por su parte, en 1939 el gremio ferroviario construye un

complejo vacacional para sus afiliados en Alta Gracia, y en 1941 el de conductores de locomotoras a orillas del Lago San Rafael. Cabe destacar la colonia de vacaciones instalada en Embalse Río Tercero en 1937, para los empleados estatales, con 400 plazas distribuidas en dos hoteles y cincuenta *bungalows* (Scarzanella, 1998).

También se llevaron adelante medidas similares en la costa atlántica bonaerense, especialmente en el partido de General Pueyrredón. La Asociación de Hoteleros y el Ferrocarril del Sud, junto a la Asociación de Propaganda y Fomento de Mar Del Plata, implementaron un sistema de venta de boletos a precios accesibles, el cual incluía el viaje en ferrocarril y el hospedaje en hoteles. A su vez, el Consejo Nacional de Educación y la Federación de Asociaciones Católicas de Empleadas instalaron colonias de vacaciones para sus afiliados y niños. Por otra parte, en 1944 el Touring Club Argentino creó una cooperativa destinada a ofrecer vacaciones a bajo precio (Torre y Pastoriza, 2002).

De esta manera, fueron los agentes privados quienes sentaron las bases del sistema de turismo social en el país. En esta etapa, el Estado argentino participó indirectamente del turismo social, regulando las actividades comerciales de ocio, extendiendo la red de carreteras, implementando políticas de equipamiento urbano; y en algunos casos puntuales, intervino con financiación específica, alentando el desarrollo del sector (Schenkel, 2017).

### **3.1.2. El turismo social como política pública**

Las primeras iniciativas estatales surgieron en Europa a principios del siglo XX, cuando países con mandatos democráticos y autoritarios comienzan a implementar el turismo social en el marco de las políticas de bienestar. En cuanto a los primeros, el *dopo lavoro* fue un modelo de adoctrinamiento fascista implementado en 1919 en Italia por Mussolini, mediante el cual se ofrecían viajes de vacaciones a los trabajadores, pero las estancias eran en centros de instrucción. Luego, este modelo fue adoptado por la Alemania nazi del III Reich (1933-1945), que lo denominó *kraft durch freude*, y también por Stalin en la Unión Soviética (Muñiz Aguilar, 2001).

Las naciones de vertiente liberal tomaron medidas similares en la década de 1930, fomentando el turismo para todos y el derecho al ocio de los trabajadores. Se destacan Francia y Bélgica como países pioneros en el desarrollo de este tipo de políticas. En 1936 el Estado francés crea un ministerio específico para garantizar el derecho al ocio y, además, reconoce el derecho a unas vacaciones remuneradas de dos semanas por ejercicio. En ese mismo año, también se institucionalizan las vacaciones remuneradas en Bélgica y, en 1939 se crea un organismo promotor del turismo social -*Conseil Supérieur des Vacances Ouvrières et du Tourisme Social*-. Esta política estatal facilitó la proliferación de numerosas organizaciones y colectivos sociales vinculados a la actividad (Muñiz Aguilar, 2001).

Argentina se destaca como un país pionero en Latinoamérica en cuanto al desarrollo de políticas públicas vinculadas al tiempo libre y el ocio. El primer peronismo (1943-1955) consolidó el proceso de democratización del bienestar iniciado en la década del 30, otorgando al turismo social un lugar clave. El área alcanzó una visibilidad y magnitud que no se volvió a repetir en ningún otro periodo de la historia argentina (Khatchikian y Murray, 1999). La política de turismo social se entendía como una actividad de recompensa y de restauración que se incluyó dentro de las medidas reivindicatorias, asociada con las necesidades de jornada laboral limitada, vacaciones pagadas y mejoras salariales (Pastoriza, 2008).

El gobierno nacional articuló una serie de acciones específicas para alentar el acceso de los trabajadores al turismo y, además, acciones estructurales que fueron claves para proveer tiempo libre y recursos económicos en estos sectores. Entre éstas últimas se destacan las medidas distributivas en relación al salario básico, mínimo y vital, el sueldo anual complementario y las indemnizaciones por despidos. Respecto al periodo de descanso, se limitó la jornada laboral diaria a 8 horas y se incorporaron nuevas festividades al calendario nacional (Schenkel, 2017).

El decreto 1740/45 merece destacarse especialmente, debido a que extendió el derecho a las vacaciones pagas a todos los trabajadores y empleados en relación de dependencia. En 1950 el país suscribe al Convenio sobre las Vacaciones Pagadas de la OIT, siendo el tercer país latinoamericano en hacerlo, después de Brasil y México, que lo habían hecho en 1938.

El decreto-ley 33302/45 fue otra de las medidas claves, que incluyó al ocio activo entre las necesidades básicas que debían ser cubiertas por el salario vital mínimo. Estableció un descuento del 5% del aguinaldo (conformado por un 2% de aporte obrero y 3% del patronal) destinado al fomento del turismo social y a la construcción de colonias de vacaciones. De esta manera, se asignaron oficialmente por primera vez recursos al turismo social (Torre y Pastoriza, 2002).

En este marco, el Estado comienza a administrar una extensa oferta hotelera que abarcaba a los alojamientos de las empresas británicas de ferrocarriles que fueron nacionalizadas, algunos establecimientos transferidos por las provincias, los que dependían de la antigua área de Parques Nacionales y aquellos que provenían de las expropiaciones realizadas a particulares (Scarzanella, 1998).

A partir de este conjunto de establecimientos, sumados a los nuevos edificios construidos por el Ministerio de Obras Públicas, se desarrolló un sistema estatal de colonias de vacaciones, en dos coordenadas claramente marcadas: por un lado, las áreas marginales que se encontraban bajo la órbita de Parques Nacionales; y por el otro, los lugares ya elegidos por las elites, que ocuparon un lugar central en la agenda pública. Entre éstos se destacan los complejos estatales construidos en Embalse Rio Tercero, Córdoba, con capacidad para 3.000 personas y en Chapadmalal, Buenos Aires, con capacidad para 4.700; ambos contaban con salas de cine, teatro, *bowling*, polideportivos, capillas, atención médica y farmacias (Pastoriza, 2008).

De esta manera, se desarrolló una oferta turística alternativa a la comercial. Los planes turísticos ofrecidos eran gratuitos o a precios bajos para grupos numerosos, y proveían alojamiento con pensión completa y excursiones, con variedad de destinos, duración y servicios. Tales facilidades permitieron que un gran número de ciudadanos descubran un país hasta ese entonces muy poco conocido. En este marco, se difunde una consigna aún recordada: *“Usted se paga el viaje, el gobierno el hospedaje”* (Pastoriza, 2008, p.5).

La política de turismo social se articuló en coordinación con diferentes órganos ejecutores: los organismos públicos nacionales, especialmente la Administración General de Parques y Turismo, se encargaban de la programación y prestación de servicios; los sindicatos, por su parte, recibían subvenciones para la compra y construcción de hoteles destinados a sus afiliados; finalmente, la Fundación Eva Perón tuvo un rol clave, en la incorporación de aquellos colectivos que quedaban excluidos de la estructura gremial (Scarzanella, 1998; Pastoriza, 2008).

Los sindicatos nucleados en la Confederación General de Trabajo tuvieron un rol fundamental, que identifica al caso argentino a nivel internacional. Los mismos desarrollaron su oferta hotelera en distintos lugares del país y participaron en los programas turísticos oficiales, para ofrecer descuentos de entre 30% y 50% a sus

afiliados. Esto fue posible gracias al decreto 23852/45, que posibilitó a las organizaciones gremiales instalar colonias de vacaciones, y por el decreto-ley 33302/45, que autorizó al Instituto Nacional de Remuneraciones a cederles en arrendamiento la locación o administración de los establecimientos del Estado destinados al turismo social.

Tal como se anticipó, otro actor clave fue la Fundación Eva Perón, una entidad de ayuda social con financiación estatal y aportes privados dirigida por la Sra. Eva Duarte de Perón. La misma centralizó las acciones de turismo social a partir de la ley 13992/50, las cuales estaban hasta el momento a cargo del Instituto Nacional de Remuneraciones. La Fundación promovía programas de ocio que buscaban facilitar el disfrute de las prácticas turísticas de los sectores populares. Con ese objetivo, amplió la oferta de alojamiento por medio de convenios de alquiler con hoteles privados para brindar hospedaje gratis. Los principales beneficiarios eran grupos de niños y sus maestros; se seleccionaban familias con hijos en edad escolares y estudiantes del interior del país para que viajen a la capital, las sierras o las playas (Torre y Pastoriza, 2002).

A su vez, los gobiernos provinciales complementaron estas iniciativas, entre los que se destacó el accionar de Buenos Aires. En la provincia bonaerense se puso en marcha el Plan de Turismo Social; expropiándose tierras, hoteles y estancias, instalándose colonias de vacaciones, asignándose recursos económicos de manera específica y fijando precios máximos a la industria hotelera (Pastoriza, 2008). Estos programas se identificaban claramente con el partido peronista, basta con ver la denominación de los mismos: Plan Evita, Plan Perón y Plan 17 de octubre, son algunos de ellos.

En este sentido, no puede desconocerse la importante función política que tuvo el turismo social durante el primer peronismo, que contribuyó a la legitimación del gobierno y a la adhesión de seguidores. La propaganda oficial solía remarcar y amplificar los impactos de sus políticas, identificando al turismo social como un emblema de las conquistas logradas por el peronismo (Scarzanella, 1998).

A su vez, el turismo social cumplió una importante función distributiva al incorporar a sectores que habían estado excluidos del disfrute de las prácticas turísticas. La eficacia de esta política estatal se basó principalmente en tres factores: los bajos costos de los planes, que en muchos casos estaban completamente subvencionados; la articulación con la Fundación Eva Perón, a partir de la cual se incluyeron a los colectivos que quedaban por fuera de la estructura gremial; y, por último, la estrategia de difusión de los programas, llegando a aquellos sectores que mostraban cierta incredulidad ante la posibilidad de acceder a las vacaciones por primera vez (Schenkel, 2017).

Sin embargo, estas iniciativas fueron desarticuladas por el golpe de Estado de 1955, dando paso a un proceso de bloqueos y activación que sufrió la política de turismo social entre los años 1955 y 1983, debido fundamentalmente a la inestabilidad del sistema democrático del país. El sistema estatal de turismo social se fue desarticulando a través de la anulación de normas y la transferencia de recursos a privados, sindicatos y provincias. Los programas de turismo social y los subsidios destinados al área se paralizaron, dejando cerradas las Unidades Turísticas gran parte del año (Khatchikian y Murray, 1999).

A pesar de estas dificultades, los gobiernos democráticos intentaron reinsertarlo en la agenda pública. El presidente Dr. Arturo Frondizi (1958-1962) creó la Sección de Turismo Social con el fin de promover el turismo social entre los docentes, empleados, jubilados, pensionados, obreros, estudiantes y trabajadores independientes. La primera Ley Nacional de Turismo (14574/58) destaca al “*turismo*

*educacional y social*”, disponiendo los recursos turísticos del país al servicio de la salud física y mental de la población. De acuerdo a dicha ley, el área tenía a su cargo diversas acciones: promocionar y gestionar créditos turísticos personales a pagar mensualmente con descuentos salariales; gestionar descuentos en los servicios de transporte y hospedajes; formalizar los vínculos con organizaciones gremiales; impulsar un ahorro turístico familiar para realizar actividades turísticas; organizar congresos de turismo social; promocionar acuerdos con provincias y municipios; fomentar las colonias de vacaciones, balnearios, campos de deportes y de recreación; organizar excursiones a bajo precio; y promocionar el turismo social internacional.

Todas estas iniciativas fueron interrumpidas por el golpe de Estado de 1966, que canceló todos los programas oficiales. Además, la autodenominada “Revolución Argentina” transfirió a las provincias los establecimientos hoteleros que habían sido expropiados en 1948, y realizó concesiones a los sindicatos. A partir de la ley de Obras Sociales (ley 18610/70), aumentaron los recursos económicos de los sindicatos y se determinó la adhesión obligatoria a servicios asistenciales y sociales; sumada a la ley de Asociaciones Profesionales (14455/58), que exceptuaba a los gremios de toda carga impositiva, permitiendo que los mismos instalaran hoteles, colonias y complejos en los principales centros turísticos del país, especialmente en Córdoba y Mar del Plata.

El área de turismo social se intentó reactivar posteriormente con la vuelta del peronismo al gobierno en 1973. A partir de la creación de la Subsecretaría de Turismo Social se fomenta la construcción de hoteles y se desarrollan obras de infraestructura en las Unidades Turísticas, entre las que se puede destacar el polideportivo construido en Embalse en 1973, lo que permitió el retorno de las competencias deportivas Evita (Khatchikian y Murray, 1999).

### **3.1.3. La reconversión de la política de turismo social**

A fines del siglo XX acontece en el marco internacional una reconversión del turismo social, que incorpora principios económicos vinculados a la competitividad y la rentabilidad del sector turístico, a fines de aumentar y desestacionalizar la demanda. Estos nuevos fundamentos involucran también nuevos agentes operadores: los gobiernos delegan parte de sus competencias a actores privados y administraciones subnacionales. Los programas de turismo social pasan a ofrecerse en épocas de baja demanda comercial, para contribuir así al sostenimiento del sector, fundamentalmente el hotelero (Muñiz Aguilar, 2001).

En el caso argentino, se produce un hecho clave cuando el entonces ministro de economía de la última dictadura militar (1976-1983), José Martínez de Hoz, cancela el histórico Fondo de Turismo Social que había creado el primer peronismo, desfinanciando el área y paralizando su desarrollo en el país (Schenkel, 2017).

Ya con la vuelta de la democracia en 1983, se reinserta el turismo social en la agenda gubernamental, aunque ocupado un lugar marginal entre las políticas nacionales ante la primacía que comienza a adquirir el turismo receptivo. Los sucesivos gobiernos nacionales ofrecen planes turísticos con ayudas económicas a los sectores escolares, tercera edad, personas con discapacidad y familias de bajos recursos. Los mismos consistían de una semana de vacaciones con estadía y pensión completa, sin cargo o con precio reducido en Embalse y Chapadmalal, los únicos complejos que permanecieron en la órbita del gobierno nacional.

Bajo el mandato del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989) el área es jerarquizada a Subsecretaría de Turismo Social, dentro de la órbita de la Secretaría de Turismo

(decreto 739/86). Con el objetivo de incluir a los sectores sociales excluidos de las prácticas turísticas, el organismo centralizaba diversas acciones específicas: administrar las colonias estatales y construir otras en el interior del país; desarrollar planes para familias, jóvenes, tercera edad y grupos de menores recursos; coordinar la utilización de las Unidades Turísticas con obras sociales, mutuales, cooperativas, y sociedades de fomento; y hacer giras de estudio con las áreas de educación (decreto 739/86). Sin embargo, el proceso hiperinflacionario de finales de los 80 imposibilitó la implementación de estas iniciativas.

Durante la década de 1990, el gobierno del Dr. Carlos Menem reemplaza la Subsecretaría por la Dirección de Turismo Social y Básico, destinada al fomento del *“turismo social, básico y alternativo”* en las Unidades Turísticas (decreto 1135/91). En 1996 crea la Dirección de Prestaciones Turísticas, la cual gestiona los programas hasta la actualidad (decreto 1407/96). Cabe señalar que durante el menemismo las prestaciones crecieron sostenidamente, alcanzando el máximo en 1998 de 1.157.423 días/turistas ejecutados.

El sistema nacional de turismo social fue modificado sustancialmente por el gobierno del Dr. Fernando de la Rúa. En sintonía con lo que predominaba en el contexto internacional, se incorporan por primera vez fundamentos económicos. En el año 2000 se lanza el Programa Federal de Turismo Social, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable (2000-2003), el cual ofrecía un paquete turístico subsidiado en un 80%, e incluía estadías en hoteles privados de 1, 2 y 3 estrellas de cinco a siete noches, con pensión completa y una excursión en distintos destinos del país. Lo novedoso de este programa fue que, a diferencia del Programa Unidades Turísticas, promovió la cooperación con organizaciones empresariales de segundo grado, provincias, municipios y prestadores turísticos, por medio de contratos de adhesión formal.

Sin embargo, con el estallido de la crisis en diciembre de 2001 el gobierno nacional paralizó las prestaciones de ambos programas, suspendió los acuerdos con los agentes privados y clausuró establecimientos de las Unidades, permaneciendo abiertos únicamente cuatro de los siete hoteles de Embalse y cinco de los nueve de Chapadmalal. De esta manera, se consolida el proceso de deterioro de los complejos que había comenzado con la quita del Fondo de Turismo Social por parte del último golpe de Estado.

Bajo el mandato del presidente Dr. Néstor Kirchner, la Secretaría de Turismo, dentro de las diferentes versiones del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, define líneas de acción concretas con el objetivo de reimpulsar las prestaciones turísticas. La iniciativa incluye tanto la recuperación de las Unidades Turísticas como la incorporación de una oferta privada en diferentes centros turísticos del país. De esta manera, se buscaba reimpulsar la afectación y ejecución de recursos al área; aunque como las demás políticas turísticas permanece subsidiaria al turismo receptivo. Ésta última consolida su protagonismo en la agenda pública, concentrando la mayoría de los recursos afectados a la cartera de turismo (Schenkel, 2017).

A partir de la nueva Ley Nacional de Turismo, el turismo social se concibe como una alternativa de desarrollo económico, en relación a la necesidad de sostener el sistema turístico, especialmente al sector hotelero. Los programas tienen el objetivo de mejorar la calidad de vida de una porción de la población a través de su acceso a servicios turísticos, y adicionalmente, resolver algunos problemas que presenta la actividad turística en general y la industria hotelera en particular.

Dicha ley destina un título específico al turismo social (V) y a su decreto reglamentario (IV), en donde lo define como *“aquellos instrumentos y medios que otorguen facilidades para que todos los sectores de la sociedad puedan acceder al*

*ocio turístico en todas sus formas, en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad”* (ley 25997/05, art. 38). La norma establece que la Secretaría de Turismo debe formular programas de turismo social en las Unidades Turísticas, suscribir acuerdos con prestadores de servicios turísticos, organizaciones sociales y empresas privadas, fijar tarifas que sean accesibles para los grupos de menores recursos, controlar que los servicios cumplan los estándares de calidad, fomentar los destinos no tradicionales, apoyar a los organismos públicos y privados vinculados con las políticas sociales y a las pequeñas y medianas empresas turísticas, y contribuir en el diseño de instrumentos innovadores que posibiliten el acceso al turismo de todos los sectores (decreto 1297/06).

Los Programas de Turismo Social tienen como objetivo brindar a la población de escasos recursos de todo el país la posibilidad de acceder a un periodo anual de vacaciones. Por un lado, el histórico Programa en Unidades Turísticas ofrece servicios de alojamiento, alimentación y recreación en los complejos estatales de Chapadmalal y Embalse. Por otro lado, el Programa Federal de Turismo Social añade como objetivo desestacionalizar la demanda para solucionar la capacidad ociosa en temporada baja. Las prestaciones quedan a cargo de hoteles privados de 1, 2 y 3 estrellas de distintos destinos del país (López, 2010).

En el caso de las Unidades Turísticas, se establece la gratuidad para los menores de hasta 23 meses de edad, los pasivos, jubilados y pensionados con sus cónyuges, los mayores de 65 años, las personas con discapacidad y un acompañante, y los beneficiarios del Plan Escolar; y un descuento del 40% de la tarifa para los menores de entre 2 y 9 años. Para los activos, se determinan tarifas diferenciadas en función de la Unidad Turística, el tipo de alojamiento y los servicios de alimentación. En cuanto al Programa Federal, las tarifas se fijan según el destino, la duración de la estadía y la alimentación (López, 2010).

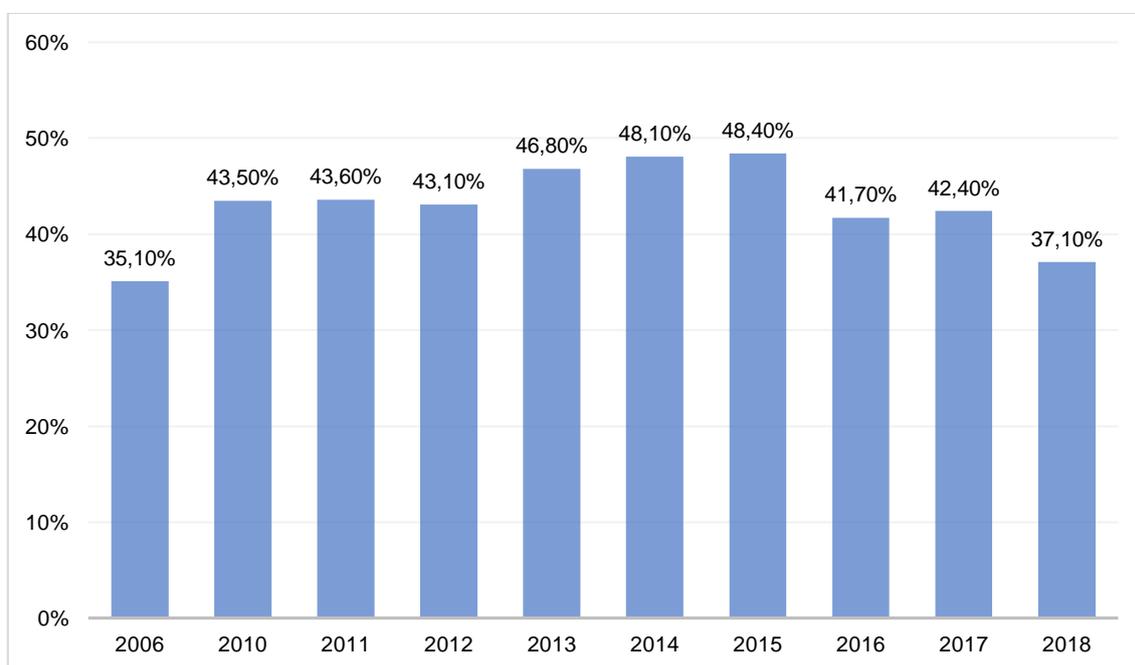
Luego de alcanzar los mínimos de días/turista en 2000-2001, las prestaciones aumentan sostenidamente sobrepasando en 2007 los máximos niveles de la década del 90 (1.170.956 días/turistas anuales) y registrando un crecimiento acumulado del 450% (2000-2007). Este crecimiento fue interrumpido por un conflicto con las empresas concesionarias en 2008, para caer en un 24% entre 2007 y 2009. Los concesionarios que reclamaban una actualización del precio de día/turista, lograron el pago de un adicional con efecto retroactivo. Esto generó que la Dirección suspenda los subsidios del Programa Federal, disminuyendo las prestaciones en un 90% (2008-2012). A esta cuestión hay que añadirle que por precaución el gobierno nacional interrumpe las prestaciones de turismo social debido a la expansión de la Gripe A en la temporada 2009-2010. Luego de solucionar el conflicto con los concesionarios y terminada la alerta por la pandemia, se reactivan los programas. Las prestaciones en las Unidades vuelven a crecer, llegando a casi un millón de días/turistas; y también se vuelven a establecer los subsidios del Programa Federal, permitiendo que para mediados de 2014, se incorporen 40 hoteles de 38 localidades (Schenkel, 2017).

## 3.2. La política de turismo social en el periodo 2015-2019

Una vez señalado el devenir histórico de la política de turismo social argentina, se analiza el periodo 2015-2019, haciendo hincapié en sus alcances y limitaciones y estableciendo líneas de continuidad y ruptura con las etapas precedentes. El mismo inicia con una descripción de aquello que se definió como la “*problemática pública*” (Subirats *et al.*, 2008, p.33) que fundamenta la incorporación del turismo social en la agenda gubernamental: la inequidad en el disfrute del turismo.

### 3.2.1. El acceso al turismo en Argentina en la última década

El disfrute del turismo en Argentina continúa siendo de acceso minoritario y desigual en términos socioeconómicos. Los primeros registros estadísticos acerca del consumo turístico de los residentes surgen recién en el año 2006 con la Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares (EVyTH), elaborada por la Secretaria de Turismo y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos<sup>4</sup>. En 2006 el nivel de participación se situaba en el 35,1% de la población, para aumentar al 43% en el 2012 y al 48% en 2013; nivel que se mantuvo hasta entrado el 2015. Sin embargo, a partir del año 2016 la tendencia se revierte: cae al 41,7% (2016) y, finalmente, al 37,1 % (2018), acercándose al nivel registrado en 2006 (Figura 4)<sup>5</sup>.



**Figura 4.** Proporción de la población que realizó al menos un viaje con pernocte en el último año, en porcentaje. Fuente: Secretaria de Turismo de la Nación (2006,2010-2018).

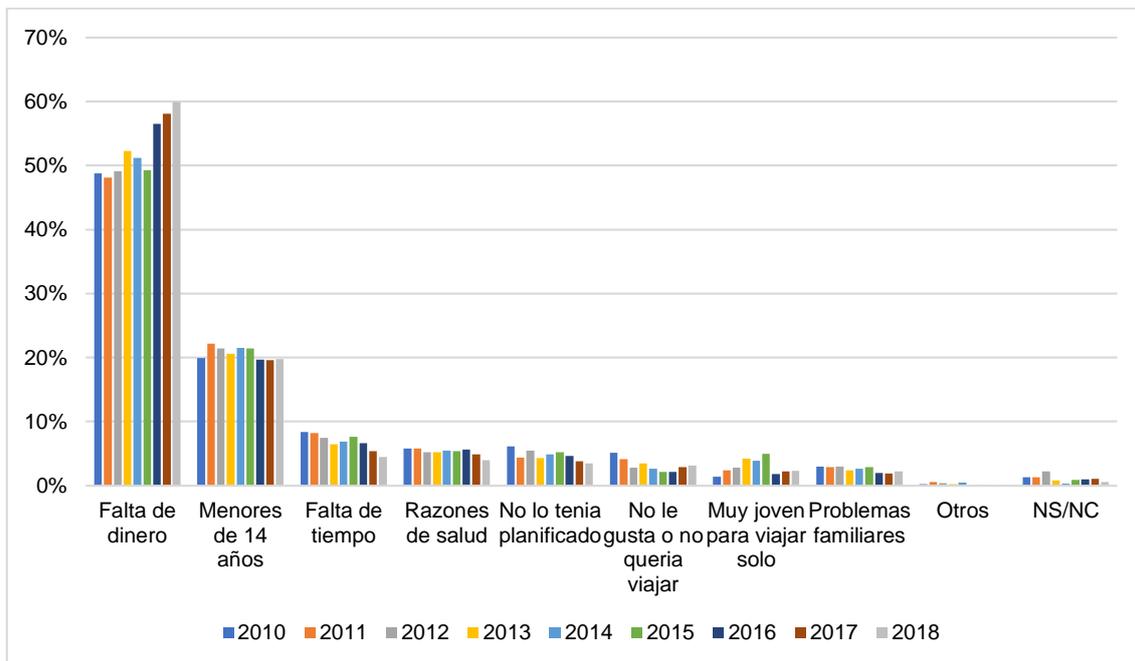
Estos niveles de participación turística se vinculan directamente a variables socioeconómicas, principalmente el nivel de ingresos, el grado de educación y la

<sup>4</sup> Desde la edición del año 2011 la EVyTH es realizado por MacroConsulting SA, en el marco de un amplio conjunto de investigaciones llevadas adelante por el entonces Ministerio de Turismo de la Nación.

<sup>5</sup> La Administración Nacional de Turismo tuvo rango ministerial entre los años 2010 y 2018.

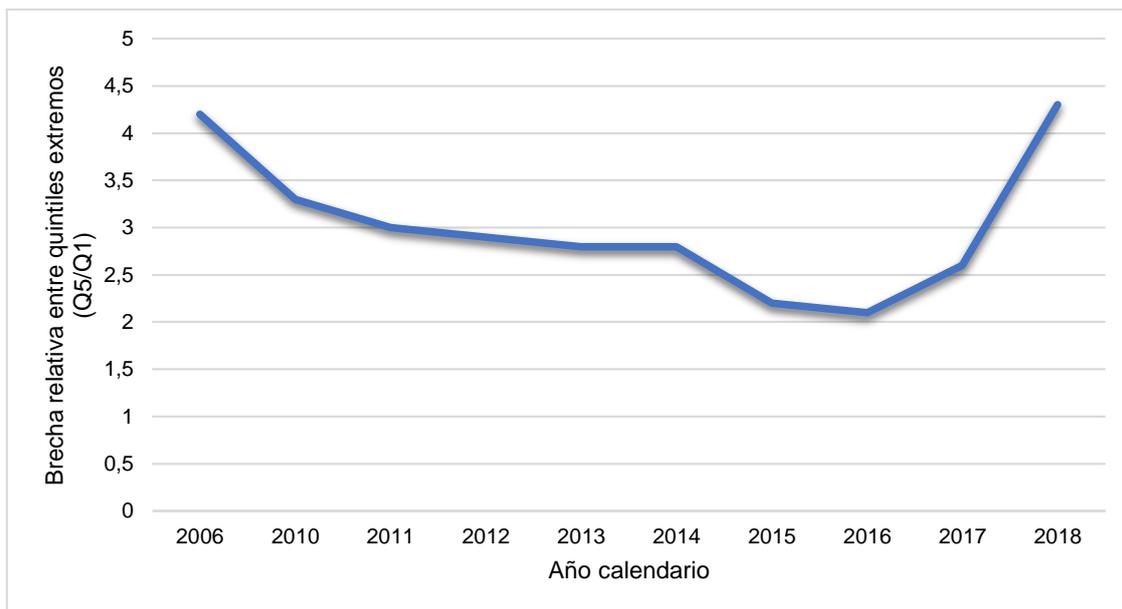
condición de ocupación del jefe/jefa de hogar. En la figura 5 se puede visualizar como la primera se impone considerablemente como la barrera más significativa a la hora de realizar un viaje. En todo el periodo 2010-2018 la falta de dinero fue señalada como la principal causa por la que no se realizó al menos un viaje turístico. Cabe señalar que hasta el 2015 la barrera económica rondaba el 50% para alcanzar el 60% en el año 2018.

Por el contrario, las personas que no viajaron porque “no les gusta” o “no querían” representan una minoría -entre el 2% y 3%-. Las otras barreras que dificultan el acceso al turismo son la “falta de tiempo”, los “problemas de salud”, la “falta de planificación” y los “problemas familiares”, aunque la sumatoria de todas ellas no alcanza a la barrera económica (Figura 5).



**Figura 5.** Distribución según el motivo principal por el que no realizó ningún viaje, en porcentajes. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Turismo de la Nación (2010-2018).

De este modo, la probabilidad de realizar un viaje turístico se correlaciona directamente con el nivel de ingresos del hogar. Mientras que en el quintil de menores ingresos solamente el 15% realizó turismo en 2018 -25% en 2017 y 28% en 2016-, en el quintil con mayores ingresos lo hizo el 63% -65% en 2017 y 59% en 2016- (Secretaría de Turismo, 2006, 2010-2018). En la comparación interanual, la tasa de participación turística desciende levemente en el quintil 1, presenta pequeñas variaciones en los quintiles intermedios, y aumenta de manera considerable en el quintil 5. Por ende, la brecha entre los quintiles extremos aumentó respecto al año anterior, para ser 4,3 veces más probable que haya realizado un viaje un integrante del quintil 5 a que lo haya hecho uno del quintil 1 (Figura 6).



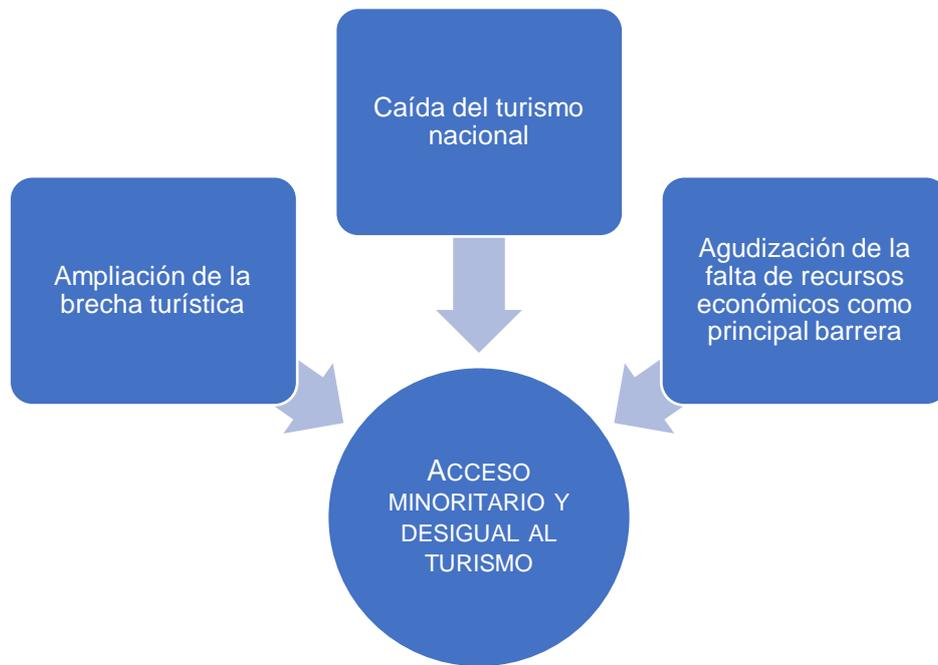
**Figura 6.** Brecha relativa entre el quintil 5 y el 1 para la realización de al menos un viaje turístico. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Turismo de la Nación (2006,2010-2018).

Además, se contempla un aumento en la proporción de viajeros a medida que aumenta el nivel educativo. Considerando solamente a la población adulta, el 61% de quienes han finalizado estudios superiores realizaron al menos un viaje en 2018, casi doblando a lo registrado entre quienes no tienen título secundario. En cuanto a la condición laboral, se presentan mayores porcentajes de viajes realizados en los ocupados que en los inactivos y, especialmente, que en los desocupados (Secretaría de Turismo, 2006,2010-2018).

También existe una clara diferencia entre los destinos elegidos; mientras que en los primeros tres quintiles la mayoría ha realizado viajes dentro del país, en los quintiles de mayores ingresos suelen viajar tanto en el país como hacia el exterior o exclusivamente al exterior (Secretaría de Turismo, 2006,2010-2018).

La región donde se encuentra la mayor proporción de la población viajera es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (53%), seguida de la Patagonia (42%). Al contrario, la menor proporción se encuentra en el Norte. Respecto a los años anteriores, este indicador se mantiene en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, crece en el Gran Buenos Aires y desciende en las regiones del interior del país (Secretaría de Turismo, 2006,2010-2018).

A modo de síntesis, en la siguiente figura se presentan los tres aspectos clave que caracterizan el escenario actual sobre el acceso al turismo en el país:



**Figura 7.** Aspectos clave del acceso a las prácticas turísticas en la Argentina durante la última década. Fuente: Elaboración propia

### 3.2.2. La política de turismo social formulada a partir de diciembre del 2015

Ante este contexto caracterizado por la profundización de la inequidad en el acceso a las prácticas turísticas en la Argentina, resulta fundamental analizar la respuesta implementada por el gobierno nacional para contrarrestar dicha problemática; es decir la política de turismo social.

Tal como se menciona anteriormente, desde el año 2000 la política de turismo social venía siendo articulada a partir de dos programas: el Programa Unidades Turísticas, en los complejos estatales, y el Programa Federal, que sumaba hotelería privada en diferentes destinos nacionales. Sin embargo, éste último fue cancelado en diciembre del año 2015, permaneciendo vigente solamente Unidades Turísticas. El Director de Prestaciones Turísticas argumenta que la ejecución del programa fue comprometida debido a que la administración saliente había adjudicado plazas en los complejos estatales hasta mayo de 2016 y debieron privilegiarse en la asignación de recursos (modelo de entrevista en Anexo 1)<sup>6</sup>.

De este modo, el histórico Programa Unidades Turísticas, pasó a denominarse **Plan Federal de Turismo Social**, con el objetivo de facilitar el acceso a las prácticas turísticas a *“los sectores de la sociedad con menos disponibilidades o recursos”* (decreto 1297/06). Como venía sucediendo, su ejecución queda a cargo de un sistema de concesión de los complejos estatales, para ofrecer una estadía de 5 noches con el servicio de alojamiento totalmente subsidiado, mientras que la alimentación y el transporte quedan a cargo del beneficiario.

- **La Unidad Turística Chapadmalal (UTCH)** se ubica sobre la costa atlántica bonaerense en el partido de General Pueyrredón, en un predio de 75 has a 30 km de

<sup>6</sup> En el mes de abril de 2019 se realizó una entrevista al Director de Prestaciones Turísticas en la sede del organismo en la ciudad de Buenos Aires.

Mar del Plata y a 15 km de Miramar. Cuenta con 9 hoteles, con una capacidad aproximada para 4.000 personas: dos de categoría A (hoteles N° 1 y 2) y siete de categoría B (hoteles N° 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9)<sup>7</sup> y otros establecimientos anexos para la administración, servicios generales y pabellones para el personal. Hasta fines del 2015 permanecían operativos los hoteles N° 1, 2, 4, 5, 7, 8 y 9.

También se encuentra la Residencia Presidencial, de uso exclusivo para los funcionarios públicos, la cual consta de un chalet y diecinueve *bungalows* y anexos. La misma dispone de pileta, cancha de tenis, helipuerto, playa propia, muelle y mirador. Además, a lo largo del complejo hay canchas de fútbol, básquet, vóley y paddle. En el interior de los hoteles hay locales comerciales, en el hotel 8 hay sala de cine y teatro, en el 9 otro teatro, y en los hoteles 4 y 5 canchas de *bowling*. En este último también se encuentra el Museo Eva Perón. La Unidad posee servicio médico permanente y farmacia, servicio de telefonía de larga distancia y red telefónica dentro del complejo. Cuenta con balneario propio y servicio de guardavidas.



**Figura 8.** Vista aérea de la UTCH. Fuente: Secretaria de Turismo de la Nación (2019a)

• **La Unidad Turística Embalse (UTE)** se sitúa en el Valle de Calamuchita en la localidad de Embalse Río Tercero, en un predio de 207 has a 120 km de la ciudad de Córdoba. Dispone de siete hoteles, con una capacidad aproximada para 2.500 personas: dos de categoría A (hoteles N° 4 y 7) y cinco de categoría B (hoteles N° 1, 2, 3, 5 y 6). Hasta finales del 2015 permanecían operativos los hoteles 1, 2, 3, 4, 6 y 7, además de los *bungalows*.

Además, cuenta con cincuenta *bungalows* y los edificios complementarios para la administración, los servicios generales y los pabellones para el personal. Posee cinco piletas de natación, servicio médico permanente con farmacia, kioscos, cabinas telefónicas, capilla y un predio dedicado al servicio de mecánica para automotores.

---

<sup>7</sup> Los hoteles de ambas Unidades se clasifican en categoría A y B en función de las comodidades, instalaciones y servicios ofrecidos. Mientras que los de categoría A cuentan con baño privado, los de categoría B disponen de baños compartidos.



**Figura 9.** Vista aérea de la UTE. Fuente: Municipalidad de Embalse (2019)

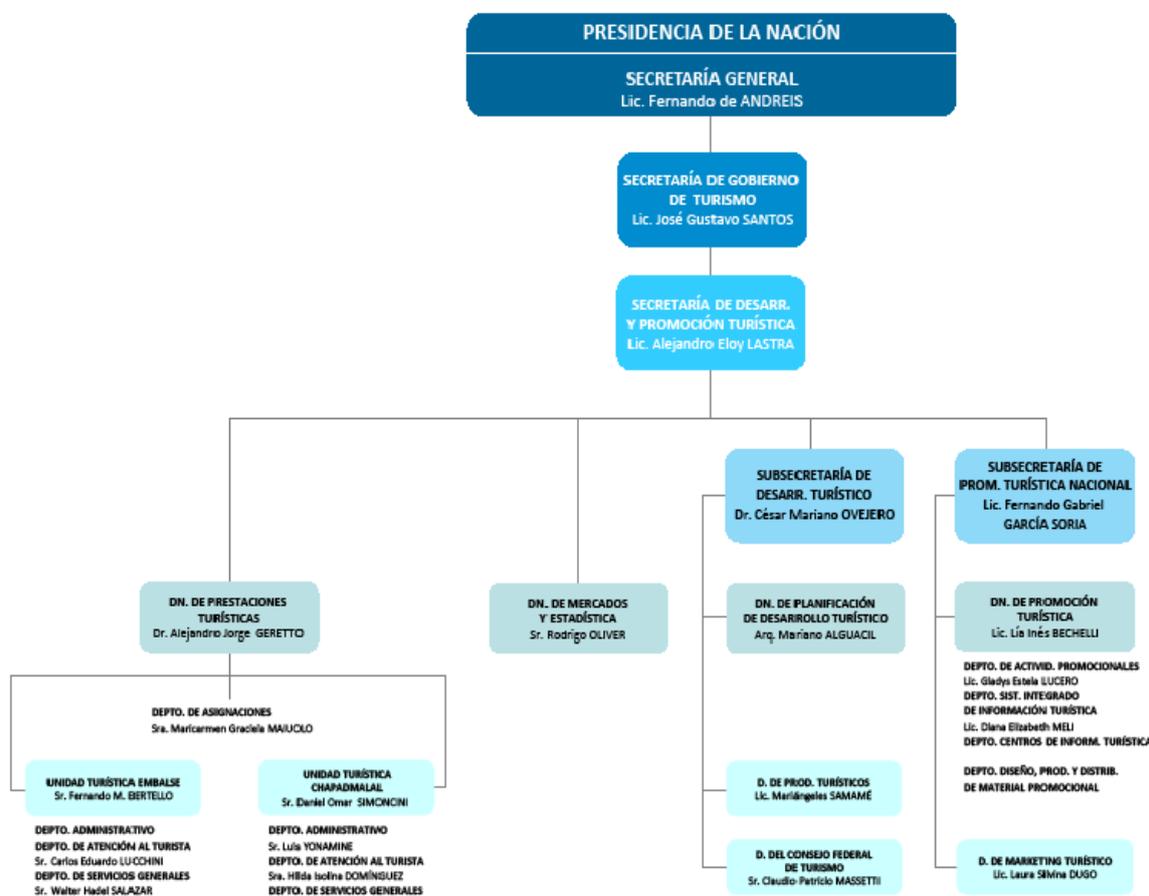
Desde la década de 1990, la gestión del programa queda a cargo de la **Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas**, dependiente de la Secretaría de Gobierno de Turismo. Dicho organismo se encuentra facultado para:

1. Formular propuestas de planes, programas y proyectos dirigidas a fomentar el turismo social en los sectores de juventud, familias de escasos recursos económicos, minoridad, tercera edad y personas con discapacidad.
2. Verificar la prestación de los servicios que se brindan a los contingentes en las Unidades Turísticas de Chapadmalal y Embalse y el Programa Federal de Turismo Social.
3. Proponer paseos y miniturismo destinados a escolares, familias de escasos recursos, personas con discapacidad y de la tercera edad.
4. Establecer relaciones y realizar en forma conjunta programas con organismos de educación, tercera edad, personas con discapacidad y toda otra área oficial y privada con objetivos comunes mediante acuerdos de complementación.
5. Diseñar y programar las tarifas, los ingresos y los alojamientos de los contingentes turísticos en las Unidades Turísticas dependientes y el Programa Federal de Turismo Social, estableciendo las normas prioritarias para las familias numerosas, la clase pasiva, las personas con discapacidad y los grupos escolares.
6. Diseñar e implementar la fiscalización de los servicios de turismo social brindados por los concesionarios de las Unidades Turísticas y/o prestadores privados a través del Programa Federal de Turismo Social.
7. Proponer y ejecutar a nivel nacional una política de turismo social sin exclusiones a través del diseño de nuevos instrumentos y programas que posibiliten integrar a todos los sectores de la población a la práctica turística.
8. Planificar y establecer una red nacional de turismo social a través de corredores y giras turísticas novedosas que abarquen las Unidades Turísticas y los destinos incipientes no tradicionales.

9. Coordinar a nivel nacional políticas de turismo social que permitan incrementar la oferta turística relevando y poniendo en uso establecimientos aptos para la actividad social a nivel nacional, provincial y municipal a través de convenios de adhesión (decisión administrativa 128/16).

En un segundo nivel operativo, se encuentran las **Administraciones de las Unidades Turísticas**. Las mismas están a cargo de atender las prestaciones de servicios en las respectivas Unidades Turísticas; mantener y conservar los medios físicos, administrar los recursos humanos y realizar las tareas administrativas; ejecutar las acciones necesarias para el control efectivo de la prestación de servicios de alojamiento, alimentación y asistencia médica y para la organización de actividades deportivas, recreativas y culturales; y fiscalizar el cumplimiento de las prestaciones que realizan los concesionarios, de acuerdo a las condiciones establecidas contractualmente y la facturación de los servicios prestados por éstos con el registro de ingresos de turistas (resolución 191/17).

El **Departamento de Asignaciones**, en tanto, debe atender en la recepción, el análisis y la adjudicación de las solicitudes, dando prioridad a las familias numerosas, clase pasiva, escolares y personas con discapacidad; analizar y evaluar la gestión sobre usufructo de plazas mediante estadísticas comparativas de alta, media y baja temporada e intervenir en la determinación de cupos otorgados a los organismos provinciales (resolución 606/06).

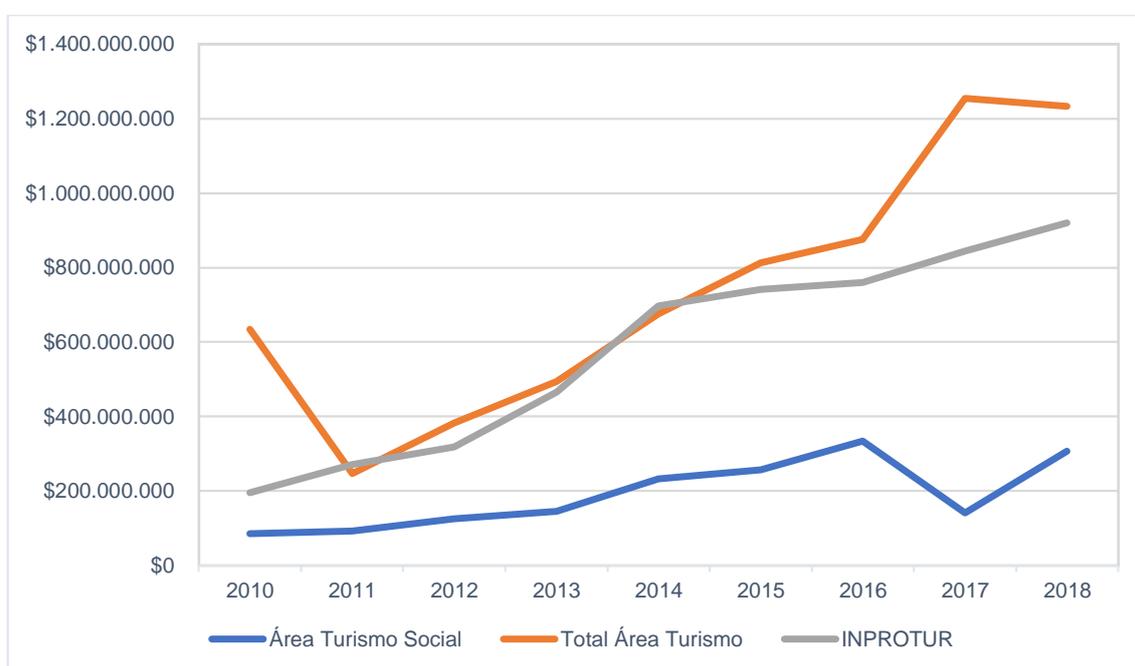


**Figura 10.** La Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas dentro del organigrama –parcial- de la Secretaría de Turismo. Fuente: Presidencia de la Nación (2019)

Para llevar a cabo estas acciones, la Dirección dispone de un crédito específico en los sucesivos **Presupuestos de la Administración Nacional**, dentro del Ministerio de Turismo hasta 2018 y desde entonces dentro de la Secretaría General de la Presidencia. Los recursos afectados se distribuyen entre la Administración de las Unidades Turísticas y las prestaciones en Chapadmalal y Embalse.

La incidencia dentro del presupuesto total destinado al área de turismo refleja el lugar marginal que ocupa el turismo social en la agenda pública y cómo se acentúa su retracción en el área. Al igual que los demás programas de la Secretaría, permanece subsidiario al turismo receptivo. A partir de la nueva Ley Nacional de Turismo, se crea el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR)<sup>8</sup>, el cual concentra cerca del 40% de los recursos con los que contaba la Secretaría (Figura 9).

Si bien en el transcurso de la última década se asignan recursos económicos de manera creciente al área de turismo social, en el año 2017 se realiza un fuerte ajuste presupuestario. En ese año el crédito de la Dirección disminuyó un 135% respecto al año anterior, representando apenas el 11% del presupuesto destinado al entonces Ministerio de Turismo. En 2018 vuelve a incrementarse, pero sin alcanzar el presupuesto de 2016 (Figura 11). De acuerdo con la ley de presupuesto de 2019, el crédito destinado al área decrece alrededor del 60% respecto al año anterior, mientras que la ley de presupuesto del 2020 estipula un leve incremento interanual (35%), aunque permaneciendo por debajo del presupuesto de 2016 en términos nominales, con una devaluación acumulada superior al 500% (Ministerio de Hacienda 2019, 2020).



**Figura 11.** Presupuesto ejecutado por la Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas, la Administración Nacional de Turismo y el INPROTUR. Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda (2010-2018)

<sup>8</sup> El INPROTUR es un ente de derecho público no estatal creado con el objeto de desarrollar y ejecutar los planes, programas y estrategias de promoción del turismo receptivo internacional y de los productos directamente relacionados con él, así como de la imagen turística del país en el exterior (Ley 25997/05).

Esta caída en los recursos destinados también se observa en el personal afectado. La Dirección contaba con 279 empleados, entre contratados y permanentes, en 2015, de los cuales 51 correspondían a la sede central, 105 a UTE y 123 a UTCH. Para 2016, contaba con 251, 41 en la sede central, 97 en UTE y 113 en UTCH (SIGEN, 2016, 2017). En 2018, la dotación del personal bajó a 200 personas (Secretaría de Turismo, 2018b)<sup>9</sup>. En este sentido, el director de Prestaciones alude que se redujo el personal alcanzando la cantidad óptima establecida por el Ministerio de Modernización (Entrevista, 2019).

En cuanto al estado edilicio de los complejos, la Dirección define una estrategia de gestión a partir de dos objetivos: cumplir con la Ley Nacional de Turismo y generar condiciones para el impulso de inversiones. Respecto al primer objetivo, propone recuperar los hoteles 2, 4 y 7 de UTE y los hoteles 1, 2 y 5 de UTCH (Figuras 12, 13 y 14). En cuanto al segundo, busca fomentar la inversión de privados para la puesta en valor y operación de los hoteles 3, 4, 6, 7, 8 y 9 de UTCH (registro fotográfico en Anexo 3) y los hoteles 1, 3, 5 y 6 de UTE, por medio de un concurso público realizado en conjunto con la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Secretaría de Turismo, 2018b).

Además, la AABE busca llevar a cabo un reordenamiento territorial de las Unidades Turísticas para permitir el desarrollo a largo plazo de la zona, en base a la inversión privada. La regularización de títulos y catastral de todas las tierras del Estado prevé escriturar un barrio completo en Embalse, donde más de 500 familias esperan hace varias décadas su título de propiedad, habiendo pagado el precio de los lotes (Secretaría de Turismo, 2018b).

A fines de cumplir con los objetivos formulados, la Dirección le solicitó a la Universidad Nacional de San Martín un informe técnico sobre el estado edilicio de las Unidades de Embalse y Chapadmalal en el año 2016. A partir de este diagnóstico se formuló un plan de mejoras y la apertura a inversiones, el cual se materializó en un concurso de proyectos integrales (Secretaría de Turismo, 2018b).



**Figura 12.** Hotel N° 1, categoría A. Fuente: Registro propio

<sup>9</sup> No se cuentan con datos precisos sobre la distribución del personal del año 2018.



**Figura 13.** Hotel N°2 de la UTCH, categoría A. Fuente: Registro propio



**Figura 14.** Hotel N° 5 de la UTCH, categoría B. Fuente: Registro propio

### 3.2.3. La política implementada

A lo largo del periodo la Dirección de Prestaciones implementa el Plan Federal de Turismo Social a través de cuatro planes específicos (Secretaría de Turismo, 2019a):

- **Plan Familiar:** destinado a beneficiar a grupos familiares. Los solicitantes deben estar registrados en la plataforma “Tramites a Distancia”, tener clave fiscal nivel 2 o superior y contar con una dirección de e-mail. También deben enviar una copia del DNI del titular y los acompañantes, partida de nacimiento de los hijos, libreta de matrimonio o certificado de convivencia. En el caso de las personas con discapacidad, se requiere el certificado de discapacidad vigente y la autorización del médico de cabecera para realizar el viaje. A los trabajadores en relación de dependencia se les solicita el último recibo de sueldo, a los jubilados y pensionados el último recibo de cobro, a los desocupados el certificado de negatividad de aportes emitido por el ANSES, y a los monotributistas o autónomos, el último pago.

- **Plan Tercera Edad:** destinado a beneficiar a personas mayores de 65 años que pertenezcan a una institución civil. Se exige la siguiente documentación de la

institución: nota de pedido elevada al Secretario de Turismo, con firmas y sellos de los responsables de la institución, el libro de actas con la última comisión directiva vigente a la fecha, y los certificados de vigencia de la entidad de bien público, la personería jurídica, el R.E.P.O.C. (provincia de Buenos Aires) o R.O.A.C. (Capital Federal), el reconocimiento municipal, y de forma opcional la inscripción en P.A.M.I. Además, se pide el DNI y el último recibo de haber jubilatorio de cada inscripto, y en caso de que corresponda, el certificado de discapacidad vigente y la autorización del médico de cabecera para realizar el viaje o la negativa de aportes emitida por el ANSES.

- **Plan Escolar:** los destinatarios comprenden aquellos jóvenes de entre 10 y 18 años que cursen en instituciones educativas nacionales, provinciales o municipales, primarias y secundarias, y en instituciones de bien público. La institución interesada debe elevar una nota de pedido al Secretario de Turismo, con firmas y sellos de los responsables de la institución. En el caso de las escuelas, deben presentar la designación del cargo directivo y el DNI del directivo solicitante. Si se trata de una institución, se requiere el libro de actas con la última comisión directiva vigente a la fecha y los certificados de vigencia de la entidad de bien público, la personería jurídica, el R.E.P.O.C. (provincia de Buenos Aires) o R.O.A.C. (Capital Federal). En cuanto a los inscriptos, se solicita una autorización del padre, madre o tutor, una constancia de docentes acompañantes, su DNI, y si corresponde el certificado de discapacidad vigente y autorización del médico de cabecera para realizar el viaje. Aquellos alumnos mayores de 18 años deberán presentar constancia de alumno regular. Los alumnos deberán presentar la ficha médica en el ingreso a la Unidad Turística.

- **Plan Eventos:** destinado a las instituciones para la realización de diversos eventos que persigan una finalidad social. La institución que solicite el beneficio debe presentar una nota de pedido elevada al Secretario de Turismo, con firmas y sellos de los responsables de la institución, el libro de actas con la última comisión directiva vigente a la fecha, y los certificados de vigencia de la entidad de bien público, la personería jurídica, el R.E.P.O.C. (provincia de Buenos Aires) o R.O.A.C. (Capital Federal) y el reconocimiento municipal. A su vez, cada inscripto necesita su DNI y según corresponda: el último recibo de sueldo, la autorización del padre, madre o tutor, el último recibo de haber jubilatorio, la libreta de matrimonio, el certificado de discapacidad vigente y autorización del médico de cabecera para realizar el viaje, la negativa de aportes emitida por el ANSES, la ficha médica para presentar en la Unidad Turística.

Los solicitantes de los planes Tercera Edad, Escolar y Eventos, al momento de la adjudicación, deben presentar el contrato de transporte a través de las agencias de viajes autorizadas, junto al seguro y la verificación vehicular. Toda la documentación debe tener no más de 30 días de emitida.

Estos destinatarios representan una línea de continuidad de la política implementada en las últimas décadas, que se dirige a distintos colectivos como familias numerosas, jóvenes, tercera edad y personas con discapacidad.

La Secretaria de Turismo adjudica las plazas en función de las siguientes prioridades de selección (Resolución APN 66/2017):

- Hogares de bajos recursos y/o con dificultades para afrontar el pago del servicio.
- Hogares en situación social crítica (ingresos limitados a gastos en alimentación, menores o adultos mayores a cargo, discapacidad, enfermedades crónicas, etc.).

- Entidades de bien público que acrediten ser asociaciones civiles, simples asociaciones que no persigan fines de lucro en forma directa o indirecta y las organizaciones comunitarias sin fines de lucro, incluyendo además a Universidades y escuelas públicas, entidades deportivas barriales, salas teatrales habilitadas para tal fin, hospitales públicos, comedores sociales y todas aquellas entidades que agrupen beneficiarios de bajos recursos o en situación social crítica.

En la actualidad el trámite de solicitud de estadía se realiza únicamente de manera *on line* a través de Trámites a Distancia (TAD), una plataforma que permite a cualquier ciudadano realizar trámites ante distintos organismos públicos nacionales desde una computadora. Hasta marzo de 2017 se realizaba mediante la presentación del formulario de solicitud ante la Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas (de forma presencial o por correo postal) con la documentación requerida acorde al plan seleccionado. A partir del 15 de mayo de 2017, se formaliza la utilización de dicha plataforma en determinados trámites, entre los que se encuentra la tramitación de las solicitudes de alojamiento en las Unidades Turísticas (resolución 34/17).

La documentación, una vez ingresada, es verificada y cargada en el Sistema Integral de Turismo Social (SITS). Si la solicitud es adjudicada, se entrega al beneficiario una reserva preliminar; y de corresponder, se determina el arancel a abonar, cuya constancia deberá adjuntarse en un lapso de 72 horas. Con la constancia de pago, se genera una Orden de Ingreso, cuyo duplicado se le entrega al beneficiario que deberá presentarlo en el establecimiento, adjuntando su DNI y comprobante de pago.

Las autoridades sostienen que a partir de esta modificación se agilizó considerablemente el trámite y se le otorgó una mayor transparencia a este proceso<sup>10</sup>. También asumen que en un principio su implementación fue resistida, pero a medida que los solicitantes se fueron familiarizando con el sistema consideran que el cambio fue positivo, al evitar las largas colas que se solían hacer en las veredas aledañas a la sede de la Dirección (Entrevista, 2019)<sup>11</sup>.

Las solicitudes se reciben hasta 45 días antes de la fecha de ingreso elegida. Las estadías son de 5 noches, con ingreso los lunes y egreso los sábados<sup>12</sup>. Los beneficiarios deben abonar la tarifa del servicio gastronómico estipulada por la Dirección, la cual es de \$590 por día en la UTE y de \$495 en la UTCH en 2019 e incluye el desayuno, el almuerzo y la cena, sin bebida (Secretaría de Turismo, 2019a).

En ambas Unidades se destina un 4% de las plazas disponibles a personas con discapacidad; en cuyo caso el subsidio aplica tanto al servicio de alojamiento como la gastronomía. Se otorga prioridad a aquellos solicitantes que no hayan sido beneficiarios con anterioridad. En el caso de aquellas personas con discapacidad que reincidan en el goce del beneficio, el subsidio aplica solamente al alojamiento (Secretaría de Turismo, 2019a).

En el año 2015, las personas mayores de 65 años, jubilados, pensionados, personas con discapacidad (con un acompañante) y los menores de hasta dos años

---

<sup>10</sup> A raíz de esta modificación, la planta baja de la sede central de la Dirección, en donde se solía atender al público y recibir las solicitudes, se encuentra cerrada desde el año 2019.

<sup>11</sup> En el mes de noviembre de 2019 se realizó una entrevista a un funcionario técnico que sirvió como Supervisor en la Dirección de Prestaciones Turísticas por más dos años entre 2016 y 2019.

<sup>12</sup> Las estadías eran de 6 noches hasta el año 2018 inclusive. A partir de la temporada 2019, se redujo a 5 noches.

tenían la estadía con pensión completa sin cargo (Ministerio de Turismo, 2015). Para el 2017, la pensión completa aplicaba exclusivamente a menores de hasta 23 meses de edad (en 2019 se extendió hasta los 4 años), personas con discapacidad y personal de la Administración Pública contemplado en el decreto 618/87<sup>13</sup>; en los últimos dos casos el beneficio incluye a un acompañante. Los niños de 2 a 9 años deben abonar el 50% de la tarifa, mientras que a partir de los 10 años en adelante les corresponde la tarifa plena (Resolución APN 66/2017).

Presentando una línea de continuidad con la política que se venía implementando, la Secretaría de Turismo suscribe convenios con diferentes organismos públicos: con los Ministerios de Educación, de Desarrollo Social y el de Seguridad; con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), y con varias provincias<sup>14</sup>. Estos organismos se encargan de subsidiar el transporte y la gastronomía a aquellas personas en situaciones más vulnerables, pudiendo acceder a las prácticas turísticas de manera completamente gratuita. En este sentido, el director argumenta que las restantes jurisdicciones son quienes están en mejores condiciones de evaluar la vulnerabilidad del público objetivo (Entrevista, 2019).

Tal como se comenta anteriormente, el programa de turismo social se viene implementando por medio de un sistema de concesión de servicios desde la década del '70. Hasta diciembre del 2015 el esquema de concesiones consistía en un único proceso licitatorio que abarcaba la totalidad de los servicios requeridos (alojamiento, limpieza, alimentación y recreación). Desde el año 2016 comienzan a licitarse los servicios de gastronomía y limpieza por separado, quedando a cargo del Estado las actividades vinculadas al servicio de alojamiento y de recreación (Secretaría de Turismo, 2018b).

En el complejo de Chapadmalal, la concesión del servicio de gastronomía para la temporada 2019-2020 fue adjudicada a la empresa Kyan Salud S.R.L. (Resolución APN 271/2019). En cuanto a la licitación del "*servicio de limpieza integral y atención de cuartos*", los renglones 1, 2, 3 (correspondientes a la limpieza de edificios) fueron adjudicados a la firma Logistical S.A., y los renglones 4, 5 y 6 ("*limpieza de tanque*", "*fumigación*", "*control roedores*") a la empresa Agus Fumigaciones S.R.L. (Resolución APN 254/2019).

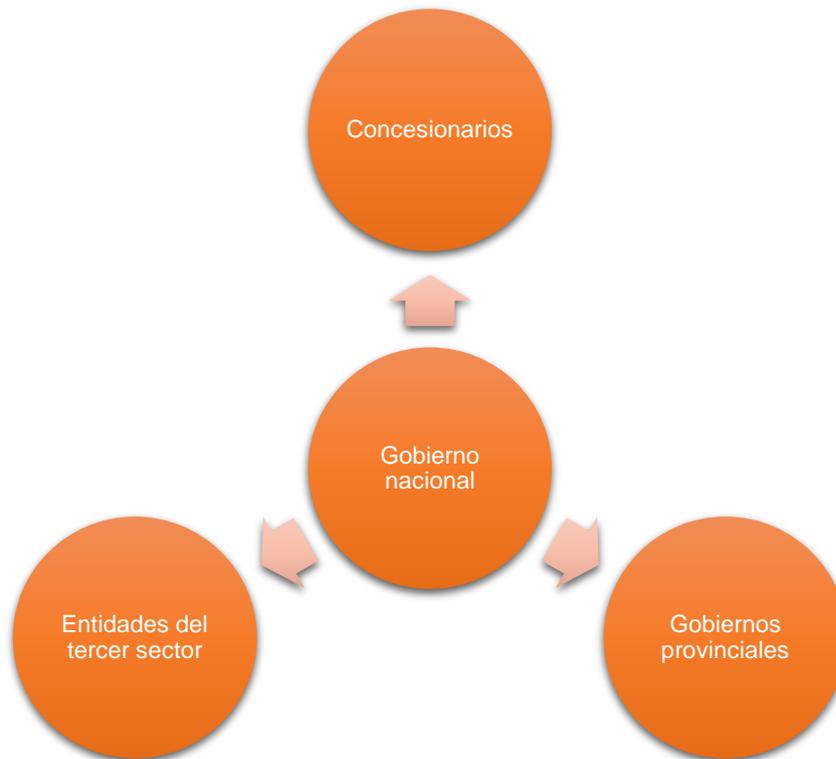
En el caso de Embalse, los renglones 3, 4, 5 correspondientes a los servicios de "*limpieza de tanque*", "*fumigación*" y "*control roedores*", también fueron adjudicados a la empresa Agus Fumigaciones S.R.L., mientras que los primeros dos renglones se encuentran pendientes de adjudicación a la fecha (Resolución APN 414/2019). Respecto al servicio de gastronomía, el mismo fue adjudicado a la firma Servicios de Alimentos S.A., la cual presta sus servicios en la UTE hace más de una década (Resolución APN 225/2019)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> La norma contempla a los agentes de la Administración Pública Nacional que revisten en los organismos centralizados y que acreditan 30 años o más de servicio, en forma continua o discontinua, rentados o ad honorem, en calidad de personal permanente o transitorio.

<sup>14</sup> A pesar de lo que dicta la norma, los convenios no son publicados. Tampoco fueron facilitados por la autoridad.

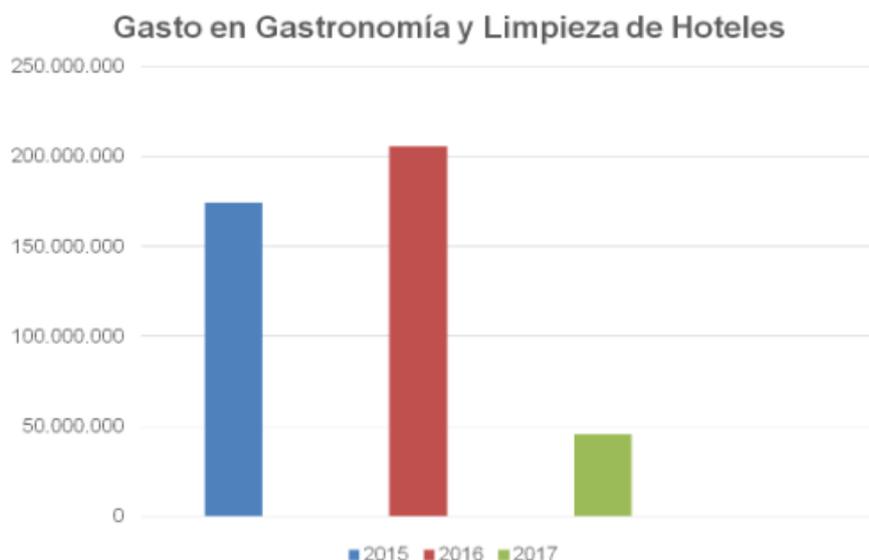
<sup>15</sup> Las restantes licitaciones, tanto de Embalse como Chapadmalal, no fueron publicadas.



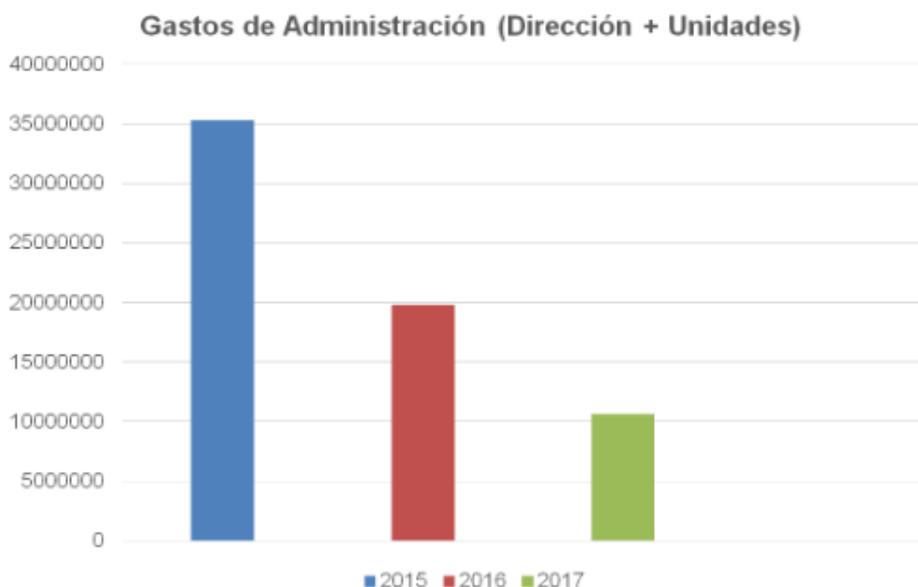
**Figura 15.** Actores clave de la política de turismo social. Fuente: Elaboración propia

Asimismo, fue modificado el esquema de subsidios, el cual aplica íntegramente al servicio de alojamiento, quedando a cargo del beneficiario el servicio gastronómico y el transporte. Hasta entonces se establecían tarifas diferenciadas en función de la categoría del hotel y el colectivo beneficiario. A partir del 2016, se establece una tarifa única independientemente de la categoría del hotel ya que se brinda el mismo servicio de alimentación.

Desde la Dirección sostienen que todas estas modificaciones redujeron considerablemente los gastos de administración y el gasto en los servicios, generando un ahorro anual superior a los \$150.000.000 (Figuras 16 y 17). Respecto a los servicios de alimentación y limpieza, el director sostiene que al realizar las licitaciones por separado se consiguieron precios más competitivos que cuando un mismo concesionario realizaba el conjunto de los servicios requeridos (Entrevista, 2019).



**Figura 16.** Gasto anual en los servicios de alimentación y limpieza de los hoteles. Fuente: Secretaria de Turismo (2018b)



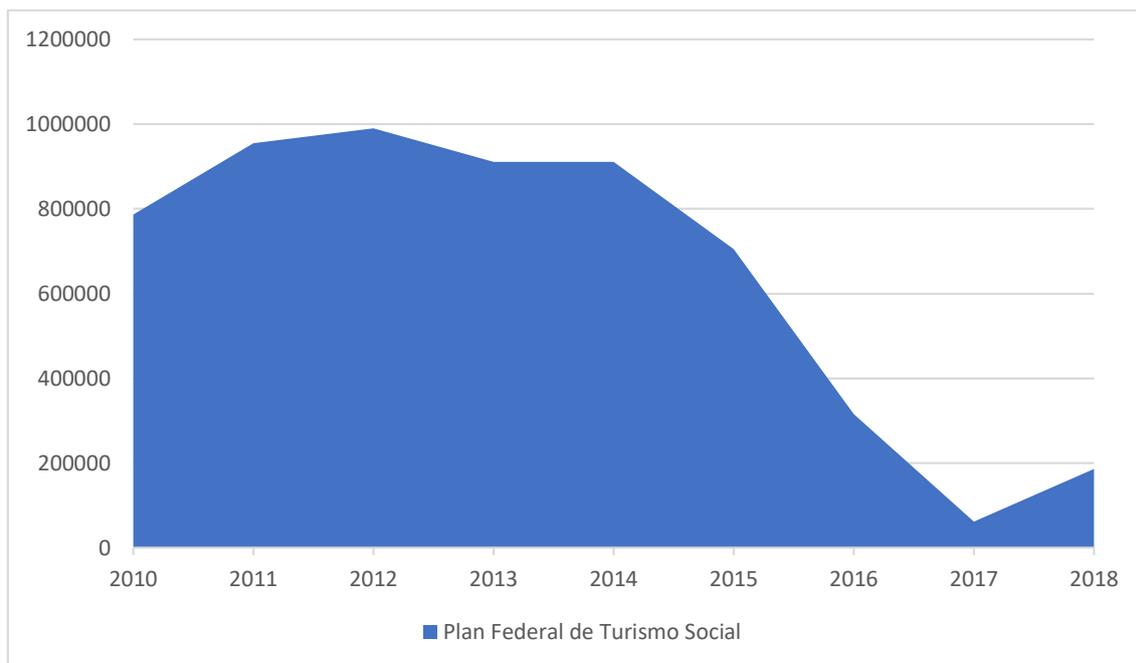
**Figura 17.** Gastos anuales de administración. Fuente: Secretaria de Turismo (2018b)

Por otra parte, es dable mencionar una nueva iniciativa que fue la capacitación del personal. El director de Prestaciones sostuvo que fue un eje de su gestión, destacando que todos los empleados recibieron una capacitación de atención al público y de mandos medios, *“mejorando la eficiencia en todos los puestos, no sólo en los administrativos”* (Entrevista, 2019). Aunque en las entrevistas realizadas a parte de los empleados sostienen que fue *“innecesaria”* (Entrevistas a informantes clave, 2019).



**Figura 18.** Centro de Capacitación instalado en el hotel N° 4 de la UTCH. Fuente: registro propio

En cuanto a las metas presupuestarias, se expresan en la unidad de medida “días/turistas”, que indica la cantidad de turistas que acceden diariamente a las prestaciones. A partir de este indicador, se vislumbra una marcada disminución de la cantidad de personas que acceden a las prácticas turísticas por medio de los programas de turismo social, registrando en 2017 el nivel más abajo desde la crisis de 2001 (62.232 días/turistas anuales). Mientras que el Programa Federal fue interrumpido desde 2016, las prestaciones del Programa en Unidades Turísticas tuvieron un decrecimiento cercano al 300% entre 2015 y 2018 (Figura 19).



**Figura 19.** Cantidad de prestaciones ejecutadas según Programas de Turismo Social, en días/turistas anuales. Fuente: (Ministerio de Hacienda, 2010-2018)<sup>16</sup>

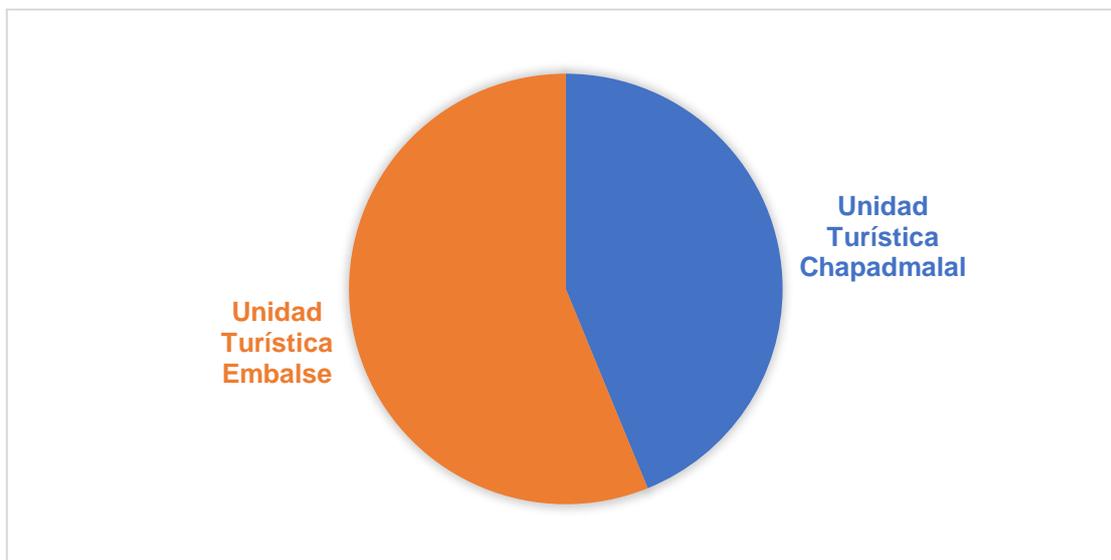
<sup>16</sup> Esta información difiere de los datos brindados desde la Dirección de Prestaciones Turísticas. Estos últimos son un 6% mayor en 2016, 328% en 2017 y un 7% menor en 2018.

De este modo, los programas de turismo social llegaron a más de 120.000 personas en 2015; para el año siguiente, la cantidad se redujo en un 133%; en 2017 vuelve a disminuir, pero a un significativo 400% interanual, registrando el número más bajo desde la crisis de 2001. En 2018 las prestaciones logran cambiar la tendencia, para crecer a escasas tasas (Figura 20). En cuanto a la distribución de los flujos, las prestaciones se distribuyen de manera similar entre ambas Unidades; si bien la UTCH dispone de una mayor capacidad, permanece cerrada durante el invierno por falta de un sistema de calefacción, mientras que la UTE permanece abierta todo el año, compensando la menor cantidad de plazas disponibles (Figura 21). Si bien en el 2016, último año sobre el que se encuentra disponible la distribución de las prestaciones, la UTE concentró una mayor cantidad de beneficiarios, en los años anteriores esta variable fue alternando entre ambas Unidades, sin mostrar grandes diferencias entre ellas (Ministerio de Hacienda, 2012, 2013, 2014, 2015).



**Figura 20.** Cantidad de beneficiarios anuales que acceden a los Programas de Turismo Social. Fuente: Ministerio de Hacienda (2010-2018) <sup>17</sup>

<sup>17</sup> La cantidad de beneficiarios se aproxima teniendo en cuenta una media de 6 días por turista.



**Figura 21.** Distribución de los beneficiarios en función de las Unidades Turísticas. Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda (2016)

A su vez, la desinversión que sufrió el área de turismo social profundizó el proceso de deterioro de los complejos (Figura 11). A contramano de lo que recomendaba el Informe de la Universidad Nacional de San Martín, que alertaba acerca del estado edilicio de las unidades y la necesidad de emprender un proceso de mejoras, la situación edilicia se empeoró aún más, llegando a clausurar ocho hoteles. Mientras que en 2015 estuvieron en funcionamiento los hoteles 1, 2, 4, 5, 7, 8 y 9, a partir del 2016 quedan operativos solamente los hoteles 1, 2 y 5. Ya para el año 2019 los únicos hoteles que permanecieron abiertos fueron los 2 y 5. En el caso de Embalse, hasta 2015 se mantuvieron abiertos los hoteles 1, 2, 3, 4, 6 y 7, y las casas. Desde el año 2016, los únicos hoteles operativos fueron el 2, 4 y 7. De este modo, se redujeron las plazas disponibles, pasando de 6.510 plazas diarias a 2.050, para finalmente descender a 1.890 (Tabla 1).

Durante este periodo, las tareas de reacondicionamiento se abocaron a la reconstrucción de los techos de las piletas y del servicio médico de la UTE, al mantenimiento del polideportivo de la UTCH y al acondicionamiento de las calderas de ambos complejos. La inversión más significativa se realizó para cambiar el tejado del hotel 6 de la UTCH, el cual se encontró cerrado durante todo el periodo bajo análisis (Ministerio de Hacienda, 2016-2019).

Por otro lado, en la Villa Presidencial se realizaron obras de mantenimiento y reconstrucción con motivo de la reunión de gabinete –también denominada “retiro espiritual”- efectuada a fines de 2016. Estas obras se realizaron sin la intervención con carácter previo y vinculante que le corresponde efectuar a la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos (SIGEN, 2018).

**UNIDAD TURÍSTICA  
CHAPADMALAL**

**UNIDAD TURÍSTICA EMBALSE**

Establecimiento	Plazas	Establecimiento	Plazas
Hotel n° 1	160	Hotel N° 1	Cerrado
Hotel n° 2	280	Hotel N° 2	600
Hotel n° 3	Cerrado	Hotel N° 3	Cerrado
Hotel n° 4	Cerrado	Hotel N° 4	140
Hotel n° 5	680	Hotel N° 5	Cerrado
Hotel n° 6	Cerrado	Hotel N° 6	Cerrado
Hotel n° 7	Cerrado	Hotel N° 7	190
Hotel n° 8	Cerrado	Casas	Cerrado
Hotel n° 9	Cerrado		
<b>Total UTCH</b>	<b>1.120</b>	<b>Total UTE</b>	<b>930</b>

**Tabla 1.** Cantidad de plazas diarias por establecimiento. Fuente: Ministerio de Turismo (2017).

Las consecuencias de la subutilización de los complejos se pudieron apreciar en la visita a la UTCH. En plena temporada, menos de la mitad de los once puestos de artesanos estaban ocupados: un puesto que vendía productos locales, otros dos de *bijouterie*, un cuarto que ofrecía quesos y dulces regionales, y por último, un puesto con artesanías de madera grabada. Esta caída queda de manifiesto también en los testimonios relevados, entre los que se destaca el de Ester, administradora de un complejo turístico con camping y cabañas de Chapadmalal: *“hasta hace unos años llegaban muchos micros con chicos para torneos deportivos”* (refiriéndose a los Campeonatos Evita que se realizaban en el polideportivo de la UTCH) y *“las familias que los acompañaban venían al camping”*; *“ahora no viene casi gente”*, *“estamos en una situación muy difícil”*. Los propios trabajadores de la UTCH también se manifestaron al respecto; por un lado el del guardavida que trabaja hace diecisiete años señaló que *“en los últimos tres años se vino a pique el turismo social”*; mientras que el jardinero que trabaja hace más de veinte años afirmó que *“ya no existe el turismo social”* (Entrevistas a informantes clave, 2019).

La desinversión de los complejos involucró también procesos de transferencia a gobiernos provinciales y otras dependencias administrativas. En el 2018 el Estado nacional cede el hotel N°1 de la UTE, a la provincia de Córdoba para destinarlo al turismo social provincial (resolución 126/18). Para la puesta en valor del establecimiento, se acordó invertir una suma de \$20 millones por parte de la provincia y una idéntica suma otorgada por la Secretaría de Turismo.

A su vez, el entonces Ministerio de Turismo suscribió un convenio de colaboración con la Federación de Voleibol Argentino (FeVA), mediante el cual se le otorgó el uso precario y gratuito del hotel N° 9, del polideportivo y del parador costero de acceso por el hotel N° 4 ubicados en la UTCH, para el desarrollo de un Centro de Alto Rendimiento Deportivo. La Federación, por su parte, asumió la obligación de ejecutar las obras de puesta en valor de esos edificios, de proveer los servicios de

gastronomía, limpieza y lavandería para el desarrollo de sus actividades (SIGEN, 2018).



**Figura 22.** Hotel N° 9 de la UTCH, categoría B. Fuente: Registro propio

Finalmente, en el 2019 se transfirieron los hoteles 7 y 8 de la UTCH a la órbita del Ministerio de Seguridad para instalar el Centro de Formación de Gendarmes Chapadmalal (resolución 392/19)<sup>18</sup>. Esta última decisión en particular, generó fuertes reclamos de los vecinos de la localidad y de organismos como la Comisión Provincial por la Memoria, la cual realizaba cada mes de noviembre desde el 2002 hasta hace dos años el encuentro de fin de año del Programa Jóvenes y Memoria en la UTCH (Ahora Mar del Plata, 2019; Comisión Provincial por la Memoria, 2019).



**Figura 23.** Hoteles N° 7 y 8 de la UTCH, categoría B. Fuente: Registro propio

<sup>18</sup> Esta disposición fue dejada sin efecto por la nueva administración mediante la resolución 1231/19.

En cuanto a la utilización de los hoteles, en las tareas de observación participante se pudo apreciar que el hotel 5 –de mayor capacidad- se destina principalmente a los contingentes numerosos, mientras que en el hotel 2 se suelen alojar las familias y las personas con discapacidad. Éste último es categoría A y tuvo una mejor valoración de los turistas sociales por presentar un correcto mantenimiento y estado de conservación, y por contar con baño y mesas privadas, a diferencia del 5 que se encuentra en un estado de mayor deterioro y posee baterías de baños compartidos, así como mesas para compartir<sup>19</sup>.

Respecto a la limpieza de las habitaciones y la atención del personal, los entrevistados en su totalidad se mostraron a gusto (modelo de entrevista en Anexo 2). Sin embargo, aquellos hospedados en el hotel 5 comentaron que los baños compartidos estaban en mal estado y se “*tapan e inundan*” (Entrevista a turistas sociales, 2019). En la visita se pudieron observar manchas de humedad y roturas en las puertas de los cubículos de los baños compartidos.



**Figura 24.** Hotel N° 3, categoría B. Fuente: Registro propio



**Figura 25.** Hotel N° 6, categoría B. Fuente: registro propio

---

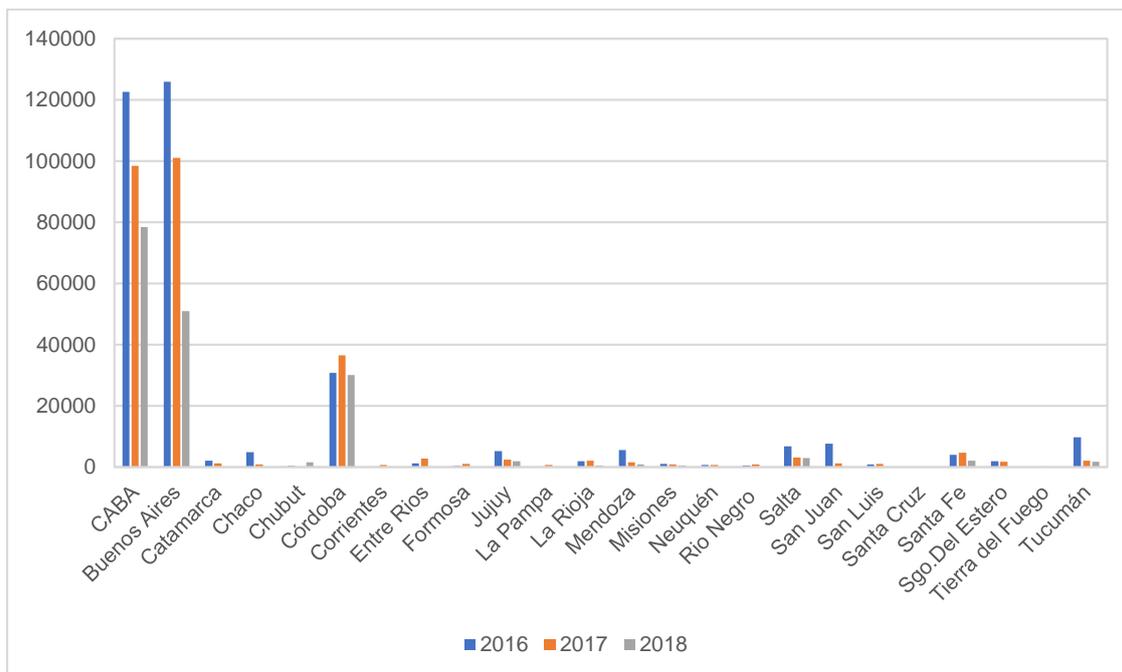
<sup>19</sup> En el mes de enero de 2019 se realizó una visita a la UTCH, en donde se aplicaron técnicas de observación participante y se realizaron entrevistas semiestructuradas a grupos de turistas sociales y a trabajadores de la UTCH.

Sobre el servicio gastronómico hubo diferentes valoraciones. Mientras que algunos manifestaron estar satisfechos, con valoraciones como *“más no se puede pedir”*, *“es comida distinta a la de mi casa”*, *“acá te sirven”*, *“comida variada”*; otros expresaron disconformidad, *“poca cantidad de comida”*, *“vasitos chicos de café”*, *“no se podía repetir”*, *“todo carbohidrato”*. También hubo quejas porque la merienda no está incluida (Entrevista a turistas sociales, 2019).

Las responsables de tres contingentes numerosos de entre 40 y 60 chicos, un grupo de egresados de séptimo grado de la provincia de Jujuy, otro perteneciente a un club de fútbol de Lanús y el último a la ONG Don Bosco de la localidad de Berisso, coincidieron en que los chicos no comían todas las comidas. Mientras que la de Lanús responsabilizaba a los chicos, las otras responsables aludían que la comida que les servían *“no los llena ni los nutre”* y que *“no estaban acostumbrados”*. Éstas últimas coincidieron en afirmar que el servicio gastronómico disminuyó en calidad y cantidad respecto a años anteriores (Entrevista a turistas sociales, 2019).

Además, los entrevistados manifestaron que a diferencia de lo que estipulaba el programa no se realizaron actividades recreativas. Las responsables del contingente de Jujuy comentaron que aunque hayan visto a los profesores de educación física en el hotel, no se ofrecieron actividades recreativas durante su estancia. Asimismo, otros turistas sociales particulares que ya habían viajado a la Unidad, afirmaron que antes había más actividades, como *“la fiesta de bienvenida y de despedida”*, *“bailes”*, *“fiestas de disfraces”* (Entrevista a turistas sociales, 2019), que ya no se hacían. En este sentido, el Director de Prestaciones afirma que estas actividades de recreación se dejaron de hacer porque no era *“una cuestión indispensable”* y además *“era el servicio que más quejas recibía”* por parte de los turistas sociales (Entrevista, 2019).

La mayoría de los turistas sociales entrevistados eran oriundos de diferentes localidades de la provincia de Buenos Aires. Únicamente un contingente proveniente de Jujuy y una familia de Tucumán provenían de otros puntos del país (Entrevista a turistas sociales, 2019). En efecto, las cifras brindadas por la Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas (2019) muestran que la mayoría de los turistas sociales provienen de la provincia de Buenos Aires y C.A.B.A. (75%), seguido de Córdoba (que pasó del 9% en 2016 al 17% en 2018), mientras que los restantes se distribuyen entre las otras 21 provincias del país. Incluso, provincias como Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Formosa y Chaco no registraron ningún beneficiario (Figura 26). En este sentido, las autoridades consideran que, en pos de cumplir con el federalismo propuesto por la misma política, resulta insuficiente que se efectúen las prestaciones solamente en dos coordenadas puntuales en un país con un vasto territorio como Argentina (Entrevista a informantes clave, 2019).



**Figura 26.** Cantidad de días/turistas según las provincias de origen de los beneficiarios. Fuente: Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas (2019).

Asimismo, se realizaron entrevistas telefónicas con representantes de instituciones que realizaron viajes a la UTE. Por un lado, el director del área de turismo de SUTEBA (Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires) afirmó que dejaron de organizar viajes a la UTE desde el año 2015, cuando el Estado nacional eliminó las tarifas diferenciadas y limitó el alcance de la pensión completa sin cargo, dejando de ser “*el garante del derecho a las vacaciones*”. A pesar de valorar positivamente los servicios brindados en las Unidades, señala que “*la política social del turismo dejó de existir*” (Entrevista a informantes clave, 2019).

Por el otro, la directora de la escuela técnica N° 2 de José C. Paz manifestó que iban a organizar por primera vez el viaje a la UTE pero ningún alumno se inscribió por “*el alto costo que esto requería*”. Quienes sí viajaron por primera vez a Embalse en el mes de abril de 2019 fueron los alumnos de sexto año de la escuela técnica 1 de José C. Paz, invitados por la provincia de Buenos Aires. Cabe destacar que el viaje fue completamente gratuito para el contingente de 85 alumnos; sin embargo, hubo quejas por el servicio gastronómico y las actividades recreativas, las cuales estaban “*desorganizadas*” y limitadas en el tiempo de uso de los juegos (Entrevista a informantes clave, 2019).

### 3.2.4. Lineamientos evaluativos acerca de la política implementada

El análisis deja de manifiesto la transformación que experimenta la política de turismo social en el último lustro, tanto en sus elementos constitutivos como en los resultados alcanzados (Tabla 2). Más allá de mantener un mismo órgano ejecutor (incluso parte del personal a cargo), la nueva administración emprende un cambio sustancial del sistema vigente, estructurando un nuevo Programa en los históricos complejos estatales de Chapadmalal y Embalse, con un esquema tarifario y de concesiones distinto al que se venía implementando, y con un plan específico menos (Universitarios y Grupos Numerosos), mientras que el Programa Federal fue

cesanteado. En este periodo, se cerraron ocho hoteles en total, lo que fue acompañado por una disminución marcada de la cantidad de beneficiarios. Asimismo, se implementó el trámite de estadía por vía digital en 2017, y se realizaron capacitaciones en atención al público y mandos medios a todo el personal. En cuanto a la articulación con otros organismos públicos, se renovaron sólo algunos de los convenios suscriptos.

	Periodo 2010-2015 <sup>20</sup>	Periodo 2015-2019 <sup>21</sup>
<b>Organismo ejecutor</b>	Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas	Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas
<b>Programas</b>	Programa en Unidades Turísticas y Programa Federal	Plan Federal de Turismo Social
<b>Planes específicos</b>	Familiar, Escolar, Tercera Edad, Eventos, Universitarios y Grupos Numerosos	Familiar, Escolar, Tercera Edad, Eventos
<b>Cantidad de beneficiarios</b>	Relativamente estable en torno a los 150.000 beneficiarios anuales	Disminución acumulada del 278% entre 2015 y 2018
<b>Hoteles operativos</b>	Hoteles N° 1, 2, 3, 4, 6 y 7 y las casas de la UTE y los N° 1, 2, 4, 5, 7, 8 y 9 de la UTCH	Hoteles N° 2, 4 y 7 de la UTE y los N° 1, 2 y 5 de la UTCH (el 1 fue cerrado en 2019)
<b>Esquema de concesiones</b>	Servicios de alojamiento, limpieza, alimentación y recreación en conjunto	Servicios de limpieza y alimentación por separado
<b>Esquema tarifario</b>	Tarifas diferenciadas en función de la categoría del establecimiento y los servicios ofrecidos	Tarifa única por el servicio gastronómico, independientemente de la categoría del establecimiento
<b>Trámite de solicitud</b>	De forma presencial o por correo postal	De manera online (a partir de 2017)
<b>Capacitación del personal</b>	Inexistente	En atención al público y mandos medios
<b>Convenios</b>	Ministerios de Educación, de Desarrollo Social, de Planificación y de Seguridad; el PAMI; el INADI; Secretaria de Deportes; varias provincias y municipios; diversas ONG's, productoras teatrales, sindicatos y centros de jubilados	Ministerios de Educación, de Desarrollo Social y de Seguridad; el PAMI; varias provincias; FeVA.

**Tabla 2.** Continuidades y rupturas de la política de turismo social. Fuente: Elaboración propia

<sup>20</sup> Este periodo finaliza el 10 de diciembre de 2015.

<sup>21</sup> Este periodo comienza a partir del 10 de diciembre de 2015.

En línea con la desinversión que consolida el área, la cantidad de prestaciones disminuyen sustancialmente, principalmente la de “sectores de bajos ingresos”, los principales destinatarios del turismo social de acuerdo al objetivo formulado. Las tarifas establecidas por la Secretaría de Turismo a lo largo del periodo, lejos de “facilitar el acceso al turismo a los sectores de la sociedad con menos disponibilidades o recursos”, limitan el acceso de estos colectivos (decreto 1297/06). Además del servicio gastronómico, los turistas sociales deben abonar el transporte desde su lugar de origen hacia el lugar de destino. En función de las tarifas actualizadas al año 2019, una familia de cinco integrantes proveniente de Buenos Aires necesita de \$12.375 para vacacionar en Chapadmalal y de \$14.750 en Embalse. De no contar con auto particular, el transporte en ómnibus incrementa el costo total a \$30.975 y \$36.050 respectivamente, para lograr acceder a una semana de vacaciones<sup>22</sup>.

De acuerdo con la Encuesta Permanente en Hogares (2019), las familias que perciben bajos ingresos aunque destinen la totalidad de su renta mensual a financiar una estadía en las Unidades, no llegan a cubrir el costo mínimo<sup>23</sup>. Para que estos sectores logren acceder se hace indispensable la ayuda de algún organismo público o privado, como es el caso de algunos municipios y establecimientos educativos que organizan viajes a las Unidades completamente gratuitos, financiando el transporte y la alimentación.

A esta limitación económica, se suma la escasa federalidad del programa. El lugar de procedencia denota un marcado centralismo en C.A.B.A. y la provincia de Buenos Aires. Esta falta de federalismo se vincula, en parte, con los costos de transporte que están a cargo del beneficiario y que, lógicamente, aumentan a medida que se incrementa la distancia entre la región de origen y las localidades de Embalse y Chapadmalal, como así también la falta de conectividad.

Otro factor clave es el conocimiento de los programas por parte de los beneficiarios, el cual surge principalmente de la experiencia previa o por sugerencia de familiares y amigos (Entrevistas a turistas sociales, 2019). La escasa difusión del programa se limita a una página web dentro del sitio oficial de la Secretaría de Turismo, lo que dificulta la incorporación de nuevos turistas sociales y propicia la reincidencia. Además, el trámite de solicitud de estadía se realiza únicamente a través de la plataforma web TAD. Por lo tanto, las personas que no tienen acceso a internet quedan prácticamente excluidas, las cuales representan el 20% de la sociedad argentina (INDEC, 2019).

De este modo, los principales destinatarios formulados de la política (personas de bajos ingresos de todo el país) se alejan del usuario efectivo de las prestaciones, el cual corresponde en su mayoría a personas de los quintiles medios que residen en la capital del país o sus cercanías. Al no contribuir a la problemática formulada, la política resulta ineficaz. Las funciones distributivas formuladas en términos socioeconómicos y federales se diluyen a medida que avanza el proceso de la política.

---

<sup>22</sup> Para esta proyección de costos se considera que las familias de escasos recursos tienen una media de 5 integrantes, y que solamente el 19,5% y el 30,9% de los quintiles 1 y 2 disponen de automóvil (INDEC, 2013). Como punto de partida se toma a la C.A.B.A. ser la ciudad que concentra la mayor cantidad de beneficiarios (DNPT, 2019). Para estimar el costo de transporte se toma de referencia el precio de mercado de los ómnibus en la opción más económica para noviembre de 2019.

<sup>23</sup> Los grupos familiares disponen de una renta media familiar de hasta \$7.953 en el caso del decil 1, \$14.325 del decil 2, \$19.383 del decil 3, \$ 23.411 del decil 4 y de \$28.591 del decil 5.

La disminución sustancial de la **cantidad** de prestaciones tampoco fue acompañada por un mejoramiento de la **calidad** de las mismas. Los establecimientos e instalaciones de las Unidades cuentan con más de 70 años de antigüedad y una deficiente conservación y mantenimiento, presentando un alto grado de deterioro. Sumado a los factores climáticos y ambientales como las fuertes ráfagas de viento y el salitre del mar, ponen en riesgo, en algunos casos, la seguridad de los turistas y los trabajadores.

El proceso de deterioro de los complejos, que comienza en la década de 1970, se acrecienta tras varias décadas de falta de mantenimiento y se profundiza en el periodo 2015-2019. En esta etapa, las insuficientes tareas de mantenimiento se destinaron a la reconstrucción de los techos de las piletas y del servicio médico de la UTE, al mantenimiento del polideportivo de la UTCH y al acondicionamiento de las calderas de ambos complejos. Sin considerar a las obras de mantenimiento y reconstrucción en la Villa Presidencial realizadas a fines de 2016, la inversión más significativa en los cuatro años de gestión se realizó para cambiar el tejado de un hotel (Nº 6 de la UTCH) que estuvo cerrado durante todo el periodo (Ministerio de Hacienda, 2016-2019).

Esta situación edilicia se ve agravada por la falta de elaboración y suscripción por parte de los concesionarios y del responsable de la UTCH de las actas con detalle de los bienes entregados al concesionario en calidad de tenedor al inicio y al final de la concesión. Además, los registros de bienes patrimoniales de la Unidad Turística no brindan información segura, confiable, consistente, íntegra y uniforme (SIGEN, 2018).

Por otro lado, existen serias limitaciones edilicias para las personas con alguna discapacidad motriz. A pesar de que se repararon las rampas de acceso y se pusieron en funcionamiento algunos ascensores, los accesos para personas con discapacidad son insuficientes, en incumplimiento con la ley 24314/94. El hotel 2 posee ascensor y plataforma elevadora, pero no tiene cuartos ni baños adaptados para personas con discapacidad motriz; mientras que el hotel 5 cuenta con dos baños totalmente equipados para personas con discapacidad en el primer piso, pero no posee medios de elevación apropiados (SIGEN, 2018). Si bien no todas las personas con discapacidad requieren de una subvención económica para acceder a las prácticas turísticas, todas ellas precisan de infraestructura adaptada.

A fines de evaluar la calidad de las prestaciones, la norma estipula que se realicen las Encuestas de Opinión y Participación a los beneficiarios. Sin embargo, la falta de constancia de la conformidad del servicio por parte de los turistas sociales y la carencia de elaboración de informes denota el desaprovechamiento de herramientas disponibles para el análisis del estado de la situación de los servicios, las cuales resultarían de utilidad para la adopción de medidas tendientes a optimizar las prestaciones (SIGEN, 2018).

En las entrevistas realizadas a los grupos de turistas sociales, se detectó que la satisfacción percibida por los mismos respecto a los servicios brindados difiere entre quienes se hospedaron en el hotel 2 (categoría A) y el 5 (categoría B). Si bien todos los entrevistados manifestaron estar conformes con la limpieza de las habitaciones y la atención del personal, aquellos hospedados en el de menor categoría se mostraron disconformes con los baños compartidos, ya que los mismos se encuentran en mal estado.

Los servicios de alimentación y recreación fueron objeto de críticas, fundamentalmente por las responsables de contingentes de niños y adolescentes. Por un lado, a los grupos de menores no les agradó la comida y, en varias ocasiones, no se alimentaron. Por el otro, en Chapadmalal no se realizaron actividades recreativas organizadas, las cuales les habían sido prometidas. En este sentido, cabe mencionar

que en ambas Unidades hay amplios espacios verdes, salones de *bowling*, locales comerciales, bares y salas de teatros. El complejo de Embalse cuenta con grandes piscinas y costa sobre el lago artificial, y el de Chapadmalal cuenta con balnearios propios, donde los turistas sociales disfrutan de la playa y el mar. Resulta interesante que como los complejos son estatales y, por tanto, están abiertos para todo el público, los turistas sociales comparten los espacios naturales con otros visitantes y residentes.

En ambos complejos hay juegos de plaza infantiles, como también diversas canchas de tenis, paddle y básquet, pero se encuentran en estado de abandono (Figura 27). En cambio, las canchas de tenis y paddle de la Residencia Presidencial fueron recuperadas en 2017 (SIGEN, 2018). También cabe señalar que en el predio de la UTCH había juegos infantiles tales como el zamba y la cama elástica con arnés, que no estaban en funcionamiento cuando se realizó la visita (Figura 28).



**Figura 27.** Juego de plaza “sube y baja” y canchas de tenis y paddle. Fuente: Registro propio



**Figura 28.** Juegos infantiles en el predio de la UTCH. Fuente: Registro propio

En este sentido, cabe destacar el convenio suscripto entre la Secretaria de Turismo y CILSA, una ONG que dispone de sillas de ruedas adaptadas para que las personas con discapacidad motriz puedan ingresar al mar. A su vez, es dable mencionar a un contingente de 60 chicos con síndrome de down que pertenecen a la agrupación “Pitu Blázquez” de Bahía Blanca y que viajaron a Chapadmalal para presentar su obra de teatro; como también a un grupo de unos 60 actores de Campana, quienes hace nueve años brindan su obra de teatro en la UTCH. Estos ejemplos ponen de manifiesto el rol importante que cumplen las organizaciones no

gubernamentales en la implementación de la política de turismo social y la necesidad de lograr una mayor articulación entre éstas y el Estado nacional.

Como sostienen Scartisicini *et al.* (2011), la coordinación entre los actores intervinientes, así como su capacidad de generar acuerdos de largo plazo, son fundamentales para lograr políticas coherentes y estables. En este sentido, se detecta un retroceso en cuanto a la articulación con otros organismos públicos, dado que la Secretaría de Turismo redujo la cantidad de convenios suscriptos.

La reducción de la capacidad hotelera, sumada a los bajos niveles de ocupación, ocasionó una merma considerable de los empleos directos e indirectos que genera el turismo social en las comunidades de destino. Los empleos directos, que en su mayoría revisten en los complejos estatales, se redujeron un 40% entre 2015 y 2019 (Secretaría de Turismo, 2018b). En el caso de Chapadmalal, el nivel de contratación del personal es más alto entre noviembre y febrero, mientras que en invierno disminuye debido a que el complejo permanece cerrado por falta de calefacción. Embalse en tanto permanece abierto todo el año, pero los niveles más altos se registran entre diciembre y marzo y en julio, para reducirse en los restantes meses.

Los empleos indirectos, en tanto, suelen corresponder a trabajadores independientes que instalan sus locales o publicidad en los complejos. Se estima que en total se perdieron aproximadamente siete de cada diez empleos que dependían del turismo social. Esta grave situación generó reiterados reclamos de los trabajadores afectados en ambas localidades (La Voz, 2018; Puntal, 2019).

Entre las iniciativas impulsadas por la Dirección caben destacarse: la implementación del trámite de estadía por vía digital, que a pesar de sus dificultades facilita el trámite de inscripción, fundamentalmente a aquellas personas del interior del país, y hace más transparente el proceso; la implementación de capacitaciones para el personal, las cuales eran inexistentes hasta el momento; el reordenamiento territorial de las Unidades, que aún se encuentra en proceso, y se realiza en conjunto con la AABE; y las modificaciones realizadas en el esquema de licitaciones, que permitieron un ahorro presupuestario considerable.

También merece señalarse que este último cambio de esquema amplió los márgenes de discrecionalidad con los que cuenta la Dirección. En este sentido, las responsables de un contingente de 40 alumnos de séptimo grado proveniente de Jujuy manifestaron que contrataron el viaje con un agente privado de Mar del Plata, ingresando un jueves y retirándose al siguiente jueves, cuando el calendario oficial estipula ingresos los lunes y salidas los sábados.

#### **3.2.4. Lineamientos propositivos**

La progresiva desarticulación que viene sufriendo la política de turismo social en el país, con causas que no solo son propias del periodo analizado, exige la necesidad de establecer una serie de consensos a largo plazo entre los diferentes actores involucrados (gobiernos nacionales, provinciales y municipales, concesionarios, comunidades de destino, entidades del tercer sector). En este contexto, y a partir del análisis realizado, se presentan lineamientos propositivos que buscan constituir un aporte en ese sentido.

En concordancia con lo que estipula la propia Ley 25.997/05, resulta indispensable que el gobierno nacional conduzca el diseño de un instrumento de planificación que formule los lineamientos que sustentarán la próxima política de turismo social argentina. Su conformación deberá surgir partir de diversas mesas de

participación federales, que integren a diferentes representantes sectoriales, comunidades de destino, provincias y municipios. Como sostiene Velasco González (2007, 2011), el conjunto de acciones debe ser articulado y coherente, por lo que la política de turismo social se debe formular en el marco de un plan que tenga una visión integral respecto al fenómeno turístico, definiendo objetivos y líneas de acción concretas en el área y que éstas sean respaldadas con recursos suficientes.

En este marco, se podría extender el campo de actuación del turismo social con **propuestas amplias** que contemplen no solo el acceso al turismo de los sectores marginados sino también la necesidad de consolidar sus beneficios en las comunidades de destino. Cabe destacar los casos de Brasil y Ecuador, países de Latinoamérica que desarrollan este tipo de iniciativas, a partir de las cuales promueven distintas alternativas de prevención, empleo y capacitación para sectores vulnerables, contribuyendo al desarrollo y la solidaridad a partir de propuestas de turismo social. Por ejemplo, en esta instancia se podría contemplar el dictado de capacitaciones en servicios de guiada, difusión y preservación del patrimonio local, para aquellos residentes de Chapadmalal y Embalse que estén interesados en integrarse a la propuesta.

En lo que respecta al turismo social en sentido específico, se recomienda pasar de la actual política vertical, dirigida a determinados grupos sociales, a una **política horizontal** que se destine al conjunto de la población marginada de las prácticas turísticas. Se podría establecer un sistema de subvenciones escalonado en función del nivel de ingresos, como ofrece la política de Uruguay, para ofrecer una subvención plena para las personas de escasos recursos y reducir la misma a medida que se crece en nivel de renta. En este sentido, resulta determinante incorporar todos los servicios que componen el viaje turístico, incluyendo el transporte.

Para que el destinatario formulado sea el usuario efectivo de las prestaciones, se deberían establecer criterios de selección más rigurosos en términos socioeconómicos y territoriales. Como la principal barrera de acceso al turismo continúa siendo la económica, el nivel de ingresos debe ser una variable central al momento de la selección de beneficiarios; debiendo cumplirse las prioridades formuladas por la propia Dirección, que suelen quedar relegadas al momento de la asignación de plazas. Ante la marcada centralización de los beneficiarios en C.A.B.A. y Buenos Aires, es fundamental implementar también criterios federales que garanticen un mayor acceso al turismo social de personas del interior.

Además, para ampliar su alcance a nuevos destinatarios resulta necesario contemplar un acceso rotativo, ya que la mayoría de los turistas sociales afirman ser usuarios periódicos del programa. Esto requiere una **amplia estrategia de difusión**, la cual es prácticamente inexistente hasta el momento, que contemple tanto canales *on line* como *off line*. En este aspecto, es de suma importancia fomentar la articulación con diversos organismos públicos y privados, quienes asumiendo la representatividad de estos colectivos informen sobre el programa y canalicen las solicitudes. Asimismo, se podría mejorar el trámite de solicitud de estadía que se realiza a través de la plataforma TAD, ya que no resulta de fácil acceso, sobre todo para las personas en vulnerabilidad socioeconómica, los principales destinatarios del programa.

En cuanto a la recuperación de los complejos estatales, debe realizarse en pos de ampliar la cantidad y calidad de prestaciones de turismo social. En este sentido, el concurso de proyectos integrales impulsado por la última gestión no exige que los hoteles, refaccionados y operados por privados, se destinen al turismo social. Quienes deberían participar en estas iniciativas son las comunidades de destino, a través de sus organizaciones del tercer sector, recuperando las instalaciones sin perder la finalidad inclusiva por que fueron construidos hace más de medio siglo. En cuanto a esto último, existe un valioso antecedente en Embalse entre los años 2002 y 2015,

donde la entonces SECTUR junto al Ministerio de Desarrollo Social logran poner en valor equipamiento e instalaciones de gran parte de la hotelería estatal gracias a la conformación de cooperativas con el Programa “Argentina Trabaja”<sup>24</sup>.

El turismo social exige que estas **inversiones en infraestructura** contemplen su adaptabilidad a las necesidades del colectivo de personas con discapacidades. Teniendo en cuenta la ley 24314/94 y su decreto reglamentario 914/97, los hoteles deben disponer un mínimo de habitaciones acondicionadas para personas con movilidad reducida (los establecimientos de los complejos que poseen entre 151 a 200 habitaciones deben tener tres habitaciones adaptadas, y en aquellos con más de 200 habitaciones, se estipula una habitación cada 50 habitaciones convencionales), y baño privado especial que dispondrá de un inodoro, lavabo y zona de duchado como mínimo. Asimismo deben contar con un itinerario accesible desde la vía pública y a través de las circulaciones de uso común hasta las unidades funcionales y dependencias de uso común. Las rampas de acceso, en tanto, deben tener un ancho mínimo de 1,10 metros y máximo de 1,30 m.; para anchos mayores se deberán colocar pasamanos intermedios. Al comenzar y finalizar una rampa debe existir una superficie de aproximación que no debe estar invadida por elementos fijos o por el barrido de puertas. Los pasamanos colocados a ambos lados de la rampa deben ser dobles y continuos, y la forma de fijación no podrá interrumpir el deslizamiento de la mano y su anclaje será firme. Por otra parte, y considerando la variedad de discapacidades que se puedan manifestar, además de la motriz, se recomienda adaptar las prestaciones siguiendo las variables identificadas en las Directrices de Accesibilidad (2010), cuyo liderazgo a nivel nacional está a cargo, también, de la Secretaría de Turismo.

Asimismo, se considera oportuno que el servicio de restauración también responda a la búsqueda de la mejora de la calidad de vida y bienestar de las personas, incentivando prácticas y productos saludables en los distintos segmentos contemplados. Para tal fin, se recomienda la incorporación de un plan alimentario que contemple una dieta variada, nutritiva y sabrosa, el cual se podría realizar mancomunadamente con el Ministerio de Salud de la Nación. En este sentido, la recreación también tiene un rol fundamental. El desarrollo de actividades físicas por medio de juegos deportivos o recreativos complementaría este incentivo a las prácticas saludables. Para los niños y adolescentes se podrían realizar actividades recreativas organizadas, como también juegos deportivos en las distintas canchas de los complejos; para los adultos y ancianos se podrían organizar otras actividades, tales como yoga o zumba.

Además, ambas Unidades Turísticas son Monumentos Históricos Nacionales (decreto 784/13), por lo que resulta sumamente importante para el cuidado del patrimonio nacional que los administradores de los complejos y los concesionarios elaboren y suscriban las actas con el detalle de los bienes entregados al inicio de la licitación, para efectuar la rendición de cuentas una vez finalizada; de acuerdo a la auditoría realizada por la SIGEN y los testimonios relevados, y a pesar de lo que dictan las normas, este procedimiento no fue realizado en el último lustro. También resulta indispensable realizar un correcto registro de los bienes de los establecimientos, ya que en la actualidad el mismo no proporciona información segura, confiable, consistente, íntegra y uniforme.

---

<sup>24</sup> En febrero de 2018 se unificaron los programas “Argentina Trabaja”, “Ellas Hacen” y “Desde el Barrio” bajo el nombre de “Hacemos Futuro”. La reformulación de los programas busca que todos los participantes cumplan con tres contraprestaciones: actualización de datos, finalización educativa y formación integral. El programa les brinda herramientas para que los participantes puedan capacitarse y mejorar sus condiciones de empleabilidad.

En pos de mejorar la calidad del servicio, se deben realizar las Encuestas de Opinión y Participación que exige la norma y a partir de ellas elaborar informes que serían de gran ayuda para la toma de decisiones. Las encuestas deben realizarse en el momento previo a la salida de los huéspedes para que puedan manifestar su opinión sobre la estadía. La misma podría indagar sobre la satisfacción percibida por los distintos servicios recibidos (alojamiento, alimentación, limpieza y recreación), dando la posibilidad de que brinden recomendaciones. Por ejemplo, esta información sería útil para mejorar el servicio gastronómico, el cual recibió algunas quejas de los beneficiarios entrevistados. Además, podría contemplar variables socioeconómicas de los usuarios para identificar su perfil de manera más detallada, y que permitan compararlo con el destinatario formulado. También se podría consultar sobre los beneficios obtenidos a partir de la experiencia.

Por último, rediseñar y relanzar el Programa Federal permitiría, como recomienda Minnaert (2007), ofrecer una mayor variedad de alternativas para que los ciudadanos puedan elegir la opción que más se adecue a sus gustos y preferencias (y sus posibilidades). Este programa, implementado a inicios del siglo XXI y que ofrecía estadías en hoteles privados de 1, 2 y 3 estrellas con pensión completa y una excursión en diversos destinos del país, ha contribuido al sostenimiento del sector turístico, especialmente al hotelero, al incrementar la demanda en temporadas de media y baja demanda comercial, ayudando a cubrir sus importantes costos fijos. El nuevo programa debería centrarse en destinos emergentes, facilitando su desarrollo turístico a través del impulso del flujo de visitantes, e incorporando lugares desconocidos en el mapa turístico del país. También se podrían originar beneficios para las comunidades de destino a partir de los ingresos y empleos adicionales que se generarían. Para amplificar estos efectos económicos se podría incorporar como destinatarios también a los sectores de ingresos medios y altos a partir del sistema de subvenciones escalonado que se ha sugerido, disminuyendo el subsidio a medida que aumenta el nivel de ingresos. En el marco de este programa, se podría convocar a los sindicatos para que incorporen su extensa oferta hotelera al sistema nacional de turismo social.

## 4. Conclusión

---

La política de turismo social argentina, que supo ser ejemplo a nivel regional por el grado de desarrollo alcanzado a mediados del siglo XX, atraviesa un presente crítico. Los resultados obtenidos reafirman la premisa inicial que ha guiado la investigación: *“La política de turismo social implementada por el gobierno argentino a partir de diciembre de 2015 ha profundizado la retracción del turismo social en la agenda pública, originando una caída en los recursos asignados y ejecutados, que afectó la cantidad y calidad de las prestaciones turísticas y agravó el deterioro de los complejos estatales.”*

En el país el acceso al turismo continúa siendo minoritario y desigual, aunque en el último lustro esta inequidad se ha profundizado. La posibilidad de hacer efectivo el derecho a las vacaciones disminuye a medida que desciende, principalmente, el nivel de ingresos del grupo familiar, y también cuando disminuye el nivel de educación o se precariza la condición laboral. Por lo tanto, las personas ubicadas en bajas posiciones socioeconómicas son excluidas de los beneficios que genera el turismo, en cuestiones como la calidad de vida, la salud, los lazos sociales, el aprendizaje y la autoestima.

Los limitados recursos que el Estado puede destinar no alcanzan para cubrir a todas las personas que necesitan de la asistencia para viajar, además de que existen otras problemáticas públicas a resolver más urgentes. Por ello, las iniciativas de turismo social no implican una resolución estructural, pero sí pueden contribuir a una ampliación social del turismo en los sectores aún marginados y de esta manera, a lograr un acceso social más equitativo.

En este contexto, el histórico programa centralizado en las Unidades Turísticas fue el único vigente, mientras que el Programa Federal fue cesanteado con el cambio de gestión. A causa del desfinanciamiento del área, la cantidad de prestaciones disminuyó sustancialmente, alcanzando niveles más bajos que en plena crisis del 2001. Los beneficiarios anuales que rondaban unas 150.000 personas, empiezan a disminuir progresivamente, para finalizar el 2018 con menos de 40.000 turistas sociales.

Los colectivos de destinatarios sí presentan una continuidad con lo que venía sucediendo en las últimas décadas, cuando los sectores trabajadores (principales destinatarios en los orígenes) dejan de ser los principales beneficiarios de esta política que se redirige hacia otros grupos vulnerables, como la tercera edad, las familias de escasos recursos, las personas con discapacidad y los jóvenes.

Afectando a la calidad de las prestaciones, el proceso de deterioro de las Unidades, que arrastra varias décadas, se ha profundizado en los últimos años; sólo quedan unos pocos hoteles operativos, mientras que los restantes o fueron transferidos a otros organismos públicos y privados o simplemente están en estado de abandono. Esta subutilización de los complejos generó importantes efectos negativos, tanto directos como indirectos, en las localidades de Chapadmalal y Embalse.

Los hoteles que aún permanecen abiertos, especialmente los de categoría B, no se encuentran en óptimas condiciones edilicias y tampoco cuentan con infraestructura adaptada en condiciones para personas con discapacidad. El plan contempla una ayuda económica para estos colectivos, con un acompañante incluido, pero no garantiza algo más elemental, la accesibilidad.

Desde mediados de la década de 1990, el organismo executor es la Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas dependiente de la Secretaría de Turismo de la Nación. Entre las iniciativas impulsadas a partir del cambio de gestión en 2015, es dable mencionar la implementación de la capacitación del personal y el trámite de

solicitud de estadía vía digital, así como el impulso de un reordenamiento territorial de los complejos estatales.

La política se ejecuta a través de un sistema de concesiones de los servicios requeridos desde la década de 1970. Pero con el cambio de gestión fue modificado el esquema de concesiones, pasando a licitarse los servicios de gastronomía y limpieza por separado, lo que permitió obtener precios más competitivos y generó un ahorro presupuestario. Los servicios de alojamiento y recreación quedaron a cargo del Estado nacional, lo que amplió los márgenes de discrecionalidad de la autoridad. Esto sumado a los escasos mecanismos de control y evaluación, explican, en parte, el déficit de implementación de la política.

Bajo este panorama, el comienzo de una nueva década plantea enormes desafíos en la materia que requieren que todos los actores involucrados estén a la altura para dar las discusiones pertinentes y definir una agenda común en pos de encontrar una solución estructural para los complejos. En efecto, ello requiere que no solo se trabaje en un plano cuantitativo, es decir en el uso y acceso del turismo social, sino también en el cualitativo, en tanto en la mejora de la calidad de los servicios prestados acorde a la diversidad de necesidades y deseos manifiestos. En este sentido, se espera que el presente estudio sea de utilidad para los decisores públicos que se desenvuelvan en el sector y para aquellos futuros tesisistas o investigadores que estén interesados en indagar sobre la política de turismo social argentina.

## 5. Referencias

---

### 5.1. Obras

- Bertoncello, R. (2002). Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. Aportes y Transferencias, 6(2), 29-50. <http://nulan.mdp.edu.ar/259/1/Apo2002a6v2pp29-50.pdf>
- Canto Sáenz, R. (2015). Políticas públicas, racionalidad y razón. *Tópicos*, 49, 259-290. <http://biblio.upmx.mx/textos/r0010551.pdf>
- Clemente Soler, J. A. (2015). *El turismo social accesible: un análisis sociológico en la región de Murcia* [tesis doctoral]. Universidad de Murcia, Murcia. <http://hdl.handle.net/10803/353880>
- Díaz, E. (2013). *Política turística: una mirada actual*. Edulp. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/30159/Documento\\_completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/30159/Documento_completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Enríquez Martínez, M. A., Osorio García, M., Castillo Néchar, M., & Arellano Hernández, A. (2012). Hacia una caracterización de la política turística. *PASOS. Revista de turismo y patrimonio cultural*, 10, 417-428. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2012.10.046>
- Fayos-Solá, E. (2004). Política turística en la era de la globalización. *Mediterráneo económico*, 5, 215-232. <https://www.publicacionescajamar.es/publicacionescajamar/public/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/5/5-61.pdf>
- García, A. V., y Lavalle, N. (2012). Algunas consideraciones sobre la actividad turística. *Notas en Turismo y Economía*, 4, 7-43. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/27078/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/27078/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Getino, O. (2009). *Turismo. Entre el ocio y el neg-ocio: Identidad cultural y desarrollo para América Latina y el Mercosur* (2ª ed.). Fundación CICCUS.
- Goeldner C., y Ritchie J. R. B. (2012). *Tourism Principles, Practices, Philosophies*. Wiley. <https://www.entornoturistico.com/wp-content/uploads/2018/04/Tourism-Principles-Practices-Philosophies.pdf>
- Hall, C. M. (2010). Politics and tourism—interdependency and implications. En Butler y Suntikul (Eds.), *Tourism and political change*, 7-18. Goodfellow Publishers.

[https://www.goodfellowpublishers.com/free\\_files/Chapter%20-b12b6c4010da447c5ece589cd98f9abd.pdf](https://www.goodfellowpublishers.com/free_files/Chapter%20-b12b6c4010da447c5ece589cd98f9abd.pdf)

Haulot, A. (1991). *Turismo social*. Trillas.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). Mc Graw Hill. [https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia\\_de\\_la\\_investigacion\\_-\\_roberto\\_hernandez\\_sampieri.pdf](https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf)

Khatchikian, M. y Murray, M.C. (1999). Turismo social: el paraíso perdido. *Nexos*, 11, 12-17. <http://nulan.mdp.edu.ar/417/1/00483.pdf>

Lavalle, N. (2013). *Política Turística. Cuestiones sobre autonomía e interdependencia* [tesis de grado]. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

López, C. (2010). *Síntesis histórica del proyecto de turismo social de 1943-1955 y diagnóstico de las características de los complejos hoteleros de Chapadmalal y Embalse, creados en el marco de este proyecto* [tesis de grado]. Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires. <https://slidex.tips/download/facultad-de-turismo-y-hospitalidad-turismo-social>

Lowi, T. (1964). American Business and Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16 (4), 677-715. <https://doi.org/10.2307/2009452>

McCabe, S. & Diekmann, A. (2015). The rights to tourism: reflections on social tourism and human rights. *Tourism Recreation Research*, 40, 194-204. <https://doi.org/10.1080/02508281.2015.1049022>

McCabe, S. (2009). "Who Needs a Holiday? Evaluating Social Tourism". *Annals of Tourism Research*, 36 (4), 667-688. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2009.06.005>

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* [tesis doctoral]. Universidad de Westminster, Londres. <https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/74ae8b4f63eef04df3bd65b1f28e5a52912bb78a1f331375f20de667e6979f79/22075366/Minnaert.pdf>

Minnaert, L., Maitland R. y Miller, G. (2011). What is social tourism? *Current Issues in Tourism*, 14 (5), 403-415. <https://doi.org/10.1080/13683500.2011.568051>

Mir, V. M. M. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de turismo*, 6, 7-28. <https://revistas.um.es/turismo/article/view/22701/21981>

Muníz Aguilar, D. (2001). *La política de turismo social*. Junta de Andalucía, Consejería de Turismo y Deporte.

<http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/publicaciones/4323.pdf>

Organización Internacional de Turismo Social – OITS. (2011). *Social Tourism Inquiry. The social and economic benefits of social tourism*.  
<http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/appgonsocialtourism/pages/29/attachments/original/111031GivingBritainaBreak.pdf?1320318284>

Organización Mundial del Turismo - OMT. (1999). *Introducción al turismo*.  
<http://www.utntyh.com/wp-content/uploads/2011/09/INTRODUCCION-AL-TURISMO-OMT.pdf>

Organización Mundial del Turismo - OMT. (2005). *Estructuras, ámbitos de competencia y actividades de las administraciones nacionales de turismo*.  
<https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284407903>

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Proyecto de Modernización del Estado, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 555-583. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf)

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*.

<https://doi.org/10.4000/nuevomundo.36472>

Pérez Sánchez, M. (2006). *Análisis de Políticas Públicas*. Universidad de Granada.  
[http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/03\\_ABS\\_01\\_catala.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/03_ABS_01_catala.pdf)

Scartisini C., Spiller P., Stein E. y Tommasi M. (2011). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En Scartisini C., Spiller P., Stein E. y Tommasi M. (Eds.) *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, 1-31. Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/14230/el-juego-politico-en-america-latina-como-se-deciden-las-politicas-publicas>

- Scarzanella, E. (1998). El ocio peronista: vacaciones y ·turismo popular· en Argentina (1943-1955). *Entrepasados. Revista de Historia*, 7 (14), 65-84. [https://www.academia.edu/942030/1998\\_El\\_ocio\\_peronista\\_vacaciones\\_y\\_turismo\\_popular\\_en\\_Argentina\\_1943-1955](https://www.academia.edu/942030/1998_El_ocio_peronista_vacaciones_y_turismo_popular_en_Argentina_1943-1955)
- Schenkel, E. (2017). *Política turística y turismo social: una perspectiva latinoamericana*. Fundación CICCUS.
- Scott, N. (2011). *Tourism and Policy*. Goodfellow Publishers. [https://www.goodfellowpublishers.com/free\\_files/Contemporary-Tourism-Review-Tourism-Policy-Sample-9bd295bf39fe0c0189b5ee2d66cdc003.pdf](https://www.goodfellowpublishers.com/free_files/Contemporary-Tourism-Review-Tourism-Policy-Sample-9bd295bf39fe0c0189b5ee2d66cdc003.pdf)
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel. [https://www.academia.edu/6957356/An%C3%A1lisis\\_y\\_Gesti%C3%B3n\\_de\\_Pol%C3%ADticas\\_P%C3%ABlicas\\_-\\_Subirats\\_Joan](https://www.academia.edu/6957356/An%C3%A1lisis_y_Gesti%C3%B3n_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas_-_Subirats_Joan)
- Torre, J. C., y Pastoriza, E. (2002). La democratización del bienestar. En *Sudamericana, Nueva historia argentina*, 8, 257-313. <https://socioturismo.files.wordpress.com/2011/07/4-torre-y-pastoriza-la-democratizacion-del-bienestar.pdf>
- Velasco González, M. (2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. [https://eprints.ucm.es/12184/2/velasco\\_Instrumentos\\_pol%C3%ADticas.pdf](https://eprints.ucm.es/12184/2/velasco_Instrumentos_pol%C3%ADticas.pdf)
- Velasco González, M. (2004). Administración y política turística de 1978 a 2005. *Estudios Turísticos*, 163, 99-122. <http://estadisticas.tourspain.es/img-iet/Revistas/RET-163-164-2005-pag99-122-92461.pdf>
- Velasco González, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de turismo*, (27), 953-969. <https://www.redalyc.org/pdf/398/39820898050.pdf>

## 5.2. Otras fuentes

- Ahora Mar del Plata. (5 de octubre de 2019). Realizaron un abrazo solidario en los hoteles donde funcionará una Escuela de Gendarmería. <https://ahoramardelplata.com.ar/realizaron-un-abrazo-solidario-los-hoteles-donde-funcionara-una-escuela-gendarmeria-n4188648>

- Buró Internacional de Turismo Social -BITS. (1972). Carta de Viena.  
<http://estadisticas.tourspain.es/img-iet/Revistas/RET-68-1990-pag217-219-74385.pdf>
- Buró Internacional de Turismo Social -BITS. (1996). Declaración de Montreal.  
<https://bitsamericas.files.wordpress.com/2010/04/declaracion-de-montreal-vs-esp.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL (2019). Programa Hacemos Futuro. <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=157>
- Comisión Provincial por la Memoria. (27 de septiembre de 2019). La CPM rechaza la entrega del complejo turístico de Chapadmalal a la gendarmería.  
<http://www.comisionporlamemoria.org/la-cpm-rechaza-la-entrega-del-complejo-turistico-de-chapadmalal-a-la-gendarmeria/>
- Decisión administrativa 128/16. (29 de febrero de 2016). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/141534/20160229?busqueda=1>
- Decreto 739/86. (23 de mayo de 1986). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7098646/19860523?busqueda=1>
- Decreto 784/13. (25 de junio de 2013). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/89694/20130625?busqueda=1>
- Decreto 914/97. (11 de septiembre de 1997). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7170775/19970918?busqueda=1>
- Decreto 1135/91. (21 de junio de 1991). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7123266/19910621?busqueda=1>
- Decreto 1297/06. (29 de septiembre de 2006). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7293419/20060929?busqueda=1>

- Decreto 1407/96. (11 de diciembre de 1996). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7163974/19961211?busqueda=1>
- Decreto 1635/04. (29 de diciembre de 2004). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7270359/20041229?busqueda=1>
- Decreto 1740/45. (2 de febrero de 1945). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/11050720/19450202?busqueda=1>
- Decreto 23852/45. (13 de octubre de 1945). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7027955/19451013?busqueda=1>
- Decreto-ley 33302/45. (31 de diciembre de 1945). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7243286/19451231?busqueda=1>
- Dirección de Prestaciones Turísticas (s.f.). Programa Federal de Turismo Social.  
<http://www.turismo.gob.ar/sites/default/files/TSocialPFederalInfo.pdf>
- Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas. (2019). Registro de días/turistas en las Unidades Turísticas. Sin publicar.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación.  
[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic\\_05\\_19CF6C49F37A.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_19CF6C49F37A.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2014). Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012/2013.  
[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/engho\\_25\\_04\\_14.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/engho_25_04_14.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). Evolución de la distribución del ingreso.  
[http://indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos\\_2trim19714C91B81A.pdf](http://indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_2trim19714C91B81A.pdf)

La Voz. (30 de enero de 2018). Hoteles estatales de Embalse, más vacíos que nunca.  
<https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/hoteles-estatales-de-embalse-mas-vacios-que-nunca>

La Voz. (31 de julio de 2019). Cuál es el plan para los hoteles estatales de Embalse.  
<https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/cual-es-plan-para-hoteles-estatales-de-embalse>

Ley 13992/50. (10 de noviembre de 1950). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7029565/19501110?busqueda=1>

Ley 14455/58. (24 de noviembre de 1958). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7030741/19580924?busqueda=1>

Ley 14574/58. (11 de noviembre de 1958). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7031066/19581111?busqueda=1>

Ley 18610/70. (5 de marzo de 1970). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7036002/19700305?busqueda=1>

Ley 24314/94. (15 de marzo de 1994). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7142107/19940412?busqueda=1>

Ley 25997/05. (7 de enero de 2005). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7270840/20050107?busqueda=1>

Ministerio de Hacienda. (2010). Cuenta de inversión.  
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2010/archivos/tomoi.pdf>

Ministerio de Hacienda. (2011). Cuenta de inversión.  
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2011/archivos/tomoi.pdf>

Ministerio de Hacienda. (2012). Cuenta de inversión.  
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2012/archivos/tomoi.pdf>

Ministerio de Hacienda. (2013). Cuenta de inversión.  
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2013/archivos/tomoi.pdf>

- Ministerio de Hacienda. (2014). Cuenta de inversión.  
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2014/archivos/tomoi.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2015). Cuenta de inversión.  
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2015/archivos/tomoi.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2016). Cuenta de inversión.  
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2016/archivos/tomoi.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2017). Cuenta de inversión.  
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2017/archivos/Tomoll-2017.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2018). Cuenta de inversión.  
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2018/pdf/Tomo%20II%202018.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2019). Presupuesto de la Administración Pública Nacional.  
<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2019/jurent/pdf/D19J20.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2019). Proyecto de ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional.  
<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2020/jurent/pdf/P20J20.pdf>
- Ministerio de Turismo y Servicio Nacional de Rehabilitación. (2010). Directrices de accesibilidad en servicios turísticos y guía de autoevaluación.  
[https://cdn.tierradelfuego.org.ar/descargas/Directrices\\_Accesibilidad\\_Servicios\\_Tur%C3%ADscos.pdf](https://cdn.tierradelfuego.org.ar/descargas/Directrices_Accesibilidad_Servicios_Tur%C3%ADscos.pdf)
- Ministerio de Turismo. (2010). Anuario Estadístico de Turismo.  
<https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/e2392ba8024507002ed41e262f0ce7f96daadcf4.pdf>
- Ministerio de Turismo. (2011). Anuario Estadístico de Turismo.  
<https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/a2b4b78a07dc05737a8fb53cd7ec55eec8173364.pdf>
- Ministerio de Turismo. (2012). Anuario Estadístico de Turismo.  
<https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/0112ddbe5f20250393abe93cbe13c82a2553950c.pdf>

- Ministerio de Turismo. (2013). Anuario Estadístico de Turismo. <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/dc5195d11b532a5051330f70a75f3803a8e2539b.pdf>
- Ministerio de Turismo. (2014). Anuario Estadístico de Turismo. <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/23159f5b7fe5ce98ad77fdc94bbe4be7b31c6f37.pdf>
- Ministerio de Turismo. (2015). Anuario Estadístico de Turismo. <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/59f0080a467fb.pdf>
- Ministerio de Turismo. (2016). Encuesta de Viajes y Turismo a Hogares. <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/5c7550c81c224727488263.pdf>
- Ministerio de Turismo. (2017). Encuesta de Viajes y Turismo a Hogares. <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/5d092c6ad8036188089538.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. <https://www.refworld.org/es/docid/5ccb1b164.html>
- Organización de Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- Organización de Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo – OIT. (1936). Convenio sobre las vacaciones pagadas. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_1LO\\_CODE:C052](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_1LO_CODE:C052)
- Organización Mundial del Turismo. (1980). Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial. <http://doi.org/10.0.70.191/9789284419326>
- Organización Mundial del Turismo. (1985). Carta del Turismo y Código del Turista. <http://www.apiepr.org/files/carta-codigo-turista.pdf>

- Organización Mundial del Turismo. (1999). Código Ético Mundial para el Turismo.  
[https://www.academia.edu/29987070/C%C3%93DIGO\\_%C3%89TICO\\_MUNDI\\_AL\\_PARA\\_EL\\_TURISMO](https://www.academia.edu/29987070/C%C3%93DIGO_%C3%89TICO_MUNDI_AL_PARA_EL_TURISMO)
- Organización Mundial del Turismo. (1982). Documento de Acapulco.  
<https://doi.org/10.18111/unwtodeclarations.1982.02.01>
- Puntal. (20 de febrero de 2019). Trabajadores de los hoteles de Embalse protestan por sus fuentes laborales. <https://www.puntal.com.ar/regionales/Trabajadores-de-los-hoteles-de-Embalse-protestan-por-sus-fuentes-laborales-20190219-0107.html>
- Resolución 34/17. (24 de abril de 2017). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/175586/20171204>
- Resolución 66/17. (14 de febrero de 2017). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<http://www.nuestrasvoces.com.ar/wp-content/uploads/2017/07/Resolucio%CC%81n-tarifaria-Ministerio-de-Turismo.pdf>
- Resolución 126/18. (7 de mayo de 2018). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/182866/20180507?busqueda=1>
- Resolución 191/17. (4 de abril de 2017). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/161563/20170404>
- Resolución 195/05. (11 de marzo de 2005). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7272765/20050311?busqueda=1>
- Resolución 225/19. (11 de septiembre de 2019). Portal de Compras Públicas de la República Argentina. <https://comprar.gob.ar/Default.aspx>
- Resolución 254/19. (25 de octubre de 2019). Portal de Compras Públicas de la República Argentina. <https://comprar.gob.ar/Default.aspx>
- Resolución 271/19. (25 de noviembre de 2019). Portal de Compras Públicas de la República Argentina. <https://comprar.gob.ar/Default.aspx>
- Resolución 392/19. (24 de septiembre de 2019). Boletín Oficial de la República Argentina.  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/162706/20170424?busqueda=1>

- Resolución 414/19. (26 de septiembre de 2019). Portal de Compras Públicas de la República Argentina. <https://comprar.gob.ar/Default.aspx>
- Resolución 606/06. (4 de julio de 2006). Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7289865/20060704?busqueda=1>
- Resolución 1231/19. (20 de diciembre de 2019). Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224089/20191224?busqueda=1>
- Resolución 1273/06. (3 de enero de 2007). Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9103402/20070103?busqueda=1>
- Secretaría de Turismo. (2006). Anuario Estadístico de Turismo. <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/bcd00d992d242e96765787d602994c3be0d1e0c4.pdf>
- Secretaría de Turismo. (2018a). Encuesta de Viajes y Turismo a Hogares. <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/5cc0b0a57c4b5559056777.pdf>
- Secretaría de Turismo (2018b). Reunión de seguimiento. Unidades Turísticas de Embalse y Chapadmalal. Sin publicar
- Secretaría de Turismo de la Nación. (2019a). Turismo social (unidades turísticas). <https://www.argentina.gob.ar/turismo/turismo-social> [Consultas simultáneas entre enero y diciembre de 2019].
- Secretaría de Turismo. (2019b). Encuesta de Viajes y Turismo a Hogares. <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/5daa1cfc35a43006588855.pdf>
- Sindicatura General de la Nación. (2016). Evaluación del Sistema de Control Interno 2015. <https://www.sigen.gob.ar/archivoweb/Buscador.aspx>
- Sindicatura General de la Nación. (2017). Evaluación del Sistema de Control Interno 2016. <https://www.sigen.gob.ar/archivoweb/Buscador.aspx>

Sindicatura General de la Nación. (2018). Evaluación de la Gestión de la Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas y de la Unidad Turística Chapadmalal.  
<https://www.sigen.gob.ar/archivoweb/Buscador.aspx>

Universidad Nacional de San Martín. (2016). Informe de estado edilicio – Unidades Turísticas de Chapadmalal y Embalse. Sin publicar.

## 6. Anexos

---

### Anexo I. Modelo de entrevista a las autoridades de la Dirección Nacional de Prestaciones Turísticas

---

1. ¿Cómo encontraron la Dirección cuando asumió el cargo?
  2. ¿Qué programas de turismo social estaban vigentes en ese entonces?
  3. ¿Cuál era el estado de las Unidades Turísticas? ¿Cuántos hoteles estaban en funcionamiento en cada caso?
  4. ¿Qué cambios desarrollaron a partir de diciembre del 2015? ¿Por qué?
  5. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que encontraron a la hora de ejecutar las iniciativas planeadas?
  6. ¿Qué rol ocupan los delegados de UTE y UTCH?
  7. ¿Está conforme con las prestaciones brindadas por los concesionarios en las Unidades?
  8. ¿Establecieron una nueva licitación para la contratación de los concesionarios o sigue vigente el Pliego del gobierno anterior?
  9. ¿En qué medida considera que el Programa de Unidades Turísticas cumple con sus objetivos de inclusión social?
  10. ¿En qué estado se encuentra el Plan Federal? ¿Trabajan en conjunto con los hoteleros?
  11. ¿Cómo se vinculan con los otros actores (públicos y privados)?
  12. ¿Cuáles son los objetivos que tiene a futuro?
  13. ¿En qué estadio se encuentra el Plan de puesta en valor integral de UTCH y UTE?
-

## Anexo II. Modelo de entrevista a turistas sociales

---

1. Lugar de procedencia:
  2. Edad:
  3. Sexo:
  4. ¿Cómo llegaste hasta Chapadmalal?
  5. ¿Cómo percibís el costo del viaje?
  6. ¿Cuántas veces al año realizas un viaje?
  7. Plan: Familiar ..... ; Escolar ..... ; Tercera Edad ..... ; Eventos .....
  8. ¿En qué hotel te alojás? Hotel n° 2 ..... ; Hotel n° 5 .....
  9. ¿Cuántas veces viniste?
  10. Voy a hacerte unas preguntas sobre tu satisfacción por los servicios brindados:
  11. ¿Cómo calificarías a la limpieza de las instalaciones?
  12. ¿Cómo calificarías a la atención del personal?
  13. ¿Cómo calificarías a la comida?
  14. ¿Cómo calificarías a la recreación?
-

**Anexo III. Imágenes tomadas en la visita a la UTCH en enero de 2019**

- **Hotel N° 1, categoría A**



- **Hotel N° 2, categoría A**



• Hotel N° 3, categoría B



• Hotel N° 5, categoría B



• Hotel N° 6, categoría B



- Canchas de paddle y tenis de la UTCH, en desuso

