

2024

INFORMES EN CONTRASTE

33 TURISMO RESPONSABLE

TURISMO SOCIAL EN ARGENTINA:

Desarticulación de una política pública con voluntad democratizadora

ÉRICA SCHENKEL





INFORMES EN CONTRASTE
33

**Turismo social en Argentina:
desarticulación de una política pública
con voluntad democratizadora.**

Érica Schenkel

Alba Sud Editorial

Serie Informes en Contraste, núm. 33, 2024

Este informe se publica en el marco del proyecto “Reactivación turística post-COVID19: alertas contra el incremento de desigualdades globales. 2a fase: propuestas”, impulsado por Alba Sud con el apoyo de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (convocatoria 2022).



Del texto:
Érika Schenkel



De esta edición:
Alba Sud Editorial
info@albasud.org
www.albasud.org

Diseño gráfico: [Sauló, Vinyes i Pins SCCL](#)

Imagen de portada: Estrella Herrera - MINTURDEP, 2023.

Barcelona, 2024

ISBN: 978-84-09-66161-9

COMITÉ EDITORIAL

Raoul Bianchi (Manchester Metropolitan University, Reino Unido), Asunción Blanco Romero (Universitat Autònoma de Barcelona, España), Macià Blázquez (Universitat de les Illes Balears, España), Ernest Cañada (Universitat de les Illes Balears, España), Matilde Córdoba (University of California, Estados Unidos), Inma Díaz Soria (Universitat Autònoma de Barcelona, España), Robert Fletcher (Wageningen University, Países Bajos), Jordi Gascón (Universitat de Barcelona), Inés Gutiérrez Cueli (Universitat Oberta de Catalunya, España), Samuel Jouault (Universidad Autónoma de Yucatán, México), Clément Marie dit Chirot (Université Angers, Francia), Gema Martínez Gayo (Universidad Oberta de Catalunya, España), Claudio Milano (Universitat de Barcelona), Ivan Murray (Universitat de les Illes Balears, España), Enrique Navarro (Universidad de Málaga), Cristina Oehmichen (Universidad Nacional Autónoma de México, México), Diana Ojeda (Indiana University Bloomington, Estados Unidos), Andrés Pinassi (Universidad Nacional del Sur – CONICET, Argentina), Angela Teberga (Universidade de Brasília, Brasil).

El presente informe ha sido evaluado por arbitraje externo de doble ciego.



Érica Schenkel

Doctora en Ciencias Sociales con mención en Ciencias Políticas y Administración Pública. Docente de la Universidad Nacional del Sur (UNS), investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina y colaboradora de Alba Sud. Es miembro de la Alianza para la Formación y la Investigación en Turismo Social de la OITS y del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. Desarrolla como líneas de investigación las temáticas vinculadas al turismo en sus aspectos políticos y sociales, particularmente el abordaje de la política turística y el turismo social en Latinoamérica. En esta área cuenta con la publicación de libros, capítulos de libros, entradas de enciclopedias y diccionarios, conferencias y diferentes artículos en revistas científicas de la especialidad de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, España y Perú. En 2017 publicó el libro: “Política Turística y Turismo Social, Una Perspectiva Latinoamericana” (CICCUS y CLACSO) y en 2019 [Turismo social en América Latina. Aprendizajes de las experiencias regionales](#) (Alba Sud Editorial, Informes en Contraste, 20).

RESUMEN

En el presente informe se busca analizar los efectos y alcances de la política de turismo social de Argentina, tanto desde el punto de vista material, como de las prácticas de los sujetos sociales implicados. Dicha estrategia es implementada por el Estado desde hace cerca de ocho décadas, a partir de un sistema de colonias de vacaciones destinadas al descanso y el disfrute de los sectores populares. A lo largo de este tiempo, a pesar de los alcances y los retrocesos, la política de turismo social argentina ha logrado convertirse en una referencia regional debido a su impronta inclusiva. El Informe profundiza en este devenir histórico, explica su origen y consolidación, para, finalmente, abordar su presente, en el que, una vez más, los complejos estatales aparecen asociados a distintas posibilidades de uso y transferencia. Esto sucede a partir de que el gobierno libertario de Javier Milei haya decidido interrumpir las prestaciones, lo que derivó en el cierre de los complejos vacacionales. Dichas clausuras adquieren especial gravedad en el contexto actual, dada la expansión que transitaba la política de turismo social desde la irrupción de la pandemia de la COVID-19, con la reorientación hacia un turismo doméstico de la agenda sectorial.

Palabras clave: Argentina; políticas turísticas; sectores populares; turismo social



Estrella Herrera - MINTURDEP, 2023.

ÍNDICE

pág. 6	1. Introducción
pág. 8	2. Objetivos y metodología
pág. 12	3. Inicios del turismo social en Argentina, una política pionera
pág. 20	4. Colonias vacacionales de Embalse y Chapadmalal, ocho décadas de turismo social
pág. 28	5. Resurgir del turismo social en pandemia, la domesticación de la agenda sectorial
pág. 32	5.1. Proceso de recuperación de los complejos, aires de esperanza
pág. 37	5.2. Acceso al turismo social: una impronta inclusiva y popular
pág. 45	5.3. Vinculación con las comunidades locales: alcances y contradicciones
pág. 54	5.4. Incidencia de las empresas concesionarias, entre la necesidad y las posibilidades
pág. 60	6. Motosierra en el hilo más fino, la interrupción de las prestaciones
pág. 60	6.1. La llegada de Javier Milei como líder de la ultraderecha
pág. 64	6.2. Del programa liberal a la clausura de las colonias vacacionales
pág. 70	7. Discusión y conclusiones
pág. 83	Referencias

1. INTRODUCCIÓN

Argentina constituyó la principal referencia de las iniciativas de turismo social impulsadas en Latinoamérica.

La mayoría de las experiencias de turismo social que se han impulsado en Latinoamérica surgieron desde las administraciones gubernamentales a partir de 1970. Argentina constituyó la principal referencia de estas iniciativas, no solo por la originalidad que conllevó su desarrollo en la década de 1940, sino por la magnitud que alcanzó una vez implementada. En el marco de un contexto global que comenzaba a problematizar sobre el tiempo de ocio y recreación de las clases trabajadoras, el **Primer Peronismo** (1943-1955) incluyó el turismo social dentro de las medidas reivindicadas por el movimiento obrero, asociada a las necesidades de la limitación de la jornada, vacaciones pagadas y mejoras salariales. Este proceso de democratización del ocio genera, por un lado, la adhesión de la población trabajadora, a partir de sentimientos de orgullo, prestigio y dignidad (Pastoriza, 2002) y, al mismo tiempo, los más enfáticos rechazos del arco anti-peronista, que lo considera parte del derroche de la “fiesta” peronista (Luna, 1984).

Cabe destacar que los primeros antecedentes de turismo social en el país se habían iniciado en 1930, cuando organizaciones cristinas y laicas, empresas ferroviarias y sindicatos comenzaron a introducir iniciativas que se empezaban a desarrollar en Europa. Con el Primer Peronismo, estas acciones se extienden a todo el territorio a partir de un sistema estatal de colonias de vacaciones, que incluyeron las unidades de **Embalse** (Córdoba) y **Chapadmalal** (Mar del Plata). Ambas colonias se convirtieron en los principales complejos destinados al turismo de las clases populares en el país y hasta finales del año 2023, a más de siete décadas de su puesta en marcha, continuaban sosteniendo la política de turismo social en Argentina.

La **Unidad Turística Chapadmalal** (UTCH) se emplaza sobre la Costa Atlántica Bonaerense, en un predio de 75 hectáreas, con 19 casas pertenecientes a la Villa Turística Presidencial y 9 hoteles, con una capacidad de 4.000 plazas, y edificios complementarios para la administración, servicios generales y pabellones para el personal. Por otra parte, la **Unidad Turística Embalse** (UTE) se ubica en el Valle de Calamuchita, en una superficie de más de 200 hectáreas, en la localidad de Embalse Río Tercero. Su estructura original disponía de siete hoteles y cincuenta casas, con una capacidad cercana a las 3.000 plazas. Estos complejos se han convertido en testimonios de diferentes momentos de la historia argentina, con periodos de alta valorización y otros de profundo desfinanciamiento.

El presente Informe profundiza en este devenir histórico, se explica su origen y consolidación para, finalmente, abordar su presente, en el que, una vez más, aparecen

1. INTRODUCCIÓN

asociados a distintas posibilidades de uso y transferencia. Esto sucede desde los inicios del gobierno del ultraderechista Javier Milei, quien en su primera entrevista como presidente de Argentina [definió al Estado como una “organización criminal”](#), y luego, en el marco de la *Conferencia de Acción Política Conservadora* (EEUU), [describió la justicia social como una “aberración”](#). Sobre la base de estos axiomas, el gobierno de La Libertad Avanza ha suspendido las prestaciones de turismo social, lo que originó el cierre de los complejos de Embalse y Chapadmalal en febrero de 2024.

Dichas clausuras adquieren especial gravedad en el contexto actual, dada la expansión que transitaba la política de turismo social desde la irrupción de la pandemia de la COVID-19. La crisis sanitaria había permitido que las políticas sectoriales volvieran a centrarse en el propio residente y en este marco relanzar el Área de Turismo Social que había sido desatendida, ante el abrumador protagonismo que había adquirido la apuesta por el turismo internacional. La revalorización del turismo social en pandemia logró dar inicio a un proceso de mejora de los complejos vacacionales, la instrumentación de nuevos programas por y para los sectores populares y la recuperación de un vínculo histórico con actores de la economía social y solidaria, como no sucedía desde hacía tiempo.

Unidad Turística de Chapadmalal. Fuente: argentina.gob (2023)



2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La investigación que se presenta a continuación profundiza acerca de los efectos y alcances de la política de turismo social argentina, desde el enfoque teórico-metodológico del análisis de políticas públicas. Dicho abordaje, se posiciona dentro de los estudios amplios de evaluación (Martínez, 2006; Oszlak y O'Donnell, 1995), los cuales explican la acción pública en el área y sus efectos en la sociedad alejados de criterios deterministas. Para ello, se considera el carácter intrínsecamente histórico de los procesos, la contextualización del análisis y la necesidad de abordajes holísticos, que se extiendan a todo el ciclo de la política, a los procedimientos y metodologías utilizadas, incluyendo técnicas cuantitativas y cualitativas de indagación. La integralidad propuesta permite profundizar en el alcance y efecto de las políticas públicas tanto desde el punto de vista material, como de las prácticas de los sujetos sociales implicados.

El turismo social se aborda como una política pública específica, que surge en Argentina, con el propósito de garantizar el descanso y el disfrute del esparcimiento en los sectores populares.

En este marco, la cuestión del turismo social se aborda como una política pública específica, que surge en Argentina, desde hace cerca de ocho décadas, con el propósito de garantizar el descanso y el disfrute del esparcimiento en los sectores populares (Schenkel, 2016). El Informe profundiza en este devenir histórico, explica su origen y consolidación para, finalmente, abordar su presente, en el que, una vez más, los complejos estatales de turismo social aparecen asociados a distintas posibilidades de uso y transferencia. Esto sucede a partir de que el gobierno libertario de Javier Milei haya decidido interrumpir las prestaciones, lo que ha derivado en el cierre de los complejos vacacionales. Dichas clausuras adquieren especial gravedad en el contexto actual, dada la expansión que transitaba la política de turismo social desde la irrupción de la pandemia de la COVID-19, con la domesticación de la agenda sectorial. La crisis sanitaria había permitido que las políticas sectoriales volvieran a centrarse en el propio residente, quien venía siendo relegado, ante el abrumador protagonismo que había asumido del visitante internacional.

La presente investigación se plantea como **objetivo principal** desarrollar conocimiento teórico y empírico que contribuya al análisis de la política pública de turismo social argentina, en relación con sus alcances y limitaciones. Para alcanzar este objetivo, se establecen los siguientes **objetivos específicos**:

- Identificar los fundamentos que han impulsado el despliegue de esta iniciativa a lo largo del proceso histórico.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

- Reconocer los principales actores públicos, privados y asociativos que han intervenido en dicha estrategia.
- Analizar el alcance cuantitativo y cualitativo de los programas de turismo social.
- Comprender los desafíos que presenta el turismo social como política pública en el país.
- Diseñar lineamientos propositivos que contribuyan a fortalecer el turismo social en Argentina como estrategia de inclusión social.

Metodológicamente, la investigación se aborda desde el “enfoque integrado multimodal” (Hernández Sampieri, 2006), que propone combinar las metodologías cuantitativas y cualitativas en las diferentes etapas del proceso de investigación. Entre las técnicas, se destaca la observación y el análisis empírico de documentos de tipo: normativos (constituciones, leyes, decretos, decisiones administrativas y resoluciones); estadísticos (Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares Argentinos, Encuesta de Turismo Internacional y Registro Anual Día/Turista de los Programas de Turismo Social), manifestaciones oficiales (presupuestos, informes de la Auditoría General de la Nación, cuentas de inversión, memorias del estado de la Nación, discursos, escritos y prensa pública, programas y planes específicos) y documentos de organismos y especialistas en el área, tales como la Organización Internacional de Turismo Social (OITS), Alba Sud y publicaciones de académicos-investigadores.

El análisis documental y de contenido se complementa con el estudio de campo, en el cual se han utilizado técnicas de observación participante en las tres áreas clave: la Dirección Nacional de Turismo Social (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y las Unidades Turísticas de Chapadmalal (provincia de Buenos Aires) y Embalse (provincia de Córdoba). Las planillas de observación incluyeron el relevamiento de cada una de las plantas hoteleras, abiertas y clausuradas, que conforman los complejos (Embalse: hoteles n°1 al 7; Chapadmalal: hoteles n°1 al 9), como las áreas recreativas y comercios circundantes. Se analizó el estado general del equipamiento e instalaciones y la dinámica del Programa y se estableció contacto directo con diferentes actores clave, que aportaron información fundamental al momento de analizar los impactos de la política. Dicha evidencia recabada fue integrada a lo largo del Informe mediante citas textuales o paráfrasis, las cuales se identificaron con el nombre de la persona entrevistada o, en su defecto, su rol, en el caso de que haya preferido permanecer en el anonimato.

Entre octubre de 2021 y septiembre de 2023, se entrevistó a 23 trabajadores que cumplen funciones en los complejos, 4 de ellos planta permanente y 19 con contratos transitorios; 7 comerciantes, que ofrecen sus servicios dentro o en las cercanías de las colonias; y 5 referentes de asambleas vecinales, que permitieron profundizar en la vinculación de los complejos con las comunidades locales. Asimismo, se aplicaron cuestionarios semiestructurados a 21 residentes de Chapadmalal y 32 de Embalse. En cuanto a los actores gubernamentales, entre septiembre de 2023 y julio de 2024, se realizaron entrevistas a las máximas autoridades del área: la Subsecretaría de Calidad, Accesibilidad y Sustentabilidad del Turismo Nacional, el Director de Turismo Social, referentes de departamentos y Delegados Administrativos. En cuanto a los actores

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Los testimonios permitieron conocer cuestiones relacionadas a las formas de acceder a las prestaciones, el transporte utilizado, la satisfacción, los costos percibidos y el índice de repetición de viaje.

privados, se entrevistaron a tres concesionarios a cargo de la gestión de las Unidades Turísticas, precisando cuestiones vinculadas a servicios ofrecidos, cantidad de plazas, periodos aplicados, fiscalizaciones y beneficios percibidos. Dichas entrevistas, fueron complementadas con encuestas semiestructuradas realizadas a turistas sociales. A partir de un muestreo no probabilístico y al azar, se aplicaron un total de 43 encuestas a grupos y visitantes alojados en las Unidades Turísticas de Embalse y Chapadmalal, entre septiembre de 2022 y octubre de 2023. Los testimonios permitieron conocer cuestiones relacionadas a las formas de acceder a las prestaciones, el transporte utilizado, la satisfacción, los costos percibidos y el índice de repetición de viaje; todas variables fundamentales para aproximar al perfil socioeconómico de las personas usuarias de las prestaciones.

Unidad Turística de Embalse. Fuente: argentina.gob (2023)



3.

INICIOS DEL TURISMO SOCIAL EN ARGENTINA, UNA POLÍTICA PIONERA

Como un caso inédito en América Latina, el **Primer Peronismo** (1943-1955) reconoció en el tiempo libre y el ocio un área clave para la intervención del Estado y el desarrollo de políticas públicas. Desde la llegada de **Juan Domingo Perón**¹ a la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943), el turismo social se convirtió en una de las reivindicaciones que se proclamaban en el discurso oficial en favor de la población trabajadora. El Estado fue el principal promotor y articulador de este tipo de iniciativas, que incluyeron, por primera vez, la afectación de recursos públicos para facilitar el acceso a las prácticas vacacionales. La política estatal de turismo social adquirió una magnitud y visibilidad que no se repitió en ningún otro periodo de la historia argentina (Khatchikian y Murray, 1999).

La notoriedad que cobró el turismo social en el país evidenciaba un **cambio de época en el contexto externo**, que irrumpió con la proclamación del derecho a las vacaciones pagadas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT - Convenio 52, 1936). A partir de dicho reconocimiento surgió una fuerte discusión sobre cómo organizar ese tiempo de vacaciones de las clases trabajadoras, con qué infraestructuras, a través de qué instituciones y con qué contenidos (Schenkel y Cañada, 2019). En unos lugares se expresó como una suerte de reformismo social preventivo en búsqueda de paz social, que supuso un intento de control e integración de las clases trabajadoras ante la amenaza de su creciente organización en sindicatos de clase (Cheibub, 2014). En otros casos, puede interpretarse como la voluntad de institucionalizar demandas sociales en la búsqueda de una mayor equidad y bienestar de las masas trabajadoras, y cabe entenderse como el resultado de las conquistas obreras (Falcão, 2009; Schenkel, 2017).

Europa fue el epicentro de estas primeras iniciativas, cuando Estados tanto con mandatos autoritarios como democráticos incorporaron al turismo social en la agenda pública. Vinculados a los primeros, en la Italia fascista se promovieron vacaciones para los trabajadores con fines de instrucción, impulsadas por la *Opera Nazionale Dopolavoro*; y en la Alemania nazi, se diseñaron propuestas de turismo social tendientes

1 Juan Domingo Perón participa en el golpe militar de 1943 comandado por el Grupo de Oficiales Unidos (GOU) que pone fin los gobiernos conservadores que se venían sucediendo desde la ruptura institucional de 1930. Luego de desempeñar diferentes cargos en el nuevo gobierno, fuerza la convocatoria de elecciones democráticas, que lo llevarán a la presidencia en 1946. Este cargo lo mantiene hasta su derrocamiento en 1955, con un nuevo golpe de Estado a manos de la "Revolución Libertadora".

3.
INICIOS DEL
TURISMO SOCIAL
EN ARGENTINA,
UNA POLÍTICA
PIONERA

a imbuir de nacionalismo a la población, mediante el *Kraft durch Freude*. En cuanto a los gobiernos democráticos, destacan experiencias como las de Francia, con las políticas de ocio del Frente Popular, cuando se diagramó un Ministerio específico, el *Ministère des Loisirs*; la de España, en el gobierno de la República, con el impulso de subvenciones en beneficio de asociaciones sindicales para la promoción del turismo y la recreación. También en regímenes socialistas, como la Unión Soviética de los años veinte y treinta el Estado puso en marcha un novedoso programa de vacaciones orientado a sus trabajadores (Schenkel y Cañada, 2019).

El peronismo consolida un proceso iniciado en los años treinta de “democratización del bienestar”.

En Argentina, el peronismo consolida un proceso iniciado en el país en los años treinta, categorizado por los autores Torre y Pastoriza (2002) como “**democratización del bienestar**”, a partir del cual se transfirieron derechos básicos hacia los estratos populares y se promueve su ascenso social mediante la redistribución del ingreso nacional. Este proceso de ampliación de derechos incluye tanto a los que refieren a las necesidades más elementales, como la vivienda, la jubilación, la salud y la educación; como aquellos otros, considerados hasta el momento exclusivos de una minoría, entre los cuales se encontraban los vinculados al esparcimiento, como la asistencia a espectáculos deportivos y musicales, cines y prácticas vacacionales.

En este marco, el turismo constituyó un principio específico en la **Doctrina Nacional Peronista**, dentro del apartado de Acción Social. Los manuales oficiales destacaban que:

En materia de turismo, la acción social de la Nación será orientada de tal manera que posibilite el acceso del Pueblo argentino y de los extranjeros al conocimiento general del país, de sus bellezas naturales y de las creaciones propias de la comunidad nacional, atendiendo a los beneficios que representa al descanso físico y espiritual concomitante

(Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, 1954, p. 151).

Por su parte, en el *2º Plan Quinquenal* (Ley N°14.184/54, XXX.E.1) el turismo forma parte de las exclusivas diez prioridades que se destacan con el objetivo de contribuir con los tres pilares de gobierno: justicia social, independencia económica y soberanía política. En dicha Área se estima destinar 20.000.000 pesos, cerca del 1,5% del presupuesto asignado a Acción Social (Presidencia de la Nación, 1953). Las prácticas vacacionales formaban parte de los privilegios identificados con la elite tradicional que el gobierno proclamaba democratizar, principalmente en beneficio del movimiento obrero, pilar de su apoyo político.

Al cumplirse un año a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión, el 9 de abril de 1945, Perón destacaba al turismo social como un instrumento de equidad:

[...] en forma de que no sea un privilegio de los pudientes oxigenar o yodificar su cuerpo después de cada año de trabajo. El mar y la montaña deben ser accesibles a todos los hombres, ricos o pobres, porque la salud no reconoce distintos grados de

3.
INICIOS DEL
TURISMO SOCIAL
EN ARGENTINA,
UNA POLÍTICA
PIONERA

necesidad. El obrero, sin un desembolso que pueda perjudicarlo para el resto del año, debe poder pasarse quince o veinte días anuales en las playas o en las sierras.

(Perón, 1945)

De este modo, la política peronista entendía el turismo social como una actividad de “recompensa” y “restauración”, tendiente a posibilitar el acceso de “la población trabajadora a los lugares de turismo [...] facilitando a los servicios de bienestar y asistencia de las asociaciones profesionales, la construcción de hoteles y colonias de vacaciones, y las franquicias posibles en los medios de transporte” (Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, 1954, p. 154). E incluso, Perón se planeaba “...llevar un millón de trabajadores con sus familias a la montaña o al mar, alojarlos y darles de comer por un precio sumamente módico, que pueda representar el ahorro de unos pesos de su salario durante el año” (Perón, 9 de abril de 1945).

Esta previsión, que en principio parece lejana, termina estando bastante próxima al impacto de los programas de turismo social que se pusieron en marcha. Pastoriza y Torre (1999) señalan que en la temporada veraniega de principios de la década de 1950, las personas que arribaron solamente a **Mar del Plata**, el principal destino nacional ya entonces, alcanzaron el medio millón de visitantes. La evidencia aportada coincide con los propios registros de dicha ciudad balnearia, los cuales reflejan un crecimiento exponencial a partir de la década del cuarenta, con la llegada progresiva de sectores medios y populares. Este crecimiento del turismo nacional continuó hasta la década del setenta, de la mano de la expansión del Estado de bienestar. Tal democratización del principal destino nacional implicó enfrentarse a la élite conservadora, que debió trasladarse a nuevas áreas vacacionales ante la irrupción de los nuevos turistas. Un efecto colateral de esta política fue la potenciación del balneario de Punta del Este en Uruguay que acogió a las clases acomodadas argentinas que huían de la popularización de Mar del Plata y otros destinos nacionales (Schenkel y Almeida, 2015).

Para que esto fuese posible, **el peronismo articuló medidas específicas que facilitaron el acceso de sectores populares al turismo y otras estructurales, que, si bien no surgieron dentro de la arena turística, fueron determinantes en el proceso de democratización del ocio, al proveerles tiempo de descanso y una mejora en sus ingresos.** Entre estas últimas, destacan medidas distributivas como: salario básico, mínimo y vital, sueldo anual complementario, salario familiar, sistema de negociaciones colectivas, pleno empleo, días feriados pagos, pensiones a la vejez e indemnizaciones por despidos. En este marco, **la participación del componente salarial sobrepasó por primera vez la retribución obtenida en término de ganancias, intereses y rentas de la tierra** y los salarios reales de industrializados aumentaron un 53% entre los años 1946-1949 (James, 2010).

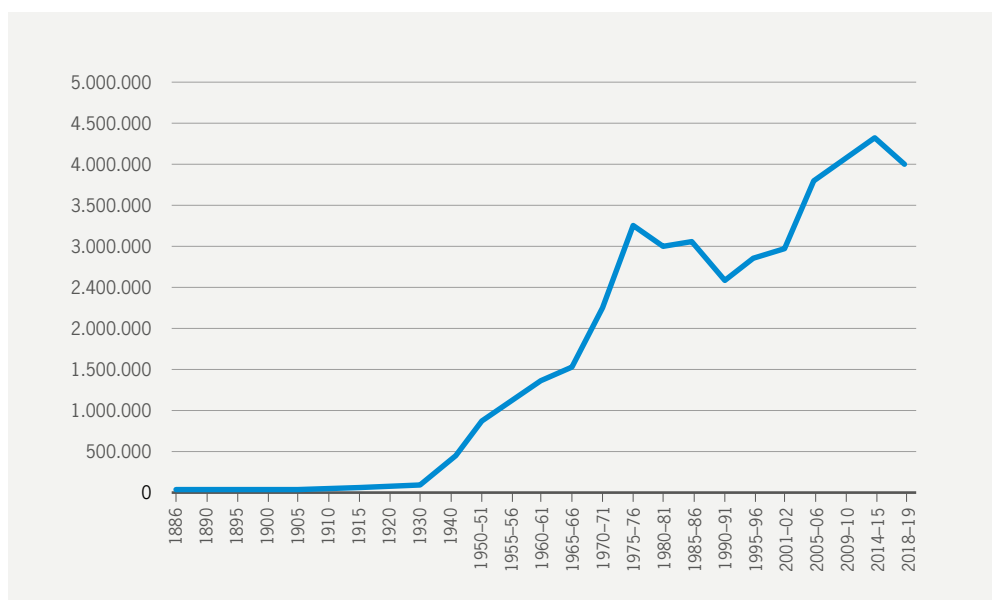
Las normativas vinculadas al descanso favorecieron la disponibilidad de tiempo libre en el sector obrero. Perón (1945, 9 de abril) afirmaba que: “cada hombre debe tener el necesario descanso diario para reponer sus fuerzas, el necesario descanso semanal para reponer su espíritu y el necesario descanso anual, para reponer las fuerzas del cuerpo y del alma”. **Al descanso dominical y sabatino de medio día, se añadieron la jornada**

3.
INICIOS DEL
TURISMO SOCIAL
EN ARGENTINA,
UNA POLÍTICA
PIONERA

limitada de ocho horas diarias y las nuevas festividades que se incorporaron al calendario nacional, como el 1 y 6 de enero, el lunes y martes de carnaval, jueves y viernes de semana santa, el 1 y 25 de mayo, el 20 de junio, el 9 y 26 de julio, 12 y 17 de agosto, 11 y 21 de septiembre, 12 y 17 de octubre, 1 y 2 de noviembre, 8, 24 y 31 de diciembre y los feriados específicos para cada categoría profesional.

Entre estas medidas, destaca **el decreto N° 1.740/45, que extiende el derecho a las vacaciones anuales pagadas con goce de sueldo a todos los trabajadores y empleados en relación de dependencia**. Al analizar la lista de ratificaciones del *Convenio sobre las Vacaciones Pagadas* (OIT, 1936), se desprende que Argentina fue el tercer país latinoamericano en suscribirlo, en 1950, después de México y Brasil, que lo habían hecho en 1938 (OIT, ILOLEX. Ratificaciones del Convenio 52).

Figura 1. Visitantes alojados en establecimientos hoteleros de Mar del Plata de 1886 a 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el EMTUR (Municipio de General Pueyrredón).

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

A este conjunto de acciones se añadieron otras en materia turística, como la ampliación de infraestructura de comunicaciones entre las principales ciudades y destinos nacionales, la jerarquización del organismo de turismo, los descuentos en las

3.
INICIOS DEL
TURISMO SOCIAL
EN ARGENTINA,
UNA POLÍTICA
PIONERA

tarifas de transporte, el control de precios en servicios de alojamiento, alimentación y esparcimiento, la organización de programas de turismo total o parcialmente subsidiados, la creación de colonias vacacionales y centros recreativos, la asignación de recursos económicos para programas de turismo social y la compra, construcción y alquiler de hoteles para dar albergue.

También se promovió el desarrollo de alojamientos privados para uso turístico. El impulso del **Préstamo Nacional Hotelero** permitió que particulares y asociaciones sindicales accedieran a préstamos hipotecarios a tasas bajas para financiar la construcción de hoteles e instalaciones turísticas. Otra de las medidas gubernamentales fue la **Ley de Propiedad Horizontal (1948)** que, junto al congelamiento de precios de los alquileres, posibilitaron que los sectores medios pudieran alquilar o adquirir sus propios departamentos en los principales destinos turísticos del país.

El **Decreto-Ley N°33.302/45 referido al Salario Mínimo, Básico y Sueldo Anual Complementario** se convirtió en el emblema de la política de turismo social. Con el fin de “elevar” el nivel de vida de las clases trabajadoras, incluyó las prácticas de ocio entre las necesidades básicas, definiendo al salario mínimo como “la remuneración del trabajo que permite asegurar en cada zona, al empleado y obrero y a su familia, alimentación adecuada, vivienda higiénica, vestuario, educación de los hijos, asistencia sanitaria, transporte o movilidad, previsión, vacaciones y recreaciones” (Art. 18). **La norma determinó que el 3% del aguinaldo, derivado de un aporte del 5% del sueldo anual complementario que debía depositar el empleador en el Instituto Nacional de Remuneraciones (pudiendo retener un 2% del pago al empleado), se destinaría al fomento del turismo social entre los obreros y sus familias.**

Este Fondo Nacional de Turismo Social quedaría destinado a diversas especificidades: atender gastos de colonias de vacaciones y lugares de descanso; facilitar las estadías y el disfrute de los beneficios, abaratando precios de transporte y otros gastos relacionados y poniendo a disposición los medios necesarios; adquirir terrenos, compra, construcción, ampliación y refracción de edificios, como todo el mobiliario necesario para la puesta en funcionamiento; y acordar subsidios y atender los servicios financieros de préstamos destinados a tal fin. Cabe destacar que este Fondo de Turismo Social va a mantenerse vigente hasta la irrupción de la última dictadura militar en 1976.

Los programas de turismo social se dirigieron tanto a la incipiente estructura de Parques Nacionales, como hacia los centros turísticos consolidados

Los programas de turismo social se dirigieron tanto a la incipiente estructura de Parques Nacionales, como hacia los centros turísticos consolidados, especialmente Mar del Plata y Córdoba, que constituían los principales focos de atracción. Sacarzanella (1998) describe esta primacía según la cantidad de llegadas: el Parque Nacional Nahuel Huapi recibió 32.400 visitantes e Iguazú 32.400, contra los 600.000 que llegaron a Mar del Plata en 1947. También se promovió el turismo de fin de semana y excursiones diarias, como las visitas a la Basílica de Lujan, las navegaciones por los ríos Tigre y Paraná, los recorridos por la ciudad de Buenos Aires, las visitas a las obras emblemáticas del gobierno peronista, como la Ciudad de los Niños, Ezeiza y la Ciudad Estudiantil, y los campamentos en los centros del Consejo Nacional de Educación y la Fundación Eva Perón (Pastoriza, 2011).

3.
INICIOS DEL
TURISMO SOCIAL
EN ARGENTINA,
UNA POLÍTICA
PIONERA

A través de este conjunto de acciones, el gobierno **intervino en el mercado turístico con una oferta alternativa a la comercial, la cual se materializó con la gestión de planes vacacionales gratuitos o a precios bajos, que incluían el alojamiento con pensión completa, y diversas variantes en cuanto a destinos, duración y servicios.** Las personas interesadas en acceder a los programas debían enviar la solicitud de servicios y aguardar la aceptación o rechazo vía correo postal. Las que estaban casadas podían viajar con sus conyugues, hijos y padres, y los solteros con sus padres y hermanos hasta los 18 años. En la selección se priorizaban matrimonios y padres solos con mayor cantidad de hijos y, en segundo lugar, empleados con sus padres y hermanas y, por último, personas solas.

Para el despliegue de estos programas, el Estado articuló con diferentes agentes operadores: dependencias públicas nacionales (principalmente Educación y Administración General de Parques y Turismo), sindicatos, la Fundación Eva Perón, y los gobiernos provinciales, que en muchos casos desarrollaron sus propios planes turísticos. Las **asociaciones sindicales nucleadas en la Confederación General del Trabajo (CGT)**, ocuparon un lugar clave. El fortalecimiento de la capacidad económica y política que adquirieron los sindicatos en el Primer Peronismo permitió ampliar las iniciativas que habían iniciado en los años '30, para alcanzar nuevas organizaciones de trabajadores y consolidar las existentes. **Entre 1946 y 1951 la cantidad de empleados afiliados a organizaciones sindicales pasó de 520.000 a 2.334.000, para en 1954 tener una tasa de sindicalización cercana al 43%** (James, 2010).

El Decreto de Personería Gremial (23.852/45) autorizó el **desarrollo de colonias de vacaciones por parte de los sindicatos**; mientras que el Decreto-Ley N°33.302/45

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



Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el EMTUR (Municipio de General Pueyrredón).

3. INICIOS DEL TURISMO SOCIAL EN ARGENTINA, UNA POLÍTICA PIONERA

autorizó al Instituto Nacional de Remuneraciones cederles a dichos organismos el arrendamiento, la locación o administración de los establecimientos adquiridos por el Estado con fines de turismo social. En este marco, los sindicatos concentraron una creciente oferta hotelera en diferentes puntos del país, participando directamente en la organización y prestación de los programas turísticos oficiales. **Esta particular actividad sindical, que identificó el caso argentino en el mundo, perduraría incluso luego del golpe de Estado de 1955.**

Complementariamente, el gobierno creó la **Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón** (Decreto N° 20.564/1948), luego denominada **Fundación Eva Perón** – FEP (Decreto N°20.258/50), una institución de ayuda social con financiación estatal que dirigió personalmente Eva Duarte, cuyo propósito era alcanzar a sectores que quedaban excluidos de las estructuras sindicales. A pesar de ser constituida como una institución privada, funcionaba como una entidad pública integrada en el aparato gubernamental de modo informal (Navarro, 2007). Con la Ley 13.992/50, las acciones de turismo social a cargo del Instituto de Remuneraciones se transfirieron a la Fundación, que pasó a centralizar recursos, unidades turísticas y demás elementos específicos. La norma determinaba que el 2% de la deducción establecida al aguinaldo por el Decreto-Ley 33.302/45, debía depositarse directamente en la organización. Entre las acciones que implementaba, se promovieron programas de ocio destinados a

Figura 3. Turismo social entre banderas peronistas



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

3.
INICIOS DEL
TURISMO SOCIAL
EN ARGENTINA,
UNA POLÍTICA
PIONERA

facilitar las prácticas recreativas y turísticas de los sectores populares, entre los cuales, las infancias eran las principales privilegiadas. La Fundación seleccionaba familias con hijos en edad escolar y estudiantes de las provincias del interior, para que participaran en viajes a la capital, las sierras o las playas atlánticas. Los menores, que en su inmensa mayoría podían hacer vacaciones por primera vez, viajaban acompañados de maestras y enfermeras, que los vacunaban y vestían con ropa de la institución.

Los menores, que en su inmensa mayoría podían hacer vacaciones por primera vez, viajaban acompañados de maestras y enfermeras, que los vacunaban y vestían con ropa de la institución.

Como en otras áreas, **la política de turismo social estableció una sinergia nación-provincias. Entre ellas, destacó la provincia de Buenos Aires**, que reprodujo diferentes iniciativas nacionales: expropiación de tierras, hoteles y estancias para fines turísticos; construcción de colonias de vacaciones; promulgación de normativa específica; fijación de precios máximos a la industria hotelera e implementación de propuestas de turismo social (Pastoriza, 2011). La identificación de estos programas provinciales con el Partido Peronista, queda de manifiesto en la denominación que adquirirían los planes turísticos: *Plan Evita*, *Plan Perón*, *Plan 17 de octubre* (Guía Peuser de Turismo, 1954).

Tales denominaciones dan cuenta de la importante **función política que supo cumplir el turismo social en el Primer Peronismo, como un medio de legitimación y adhesión popular**. Esta funcionalidad se apoyó en la propaganda oficial, que destacaba y amplificaba los impactos alcanzados (Pastoriza, 2003). El discurso peronista lo identificaba como un emblema de las conquistas logradas “a partir” de la llegada de Perón a la vida política argentina, para ocupar incluso un lugar central entre las banderas partidarias: *Turismo Social. Sus beneficiarios. Presente* (figura 3). La dicotomía temporal entre el pasado de privilegios y la etapa de bienestar peronista, se mantuvo en la **memoria colectiva de las clases trabajadoras**, asociada a sentimientos de orgullo, prestigio y dignidad, identificando a estos sectores con el peronismo (Pastoriza, 2008).

En este punto, otros autores sostienen que el turismo social asumió una función de cooptación de las clases obreras. Desde esta perspectiva, la promoción de las prácticas vacacionales supuso fingir un clima de “fiesta” (Luna, 1984), difundir un mensaje ideológico de pertenencia al “régimen” y permitió controlar a las “masas” en la esfera del espacio privado (Scarzanella, 1998). Sin embargo, y como se expresa en otras investigaciones (Schenkel, 2015, 2016), las páginas precedentes evidencian que la retórica peronista en el área del tiempo libre y el ocio, fue acompañada de concreciones sociales, que significaron la movilización de los trabajadores y la conciencia de clase. Siguiendo la línea de argumentación de James (2010), no se considera a estos sectores una “masa disponible” (Germani, 1962), pasiva, para ser manipulada, sino un sector que racional o emocionalmente decide adherir a un gobierno a partir de las mejoras sociales conquistadas, entre las cuales, el acceso al ocio, ocupó un lugar destacado.

Si bien el peronismo promovió medidas que consolidan el proceso de expansión del turismo que se había iniciado en la década de 1930, lo destacado en este periodo fue el impulso de un sistema de turismo social estatal, que permitió que parte de los

3.
INICIOS DEL
TURISMO SOCIAL
EN ARGENTINA,
UNA POLÍTICA
PIONERA

sectores populares, privados de estas prácticas por sus ingresos, accediera al turismo por primera vez, constituyendo el primer antecedente en el contexto regional. Más allá de la retórica oficial, la afectación de recursos económicos, la sanción de normativa específica, el despliegue de infraestructura estatal, la designación de personal y la amplia valoración social de una cuestión hasta entonces subalterna, reflejan la **irrupción del turismo social en la agenda pública nacional**, constituyendo un momento paradigmático en la historia argentina.

Acrobacias en Hotel de UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023



4.

COLONIAS VACACIONALES DE EMBALSE Y CHAPADMALAL, OCHO DÉCADAS DE TURISMO SOCIAL

El sistema de colonias vacacionales diagramado en el Primer Peronismo incluyó diferentes tipos de alojamientos; entre ellos, hoteles que habían construido las empresas británicas, que pasaron a manos del Estado con la nacionalización de los ferrocarriles en 1948, establecimientos dependientes de la antigua repartición de Parques Nacionales y otros transferidos por las provincias. Estos se complementaban con los inmuebles expropiados a particulares en áreas de atractivo turístico, que se pusieron a disposición para uso del turismo social. A partir de esta estructura de alojamientos y con nuevos edificios construidos por el Ministerio de Obras Públicas, el gobierno puso en marcha

El Primer Peronismo puso en marcha un sistema estatal de colonias de vacaciones en los principales centros turísticos del país.

un **sistema estatal de colonias de vacaciones en los principales centros turísticos del país, destacándose las unidades turísticas de Ezeiza (Buenos Aires), Alta Montaña (Mendoza), Embalse (Córdoba) y Chapadmalal (Mar del Plata)**. Estas últimas constituyeron los principales complejos de turismo social, disponían de salas de cine, teatro, *bowling*, polideportivos, capillas, área de atención médica y farmacias.

La **Unidad Turística Embalse (UTE)** se ubica en el Valle de Calamuchita, en una superficie de más de 200 hectáreas, en la localidad de Embalse Río Tercero, a 120 km. de la ciudad de Córdoba y 700 km. de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su estructura original disponía de siete hoteles y cincuenta casas, con una capacidad cercana a las 3.000 plazas, y edificios complementarios para la administración, servicios generales y pabellones para el personal. Los hoteles n° 4 y 7 eran de categoría "A", con baño privado, y los n° 1, 2, 3, 5 y 6 de categoría "B", con baterías de baños compartidos. Asimismo, 11 de las cincuenta casas disponían de categoría "A", con tres dormitorios, living, cocina, cuarto de servicio y dos baños; y las restantes, de categoría "B", con dos dormitorios, living, baño y cocina.

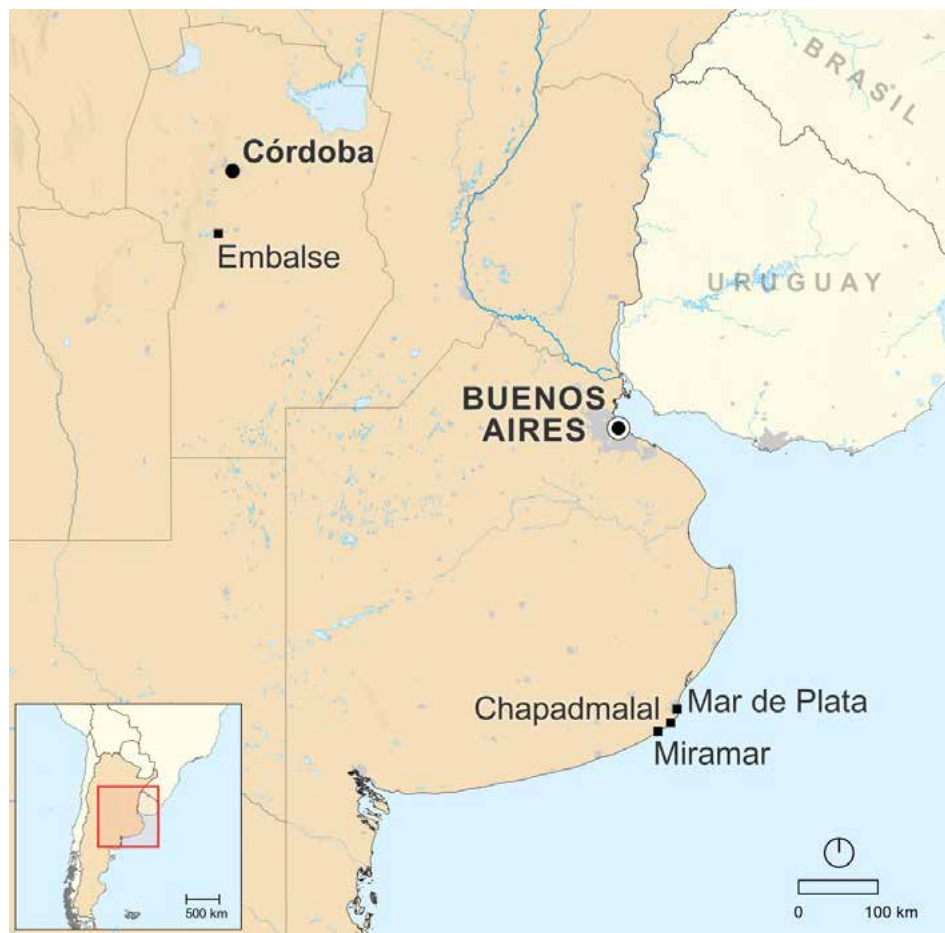
La **Unidad Turística Chapadmalal (UTCH)** en tanto, se emplaza en un predio de 75 hectáreas sobre la Costa Atlántica Bonaerense, a 30 km. de Mar del Plata y a 450 km. de la ciudad de Buenos Aires. Su estructura original contaba con 19 casas pertenecientes a la Villa Turística Presidencial y 9 hoteles, con una capacidad de 4.000 plazas. De acuerdo a su estructura e instalaciones, los hoteles n° 1 y 2 disponían de categoría "A", con baño privado, organizados en 43 departamentos; y los n° 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, de categoría "B", con batería de baños compartidos (Figura 4).

4.
COLONIAS
VACACIONALES
DE EMBALSE Y
CHAPADMALAL,
OCHO DÉCADAS DE
TURISMO SOCIAL

Las colonias de Embalse y Chapadmalal se convirtieron en los principales complejos destinados al ocio popular en el país y los únicos que lograron permanecer vigentes a pesar de haber sufrido diferentes intentos de transferencia. Cabe destacar que **el golpe de Estado de 1955 interrumpió aquellas iniciativas identificadas con el partido peronista, iniciando un periodo de bloqueo y reconversión del turismo social, que se asocia a la alta inestabilidad del sistema político.**

A partir del Decreto N° 11.992 de 1956, las Unidades Turísticas de Chapadmalal, Embalse y de Alta montaña, quedaron transitoriamente bajo jurisdicción del Ministerio de Hacienda, con el propósito de “regularizar” la prestación de los servicios sociales, mediante organismos que permitieran satisfacer las “finalidades para las cuales fueron creados”. A los escasos meses estos complejos se transfirieron a la Dirección General Inmobiliaria, buscando emprender una profunda reestructuración del “deficitario” sistema vigente; como así también aquellos bienes inmuebles, muebles, semovientes y de consumo, el personal afectado y cada uno de los elementos que integraban el departamento de turismo de la antigua Fundación (Decreto 17.800/56). Finalmente, se cancelaron los subsidios destinados al área y los programas oficiales de turismo social, lo que originó el cierre de las Unidades Turísticas la mayor parte del año.

Figura 4. Localización de los complejos vacacionales de Embalse y Chapamalal.



Fuente: Elaborado por Pol Rubí, Departamento de Geografía de la UAB.

4.
COLONIAS
VACACIONALES
DE EMBALSE Y
CHAPADMALAL,
OCHO DÉCADAS DE
TURISMO SOCIAL

Desde entonces, el turismo social estatal pasó por ciclos pendulares de bloqueo y activación en periodos de dictaduras y gobiernos democráticos (Khatchikian y Murray, 1999; Lara, 2008). Los interregnos democráticos pretendieron reinsertar el turismo social en la agenda gubernamental, a partir de las Unidades Turísticas de Embalse y Chapadmalal, que fueron las únicas que sobrevivieron el proceso de transferencia. En cuanto a esto último, el gobierno militar autodenominado “Revolución Argentina” (1966) había autorizado la transferencia a los gobiernos de las provincias de muchos de los hospedajes que habían funcionado para turismo social: el Hotel Nacional de Turismo “Catamarca” y las Hosterías Nacionales de Turismo “Ancasti” y “Andalgalá”, a la provincia de Catamarca; la Hostería Nacional de Turismo “Villa de Soto”, a la provincia de Córdoba; los Hoteles Nacionales de Turismo “Corrientes” y “Paso de los Libres”, a la provincia de Corrientes; el Hotel Nacional de Turismo “La Rioja”, a la provincia de La Rioja; y el Hotel Nacional de Turismo “San Luis”, a la provincia de San Luis (Decreto N° 18.169/69).

La última dictadura militar canceló el histórico Fondo de Turismo Social creado en los primeros gobiernos de Perón.

En una misma línea, **la última dictadura militar iniciada en 1976, avanzó con la derogación del Decreto 1391/74 en todo lo referente al área de turismo social**; para, finalmente, **cancelar el histórico Fondo de Turismo Social creado en los primeros gobiernos de Perón**, que había logrado resistir distintas embestidas.

El entonces Ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, decidió englobar dicho fondo dentro del IVA, lo que implicó, de acuerdo al entonces Director de Prestaciones Turísticas Carlos Martínez, un quebranto irremediable para el desarrollo del turismo social en el país (Schenkel, 2016). En ese contexto, **la dictadura más cruenta de la historia argentina, dio inicio a un modelo de acumulación de corte liberal, que puso fin al Estado de bienestar argentino y originó una precarización de los derechos sociales, incluyendo aquellos ligados a la recreación y al turismo**. Esto queda en evidencia en los propios registros de llegadas de la ciudad de Mar del Plata que desde los años setenta muestran una caída y repliegue del turismo nacional, después de casi medio siglo de expansión (figura 1).

Con el regreso de la democracia, el turismo social se reincorporó en la agenda pública argentina. Sin embargo, las recurrentes crisis económicas y la sustitución del Estado benefactor por otro de corte neoliberal, hicieron que ocupara un lugar subalterno entre las políticas nacionales. Los sucesivos gobiernos ofrecieron programas turísticos de ayudas económicas a las personas (específicamente a grupos escolares, tercera edad, personas con discapacidad y familias de escasos recursos), para que pudieran acceder a una semana de vacaciones con diferentes servicios de alimentación, sin cargo o con tarifa reducida, en las Unidades de Embalse y Chapadmalal.

A partir de los años ochenta, el Estado comenzó a concesionar parte de las prestaciones de los complejos mediante licitaciones, que para los años 2000 ya incluían los servicios de comedores, bares, atención de habitaciones, limpieza general, explotación de locales y servicios de apoyo. Esta serie de prestaciones quedaron a cargo de empresas privadas que reciben en concepto un

4.
COLONIAS
VACACIONALES
DE EMBALSE Y
CHAPADMALAL,
OCHO DÉCADAS DE
TURISMO SOCIAL

pago por parte del Estado. Cabe destacar que, desde entonces, y a pesar de haber gobernado diferentes partidos políticos, las pautas de concesión permanecieron relativamente estables (Schenkel, 2016). Las pocas modificaciones que se produjeron respondieron principalmente a los hoteles y áreas, los servicios comprometidos por pliego y la actualización del precio de referencia del Día/Turista (es decir, el costo de la estancia diaria con todos los servicios incluidos). **Paralelamente a la consolidación de las prestaciones por parte de privados, la avanzada política de construcción de infraestructura de mediados del siglo XX fue desalentada, relegando incluso el mantenimiento de los complejos turísticos.**

Con una clara voluntad privatizadora, la coalición de partidos que llegó a la presidencia en 1999, denominada la “Alianza”, intentó realzar una serie de modificaciones en el sistema de turismo social, argumentando que la concentración de las prestaciones en Embalse y Chapadmalal desde 1950 originaba un servicio de “alto costo”, “baja calidad” y “bajo impacto” (JGM, 2000). Para ello, **tomó como referencia el Programa IMSERSO de España²** e impulsó el **Plan Federal de Turismo Social**, que articulaba con hoteles privados de diferentes destinos del país, con el propósito de desestacionalizar la demanda. En una misma línea, el gobierno de la Alianza convoca a diseñar los Máster Plan de UTCH y UTE (2000) para la evaluación distintas posibilidades de uso y transferencia de las colonias. En este marco, las prestaciones en los complejos



Hotel 6 de UTCH clausurado en los años 2000. Fuente: Schenkel, 2017

2 El Programa IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) es implementado desde 1985 por el gobierno español, con el propósito de facilitar el acceso a las vacaciones de personas de tercera edad. Para ello, articula con hotelería privada que recibe un pago por parte del gobierno nacional a cambio de ofrecer plazas en temporada baja. Este financiamiento público al empresariado ha traído diferentes cuestionamientos al programa, el cual se sostiene con presupuesto del área de sanidad (Gascón, 2014).

4.
COLONIAS
VACACIONALES
DE EMBALSE Y
CHAPADMALAL,
OCHO DÉCADAS DE
TURISMO SOCIAL

vacacionales disminuyeron un 75% entre 1998-2001, de tal modo que la UTCH sólo permanecía abierta cuatro meses al año (JGM, 2002).

La eclosión de la **crisis del 2001** dejó todos estos proyectos inconclusos y representó el “epílogo” del extenso periodo neoliberal iniciado con el golpe de Estado de 1976. De ese modo, la quita del Fondo de Turismo Social había iniciado un declive de los complejos que en plena crisis del 2001 los encontró con la mayoría de los edificios conexos y hoteleros clausurados, y solamente permanecían operativos cuatro de los siete hoteles de Embalse y cinco de los nueve de Chapadmalal.

En 2003, con el inicio del gobierno de Néstor Kirchner, se produjo un nuevo proceso de recuperación de los complejos.

Con el inicio del gobierno peronista de Néstor Kirchner en 2003, cuando se consigue la estabilidad macroeconómica, se produjo un nuevo proceso de **recuperación de los**

complejos. Esto permitió en 2007 sobrepasar los máximos niveles de la década de 1990, cerca de 200 mil turistas sociales anuales, principalmente pertenecientes a grupos de familias, jubilados y escolares (Dirección de Prestaciones Turísticas, 2014). A diferencia de lo que había sucedido en vísperas de la crisis, se observa un proceso de valorización de los complejos estatales, que pasaron de concentrar el 70% de los turistas sociales (2001) al 98% (2012); además dichos inmuebles fueron reconocidos como **Monumentos**

Históricos Nacionales (Decreto N°784/13). En este marco, el Programa Federal, que había sido creado en los años 2000 para involucrar plazas hoteleras privadas al turismo social, comenzó a ser desarticulado progresivamente. Esto se debió al “alto costo” que implicaba el pago de las prestaciones a hoteles privados, en comparación del precio de referencia de la estancia en los complejos estatales (Schenkel, 2016). Finalmente, el Programa Federal dejó de implementarse en 2015.

El proceso de mejora de infraestructura de las unidades turísticas logró incorporar cerca de dos mil plazas al sistema estatal. En Embalse, se recuperó el antiguo pabellón de personal en desuso desde la década de 1980, fundando el Museo Eva Perón (2004), y se logró la reapertura del Polideportivo y del Hotel n°3. A partir de la cláusula de inversión exigida a las empresas concesionarias se recuperaron las piletas del complejo, con sanitarios y confitería, y la Hostería, cerradas desde 1990; y se adaptaron parte de las instalaciones a personas con problemas de movilidad, incorporando rampas de acceso, baños adaptados y ascensores en los Hoteles n° 4 y 7 . A partir del Programa Argentina Trabaja³ se recuperó el Hotel n° 2 (2013), clausurado desde el año 2000.

En Chapadmalal, en tanto, se recuperó el antiguo teatro del Hotel N° 5, fundando el Museo Eva Perón (2003), se logró la reapertura de los Hoteles n° 8 (2003) y 9 (2004), cerrados desde el año 2000, y se inició la recuperación del n° 6 (2014). Asimismo, se repararon el Polideportivo y parte de los playones deportivos (2006) y se adecuaron instalaciones para personas con problemas de movilidad (2009), colocando ascensores

3 Este programa tuvo como objetivo mejorar la calidad de vida de personas en situación de vulnerabilidad a través de la generación de puestos de trabajo. Para ello, promovió la capacitación y conformación de la organización de cooperativas para la ejecución de obras de infraestructura (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

4.
COLONIAS
VACACIONALES
DE EMBALSE Y
CHAPADMALAL,
OCHO DÉCADAS DE
TURISMO SOCIAL

en los Hoteles n° 1 y 2, baños adaptados en el Hotel n° 5 e instalando rampas de acceso en los Hoteles 1, 2, 4, 5, 7, 8 y 9. Por medio de la cláusula de inversión en obras se logró habilitar el sector del Paseo de los Artesanos (2008) y se inauguró la Parrilla del Lago (2012).

Cabe destacar que, a pesar de haberse iniciado este proceso de recuperación, y a excepción de los Hoteles “Categoría A” (Hoteles N° 1 y 2 en Chapadmalal y N° 4 y 7 en Embalse), parte de los complejos continuaban a finales de la gestión de Cristina Kirchner en diciembre de 2015 con **limitaciones edilicias propias de sus setenta años de antigüedad y la falta de mantenimiento a lo largo de décadas**, que hubieran ameritado nuevas inversiones una vez logrado su puesta en funcionamiento. Para ese momento permanecían cerrados tres establecimientos: en Embalse, el Hotel n°5 (cerrado desde 1980); y en Chapadmalal, los Hoteles 3 y 6 (clausurados desde los años 2000).



Hotel 1 “Los Pinos” de Embalse. Fuente: foto obtenida en el terreno 2012

Estos avances en la política de turismo social volvieron a interrumpirse en 2016. A casi dos décadas del diseño de los Máster Plan, la nueva administración liderada por **Mauricio Macri** (2015-2019) solicita un nuevo informe técnico sobre el estado edilicio de las unidades, en este caso a la Universidad de San Martín (2016), formulando un plan de mejoras y la apertura a inversiones con el fin de conseguir la puesta en valor de los hoteles. Tales iniciativas pretendían dar continuidad a los programas, solucionando las patologías edilicias y obteniendo un “ahorro” del sistema vigente (Secretaría de Turismo, 2018). Sin embargo, dicho informe fue acompañado por una **desinversión del Área**, que acrecentó su estado de deterioro.

4.
COLONIAS
VACACIONALES
DE EMBALSE Y
CHAPADMALAL,
OCHO DÉCADAS DE
TURISMO SOCIAL

Desde entonces se observa una reducción del presupuesto destinado a la Dirección de Prestaciones, que recibe la mitad de los recursos sólo en términos nominales (Oficina Nacional de Presupuesto, 2017-2020). Dicha caída comprometió incluso las prestaciones de turismo social, que quedaron reducidas a 60 mil beneficiarios en 2017, 31.000 en UTCH, en los Hoteles 1, 2 y 5, y 29.000 en UTE, en los 2, 4 y 7, que son los únicos establecimientos que en ese momento se mantenían operativos (MINTUR, 2017). Esta disminución de la planta hotelera, sumada a los bajos niveles de ocupación, originó que seis de cada diez empleos que dependían del turismo social dejen de hacerlo, impulsando reiterados [reclamos de los trabajadores afectados](#), en ambas localidades.

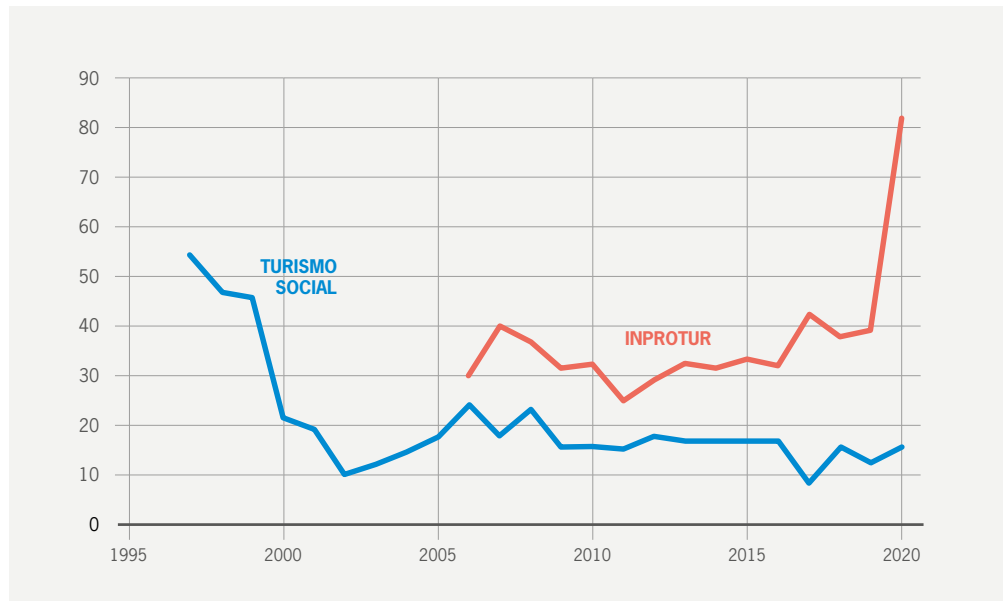


Reclamo de trabajadores ante el cierre de hoteles en Embalse. Fuente: puntual.com (2019)

El desfinanciamiento del área sucede paralelamente al incremento de la participación del **INPROTUR** (Instituto Nacional de Promoción Turística) entre las políticas públicas nacionales. Este organismo descentralizado de carácter mixto, que tiene participación de actores gubernamentales y empresariales, se creó en 2005 con el propósito de fortalecer las llegadas internacionales y todas aquellas iniciativas vinculadas a la creación de la imagen turística del país en el exterior (Ley 25997). Desde entonces, el INPROTUR expande su participación en el presupuesto de la Administración Central, mientras que otras políticas orientadas a estimular el turismo interno, como las iniciativas de turismo social, caen de manera significativa. De este modo, **a medida que se consolida la apuesta del Estado por el turismo receptivo como “actividad de exportación no tradicional” y de “impacto multisectorial” (Ley 25.997/05), disminuye la incidencia del turismo social entre las políticas sectoriales.** Nótese que, para el Proyecto de Ley de Presupuesto 2020, el último presentado en la prepandemia, el INRPOTUR llega a representar el 82 % de los recursos del área contra el 15 % destinado a turismo social.

4.
COLONIAS
VACACIONALES
DE EMBALSE Y
CHAPADMALAL,
OCHO DÉCADAS DE
TURISMO SOCIAL

Figura 5. Participación de Turismo Social e INPROTUR en el presupuesto asignado (1995-2020).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuesto (ONP, 1995-2020)

Estrella Herrera - MINTURDEP, 2023.



5.

RESURGIR DEL TURISMO SOCIAL EN PANDEMIA, LA DOMESTICACIÓN DE LA AGENDA SECTORIAL

En Argentina, la expansión de la **pandemia de la COVID-19** sucede en un escenario marcado por el cambio en la administración del Estado, que se produjo en diciembre de 2019. El nuevo gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) decretó una de las cuarentenas más estrictas en el plano internacional, que incluyó la prohibición a la circulación dentro del país y la suspensión de las llegadas de todos los vuelos con destinos de riesgo epidemiológico (Decreto 260/20). El Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio - ASPO, comenzó en marzo de 2020 y finalizó más de siete meses después. En ese momento, la flexibilización de las restricciones se inició con la eliminación de la obligatoriedad del uso de la mascarilla quirúrgica en espacios al aire libre y las primeras reaperturas con aforo, para pasar de ASPO a DISPO (Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio) en el mes de noviembre de 2020. En tanto, el turismo internacional debió esperar un año más para reactivarse en el caso de los países limítrofes e, incluso, más de un año para países provenientes del resto del mundo y los viajes de cruceros, que se autorizaron recién en noviembre de 2021.

En este marco, el gobierno de Alberto Fernández buscó reducir el impacto de la pandemia mediante el resguardo de las relaciones laborales. Para ello, estableció la prohibición temporal de los despidos y la asistencia económica a las empresas afectadas mediante la colocación de subsidios y créditos. La batería de medidas tuvo como destinatarios tanto a los actores formalizados (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción - ATP), como al sector no formalizado (Ingreso Familiar de Emergencia - IFE).

Para reducir el impacto de la pandemia, el gobierno de Alberto Fernández aplicó políticas en el sector turístico que se dirigieron al propio residente.

Con esta misma estrategia, intervino fuertemente en el sector turístico. **Las políticas sectoriales se dirigieron al propio residente** que pasó a ser, nuevamente, un actor destacado en su rol de visitante, empresario y/o trabajador del sector. Para ello, el gobierno casi duplicó la participación del Ministerio de Turismo y Deportes (MINTURDEP) en el presupuesto nacional, que pasó de representar el 0,09% al 0,17% de la Administración Central.

Esta reasignación de partidas benefició el desarrollo del **turismo nacional**, que concentró el 39% del presupuesto, contra el 7% que representaba originalmente, y, a la inversa, contrajo en un -21% los recursos destinados a la promoción externa (MECON, Cuenta de Inversión, 2020). Las demás áreas (actividades

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

centrales, turismo social, calidad y comunicación y, en menor medida, deporte) se mantuvieron bastante más estables, aunque debieron promover una reformulación de tareas.

A partir de estos recursos, se impulsaron un conjunto de medidas que buscaron sostener el turismo nacional. Entre estas, destacan: la sanción de la Ley de Sostentamiento y Reactivación de la Actividad Turística Nacional (27563/20), que complementó las medidas generales de asistencia; y la consolidación de una serie de políticas que hasta entonces ocupaban un lugar secundario en la agenda sectorial, como el impulso del turismo social, el desarrollo de la recreación barrial⁴, la provisión de equipamiento e infraestructura pública y la formación y capacitación, que pasaron a ocupar un lugar clave en tiempos de confinamiento.

Tabla 1. Composición del gasto turístico presupuesto 2020 (en porcentaje).

Concepto del gasto	Crédito original	Crédito vigente	Variación
Actividades centrales	12%	4%	-8%
Desarrollo y promoción de turismo nacional	7%	39%	32%
Turismo Social	6%	4%	-2%
Inversiones con financiamiento internacional	8%	23%	15%
Calidad y comunicación turística	4%	2%	-2%
Deporte	32%	18%	-14%
Promoción del Turismo Receptivo (INPROTUR)	31%	10%	-21%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de Inversión (MECON 2020)

La política de turismo social, que no pudo ofrecer prestaciones en la etapa de ASPO, aprovechó la coyuntura para promover una serie de cambios estructurales. Inicialmente, esto se materializó con la creación de la **Dirección de Turismo Social** (2020) dentro del MINTURDEP, que vino a reemplazar la histórica Dirección de Prestaciones Turísticas creada en los años noventa. Esta reformulación del área implicó la **incorporación de nuevos intereses públicos asociados al turismo social que se complementaron con la causa histórica de accesibilidad**. Entre estos nuevos propósitos aparecen: la inversión social, el compromiso ambiental, la economía social y popular y la perspectiva de género. Asimismo, la nueva dependencia comenzó a articular con otras formas de

4 Para el desarrollo de alternativas de esparcimiento, el Ministerio también apostó por la puesta en valor de espacios deportivos con la iniciativa Clubes en Obra, que destaca a estas entidades como espacios esenciales para la generación de oportunidades en los sectores de la niñez, la juventud y la tercera edad. El programa sostenía que a través de dichos espacios se materializan redes de contención social, educación, recreación saludable, integración de personas con discapacidad y cuidado de infancias, adolescencias y tercera edad, principalmente en sectores vulnerables (MINTURDEP, 2022).

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

turismo asociadas a las categorías de **turismo responsable, justo y comunitario**, en la búsqueda de aplicar estrategias integrales que contribuyeran a desarrollos más inclusivos, solidarios y sostenibles.

Dichos avances organizacionales, se precisaron con la sanción del **Plan Nacional de Fortalecimiento del Turismo Social** – PNFTS (2021), con el objetivo de consolidar el turismo social como “política de inclusión y de desarrollo socio-productivo”. El PNFTS

Se creó el con El objetivo del Plan Nacional de Fortalecimiento del Turismo Social consolidar el turismo social como “política de inclusión y de desarrollo socio-productivo”

tuvo la virtud de integrar los objetivos fundacionales, que explicaron la temprana incorporación del turismo social en la agenda pública argentina, con nuevas demandas, que excedían a la problemática de la accesibilidad y no estaba siendo contempladas. En este sentido, el documento identificaba líneas de intervención novedosas como el agregado de la recreación como alternativa o complemento de la estancia turística; la apuesta por la recuperación de infraestructura pública; la articulación entre gobiernos nacional y provinciales para federalizar la oferta; el desarrollo de nuevas propuestas basadas en

el aprendizaje, el deporte y la naturaleza; y la incorporación al área de actores de la economía social y popular, como mutuales, cooperativas y sindicatos.

En cuanto a esto último, el Ministerio acompañó la creación de la Mesa de Turismo Cooperativo, Mutual y Comunitario, en la cual se reunieron diferentes actores de la economía social y popular interesados de participar de las iniciativas que surgían del PNFTS. Los avances en el área permitieron reunir la oferta turística existente y sistematizarla en el [Catálogo del Turismo Cooperativo, Mutual y de Base Comunitaria](#) (2023). Asimismo, se desarrolló una propuesta de formación específica: el Curso Autogestionado del Turismo de la Economía Social y Solidaria, [impartido en el Campus Virtual del entonces MINTURDEP](#).



Complejo de Turismo Social La Angostura (El Mollar). Fuente: Ente Tucumán Turismo 2023.

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

En tanto, el **Programa Red Federal**, buscó sumar nueva oferta al sistema de turismo social a partir del relevamiento y puesta en valor de complejos y edificios de organismos públicos, clausurados o en desuso. Dichas obras fueron financiadas por el gobierno nacional mientras que la gestión posterior de los complejos permanecía en las dependencias propietarias del inmueble (los gobiernos de las provincias y/o de los municipios). La instrumentación de este programa permitió recuperar infraestructura en las provincias de Entre Ríos (Centro Recreativo “María Isabel de Orocoyen”, Federación), Tucumán (Complejo La Angostura, Tafí del Valle) y San Juan (Hotel Terraza Difunta Correa, Vallecito); y en proceso de recuperación permanecía Misiones (Unidad Turística y Educativa Campamento Yaguareté, Parque Nacional Iguazú).

Por otro lado, el PNFTS puso en marcha una línea de acción transversal con la creación del **Observatorio de Turismo Social** (2021). Dicho organismo comenzó a funcionar el año siguiente con el propósito de dar seguimiento y evaluación a los Programas de Turismo Social, así como al desarrollo de tareas de asistencia técnica, capacitación y sensibilización. Las tareas de control y seguimiento, permitieron el desarrollo de un sistema de indicadores, que comenzó a aplicarse de acuerdo a las fuentes de información ya existentes. Esto permitió evaluar el impacto de las acciones desarrolladas, en términos de: las [desigualdades de acceso en el disfrute del tiempo libre](#) (en función de variables socioeconómicas, tales como percepción de ingresos, nivel educativo y condición laboral); el [interés público asociado al turismo social](#) (en relación al presupuesto, prestaciones, obras desplegadas, reaperturas de hoteles); las [personas usuarias](#) (de acuerdo a los públicos priorizados, lugares de residencia, estancia y niveles de satisfacción) y las [prestaciones de turismo social](#) (en función de plazas, servicios, establecimientos, localidades y estacionalidad). Asimismo, a partir de un análisis de las estadísticas disponibles, el OTS identificó [vacíos de información de interés al área](#), en



Obras en Chapadmalal. Fuente: Ministerio de Turismo y Deportes 2023

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

los cuales se podía avanzar, tales como género, accesibilidad, etnicidad, ambiente y calidad del trabajo. Cabe destacar que estos avances en el área, permitieron contar por primera vez con información pública relativa al turismo social, con acceso libre a toda población. Esto último implicó habilitar una nueva sección dentro del SINTA ([Sistema de Información Turística de la Argentina](#)) y diseñar un [Tablero de Control](#) específico del área.

Las tareas de capacitación y asistencia técnica estuvieron destinadas a mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas de turismo social a nivel provincial y municipal, así como al impulso de tareas de sensibilización, destinadas al sector turístico y la población en general. Dichas acciones permitieron la formulación de planes de fortalecimiento de turismo social provinciales ([Entre Ríos](#), [Santa Fe](#) y [Tucumán](#)) y municipales ([Tunuyán de Mendoza](#)), y planes de manejo para algunos de los complejos que fueron recuperados ([Complejo Recreativo “María Isabel de Orcoyen” en Federación](#), [Hostería La Angostura en El Mollar](#) y Campamento Yaguaraté en el Parque Nacional Iguazú).

5.1. PROCESO DE RECUPERACIÓN DE LOS COMPLEJOS, AIRES DE ESPERANZA

Inés Albergucci, ex Subsecretaria de Calidad, Accesibilidad y Sustentabilidad del Turismo Nacional (a cargo del Área de Turismo Social), destaca que la recuperación de los complejos formó parte de un conjunto de medidas impulsadas por el Ministerio de Turismo y Deportes que pretendieron posicionar al turismo social como una “política prioritaria”. Sostiene que, por medio del turismo social, “se buscó hacer accesible el

La recuperación de los complejos formó parte de un conjunto de medidas que pretendieron posicionar al turismo social como una “política prioritaria”.

esparcimiento y el disfrute en sectores en situación de vulnerabilidad y al mismo tiempo, generar oportunidades de desarrollo en el territorio” (Entrevista realizada en septiembre de 2023). En este marco, asegura que la puesta en valor de los complejos contempló, en primer lugar, un **proceso de recuperación edilicia**, para luego, en función del avance del plan de obras, continuar con una mejora en la cantidad y calidad de las prestaciones. Para ello, el Ministerio dispuso de nuevos servicios integrales de alojamiento y gastronomía, con la provisión

del equipamiento necesario (calefactores, vehículos utilitarios, herramientas, uniformes y maquinaria), y avanzó en una oferta de actividades de esparcimiento, a partir de intervenciones en espacios comunes (senderos, señalética y miradores).

Para dar continuidad a las prestaciones, las obras iniciaron con aquellos hoteles que se encontraban operativos en diciembre de 2019: Hoteles 1, 2 y 4 de UTCH y Hoteles 2, 4 y 7 de UTE. Los avances realizados permitieron la reapertura de estos establecimientos para la temporada estival 2021-2022, e incluso sumar el Hotel 9 de Chapadmalal, que se encontraba fuera de la oferta de turismo social. Posteriormente, se reabrieron los Hoteles 6 (en junio de 2022) y el 7 (enero de 2023), del mismo complejo, clausurados desde los años 2000 y 2017, respectivamente. De este modo, para finales de 2023, en la Unidad Turística de Chapadmalal se encontraban operativos siete hoteles (Hoteles 1, 2, 5, 6, 7, 8 y 9) y en la Unidad Turística Embalse dos (Hoteles 2 y 7) y 30 bungalós.

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

Cabe destacar que el 4 de UTE, que había sido reabierto en 2021, sufrió un incendio en diciembre de ese mismo año y debió volver a clausurarse. Este proceso de reapertura de hoteles permitió que la **disponibilidad de plazas pasara de 1.950, que había en 2019, a las 4.000 de 2023.**

Tabla 2. Hoteles de turismo social en actividad.

Año	Hoteles	Plazas
2015	13	6.500
2019	6	1.950
2023	9	4.000

Fuente: MINTUR – Observatorio de Turismo Social. Procesamiento a partir de datos del Sistema de Reserva de Plazas (Dirección de Turismo Social)

En cuanto a estos niveles de capacidad, Inés Albegucci destaca que el avance de obras no solo buscaba un aumento de la cantidad de plazas ofrecidas, sino también una mejora en la **calidad de las prestaciones**: “las reaberturas fueron de la mano de una mejora en los servicios ofrecidos en término de bienestar, higiene, accesibilidad y seguridad del visitante” (Entrevista realizada en septiembre de 2023). Lo anterior se tradujo, por ejemplo, en la incorporación de habitaciones accesibles en la planta baja de los Hoteles Categoría A de Chapadmalal y la provisión de radiadores que permitieron hacer uso de dichos establecimientos todo el año (antes cerraban en los meses de



Comedor de Hotel Categoría A de UTCH destinado a particulares. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

invierno). El proceso de mejoras también incluyó la renovación de carpinterías (puertas, ventanas, barandas), pintura en interiores y exteriores, la renovación de la instalación eléctrica, la construcción de sanitarios accesibles y la instalación de ascensores. En cuanto al equipamiento, se avanzó en el reemplazo de la ropa de cama, con la provisión de somier en todas las habitaciones, la inversión en nuevo mobiliario (mesas de luz, lámparas) y tapizados de sillones, televisores y juegos de mesa (pingpong, metegol) para espacios comunes.

Por su parte, **Mauro Vázquez**, Director de Turismo Social del entonces MINTURDEP, agrega que esta la voluntad política de mejorar las prestaciones implicó también avanzar en la realización de convenio con el Ministerio de Obras Públicas (para intervenir el Hotel 4 de UTCH y 1 de UTE) y el Fondo Nacional de Desarrollo de la Cuenca del Plata - FONPLATA (para el Hotel 5 de UTE y 3 de UTCH). Dichos acuerdos comprometieron el desarrollo de obras de infraestructura tendientes a “recategorizar de B a A cuatro hoteles, dos por Unidad Turística”, y, de este modo, comenzar a reemplazar la estructura de pabellones con baños compartidos (Hoteles Categoría B), por habitaciones individuales con baños privados (Categoría A). El Director sostuvo que “esto permitirá aumentar la oferta de plazas a particulares (Hoteles Categoría A) y *aggiornar* las prestaciones a las nuevas necesidades y demandas de los públicos objetivos, especialmente las infancias y la tercera edad”. En este sentido, precisó que, una vez avanzadas dichas obras, los Hoteles Categoría B quedarán para uso exclusivo de grupos educativos (Entrevista realizada a Director de Turismo Social, septiembre de 2023).

Asimismo, la recuperación de espacios conexos de las Unidades, como canchas y áreas recreativas, permitieron el diseño de visitas guiadas, donde se podían recorrer los hoteles y sus principales puntos panorámicos; la disposición de espacios de artesanías y producción local; el acceso a canchas de fútbol, paddle, vóley, rugby,



Contingentes escolares en el comedor de Hotel Categoría B de UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023.

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

tenis, básquet y polideportivos, los cuales por momentos contaron con un calendario de eventos programados; y el despliegue de plazas saludables, con zonas de juegos infantiles y aparatos de gimnasia. También se llevaron a cabo una serie de mejoras en los **Museos “Eva Perón”**, situados uno en cada Unidad, con la recuperación de objetos y equipamiento emblemático, como el histórico bus de turismo social de las décadas de 1940 y 1950.

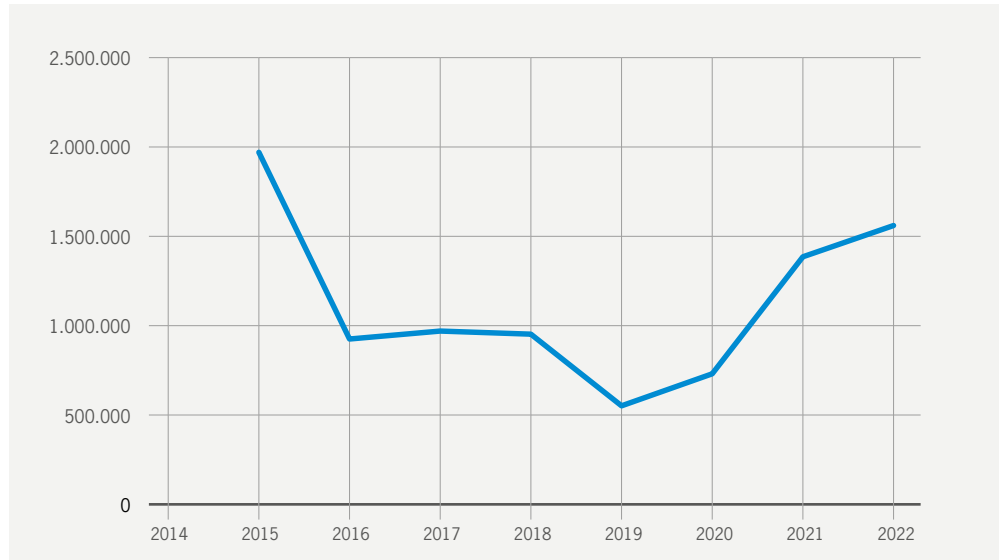
A partir de la recuperación de estos espacios, se buscó el diseño de una oferta de actividades lúdicas, deportivas y culturales destinada tanto a las personas alojadas en los hoteles, como a visitantes del día y a los propios residentes de Embalse y Chapadmalal. Sin embargo, el **despliegue de las actividades programadas se dio de forma aislada**, sobre todo en el caso del complejo balneario, donde las pocas actividades desarrolladas no lograron sostenerse en el tiempo. Entre estas actividades, en Embalse, destacan: salidas educativas y actividades de observación de flora y fauna (a partir de un convenio con personal de Educación Ambiental del CFyCAP y clubes de Observadores de Aves); “Noches de cine”, con la proyección de películas en áreas recreativas del complejo; y trekking, con recorridos autoguiados de diferentes niveles de dificultad (a partir de un trabajo en conjunto con la Asociación civil Santo Domingo). También, se impulsaron otras propuestas con un costo adicional, como prácticas de golf (en el campo colindante a la colonia), actividades de buceo, yoga, cabalgatas, visitas al Cerro Pistarini y salidas de pesca. En Chapadmalal, por su parte, dichas actividades incluyeron: Jornadas “Chapa y el Mar” (por la iniciativa interministerial Pampa Azul), donde se realizaron charlas, talleres y salidas de observación de aves; el relanzamiento de los históricos Juegos Deportivos Evita (en conjunto con la Secretaria de Deporte, Educación Física y Recreación), para personas de entre 12 y 16 años de edad y de más de 60 años; y las plataformas [eBird](#) e [iNaturalist](#) que compilan la información de las especies de flora y fauna registradas por aficionados y naturalistas que visitan la Unidad



Noche de cine en UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

Figura 6. Presupuesto turismo social 2014 - 2022. Crédito final deflacionado (\$ argentinos).
Base 2021=100.



Fuente: MINTURDEP y OTS sobre la base del Ministerio de Economía.

Turística. Con costo adicional, operadores locales ofrecían actividades de surf en las bajadas de acceso público de la Unidad durante los meses estivales.

En términos presupuestarios, todas estas intervenciones conllevaron un trabajo articulado con diferentes fuentes de financiamiento. En relación a los recursos del propio MINTURDED, si tomamos los datos deflacionados (2021 como base 100 según datos del Banco Mundial), el crédito final afectado a turismo social creció un 46%, entre 2019 y 2022, aunque se mantuvieron un 29 % debajo de lo afectado en 2015. Dichas partidas se complementaron con recursos del Ministerio de Obras Públicas, que se destinaron a financiar parte de las obras de infraestructura y con fondos internacionales de FONPLATA, que además de destinarse a las obras, contribuyeron a financiar las tareas de capacitaciones y asistencia técnica (FONPLATA ARG 57/2021).

Para finales de 2023, se habían **recuperado nueve hoteles**. En Chapadmalal quedaban cerrados el Hotel 3 (con obras iniciadas con FONPLATA) y el Hotel 4 (financiado con el Ministerio de Obras Públicas); y en Embalse, el Hotel 4 (que luego de intervenir se incendió), el Hotel 1 (con un proceso de obras avanzado a cargo del Ministerio de Obras Públicas), el Hotel 5 (con un crédito internacional aprobado para adjudicar con FONPLATA); y los Hoteles 3 y 6 (que permanecían en obra, sin terminar, por incumplimiento de la empresa adjudicada). Este detalle del avance por complejo pone en evidencia que, a pesar de haberse implementado los mismos instrumentos de financiación, es notoria la **diferencia en el proceso de obras y, por consiguiente, en las reaperturas entre ambos complejos**. En Embalse, además del infortunio del incendio de un hotel recuperado, se produjeron incumplimientos de las empresas que habían ganado la licitación para llevar a cabo las obras (Informe AGN,50/2023).

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

5.2. ACCESO AL TURISMO SOCIAL: UNA IMPRONTA INCLUSIVA Y POPULAR

Los programas de Turismo Social buscan **promover la participación de toda la población a las prácticas turísticas y en particular facilitar el acceso de sectores sociales con menos disponibilidades o recursos**. Es decir que, de acuerdo al servicio solicitado, se puede acceder a los complejos estatales con o sin cargo, aunque todas las personas se benefician con la tarifa fijada por los programas, mucho más económica que la de un hotel de similar categoría y servicios. Nótese que, la última de las tablas tarifarias (diciembre del año 2023), refleja un precio del turismo social que va desde los 3.000 a los 5.000 pesos argentinos, lo que equivale a 2,80 y 4,70 dólares estadounidenses respectivamente, por día y persona con servicio de pensión completa (tabla 3).

Tabla 3. Tarifario por día y por persona en Chapadmalal y Embalse pensión completa.

Tipo de alojamiento	Pesos argentinos	Equivalente en dólares estadounidenses*
Hotel Categoría A	\$ 4.000	USD 3,74
Hotel Categoría B	\$ 3.000	USD 2,80
Bungalows	\$ 5.000	USD 4,67

Cuadro tarifario vigente desde el 5/12/2023

*Tipo de cambio paralelo (dólar blue) del 13/12/2024 1USD/\$1.070

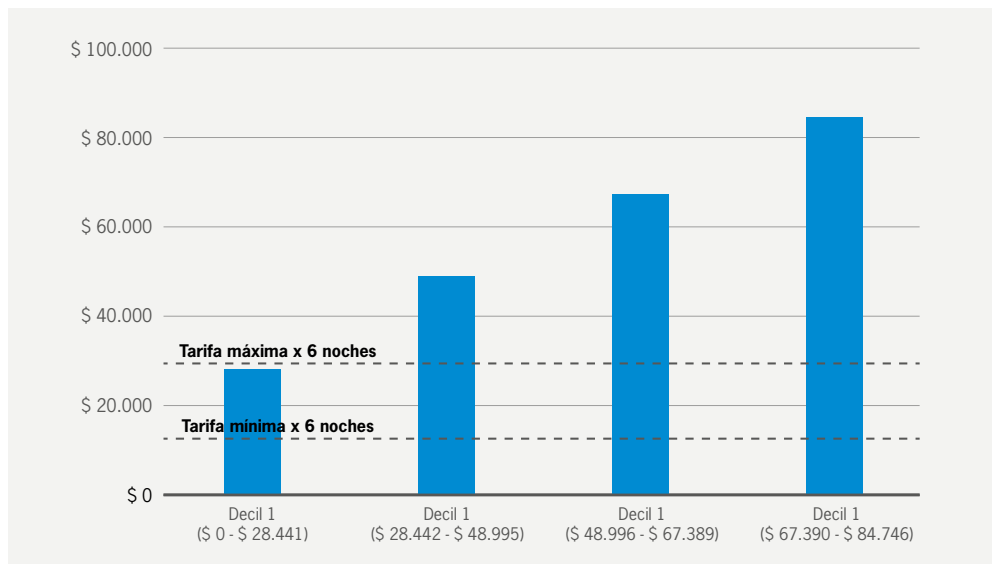
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Turismo y Deportes (2022).

Es decir que, hasta febrero de 2024 (momento en el cual se interrumpieron las prestaciones), los programas de Turismo Social permitían acceder a un **paquete de seis noches en las Unidades de Embalse o de Chapadmalal desde 18.000 a 30.000 pesos argentinos (de 16,82 a 28 dólares estadounidenses), para quedar el transporte a cargo de la persona beneficiaria**. Estas tarifas, que en principio parecieran sumamente accesibles para sectores de ingresos medios y altos, se ajustan a las disponibilidades del público objetivo, es decir los sectores de bajos ingresos (figura 5). Para el cuarto trimestre de 2023, la Encuesta Permanente en Hogares determinó que el ingreso per cápita familiar medio del estrato inferior (deciles del 1 al 4) equivalió a: 28.441 pesos para el decil 1, 48.995 pesos para el decil 2, 67.389 pesos para el decil 3 y 84.746 pesos para el decil 4; contra los 515.641 pesos que pudo concentrar el decil más rico de Argentina (decil 10). Asimismo, si se considera además el costo de transporte hacia las unidades turísticas y se multiplica por la cantidad de integrantes del grupo familiar, el costo de acceso al turismo social asciende de manera significativa.

Ante este escenario de desigualdad estructural, la aplicación de un criterio de acceso universal, fundamentado en el principio de igualdad de oportunidades o la meritocracia (Rawls, 1994; Roemer, 1997), había derivado en la década pasada en una alta

5. RESURGIR DEL TURISMO SOCIAL EN PANDEMIA, LA DOMESTICACIÓN DE LA AGENDA SECTORIAL

Figura 7. Tarifa de turismo social en relación al ingreso medio per cápita del estrato inferior de la Encuesta Permanente de Hogares (deciles del 1 al 4).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH (cuarto trimestre de 2023) y tarifa por día por persona con pensión completa de los Programas de Turismo Social (diciembre de 2023).

participación de sectores medios de la población (Schenkel, 2017, 2019), que disponen no solo de capacidad económica sino también de estructura y conocimiento para viajar, y, al mismo tiempo, había limitado la inclusión de sectores de escasos ingresos, que no cuentan con todas esas facilidades. Lo anterior ponía en evidencia una brecha entre el destinatario formulado por los programas y el usuario efectivo de las prestaciones, que terminaba reproduciendo la desigualdad del consumo comercial.

Para corregir este desvío, la reactivación del turismo social post-pandemia buscó aplicar instrumentos que promovieran el **acceso de grupos socio económicamente vulnerables**.

La reactivación del turismo social post-pandemia buscó aplicar instrumentos que promovieran el acceso de grupos socio económicamente vulnerables.

Cabe destacar que algunos de ellos, habían sido identificados en gestiones anteriores, pero luego no fueron aplicados en instancias de implementación (Schenkel, 2016). En este nuevo escenario, la selección de solicitudes priorizó a **personas que nunca se habían alojado** en los complejos y se limitó a una **frecuencia de una vez por año**, para garantizar un mayor alcance. También se aplicó un nuevo software para la canalización de solicitudes, que vino a reemplazar el histórico Sistema de Información de Turismo Social, vigente desde los años noventa. La nueva plataforma permitió a

aquellas personas interesadas en los programas no tener que inscribirse personalmente en la Dirección, que continúa funcionando en calle Rivadavia en la ciudad de Buenos Aires, sino que podían hacerlo de manera virtual, por medio del TAD (Trámites a Distancia). **Mauro Vázquez** señala que “el definir prioridades y hacerlas cumplir fue muy importante para que personas que nunca habían sido beneficiarias del turismo social, e incluso, que ni siquiera conocían los complejos, puedan acceder por primera

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

vez”. Y agrega que esto “ocasionó hacer frente a algunas resistencias de personas que conocían el funcionamiento de los Programas y eran usuarias habituales de las prestaciones” (Entrevista personal, julio de 2024).

En una misma línea, se aplicó un **criterio de subvención diferenciado**, que beneficiaba a grupos vulnerables con una reducción de la tarifa o gratuidad. En este público, se identificaron: **personas e hijos/as que perciben un ingreso mensual menor o igual a 2 Salarios Mínimos Vitales y Móviles** (jubiladas, pensionadas, beneficiarias de pensiones no contributivas, en relación de dependencia, monotributistas, desempleadas, titulares de programas sociales, titulares de cobro de prestaciones por desempleo), **personas con discapacidad, grupos de menores y jóvenes y veteranos/as de Guerra de Malvinas**.

Tabla 4. Tarifas subvencionadas por grupos priorizados.

<p>Tarifa reducida (descuento de un 50%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Personas que reciban hasta 2 Salarios Mínimos Vitales y Móviles (SMVM) • Persona con discapacidad y un acompañante. • Veteranos/as de Guerra de Malvinas • Menores de 3 a 9 años inclusive.
<p>Tarifa sin cargo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades que agrupen beneficiarios de bajos recursos o en situación social crítica. • Estudiantes y acompañantes de escuelas públicas primarias y secundarias. • Personal del Ministerio / Secretaria de Turismo con 30 años de servicios en él. • Infancias con edad menor de 3 años.

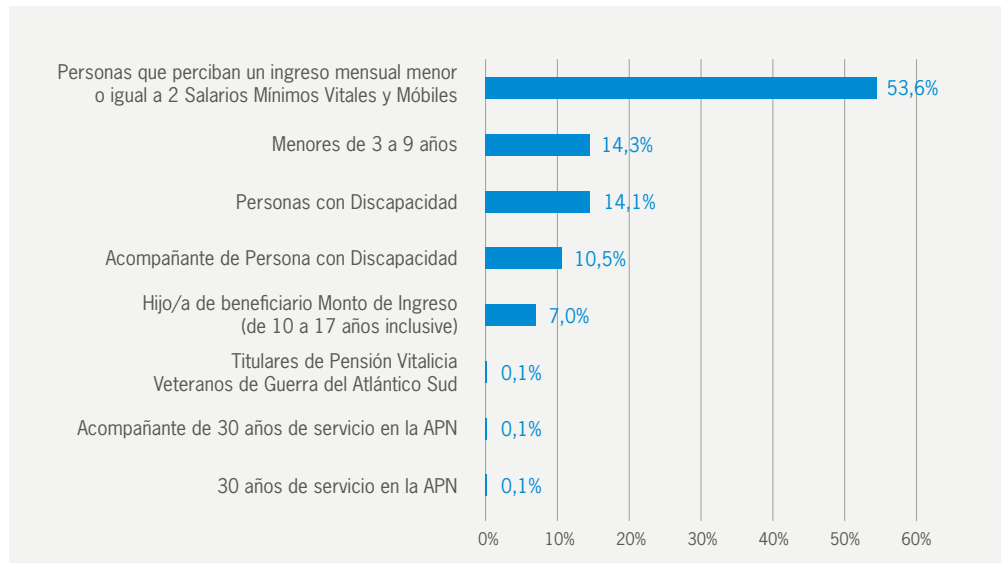
Fuente: Elaboración propia

A partir de este conjunto de acciones, **la política de turismo social logró mejorar el alcance en estos grupos priorizados**, aunque era necesario seguir avanzando para fortalecer aún más su carácter inclusivo. En este sentido, Mauro Vázquez destaca la necesidad de profundizar en “acciones de promoción”, que permitieran un mayor conocimiento del Programa.

Un análisis de las solicitudes del año 2023 comprueba que las personas que integraban grupos priorizados representaron el 55 % del total de turistas sociales. Entre estos grupos, predominan las personas con un ingreso mensual menor o igual a dos SMVM (52,1 %), que llegan a representar un 24,8% del total de turismo sociales (figura 4). Asimismo, se registra un 15,3 % de turistas sociales que solicitan esa reducción por ser menores de 3 a 9 años inclusive; el 13,7 % personas con discapacidad; mientras que se observan 10,5 % acompañantes de personas en dicha condición, y 8,2% hijos/as de beneficiarios por monto de ingresos. En menor medida, aparecen solicitudes de reducción de tarifa por ser acompañante o beneficiario de 30

5. RESURGIR DEL TURISMO SOCIAL EN PANDEMIA, LA DOMESTICACIÓN DE LA AGENDA SECTORIAL

Figura 8. Participación de grupos priorizados en programas de turismo social.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Turismo Social (2023)

años de servicio en la Administración Pública Nacional, y 9 titulares de pensión vitalicia de veteranos de Guerra de Malvinas (Observatorio de Turismo Social, 2023).

Las solicitudes por discapacidad respecto del total de turistas sociales representan el 6,5%, quedando este porcentaje levemente por debajo de la representación de este colectivo en la población nacional. De estos registros, el 44 % solicita por discapacidad física o motora, y el 23,4 % discapacidad mental. Hay un 9,1% de este grupo de turistas sociales que indica discapacidad visual.

Esta mejora en el alcance de públicos priorizados se evidencia también en las encuestas semiestructuradas realizadas a turistas sociales entre los años 2022 y 2023. Los cuestionarios permiten identificar un **perfil de usuario mayoritario definido como**

Este grupo, que contiene a seis de cada diez encuestados, congrega contingentes de familias, infancias, adolescencias y en menor medida tercera edad.

“viajero no frecuente”, que afirma no vacacionar periódicamente por cuestiones económicas. Este grupo, que contiene a seis de cada diez encuestados, congrega contingentes de familias, infancias, adolescencias y en menor medida tercera edad, articulados por provincias, municipios u organismos públicos (incluidas escuelas primarias) y sociales (albergues de infancias, organismos de derechos humanos, sindicatos, centros de jubilados), que llegan a costear la totalidad o parte del transporte y gestionan con el MINTURDEP una tarifa reducida o sin cargo; y también, incluye personas y familias que canalizaron la solicitud individualmente por el TAD, que valoran el costo accesible del turismo social, ya que “de otro modo no hubiera podido vacacionar”. En tanto que, aquellas personas que llegan a los complejos integrando algún contingente manifiestan haber arribado en un viaje programado porque “no hubiera podido” o “hubiera sido difícil” costear la tarifa semanal y, en algunos casos, afirman “viajar por primera vez”.

5.
**RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL**

En cuanto a la experiencia, los testimonios destacan una “alta satisfacción” por los servicios recibidos, valoran positivamente: los complejos hoteleros, para destacar “bares”, “pools” y salones de “bowling”, y la alimentación “variada” y “abundante”; los campos deportivos conexos, “canchas de fútbol”, “básquet”, “plazas infantiles” “para jugar durante el día” y “aparatos para hacer gimnasia”. Los turistas también valoraron las “piletas”, “las playas”, “lagos”, “bosques”, “las fiestas en los complejos”, “la noche de cine”, la “diversión” durante la estadía, el “compartir” tiempo con amigos y familia y el “conocimiento” de gente de otras localidades y provincias (Encuestas semiestructuradas realizadas a turistas sociales, entre septiembre de 2022 y octubre de 2023).

Los contingentes escolares, destacan el servicio médico como “fundamental”, dada la importancia de tener un área de atención primaria a la salud gratuita en la misma unidad. Acompañantes de dichos grupos señalan que “son frecuentes las consultas”, especialmente para la atención de cuestiones físicas, “por la falta de estado que presentan muchos de los adolescentes”, dado que no suelen realizar actividades deportivas. Como recomendaciones, mencionan la necesidad de “fortalecer la oferta de actividades recreativas y culturales”, que en algunos casos “no solían llamar la atención de los chicos” y “preferían quedarse en los espacios deportivos, sociales y recreativos de la Unidad”. Asimismo, precisan la importancia de proveer “mayor información acerca de las Unidades” y “su funcionamiento”, para recibir “acompañamiento una vez se aprueba la solicitud”, relativo a los servicios incluidos, la oferta de actividades semanales y el sentido del turismo social. La programación de actividades suele depender de la “propia iniciativa de las docentes acompañantes” y a veces puede originar “inconvenientes con prestadores privados” que se acercan a los complejos a ofrecer excusiones pagas (Encuesta semiestructurada realizadas a contingentes escolares, octubre de 2023).



Playa de la Unidad Turística de Chapadmalal. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

5.
**RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL**

En cuanto al perfil minoritario (representa cuatro de cada diez personas encuestas) con acceso principalmente en Hoteles Categorías A y en menor medida Categoría B, se definen como “viajeros frecuentes”, es decir que vacacionan al menos una vez al año. Este grupo percibe el costo del viaje como “muy económico”, arriba al destino principalmente en auto particular y también en ómnibus. Con respecto al nivel de satisfacción alcanzado: una parte valora los servicios recibidos con una “satisfacción media” o “baja”, debido a “paredes y revoques en mal estado”, “humedad”, “mal funcionamiento de duchas y sanitarios”, “horario para usar el agua caliente”, “frío en espacios comunes” y, en el caso de contingentes escolares y tercera edad (alojados en Hoteles categoría B), “baños compartidos”. La otra parte manifiesta sentirse satisfecha, con afirmaciones como “no se puede pedir más”, “no cuesta nada”, “correcto el servicio”. Este último grupo destaca la atención de las personas a cargo, “mucho amabilidad”, “buen trato”, y la prestación de servicios conexos, “comercios”, “servicio médico”, “recreación”, “fiestas” y “parquización” (Encuestas semiestructuradas realizadas a turistas sociales, entre septiembre de 2022 y octubre de 2023).

En el periodo post-pandemia se ha invertido el perfil socioeconómicamente mayoritario, con una alta participación de los grupos priorizados en la etapa de formulación.

Las diferentes percepciones acerca de un mismo servicio explican los distintos perfiles de usuarios que integran el heterogéneo universo de turismo social. Esto ya había sido comprobado en investigaciones previas (Schenkel, 2015), las cuales evidenciaban un acceso tanto de sectores medios y populares, con una prevalencia del primer grupo por sobre el segundo. Es evidente que en el periodo post-pandemia se ha invertido el perfil socioeconómicamente mayoritario, con una alta participación de los grupos priorizados en la etapa de formulación, lo que merece destacarse. La aplicación de criterios de selección asociados a la frecuentación de viaje, así como la de un subsidio diferencial en beneficio de los sectores de bajos ingresos, permitió ampliar



Cocina de Hotel Categoría B de UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

5. RESURGIR DEL TURISMO SOCIAL EN PANDEMIA, LA DOMESTICACIÓN DE LA AGENDA SECTORIAL

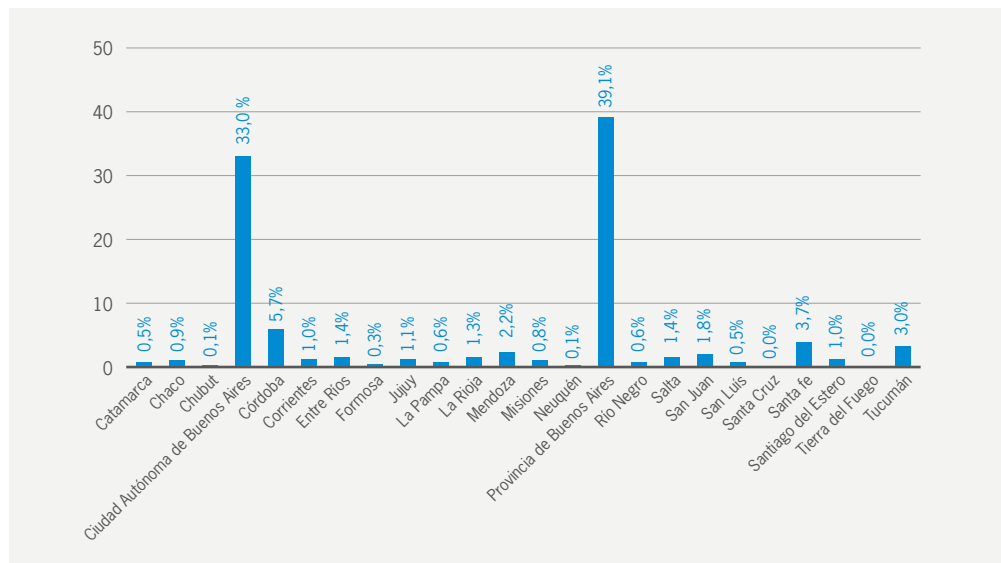
la participación de este colectivo y de este modo que el turismo social tenga un mayor alcance entre los públicos priorizados.

A contramano de esta mejora en el perfil socio-económico de turistas sociales, el criterio de equidad geográfica no obtiene buenos resultados. **Las encuestas aplicadas reflejan que siete de cada diez turistas sociales residen en la ciudad o en la provincia de Buenos Aires.** Los escasos flujos provenientes del interior, en su mayoría corresponden a contingentes de escolares o tercera edad, que arriban a los complejos a través de centros de jubilados o escuelas primarias (Encuestas semiestructuradas realizadas a turistas sociales, entre septiembre de 2022 y octubre de 2023).

De este modo, a pesar de haber aplicado el TAD, para democratizar y federalizar las plazas disponibles, en favor de los residentes del interior, el usuario mayoritario continúa siendo del Área Metropolitana de Buenos Aires (donde se concentran los mayores niveles poblacionales y también de participación turística), reproduciendo las mismas **inequidades geográficas del mercado.**

Esta información concuerda con el análisis desarrollado por el propio Ministerio de Turismo y Deportes en el año 2023, el cual refleja una participación del 72 % de solicitudes adjudicadas a personas residentes en CABA y provincia de Buenos Aires (figura 9). En este sentido, el Director de Turismo Social afirma que “el costo del transporte entre el lugar de residencia y las Unidades (que es el único servicio que no está incluido en el Programa de Turismo Social), implica una limitante para muchas personas e instituciones del interior del país que son los que sufren las mayores distancias y falta de conexiones” (Entrevista realizada septiembre de 2023). Nótese, por ejemplo, la baja participación que tienen las provincias del sur, como Tierra del Fuego o Santa Cruz, las cuales no registran turistas sociales en ningún momento del año.

Figura 9. Prestaciones adjudicadas por provincia de residencia.



Fuente: MINTUR – Observatorio de turismo social (2023)

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL



Piletas de la Unidad de Embalse. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

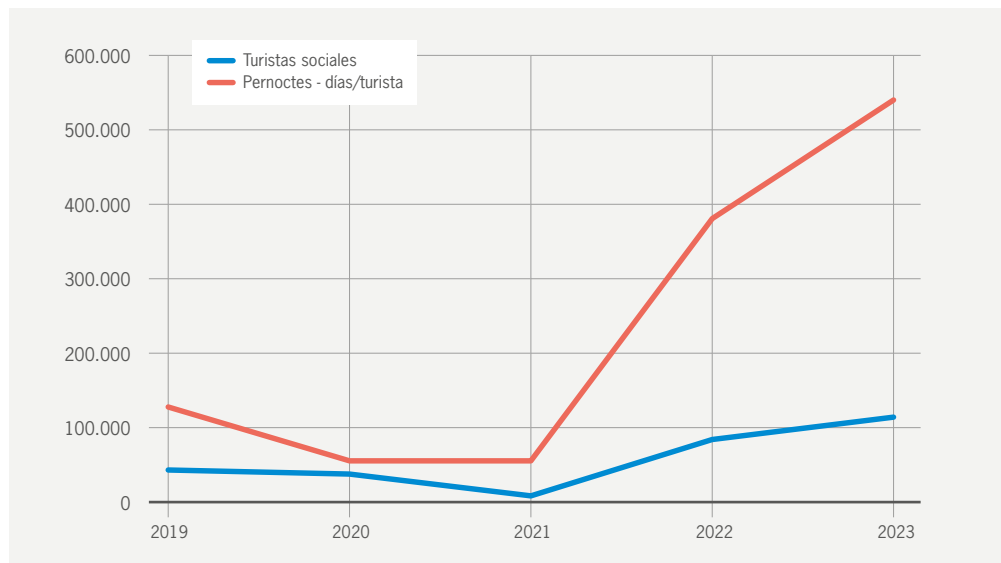
En este marco cobra relevancia el **Programa Red Nacional de Turismo Social**, que fue creado a partir del Plan de Fortalecimiento de Turismo Social (2021) y que permitió recuperar infraestructuras en las provincias de Entre Ríos (Centro Recreativo “María Isabel de Orocoyen”, Federación), San Juan (Hotel Terraza Difunta Correa, Paraje de Vallecito) y Tucumán (Complejo La Angostura, Tafí del Valle); y en proceso de recuperación, en Misiones (Campamento Yaguareté, Parque Nacional Iguazú). Estos nuevos centros de turismo social, próximos a muchas localidades del interior, deberían contribuir a federalizar las prestaciones y descentralizar la oferta.

Finalmente, en términos cuantitativos, **la reactivación del turismo social en pandemia permitió alcanzar 116.300 turistas sociales y 540.000 pernотaciones (días/turista) en 2023**, lo que implicó casi triplicar el acceso de personas usuarias del 2019 (+ 260 % en turistas sociales) y cuadruplicar las estancias (+ 420 % en días/turista). Estas cifras se mantienen en torno a los niveles alcanzados en el periodo de post-crisis del 2001, aunque bastante por debajo del máximo de 2007, cuando se registraron 196.949 turistas anuales y 1.170.956 días/turista. De estas prestaciones el **71 % corresponde a instituciones (organizaciones educativas, centros de jubilados, asociaciones civiles, clubes, fundaciones, instituciones religiosas, cooperativas, mutuales, ONG's y hogares, organismos públicos y privados con eventos) y el 29 % a particulares (personas individuales o familiares de hasta 10 integrantes)**. Esta menor participación del régimen particular se vincula a la propia oferta de plazas con mayoría de Hoteles Categoría B, que, por su disposición de habitaciones y baños compartidos, se destinan a contingentes (figura 6).

Cuando se analiza la distribución de estas prestaciones de acuerdo con el complejo, se evidencia un notable **protagonismo de Chapadmalal sobre Embalse**, que acompaña

5. RESURGIR DEL TURISMO SOCIAL EN PANDEMIA, LA DOMESTICACIÓN DE LA AGENDA SECTORIAL

Figura 10. Turistas sociales y pernoctes anuales en el periodo 2019-2023.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Tablero de Control (MINTURDEP, 2023)

el desigual despliegue del proceso de reaperturas. Para el año 2023, el complejo balneario llegó a concentrar el 73 % de turistas sociales contra el 27 % de Embalse, cuando este último tenía aún la mayoría de sus hoteles cerrados, debido al poco avance en el proceso de obras. Esto generó problemas para muchas de las personas que trabajaban en el complejo. En el caso de aquellas que dependían del Estado, sus contrataciones fueron renovadas, pero no sucedió lo mismo con las personas que cumplían funciones en las empresas concesionarias, las cuales, al mantenerse solo dos hoteles y treinta bungalos operativos, “no realizaron nuevas contrataciones” (Entrevista realizada a trabajadora de UTE, octubre de 2023).

5.3. VINCULACIÓN CON LAS COMUNIDADES LOCALES: ALCANCES Y CONTRADICCIONES

El vínculo de los complejos con las localidades de Embalse y Chapadmalal ha **evolucionado a lo largo de sus más de setenta años de historia**. Esto ha respondido a la transformación del propio Estado argentino, así como a la respuesta de éste a las necesidades de las poblaciones locales, que se han modificado en el tiempo y, como en toda comunidad, congregan **pluralidad y antagonismos**. Esto último explica que haya pobladores que valoren al turismo social muy positivamente, para referenciar a los complejos como “la industria del pueblo”, “parte de nuestra identidad”, la “principal fuente de empleo” y “el motor de la economía local”; y al mismo tiempo, otros residentes que tengan valoraciones críticas, al destacar la “poca vinculación con la comunidad” y la “falta de acciones ambientales” (Encuestas semiestructuradas aplicadas a residentes de Embalse y Chapadmalal, entre octubre de 2021 y septiembre de 2023).

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

Asimismo, la orientación e intensidad de estos impactos ha ido variando también de acuerdo al volumen de las llegadas y la cantidad de hoteles operativos; a la intervención de distintos actores públicos y privados intervinientes; y a circunstancias externas que han afectado el devenir del turismo social en diferentes periodos, como sucedió con la pandemia de la COVID-19.

Partiendo de sus tiempos fundacionales, hay que destacar que **las localidades de Embalse y Chapadmalal, forjaron su historia como comunidades asociadas a la evolución de los complejos** (Pastoriza, 2011). Muchos de sus habitantes llegaron ahí al conseguir empleo en las unidades. En ese sentido, una residente de Chapadmalal, cuenta que “allá por los años 40 y 50, la unidad se convirtió en un polo laboral indiscutible”. En ese tiempo, “se asentaron a vivir familias enteras que trabajaban primero en las obras edilicias y luego, con los hoteles ya en funcionamiento, como serenos, mucamas, conserjes, recepcionistas, cocineros, mozos. En ese momento, se fundaron dos barrios, Santa Isabel y San Eduardo. Hoy, en estos barrios, se pueden encontrar personas mayores de esa primera camada de trabajadores. La propia escuela de la localidad funcionó hasta entrada la década del 80 en la UT” (Entrevista realizada en octubre de 2022).

Muchos de los habitantes de Embalse y Chapadmalal llegaron ahí al conseguir empleo en las unidades.

Este relato evidencia la significación que tuvieron para estas localidades la fundación de las Unidades Turísticas, las cuales congregaron las primeras instituciones religiosas, educativas y civiles. Incluso, en la actualidad, sus **espacios conexos funcionan como espacios públicos de sociabilización y disfrute para ambas comunidades**. Los canchas deportivas y plazas saludables, con juegos infantiles y aparatos de gimnasia, son frecuentadas por los pobladores para el desarrollo de sus prácticas sociales y el hacer cotidiano de clubes e instituciones barriales (Roldán, 2023). Asimismo, a partir de



Mirador del Lago de la UTE como espacio de sociabilización y disfrute de la comunidad.
Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

la articulación con organizaciones locales y particulares, las Unidades congregan una **oferta de actividades destinadas a residentes, aunque han tenido dificultades para mantenerse en el tiempo**. En Embalse, funciona el club Fitz Simon, que usa las instalaciones del polideportivo para la oferta de prácticas de fútbol, rugby, básquet, vóley; así como la colonia de vacaciones del Municipio de Embalse, que se desarrolla en la propia Unidad, la cual destina a dicho uso el horario de la mañana de las piletas. En Chapadmalal en tanto, este tipo de actividades se dieron de forma más aislada e incluyeron el dictado de prácticas deportivas, por iniciativa de particulares, así como la visita de escuelas primarias de la localidad y la zona que utilizan los espacios deportivos.

En esta misma línea, el **servicio médico de las Unidades Turísticas continúa ofreciendo atención primaria a la salud de forma gratuita**, no solo para los visitantes sino también para residentes de ambas localidades, lo que implicó cumplir un servicio esencial en pandemia. En Embalse, incluso funciona un policlínico que sostiene la Municipalidad de Embalse, con camas para internación. En las encuestas aplicadas entre octubre de 2021 y septiembre de 2023, los residentes destacan que es “una tranquilidad” para la población contar con este servicio, por “cualquier urgencia” que pueda suceder e incluso dada la “posibilidad de contar con una ambulancia”.

En cuanto al impacto en la economía local, la dependencia de estas comunidades a las UT’s, origina que en la actualidad **gran parte de la población tenga sujeta su economía familiar al devenir de los complejos**. Tanto sea de manera directa, por disponer de un trabajo en la propia administración o en los concesionarios (para emprender actividades de mantenimiento y de prestación de servicios al visitante, como atención, recreación, limpieza, gastronomía y seguridad); o indirectamente, como sucede con aquellos comerciantes y trabajadores independientes, que emplazan sus



Servicio Médico de la UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

5.
**RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL**

**La reapertura de las
unidades luego de la
pandemia despertó la
esperanza entre residentes.**

locales (restaurantes, parrillas, artesanías, almacenes y tiendas de ropa) dentro de las colonias o en sus alrededores, para ofrecer distintos bienes y servicios. De este modo, cada hotel que cierra no solo supone un incumplimiento de los objetivos con los cuales fueron creadas las unidades, sino también implica un grave perjuicio para la propia población local.

Este hecho explica la esperanza que despertó entre residentes las reaperturas luego de la pandemia. Entre ellos, Griselda Rey, personal de Embalse con más de treinta años de servicio, sostiene que la reapertura de los hoteles implicó un “revivir” para la localidad. Señala que “hay un sentimiento de pertenencia, de identidad, que vincula la historia de cada embalseño con el complejo. Con quien vos hables, el abuelo, el tío, el padre, todos pasaron por la Unidad. El complejo para el embalseño es su casa. En él, se festejan cumpleaños, casamientos, bautismos”. Y este sentimiento de pertenencia es transmitido incluso por los propios jóvenes: “muchos de ellos anhelan terminar el secundario para desarrollarse laboralmente en la unidad” (Entrevista realizada en octubre de 2021). Esto explica la cantidad de gente que se congregó en la Unidad de Calamuchita el pasado 9 de octubre, cuando se reabrió el Hotel 2. Griselda relata que: “fue un momento de alegría, de satisfacción. Muchas de las personas que asistieron a la reapertura, habían sufrido las clausuras habían llorado el cierre de los hoteles”.

En una misma línea, Manuel Díez, referente de la UTCH, con más de 35 años de servicio, destaca que este “revivir del complejo”, tienen un valor enorme para la comunidad. En ese sentido, precisa que cada reapertura “bridará, el mismo impacto laboral, social y económico, que una vez tuvo. No solo para cada trabajador, sino para toda la zona que rodea el complejo. Permitirá la apertura de negocios, polirubros, artesanías de la zona. Se recuperará todo el entramado económico de los habitantes, que fueron, incluso, los más afectados en la pandemia”. Manuel señala que el “80 % de la oferta laboral



Reapertura del Hotel 2 Embalse. Fuente: Puntual (2021)

5.
**RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL**

del barrio dependen de los hoteles”, la “otra parte llega de Miramar y Mar del Plata” (Entrevista realizada en octubre de 2021).

La reactivación de las prestaciones a partir de 2021 implicó generar entre 200 y 340 empleos directos por complejo, entre el personal afectado al Estado y las empresas concesionarias, lo que constituye una cantidad significativa si se considera la población de estas pequeñas localidades de 4.112 y 8.793 habitantes, como es el caso de Chapadmalal y Emblase, respectivamente (Indec 2010). El personal afectado a las Administraciones, reúne unos 90 empleos por complejo, que cumplen funciones en la propia gestión de las Unidades, así como servicios generales, atención al turista, en los servicios médicos y museos; mientras que las empresas concesionarias adicionan 40 empleos por hotel en Embalse, que, con los bungalós, sumaron un total de 100 personas empleadas en 2023. Para el caso de Chapadmalal, que dispone de establecimientos de mayor capacidad, las empresas concesionarias demandan 50 personas empleadas por hotel, por lo cual adicionaron, en el momento de mayor actividad en 2023 (cinco hoteles operativos), un total de 250 puestos de trabajo.

Sin embargo, este **crecimiento en la cantidad de empleo generado contrasta con su carácter temporal**. El vínculo laboral se efectúa mayormente mediante contratos transitorios (anual, trimestral o semestral), para replicar, en el mejor de los casos, una renovación periódica, o una suspensión, que efectúa el Estado o las empresas concesionarias. En el caso de estas últimas, suelen utilizar estos posibles despidos entre sus argumentos de coerción cuando exigen una actualización del precio de referencia (Schenkel, 2015). En los testimonios relevados, los empleados que lograron alcanzar el carácter de permanente manifiestan sentirse unos “privilegiados”, mientras que aquellos trabajadores temporales, enumeran las distintas actividades



Empleadas del servicio de limpieza en UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

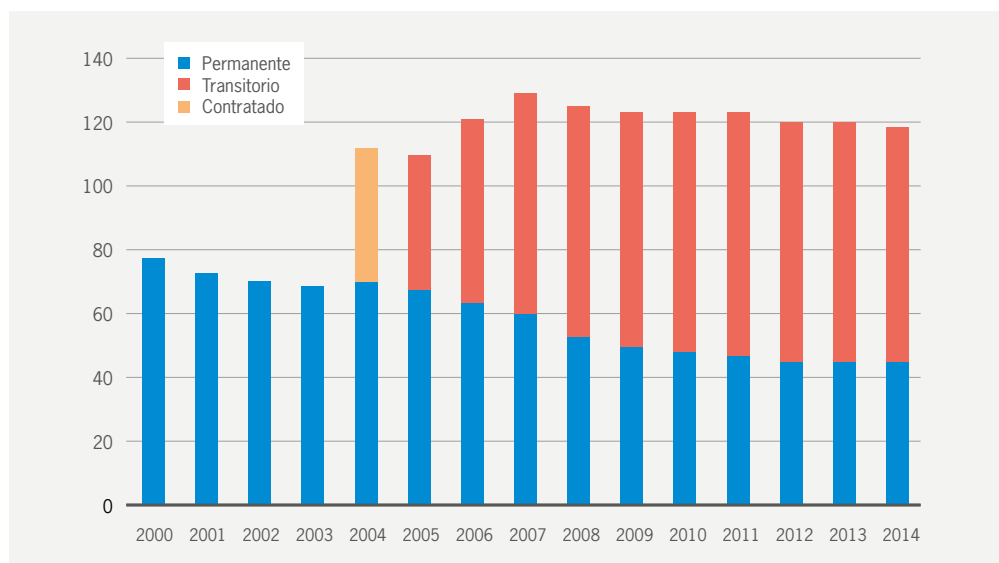
5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

complementarias que deben realizar para alcanzar una mayor estabilidad. **Esta precarización laboral se ha traducido en grandes dificultades para acceder a la jubilación con todos los años de aportes** (cotizados). Vinculado a esto, un trabajador señala que “eso, lamentablemente, hace tiempo que no sucede”, para agregar “mira cómo cambiaron las cosas que hasta 1996 había jardín y guardería para los empleados, ahora nos conformamos con trabajo estable” (Entrevista realizada a trabajador de UTCH, agosto de 2023).

La informalidad laboral en los complejos evidencia a un Estado que ha ido precarizando las condiciones de trabajo en sus propias dependencias, a medida que se fueron materializando las políticas de desregulación y descentralización pública de los años noventa. En 1996 comenzó a desplegarse el plan de reconversión laboral del gobierno menemista, que aplicó traslados a otras dependencias y despidos con indemnizaciones, y “esto generó que la planta permanente se vaya achicando de forma progresiva” (Entrevista realizada a trabajador de UTCH, agosto de 2023).

Lo anterior queda en evidencia en los propios registros de las Unidades, los cuales muestran una caída sistemática del trabajo estable desde finales de la década del noventa. En el último tiempo, y particularmente desde 2004, este achicamiento de la planta permanente fue acompañado de un incremento del trabajo temporal, que no solo compensó dicha caída, sino que aumentó los niveles de empleo asociados al turismo social. Nótese que, a inicios de los años 2000, el personal que había logrado resistir la ola de despidos permanecía como planta permanente en un 100% (Dirección de Recursos Humanos, 2014); para el año 2022 dicho porcentaje bajó a un 10%, mientras que el 90% se integró como planta temporal (Dirección de Recursos Humanos, 2022).

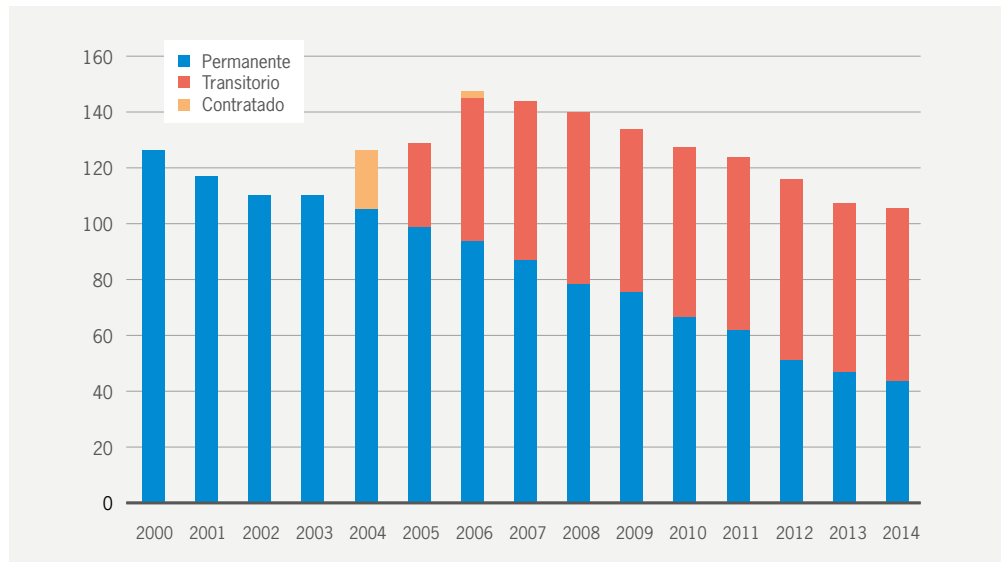
Figura 11. Empleos directos de la Administración en Chapadmalal de acuerdo al carácter de permanente y contratado.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la Dirección de Recursos Humanos del entonces MINTUR (2014).

5. RESURGIR DEL TURISMO SOCIAL EN PANDEMIA, LA DOMESTICACIÓN DE LA AGENDA SECTORIAL

Figura 12. Empleos directos de la Administración en Embalse de acuerdo al carácter de permanente y contratado.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la Dirección de Recursos Humanos del entonces MINTUR (2014).

De este modo, se observa que todo el empleo generado en el periodo de post-crisis del 2001, durante los gobiernos kirchneristas, revistió el carácter de contratado (de carácter temporal), mientras que la planta permanente disminuyó progresivamente; **esta flexibilidad en el vínculo laboral explica la alta cantidad de despidos aplicada en la gestión siguiente**. En una misma línea, la reactivación del turismo social en pandemia, volvió a utilizar este sistema de contratación; lo cual ha facilitado la ola de suspensiones que comenzó a aplicar el gobierno de Milei desde 2024.

Además de la precariedad laboral, la vinculación de los complejos con la comunidad, deja otra cuenta pendiente: la cuestión ambiental.

Además de la precariedad laboral, la vinculación de los complejos con la comunidad, deja otra cuenta pendiente: la cuestión ambiental. Dicha problemática adquiere especial relevancia en estos sitios declarados áreas protegidas. En el caso de Chapadmalal reconocida “reserva turística y forestal municipal” (Ordenanza 10.011/95) y luego “Yacimiento Arqueológico y Paleontológico Excepcional” (Ordenanza 22.325/15); y Embalse, declarada por la última gestión, como Reserva Natural Educativa Cerro Pistarini (Decreto N° 337/2023).

La **demanda ambiental** ha tomado notoriedad en el último tiempo, a partir de los reclamos efectuados por diferentes organizaciones sociales, como “Luna Roja” y “Abuela Beba”. Estas asambleas, que surgen para atender diferentes demandas locales, se conforman por iniciativa de personas que llegan a Chapadmalal en el marco de procesos de movilidad residencial, que se consolidan en pandemia (Trimano y Mattioli, 2023). Referentes de estas organizaciones advierten la **contradicción de promover prestaciones de turismo social que no atienden la cuestión ambiental**,

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

para destacar problemas de contaminación derivados del “vertido de residuos líquidos al Arroyo”, el “ineficaz tratamiento de desechos sólidos” y los “escasos cestos de residuos”, que se ven agravados por la “falta de educación ambiental”. Esto último genera, por ejemplo, “encendido de fuego por parte de visitantes y locales para realizar asados”, a pesar de haber cartelería específica que lo prohíbe (Entrevista realizada a referentes de organizaciones sociales, agosto de 2023).

Por otro lado, la organización local “**La Solidaridad del Sur**”, con actividades también en Chapadmalal desde 2010, destaca que el cuidado ambiental es una cuestión que los complejos “tienen que atender”, aunque aclara que la falta de tratamiento de residuos líquidos “no es un problema sólo de la Unidad Turística, sino de todos los actores”. En este sentido, precisan que empresarios agropecuarios “lavan las máquinas, que están llenas de agroquímicos, en el Arroyo Lobería”. En cuanto a los residuos sólidos, sostienen que la UTCH había puesto diferentes cestos para el tratamiento de los mismos, pero “la gente no hacía la separación”; para finalmente coincidir en que “falta educación ambiental” (Entrevista realizada a referentes de organizaciones sociales, agosto de 2023).

Por otro lado, representantes de la asamblea “Luna Roja” agregan problemas derivados de la “falta de comunicación y articulación con los complejos”, lo que imposibilita el desarrollo de acciones en conjunto. En cuanto a esto afirman la **necesidad de mejorar el contenido de las propuestas recreativas**, y de este modo desplegar una oferta de actividades que contribuya a la educación ambiental y cultural. En este sentido, destacan el potencial de Chapadmalal para ofrecer nuevas actividades programadas, como puede ser el avistamiento de flora y fauna. Por otro lado, para evitar el encendido de fuego, señalan la importancia de la realización de fogones y la presencia de guardaparques que contribuyan a la conservación del área.

Chapadmalal tiene potencial para ofrecer nuevas actividades programadas, como puede ser el avistamiento de flora y fauna.

Cabe destacar que parte de estas demandas y otras problemáticas que, si bien no formaban parte de los reclamos de las asambleas, exigían tratamiento, fueron contempladas en el **Plan de Gestión Sostenible de las Unidades Turísticas de Chapadmalal y Embalse**, publicado por MINTURDP en el año 2023. Entre las primeras, se promueven acciones de sostenibilidad ambiental (Lineamiento III) y participación ciudadana (Lineamiento VI); y entre

las segundas, cuestiones de empleo turístico (Lineamiento IV), accesibilidad turística (Lineamiento II), mantenimiento y mejora de la infraestructura (Lineamiento I) y calidad de gestión (Lineamiento V). Cada una de estas estrategias promovían acciones específicas, que, si bien responden de forma puntual y parcial a problemáticas mayores, implicaron asumir nuevas responsabilidades por parte del Estado en materia de política de turismo social, que no venían siendo contempladas. De acuerdo al Informe de Sostenibilidad Ambiental efectuado por la Auditoría General de la Nación (2024), el MINTURDEP habían logrado unos primeros avances en la materia, como la realización de estudios de impacto ambiental en ambas Unidades, la capacitación del personal, la separación de residuos, la provisión de señalética y plantación de flora autóctona; mientras que seguían pendientes cuestiones de eficiencia energética, el uso de fuentes renovables y tareas de sensibilización.

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

Finalmente, referentes de las organizaciones locales coinciden en destacar la impronta inclusiva del turismo social, que “promueve el esparcimiento en un sector popular”, “permite que escolares conozcan el mar” y “facilita el acceso de personas y familias a la playa” (Entrevista realizada a referentes de organizaciones sociales, agosto de 2023). Con respecto a esto último, destacan diferentes conflictos con empresarios privados, que en diferentes oportunidades han restringido el acceso público a las playas de Chapadmalal. Esto ha generado reclamos por parte de las asambleas que advierten el agravamiento de estos procesos en el contexto de pandemia. Desde entonces, ha crecido la llegada de inversiones para la oferta de alojamiento y gastronomía de alta calidad, motivadas por el imaginario construido en torno al área, que coincide con la demanda actual de sectores de ingresos medios y altos (Cacciutto, 2023).

Figura 13. Lineamientos del Plan de Gestión y Sostenibilidad de las Unidades Turísticas

Plan de Gestión y Sostenibilidad de las Unidades Turísticas de Chapadmalal y Embalse	
Línea I: Mantenimiento de obras e infraestructuras	• Identificación de patologías arquitectónicas y necesidades de intervención.
	• Monitoreo del proceso de puesta en valor de los complejos.
	• Conservación y mantenimiento
Línea II: Accesibilidad turística	• Mejora de la accesibilidad física.
	• Fortalecimiento de la comunicación como pilar de la accesibilidad
Línea III: Sostenibilidad ambiental	• Colocación de cestos de residuos y señalética indicativa.
	• Cuidado del recurso agua en las Unidades Turísticas.
	• (Re)parquización con plantas nativas.
Línea IV: Empleo turístico	• Talleres verdes: capacitación de personal y conscientización de visitantes.
	• Medición del impacto económico y sociocultural local del empleo turístico.
Línea V: Participación Ciudadana	• Formación del personal
	• Formulación de un instrumento de planificación y gestión.
Línea VI: Calidad en la Gestión de las Unidades Turísticas	• Medición de la calidad en la prestación de servicios. Consideración de la calidad como atributo transversal.
	• Generación de espacios de diálogo

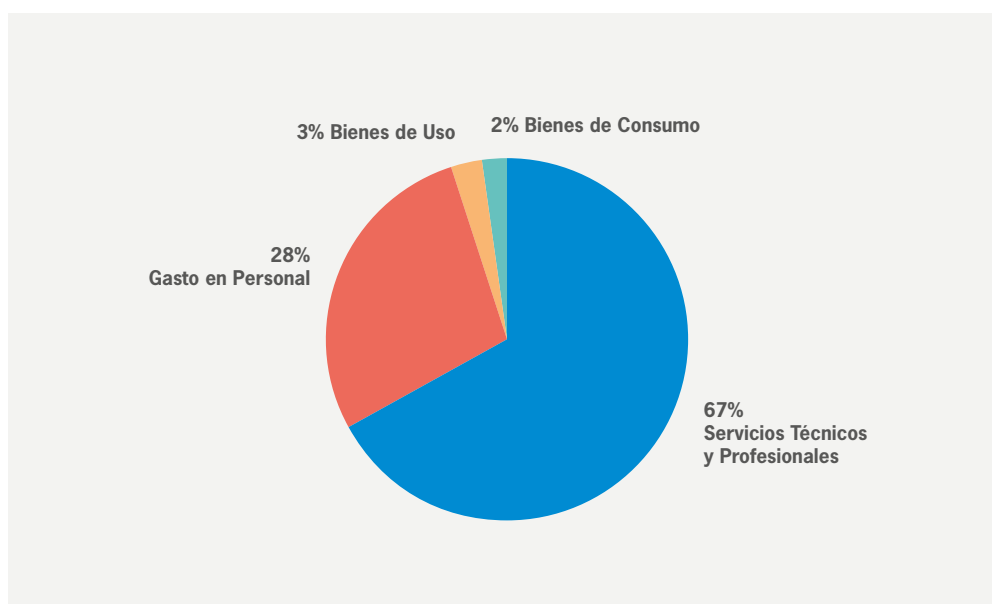
Fuente: Ministerio de Turismo y Deporte (2023: 23).

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

5.4. INCIDENCIA DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS, ENTRE LA NECESIDAD Y LAS POSIBILIDADES

Desde el regreso de la democracia, el Estado ha concesionado parte de las prestaciones de las Unidades Turísticas. Esto se ha instrumentado mediante pliegos de licitación pública, que para los años 2000 ya incluían todos los servicios ofrecidos (comedores, bares, atención de habitaciones, limpieza general, explotación de locales y servicios de apoyo). Por dichas prestaciones, las empresas adjudicatarias reciben un pago por parte del Estado, que termina centralizando la **mayoría de los recursos del área**. En la última ejecución de presupuesto (2023), el Programa de Turismo Social destinó el 67% de los recursos a servicios técnicos y profesionales, el cual incluye el pago a concesionarios por los servicios ofrecidos y sus costos asociados, principalmente en insumos y salarios, y las respectivas deducciones impositivas (que vuelven a ingresar a las cuentas estatales por medio de la Agencia Federal de Ingresos Públicos). Las demás partidas comprenden gastos en personal (28,3%), bienes de uso (2,7%) y bienes de consumo (2%), que destina el Estado para las actividades que quedaron bajo su competencia. Entre estas últimas aparecen las tareas efectuadas por la Dirección de Turismo Social (programación de ingresos, evaluación y adjudicación de solicitudes, fiscalización del cumplimiento contractual de los concesionarios, seguimiento de los convenios realizados y planificación y evaluación de las reformas edilicias) y en las Unidades Turísticas (recepción de contingentes, atención de prestación de servicios, fiscalización de la facturación de los días turistas, tareas de mantenimiento de los edificios que no forman parte de las obligaciones del pliego y control de las prestaciones de los concesionarios), que efectúa personal del entonces MINTURDEP.

Figura 14. Distribución de los recursos devengados por el Programa de Turismo Social (2023)



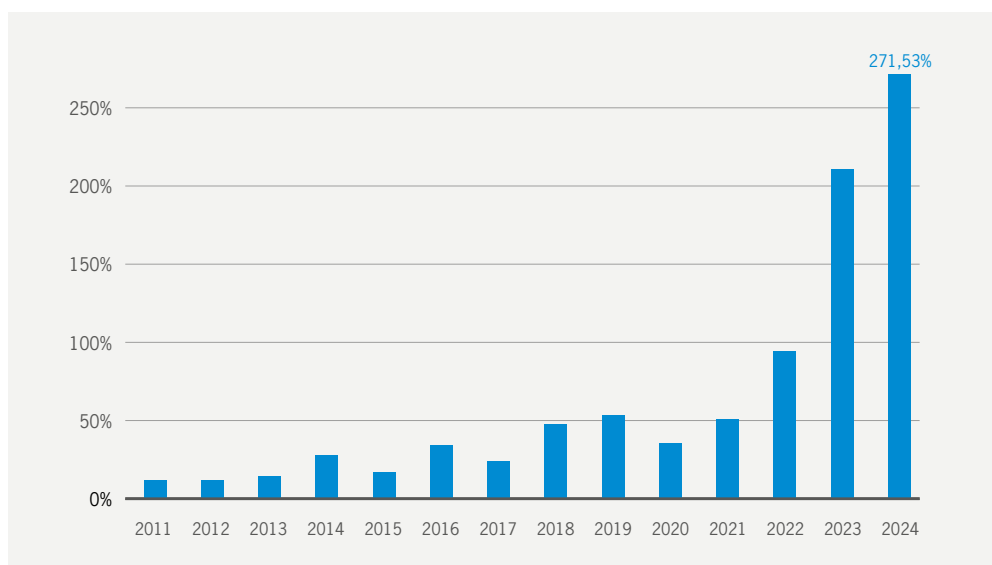
Fuente: Cuenta de Inversión MECON (2023)

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

En cuanto a la **duración del pliego**, en principio se contemplaba un periodo de concesión de cuatro años o el consumo de quinientos mil días/turista⁵. Desde 2022, este periodo se redujo a un año o al consumo de cien mil días/turista, debido al creciente proceso inflacionario. Este último aspecto ha originado “graves problemas para la gestión y cobro actualizado de las prestaciones”, dado que los procedimientos y plazos de la Administración Pública dificultan la celeridad que exige la atención del turismo social en un contexto de alta inflación (Entrevista realizada al Director de Turismo Social, septiembre de 2023). Cabe destacar que, desde la salida de la convertibilidad en 2002, el país ha sufrido frecuentes aumentos del **Índice de Precios al Consumidor – IPC** que se agravaron en el último lustro, para subir del 36 % del 2020, al 51 % en 2021, el 95% en 2022, el 211 % en 2023 y el 272 % interanual en julio de 2024. Esto ha originado la necesidad de establecer **aumentos periódicos del precio de referencia** que el Estado paga a las empresas concesionarias por noche de estancia con todos los servicios incluidos.

Ahora bien, más allá de estas actualizaciones, los pliegos de licitación permanecieron relativamente estables a lo largo del periodo (Schenkel, 2016). Las pocas modificaciones respondieron a los hoteles y áreas involucradas, dependiendo de las aperturas y clausuras de cada complejo, y luego, de los servicios afectados. Esta cristalización de los pliegos, sumado al volumen y la complejidad de los servicios licitados (cantidad de plazas y diversidad de servicios), los propios requisitos para ser elegible como proveedor del Estado, así como los procedimientos y plazos de pago

Figura 15. Índice de precios al consumidor (IPC) representativo del total de hogares de Argentina 2011-2024



*2024: Inflación acumulada de enero-junio 271,53 %. Fuente: INDEC

5 Día/turista es la unidad de medida que contempla el Programa de Turismo Social. Esta corresponde al costo de la noche de estancia con todos los servicios incluidos.

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

que éste reglamenta, explican una alta **estabilidad de las empresas concesionarias a lo largo de este tiempo**, e incluso los pocos oferentes que se presentan ante cada llamado de licitación.

Desde que se reactivaron las prestaciones luego de la crisis del 2001 y hasta 2015, las sucesivas licitaciones beneficiaron a las mismas firmas: **Servicios de Alimentos Sociedad Anónima (SASA)** y **General de Abastecimiento Sociedad Anónima (GASA)**, en la Unidad Turística de Embalse; **Alta Tecnología Alimentaria Sociedad Anónima (ATA)** y **Resaka Sociedad de Responsabilidad Limitada**, en la Unidad Turística de Chapadmalal; siendo incluso las únicas empresas participantes en las últimas licitaciones (Decisiones Administrativas: N° 303/05 y N°320/05, N° 67/10 y N°68/10; N° 787/2013 y N° 785/2013).

Durante el gobierno de Mauricio Macri, la caída de las prestaciones vino asociada a una modificación de los pliegos, que segmentó los mismos de acuerdo a servicios específicos de limpieza y alimentación, con el propósito de generar un ahorro en el sistema vigente. Esto permitía un manejo de las contrataciones de acuerdo al nivel de solicitudes, que se mantuvieron en niveles mínimos a lo largo del período. Sin embargo, más allá de este cambio en los pliegos, en Embalse, se mantuvieron las mismas firmas beneficiarias: **Servicio de Alimentos S.A** y **General de Abastecimiento S.A**, que centralizan tanto el servicio de limpieza (Órdenes de Compra 5/2017, 1/2019), como el de gastronomía (O. C. 97/2017, 17/2018). En Chapadmalal, en tanto, las licitaciones por servicio sí implicaron un cambio en las firmas adjudicadas: **Logistical S.A**, comienza a proveer el servicio de limpieza; y **Anamilo S.R.L** (hasta noviembre de 2018) y **MiFranchu S.R.L** (desde noviembre de 2018), el de gastronomía (O.C. 91/18, 81/17). Para 2019, continuaron las mismas firmas adjudicadas, con el ingreso en diciembre de ese mismo año de **KYAN SALUD S.R.L** (una empresa vinculada a Resaka S.R.L.), que reemplazó a MiFranchu S.R.L (O.C. 28/19).

Figura 16. Empresas concesionarias de las Unidades Turísticas en las últimas décadas

UTE	UTCH
Servicios de Alimentos S.A. (Córdoba) 2002-2024	Alta Tecnología Alimentaria S.A. (San Juan) 2002-2016
General de Abastecimiento S.A. (CABA) 2002-2024	Resaka S.R.L. (CABA) 2002-2016
	Logistical S.A. (CABA) 2017-2019
	Anamilo S.R.L. (Lomas del Mirador, Buenos Aires) 2017-2019
	MiFranchu S.R.L. (Miramar, Buenos Aires) 2017-2019 y 2022-2024
	Kyan Salud S.R.L. (CABA) 2019
	SOMAX S.R.L. (CABA) 2021-2022
	Máxima S.R.L. (Obera, Misiones) 2022-2024

Fuente: Elaboración propia a partir de adjudicaciones de pliegos de licitación.

5.
**RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL**

Con la reactivación del turismo social después de la pandemia, en un primer momento, se continua con la segmentación de pliegos (Licitaciones Públicas 0005/2020) y, a partir de 2021, se retoman las licitaciones integrales, que pasan a denominarse “servicios de hotelería” (Licitaciones Públicas 0014/2021 y 0016/2021). Nuevamente, esta modificación en las licitaciones no devino en grandes cambios en las empresas beneficiarias. En Embalse, como sucede en las últimas décadas, continuaron las empresas de Servicios de Alimentos S. A. (O. C. N°28-1056-OC21), y General de Abastecimiento S. A. (O. C. N°28-1055-OC21); y en Chapadmalal, en principio, se mantuvieron las firmas LOGISTICAL S.A para el servicio de limpieza y KYAN SALUD S.R.L para gastronomía. Luego, en este último complejo, se incorporaron **SOMAX S.R.L.** (2021) que prestó servicios hasta 2022, cuando fue reemplazada por **Máxima S.R.L.** y **MiFranchu S.R.L** (O.C. 28-0003-OC22; O.C. 28-0004-OC22), que había participado de las prestaciones en la gestión anterior.

De este modo, el devenir de las concesiones en los últimos veinte años evidencia una **relativa permanencia de las firmas adjudicadas**. Estas constituyen empresas proveedoras de servicios de limpieza y alimentación, que asocian las prestaciones turísticas a partir de su vinculación con las Unidades. **Para alguna de ellas, los complejos son el único cliente y en otros casos se integran una variada cartera de negocios**. Entre las primeras destaca el caso de MiFranchu, una PYME de la cercana localidad de Miramar (a 20 kilómetros de distancia de la UTCH), que surgió en 2017 por iniciativa de una ex trabajadora de la Unidad de Chapadmalal. En sus inicios dicha empresa prestaba solamente servicios de gastronomía y a partir del 2022, amplió la adjudicación al conjunto de las prestaciones. De acuerdo a los empleados del complejo, “su proximidad” y el “conocimiento del turismo social”, le otorgó “un valor agregado”, que le permitió estar cerca de los problemas y “entender a la Unidad Turística y a los trabajadores”, según declararon varios de los trabajadores de los complejos entrevistados en 2023.

Como contracara, las demás empresas concesionarias en su mayoría residen en la ciudad de Buenos Aires y entre los variados clientes que presentan, incluyen Ministerios y Secretarías de gobiernos (nacionales, provinciales y municipales), así como distintas empresas privadas, que van desde clínicas médicas hasta empresas mineras como Minas Argentinas, Techint, Potasio Río Colorado, Xstrata Copper, Barrick Gold, en el caso Alta Tecnología Alimentaria Sociedad Anónima (ATA). Estos concesionarios destacan a las Unidades como una de las distintas fuentes de ingresos que presentan dentro de su variada cartera de negocios, siendo “vital” mantener actualizadas la tarifa del día/turista para no “salir perdiendo” (Entrevistas realizadas a concesionarios, septiembre de 2014).

La cristalización de las firmas adjudicadas, refleja **la relevancia que éstas han asumido en el sistema argentino, donde la continuidad y calidad de los servicios termina dependiendo del cumplimiento de los pliegos y la atención de sus reclamos**. De acuerdo a las entrevistas realizadas, los propios concesionarios sostienen que el desempeño de las prestaciones ha quedado condicionado a la actualización del precio de referencia del día/turista, debido al “quebranto económico”

5.
RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL

que origina la inflación. Este argumento por periodos se volvió un instrumento de coerción, sostenido en muchos casos en campañas de medios locales (La Voz del Interior, 2007, 2009a, 2009b, 2009c; La Mañana de Córdoba, 2013a, 2013b), a partir del cual lograron modificaciones significativas.

Entre esos beneficios conseguidos aparece, por ejemplo, la **exclusión de la cláusula de inversión en obras** (Resoluciones MINTUR N° 196/12 y N° 197/12), que había contribuido al proceso de recuperación de los complejos durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner. Por medio de dicho instrumento, el Estado había logrado recuperar: en Embalse, las piletas del complejo, con sanitarios y confitería, y la Hostería (2008), cerradas desde 1990; así como la incorporación de rampas de acceso, baños para personas con discapacidad y ascensores en los Hoteles n° 4 y 7 (2009). En Chapadmalal, en tanto, las obras de los concesionarios habían permitido habilitar el sector del paseo de los artesanos (2008), previo saneamiento del Lago, instalando un muro de contención y pérgolas, y se había la Parrilla del Lago (2012).

El reclamo asociado al aumento de los costos laborales y de insumos, también se materializó, en diferentes periodos, en una **disminución de la cantidad y calidad de las prestaciones** (Schenkel, 2016). En la post-pandemia, por ejemplo, una de las empresas impuso cambios unilaterales en el servicio de alimentación, para centralizar la preparación de alimentos en uno de los hoteles y luego distribuir viandas en los demás establecimientos que tenían adjudicados. Esto último fue advertido por los propios turistas sociales, que expresaron reclamos como: “hacer fila para comer”, “se dejaron de servir los platos”, “hay que buscar viandas” (Encuestas semiestructuradas realizadas a turistas sociales, entre septiembre de 2022 y octubre de 2023). La **respuesta del Estado a estos incumplimientos ha variado de acuerdo a cada reclamo**.

En la mayoría de los casos implicó un acuerdo con las firmas concesionarias a partir de una actualización del precio de referencia; o la formalización de advertencias y denuncias derivadas de las tareas de control y fiscalización, que implicaron un cese de la realización contractual (por incumplimiento del pliego) o una corrección de la labor realizada por parte del concesionario. En otros casos, por inacción o incapacidad, el Estado hizo caso omiso a dichas faltas y los servicios continuaron prestándose de la misma forma. En cuanto a esto último, es evidente que las empresas conocen y utilizan la **dependencia que sufren las prestaciones a su labor como concesionarios, y esto es utilizado como mecanismo de coerción para obtener mejoras en su estructura de negocios**.

Si bien la participación de los concesionarios en las últimas décadas permitió la continuidad a las prestaciones, estos han tenido grandes dificultades para garantizar la oferta de servicios turísticos de calidad

Todo lo anterior evidencia que, si bien la participación de los concesionarios en las últimas décadas permitió la continuidad a las prestaciones, estos han tenido grandes dificultades para garantizar la oferta de servicios turísticos de calidad. Por ello, es **necesario avanzar en nuevas estrategias de articulación**

público privadas que permitan fortalecer la prestación del servicio y al mismo tiempo reivindicar el contenido y sentido del turismo social. Dichas estrategias deben fortalecer la **participación de las comunidades locales** y es el Estado quien debe

5.
**RESURGIR DEL
TURISMO SOCIAL
EN PANDEMIA, LA
DOMESTICACIÓN
DE LA AGENDA
SECTORIAL**

garantizar que esto suceda, con la promoción de los instrumentos de acompañamiento, capacitación y financiamiento necesarios. En la historia reciente de las Unidades ha habido buenos ejemplos de este tipo. Tal es el caso de las cooperativas formalizadas en Embalse con el “Programa de Argentina Trabaja” en el periodo de poscrisis del 2001, para emprender tareas de mantenimiento y recuperación del complejo. Dicho programa permitió la creación de cinco cooperativas, denominadas “Trabajo Siete Lagos”, “Calamuchita Limitada”, “General Pistarini”, “17 de octubre” y “Constructora de Embalse”, que lograron reunir a 120 vecinos de la localidad y de este modo recuperar el Hotel n° 2 (2013), clausurado desde el año 2000. Más recientemente, la conformación de una empresa local de Miramar como “MiFranchu”, surgida para prestar servicios de gastronomía y hotelería por iniciativa y gestión de una ex trabajadora del complejo, mostró las ventajas que tiene en la gestión del turismo social, la cercanía y el conocimiento sobre las unidades y sus trabajadores. Ambos ejemplos, reflejan que, a pesar de las dificultades originadas por los procesos de articulación pública privada, **cuando se transita el desafío de apostar por emprendimientos de menor escala y de anclaje local, son mejores los resultados que se obtienen en términos de “derrama” en las localidades y en la propia calidad de las prestaciones.**

Estos nuevos instrumentos de gestión no solo deberían involucrar la prestación de los servicios, sino también la **administración de los complejos**, a través de mecanismos innovadores que le otorguen al Estado la serenidad y capacidad técnica que exige el gerenciamiento del turismo social. En este sentido, Mauro Vázquez, ex Director de Turismo Social del MINTURDEP, afirma que, para una mejora en la gestión del programa, “se hace necesario la evaluación de otro modelo jurídico, el cual brinde mayor autarquía, y se logre la autonomía administrativa y financiera. Especializar la gestión y ganar celeridad, con las auditorías correspondientes de los entes nacionales de control” (Entrevista realizada en julio 2024). Esta cuestión de la **autonomía financiera** no es un aspecto menor para el sistema argentino, el cual sigue canalizando los recursos obtenidos en concepto de pagos de tarifa en una cuenta general del organismo de turismo, que no retorna al turismo social.

Estrella Herrera - MINTURDEP, 2023.



6.

MOTOSIERRA EN EL HILO MÁS FINO, LA INTERRUPCIÓN DE LAS PRESTACIONES

En estos primeros ocho meses de gobierno, Javier Milei reafirmó el discurso de ultraderecha desplegado en campaña. En su primera entrevista como Presidente de Argentina, [definió al Estado como una “organización criminal”](#); y, luego, en el marco de la *Conferencia de Acción Política Conservadora* celebrada en Estados Unidos, refirió [a la justicia social como una “aberración”](#), junto a Donald Trump y Nayib Bukele. Este intento presidencial de imponer cambios drásticos a la población, sin atenuantes, aquello que él denomina **“Plan Motosierra”**, evidencia una **nueva etapa política en Argentina**, muy diferente a los gobiernos peronistas y radicales, pero también de la gestión de centroderecha de Mauricio Macri, criticado por actual gobierno por su gradualismo. Sobre la base de este discurso disruptivo, el gobierno de La Libertad Avanza ha suspendido las prestaciones de turismo social, lo que originó el cierre de los complejos de Embalse y Chapadmalal en febrero de 2024.

6.1. LA LLEGADA DE JAVIER MILEI COMO LÍDER DE LA ULTRADERECHA

El triunfo de Javier Milei en las Elecciones Presidenciales de Argentina del 2023 expone un cambio de época a nivel global, que se materializa en un ciclo político de **ascenso de la extrema derecha y otras formas de autoritarismo**. En este marco, debemos analizar el avance de Vox en España y Le Pen en Francia, así como los triunfos que anteriormente obtuvieron Donald Trump en Estados Unidos, Viktor Orbán en Hungría, Jair Bolsonaro en Brasil, Nayib Bukele en El Salvador y Giorgia Meloni en Italia. Estas “nuevas derechas liberales” pretenden rescindir diferentes consensos políticos ganados en democracia, y conquistados gracias a la militancia de grupos sindicales, feministas, indígenas y ecologistas, que condujeron a la defensa de los derechos humanos, la exclusión de la violencia política y la aceptación de la pluralidad (Natanson, 2023).



Plan Motosierra de Javier Milei. Fuente: Javier Milei Instagram

6.
MOTOSIERRA
EN EL HILO
MÁS FINO, LA
INTERRUPCIÓN DE
LAS PRESTACIONES



Javier Milei junto a Jair Bolsonaro en Conferencia de Acción Política Conservadora (Camboriú, 2024). Fuente: REUTERS, Anderson Coelho.

Estas ideas encontraron en la Argentina de 2023 un contexto propicio para diseminarse. **Los cuarenta años de democracia llegaron con serias dificultades para garantizar mejoras concretas en las condiciones de vida de la gente, particularmente para las nuevas generaciones.** Los avances en materia de derechos humanos⁶ y civiles⁷ contrastan con los indicadores socioeconómicos, que muestran una precarización de los niveles de pobreza e indigencia, un aumento del desempleo, una caída sistemática del trabajo formal y un deterioro en la prestación de servicios fundamentales para el desarrollo de la vida, como la salud, la educación y la seguridad. De esta forma, **Argentina, que supo ser la “excepcionalidad” en América Latina hasta finales del siglo XX** (Svampa, 2001), debido a sus altos niveles de clase media y movilidad social ascendente, celebra sus cuarenta años de democracia con una sociedad más pobre y desigual, que pareciera alinearse a los estándares regionales (CEPAL, 2024).

Esta caída en los niveles de bienestar se materializó en una **ruptura cada vez más profunda entre el Estado y la sociedad, la cual pareciera ya no valorar los beneficios del Estado presente, sino más bien sufrir la ineficacia de sus prestaciones.** En los sectores populares, las mejoras conquistadas en décadas pasadas tienen un alcance cada vez menor, debido a la expulsión que han sufrido por parte de la institución del trabajo asalariado, y con esta de sus beneficios (jornada limitada, vacaciones pagas, aguinaldo, indemnizaciones, pensiones). A su vez, este sector de la población es el que más sufre el deterioro de los servicios públicos, sea con la

6 Entre estos hitos, destaca el Juicio a las Juntas del alfonsinismo y la derogación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida en los gobiernos de Néstor Kirchner. Este último avance dio la posibilidad de avanzar con los juicios contra los represores, que continuaron en las presidencias de Cristina Fernández y Mauricio Macri.

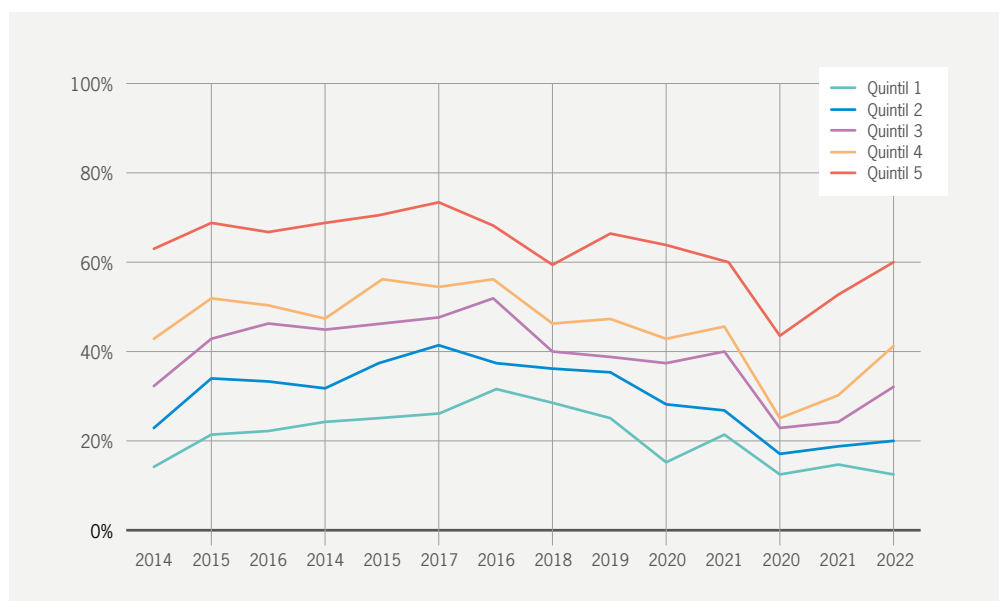
7 En materia de derechos civiles aparece diversas conquistas, tales como la ley del divorcio, patria potestad compartida, educación sexual integral, matrimonio igualitario, identidad de género e interrupción voluntaria del embarazo.

6.
MOTOSIERRA
EN EL HILO
MÁS FINO, LA
INTERRUPCIÓN DE
LAS PRESTACIONES

disminución de los días de clase, la poca seguridad del barrio o la precarización del servicio de salud, que llega a exigir meses de antelación para pautar una consulta médica. Todo esto sumado al deterioro de sus ingresos, ante los cada vez más frecuentes aumentos de precio de la canasta básica debido a la creciente inflación. Algo similar sucede en los sectores medios: a la caída en su poder de compra, se suma el hastío por la baja calidad de las prestaciones, por lo que poco a poco han abandonado los servicios públicos de educación (en todos los niveles de enseñanza), de salud y de seguridad, para contratarlos a través de instituciones privadas, lo que exige disponer de mayores ingresos para el sostenimiento del hogar.

La precarización de indicadores socioeconómicos alcanza también al ocio y particularmente al disfrute de prácticas vacacionales, cuyo acceso cae de forma sostenida (figura 12). La última actualización de la EVYTH (2022) muestra que **el 67 % de la población argentina no logra salir de vacaciones en ningún momento del año**. A medida que se precariza el nivel de ingresos, la condición de ocupación y el nivel educativo del grupo familiar, las prácticas turísticas y recreativas se vuelven cada vez más inaccesibles. En línea con el aumento de los índices de desigualdad (Coeficiente de Gini y Brecha de Ingresos), la distribución del consumo turístico entre el 20% de la sociedad de menores ingresos y el 20% de mayores ingresos, ha empeorado. Desde 2015, **la brecha turística aumentó 2,8 veces, para señalar que es 5 veces más probable que haya realizado un viaje un integrante del quintil más rico que uno del quintil más pobre**. Al tiempo que una pequeña parte de la sociedad participa de ofertas turísticas cada vez más sofisticadas, tanto dentro como fuera del país, una mayoría de la población argentina no logra acceder a ninguna de ellas.

Figura 17. Porcentaje de población argentina que realiza al menos un viaje turístico en el año, de acuerdo al quintil de ingresos (2006, 2010-2022).



Fuente: Elaboración propia a partir de EVYTH (2006, 2010-2022).

6.
MOTOSIERRA
EN EL HILO
MÁS FINO, LA
INTERRUPCIÓN DE
LAS PRESTACIONES

En este marco, la irrupción de la **pandemia en 2020**, y con esta la implementación de medidas de aislamiento obligatorio (ASPO), no hicieron otra cosa, sino que acrecentar el profundo descrédito por el Estado. El slogan oficial que instaba “quedate en casa” terminó simbolizando un privilegio de quienes tenían un empleo estatal; los sectores populares, debieron salir a trabajar de lo que pudieron para subsistir; mientras que otros tantos, profesionales y trabajadores independientes, sin poder desarrollar su actividad económica, sintieron cercenadas sus libertades individuales y un quebranto en sus ingresos; lo que devino en una sociedad aún más empobrecida.

Estos factores materiales, sin dudas articularon con otros que reúnen aspectos de los más variados. Entre ellos concurren cuestiones ideológicas, con la consolidación de posiciones de derecha y extrema derecha, en un contexto propicio para que esto suceda; otras más de índole cultural, con mayor impacto entre los jóvenes, ante acuerdos democráticos que se convirtieron en el discurso hegemónico, y ocasionaron que la “¿la rebeldía se volviera de derecha?” en palabras de Pablo Stefanoni (2021); y políticos, que muestran una desconexión de la sociedad con los partidos tradicionales (en especial con el peronismo, que gobernó treinta de los últimos cuarenta años de democracia). Vinculado a este último aspecto, aparecen reclamos variados, desde denuncias de corrupción o quejas por “sobreactuar” la política de derechos humanos y la perspectiva feminista, hasta el malestar que originó el encierro en pandemia y, como contracara, los privilegios presidenciales (que incluyeron la celebración de una [fiesta de cumpleaños en la residencia presidencial](#) y un [vacunatorio VIP](#)). Esta contradicción pareció poner al desnudo a un gobierno, proclamado popular y de centro izquierda, que replicaba los privilegios de ataño, pero esta vez en el marco de una sociedad hastiada,

Este discurso eficaz por su contenido y atractivo en términos comunicacionales congregó a la mayoría de argentinos que condujeron a la extrema derecha a la Presidencia de la Nación.

que sufrió uno de los encierros más estrictos en el plano internacional (lo que incluyó más de siete meses de aislamiento con provisión de circulación), con los consecuentes daños psíquicos y económicos generados, a pesar de sus buenos resultados en el ámbito sanitario (The Lancet, 2024).

Javier Milei tuvo la virtud de leer este escenario y promover una **plataforma anti-Estado, anti-política y anti-derechos** acorde al tamaño del descontento, la desazón y la bronca del electorado.

Supo a su vez comunicarla con atractivo, a partir de las virtudes de un líder carismático y un aparato de propaganda alimentado por las redes sociales, en un contexto de “colonización virtual de lo vivo” con alto impacto en las nuevas generaciones (Benasayag y Pennisi, 2023), que tampoco pueden subestimarse. Este discurso eficaz por su contenido y atractivo en términos comunicacionales congregó a la mayoría de argentinos que condujeron a la extrema derecha a la Presidencia de la Nación mediante el voto popular por primera vez en la historia, con un triunfo en instancias de ballottage por el 56 %.

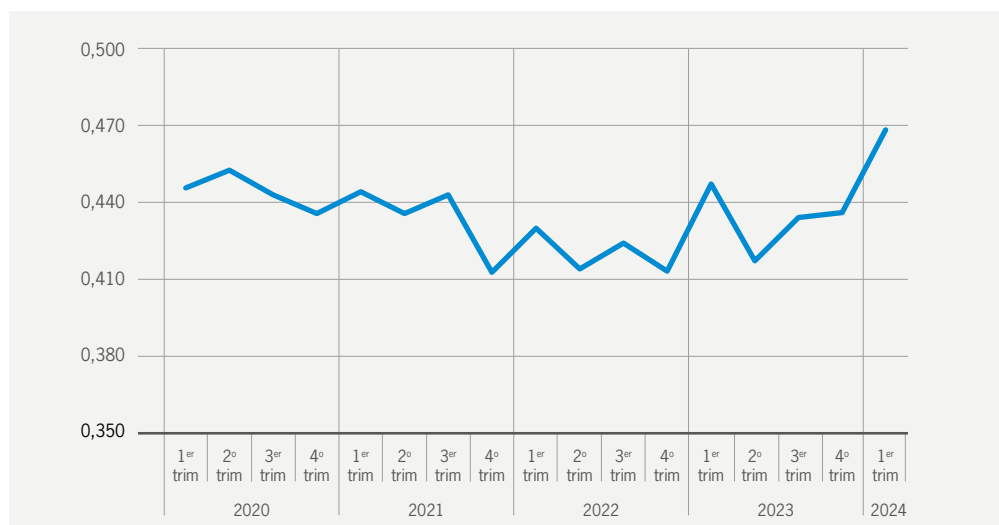
6.
MOTOSIERRA
EN EL HILO
MÁS FINO, LA
INTERRUPCIÓN DE
LAS PRESTACIONES

6.2. DEL PROGRAMA LIBERAL A LA CLAUSURA DE LAS COLONIAS VACACIONALES

El gobierno de la Libertad Avanza instrumentó un drástico recorte del gasto público (obtenido mayormente mediante una licuación de las jubilaciones) y un achicamiento del Estado, con la eliminación de trece ministerios (Decreto 8/2023) y 30.000 despidos en el sector público, [que se sumaron a los 170.000 despidos del sector privado](#). A partir de la sanción de la [Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos](#), dichas estrategias se complementan con otras, destinadas a avanzar en materia de privatizaciones, desregulaciones y apertura económica. Estas acciones devinieron en una **nueva precarización de indicadores socioeconómicos**, tales como la pobreza, la indigencia y la desigualdad, que siguieron empeorando. En cuanto al coeficiente de Gini por ejemplo, que mide la desigualdad en la distribución de la riqueza, en el primer trimestre de 2024 alcanzó el nivel del 0,467, lo que muestra la peor cifra desde el 2008, más alta que en el peor momento de la pandemia (INDEC, 2024).

El “Plan motosierra” evidencia un ajuste no tan generalizado, que resguarda nuevas prioridades: la eliminación de los Ministerios de Trabajo, Educación y Desarrollo Social se contrapone con la creación de un nuevo Ministerio, denominado de Desregulación y Transformación del Estado (decreto 586/2024), encargado de implementar las privatizaciones. Asimismo, el achicamiento del gasto público, sucede paralelamente a [la asignación de fondos reservados a la flamante Secretaría de Inteligencia del Estado](#) y a un [aumento mayor del 200 % de la Secretaría General de Presidencia](#), que tiene a cargo Karina Milei, la hermana del Presidente. Todo esto sumado a los frecuentes viajes al exterior de Javier Milei (trece en estos primeros ocho meses de gobierno), donde el [30% de lo gastado por el Estado fue para ir a actos partidarios o recibir premios personales](#).

Figura 18. Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar de las personas.
Primer trimestre 2020-primer trimestre 2024.



Fuente: INDEC

6.
MOTOSIERRA
EN EL HILO
MÁS FINO, LA
INTERRUPCIÓN DE
LAS PRESTACIONES

Esta **agenda económica neoliberal**, típica del menemismo en los años noventa, se articula con una **batalla cultural de renovados aires conservadores**, que busca cercenar parte de los consensos alcanzados en democracia. El aparato comunicativo desplegado desde las más altas esferas del poder y amplificado en redes sociales, incluyen un [llamado del entonces Secretario de Culto a discutir las leyes de divorcio, matrimonio igualitario y aborto](#); y declaraciones del propio [Javier Milei, en contra de la Educación Sexual Integral, dado que “busca destruir a la familia”](#), y de [la agenda ambiental y las conquistas feministas, por “entorpecer el crecimiento económico”](#). El Presidente sostiene que su liderazgo global, en la defensa y promoción de esta [agenda contracultural busca frenar el “avance del socialismo en Occidente”](#), lo que pareciera retrotraernos al periodo de Cortina de Hierro en plena Guerra Fría.

En este marco, el gobierno de la Libertad Avanza inició una **desarticulación del entonces Ministerio de Turismo y Deportes**, que replicó lo acontecido en la mayoría de las dependencias públicas. Entre dichas acciones, destaca: un ajuste de los recursos afectados (para funcionar con el presupuesto del año anterior, con una [inflación que en los primeros seis meses del año fue del 87%](#)), la eliminación de áreas y programas, el [despido de personal \(la mayoría de estos con una antigüedad de entre 10 y 20 años\)](#), y una progresiva desregulación del área. Vinculado a esto último, el proyecto original de Ley de Bases, derogaba las Leyes de Agencias de Viajes (N°18829/70), Hotelería (N°18828/70) y de Tiempo Compartido (N°26.356/08), que si bien, en el caso de las dos primeras, exigen ser actualizadas, no propusieron proyectos alternativos sino la total desregulación. Asimismo, dicho proyecto modificaba la Ley Nacional en Turismo (N°25.997/05), en especial en su articulado referido a los principios rectores, donde se excluía el reconocimiento del turismo como “derecho social y económico de las personas”, y se trastocaban las facultades del organismo nacional de turismo, entre las cuales, por ejemplo, se eliminaba el fomento de programas de estudio con contenidos transversales, pero se mantenía la contribución económica para la participación en ferias turísticas, y se agregaba la promoción de inversiones privadas con fines turísticos.



Asamblea de trabajadores de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) ante despidos. Fuente: ATE.ORG.

6.
MOTOSIERRA
EN EL HILO
MÁS FINO, LA
INTERRUPCIÓN DE
LAS PRESTACIONES

Como sucedió con un gran parte del proyecto original, estos articulados debieron excluirse para alcanzar las mayorías parlamentarias y finalmente no formaron parte de ley sancionada. En ella, en el único apartado que se hace mención al turismo es en el cuestionado **RIGI (Régimen de Incentivos a Grandes Inversores)**, cuando en el art. 167 se afirma que dichos estímulos serán aplicables al turismo (además de la tecnología, infraestructura y actividades extractivas, tales como la minería, la energía, el petróleo y el gas). En una misma línea, desde sus inicios el gobierno viene impulsando la **desregulación del transporte aerocomercial y una política de cielos abiertos**, que tuvo como primer paso el DNU 70/23 que derogó la ley 19.030/71, y luego el decreto 664/2024, vinculado con la remoción de aeronaves en desuso y la reglamentación de los dispositivos de aviación civil no tripulados.

En términos organizacionales, el Ministerio de Turismo y Deportes fue degradado a Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes (Decreto 33/24) lo que implicó sumar una nueva dependencia con menor rango. Ello no solo evidencia el poco valor que el gobierno liberal le otorga al tratamiento público del turismo, que lo reconoce como **asunto de interés privado donde el Estado no tiene que intervenir**; sino también al área de ambiente, que, en el marco de grandilocuentes afirmaciones presidenciales que llegan a negar el cambio climático, deja de constituir un Ministerio, para pasar a compartir un área de menor jerarquía con otras dependencias. A partir de estos cambios organizacionales, el área de turismo, como no sucedía desde hacía cerca de cuarenta años, fue **degradada al rango de Subsecretaria**. Desde el regreso de la democracia, cuando en la presidencia de Raúl Alfonsín se crea la Secretaría

Hay un creciente interés inmobiliario que afecta a los terrenos de las Unidades Turísticas emplazadas en una superficie de más de 200 hectáreas en Embalse y unas 80 hectáreas en Chapadmalal.

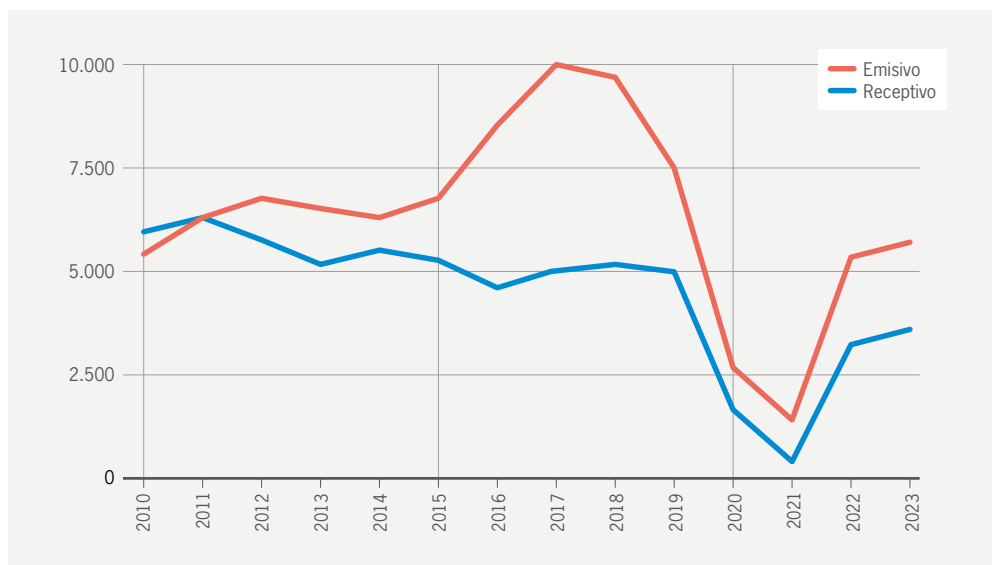
de Turismo (Decreto Nacional 739/86), el área no había vuelto a tener dicho rango; sino al contrario, en diferentes administraciones conformó ministerios compartidos, hasta constituir un Ministerio autónomo (Decreto 919/10), que se mantuvo hasta 2018. La desjerarquización del área se suma a un perjuicio también relacionado a su dependencia, dado que el organismo **deja de tener vínculo directo con Presidencia de la Nación**, para pasar a ubicarse dentro del Ministerio del Interior (Decreto 33/24) y luego a la Jefatura de Gabinete de Ministros (Decreto 644/2024).

Esta retracción en el área, tuvo al **turismo social entre las políticas más afectadas**, lo que implicó despidos (principalmente afectados a infraestructura y recreación), interrupción de prestaciones y suspensión de obras en los complejos. Nótese que, a agosto de 2024, el Programa de Turismo Social tiene una subejecución de gastos del 27 %, con un presupuesto prorrogado del año anterior y una inflación interanual que en el mes de julio superó el 270%. Este conjunto de acciones llevó a la **clausura de los hoteles estatales en febrero de 2024**, cuando dejaron de estar operativos, para abrir una discusión acerca del costo de los complejos y de la financiación del turismo social.

La propia Subsecretaria de Turismo, Yanina Martínez, sostuvo que el “turismo social tiene que ser autosuficiente” y el actual Intendente de Embalse, Mario Rivarola, afirmó que “está muy avanzado” un proyecto con la Fundación Mediterráneo (grupo español) para privatizar cinco de los siete hoteles de Embalse. La afirmación del intendente

6.
MOTOSIERRA
EN EL HILO
MÁS FINO, LA
INTERRUPCIÓN DE
LAS PRESTACIONES

Figura 19. Gasto turístico emisor y receptor, Argentina 2010-2023 (en millones de US\$).



Fuente: https://tableros.yvera.tur.ar/turismo_internacional/

destaca el creciente interés inmobiliario que afecta a los terrenos de las Unidades Turísticas emplazadas en una superficie de más de 200 hectáreas en Embalse y unas 80 hectáreas en Chapadmalal. Estas áreas fueron revalorizadas en el último tiempo a partir de proyectos urbanísticos que acompañaron las nuevas tendencias de movilidad residencial hacia pequeñas localidades de las sierras de Córdoba (Trimano y Mattioli, 2023) y la Costa Bonaerense (Cacciutto, 2023); además de la política de recuperación de infraestructura implementada en pandemia, que puso en valor las Unidades Turísticas.

Ahora bien, si analizamos cuestiones de financiamiento, los gastos operativos de las Unidades Turísticas en 2023 de acuerdo a propia Ley de Presupuesto (que continúa vigente por la prórroga del Ejecutivo) representaron el 4 % del crédito destinado al Ministerio de Turismo y Deportes (\$ 2.500 millones de pesos); en contraprestación, por ejemplo, del asignado al INPROTUR, que alcanzó un 36% (\$ 26.000 millones de pesos) de dicha cartera. Sin embargo, a pesar de la primacía que asume la promoción en el exterior, estos gastos no aparecen cuestionados y se mantienen operativos, para garantizar dichas acciones en las principales ferias turísticas internacionales, como sucedió en [FITUR 2024](#) en Madrid e [ITB 2024](#) en Berlín. Además, más allá de recortes puntuales⁸, el turismo receptivo fue beneficiado con la extensión de diferentes medidas, como por ejemplo la **bonificación para cruceros turísticos**, la cual implicó mantener una reducción de la tarifa que cobra el Estado por el uso de la Vía Navegable Troncal (Resolución 42/2024). De acuerdo a dicha normativa, la bonificación se funda “a

8 como sucedió con la suspensión [de dos contratos en dólares que asumían representaciones diplomáticas en Miami y París](#) con fines de promocionar al país en el exterior (uno de ellos con una continuidad de más de 30 años).

6.
MOTOSIERRA
EN EL HILO
MÁS FINO, LA
INTERRUPCIÓN DE
LAS PRESTACIONES

sabiendas de que el turismo internacional representa un ingreso de divisas al país”; **a pesar de que hace más de doce años que el sector lejos de generar ingresos incrementa el déficit en la balanza comercial**, dado que son mayores los gastos que se generan por turismo que la entrada de divisas por el mismo concepto (figura 14).

Tales afirmaciones están en línea con el propio aparato comunicacional desplegado por el gobierno y particularmente por la Secretaria General de la Presidencia, que reubicó el área de **Marca País** bajo su dependencia (Decreto 643/2024). De este modo, las acciones de posicionamiento de Argentina en el exterior que históricamente estuvieron a cargo del ONT (Organismo Nacional de Turismo), pasan a gestionarse directamente por Karina Millei. Dicha estrategia comunicacional define a la **Marca País Argentina** como una “política de Estado que busca posicionar a nuestro país en el contexto internacional mediante sus factores diferenciales, sus tradiciones, su cultura, sus productos, entre otros. Es una

Pareciera que una vez más, la “memoria colectiva” de los argentinos vinculados al turismo y social y las Unidades Turísticas actuara como un dique de contención a los proyectos de privatización y transferencia.

herramienta de gran utilidad para la construcción de nuestra identidad” (Secretaria General de la Presidencia, 2024). En esta misma línea, el **INPROTUR**, que desde su creación en 2005 funcionó dentro del área del ONT, pasaría a la órbita de la misma secretaría, como así también el control del 40 % de lo recaudado en concepto de pasajes al exterior, que por norma corresponde al financiamiento de dicho Instituto (Ley 25.997).

Para concluir, en estos ocho meses de gobierno, predomina la incertidumbre con lo que podrá pasar en Argentina en los próximos meses y en este escenario con el turismo social. **Ninguna autoridad se atreve a afirmar que la clausura de los complejos es definitiva** e incluso, en comunicaciones informales, dejan trascender que se llamará a una nueva licitación de prestaciones. En este sentido, pareciera que una vez más, como sucedió a lo largo de la historia argentina, la “memoria colectiva” de los argentinos (Pastoriza, 2008) vinculados al turismo y social y las Unidades Turísticas actuara como un dique de contención a los proyectos de privatización y transferencia. A esto también contribuye la declaración de los complejos como **Monumentos Históricos Nacionales** en el año 2013, que exige



Argentina Marca País dentro de la órbita de la Secretaria General de la Presidencia. Fuente: argentina.gob.ar/secretariageneral.

6.
MOTOSIERRA
EN EL HILO
MÁS FINO, LA
INTERRUPCIÓN DE
LAS PRESTACIONES

el cuidado y preservación de dichos inmuebles por parte del Estado, con el agregado de que “no podrán ser vendidos, ni gravados ni enajenados por cualquier título o acto, ni modificado su estatus jurídico”, sin la intervención de la Comisión Nacional (Ley 27103/13, Art.5).

Ahora bien, más allá del asidero de estos proyectos y de su posibilidad cierta a materializarse, como afirma Natanson (2023), a diferencia de la complejidad y esfuerzos que exigen la construcción de una política pública, desmontarla es muy fácil, ni siquiera hay que anunciarlo, alcanza con abandonarla “para que esta languidez hasta desaparecer” (2023:2). En definitiva, pareciera que esto último está haciendo el gobierno nacional con la política de turismo social, si se evalúa la situación de hecho, determinada por la interrupción de las prestaciones, el cesanteo del proceso de obras, la clausura de los complejos y una subejecución del presupuesto alarmante.

Estrella Herrera - MINTURDEP, 2023.



7.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis presentado, comprueba la importancia que asumió el turismo social en el impulso de los instrumentos que sentaron las bases del sistema turístico argentino. A diferencia de lo que sucede con la cuestión turística en general, que asumió una relevancia creciente en la agenda nacional hasta conformar un Ministerio de Turismo autónomo (2010), el turismo social presenta un recorrido intermitente entre las políticas argentinas, asociado a las distintas funciones que asumieron los gobiernos en la materia, la inestabilidad del sistema político y las recurrentes crisis económicas.

Inicialmente, la incorporación del turismo social en la agenda pública argentina sucede al calor del Estado de Bienestar. Cuando se promueven un conjunto de políticas laborales y sociales, entre las que se incluyen las ligadas al ocio. **El turismo social alcanzó en ese momento una posición primaria entre las políticas turísticas nacionales**, que perduró incluso hasta finales de siglo XX. Las extensas distancias con los principales centros turísticos emisivos, el escaso desarrollo tecnológico en el ámbito del transporte y las comunicaciones y el retrasado proceso de democratización de las prácticas turísticas de los países vecinos, dejaron al turismo receptivo en un segundo plano, hasta fines de la década de 1970 (Schenkel, 2024).



Turistas sociales en piletas de la UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

7.
DISCUSIÓN Y
CONCLUSIONES

En este marco, el Primer Peronismo impulsó un proceso de “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002), a partir del cual se transfirieron derechos básicos hacia los estratos populares y se promovió su ascenso social mediante la redistribución del ingreso nacional. Este proceso de ampliación de derechos incluyó tanto a los que refieren a las necesidades más elementales (vivienda, jubilación, salud y educación); como aquellos otros, considerados hasta el momento exclusivos de una minoría, entre los cuales se encontraban los vinculados con el esparcimiento, como la asistencia a espectáculos deportivos y musicales, cines y prácticas vacacionales.

Esto último exigió implementar una **política de turismo social**, que incluyó, por primera vez, la asignación de recursos específicos. El Estado se convirtió en el principal promotor y articulador de este tipo de iniciativas, que, como en pocos países en el mundo, incluyó la construcción de complejos vacacionales, como sucedió con las Unidades de Embalse y Chapadmalal (Schenkel, 2019a). **El movimiento obrero ocupó un lugar central en esta etapa**, forzando mejoras laborales, articulando con los programas estatales y, en muchos casos, construyendo infraestructura propia. Este destacado accionar de los sindicatos, que identificó el caso argentino en el mundo, perdurara hasta la actualidad, aunque mucho más debilitado (a partir del deterioro que sufren estas organizaciones).

Con el golpe de Estado de 1955, el turismo social adquirió una posición itinerante en la agenda pública, asociada a la alta inestabilidad del sistema político. A partir de la invalidación de normas, la transferencia de recursos a provincias, sindicatos y privados, se desarticuló progresivamente el sistema estatal de turismo social, para nunca repetir el desarrollo alcanzado en los años cuarenta y cincuenta (Pastoriza y Schenkel, 2021). Los interregnos democráticos pretendieron emprender una serie de acciones específicas a partir de los complejos de Embalse y Chapadmalal, que fueron los únicos que resistieron los diferentes procesos de transferencia, aunque tuvieron escasos resultados, ante las permanentes interrupciones del orden institucional.



Turistas sociales en UTCH. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

7.
DISCUSIÓN Y
CONCLUSIONES

A pesar de que el regreso de la democracia en 1983 significó la reincorporación definitiva del turismo social en la agenda argentina, la **importancia que comienza a asumir el turismo receptivo**, ante las necesidades de internacionalización y crecimiento económico del Estado, hacen que ocupe una posición subsidiaria entre las políticas del sector. Lo anterior origina la transferencia de una cantidad creciente de los recursos del área, que afecta incluso el mantenimiento de los complejos turísticos, y la tercerización de parte de los servicios a actores privados, entre los que aparecen concesionarios, para la atención de los complejos estatales, y empresas hoteleras, mientras funcionó el Plan Federal (2000-2015).

Esta nueva prioridad de la agenda sectorial, se materializan con la sanción de la Nueva Ley Nacional de Turismo en 2005, donde los arribos internacionales se distinguen como una actividad de exportación no tradicional y se crean instrumentos para impulsar su crecimiento, entre los que se destaca la creación de un instituto específico para la promoción exterior: el **INPROTUR** (Instituto Nacional de Promoción Turística). Desde entonces, este organismo descentralizado de naturaleza mixta se convirtió en el principal centralizador del gasto turístico; en detrimento de otras áreas, como el turismo social. Nótese que, para el Proyecto de Ley de Presupuesto 2020, el último presentado en la pre-pandemia, el INPROTUR llegó a representar el 82 % de los recursos del área.

En este marco, la **expansión de la COVID-19** en Argentina significó una oportunidad para apostar por otras políticas sectoriales. La caída del turismo internacional permitió posicionar otras demandas en la agenda sectorial y apostar por nuevas estrategias de intervención, pensadas a partir de las necesidades y demandas del propio residente. Esta **domesticación de las políticas sectoriales** sirvió para financiar instrumentos de gestión que inyectaron recursos en el propio territorio, más allá de las estrategias



Turistas sociales en UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

7.
DISCUSIÓN Y
CONCLUSIONES

promocionales y de marketing, y para promover otras formas de organizar el turismo que integraron al campo popular.

Sobre la base de dichos propósitos, se llevó a cabo una **reformulación de la política de turismo social**, que pretendió integrar los objetivos fundacionales, los cuales explicaron la temprana incorporación del turismo social en la agenda pública, con nuevas demandas, que en estos tiempos constituían causas esenciales en la materia, y no estaban siendo atendidas. En este sentido, se identifica líneas de intervención novedosas como la apuesta por la recuperación de infraestructura pública; la articulación entre gobiernos nacional y provinciales para federalizar la oferta; el desarrollo de nuevas propuestas basadas en el aprendizaje, el deporte y la naturaleza; y la incorporación al área de actores de la economía social y popular, como mutuales y cooperativas.

En este marco, el turismo social que, venía de una marcada caída de las prestaciones y de despido de personal en la gestión anterior, vuelve a ocupar un lugar central entre las políticas nacionales. Inicialmente, esto se materializó con la creación de la **Dirección de Turismo Social** (2020) dentro de las dependencias del MINTURDEP, y, luego, con el inicio del **Plan de Obras en Embalse y Chapadmalal**, que permitió la reapertura de los primeros hoteles estatales para la temporada 2021-2022. En una misma línea, se sancionó el **Plan Nacional de Fortalecimiento del Turismo Social (PNFTS)**, que promovió la creación de un **Observatorio de Turismo Social**, para la generación de información relativa al estudio social del turismo, y la **Mesa de Turismo Cooperativo, Mutual y Comunitario**, en la cual se reunió a diferentes actores de la economía social y popular.

Dichos avances permitieron, por un lado, reunir la oferta turística existente y sistematizarla en el **Catálogo del Turismo Cooperativo, Mutual y de Base**



Comedor de Hotel Categoría B de UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

7.
DISCUSIÓN Y
CONCLUSIONES

Comunitaria (2023) y, por otro, disponer de estadística que no solo analizaba el acceso al turismo de la población en el marco de las grandes desigualdades sociales (nivel educativo, condición laboral, percepción del ingresos), sino que también identificaba vacíos de información, en los cuales se necesitaba avanzar (género, accesibilidad, etnicidad, ambiente y calidad del trabajo). La evidencia recabada por el **Observatorio de Turismo Social** permitió contar con información de interés vinculada al turismo social que era actualizada periódicamente en la Plataforma Yvera y la propia página del organismo.

Finalmente, a partir del **Plan Nacional de Fortalecimiento**, se inició un proceso de federalización de las prestaciones, con el **Programa Red Federal**. Para finales del 2023, se había recuperado infraestructura en las provincias de Entre Ríos (Centro

Estos nuevos centros deberían contribuir a federalizar las prestaciones, a partir de una mayor participación de residentes del interior, que son los que más sufren los costos de traslado y la falta de conexiones.

Recreativo “María Isabel de Orocoyen”, Federación), San Juan (Hotel Terraza Difunta Correa, Paraje de Vallecito) y Tucumán (Complejo La Angostura, Tafí del Valle); y continuaba en recuperación, el Campamento Yaguareté en Misiones, ubicado en pleno Parque Nacional Iguazú. Estos nuevos centros de turismo social y educativo deberían contribuir a federalizar las prestaciones, a partir de una mayor participación de residentes del interior, que son los que más sufren los costos de traslado y la falta de conexiones.

A partir de este conjunto de instrumentos, se lograron avances en los complejos vacacionales y otros que quedaron pendientes. Entre los primeros, destaca la puesta en valor de nueve hoteles y la provisión de nuevos servicios y equipamiento que contribuyeron a una mejora en la calidad de prestaciones. Nótese, que se incorporaron más de 2.000 plazas al sistema de turismo social, que se convirtieron en una oportunidad de disfrute, sociabilización y aprendizaje para



Cancha de básquet de UTCH. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

7. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

sectores sociales que no cuentan con alternativas de esparcimiento accesibles. Entre ellos destacan **grupos de familias de bajos ingresos, infancias, adolescencias y tercera edad**, articulados por provincias, municipios u organismos públicos (incluidas escuelas primarias) y sociales (albergues de infancias, organismos de derechos humanos, sindicatos, centros de jubilados), que a veces logran costear el transporte y gestionar una tarifa reducida o sin cargo.

En cuanto a la experiencia, en su mayoría destacan una alta satisfacción por los servicios recibidos, valoran positivamente los complejos hoteleros y áreas deportivas y recreativas conexas, “para jugar durante el día” y “hacer gimnasia”; así como las “piletas”, “las playas”, “lagos”, “bosques”, para “compartir” tiempo con amigos y familia y “conocer” de gente de otras localidades (Encuestas semiestructuradas realizadas a turistas sociales, entre septiembre de 2022 y octubre de 2023). Como recomendaciones, mencionan la necesidad de fortalecer la oferta de actividades programadas y recibir “mayor acompañamiento una vez se aprueba la solicitud”, para, de este modo, conocer en profundidad los servicios incluidos y el sentido del turismo social.

Estas recomendaciones, evidencian la necesidad que tenían los complejos de mejorar las **acciones de asesoramiento y el contenido de las actividades programadas**, que, más allá de aquellas vinculadas a la recreación, quedaron limitadas a experiencias puntuales. La propia disposición de los complejos estatales, invita a desplegar una oferta de actividades culturales, recreativas, sociales y deportivas que, dependiendo del perfil de usuario, contribuyan a alcanzar objetivos pedagógicos, de desarrollo individual y colectivo. De este modo, la satisfacción de las necesidades de descanso y diversión pueden contribuir al bienestar de las personas desde un enfoque integral de la salud; generar nuevos aprendizajes y habilidades en ámbitos como el deporte, la cultura y la vida social; y adquirir propósitos de sensibilización, para tender a nuevos modelos de comportamiento social, más respetuosos con las poblaciones locales y su ambiente.



Mirador del lago de UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

7.
DISCUSIÓN Y
CONCLUSIONES

Con respecto al **vínculo de los complejos con las comunidades de Embalse y Chapadmalal**, ha ido evolucionado a lo largo de sus más de ochenta años de historia, de acuerdo a la transformación del Estado argentino y la respuesta de éste a las necesidades de las poblaciones locales, que también se han ido modificando y, como en toda comunidad, congregan pluralidad y antagonismos. Partiendo de sus tiempos fundacionales, estas localidades, forjaron su historia como comunidades asociadas a la evolución de los complejos. Muchos de sus habitantes llegaron ahí al conseguir empleo en las unidades y en ellas se congregaron las primeras instituciones religiosas, educativas y civiles. Incluso, en la actualidad, los espacios deportivos y áreas recreativas, siguen ocupando un rol central en el desarrollo de sus prácticas sociales y el hacer cotidiano de clubes e instituciones barriales (Roldán, 2023). El propio servicio médico de ambas Unidades Turísticas continúa ofreciendo atención primaria a la salud de forma gratuita para toda la comunidad.

En cuanto al **impacto en la economía local**, la dependencia a las Unidades Turísticas, origina que en la actualidad una gran parte de la población tenga sujeta su economía familiar al devenir de los complejos. Tanto sea de manera directa, por disponer de un trabajo en la propia administración o con los concesionarios (para emprender actividades de mantenimiento y de prestación de servicios al visitante, como atención, recreación, limpieza, gastronomía y seguridad); o indirectamente, como sucede con aquellos comerciantes y trabajadores independientes, que emplazan sus locales (restaurantes, parrillas, artesanías, almacenes, tiendas de ropa) dentro de las colonias o en sus alrededores. Sin embargo, esta **cantidad de empleo generado contrasta con su carácter temporal**. De la mano de la Reforma Laboral iniciada por el menemismo en 1996, la mayoría del trabajo afectado a los complejos comenzó a revestir el carácter de transitorio. Esto no solo originó problemas asociados a la falta de estabilidad y el acceso a los beneficios conquistados décadas atrás, sino también la posibilidad de poder jubilarse con todos los años de aporte.

A estas demandas materiales, en el último tiempo se sumaron otras, que tomaron notoriedad a partir de asambleas vecinales conformadas en el marco de los procesos de movilidad residencial que se consolidan en pandemia. Entre estas destacan la necesidad de contribuir al cuidado ambiental y de alcanzar una mayor participación local en el diseño, gestión y disfrute de las prestaciones. Dichos reclamos adquieren especial relevancia en estos sitios vinculados a áreas protegidas, tal es el caso de Chapadmalal, con la “reserva turística y forestal municipal” y el “Yacimiento Arqueológico y Paleontológico Excepcional”; y Embalse, con la recientemente creada “Reserva Natural Educativa Cerro Pistarini”.

Las demandas destacan la necesidad de contribuir al cuidado ambiental y de alcanzar una mayor participación local en el diseño, gestión y disfrute de las prestaciones.

Cabe destacar que parte de estas demandas y otras tantas que no formaron parte del reclamo de las asambleas, fueron contempladas en el **Plan de Gestión Sostenible de las Unidades Turísticas** (MINTURDEP, 2023). Entre las primeras, se incorporan acciones de sostenibilidad ambiental y participación ciudadana; y entre las segundas, cuestiones de empleo turístico, accesibilidad, mantenimiento y mejora de la infraestructura y calidad de gestión. Cada una de estas estrategias promovían

7.
DISCUSIÓN Y
CONCLUSIONES

acciones específicas, que, si bien responden de forma puntual y parcial a problemáticas más amplias y complejas, implican un punto de partida para alcanzar la sostenibilidad de los complejos en sus cuatro dimensiones (ambiental, social, económica y político-institucional). Esto último incluso fue destacado en el Informe de la AGN (Actuación N° 50/2023), que manifiesta la necesidad de continuar en este sentido “a fin de posibilitar a los sectores vulnerables el acceso al turismo y prácticas recreativas”.

Sin embargo, con el inicio del **gobierno de la Libertad Avanza**, todas estas acciones quedaron interrumpidas. Sobre la base de un discurso anti-Estado, anti-política y anti-derechos, el nuevo gobierno instrumenta un significativo recorte del gasto público, que resguarda nuevas prioridades (como la creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado y un aumento de los fondos asignados al área de inteligencia y la Secretaría de Presidencia). En este marco, el Ministerio de Turismo y Deportes se convierte en Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes (Decreto 33/24) lo que implicó sumar una nueva dependencia con menor rango. Tal desjerarquización del área pone en destaque la poca significancia que el gobierno liberal le otorga al tratamiento público del turismo, que, por primera vez desde el regreso de la democracia, vuelve a constituir un **Subsecretaría de gobierno**.

La desjerarquización del área pone en destaque la poca significancia que el gobierno liberal le otorga al tratamiento público del turismo.

En materia de políticas sectoriales, **el turismo social fue de las áreas más afectadas**. Esto incluyó la interrupción del proceso de obras, el despido de personal y el cesanteo de prestaciones, que llevaron a la clausura de los hoteles estatales en febrero de 2024. De este modo, se abre una **discusión acerca del costo de los complejos y del financiamiento del turismo social**, que conecta, nuevamente, con posibles procesos de transferencia y privatización.

Estos proyectos de locación o venta de las Unidades Turísticas, parten del creciente interés inmobiliario que afecta a los terrenos de ambos complejos, emplazados en una superficie de más de 200 hectáreas en Embalse y unas 80 hectáreas en Chapadmalal. Estas áreas fueron revalorizadas en el último tiempo a partir de proyectos urbanísticos que acompañaron las nuevas tendencias de movilidad residencial hacia pequeñas localidades de las sierras de Córdoba (Trimano y Mattioli, 2023) y la Costa Bonaerense (Cacciutto, 2023); además de la política de recuperación de infraestructura implementada en pandemia, que puso en valor las Unidades Turísticas.

En este marco, y más allá de las afirmaciones grandilocuentes, predomina la incertidumbre con lo que podrá pasar con Argentina en los próximos meses y en este escenario con el turismo social. Ninguna autoridad se atreve a afirmar que la clausura de los complejos sea definitiva e incluso, en comunicaciones informales, dejan trascender que se llamará a una nueva licitación de prestaciones. De este modo, pareciera que una vez más, como sucedió a lo largo de la historia argentina, la **“memoria colectiva” de los argentinos** (Pastoriza, 2008) vinculados al turismo y social y las Unidades de Chapadmalal y Embalse actuara como un dique de contención de los proyectos de transferencia; incluso en el momento actual, donde el reciente triunfo de Javier Milei materializa una ruptura cada vez más profunda entre el Estado y la Sociedad, la cual pareciera ya no valorar los beneficios del Estado Presente, sino sufrir la ineficacia de sus

7.
DISCUSIÓN Y
CONCLUSIONES

prestaciones. Asimismo, a este hipotético límite social que supone la identificación de la población con los complejos estatales, se adiciona su declaración como **Monumentos Históricos Nacionales** en el año 2013, lo cual implica que “no podrán ser vendidos, ni gravados ni enajenados por cualquier título o acto, ni modificado su estatus jurídico”, sin la intervención de la Comisión Nacional (Ley 27103/13, Art.5).

Ahora bien, a partir de estas discusiones sobre el dominio público de los complejos, se desprenden otras no menos estructurales que hacen al [sostenimiento de las prestaciones y su propia gestión](#) (Albergucci, 2024). Con respecto al financiamiento, desde la quinta del Fondo de Turismo Social a manos de la última dictadura militar (el cual destinaba el 3 % del aguinaldo a la política de turismo social), el área pasó a depender exclusivamente del presupuesto asignado por cada gobierno, lo que otorgó una gran inestabilidad. Esto hace necesario buscar **nuevas estrategias de financiamiento, tanto públicas como privadas, que contribuyan a la sostenibilidad del sistema**. Dichas discusiones deben incluir acuerdos con actores de la economía social y solidaria, tales como sindicatos, mutuales y cooperativas, que en muchos casos han subcontratado sus prestaciones de esparcimiento y turismo, a partir de empresas privadas, que terminan [exigiendo precios mínimos muy por encima de las posibilidades de sus afiliados y su grupo familiar](#) (Schenkel, 2021).

Lo anterior cobra especial relevancia en la coyuntura actual, cuando el país vuelve a atravesar una dura crisis económica y, de este modo, un empeoramiento de los niveles de pobreza y desigualdad. Esto ha llevado a una **precarización de los derechos sociales, que incluye a aquellos ligados al ocio**. Al tiempo que una pequeña parte de la sociedad participa de ofertas turístico recreativas cada vez más sofisticadas, otra parte mayoritaria no logra acceder a ninguna de ellas (EYTH, 2022). En este contexto, el **turismo social adquiere especial relevancia**: como un instrumento de contención, capaz de promover la activación social de las personas y su entorno; y a su



Turistas sociales en UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

7.
DISCUSIÓN Y
CONCLUSIONES

vez, una alternativa de bienestar, que contribuya a una mejora en la calidad vida, y a la generación de nuevas habilidades en el campo de la cultural, la naturaleza y el deporte.

Más allá de lo sucedido con la política argentina, que hasta finales del siglo XX tuvo financiamiento mixto, una estrategia similar han aplicado otros países de la región, como sucede en Brasil y Colombia, con la intervención del **Serviço Social do Comércio – SESC** (Cañada, 2020) y las **Cajas de Compensación Familiar** (Schenkel, 2019b), respectivamente. El SESC constituye un comité de empresarios de los sectores del comercio, servicios y turismo, que funciona a partir de la sanción del Decreto-ley 9.853/1946, con el propósito de asistir a los trabajadores del sector en la búsqueda de una mejora en su nivel de vida; para ello, dicha normativa contemplaba una tasa del 2% de las utilidades empresariales, que a partir de la ley 5.107/66 pasa al 1,5%. Caso similar es el de las Cajas de Compensación Familiar en Colombia, que surgen como administradoras del subsidio familiar creado con carácter obligatorio en 1957, en el marco del pacto económico, político y social (Decreto 118/57). Más allá de las especificidades de cada uno de estos sistemas, y a diferencia de lo que sucedió con el Fondo de Turismo Social en Argentina, ninguno de los gobiernos posteriores, ni civiles ni militares, tanto de Brasil como de Colombia, se atrevieron a eliminar dichas conquistas, **las cuales procuran que las clases trabajadoras sean compensadas de manera solidaria de los beneficios que genera el capital, actuando como mecanismo redistributivo**, en países caracterizados por su alta desigualdad.

Asimismo, cabe destacar que la búsqueda de **estas nuevas formas de financiamiento, debe ser un complemento a la naturaleza pública del turismo social**, que en Argentina ha permitido garantizar un carácter inclusivo que no tiene ninguno de sus pares regionales, justamente por **alcanzar a aquellas personas que permanecen afuera de la institución del trabajo asalariado**. La decisión del Estado argentino de destinar un subsidio económico diferencial, permitió a personas de



Turistas sociales en el Lago de Embalse. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

7.
DISCUSIÓN Y
CONCLUSIONES

grupos priorizados poder acceder al turismo social sin cargo o con una tarifa reducida, que en este último caso implicaba un costo hasta seis veces menor de la ofrecida por ejemplo por el SESC São Paulo (Cañada, 2020) o de la Caja Familiar Antioquia (Schenkel, 2019b). Este carácter inclusivo de la política argentina debe comprometer a todo el campo popular con la generación de los instrumentos que sean necesarios para garantizar su continuidad.

Este carácter inclusivo de la política argentina debe comprometer a todo el campo popular con la generación de los instrumentos que sean necesarios para garantizar su continuidad.

Vinculado a lo anterior, como ha sucedido con otras políticas sectoriales, se debe avanzar en la **asignación de recursos específicos por ley**. Tal es caso de la política de promoción en el exterior que ejecuta el INPROTUR desde 2005, cuando la Ley 25.997 afectó a su funcionamiento el 40 % del Impuesto a los pasajes aéreos, fluviales y marítimos al exterior, vulgarmente conocido como DNT (hasta entonces iba en su totalidad al organismo nacional de turismo). Si tomamos como referencia el costo que implicó el mantenimiento de las Unidades Turísticas en 2023, unos \$ 2.500 millones de pesos, y lo que se recaudó por DNT en ese mismo ejercicio, unos \$ 57.546 millones, el financiamiento del turismo social representó un 4,34 % de dicho impuesto (Oficina Nacional de Presupuesto, 2023). En este marco, se podría presentar un proyecto de ley que destinara el 5% del DNT al turismo social y dejara al funcionamiento del INPROTUR un 35%.

De este modo se podría solucionar gran parte del problema de la sostenibilidad de las prestaciones que, a diferencia de lo que ha sucedido con las acciones de promoción en el exterior (Schenkel, 2020), se destacan por su alto grado de eficacia en el cumplimiento de los principios que pregonan.

Además de reunir este proporcional del impuesto a los pasajes al exterior, los Programas de Turismo Social deben contemplar la **generación de ingresos provenientes del acceso al turismo social de sectores de ingresos medios y altos**. Los bajos precios de la tarifa de estancia con todos los servicios incluidos en Embalse y Chapadmalal (desde 3.000 a los 5.000 pesos argentinos, lo que equivale a 2,80 y USD 4,70 dólares estadounidenses), permitiría instrumentar el cobro de un adicional para personas que perciben ingresos iguales y mayores al decil 5 de la población (Encuesta Permanente de Hogares, 2023). De este modo, estos sectores podrían continuar accediendo a prestaciones turísticas a menores costos de las comerciales con un **precio diferencial**, que aumente a medida que asciende el decil de ingresos, y al mismo tiempo, contribuir a la subvención del turismo social en personas de ingresos bajos. Para materializar dicha propuesta, primero resulta necesario proveer a la Dirección de Turismo Social de un esquema de funcionamiento que le otorgue **autonomía financiera**, dado que, en la actualidad, el sistema argentino sigue canalizando los recursos obtenidos en concepto de pagos de tarifa en una cuenta general del ONT (Organismo Nacional de Turismo), que no retorna al turismo social.

Este **nuevo esquema de funcionamiento** del área deberá contemplar un modelo jurídico, que le brinde la autonomía administrativa necesaria, para especializar la gestión y tener mayor celeridad. Para ello resulta necesario involucrar sistemas de articulación público privados capaces de tender redes con los diferentes actores asociativos y

7.
DISCUSIÓN Y
CONCLUSIONES

comunitarios. Está claro que el Estado eficaz no es el Estado centralista de la década del cuarenta y cincuenta, pero tampoco el Estado minimalista del radicalismo liberal. A pesar de las críticas de las teorías conservadoras y liberales, **el Estado continúa siendo una institución central para articular y legitimar la puesta en marcha de procesos que provoquen las grandes transformaciones socioeconómicas y culturales que el turismo social necesita.** Su aplicación requiere de un Estado con la capacidad técnica necesaria para hacer frente a los nuevos desafíos, a partir de burocracias más accesibles y receptivas, bajo la dirección política y la vigilancia social, a través de las cuales armonizar el conflicto de intereses en defensa del bienestar general (Brugué Torruella, 2014).

En estos procesos de **(re)articulación entre el Estado y la sociedad**, las comunidades locales deben ocupar un lugar destacado, y son los actores gubernamentales quienes deben garantizar que esto suceda, con la promoción de los instrumentos de acompañamiento, capacitación y financiamiento necesarios. El ejemplo de las cooperativas de trabajadores en Embalse, para la recuperación de infraestructura en el periodo de poscrisis del 2001, o, más recientemente, la conformación de una empresa local de Miramar que prestó servicios de hotelería en Chapadmalal, evidencian que, a pesar de las dificultades que implica la instrumentación de estrategias de gestión de menor escala y desde un enfoque local, son las que obtienen los mejores resultados. En el caso inverso, la labor de las demás empresas concesionarias que han prestado servicios en las últimas décadas (la mayoría gestionadas desde la ciudad de Buenos Aires, donde el turismo social es uno más de sus carteras de negocio), si bien ha permitido dar continuidad a las prestaciones, ha tenido grandes dificultades para “derramar” en las localidades parte de los beneficios generados por el turismo social y de garantizar servicios turísticos de calidad. El tiempo que la mayoría de estas empresas lleva a cargo de las prestaciones, evidencia la significancia que han asumido en el sistema argentino. La continuidad y calidad del turismo social termina dependiendo en gran medida de la labor



Turistas sociales en Hotel Categoría A de UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

7.
DISCUSIÓN Y
CONCLUSIONES

de los concesionarios, quienes utilizan esto para conseguir mejoras en el precio del día/turista, en un contexto propicio para que suceda, debido a la alta inflación.

De este modo, como sucedió en otras áreas, los cuarenta años de democracia han dejado cuentas pendientes en materia de turismo social. Si bien, por un lado, promovieron la (re) inserción de una política turística de referencia para los sectores populares que permite discutir el turismo, y el presupuesto asignado por el Estado en el área, en el marco de las grandes desigualdades sociales, para plantear cómo el sector puede y debe contribuir a contrarrestarlas; por otro lado, los sucesivos gobiernos, no lograron dar respuesta a otras cuestiones esenciales para garantizar a la sostenibilidad del sistema, como el financiamiento y la gestión de las prestaciones.

La continuidad y calidad del turismo social termina dependiendo en gran medida de la labor de los concesionarios, quienes utilizan esto para conseguir mejoras en el precio del día/turista.

La clausura de los complejos vacacionales, y con ello el perjuicio que esto implica para el turismo social y las poblaciones de Embalse y Chapadmalal, amerita de discusiones responsables, que alejadas de intereses político partidarios (ciertamente inimaginable en estos tiempos) permitan establecer una solución estructural para estos complejos que supieron ser la referencia del turismo social en Latinoamérica. Tales alternativas deberían centrarse en la participación de las propias comunidades locales, y a partir de estas propiciar iniciativas que no sólo fortalezcan la prestación del servicio en cantidad y calidad, y reivindiquen el espíritu inclusivo con el que fueron creados ambos complejos hace más de ochenta años, sino también permitan avanzar en nuevas demandas que en la actualidad constituyen causas esenciales en la materia, como la permanente mejora de las prestaciones, la calidad del empleo generado y el compromiso ambiental.

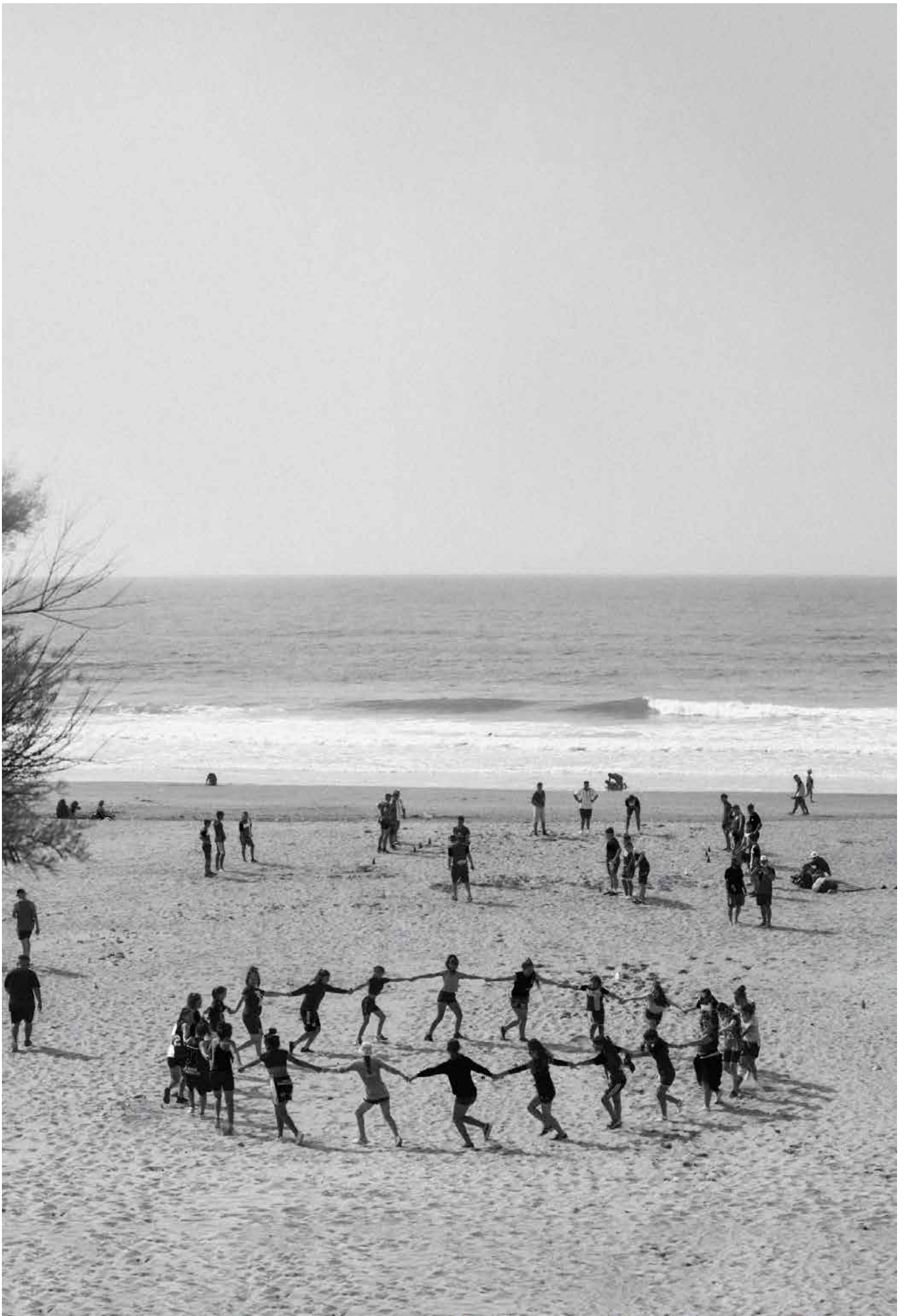
Cocina Hotel Categoría B de UTE. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023



REFERENCIAS

- Benasayag, Miguel y Pennisi, Ariel (2023). *La inteligencia artificial no piensa*. (El cerebro tampoco). Buenos Aires: Prometeo
- Brugué Torruella, Quim (2014). Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 37-55.
- Cacciutto, Mariangel (2023). Territorios en punto de inflexión: sentidos y prácticas locales acerca del desarrollo turístico en Chapadmalal (Costa Atlántica Bonaerense). *Ayana. Revista de Investigación en Turismo*, 3(2), 033.
- Cañada, Ernest (2020). *Sesc Bertioiga, donde el turismo social construye esperanza*. Barcelona: Alba Sud Editorial, Informes en contraste, 11.
- CEPAL. (2024). CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. En línea <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/indicator-search.html?type=2&q=216&lang=es>
- Cheibub, Bernardo (2014). A História das Práticas Turísticas no Serviço Social do Comércio de São Paulo (Sesc-SP). *Rosa dos Ventos. Turismo e Hospitalidade*, 6(2), 247-262.
- Decreto N° 1.067/13. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 7 de agosto de 2013
- Decreto N° 11992/56. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 14 de julio de 1956.
- Decreto N° 17800/56. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 20 de septiembre de 1956.
- Decreto N° 20258/50. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 11 de octubre de 1950.
- Decreto N° 2697/78. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 10 de noviembre de 1978.
- Decreto N°784/13. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 25 de junio de 2013
- Decreto-Ley N°33302/45. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 20 de diciembre de 1945.
- Falcão, Carlyle (2009). Turismo Social. En J. C. Barros Júnior (ed.). *Empreendedorismo, Trabalho e Qualidade de Vida na Terceira Idade* (pp. 117-140). Sao Paulo: Editora Edicon.
- Germani, Gino (1962). *Política y Sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- Guía Peuser. (1954). Dirección de Turismo y Parques de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires
- Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar (2014). *Metodología de la Investigación Social*. México: Mc. Graw Hill.
- James, Daniel (2010). *Resistencia e integración: el peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Jefatura de Gabinete de Ministros - JGM (2000). Memoria detallada del estado de la Nación del año 1999. Buenos Aires: JGM.
- Jefatura de Gabinete de Ministros - JGM (2001). Memoria detallada del estado de la Nación del año 2000. Buenos Aires: JGM.
- Khatchikian, Miguel y Murray, María Cristina (1999). Turismo social: el paraíso perdido. *Nexas*, 11, 12-17.
- La Mañana de Córdoba (2013a). En compleja licitación, dos empresas pugnan por hoteles de la Unidad Turística Embalse. 22 de enero de 2013, Córdoba.
- La Mañana de Córdoba (2013b). Embalse: Nación renovó concesión de hoteles de la Unidad Turística. 11 de octubre de 2013, Córdoba.
- La Voz del Interior (2007). Embalse: quejas por el turismo social. Martes 27 de enero de 2007, Córdoba.
- La Voz del Interior (2009a). Embalse: hoteles estatales, otra vez en picada. Domingo 2 de agosto de 2009, Córdoba.
- La Voz del Interior (2009b). Un Estado pendular, que da y quita. Domingo 2 de agosto de 2009, Córdoba.
- La Voz del Interior (2009c). De 2.000 a 200 turistas alojados. Domingo 2 de agosto de 2009, Córdoba.
- Lara, Alejandro (Comp) (2008). *Cien años de Turismo Argentino*. Buenos Aires: Proia
- Ley Nacional N° 25.997/05. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 7 de enero de 2005.
- Luciana, Trimano y Denise, Mattioli (2023). "Vivir en la naturaleza". Movilidad residencial y extractivismo inmobiliario en las sierras de Córdoba (Argentina) *Territorios*, 48.
- Martínez del Olmo, María (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. En M. Pérez Sánchez (Ed.). *Análisis de políticas públicas* (pp. 175-195). Granada: Universidad de Granada.
- Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. (1954). *2° Plan Quinquenal. Manual Doctrinario y Práctico*. Buenos Aires: Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública.
- MINTUDEP (2023). *Plan de Gestión Sostenible de las Unidades Turísticas*. Buenos Aires: MINTURDEP
- Natanson, José (2023). "La suma de todos los miedos". En: *Le Monde Diplomatique*, Año XXV, N° 294, 2-3, diciembre de 2023
- Organización Internacional del Trabajo – OIT (1936). *Convenio 52*. Ginebra, Suiza.
- Organización Internacional del Trabajo – OIT [En línea]. *Ratificaciones Convenio 52*. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newwraframeS.htm> [Consulta el 3 de febrero de 2012]

- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 4(2), 99-128.
- Pastoriza, Elisa (2003). El ocio peronista: la conquista de las vacaciones. El turismo social en la Argentina. En Verdú Macía, Vicente, Martín Rodríguez, José Luis, Martínez Gomis, Mario, Andreo Gracia, Juan y Uria, Jorge. *Fiesta, Juego y ocio en la historia* (pp. 383-420). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Pastoriza, Elisa (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. En *Nuevo Mundos. Mundos Nuevos. El Peronismo revisitado: nuevas perspectivas de análisis*. Dossier coordinado por Marcela Gené & Moira Cristiá.
- Pastoriza, Elisa (2011). *La conquista de las vacaciones. Breve historia del turismo en la Argentina*. Buenos Aires, Edhasa.
- Pastoriza, Elisa y Schenkel, Erica (2021). "Viejas y nuevas miradas sobre el turismo social. El impacto de la ley nacional de turismo". En AMADASI, Enrique e IBÁÑEZ, José Luis. *El turismo en la Argentina desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*, pp. 199-221 Neuquén: CONDET.
- Perón, Juan Domingo (1945). *Discurso en una reunión de dirigentes gremiales, sobre la política social del gobierno*. Buenos Aires, 9 de abril de 1945.
- Presidencia de la Nación. (1953). *2° Plan Quinquenal*. Subsecretaría de Informaciones, Buenos Aires.
- Roldán, Nadia (2023). Prácticas recreativas y apropiaciones espaciales, pre y post pandemia, de la comunidad residente de Chapadmalal, Partido de General Pueyrredon (Argentina). *Aportes y Transferencia*, 21(2)
- Scarzanella, Eugenia (1998). El ocio peronista: vacaciones y 'turismo popular' en Argentina (1943-1955). *Entrepassados. Revista de Historia*, 7 (14), 65-84.
- Schenkel, Erica (2017). Política turística y turismo social. Una perspectiva latinoamericana. Buenos Aires: CLACSO - CICCUS. ISBN 978-3-659-08048-7
- Schenkel, Erica (2019a). *Informe. Turismo social en América Latina. Aprendizajes de las experiencias regionales*. Barcelona: Alba Sud. ISBN: 978-84-09-15429-6
- Schenkel, Erica (2019b). Turismo social en Antioquia. *Alba SUD Investigación y comunicación para el desarrollo*. <https://www.albasud.org/blog/es/1121/turismo-social-en-antioquia>
- Schenkel, Erica (2020). Análisis de políticas turísticas. El INPROTUR en Argentina (2005-2015). *El Periplo Sustentable*, 39
- Schenkel, Erica y Cañada, Ernest (2021). "Turismo social: una alternativa en disputa". En: CAÑADA, E. e IZCARA, C. (Eds.). (2021). *Turismos de proximidad. Un plural en disputa*, 113-125. Barcelona: Icaria Editorial, colección Más Madera.
- Schenkel, Erica. (2025). Argentina: modelo de desarrollo turístico endógeno. En: Erica Schenkel y Ernest Cañada. (2024). (Eds.). *Políticas turísticas en América Latina y el Caribe: perspectivas comparadas para un análisis crítico*. Buenos Aires: CLACSO-ALBA SUD. (En prensa)
- Svampa, Maristella (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.
- The Lancet. 2024. "Global age-sex-specific mortality, life expectancy, and population estimates un 204 countries and territories and 811 subnational locations, 1950-2021, and the impact of the COVID-19 pandemic: a comprehensive demographic analysis for the Global Burden of Disease Study 2021". Disponible en [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)00476-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)00476-8)
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa (2002). La democratización del bienestar. En Torre, Juan Carlos (Dir.), *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)* (pp. 257-312). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Trimano, Luciana y Mattioli, Denise (2023). "Vivir en la naturaleza". Movilidad residencial y extractivismo inmobiliario en las sierras de Córdoba (Argentina). *Territorios*, 1(48).



Turistas sociales en playa de UTCH. Fuente: Estrella Herrera – MINTURDEP, 2023

Una publicación de

ALBA SUD 

investigación y comunicación para el desarrollo desde 2008

Con el apoyo de



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



Generalitat
de Catalunya

ISBN: 978-84-09-66161-9



9 788409 661619