

El turismo social como respuesta gubernamental ante la crisis: los principales actores beneficiados

Erica SCHENKEL

Universidad Nacional del Sur (Argentina), erica.schenkel@uns.edu.ar

Schenkel, E. 2016. El turismo social como respuesta gubernamental ante la crisis: los principales actores beneficiados. *In*: Blázquez, M., Mir-Gual, M., Murray, I. y Pons, G.X. (eds.). Turismo y crisis, turismo colaborativo y ecoturismo. XV Coloquio de Geografía del Turismo, el Ocio y la Recreación de la AGE. Mon. Soc. Hist. Nat. Balears, 23: 161-170. SHNB-UIB-AGE. ISBN 978-84-617-5115-0.

Resumen. El turismo social se ha convertido en una alternativa gubernamental para poder sortear momentos de crisis. Distintos gobiernos, desde diversas latitudes, apelan a políticas de este tipo tendientes a generar un flujo turístico adicional, que logre compensar las caídas en la demanda comercial, contribuyendo al equilibrio del sector y al desarrollo socio-económico del Estado. Este es el caso del Gobierno argentino en el periodo de la post-crisis del 2001, que, a partir de Programas de Turismo Social, pretende reactivar el turismo doméstico inmerso, desde entonces, en un profundo retroceso. Sustentada en un análisis documental, técnicas de observación participante y entrevistas y encuestas a los distintos actores clave, la investigación desarrollada a continuación logra identificar cuáles son los principales actores beneficiados con el turismo social en este contexto de crisis, así como aquellos otros que quedan relegados de la política gubernamental.

Palabras clave: turismo social, política turística, crisis, Argentina.

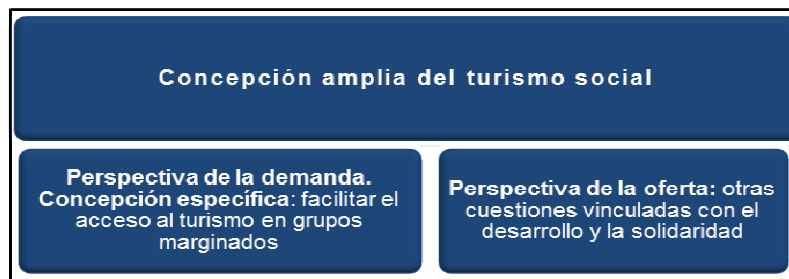
Una breve referencia al turismo social

A pesar del proceso de ampliación social del turismo que ocurre desde mediados del siglo xx, aún las mayorías permanecen excluidas de su disfrute, principalmente en los países en vías de desarrollo. La modalidad turística que intenta dar respuesta a esta problemática es el turismo social, que reivindica los principios humanistas y solidarios de la actividad y fundamenta su existencia en garantizar el acceso al derecho al ocio sin ningún tipo de barreras (RICHARDS, 1998; HAZEL, 2005; MCCABE, 2009; MINNAERT et al., 2009).

El turismo social es un "...turismo con un agregado valor moral, que tiene el objetivo de beneficiar al anfitrión o al visitante en la experiencia turística" (MINNAERT, 2007:13). Preocupado

por aspectos de la demanda y la oferta, incluye tanto las iniciativas destinadas a hacer accesible las vacaciones en sectores vulnerables como a como a aquellas otras propuestas de base comunitaria en áreas en vías de desarrollo, que centran la atención en la población de acogida (Figura 1).

Figura 1. Dominios del turismo social. Fuente: Elaboración propia



La investigación que se desarrolla a continuación da cuenta del turismo social en su dimensión de demanda, refiriendo particularmente al acceso a las prácticas turísticas por parte de los sectores marginados. En este caso, el turismo social se constituye en un instrumento de “reivindicación social”, contra las desigualdades y la exclusión, y al mismo tiempo en una “oportunidad económica” para los Estados y el empresariado turístico, que se benefician con un aumento de la demanda turística en periodos de baja demanda comercial (BITS, 1996, Art. 3, 5).

El *Buró Internacional de Turismo Social* (BITS, 2003), en la actualidad la *Organización Internacional de Turismo Social* (OITS), lo define como el: “...conjunto de relaciones y fenómenos que resultan de la participación al turismo y en particular de la participación de capas sociales con recursos modestos. Esta participación es posible, o al menos es facilitada, gracias a medidas con un carácter social bien definido” (Art. 3).

Posteriormente, el organismo amplía los destinatarios al indicar que refiere a “las conexiones y fenómenos relacionados con la participación de las personas en el turismo, especialmente de las capas desfavorecidas de la sociedad o de aquellos que no pueden participar en el turismo por el motivo que sea” (OITS, 2010: Art. 2). Reconoce como destinatarios a aquellos sectores que no pueden acceder a las prácticas turísticas a causa de diversos obstáculos más allá del económico, como la discapacidad física o mental, el aislamiento familiar o personal, la movilidad reducida o las dificultades geográficas.

Estas diferentes barreras de acceso, que condicionan el colectivo a beneficiar, responden a un tiempo y a un espacio determinado. Como se refleja en los países más avanzados en términos socio-económicos, a

medida que las sociedades extienden sus niveles de bienestar, los obstáculos económicos ceden influencia a favor de otros factores, como los impedimentos de salud, la falta de tiempo disponible; mientras que en aquellos otros países que continúan más atrasados económicamente, el disfrute del turismo sigue siendo privativo para las amplias mayorías por no disponer de los ingresos necesarios para acceder a su consumo, constituyendo una de las tantas desigualdades que acumulan los sectores marginados del entramado social (Schenkel, 2015).

El turismo social como asunto público

Las progresivas proclamaciones vinculadas al derecho al ocio y los diversos documentos internacionales que argumentan y reafirman esta concepción, forjaron las condiciones necesarias para que la cuestión del turismo social se incorporara en la agenda pública, a mediados de siglo xx. Las características que lo identifican, como los precios bajos, la carencia de ánimo de lucro y el objetivo de alcanzar el bienestar humano, determinan que sea imprescindible para su desarrollo, el impulso desde los Estados, en acción coordinada con las asociaciones civiles (LANQUAR, 1984; OMT, 1999; COMISIÓN EUROPEA, 2006; OITS, 2011; VILELA, 2011).

Las primeras acciones estatales vinculadas al turismo social se impulsan en países de regímenes socialistas o de economías planificadas, a medida que se logran los derechos laborales; los Estados de gobiernos liberales las adoptan posteriormente, en especial al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Como sucede con otras conquistas sociales, Europa es el epicentro de estas primeras iniciativas: Estados con mandatos autoritarios y democráticos incorporan al turismo como una necesidad en el marco de las políticas de bienestar.

En este contexto, la Carta de Viena (OITS, 1972), destaca al turismo social como “factor social fundamental”, vinculado a la emancipación de los trabajadores, al progreso de las sociedades contemporáneas y al bienestar social e individual” (II inc. 7). Señala la necesidad de respetar el derecho inalienable al turismo por todos los sectores sociales y la necesaria intervención de los gobiernos, así como la participación de otros actores sociales. Del mismo modo, la Declaración de Manila (OMT, 1980) refiere al origen del turismo social vinculado a las políticas obreras y destaca sus valiosos efectos sociales, tendientes a alcanzar una participación social más extensa, que incluya a todos los colectivos.

Finalizando el siglo XX, ante una nueva primacía liberal, los Estados desarrollan una reconversión del turismo social como asunto público, asociando los históricos fundamentos sociales, que argumentan las

primeras políticas en el área, con otros económicos, vinculados a la competitividad y la rentabilidad del sector turístico, tendiente a aumentar la demanda comercial, principalmente en periodos de crisis. En palabras de Richards (1998:158) el turismo pasa a ser “promovido más por sus externalidades económicas beneficiosas que por los beneficios sociales y de salud que han justificado la extensión del derecho a las vacaciones como elemento de bienestar en el pasado”.

En esta nueva etapa, los Estados comienzan a adoptar enfoques menos intervencionistas en el área, cediendo participación en favor de los actores privados y las autoridades regionales y locales. La política de turismo social centrada en la construcción de infraestructura, es desalentada, relegando incluso el mantenimiento de los complejos turísticos desarrollados a mediados de siglo, a favor de la hotelería privada que pasa a ser uno de los mayores beneficiarios de estos nuevos programas (HAULOT, 1983; RICHARDS, 1998; MUÑIZ, 2001; HIGGINS-DESBIOLLES, 2006; MINNAERT, 2007).

En cuanto a los usuarios, la tercera edad se convierte en el principal destinatario, en detrimento de los grupos de bajos ingresos, debido a que cuenta con tiempo libre en épocas del año que no suelen ser vacacionales, así como de la renta mínima necesaria para acceder a estas prestaciones. Cazes (2002:659) señala que comienza un “periodo de disminución de las oportunidades y el nivel de participación, y de cuestionar, replantear y redefinir los objetivos y los conceptos básicos”.

La *Declaración de Montreal* (BITS, 1996) da cuenta de esta reconversión del turismo social. Argumenta la necesidad de complementar las tradicionales virtudes sociales, con los importantes beneficios económicos que puede implicar el turismo social, al incrementar los flujos turísticos y caudales de inversión, al estimular las transferencias de recursos de los países ricos hacia los pobres y al contribuir al desarrollo local y regional, a la producción de riqueza nacional e internacional. Señala que ante la nueva realidad global, que estimula la diversidad de organizaciones en la gestión y la internacionalización del turismo, se requiere de innovadoras formas de cooperación y asociación que permitan la participación de los diferentes actores del área.

La *Comisión Europea* (2006) también pasa a destacar estas nuevas funcionalidades del turismo social, llegando a definir a éste como “actividad económica”. En segundo orden, refiere a su “rentabilidad social”, indicando los beneficios que obtiene el usuario, los trabajadores del sector y la sociedad en general. Afirma que como cualquier actividad económica “debe regirse por los principios básicos de rentabilidad de las inversiones, de beneficio necesario para seguir y conseguir sus objetivos fundacionales” (:4), refiriendo al mantenimiento de las fuentes de empleo en temporada baja.

La reconversión del turismo social en Argentina

En el marco de esta nueva concepción de turismo social que se expande en el contexto internacional, acontece una reformulación de la cuestión como política pública post-crisis argentina del 2001. Ante un Estado que se reposiciona como actor clave en la gestión turística, la entonces Secretaría de Turismo, luego Ministerio (2010), implementa una política pública específica, a fin de reimpulsar las prestaciones turísticas inmersas en un profundo retroceso.

El turismo social pasa a legitimarse como una alternativa de desarrollo económico, asociada a las necesidades de fortalecer el turismo doméstico, incrementar los ingresos y empleos del sector, impulsar la inversión y contribuir a la estabilidad del empresariado turístico. Los nuevos fundamentos económicos se complementan con las históricas causas sociales que explican la temprana incorporación del turismo social entre las políticas públicas nacionales en el Primer Peronismo (1943-1955), como parte del principio de justicia social.

El Gobierno afirma que mediante el turismo social se pretende “mejorar la calidad de vida de una porción de la población a través de su acceso a servicios turísticos [y] adicionalmente, resolver algunos problemas que presenta la actividad turística en general y la industria hotelera en particular”, otorgando mayores y mejores servicios turísticos al sector de la población “económicamente débil” y, al mismo tiempo, disminuyendo el problema de la estacionalidad de la demanda (CGN, 2009).

A partir de estos lineamientos, se implementan el “Programa en Unidades Turísticas”, estructurado en base a los hospedajes estatales construidos en 1950 de Chapadmalal (Buenos Aires) y Embalse (Córdoba) y el “Programa Federal de Turismo Social”, a partir de establecimientos hoteleros privados en diferentes provincias del país, que ofrecen los servicios de alimentación, esparcimiento y alimentación para los residentes argentinos a una tarifa subsidiada, que implica una reducción media del 150% en comparación de las tarifas comerciales.

En esta reformulación del turismo social pasa a ser clave la participación de los empresarios del sector, que necesitan de flujos turísticos adicionales para sostener la demanda comercial y así compensar la estructura de costos fijos. Las prestaciones en las Unidades Turísticas se encuentran a cargo de empresas concesionarias, que proveen los servicios de comedores, bares, atención de habitaciones, limpieza general, mantenimiento de edificios y explotación de locales comerciales de los hoteles; mientras que el Programa Federal, se implementa a partir de

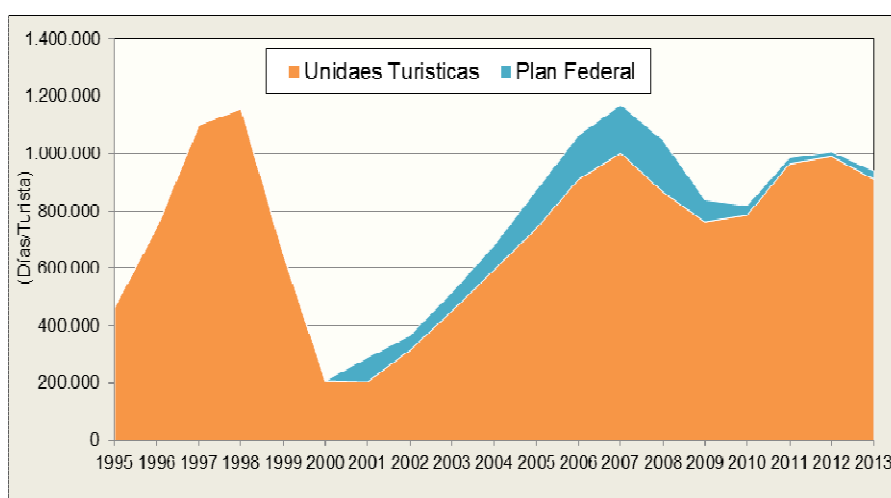
empresas hoteleras, que, mediante acuerdos con las autoridades nacionales, destinan una determinada cantidad de plazas al turismo social, mayormente en temporada baja, prestando el servicio de hospedaje y alimentación.

¿Qué sucede con la política turismo social una vez implementada?

Luego de alcanzar el nivel mínimo de prestaciones en plena crisis del 2001, la reactivación de los Programas implicó un progresivo aumento del turismo social, para sobrepasar en el año 2007 los máximos niveles de la década del '90, 1.170.956 días turistas anuales (Figura 2). Para finales del año 2013, el periodo concluyó con un crecimiento del 350%, que logró incorporar una media de 10.000 beneficiarios anuales, a partir de un aumento en las prestaciones de 730.809 días/turista, entre los años 2000-13 (DPT, 2014b).

Figura 2. Cantidad de prestaciones de los Programas de Turismo Social

Fuente: Elaboración propia (CGN, 1993-13)



Esta expansión del turismo social post-crisis del 2001 contribuyó a disminuir la inestabilidad económica del sector, a partir de la generación de ingresos y empleos adicionales, favoreciendo en principio a las empresas concesionarias y hoteleras, que concentraron en promedio el 60% del presupuesto del área cada año. Las cuatro firmas concesionarias, que continúan a cargo de las prestaciones luego de más de una década, reciben cerca de \$35.000.000 anuales por firma de acuerdo a la última actualización del Pliego (D.A. N° 785/13 y 787/13), de los cuales deben descontar el 21% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que vuelven a ingresar a las arcas del Estado por medio de la Agencia Federal de

Ingresos Públicos (AFIP), y los respectivos costos asociados, principalmente insumos y salarios.

Los empresarios hoteleros asociados al Programa Federal constituyen otros de los principales beneficiarios del turismo social, incorporando demanda adicional en periodos de temporada baja, donde deben sostener una importante estructura de costos fijos con un escaso flujo comercial. A diferencia de lo que sucede con los concesionarios, las empresas se renovaron periódicamente, alcanzando un máximo de 125 establecimientos en el año 2009, luego se reducen a una quinta parte, para alcanzar los 40 hoteles en el año 2014. Este mismo dinamismo presenta la demanda incorporada por establecimiento, con un primer lustro de fuerte crecimiento, que alcanza una media de 1.443 días/turista aportados por hotel (2008); luego desciende, para crecer nuevamente en el año 2013, significando un aporte de 728 días/turistas anuales, 146 nuevos beneficiarios por hotel. En las entrevistas realizadas a los hoteleros con acuerdos vigentes, coinciden en destacar la importancia que tiene el flujo de turismo social en la “desestacionalización” de sus economías, permitiendo solventar importantes costos fijos y mantener puestos de empleo.

Estos beneficios asociados a concesionarios y hoteleros, favorecen al mismo tiempo a las comunidades de destino en las cuales se emplazan, a partir de la generación de empleos e ingresos. En las Unidades Turísticas, las localidades de Chapadmalal y Embalse, adicionan cerca de 500 empleos directos por complejo, entre el personal afectado a las Administraciones, a los concesionarios y, en el caso de la UTE, al Ministerio de Desarrollo Social con el Programa de Argentina Trabaja, que si bien mayormente revisten carácter de temporal, constituye una cantidad significativa si se considera la población de estas pequeñas localidades (Schenkel, 2015).

Estos impactos, aunque con una menor magnitud de acuerdo a la demanda generada, se despliegan en las localidades integradas al Programa Federal, que se ven beneficiadas con el arribo de visitantes. Las mismas alcanzan cincuenta destinos en el año 2008, se reducen luego, para alcanzar las veintiocho localidades en el año 2014. En los cuestionarios realizados, los organismos de turismo de estas localidades coinciden en destacar que el flujo de turismo social “contribuye” a impulsar el sector turístico en periodos de temporada baja, manteniendo “ingresos” y “empleos”, beneficiando a la “comunidad” en general y al “sector comercial” en particular.

Finalmente, los beneficiarios finales del turismo social lo constituyen aquellos usuarios de las prestaciones subvencionadas. El análisis socio-económico de los Programas da cuenta que, si bien en principio su objetivo formulado refería a personas de escasos recursos de

todo el país, la mayoría de los turistas sociales terminan perteneciendo a sectores medios-altos del entramado social, que pueden costear las opciones turísticas surgidas de los acuerdos público-privados, destinando como mínimo \$9.500 (pesos nueve mil quinientos) por grupo familiar para acceder a la alternativa de turismo social más económica.

La Encuesta Permanente en Hogares (2014) determina que las familias que reúnen los menores ingresos en la estructura social, se ajustan a una renta media familiar de \$2.800 (pesos dos mil ochocientos) en el caso del quintil 1, que llega a un máximo de \$4.280 (pesos cuatro mil doscientos ochenta); así pues, aunque destinaran la totalidad de su renta a una semana de vacaciones, no llegan a solventar ni siquiera las opciones más económicas de los Programas. Lo mismo sucede con el quintil 2, con una renta media de \$5.400 (pesos cinco mil cuatrocientos) y una máxima de \$6.700 (pesos seis mil setecientos), que queda reducida a satisfacer las necesidades básicas del grupo familiar, encontrándose muy por debajo del costo medio de los destinos ofrecidos.

En este sentido, los funcionarios del área reconocen que si bien el objetivo de la política busca facilitar unas vacaciones anuales a la *población de escasos recursos de todo el país*, las características de los Programas, “dificultan” el acceso de estos colectivos al turismo social, favoreciendo principalmente el acceso de grupos de ingresos medios, con procedencia de Buenos Aires. Argumentan que como sucede con la participación turística en general, la “clase baja” no llega a los Programas: “porque es difícil, tienen que pagar el transporte, vivir todo el año... no pueden” (Entrevistas a funcionarios del área, 2014).

La finalidad distributiva formulada en términos socio-económicos y federales, tendiente a ampliar el acceso al turismo a sectores que aún se encuentran marginados de su disfrute, se diluye a medida que avanza el proceso de implementación. La política de turismo social lejos de diseñarse y ejecutarse mediante instrumentos y programas que posibiliten *integrar a todos los sectores al turismo* (DECRETOS N° 821/2012 y N° 1.067/13), termina por reproducir la segmentación del consumo comercial, concentrada en sectores de ingresos medios y altos del entramado social (Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares, 2006-2012).

Reflexiones finales

En un periodo donde el bienestar y la justicia social eran prioridad de la agenda pública, el origen del turismo social se vincula con la necesidad de contribuir al bienestar de sectores excluidos, en ese entonces, los sectores obreros; mientras que en otra etapa, de reconversión neoliberal, la política pasa a justificarse a partir del principio de

subsidiariedad, tendiente a garantizar el crecimiento económico a partir de un *turismo para todos*, en periodos de bajo consumo comercial.

Los programas de turismo social dejan de subvencionar las vacaciones en etapas de veraneo, que cuentan con una intensa demanda comercial, para hacerlo en aquellos periodos indicados por la industria turística como de baja demanda. Las políticas se dejan de construir a partir del colectivo de los sectores de bajos ingresos, para pasar a atender requerimientos de la industria turística, preocupada por el sostenimiento de sus economías, especialmente en periodo de crisis.

La política de turismo social en el periodo de post-crisis argentina del 2001 responde así a sus fundamentos económicos, generando un flujo turístico adicional en periodos de temporada baja, pero desconoce sus históricas causas distributivas, tendientes a ampliar el acceso al turismo a aquellos sectores que aún permanecen marginados de su disfrute.

Referencias bibliográficas

- BUREAU INTERNATIONAL DU TOURISME SOCIAL - BITS (1996): *Declaración de Montreal*. Montreal, Canadá
- BUREAU INTERNATIONAL DU TOURISME SOCIAL – BITS. (2003): *Statutes*.
- CAZES, G. (2002): “Turismo social”. En Jafari, Jafar, *Enciclopedia de turismo* (659-660). Madrid: Editorial Síntesis
- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - MECON (2009): *Cuenta de inversión*. Secretaría de Hacienda.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre ‘Turismo social en Europa’*. C 318/67
- DECRETO N° 821/12: Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 31 de mayo de 2012
- DECRETO N° 1.067/13: Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 7 de agosto de 2013
- DIRECCIÓN DE PRESTACIONES Turísticas – MINTUR (2014): *Registro de arribos turismo social, en función del Programa y Plan*. Sin publicar.
- HAULOT, A. (1983): “International Bureau of Social Tourism”. *Annals of tourism research*, 10 (4), 558-560.
- HAZEL, N. (2005): “Holidays for Children and Families in Need: An Exploration of Research and Policy Context for Social Tourism in the UK”. *Children & Society*. 19, 225-236.
- HIGGINS-DESBIOLLES, F. (2006): “More than an “industry”: The forgotten power of tourism as a social force”. *Tourism Management*, 27, 1192-1208.
- LANQUAR, R. (1984): “El turismo social y su lógica como servicio de interés público”. *Estudios Turísticos*, (81), 21-28.
- MCCABE, S. (2009): “Who Needs a Holiday? Evaluating Social Tourism”. *Annals of Tourism Research*, 36 (4), 667-688.

- MINNAERT, L., MAITLAND, R. & MILLER, G. (2009): "Tourism and Social Policy. The Value of Social Tourism". *Annals of Tourism Research*, 36 (2), 316-334.
- MINNAERT, L. (2007): *Social Tourism: a potential policy to reduce social exclusion? The effects of visitor-related social tourism for low-income groups on personal and family development*. PhD thesis. University of Westminster: Westminster Research.
- MUNÍZ AGUILAR, D. (2001): *La política de turismo social*. Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte, Dirección General de Planificación Turística.
- Bureau International du Tourisme Social – BITS. (1972). *Carta de Viena*. Viena, Austria.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TURISMO SOCIAL – OITS (2011): *Social Tourism Inquiry. The social and economic benefits of social tourism*. Bruselas.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO – OMT (1980): *Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial*. Manila, Filipinas.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO – OMT (1999): *Código Ético Mundial para el Turismo*.
- RICHARDS, G. (1998): "Time for a Holiday?: Social Rights and International Tourism Consumption". *Time & Society*, 7 (1), 145-160.
- VILELA DE ALMEIDA, M. (2011): "The development of social tourism in Brazil". *Current Issues in Tourism*, 14 (5), 483-489.
- SCHENKEL, E. (2015). *El turismo social como política pública en Argentina*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Cuyo (Argentina).

Nota. Esta investigación forma parte de la tesis doctoral defendida por la autora en diciembre del año 2015 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina).