

2019

INFORMES EN CONTRASTE

**10** TURISMO RESPONSABLE

# TURISMO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

## Aprendizajes de las experiencias regionales

ÉRICA SCHENKEL





INFORMES EN CONTRASTE  
10

**Turismo social en América Latina.  
Aprendizajes de las experiencias regionales.**  
Érica Schenkel

Alba Sud Editorial  
Serie Informes en Contraste, núm. 10, 2019

Este informe se publica en el marco del proyecto «Fortalecer el criterio de inclusividad en el turismo responsable: una respuesta a los retos de la Educación para la Justicia Global», ejecutado por Alba Sud con el apoyo del Ayuntamiento de Barcelona a través del Programa de Educación para la Justicia Global (convocatoria 2018).



*Del texto:*  
Érica Schenkel



*Del prólogo:*  
Ernest Cañada



*De esta edición:*  
Alba Sud Editorial  
[info@albasud.org](mailto:info@albasud.org)  
[www.albasud.org](http://www.albasud.org)

*Coordinación editorial:* Ernest Cañada e Ivan Murray

*Diseño gráfico:* Boixader & Go

*Fotografía de portada:* COMFENALCO, Colombia

Barcelona, 2019  
ISBN: 978-84-09-15429-6



### **Érica Schenkel**

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. Doctora en Ciencias Sociales con mención en Ciencias Políticas y Administración Pública. 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” por medio de CICCUS y CLACSO.



# ÍNDICE

Chapadmalal, Argentina

- pág. 5 **Prólogo:** El turismo social como espejo de una encrucijada emancipatoria, por *Ernest Cañada*
- pág. 8 **1.** Introducción
- pág. 11 **2.** El turismo social como modelo alternativo
- pág. 17 **3.** La práctica turística en Latinoamérica:  
un acceso minoritario y desigual
- pág. 21 **4.** Principales experiencias de turismo social en Latinoamérica
- pág. 25 **5.** El turismo social como política pública en Latinoamérica  
5.1. Embalse y Chapadmalal: historia y actualidad  
del turismo social en Argentina  
5.2. Uruguay: Sistema Nacional de Turismo Social
- pág. 37 **6.** Iniciativas de turismo social de gestión privada en América Latina  
6.1. Turismo social en Brasil: 70 años de historia  
del SESC Sao Paulo  
6.2. Turismo social en Colombia: Cajas de  
Compensación Familiar
- pág. 46 **7.** La labor de OITS Américas en el marco regional
- pág. 51 **8.** Conclusiones
- pág. 54 Referencias bibliográficas

## PRÓLOGO

# EL TURISMO SOCIAL COMO ENCRUCIJADA CIVILIZATORIA

**Ernest Cañada**

Este informe de Érica Schenkel es una contribución esencial para la comprensión y el debate sobre el turismo social. El análisis y la reflexión sobre las experiencias construidas en América Latina tienen valor mucho más allá de la región y del propio turismo social. Conectan con un debate amplio sobre la práctica turística y las posibilidades de un desarrollo más inclusivo.

La expansión del turismo, en un proceso global de turistificación creciente de nuestras sociedades, ha dado lugar a recurrentes expresiones de desposesión, explotación y destrucción que se caracterizan por la violencia estructural que conllevan. El enunciado de formas alternativas de desarrollo turístico, bajo términos como “sostenible”, “responsable” o “inclusivo”, enfrenta cierta debilidad en el contraste de casos que realmente muestren formas de organizar el turismo de otros modos. A menudo se hace, hacemos, referencia al turismo comunitario en tanto que experiencia alternativa, como forma de gestión colectiva de este tipo de actividades que muestra la voluntad de poblaciones locales organizadas por incrementar el control sobre cómo se organiza y cómo se redistribuyen sus beneficios. Sin embargo, muchos de estos ejemplos topan con dificultades para consolidarse a largo plazo, pero sobre todo se enfrentan a un problema de escala. Pareciera que este tipo de iniciativas distintas a las dominantes solo pudieran concebirse con dimensiones reducidas y minoritarias. En este contexto, algunas de las iniciativas reseñadas en este informe de Érica Schenkel ayudan a pensar y situar el debate sobre prácticas alternativas en experiencias con capacidad para dar servicio a numerosas personas al mismo tiempo y que, por tanto, no se diferencian en cuestiones de escala con las formas empresariales convencionales si no, más bien, en el cómo se organizan.

Pero el turismo social permite ahondar en múltiples discusiones que han situado la turistificación global en una encrucijada civilizatoria. Disponer de un análisis, como el que hace Érica Schenkel, de las experiencias más relevantes de turismo social en América Latina, nos ayuda a imaginar que las preocupaciones que identificamos en distintas expresiones del turismo convencional, bajo la lógica de la reproducción ampliada del capital, podrían ser resueltas de otros modos.

Querría destacar cinco cuestiones en las que la industria turística se encuentra frente al espejo de la exclusión, la inequidad y la insostenibilidad y que, tal vez, el

PRÓLOGO

turismo social podría ayudar a replantear. En primer lugar está la cuestión de quiénes pueden acceder al turismo. Inicialmente planteada como una experiencia elitista, progresivamente fueron ampliándose los sectores que han podido participar en este tipo de actividades, hasta la masificación actual de algunos destinos que obligan a un replanteamiento global de la industria. Pero, como nos recuerda Érica Shenkel, la posibilidad de hacer turismo sigue siendo muy desigual en América Latina, y los niveles de inequidad en su acceso son paralelos a otros procesos de exclusión. Sin embargo, el turismo social puede ayudar a facilitar el acceso a momentos de ocio turístico a amplias mayorías sociales de escasos recursos. A su vez, el creciente debate global sobre la insostenibilidad ambiental y social del turismo empieza a poner en escena formas de reducción del turismo según criterios basados en la capacidad de gasto. Es decir, el debate sobre la necesidad de la reducción de la huella del turismo puede plantearse también en términos de elitización de las prácticas turísticas. En este contexto, ejemplos de turismo social reseñados en este informe muestran la posibilidad de organizar estas prácticas en función de criterios de inclusión y de democratización del acceso a espacios turísticos no determinados por la lógica del beneficio privado.

En segundo lugar, aparece la cuestión de cuál es el objetivo final de la práctica turística. El turismo convencional está orientado por mecanismos de consumo y mercantilización de la vida cotidiana que tienen que ver fundamentalmente con la necesidad del capital de poder fijarse y reproducirse de forma ampliada. Expresiones de turismo social que han hecho una lectura humanista de la importancia de las artes, el deporte, el disfrute de los espacios naturales o del bienestar en el desarrollo de la persona, ponen en evidencia que el turismo puede organizarse dando respuesta a otras necesidades y, por tanto, objetivos.

En tercer lugar, emerge la cuestión de la insostenibilidad ambiental del turismo. Cada vez son más las evidencias científicas que muestran la responsabilidad creciente de la industria turística, y en especial del transporte aéreo, en la situación de emergencia climática en la que nos encontramos. El turismo se enfrenta ante la necesidad de relocalizarse y reducir sus volúmenes globales a escala planetaria. La experiencia del turismo social en América Latina, construida a partir de la proximidad geográfica, podría servir de orientación en un proceso de transición necesario que tendrá que recorrer la industria, que puede ser desastroso y elitista o planificado con voluntad democratizadora.

En cuarto lugar, aparecen también las condiciones laborales de quienes sostienen la industria turística. Con demasiada frecuencia el trabajo turístico y precariedad van de la mano, lo cual no solo vulnera derechos fundamentales de las personas que trabajan en estas actividades, sino que lastran la misma calidad del servicio de atención. Sin embargo, en sus principios el turismo social reconoce la necesidad de un trabajo digno, que incluye la capacidad de organización sindical autónoma, y las prácticas de algunas experiencias de turismo social en Latinoamérica, muestran también la puesta en marcha de otras políticas laborales que se reflejan en un mayor bienestar, satisfacción y sentido de realización de sus trabajadores y trabajadoras.

PRÓLOGO

Finalmente, y en quinto lugar, la relación con los entornos en los cuáles tiene lugar el turismo se presenta también como una dimensión esencial de su necesaria transformación. Con frecuencia, ciertos desarrollos turísticos se comportan como islas aisladas dentro de los territorios que los acogen, lo cual acaba reproduciendo y ampliando las dinámicas de exclusión. Esta tendencia ha podido reproducirse también en ciertas experiencias de turismo social, centradas en lo que ocurre únicamente dentro de sus establecimientos. Sin embargo, el cuestionamiento constante y la mirada ética que inspira, desde un pensamiento humanista, a algunas de las organizaciones que lo han impulsado en América Latina ha ayudado a replantear cómo debía ser esta inserción en el territorio. Algunas iniciativas acumulan experiencia de cómo el turismo puede promover relaciones virtuosas en los territorios en las que se desarrollan.

A pesar de las buenas prácticas que destaca Érica Schenkel en su informe, el mismo turismo social necesita ser repensado en términos globales a la luz de estos debates. De hecho, en el turismo social se encuentran igualmente prácticas y experiencias que se alejan de sus propósitos iniciales y principios y, contrariamente, lo acercan más a las formas dominantes de desarrollo turístico. Esto ocurre cuando en lugar de poner al ser humano y en especial a los sectores más desfavorecidos en el centro de atención,

El mismo turismo social necesita ser repensado en términos globales a la luz de estos debates.

son otras lógicas las que entran en juego para beneficiar directa o indirectamente a grandes empresas de capital privado. Es por eso que este informe es una contribución fundamental para el propio sector del turismo social, que puede reconocerse en algunos de los mejores caminos que ha podido recorrer en América Latina.

Animo y recomiendo, sin duda alguna, la lectura y discusión de esta nueva publicación de Érica Schenkel, una de las grandes especialistas en turismo social en estos momentos. Me satisface especialmente que podamos contar con sus contribuciones en Alba Sud en este esfuerzo compartido colectivamente por aportar conocimiento y análisis a favor de una transformación del turismo en un sentido más inclusivo y ambientalmente amigable con el planeta. Además, gracias al aliento y apoyo de Érica Schenkel, el turismo social se ha convertido también en una prioridad en la agenda de investigación de Alba Sud.

Barcelona, 11 de octubre de 2019

# 1. INTRODUCCIÓN

El presente informe busca contribuir a los diferentes debates que atraviesan el turismo social a partir de una perspectiva latinoamericana. Para ello en un primer momento se identifican las principales concepciones que se han desarrollado en torno a la cuestión, para luego abordarlas en el contexto de América Latina, desde sus particularidades teóricas y prácticas. Abordar el turismo social es relevante, más aún en sociedades tan inequitativas como las Latinoamericanas, las más desiguales en términos de ingresos. En este marco, se describen las principales experiencias que impulsan el turismo social en la región, tanto las de gestión pública como privada, para indagar: ¿En qué términos se piensa el turismo social en América Latina? ¿Cómo se está desarrollando? ¿Cuáles son sus propósitos esenciales?

Antes de dar lugar a dichos apartados, es necesario establecer una serie de aclaraciones. En principio señalar que a lo largo de este informe el turismo social se considera un modelo alternativo que surge en pos de finalidades sociales esenciales. Al comienzo ocupado en contribuir a una mayor equidad en el acceso y disfrute del tiempo libre (**concepción específica**), se ha complejizado en el tiempo, para añadir entre sus preocupaciones el bienestar de las comunidades locales y su ambiente (**concepción amplia**).

Tal posicionamiento implica de antemano reconocer que el turismo se expresa en distintas formas y puede involucrar tanto dinámicas extractivas que tienden a la alineación del individuo, como construir experiencias sociales alternativas, entre las que aparece el turismo social. En este sentido, se considera que evidenciar la lógica de acumulación que conduce la actividad desde sus orígenes no puede desconocer que existen estas otras formas de producir y consumir turismo. Reducir cualquier derivado de lo turístico a las esferas del capital implica fatídicamente reconocer en esta dinámica mercantil la única alternativa y desistir de cualquiera esperanza transformadora; al mismo tiempo que negar todas aquellas otras experiencias que se implementan en defensa de un turismo más inclusivo, solidario y sostenible. Los diferentes estudios de caso que integran este informe comprueban que el turismo social constituye una **alternativa posible**.

Ahora bien, tampoco podemos desconocer las **tensiones que atraviesan las construcciones discursivas** en torno a esta cuestión. Debemos alertar que bajo el turismo social concurren diferentes intereses, en muchos casos contradictorios, que compiten entre sí por apropiarse de dicha categoría. Podemos mencionar: al propio capital, que lo visualiza como una concreta posibilidad para mejorar su imagen



1.  
INTRODUCCIÓN

comercial y hacerse de “nuevos consumidores”; y a diversos actores vinculados directa e indirectamente a la economía social, que encuentran en el turismo social una oportunidad para avanzar en su lucha por una mayor igualdad.

Cabe señalar también que, una vez resultas las principales discusiones teóricas, nos abocamos a indagar qué sucede con las inequidades en el acceso al ocio en la América Latina actual, para presentar algunas experiencias que surgen tendientes a contrarrestarlas; por lo cual **centramos el análisis en el turismo social en sentido específico**. Es decir, en aquellas experiencias que bajo los valorables propósitos de la inclusión y la solidaridad facilitan el disfrute del ocio en sectores postergados mediante propuestas turísticas propias, que suelen articular destinos poco consolidados y equipamiento de confort estándar, en muchos casos, propiedad de estados, sindicatos, mutuales, cooperativas y otras asociaciones civiles.

Dicho abordaje se explica, en primer lugar, por la propia complejidad que atraviesan las otras grandes temáticas integradas en la dimensión amplia del turismo social, como el turismo comunitario, el turismo responsable y el ecoturismo, que requieren de sus análisis específicos; y en segundo lugar, debido a la necesidad de profundizar en el estudio específico del turismo social, que llamativamente continua siendo un **área de vacancia**. A diferencia de lo que sucede con las otras temáticas mencionadas, donde existe una extensa bibliografía abocada a su estudio en la región, las investigaciones de turismo social se reducen a unos pocos estudios aislados (Falero, 2007; Vilela, 2011; Olea, 2012; Schenkel, 2017).

En Latinoamérica el turismo social continua siendo de acceso minoritario y selecto, asociado a las tradicionales desigualdades sociales.

Este abordaje específico es particularmente relevante en un contexto como el latinoamericano, en donde el disfrute de estas prácticas continúa siendo de acceso minoritario y selecto, asociado a las tradicionales desigualdades sociales. El turismo social puede convertirse tanto en un instrumento democratizador del acceso, como en una genuina alternativa para diversificar las frágiles economías locales. Este marco regional exige redoblar los esfuerzos

para **consolidar el turismo social como temática estratégica**, tanto sea en materia de investigación y formación, como de gestión y acción en el territorio. Las siguientes páginas pretenden ser un aporte en este sentido.

Una vez hechas estas aclaraciones preliminares, es momento de celebrar el interés de Alba Sud en publicar un informe de este tipo. La apuesta por una temática como el turismo social desde un contexto como el latinoamericano es doblemente meritoria. Por un lado, basta con echar un vistazo para descubrir lo marginal que es esta temática dentro de los estudios turísticos, que priorizan su abordaje como inductor económico. Por otro, el corte eurocentrista de la bibliografía especializada pone de manifiesto lo infrecuente que es hallar estudios de turismo social por fuera de este contexto; más aún, que privilegien la mirada latinoamericana y reivindiquen las buenas experiencias regionales, que suelen quedar relegadas en los estudios de referencia. Así que vaya un especial agradecimiento para Alba Sud.

1.  
INTRODUCCIÓN

Finalmente, invitar a la lectura de este informe a aquellos investigadores, estudiantes y formadores, gestores y activistas sociales que desde sus diversos espacios concurren en la defensa de un turismo más inclusivo, solidario y sostenible, así como a todas las personas que se preguntan qué está sucediendo con el turismo social en América Latina.



Mar del Plata, Argentina

# 2.

## EL TURISMO SOCIAL COMO MODELO ALTERNATIVO

Desde sus inicios, hace cerca de un siglo, el turismo social se ha posicionado como un enfoque alternativo, que pone en evidencia otras formas de producir y consumir turismo, que no tienen el lucro entre sus objetivos centrales sino que surgen en pos de finalidades sociales esenciales. A partir de la bibliografía existente y de investigaciones propias, en este apartado se identifican los baluartes que lo sostienen como contracara del modelo masivo en diferentes momentos históricos. Finalmente, se alerta sobre los principales desafíos que afronta hoy en día ante el avance del capital y sus estrategias de acumulación.

Para entender de qué hablamos cuando nos referimos al turismo social, podemos empezar diciendo que encuentra su piedra fundacional en **considerar al turismo en tanto práctica social**. Una práctica cuyo acceso en la sociedad e impacto en el territorio resulta necesario abordarse desde los **derechos humanos**. El turismo social sostiene que el disfrute del tiempo libre debe entenderse en el marco de las **conquistas sociales de los sectores postergados**, vinculadas a la satisfacción de necesidades de descanso, bienestar y desarrollo personal, como una medida de equidad e inclusión; y luego también, dentro de una práctica responsable, en beneficio de las comunidades locales y su ambiente, que valore su cultura, provea óptimas condiciones laborales, beneficios económicos justos, con enclave local, y en armonía con el entorno en el cual se desarrolla.

El turismo social comprende una dimensión transformadora, bajo principios como la solidaridad, la inclusión y la sustentabilidad.

De este modo, alzar la bandera del turismo social, sea como campo de estudio, de gestión o de acción en el territorio, implica poner en evidencia aquellas malas prácticas que surgen asociadas al desarrollo de la actividad y reflejan, al mismo tiempo, que otro turismo es posible. Ya que lejos de diluirse en una mera categoría

esencialista, el turismo social, comprende una **dimensión transformadora**, materializada en las diferentes experiencias turísticas que se desarrollan bajo principios como la solidaridad, la inclusión y la sustentabilidad, que se configuran al margen del turismo masivo y que quedan relegadas de los abordajes tradicionales.

Por lo cual, el turismo social concede también un espacio para **disputar las construcciones discursivas que vienen sosteniendo el crecimiento de la actividad**. La continua expansión que transita el sector desde sus orígenes, y particularmente el impacto que le atribuyen en las economías nacionales y locales, fue incrementando una visión positivista, construida por el propio capital, que se

2.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
MODELO  
ALTERNATIVO

centra en enfatizar los logros asociados al impulso de la actividad sin abordar con la misma especificidad las dificultades que pueden surgir en la concreción de estos beneficios y sus eventuales impactos negativos en los territorios. El peligroso protagonismo que este discurso alcanzó en los ámbitos gubernamental, institucional e, incluso, académico posiciona al turismo social como una **perspectiva alternativa y contestataria**, que se configura y sostiene desde diferentes ámbitos, escalas y agentes operadores.

### **Origen del turismo social: en búsqueda de una mayor equidad en el acceso**

Para identificar los inicios del turismo social debemos remontarnos a comienzos del siglo XX, cuando aparecen las primeras iniciativas que cuestionan el acceso elitista que rodeaba el disfrute del ocio en ese entonces. Su exclusividad en una minoría aristocrática y burguesa no se debía solo a un problema de imposibilidad de gasto de los sectores trabajadores (regidos bajo estrictos sistemas de explotación) sino también a algo mucho más esencial, la indisponibilidad de tiempo para el descanso (Muñiz, 2001). Es en este contexto socio-político que surge el turismo social, en **defensa de una mayor igualdad en el disfrute del tiempo libre, el turismo y la recreación** (Lanquar, 1984; Viñals, 2001).

Dichas prácticas aparecen **vinculadas a la satisfacción de necesidades de descanso y desarrollo personal**. Se destaca su contribución: a la calidad de vida, a partir de un descanso en la cotidianidad, que puede reducir el estrés y favorecer el equilibrio emocional; a la interacción social, a partir de generar oportunidades para sociabilizar y salir del aislamiento; y al crecimiento personal, vinculado a los nuevos aprendizajes y habilidades y al fortalecimiento de la independencia (Haulot, 1991; Muñiz, 2001; Gilbert & Abdullah, 2004; Hazel, 2005; Minnaret, 2007; McCabe, 2009; Dolnicar, Yanamandram & Cliff, 2009).

Las primeras iniciativas de este tipo fueron impulsadas por asociaciones privadas, por el movimiento laico y cristiano, y posteriormente, políticas estatales que surgieron en defensa del descanso y las oportunidades de viaje, a partir de la promoción de programas vacacionales y equipamiento propio, como alojamientos, clubes y complejos recreativos (Haulot, 1981). Europa fue el epicentro de estas iniciativas, donde estados con mandatos democráticos y autoritarios incorporan el turismo social dentro de las políticas de bienestar (Muñiz, 2001; Comisión Europea, 2006; Minnaret, 2007).

El movimiento obrero ocupó un lugar protagónico en estos inicios del turismo social, no sólo a partir del impulso de movimientos asociativos, cooperativistas y mutualistas específicos, sino forzando a los estados a institucionalizar las vacaciones pagadas y a impulsar los primeros programas específicos (Escorihuela, 1971; Fernández, 1985). Cabe mencionar que los estados comienzan a suscribir acuerdos parciales en torno a las vacaciones pagadas tras la finalización de la Primera Guerra Mundial, debido a la intensa presión obrera.

2.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
MODELO  
ALTERNATIVO

En 1936 la OIT reglamenta el “derecho a las vacaciones pagadas” para todas las personas empleadas.

Es a partir de estos acuerdos que surgen las primeras normativas internacionales referidas al disfrute del tiempo libre. La *Organización Internacional del Trabajo* (OIT), fue la primera institución en resolver al respecto, cuando en 1936 el Convenio 52 reglamenta el “derecho a las vacaciones pagadas” para todas las personas, sean empleadas públicas o privadas. Más de una década después, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) de Naciones Unidas amplía el reconocimiento al conjunto de la población, cuando afirma que: “toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas” (Art. 24). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966) refirma esta concepción, al indicar la responsabilidad de los estados en reconocer “condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias”, entre las que indica “descanso”, “disfrute del tiempo libre” y “vacaciones periódicas pagadas” (Art. 7).

Este marco normativo constituyó las bases a partir de las cuáles comienzan a erigirse las primeras proclamas referidas al disfrute del turismo. En 1972 la Carta de Viena del entonces Buró Internacional de Turismo Social - BITS<sup>1</sup>, sostiene que el turismo ha de traducirse en una voluntad de desarrollo físico y espiritual, por lo que su práctica debe considerarse un “derecho inalienable del individuo” (1972, III, 1); alerta al mismo tiempo, que ha de ser una “afirmación de la libertad”, que no podrá ser enajenada ni “por un cuadro político del Estado”, ni por la comercialización “desvergonzada” de los asuetos, las necesidades y la confianza de estos sectores (1972, III: 6). A partir de allí, siguen otros pronunciamientos en la misma dirección: la Declaración de Manila (OMT, 1980), el Documento de Acapulco (OMT, 1982), la Carta del Turismo y Código del Turista (OMT, 1985), la Declaración de Montreal (BITS, 1996) y el Código Ético Mundial para el Turismo (OMT, 1999).

Este origen del turismo social vinculado a la conquista de las vacaciones ha quedado incluso cristalizado en sus primeras definiciones (BITS, 1963; Haulot, 1981, 1983, 1991; Lanquar, 1984; Richards, 1998; Muñiz, 2001; Cazes, 2002; Hazel, 2005). Hasta entrado el siglo XXI el BITS (2003) lo conceptualizaba 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” (Art. 3). Los parámetros apropiados para determinar el umbral de “recursos modestos” solían asociarse a los índices de costes de vida e ingresos, a favor de aquellas personas o sectores que tienen menos recursos económicos (Muñiz, 2001).

Desde entonces, los obstáculos que condicionan el disfrute de estas prácticas, y por ende, los destinatarios del turismo social, se han complejizado. La limitación presupuestaria (Fernández, 1985; Muñiz, 2001; BITS, 2003), pasó a complementarse con otras causas, como la etaria (Secretaría General de Turismo, 1993), de salud

1 El BITS surgió en Bruselas en 1963 a partir de diversos actores públicos y privados que decidieron articularse en busca de una mayor igualdad en el disfrute del tiempo libre. En el último tiempo pasa a denominarse Organización Internacional del Turismo Social (OITS).

2.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
MODELO  
ALTERNATIVO

o físicas (Minnaret, 2007), de aislamiento familiar o personal y las dificultades geográficas (OITS, 2011). Esto generó una reformulación de la tradicional definición del BITS, que comienza a conceptualizarlo como “las conexiones y fenómenos relacionados con la participación de las personas en el turismo, especialmente de las capas desfavorecidas de la sociedad o de *aquellos que no pueden participar en el turismo por el motivo que sea*”<sup>2</sup> (2010, Art. 2).

La cantidad de agentes operadores que hoy en día concurren en el campo del turismo social en gran medida responde a esta ampliación de los destinatarios. Muñiz (2001) clasifica estos actores en **administraciones públicas**, cuando los poderes gubernamentales actúan directa o indirectamente en materia de turismo social, mediante normativa, infraestructura, instrumentos financieros o gestión de equipamiento; y **agentes privados**, cuando se ubican fuera de la estructura pública. Estos últimos, pueden estar **vinculados directamente a la economía social**, y constituir organizaciones del tercer sector, asociaciones y federaciones, cooperativas, mutuales y entidades financieras de carácter social, como las cooperativas de crédito, los fondos de pensiones y las cajas de ahorro; o **vinculados indirectamente a la economías social**, cuando comprenden organizaciones que si bien no forman parte del tercer sector presentan una íntima relación con éste, como ocurre con los sindicatos y los comités de empresas.

### **La necesaria reformulación del concepto: en defensa de las comunidades locales**

La expansión del turismo a lo largo del siglo XX, y sus evidentes impactos en el territorio, hicieron necesario un replanteo del turismo social, que quedó formalizado en la última década. Pasando a definirse como una perspectiva con impronta social, **el turismo social amplía sus alcances y propósitos e incorpora entre sus preocupaciones a aquello tan esencial como lo es la población local** (Minnaert, Maitland, Miller, 2009). Lynn Minnaert, la principal referente de este enfoque, lo define como “...un turismo con un agregado valor moral, que tiene el objetivo de beneficiar al anfitrión o al visitante en la experiencia turística” (2007: 13).

Así, esta perspectiva que a lo largo del siglo XX se restringió a cuestionar y accionar en torno al acceso turístico, amplió su campo de actuación y fue en **defensa de las comunidades de destino** y la restricción de sus derechos esenciales. Para ello, añade a sus tradicionales propósitos: la sostenibilidad social y económica, la conservación de los ecosistemas, el respeto por la cultura local y la diversidad, la sensibilización y formación de los visitantes (Minnaert, 2007; Minnaert, Maitland, Miller, 2009).

En los últimos años, esta nueva concepción (que denominamos: **amplia**; para diferenciarla de la **específica**, que centra su preocupación en el acceso) es refrendada por la propia OITS, que afirma: “el turismo social debería beneficiar a las personas de

2 Énfasis añadido que intenta destacar el contenido.

2.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
MODELO  
ALTERNATIVO

bajos ingresos no solo facilitando las oportunidades de viaje, sino también extendiendo los beneficios del desarrollo turístico a personas de escasos ingresos a nivel de destino". Bajo estos lineamientos, el organismo vuelve a reformular su tradicional definición: "las conexiones y fenómenos relacionados con la participación tanto en el destino como en los visitantes de personas de capas desfavorecidas de la sociedad por el motivo que sea y de los beneficios generados" (2011:1).

Esta ampliación del concepto, origina que en la actualidad el turismo social integre tanto iniciativas destinadas a facilitar el acceso al tiempo libre y las oportunidades de viaje en sectores postergados, como aquellas otras propuestas, que centran la preocupación en la población local, relacionados a la promoción del desarrollo y la solidaridad a partir del turismo. El turismo social (en sentido específico) comienza entonces a compartir el campo de actuación con otras modalidades, como el turismo comunitario, el turismo responsable y el ecoturismo.

### El riesgo de la segmentación turística

La pervivencia de la expansión del capital turístico en un mercado global y altamente competitivo quedó sujeta al diseño sistemático de productos innovadores, capaces de inducir consumos y captar nichos de mercado totalmente impensados tiempo atrás (Harvey, 2005). Esto ha llevado a la complejización y diversificación de la oferta, que ante la imperiosa necesidad de captar nuevos clientes configura modalidades de las más diversas, entre las que podemos mencionar: turismo cultural, turismo de la salud, turismo aventura, turismo educativo, turismo LGBT, turismo religioso, turismo de reuniones; y la lista se hace interminable.

En esta lógica segmentalizadora, el turismo social llama la atención del propio capital turístico. El creciente interés por una parte de la sociedad en torno a la problemática ambiental, la búsqueda de lugares prístinos, la sostenibilidad social y económica, ha motivado al sector a impulsar sus propios **paquetes alternativos, que agrupan múltiples actividades y experiencias "en defensa" de la grandes causas del turismo social**. Convertidas en un nicho más del mercado, propuestas de turismo comunitario, ecoturismo o turismo responsable aparecen en el catálogo de los principales turoperadores, cadenas hoteleras y grandes grupos empresariales, que articulan lugares en sitios de lo más remotos que ya no cuentan con la limitante espacial (Cañada y Gascón, 2007; Fernández Miranda, 2011).

Del mismo modo, el turismo social en sentido específico, también denominado "turismo para todos", o "turismo joven" y "turismo senior" (de acuerdo al segmento etario) o "turismo accesible" (en función de las dificultades físicas), que había sido sistemáticamente despreciado en un comienzo, se ha convertido en el nicho estrella de una parte importante del empresariado. Este sector, principalmente el hotelero, descubre en el turismo social una original alternativa para el sostenimiento de sus economías. Más allá de la mejora en la imagen empresarial que pueden obtener por

2.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
MODELO  
ALTERNATIVO

incorporarse en prácticas de este tipo (como sucede con las otras modalidades de turismo alternativo), adiciona dos apetecibles ventajas para el capital: en primer lugar, permite captar un nuevo segmento de clientes que a causa de su presupuesto medio y bajo no accede a la tradicional oferta comercial, por lo que su incorporación genera un aumento en la demanda y así un incremento de sus ventas; y en segundo lugar, aunque a un precio por debajo del mercado, permite ocupar plazas ociosas en periodos de temporada baja, contrarrestando los costos fijos y obteniendo a cambio un incremento de sus ganancias.

El interés del sector es tal que ha comenzado a ocupar un lugar protagónico en la defensa de esta modalidad en los diferentes espacios de discusión; incluso los gubernamentales, en los cuales disputa un incremento de las partidas destinadas a la financiación de estos programas. En cuanto a esto último, y basado en la perspectiva positivista que rodea el análisis del turismo en general, la defensa sectorial esgrime las externalidades económicas que se asocian al impulso del turismo social, como generador de ingresos y empleo y un instrumento desestacionalizador, que contribuye, a su vez, al sostenimiento de las economías nacionales con su “derrame” económico.

Los programas de turismo social se convierten tanto en una oportunidad económica para el empresariado como en un instrumento de reivindicación social para los sectores postergados.

Este discurso rentable que ha impulsado el propio empresariado (en base a los intereses y problemáticas de la oferta) ha calado fondo en parte del ámbito institucional e incluso académico, que en muchos espacios pasa a considerarlo una actividad económica más, relegando a un segundo

plano sus valorables causas sociales. Desde estos espacios, los programas de turismo social se convierten tanto en una oportunidad económica para el empresariado como en un instrumento de reivindicación social para los sectores postergados, conciliando dos lógicas en conflicto: **el turismo como negocio** y el **turismo como derecho**. La realidad muestra que más allá de muchas experiencias exitosas, este equilibrio se hace muy difícil de alcanzar en otros casos, en los cuales termina siendo un engranaje más de la expansión de la industria turística y su lógica extractiva.

Estas reflexiones ponen de manifiesto que asistimos a una **disputa por el turismo social como modelo alternativo**. Las diferentes modalidades que surgieron bajo estos parámetros, como contracara del modelo masivo, son reñidas por el propio capital que utiliza sus causas valorables de solidaridad, sustentabilidad e inclusión social, a los intereses sectoriales. Ahora bien cabe preguntarnos: ¿Qué visión tienen los actores sociales implicados? ¿Cómo responder al avance del capital turístico? ¿Es posible?



# 3.

## LA PRÁCTICA TURÍSTICA EN LATINOAMÉRICA: UN ACCESO MINORITARIO Y DESIGUAL

Una vez presentadas las principales concepciones que circunscriben los abordajes teóricos en torno al turismo social, en este apartado analizamos que sucede con el acceso turístico en la América Latina actual. A lo largo del siglo XX, las luchas sociales fueron conquistando derechos asociados al tiempo libre, el turismo y la recreación e instituyeron diferentes proclamas en beneficio de los sectores postergados. A pesar del marco normativo regional e internacional, el disfrute de estas prácticas en Latinoamérica continúa siendo de acceso minoritario y parte de las desigualdades que acumulan los sectores de las peores posiciones en el entramado social.

### La conquista de las vacaciones en Latinoamérica

América Latina ocupó un lugar de vanguardia en las proclamas referidas al disfrute del tiempo libre; protagonismo que es sistemáticamente desconocido por las obras referentes de la temática, debido a su claro corte eurocentrista. Los países latinoamericanos fueron pioneros en las ratificaciones del Convenio 52 (OIT, 1936), aquel que reglamenta el “derecho a las vacaciones pagadas” para los empleados públicos y privados. **México** y **Brasil** constituyeron los primeros en ratificarlo en 1938, presididos respectivamente por los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Getulio Vargas; **Argentina** adhiere en 1950, en la presidencia de Juan Domingo Perón, y se convierte en el séptimo país del mundo en convalidarlo -luego de **Dinamarca** y **Francia**, que ratificaron en 1939, y **Finlandia** y **Bulgaria**, en 1949- ([OIT, Ratificaciones Convenio 52](#)).

Diez años después de las primeras adhesiones, la Conferencia Internacional Americana impulsó el primer acuerdo internacional que refiere al derecho al tiempo libre y al ocio para el conjunto social. La **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** (1948), estableció en su **artículo 15** que: “toda persona tiene derecho al descanso, a la honesta recreación y a la oportunidad de emplear útilmente el tiempo libre en beneficio de su mejoramiento espiritual, cultural y físico”. En 1988, su **Protocolo Adicional** reafirma esta concepción, al señalar el derecho al “descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales” (Art.7, inciso h).

En base a estos pronunciamientos, entrado el siglo XXI muchos países de la región sancionan sus leyes específicas de turismo, que lo reconocen un derecho del conjunto

3.  
LA PRÁCTICA  
TURÍSTICA EN  
LATINOAMÉRICA:  
UN ACCESO  
MINORITARIO Y  
DESIGUAL

social y reivindican la participación de aquellos sectores postergados. Debe destacarse el caso del **Estado Cubano**, que fue el pionero en este sentido, cuando en el marco del proceso histórico de la Revolución declaró en la nueva Constitución:

“El Estado consagra el derecho conquistado por la Revolución de que los ciudadanos, sin distinción de raza, color de la piel, sexo, creencias religiosas, origen nacional y cualquier otra lesiva a la dignidad humana: [...] disfrutan de los mismos balnearios, playas, parques, círculos sociales y demás centros de cultura, deportes, recreación y descanso.” (Constitución de la República de Cuba, 1976, Art. 42).

### El disfrute del turismo como parte de las desigualdades sociales

En pleno siglo XXI, **las mayorías latinoamericanas permanecen excluidas del disfrute del turismo principalmente por dificultades socioeconómicas**. El patrón de desarrollo del último cuarto de siglo XX perpetuó las brechas históricas, basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social, y mantuvo las asimetrías, en cuanto a derechos y condiciones de vida. Las mayorías sociales quedan rehenes de estructuras laborales precarias e informales, sin lograr si quiera satisfacer sus necesidades más elementales (CEPAL, 2010, 2018). Estas críticas variables socioeconómicas, que conducen a América Latina a ser la región más desigual del mundo, condenan a su población a ser mayormente oferente de recursos turísticos en el mercado internacional más que participe de su disfrute.

Referir al acceso al turismo en América Latina implica hacerlo a un derecho relativo a una minoría. El proceso de masificación turística que acontece desde mediados del siglo XX, refiere estrictamente a la inserción de parte de los sectores medios, mientras que las mayorías permanecen excluidas, para acumular extensas jornadas laborales, ingresos insuficientes, bajos niveles de bienestar y escasas posibilidades recreativas a su disposición. El turismo representa una de las tantas desigualdades que acumulan las personas ubicadas en bajas posiciones socioeconómicas; a medida que se precariza la condición de ingresos, la situación laboral y el nivel educativo del grupo familiar,

El turismo representa una de las tantas desigualdades que acumulan las personas ubicadas en bajas posiciones socioeconómicas.

disminuye la posibilidad de acceder a su disfrute (Schenkel, 2017). En estos sectores, el tiempo libre, lejos de implicar una actitud de ocio creativo para satisfacer necesidades de descanso, formación y desarrollo personal, se convierte en un tiempo pasivo.

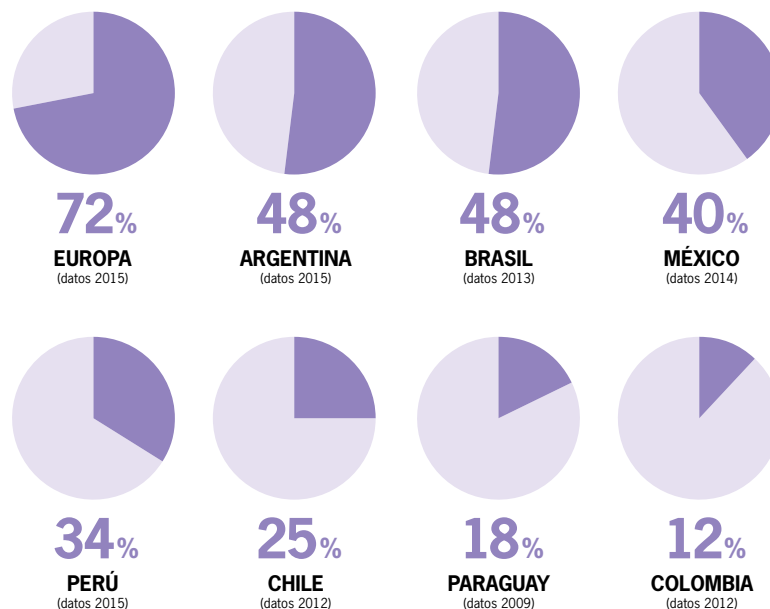
A diferencia de lo que acontece en el contexto europeo, **el acceso al turismo en la región continúa siendo socialmente minoritario**, incluso en aquellos países que presentan los mejores indicadores regionales. Al analizar comparativamente los niveles de participación turística entre Europa y Latinoamérica, considerando viaje turístico a aquel desplazamiento que incluye como mínimo un pernocte fuera del entorno habitual, se pone de manifiesto esta brecha. El Eurobarómetro señala que el 73% de los ciudadanos de la Unión Europea realizan turismo a lo largo del año –en contraposición al 56% que vacacionaba hace cerca de tres décadas (Comisión de las

3.  
LA PRÁCTICA  
TURÍSTICA EN  
LATINOAMÉRICA:  
UN ACCESO  
MINORITARIO Y  
DESIGUAL

Comunidades Europeas, 1985)-; sobre el promedio se destacan los casos de Noruega (91%), Finlandia (90%), Suecia (86%), Dinamarca, Luxemburgo y los Países Bajos (85%), Irlanda (82%), Islandia (81%) y Alemania y Austria (80%) (Comisión Europea, 2011).

Para el caso de los países latinoamericanos los niveles descienden marcadamente, los pobladores que practican turismo son una selecta minoría. Los máximos porcentajes de participación corresponde a los casos de Argentina y Brasil (48%) y México (40%), mientras que los demás países están marcadamente por debajo de estas cifras: Perú (34%), Chile (25%), Paraguay (18%), Colombia (12%) (INDEC, 2015; FIPE, 2012; DANE, 2013; STP-DGEEC, 2009; INEGI, 2010; PromPerú, 2015<sup>3</sup>).

Figura 1. Niveles de participación turística (%)



Fuente: Elaboración propia en base a: Comisión Europea, 2016; MINTUR-INDEC, 2015; FIPE-MTUR, 2012; DANE-MICIT, 2013; STP-DGEEC, 2009; SECTUR-INEGI, 2010; SERNATUR, 2012; PromPerú, 2015.

3 Los datos que reflejan los niveles de participación turística en América Latina reúnen los escasos registros disponibles en aquellos países que cuentan con información de turismo nacional. A diferencia de lo que sucede en Europa –que impulsa la publicación del Eurobarómetro hace décadas de forma periódica y homogénea- la preponderancia que los gobiernos latinoamericanos le han otorgado al mercado internacional, ocasionó que se desatendiera una cuestión tan relevante como el análisis del turismo nacional, incluso en la cuestión estadística. La detallada información que describe la evolución del turismo receptivo (internacional) desde hace décadas en los diferentes países de la región -cantidad de visitas, motivaciones de viaje, gustos y preferencias, estadía promedio, gasto destinado-, contrasta con los escasos datos referidos a las prácticas turísticas de los propios residentes.

3.  
LA PRÁCTICA  
TURÍSTICA EN  
LATINOAMÉRICA:  
UN ACCESO  
MINORITARIO Y  
DESIGUAL

En relación a cuáles son las barreras que limitan la capacidad de vacacionar de las poblaciones, los informes estadísticos reflejan que a medida que los países europeos extendieron sus niveles de bienestar social, las dificultades económicas, cedieron influencia a favor de otros factores, como la salud, el tiempo, las preferencias (Comisión Europea, 1985, 2011); mientras que en Latinoamérica, el disfrute del turismo sigue siendo privativo para la inmensa mayoría por no disponer de los ingresos necesarios (Mintur, 2012b; Fipe-Mtur, 2012; DaneMicit, 2013; Stp-Dgeec, 2009; Inegi, 2010).

El análisis descrito señala que el turismo en Latinoamérica está lejos de constituir una opción entre las prácticas de ocio de las mayorías. Los beneficios que puede traer aparejado el disfrute de estas prácticas, en aspectos como la calidad de vida, la salud, los vínculos sociales, el aprendizaje, el comportamiento y la autoestima, especialmente en grupos que se encuentran socialmente excluidos, no hacen otra cosa que ampliar la brecha social original, entre aquellos que logran participar y los que deben permanecer en sus casas por no contar con los ingresos necesarios.

En Latinoamérica, el disfrute del turismo sigue siendo privativo para la inmensa mayoría por no disponer de los ingresos necesarios.



COMFENALCO, Colombia

# 4.

## PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE TURISMO SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

Como se mencionara en un comienzo, el **turismo social en sentido específico** surge en defensa de un acceso al turismo más equitativo. Particularmente, busca **facilitar las oportunidades de viaje en aquellos sectores que quedan excluidos de las alternativas comerciales**, por no contar con los ingresos o las condiciones de salud “adecuadas” que exige el mercado, y su lógica de maximización de ganancias. Se organiza en pos de finalidades de descanso, bienestar y desarrollo personal e impulsa otro tipo de consumo, promoviendo **prácticas turísticas responsables**, centradas en el turismo interno, preferentemente en destinos poco consolidados, en periodos de baja demanda y en alojamientos de confort estándar, en muchos casos propiedad y/o gestión de **estados, sindicatos, mutuales, cooperativas** y otras **asociaciones civiles**. Las iniciativas de turismo social pueden convertirse así tanto en un instrumento democratizador del acceso, como en una genuina alternativa para diversificar las economías regionales, que genere beneficios económicos justos, con enclave local, en pos de las comunidades locales y su ambiente.

Se trata de iniciativas que ponen de manifiesto que puede desarrollarse otro tipo de turismo, más equitativo, inclusivo y solidario.

El presente apartado pretende echar luz sobre las experiencias latinoamericanas que se desarrollan bajo estos parámetros. Más allá de la especificidad que reúne cada una y, en muchos casos, los desafíos que aún tienen por resolver; dichas iniciativas ponen de manifiesto que puede desarrollarse otro tipo de turismo, más equitativo, inclusivo y solidario. Las características que identifican estas experiencias, como la carencia de ánimo de lucro y el objetivo de alcanzar el bienestar humano, las posicionan como un instrumento de reivindicación social, contra la desigualdad y la exclusión; particularmente en contextos como el latinoamericano, en donde el acceso al turismo continúa siendo socialmente minoritario e inequitativo, reforzando las tradicionales desigualdades de raza, clase y género.

### ¿Cuáles son los principales agentes operadores?

A diferencia de lo que ocurre en el contexto europeo, la mayoría de las iniciativas que se desarrollan en la región surgen a partir de las **administraciones públicas**. La corta tradición democrática de los países latinoamericanos –enmarcados dentro de los regímenes de “obediencias endebles” (Medellín, 2006) o de “transición democrática” (Cabrero, 2011)–, origina en muchos planos un espacio público aún en construcción, con mecanismos de organización y participación social en desarrollo. Esto sucede en

4.  
PRINCIPALES  
EXPERIENCIAS  
DE TURISMO  
SOCIAL EN  
LATINOAMÉRICA

el área del turismo social, donde se observa un proceso preeminentemente endógeno, centrado en el accionar gubernamental. En menor medida, se impulsan iniciativas a partir de la labor de **privados vinculados directa o indirectamente a la economía social**, como sindicatos, comités de empresas, mutuales y cajas familiares.

En cuanto a estos últimos, se destacan los casos de Brasil y Colombia, en los cuales los agentes privados han sabido ocupar un lugar protagónico en el sistema de turismo social, y continúan haciéndolo hoy en día, mediante el accionar del *Serviço Social do Comércio* (SESC) y las *Cajas de Compensación Familiar*, respectivamente. Ambos agentes han consolidado una importante área de actuación, a partir de instalaciones turísticas propias en diferentes dependencias del territorio que buscan facilitar la inclusión de aquellos sectores excluidos de las propuestas comerciales.

El **SESC** constituye un comité de empresarios de bienes, servicios y turismo, que funciona desde 1946, orientado principalmente al bienestar de los empleados y sus familias, aunque abierto también a un público amplio, ofreciendo propuestas educativas, de alimentación, salud, ocio y turismo. Presente en todo Brasil, en San Pablo el turismo social encuentra su mayor expresión: el [SESC Bertioga](#), constituye desde 1948 el principal centro de vacaciones destinado al turismo social, permaneciendo en plena vigencia hoy en día (Vilela, 2011).

Las Cajas de Compensación en Colombia inician su labor en la década de los '50 para llevar a cabo funciones de seguridad social en temas como la salud, la educación y el ocio. Hoy en día existen diferentes Cajas familiares que incluyen el turismo social entre sus acciones estratégicas, destacándose el caso de Fenalco, que inicia sus actividades en 1957. El ejemplo más destacado lo constituye **COMFENALCO Antioquia**, que dispone de sus propios hoteles, clubes y parques recreativos para el uso de los trabajadores y sus familias, así como los adultos mayores, los niños y los jóvenes.

En cuanto a las **acciones estatales**, muchos de los gobiernos latinoamericanos promueven iniciativas vinculadas al turismo social desde 1970, diferenciándose **Argentina**, que las implementa desde la década del '40. Desde entonces se manifiesta una marcada inestabilidad del turismo social en las agendas gubernamentales; períodos de activación y bloqueo que dan cuenta del dinamismo que presentan las políticas públicas en la región.

Si se analizan aquellas experiencias con continuidad en su desarrollo en la actualidad se destacan: "Programa Unidades Turísticas" en **Argentina**, "Vacaciones de Tercera Edad", "Gira de Estudio" y "Turismo Familiar" en **Chile**, "Sistema Nacional de Turismo Social" en **Uruguay** y "Programa de Turismo Social" en **Venezuela**, este último con una marcada inestabilidad asociada a la crisis que atraviesa el país.

En todos estos casos prima una concepción específica de turismo social, destinada a impulsar una mayor equidad en las oportunidades de viaje de los residentes en destinos nacionales; mientras que el programa de **Argentina** se centraliza en

4.  
PRINCIPALES  
EXPERIENCIAS  
DE TURISMO  
SOCIAL EN  
LATINOAMÉRICA

complejos vacacionales del estado, en **Chile** y **Uruguay** se articula con alojamientos privados de confort estándar. En cuanto a sus prestaciones y destinatarios, cada una presenta características que le son propias. Detallamos cada una de estas iniciativas:

1. **Argentina, Unidades Turísticas.** Con cerca de setenta años de vigencia, el Programa Unidades Turísticas se impulsa en las colonias estatales de Chapadmalal y Embalse, incluye la estadía a una tarifa reducida o sin cargo en función del grupo social y el transporte a cargo del usuario. Ofrece los planes: “Escolar”, destinado a niños y jóvenes menores de 18 años, que sean alumnos de escuelas públicas; “Tercera Edad”, para jubilados, pensionados y personas mayores a 65 años; “Familiar”, destinado a grupos familiares de escasos recursos; y “Eventos”, para grupos numerosos, pertenecientes a instituciones del Estado o de interés público.
2. **Chile, Vacaciones de Tercera Edad, Gira de Estudio y Turismo Familiar.** A partir del año 2001 se implementa “Vacaciones de Tercera Edad”, un programa destinado a las personas con más de 60 años de edad y a mayores a 18 años con capacidad disminuida. Entre los servicios incluidos, se encuentra el traslado, la estadía con pensión completa, excursiones y el seguro de asistencia al viajero. En el año 2007, se adiciona el programa “Gira de Estudio”, para estudiantes que se encuentren cursando el segundo año de la enseñanza media; y en el año 2015, se lanza “Turismo Familiar”, canalizado a partir de los municipios, que incorpora propuestas subvencionadas en temporada baja para familias de bajos ingresos.
3. **Uruguay, Sistema Nacional de Turismo Social.** Este programa se impulsa a partir del año 2006. Incluye el traslado, la alimentación y el alojamiento a precios accesibles (y con financiación sin recargo) para diferentes segmentos: “Turismo para Trabajadores”, destinado a empleados públicos y privados y su grupo familiar de acuerdo a un ingreso mínimo; “Turismo Joven”, para estudiantes o trabajadores de entre 18 y 29 años de edad y niños y adolescentes vinculados a organizaciones de promoción social; “Turismo Estudiantil”, dirigido a estudiantes de educación secundaria y de la Universidad del Trabajo de Uruguay; “Turismo para Quinceañeras”, para aquellas jóvenes de familias de bajos ingresos según el promedio de calificaciones escolares; y “Turismo para Adultos Mayores”, en coordinación con el Banco de Previsión Social (BPS), destinado a jubilados y pensionistas.

Cada una de estas experiencias, tanto las privadas como las públicas, reflejan que es posible organizar un turismo en defensa de finalidades sociales esenciales, a partir de prácticas internas, más equitativas, inclusivas y solidarias. La coyuntura actual, asociada a la retracción de los estados en el área, pone de manifiesto la volatilidad que encierra cualquier iniciativa pública que, lejos de configurarse como una cuestión de estado, queda rehén de las alternancias de gobierno, escapando de la vigilancia que implicaría una mayor participación y control social.

4.  
PRINCIPALES  
EXPERIENCIAS  
DE TURISMO  
SOCIAL EN  
LATINOAMÉRICA

Las experiencias que se han desarrollado en el contexto europeo, como *Family Holiday Association* (Reino Unido), *Toerisme Vlaanderen* (Bélgica) y *Vacances Ouvertes* (Francia) –organizaciones sociales específicas que surgieron hace décadas impulsando sus propias propuestas de turismo social– (McCabe, Minnaert, Diekmann, 2011), muestran que en Latinoamérica aún quedan otros caminos por transitarse, que sean gestionados por la propia sociedad civil y que bajo estos parámetros, contribuyan a la proliferación de oportunidades de descanso, recreación y turismo en beneficio de los sectores postergados.

Sin dejar de imbuirnos de estos buenos referentes, estas iniciativas deben repensarse a partir de la realidad latinoamericana, sus propias problemáticas, alcances y posibilidades. Es imbuyéndonos en nuestras propias fuentes dónde podremos configurar propuestas posibles de desarrollo, que constituyan oportunidades genuinas para alcanzar el bienestar de nuestras poblaciones.



COMFENALCO, Colombia



# 5.

## EL TURISMO SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA EN LATINOAMÉRICA

Muchos gobiernos latinoamericanos promueven iniciativas vinculadas al turismo social desde 1970 (diferenciándose **Argentina**, que las implementa década del '40), a excepción de otros países que aún no cuentan con propuestas de este tipo, aunque en algunos casos incluyen al turismo social dentro de sus metas a futuro (Schenkel, 2017). Entre estos últimos, podemos mencionar los casos de **Costa Rica**, que en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, incorpora el turismo social entre sus metas prioritarias, sancionando en el año 2016 un Reglamento específico para la implementación de este tipo de iniciativas en dependencias del Instituto Costarricense de Turismo; y **Perú**, que comienza con una serie de pruebas piloto de turismo social en el año 2015, con el objetivo de promover su acceso a los residentes de escasos recursos, bajo la órbita del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).

En este cerca de medio siglo se manifiesta una marcada inestabilidad del turismo social en las agendas gubernamentales; períodos de activación y bloqueo que dan cuenta del dinamismo que presentan las políticas públicas en la región y responden a la alta inestabilidad democrática y recurrentes crisis económicas. El último periodo de activación, y seguramente el más significativo de acuerdo a la cantidad de experiencias que lograron implementarse conjuntamente, es el que emprenden los gobiernos progresistas electos a lo largo del 2000<sup>4</sup>. Cada una con su propia impronta, estas variadas expresiones de “centro-izquierda” instituyeron al turismo social como asunto de interés público<sup>5</sup>, implementando en muchos casos una política específica. Tal fue el caso de: Argentina, con los Programas “Unidades Turísticas” y “Federal”; Brasil, con

4 Precedidos por la victoria de Hugo Chávez en Venezuela (1998), los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil (2003-2016), del Frente para la Victoria (FPV) en Argentina (2003-2015) y del Frente Amplio (FA) en Uruguay (2005-2020), marcaron el inicio de la etapa que muchos analistas sociales la categorizaron como “progresista”, “de centro izquierda”, “nueva izquierda”; los triunfos posteriores de Evo Morales en Bolivia (2005), Rafael Correa en Ecuador (2006), Michelle Bachelet en Chile (2006) y Fernando Lugo en Paraguay (2008), consolidaron este nuevo mapa político regional que imprimía una tendencia hacia la mayor presencia del Estado, regulación económica y protección social. Estas políticas de corte más heterodoxo junto a una coyuntura externa favorable dieron inicio a un periodo de crecimiento auspicioso que logró revertir la tendencia de elevado desempleo y creciente informalización y precarización laboral que primaba hacia décadas, coadyuvado a la salida de los hogares de la situación de pobreza (CEPAL, 2010). Estas mejoras sociales se ha enlentecido en los últimos años, e incluso empeorado a partir de los años 2015 y 2016 (CEPAL, 2018).

5 Estos fueron los casos de Bolivia y Paraguay que, si bien no llegaron a implementar políticas específicas, incluyeron el turismo social en la agenda pública: en Bolivia fue parte de la metas del “Plan Nacional de Turismo 2012-2016” (Viceministerio de Turismo de Bolivia, 2011); y en Paraguay del “Plan Maestro de Desarrollo del Sector Turístico 2008-2018” (2012).

5.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
POLÍTICA  
PÚBLICA EN  
LATINOAMÉRICA

“Viaja Mais Melhor Idade”; Chile, con “Vacaciones de Tercera Edad”, “Gira de Estudio” y “Familiar”; Ecuador, con “Viaja Fácil”; Uruguay, con el “Sistema Nacional de Turismo Social”; y Venezuela, con el “Plan de Turismo Social”.

Argentina supo constituir el ejemplo no solo por la originalidad sino por la magnitud que alcanzó.

A lo largo del apartado se profundiza en el análisis de las políticas de turismo social de Argentina y Uruguay, que por su historia y presente, respectivamente, constituyen los referentes regionales. La Argentina supo constituir el ejemplo a lo largo del siglo XX no solo por la originalidad que conllevó su desarrollo allá en la década del '40, sino por la magnitud que alcanzó una vez implementada; mientras que el Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS) de Uruguay se ha convertido en la necesaria referencia del presente.

### 5.1. Embalse y Chapadmalal: historia y actualidad del turismo social en Argentina

Los primeros antecedentes de turismo social en el país se iniciaron en 1930, cuando **organizaciones cristinas y laicas, empresas ferroviarias y sindicatos** comenzaron a reproducir las iniciativas que se estaban desarrollando en Europa. El Primer Peronismo (1943-1955)<sup>6</sup> extiende estas acciones al conjunto del territorio nacional a partir de un **sistema estatal de colonias de vacaciones**, que incluyó las unidades de Embalse (Córdoba) y Chapadmalal (Mar del Plata). Ambas se convirtieron en los principales complejos destinados al ocio popular y hoy en día, a más de seis décadas de su puesta en marcha, continúan sosteniendo la política de turismo social en Argentina (Schenkel, 2012, 2015b).

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 2.000 plazas y edificios complementarios para la administración, servicios generales y pabellones para el personal. Mientras que 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, que le permitió contar con 4.000 plazas.

Desde entonces UTE y UTCH se han convertido en testimonios de diferentes momentos de la historia argentina, con periodos de alta valorización y otros de profundo desfinanciamiento. A lo largo de este artículo intentaremos describir este devenir

6 Juan Domingo Perón participa en el golpe de 1943 comandado por el “Grupo de Oficiales Unidos”, 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, destacándose el de Secretario de Trabajo y Previsión, fuerza la convocatoria de elecciones, que lo llevan a la presidencia en 1946. Cuando transitaba su segundo periodo presidencial, había sido reelecto en 1951, fue derrocado (1955) con un nuevo golpe de Estado a manos de la “Revolución Libertadora”.

5.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
POLÍTICA  
PÚBLICA EN  
LATINOAMÉRICA

histórico, explicando su origen y consolidación a lo largo del siglo XX y, finalmente, abordar su presente, en el que, una vez más, aparecen asociadas a distintas posibilidades de uso y transferencia (Schenkel, 2017a).

#### ORIGEN DE LAS UNIDADES DE EMBALSE Y CHAPADMALAL

Desde que Perón llega al poder impulsa una serie de acciones específicas tendientes a facilitar el acceso de los trabajadores al turismo y otras medidas estructurales que fueron determinantes al proveerles tiempo disponible y recursos financieros (Pastoriza y Torre, 1999). El turismo social fue incluido dentro de las medidas reivindicatorias, asociada a las necesidades de jornada limitada, vacaciones pagadas y mejoras salariales, 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 social 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, 1954:154).

El **Decreto-Ley N°33.302/45** referido al salario mínimo, básico y sueldo anual complementario, constituyó el emblema de la política de turismo social, definiéndolo 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 depositaba el empleador (pudiendo retener un 2% del pago al empleado), se destinaría al fomento del turismo social.

El Estado se convirtió en el principal promotor y articulador de este tipo de iniciativas, pasando a administrar una extensa oferta hotelera.

El Estado se convirtió así en el principal promotor y articulador de este tipo de iniciativas, pasando a administrar una extensa oferta hotelera, que incluía los alojamientos de las empresas ferroviarias británicas (nacionalizadas), los establecimientos dependientes de la antigua repartición de Parques Nacionales y otros transferidos por las provincias y expropiaciones a privados. A partir de estos alojamientos y de nuevos edificios construidos por el

Ministerio de Obras Públicas, se puso en marcha un **sistema estatal de colonias de vacaciones** en los principales destinos del país, como Ezeiza (Buenos Aires), Puente del Inca (Mendoza), Embalse (Córdoba) y Chapadmalal (Mar del Plata). Estas últimas constituyeron los principales complejos del turismo estatal, disponían de salas de cine, teatro y *bowling*, polideportivos, capillas, área de atención médica y farmacias en el mismo predio.

Las **asociaciones sindicales** nucleadas en la **Confederación General del Trabajo** (CGT) ocuparon un lugar clave en el andamiaje de estos programas. El fortalecimiento de su capacidad política les permitió ampliar las iniciativas de los años 30, alcanzando nuevas organizaciones de trabajadores y consolidando las existentes. Así, entre 1946 y 1951 la cantidad de empleados afiliados pasó de 520.000 a 2.334.000, alcanzando

5.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
POLÍTICA  
PÚBLICA EN  
LATINOAMÉRICA

en 1954 una tasa de sindicalización cercana al 43% (James, 2010). Este destacado accionar gremial, que identifica el caso argentino en el mundo, perdura incluso luego del golpe de Estado de 1955.

La articulación de estas iniciativas originó que la política de turismo social adquiera una magnitud y visibilidad que no se repitió en ningún otro periodo de la historia argentina. Los módicos costos de las propuestas oficiales (en muchos casos reunían el conjunto de los servicios totalmente subvencionados), así como la articulación con la **Fundación Eva Perón** (incorporando a aquellos colectivos excluidos de la estructura gremial), posibilitaron la participación de parte de los sectores populares, que lograron acceder al turismo en muchos casos por primera vez. Más allá de la retórica oficial, la afectación de recursos, la sanción de normativa, el despliegue de infraestructura estatal y la valoración social de una cuestión que hasta ese entonces quedaba fuera del imaginario colectivo, reflejan la irrupción del turismo social en la agenda pública, constituyendo un caso inédito en Latinoamérica (Schenkel, 2015b).

#### DEVENIR HISTÓRICO DE LOS COMPLEJOS VACACIONALES

El golpe de Estado de 1955 interrumpió aquellas iniciativas identificadas con el peronismo, iniciando un periodo de bloqueo y reconversión del turismo social, que se asocia a la alta inestabilidad del sistema democrático. A partir de la invalidación de normas y la transferencia de recursos a provincias, sindicatos y privados, se desarticuló progresivamente el sistema estatal de turismo social. Los distintos interregnos democráticos pretendieron reactivar las prestaciones mediante las colonias vacacionales, particularmente con **Embalse y Chapadmalal que fueron las únicas que resistieron los procesos de transferencia**, sin embargo los sistemáticos golpes de Estado coartaron estas iniciativas.

La última dictadura militar, autodenominada “Proceso de Reorganización Nacional”, **canceló 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, implicando un quebranto irremediable para la política de turismo social argentina y, particularmente, el mantenimiento de los complejos estatales.

La vuelta de la democracia en 1983 significó la reactivación de Embalse y Chapadmalal y, con estas, de los programas estatales. Pero las recurrentes crisis económicas y la consolidación de nuevos intereses públicos asociados a la política turística explican que el turismo social nunca haya vuelto a alcanzar el desarrollo de los años '50. La política de construcción de infraestructura fue desalentada, relegando incluso el mantenimiento de los complejos, que pasaron a gestionarse mediante un **sistema de concesiones** (articulando los servicios de comedores, bares, atención de habitaciones, limpieza, mantenimiento de edificios e instalaciones y explotación de locales comerciales).

5.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
POLÍTICA  
PÚBLICA EN  
LATINOAMÉRICA

En 1996 la Dirección de Turismo Social y Básico fue reemplazada por la **Dirección de Prestaciones Turísticas**, organismo que gestiona los programas hasta nuestros días, tendiente a atender directamente o por convenios con otros organismos públicos o privados la participación turística de **jubilados y pensionados, escolares y familias carenciadas** (Decreto 1407/96).

La coalición de partidos que llegó a la presidencia en el año 1999 inició 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” sobre otros destinos nacionales (JGM, 2000). En este marco, impulsó el **Plan Federal de Turismo Social**, que articulaba las prestaciones estatales con hoteles de diferentes destinos del país, y encomendó la formulación de los Máster Plan de UTCH y UTE (2000), a fin de evaluar distintas posibilidades de uso y transferencia. Las modificaciones incluyeron la disminución de los días/turista ofrecidos: para el periodo 1998-2001 las prestaciones cayeron un 75%, permaneciendo abierta UTCH sólo cuatro meses año (JGM, 2002).

La eclosión de la crisis en diciembre del año 2001 dejó todos estos proyectos inconclusos. La quita del Fondo de Turismo Social había iniciado un declive de los complejos que los encuentra, en plena crisis del 2001, con la clausura de edificios conexos y hoteleros, **permaneciendo operativos sólo cuatro de los siete hoteles de Embalse (hoteles números 1, 4, 6 y 7) y cinco de los nueve de Chapadmalal (números 1, 2, 4, 5, 7)**.

Conseguida una nueva estabilidad macroeconómica, se inició el **último periodo de reactivación del turismo estatal en el país**, que sobrepasó, en el año 2007, los máximos niveles de la década del '90, 1.170.956 días/turista, cerca de **200 mil turistas sociales**, principalmente familias, jubilados y escolares (Dirección de Prestaciones Turísticas, 2014). Esta expansión del turismo social se explica a partir de los complejos estatales, a diferencia de lo que sucedió en vísperas de la crisis, Chapadmalal y Embalse adquirieron una importancia creciente en esta etapa: pasaron de concentrar el 70% de los turistas sociales (2001), al 98% (2012).

El crecimiento de las prestaciones surgió a partir de un proceso de recuperación de los complejos que logró incorporar cerca de 2.000 plazas al sistema estatal. En Embalse, se recuperó el antiguo pabellón de personal en desuso desde los años '80, fundando el Museo Eva Perón (2004), y se logró la reapertura del Polideportivo (2006) y del Hotel n°3 (2007). 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 (2008), cerradas desde 1990; y se adaptaron parte de las instalaciones al colectivo de personas con problemas de movilidad, incorporando rampas de acceso, baños adaptados y ascensores en los Hoteles n° 4 y 7 (2009). A partir del Programa Argentina Trabaja (2010) 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

5.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
POLÍTICA  
PÚBLICA EN  
LATINOAMÉRICA

(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 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).

Los complejos continuaban a fines del 2015 con graves limitaciones edilicias propias de sus setenta años de antigüedad y la falta de mantenimiento a lo largo de décadas.

A pesar 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), los complejos continuaban a fines del 2015 con graves 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 entonces permanecían cerrados tres establecimientos: en Embalse, el Hotel n°5 (cerrado desde 1980); y en Chapadmalal, los Hoteles 3 y 6 (clausurados desde el 2001 y los '90, respectivamente), este último en proceso de reparación desde el año 2014.

#### COYUNTURA: REPLANTEO Y CAÍDA EN LAS PRESTACIONES

A casi dos décadas del diseño de los Máster Plan, la administración que asume en diciembre del 2015 solicita un nuevo informe técnico sobre el estado edilicio de las unidades, en este caso a la Universidad de San Martín (2016), que busca arribar a un plan de mejoras y la apertura a inversiones con el fin de conseguir la puesta en valor de los Hoteles 3, 4, 6, 7, 8 y 9 de UTCH y los 1, 3, 5, y 6 de UTE. De este modo, el gobierno pretendía solucionar las “patologías edilicias”, obtener un “ahorro” del sistema vigente y, así, dar continuidad a los programas (Secretaría de Turismo, 2018).

Sin embargo, dicho informe fue acompañado por una desinversión del Área, que acrecentó el estado de deterioro. El presupuesto destinado a la Dirección de Prestaciones recibe la mitad de los recursos sólo en términos nominales (con una devaluación superior al 500% en el periodo 2015-2019), representando un escaso 12% del crédito afectado a la Secretaría de Turismo ([Oficina Nacional de Presupuesto](#)). Dicha caída ha comprometido incluso las prestaciones de turismo social, que quedaron reducidas a 60 mil beneficiarios en 2017, 31 mil en UTCH, en los Hoteles 1, 2 y 5, y 29 mil en UTE, en los 2, 4 y 7, que son los únicos establecimientos que en la actualidad se mantienen operativos (MINTUR, 2017). Esta disminución de la planta hotelera, sumada a los bajos niveles de ocupación, ha originado que seis de cada diez empleos que dependían del turismo social dejen de hacerlo, impulsando reiterados reclamos de los trabajadores afectados, en ambas localidades ([Puntal 2019](#), [La Voz 2018](#)).

La crítica situación que atraviesan UTE y UTCH amerita de discusiones responsables, que alejadas de intereses partidarios permitan establecer una solución estructural para

5.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
POLÍTICA  
PÚBLICA EN  
LATINOAMÉRICA

estos complejos que supieron ser la referencia del turismo social en Latinoamérica. Tales alternativas deberían centrarse en la participación de las propias comunidades de destino (de sus organizaciones del tercer sector), y a partir de estas propiciar iniciativas que, bajo los principios de la economía social, no sólo fortalezcan la prestación del servicio (en cantidad y calidad) sino que reivindiquen el espíritu inclusivo con el que fueron creados ambos complejos hace más de medio siglo.

## 5.2. Uruguay: Sistema Nacional de Turismo Social

El **Sistema Nacional de Turismo Social** (SNTS) surgió en el marco de las diferentes políticas de democratización del ocio implementadas por los gobiernos progresistas que llegaron a la región en los 2000. Como sucedió en muchos de estos casos, la iniciativa del Frente Amplio implicó que el turismo social se ejecutara como política pública por primera vez en la historia, constituyendo un hito en la evolución de la política turística nacional (Quintana, 2016). Hoy en día es la única que permanece vigente<sup>7</sup> ¿En base a qué finalidades surge? ¿Qué particularidades presenta en el marco regional? ¿Cuáles son sus principales desafíos a futuro?

### DEL DESINTERÉS PRIVADO A POLÍTICA PÚBLICA

Bajo la consigna “Un país de todos, lo disfrutamos todos” el **Ministerio de Turismo y Deportes** comienza a impulsar el turismo social en el año 2006 con el propósito de facilitar al mayor número de uruguayos el disfrute del tiempo libre. **Alberto Torelli** (2016), entonces coordinador del área, señala que en un primer momento el Ministerio buscó ceder la gestión de esta iniciativa al sector privado, llegando incluso a realizar una licitación pública por un 1 millón de dólares, sin embargo ningún empresario se presentó y, por lo tanto, el “Estado decidió ocupar ese lugar vacante, gerenciando nosotros mismos el turismo social”.

El empresariado uruguayo ha estado históricamente más interesado en atender al turismo receptivo que en fortalecer el turismo nacional.

Al mismo tiempo que se visualiza la tradición turística del Uruguay se puede comenzar a descifrar esta negativa de los operadores. Como muchos otros países latinoamericanos, los centroamericanos para ser más precisos, Uruguay constituye un destacado destino del mercado internacional que congrega más turistas anuales que sus 3 millones de residentes (en el año 2017 se registraron 3,674 millones de visitantes, de los cuales siete de cada diez procedían de Argentina, OMT, 2019). Esto ha originado que el empresariado uruguayo haya estado históricamente más interesado en atender al turismo receptivo, que por tratar de fortalecer el turismo nacional.

<sup>7</sup> Si bien las políticas de Argentina y Chile continúan desarrollándose, en el primer caso los programas de turismo social lejos de haber surgido a partir de los gobiernos kirchneristas venía implementándose hacia décadas, adoptando diferentes criterios de formulación; mientras que aquellos impulsados por la Concertación, primero por el gobierno de Ricardo Lagos y luego consolidados con Michelle Bachelet, priorizan otro tipo de fundamentos (destacionalizadores), mecanismos de organización y prestaciones que difieren de las demás políticas regionales surgidas en este periodo.

5.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
POLÍTICA  
PÚBLICA EN  
LATINOAMÉRICA

Dicho marco explica (y en parte “se explica” también) por qué las políticas centradas en los residentes no han sido una prioridad en la agenda turística nacional (Campodónico y de Cunha, 2012). Específicamente el turismo social, si bien había integrado plataformas políticas en otras oportunidades, e incluso habiéndose creado un registro de empresas prestadoras en 1989, nunca había llegado a ejecutarse como política pública hasta que se puso en marcha el SNTS (Quintana, 2016). El único antecedente con el contó el FA para comenzar a organizar dicha iniciativa fue el Programa Jubilados y Pensionados que implementaba el Banco de Previsión Social – BPS.

Es así como luego de una extensa etapa de diagnóstico el Ministerio logró lanzar el Turismo Social en junio del año 2006, en un principio destinado al amplio universo de “sectores vulnerables”, para luego ir perfeccionándose en el tiempo, pudiendo articular diferentes propuestas: en 2009 impulsa “Turismo para Trabajadores”, destinado a familias de trabajadores activos del ámbito público y privado; en 2011 agrega “Turismo para Quinceañeras”, para subsidiar parcialmente el “viaje de quince” de jóvenes beneficiarias de las Asignaciones Familiares; “Turismo Estudiantil”, para estudiantes del último año de educación secundaria, “Turismo Joven”, para adolescentes fuera de la educación formal vinculados a organizaciones sociales y culturales; y un año después, “Turismo para Adultos Mayores” (2012), destinado a jubilados y pensionistas del BPS y cajas autónomas.

Posibilitando un viaje turístico en temporada baja a destinos nacionales, las diferentes propuestas incluyen traslados, alojamiento en hoteles, bungalows y hostels, servicio de alimentación con diferentes regímenes de acuerdo al programa y excursiones con guías especializados (MINTUR, 2019). Además de acordar tarifas especiales con los operadores, el Estado subsidia el costo del transporte en aquellos casos cuyo ingreso nominal no supere las 5 BPC (en torno a los 500 dólares) y otorga la posibilidad de acceder a financiamiento del Banco de la República – BROU. Por ejemplo, a tarifas de junio de 2019 dos días La Paloma – Chuy con el Programa para Trabajadores cuesta 135 dólares y si se accede al subsidio éste desciende a los 63 dólares. En destinos como Punta del Este (la vedette del turismo internacional) el precio de turismo social puede llegar a representa un 25% de la tarifa comercial en temporada alta.

Desde el año 2017, el Ministerio impulsa también una propuesta recreativa, “Paseo por el Día”, para quienes no desean participar de los programas turísticos (con pernocte). Está abierto al público en general e incluye una excursión grupal con traslados, servicio de alimentación y excursiones a un costo de entre los 800 y 1500 pesos uruguayos (para 2019 1 dólar equivale a 34 pesos uruguayos). Como en los programas turísticos, las personas interesadas en este programa cuyos ingresos no superan las 5 BPC pueden acceder a la subvención del transporte en dos viajes anuales.



## ASPECTOS DESTACABLES DE SU FUNCIONAMIENTO

En estos trece años de vigencia el Sistema Nacional de Turismo Social ha logrado cristalizarse en la agenda pública uruguaya ejecutando un presupuesto cercano a los 400 mil dólares anuales (menos de la mitad de lo que se le había ofrecido en un comienzo al sector privado). Seguramente no presente el volumen de las políticas de Argentina (Schenkel, 2017) y Chile (Lagos y Retamal, 2019), que a lo largo de esta década han contado con partidas superiores a los 13 millones de dólares anuales, pero adquiere una impronta distributiva que debiera ser la envidia de cualquiera de sus pares regionales. En un contexto como el latinoamericano encontrar una política capaz de limar asperezas de desigualdad en cualquiera de sus dimensiones sin dudas alienta.

Dicha impronta distributiva encuentra uno de sus fundamentos en la combinación de dos mecanismos de intervención: acuerdos de precios con los operadores (hotelería, restauración, agencias de viaje) presididos por el propio Ministerio, que permite arribar a tarifas significativamente más accesibles que las comerciales; y subvenciones diferenciadas a las personas destinadas al pago del transporte (licitación pública mediante), que suele tener un peso entre el 25% y 50% del paquete de acuerdo al destino. El presupuesto con el que cuenta el área se afecta mayormente al pago de esta subvención, mientras que los gobiernos locales, ávidos de participar en los Programas con su oferta turística, financian las excursiones en los destinos.

Al formularse e implementarse (todo un desafío) estos acuerdos con privados y las asistencias económicas diferenciadas, permiten que el turismo social esté destinado al conjunto de la población afectando la subvención en aquellos sectores menos favorecidos. Los mejores posicionados en el entramado social sin ser perceptores de la asistencia, se benefician de todos modos con las tarifas del turismo social, significativamente más accesibles que las comerciales (Torelli, 2016).

Además de este carácter socio-económico que la política le imprime a la distribución, merece destacarse también la dimensión territorial que ha materializado en el último tiempo; hasta el año 2009 siete de cada diez de los turistas sociales procedían de Montevideo y la oferta se concentraba en unos pocos destinos tradicionales (Altmark, 2010). Al momento de conformar la red de localidades integradas al SNTS, los Programas comienzan a priorizar la inclusión de todos los departamentos tanto como lugares de destino como de salida, identificando los diferentes beneficios que pueden recibirse del turismo social en ambos casos.

Así, desde su implementación, la política ha logrado alcanzar a 30 mil beneficiarios que salieron de 170 localidades de los 19 departamentos y llegaron a 70 destinos de 17 departamentos, combinando la labor de más de 150 operadores (entre hoteles, restaurantes, compañías de transporte y agencias de viaje) y 200 emprendimientos locales. Dicho alcance ha sido favorecido por las amplias campañas de difusión que impulsa el Ministerio desde el 2011 (en radio, televisión, cartelería, así como en

5.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
POLÍTICA  
PÚBLICA EN  
LATINOAMÉRICA

eventos y conferencias de prensa), que permitieron una mayor igualdad al momento de participar de los Programas tanto sea como turista social o como prestador de servicios.

Esta tendencia hacia una mayor equidad territorial queda de manifiesto al comparar las áreas de salida y destino del turismo social con el perfil de los viajes internos en general. Puntualizando en las zonas de salida, éste alcanza una mayor representación de los departamentos del interior en detrimento del área metropolitana (Montevideo, Canelones y Maldonado) que constituye la principal emisora de turistas internos (67% del origen de pasajeros): mientras que para el turismo social las salidas del interior llegan a reunir el 57%, en el total de los viajes descienden al 33%.

Las áreas de destino también dan cuenta de esta redistribución del flujo turístico: la zona sur, comprendida por Montevideo, Canelones y San José, que constituye el principal destino del turismo interno (35%), sólo recibe el 13% del turismo social; y la zona litoral norte, que integra Artigas, Salto y Paysandú, siendo el área que menos pasajeros internos recibe (4%), representa el principal destino del turismo social con el 32% (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2018).

La vinculación de estos datos comprueba la valorable impronta federal del SNTS en el último tiempo, pudiéndose hoy en día afirmar que la mayoría de los beneficiarios provienen de localidades del interior, más distantes en el territorio y con mayores barreras geográficas, sociales y económicas. Turismo sociales que a su vez disfrutaban de una oferta turística más diversificada, con destinos tradicionales y otros emergentes que, a pesar de disponer de un alto potencial para el desarrollo de la actividad (y de su deseo por promoverla), solían quedar relegados del mapa turístico nacional.

El esmero por federalizar la oferta ha generado hechos destacables, como el caso del pueblo de Belén, que impulsó una propuesta turística propia.

Tal esmero por federalizar la oferta ha generado hechos destacables como lo sucedido en el pueblo de Belén ubicado en Salto. Debido que la localidad no disponía de hoteles ni restaurantes, su comunidad de 1.900 habitantes decidió comenzar a organizarse para formar parte de la iniciativa, logrando impulsar una propuesta turística propia que ofrece alojamiento, alimentación, cabalgatas y paseos en bote. En la actualidad hay otras localidades como Belén integradas al SNTS que se aproximan a esta gestión comunitaria.

Además de este valioso impacto distributivo, la política constituye una apuesta por la descentralización. Si bien los diferentes Programas son coordinados por el Ministerio y cuentan con una fuerte participación de organismos nacionales (el Banco de Previsión Social -BPS, las Áreas Educación y Cultura, Defensa y Desarrollo Social, el Instituto de la Juventud, la Administración de Educación Pública), parte de la promoción, capacitación y ejecución es cedida a las intendencias departamentales y los gobiernos locales, mientras que la gestión queda a cargo de privados: la comercialización de las agencias de viaje adheridas (a excepción de los Programas Turismo Joven y

5.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
POLÍTICA  
PÚBLICA EN  
LATINOAMÉRICA

Quinceañeras, que son canalizados por el propio Ministerio y el BPS, respectivamente), y la prestación de los servicios de empresas hoteleras, gastronómicas y transporte, así como de diversos emprendimientos locales que se organizan para formar parte de la iniciativa (prestadores de servicios, colectivos de artesanos, museos).

Este protagonismo que adquieren los actores locales, sean éstos del ámbito gubernamental, privado e, incluso, asociativo, genera un tejido de interrelaciones en el territorio que aproximan el SNTS a cada comunidad que lo integra, promoviendo una gran adhesión de la ciudadanía que se siente parte de esta política.

### EL DESAFÍO DE FORTALECER UNA LÓGICA INCLUSIVA

El Sistema de Turismo Social, si bien ha ido consolidando su actuación en el tiempo, notoriamente debiera ser más masivo (Falero, 2007). Los registros de beneficiarios dan cuenta de un aumento en la mayoría de los Programas hasta llegar en 2017 a los 4217 turistas sociales, de los cuales 1394 corresponden a Tercera Edad, 943 a Estudiantes, 625 a Paseos por el Día, 520 a Trabajadores, 454 a Quinceañeras y 281 a Jóvenes (Tabla 1).

Tabla 1. **Evolución de la cantidad de beneficiarios del SNTS por programa** (2013-2017)\*

Beneficiarios	2013	2014	2015	2016	2017
Quinceañeras	466	454	468	404	454
Estudiantes de 3° y 6° año de CES y UTU	486	652	718	784	943
Jóvenes de organizaciones e instituciones	284	439	70	112	281
Trabajadores	627	697	515	409	520
Adultos Mayores Jubilados y Pensionistas	688	1.145	1.648	1.255	1.394
Pasajeros de Paseos por el Día**	–	–	–	–	625
<b>TOTAL DE BENEFICIARIOS</b>	<b>2.551</b>	<b>3.387</b>	<b>3.419</b>	<b>2.964</b>	<b>4.217</b>

\*\* El programa Paseos por el Día comienza a implementarse en el 2017.

Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2018:15)

Los 5 mil beneficiarios que aspira alcanzar al concluirse el 2019 (Presidencia, 2019) contrastan con los más de 100 mil turistas sociales que suelen incorporar sus pares regionales. Esta brecha lejos de reducirse a un factor poblacional (una diferencia

5.  
EL TURISMO  
SOCIAL COMO  
POLÍTICA  
PÚBLICA EN  
LATINOAMÉRICA

en torno a los 40 millones de habitantes con Argentina y de 15 millones con Chile), responde también a una cuestión de inversión pública. Como sucede con la mayoría de los países latinoamericanos el presupuesto destinado al turismo social en Uruguay da cuenta de la preponderancia que el turismo receptivo adquiere en la agenda pública: los recursos afectados al SNTS representan poco más de 1,5% del presupuesto del MINTUR, quedando la gran mayoría para la promoción internacional; mientras que en Chile los Programas llegan a afectar el 40% del área, y en Argentina, aunque descendiendo, el 25% (Torelli, 2016; Schenkel, 2018; Lagos y Retamal, 2019).

Este criterio de asignación de recursos parte de los supuestos virtuosos impactos económicos que el turismo internacional trae aparejado para los Estados y, con su “efecto derrame”, a las comunidades locales, sin embargo, aún no se ha desarrollado investigación empírica (con la rigurosidad, profundidad y complejidad que la cuestión amerita) que avale tales fundamentos. Más fragilidad aún adquieren estas afirmaciones en la coyuntura actual, con la marcada devaluación que ha transitado la moneda de Argentina en el último año, hasta entonces su principal país emisor, explicando siete de cada diez arribos.

Quizás esta caída en el turismo receptivo pueda convertirse en una oportunidad para que la política turística logre traducir en términos presupuestarios el carácter estratégico que los sucesivos gobiernos vienen otorgando al turismo doméstico y, particularmente, al turismo social. Como se reconoce desde la planificación (MINTUR, 2009) reparar en la ampliación de las prácticas turísticas del residente no sólo puede aparecer asociado al fortalecimiento del disfrute del ocio de los sectores populares y a la defensa de puestos de empleo (por cierto propósitos esenciales) sino también a la generación de oportunidades para aquellas pequeñas comunidades que permanecen marginadas del mapa turístico nacional y disponen del potencial y la voluntad de encontrar en el desarrollo de la actividad una genuina alternativa para diversificar sus economías. El devenir exitoso que en muchos ámbitos viene transitando el SNTS, y las diferentes experiencias cercanas a la gestión comunitaria que se han organizado bajo su abrigo, reflejan las valiosas implicancias que pueden surgir de la apuesta por estas políticas turísticas “puertas adentro”.

# 6.

## INICIATIVAS DE TURISMO SOCIAL DE GESTIÓN PRIVADA EN AMÉRICA LATINA

A diferencia de lo que sucede en el contexto regional, las principales experiencias de turismo social que se implementan en Brasil y Colombia provienen del sector privado. La labor que viene desarrollado el Serviço Social do Comércio y las Cajas de Compensación Familiar (CCF), respectivamente, ponen de manifiesto que es posible implementar experiencias de turismo social desde el trabajo conjunto y equitativo de empresarios y trabajadores. A lo largo de este apartado intentaremos describir parte de sus engranajes organizacionales, para luego destacar los principales alcances en cada caso.

### 6.1. Turismo social en Brasil: 70 años de historia del SESC Sao Paulo

El Serviço Social do Comércio de São Paulo (SESC SP) es un comité de empresarios de bienes, servicios y turismo que se ha convertido en la referencia imprescindible para demostrar que se puede apostar al turismo social desde la gestión privada también en Latinoamérica. Desde los años 40 constituye la principal institución de fomento del turismo social en Brasil, abocada en un principio a generar oportunidades de viajes para los trabajadores del sector que habían sido beneficiados con las vacaciones pagadas, para luego apostar a un ocio creativo en términos educativos y sostenibles que forma y sensibiliza.

El SESC es un comité de empresarios que apuesta por un ocio creativo en términos educativos y sostenibles que forma y sensibiliza.

Junto con la política argentina son las únicas experiencias regionales que surgieron contemporáneas a las primeras iniciativas europeas.

A diferencia de lo que sucedió con los complejos argentinos, que han mostrado grandes dificultades para comprometerse con las nuevas dinámicas que exige el turismo social, la propuesta del **SESC SP reúne la enorme virtud de mantenerse plenamente vigente**, a partir de la complejización y diversificación de sus programas, que entendieron rápidamente que la democratización del turismo no podía seguir desconociendo los impactos que el turismo masivo estaba generando en las comunidades de destino.

Haberse sostenido por más de 70 años a partir de esta **continuidad que fue dinámica y evolutiva** le permitió al SESC SP conservar lo mejor de sus principios fundacionales, que reivindican el disfrute del tiempo libre como un derecho también

6.  
INICIATIVAS DE  
TURISMO SOCIAL  
DE GESTIÓN  
PRIVADA EN  
AMÉRICA LATINA

de las mayorías, y a su vez, adaptarse a las nuevas demandas. Es este poder de resiliencia el que lo ha posicionado como el ejemplo más virtuoso al momento de referenciar buenas prácticas de turismo social en la región latinoamericana.

#### LOS ORÍGENES SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO (SESC)

Como sucede con muchas otras instituciones latinoamericanas de naturaleza solidaria, para conocer las bases fundacionales del SESC debemos remontarnos a la década del cuarenta. El cambio en el modelo de acumulación que transitaron los países latinoamericanos desde la crisis de los años treinta, a favor de un proceso industrial sustitutivo de importaciones, y con este la expansión de sindicatos y movimientos de izquierda, instó a los Estados a institucionalizar la cuestión social como problemática pública y así a implementar políticas de bienestar en pos de una mejora en la distribución de la renta; y entre estas últimas, destaca el impulso de instituciones específicas para la atención de la emergente clase trabajadora.

Este marco y la crítica coyuntura política que atravesaba Brasil por ese entonces motivó a los empresarios a establecer un gran acuerdo con el sector trabajador que quedó institucionalizado en la histórica **Carta da Paz Social**, que reivindica un concepto amplio de ciudadanía centrado en el batallado principio de justicia social (Gomes, 1994). Sancionada en mayo de 1945, señala la necesidad de alcanzar una distribución más equitativa de la renta para afirmar que el capital no debe ser “apenas un generador de lucro” sino tender a la expansión económica y el bienestar colectivo (Carta da Paz, Punto 2). En este sentido, reconoce la importancia de implementar mecanismos que proporcionen “igualdad de oportunidades” como la creación de un **fondo social**, que surja de las utilidades empresariales, con el propósito de promover medidas “que no sólo mejoren continuamente el nivel de vida de los empleados sino que le faciliten los medios para su desarrollo cultural y profesional” (Punto 4).

A fin de avanzar en su implementación, poco más de un año después el poder ejecutivo nacional creó formalmente el Serviço Social do Comércio (SESC) (Decreto-ley 9.853/46). El mismo surge para asistir a los trabajadores del sector en la búsqueda de una mejora en su nivel de vida y de la colectividad en su conjunto. El Decreto específica que sus acciones estarán destinadas a la defensa del salario mediante la atención de necesidades sociales elementales, como nutrición, vivienda, vestimenta, salud, educación y transporte (art. 1). Para la financiación de estas medidas la norma contemplaba una tasa del 2% de las utilidades empresariales, que a partir de la ley 5.107/66 pasa al 1,5% (art. 23).

Desde entonces el SESC ha sorteado el desafío de poder mostrar continuidad y complejizar su campo de actuación para integrar hoy en día propuestas educativas, de salud, ocio, deporte y cultura integradas en más de 400 unidades operativas que se distribuyen en los veintisiete estados del país. En algunos de estos casos, el turismo social ocupa un lugar clave en pos de generar oportunidades turísticas para los

6.  
INICIATIVAS DE  
TURISMO SOCIAL  
DE GESTIÓN  
PRIVADA EN  
AMÉRICA LATINA

trabajadores y sus familias con costos accesibles a su realidad socio-económica. En San Pablo, el estado más poblado y rico del país, esta experiencia encuentra sin dudas su expresión más virtuosa (Vilela de Almeida, 2011).

### SESC SÃO PAULO: UNA APUESTA A LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA CULTURA

El departamento regional paulista se ha convertido en un emblema del fomento de la cultura que entiende en la educación no formal un instrumento de transformación por excelencia, que es incluso reconocido en el mundo como modelo a seguir (New York Times, 2012). Actualmente dispone de un equipo técnico de más de 7 mil colaboradores en sus 43 unidades operativas que se localizan en diferentes ciudades del estado de São Paulo, más de veinte distribuidas en diferentes barrios de la capital.

Juntas confluyen en una enorme apuesta alternativa, que reivindica el acceso a la cultura en términos amplios, inclusivos y populares. Integran su propia editorial, sello discográfico y canal de televisión, así como teatros, cines, bibliotecas y su propio centro de investigación y formación, abocado a la producción de conocimiento en los campos de la educación, arte, ocio y cultura.

El **turismo social es parte de esta enorme apuesta cultural** (y a la que debe contribuir cotidianamente) que integran también el deporte, la salud y el medio ambiente. Si se quiere comprender el turismo social del SESC SP, hay que abordarlo necesariamente en este marco. Más allá de la satisfacción de necesidades de descanso, la incorporación de las mayorías al disfrute del tiempo libre es entendido como “un medio para despertar la conciencia histórica, ecológica y comunitaria”, para que el disfrute de estas prácticas no sea un privilegio de las minorías que cumplen con las precisiones económicas y de salud que exige el mercado y, al mismo tiempo, en defensa de aquellas comunidades que participan (SESC SP, 2019).

La incorporación de las mayorías al disfrute del tiempo libre es entendido como “un medio para despertar la conciencia histórica, ecológica y comunitaria”.

Si bien este conjunto de servicios y equipamientos tiene como principales destinatarios a los trabajadores del comercio y sus familias, especialmente a aquellos de bajos ingresos (hasta tres salarios mínimos), se han extendido también al ciudadano en general, que puede acceder a las prestaciones pagando un precio diferenciado.

### LA CONSOLIDACIÓN DEL TURISMO SOCIAL COMO ÁREA CLAVE

Las primeras experiencias de turismo social del SESC SP se iniciaron junto a la seccional en la década del cuarenta. El 30 de octubre de 1948 se inauguró el complejo vacacional el Centro de Férias Bertioga también conocido como Colônia de Férias Ruy Fonseca, que fue la primera unidad del país destinada a introducir en el cotidiano de los trabajadores las prácticas vinculadas al disfrute del tiempo libre, para ofrecer

6.  
INICIATIVAS DE  
TURISMO SOCIAL  
DE GESTIÓN  
PRIVADA EN  
AMÉRICA LATINA

una alternativa de hospedaje en sus recientemente conquistadas vacaciones pagadas (Cañada, 2017). Emplazada en el litoral de São Paulo, en principio contó con 28 casas prefabricadas de confort estándar y estilo típico de la época, con capacidad para poco más de 200 huéspedes que disfrutaban de estancias de 14 días de duración<sup>8</sup>.

Es a partir del protagonismo que adquiere este centro vacacional que se comienza a configurar el área de turismo social de la seccional, que recién en la década del 70 constituye uno de los objetivos centrales (SESC SP, 2019). En 1979 el SESC SP adhiere a la Carta de Viena que el Buró Internacional de Turismo Social (BITS, actualmente denominada Organización Internacional de Turismo Social – OITS) había sancionado en 1972, para comenzar a integrar el organismo en el año 1980, con lo cual fue el primer socio en Latinoamérica. Este intercambio contribuye a la capacitación de los profesionales de la entidad y a consolidar su formación específica en el campo del turismo social, mediante la proliferación de cursos, talleres, discusiones y eventos.

Como sucede en el marco regional, las décadas posteriores estuvieron marcadas por un aumento progresivo en la inserción de los trabajadores a las prácticas turísticas, primero de aquellos empleados de alta jerarquía y de recursos medios, para finalmente ampliarse a parte de los sectores obreros. Así la capacidad de Bertioga quedó reducida y el organismo debió ampliar su oferta de turismo social y comenzar a impulsar viajes por el estado y otras regiones del país. Esta expansión de los programas, junto al éxito que alcanzaron entre los trabajadores, derivó en un fuerte conflicto jurídico con las agencias de turismo y el propio Embratur (la autoridad pública de ese entonces), que afirmaban estar gravemente perjudicados (Lazary Cheibub, 2014).

Fue en la década del '90 cuando el SESC SP consolida la complejización del turismo social y comienza a atender las nuevas problemáticas que surgen asociadas a la actividad más allá del acceso. Esto aparece clarificado en la Declaración de Montreal (1996), que actualiza la Carta de Viena y es ratificada por el organismo, a partir de la cual se impulsa una reformulación significativa de los programas. Esta reformulación trasciende la mera diversificación de la oferta para apostar a otras formas de organizar el turismo social.

En este sentido, Flávia Costa (2014), Coordinadora de Turismo Social de SESC SP, sostiene que la institución comienza a priorizar la atención de las comunidades de destino, a partir del respeto por la legislación, en especial la laboral, y la utilización de equipos, instalaciones y servicios que la propia localidad ofrece; mientras que consolida su apuesta por la educación, tanto a partir de la sensibilización y el impulso de prácticas responsables, como de la propia formación de visitantes y anfitriones, por medio de la apropiación de nuevos conocimientos y aprendizajes.

8 En breve Alba Sud publicará un informe específico sobre el SESC Bertioga escrito por Ernest Cañada en el que se profundizará acerca de la historia y el presente de este complejo vacacional.



6.  
INICIATIVAS DE  
TURISMO SOCIAL  
DE GESTIÓN  
PRIVADA EN  
AMÉRICA LATINA

## PROGRAMAS DE TURISMO SOCIAL DEL SESC SP

El Turismo Social del SESC SP se caracteriza por el aspecto formativo de sus acciones y la preocupación por el apoyo a las comunidades que integra. Ya sea a partir de su complejo vacacional o mediante sus recorridos y excursiones, los viajeros experimentan un contacto vivencial con las poblaciones locales, su historia, gastronomía y naturaleza. Las opciones van desde el turismo de sol y playa hasta el ecológico, pasando por el rural, sin dejar de priorizar la tradición y cultura de los lugares visitados.

En el año 2018 alcanzó cerca de 150 mil beneficiarios, entre aquellos que disfrutaron de las actividades y hospedajes en Bertiooga, las excursiones de un solo día y las de pernoctación, así como las propuestas complementarias, que no necesitan desplazamiento pero cuyo objeto son los viajes y el turismo (SESC, 2018).

Como sucede desde sus inicios, la principal opción continúa siendo el Centro de Ferias Bertiooga, que se ha diversificado y ampliado de forma significativa. Hoy en día puede recibir conjuntamente 1.000 huéspedes, en sus 50 casas y 12 unidades con 24 departamentos cada una, y hasta 300 visitantes que lleguen por el día a disfrutar de sus instalaciones de primera calidad y las diversas actividades deportivas, recreativas y educativas que ofrece.

El Área de Turismo Social integra además aquello que denominan Excursiones (viajes turísticos con pernocte) por diferentes destinos nacionales a partir de la red de hoteles del Sesc y de alojamientos alternativos. Estas ofrecen desde una visita a “Aracruz”, un típico destino de sol y playa que combina una inmersión por la cultura local con fuerte impronta indígena, hasta “Campinas”, una propuesta que tiene como eje su historia de resistencia, mediante una visita a las ruinas de la granja Jambeiro, uno de la primeros centros esclavos de la región, y la Casa de la Cultura Roseira, un quilombo urbano que se caracterizó por la lucha de las mujeres negras.

En una misma línea, ofrece Paseos (viajes de un día) por la ciudad y la región, que confluyen en itinerarios temáticos diversos, como una vista a “Olho D’Água” en el municipio Mogi das Cruzes, como ejemplo de destino sostenible, que ofrece una experiencia vivencial en la cual se instruye acerca de las tecnologías ambientalmente adaptadas y prácticas de cultivos agroecológicos, o el “Azenha de Teatro”, que promueve el acceso al hacer teatral mediante la práctica lúdica y recreativa para niños.

Para garantizar su propósito educativo esencial, también impulsa “Otros Viajes”, una alternativa centrada en la formación que contempla eventos, intervenciones artísticas y actividades de difusión, en las que no hay desplazamiento sino tareas de sensibilización. Cada una de estas propuestas está destinada a profesionales del sector y al público en general sin costo, con el objetivo de conducir a un desarrollo turístico más responsable y solidario y generar mejores viajeros.

6.  
INICIATIVAS DE  
TURISMO SOCIAL  
DE GESTIÓN  
PRIVADA EN  
AMÉRICA LATINA

En la cartelera se destaca la propuesta “Ruta Negra”, que invita a conocer y resignificar territorios negros históricos, sitios de resistencia que en el pasado fueron lugares de vivienda y tortura de personas esclavizadas y han sido reconvertidos en espacios de la memoria; y el “Audiotour por la Avenida Paulista”, que propone un paseo sonoro con información de los puntos emblemáticos de la avenida y relatos sociales de aquellas personas que la circulan cotidianamente por su labor cotidiana (SESC SP, 2019).

Estas propuestas reflejan que la democratización del turismo en términos del SESC SP implica reconciliar las históricas banderas de la inclusión que justificaron sus inicios en la década del '40 con las nuevas causas de la sostenibilidad. Que ambas demandas, lejos de presentarse antagónicas, deben complementarse: podemos aspirar a un disfrute del turismo amplio que sea ambientalmente responsable y un turismo sostenible que sea más equitativo en términos de acceso.

La continuidad del SESC SP por más de setenta años lejos de implicar una cristalización de la propuesta original ha llevado a cabo una enriquecedora mutación que sin dudas ha potenciado la apuesta. Esto fue posible no sólo gracias a la asignación interrumpido de recursos, que ya es todo un mérito en la región, sino a un proceso de formación permanente de su equipo de trabajo que debe destacarse especialmente.

## 6.2. Turismo social en Colombia: Cajas de Compensación Familiar

Abocadas a llevar a cabo funciones de seguridad social, las **Cajas de Compensación Familiar** (CCF) en Colombia constituyen asociaciones sin fines de lucro de naturaleza solidaria que surgen tendientes a mejorar la calidad de vida de las familias trabajadoras. A pesar de existir antecedentes previos, se originan mayormente a mediados del siglo XX, como administradoras del subsidio familiar (el 4% que pagan los empleadores sobre el salario) creado con carácter obligatorio en 1957, en el marco del pacto económico, político y social firmado por la Junta Militar (Decreto 118/57). En un

Las Cajas de Compensación Familiar son asociaciones sin fines de lucro, con dirección conjunta y paritaria entre empleados y trabajadores, y controladas por el Estado.

país que atravesaba una profunda crisis política (y estructuralmente desigual en términos socio-económicos), dicho subsidio procuraba que los asalariados fueran compensados de manera solidaria de los beneficios que generaba el capital, actuando como **mecanismo redistributivo** (Arango, 2012).

Desde entonces, se impulsaron diferentes CCF para aquellos trabajadores que devenguen hasta cuatro salarios mínimos; tendientes a brindarles a ellos, sus conyugues e hijos (menores de 18 años) ayudas económicas y una amplia gama de servicios en áreas como salud, educación, vivienda, crédito, pensiones, gestión ambiental, mercadeo de productos básicos, cultura, recreación, deportes y turismo. Como entidades privadas presentan una dirección conjunta y paritaria entre empleadores y trabajadores, mientras que el control es ejercido por el Estado a través del Ministerio de la Protección Social, la

6.  
INICIATIVAS DE  
TURISMO SOCIAL  
DE GESTIÓN  
PRIVADA EN  
AMÉRICA LATINA

Superintendencia del Subsidio Familiar y la Contraloría General de la República. Sus afiliados se dividen en: “Categoría A”, hasta dos salarios mínimos; y “Categoría B”, entre dos y cuatro.

Hoy en día existen más de cuarenta Cajas de Compensación Familiar distribuidas a lo largo del territorio colombiano. **COMFENALCO** fue fundada por la **Federación Nacional de Comerciantes** (FENALCO) en 1957, dando respuesta al Decreto 118, a los pocos meses de haberse sancionado. Como seccionales se destacan Antioquia, Valle y Tolima (originadas todas en 1957), Cartagena (en 1961), Santander y Quindío (ambas en 1967). Entre los variados servicios que integra cuenta con una densa oferta turística y recreativa que es diseñada y gestionada por cada departamento en sus propias Áreas de Turismo Social.

#### LA EXPERIENCIA DE COMFENALCO ANTIOQUIA

En Antioquia, departamento ubicado al noroeste de Colombia y con Medellín como sede administrativa, COMFENALCO cuenta con el mayor número de afiliados. Gestiona sus propios hoteles, clubes y parques para el uso de los trabajadores y sus familias, los adultos mayores, los niños y los jóvenes. Impulsa valiosas experiencias de turismo social que además de configurarse en pos del descanso y el bienestar de estos sectores, se desarrolla en torno a principios de turismo sostenible, priorizando el cuidado del ambiente antioqueño y sus comunidades.

COMFENALCO Antioquia comenzó a funcionar el 30 de agosto de 1957, por iniciativa de los empresarios agremiados en la Federación de Comerciantes. Inicia con el pago del subsidio familiar a unos mil trabajadores (pertenecientes a las primeras 185 empresas afiliadas), para ofrecer beneficios y oportunidades de acceso a programas de seguridad social básicos. A lo largo de la década del ‘60, el gobierno permitió a las Cajas hacer inversiones de interés social, en ámbitos como salud, recreación, educación y capacitación, al igual que mercadeo de productos para el consumo familiar. Fue así que en 1967 incursiona en los programas de turismo social llevando a cabo la primera excursión para los beneficiarios del Plan de Educación (Arango, 2012).

Desde entonces, la Caja ofrece diferentes alternativas de esparcimiento **brindando oportunidades de recreación, descanso y bienestar** mediante sus propias unidades de servicio, bibliotecas, clubes, parques y hotelería para las **familias, estudiantes, población rural y adultos mayores de todas las regiones**. Estos programas se financian con los aportes del 4% de los empleadores y a través de los Excedentes del 55%, que se reinvierten en programas y servicios sociales.

En los hoteles incluyen alojamiento, alimentación y seguro hotelero, mientras que en los parques contemplan el uso de las instalaciones, refrigerio y la gestión del transporte integrado. En ambos casos los destinatarios son los afiliados Categorías A y B (debiendo presentar el documento de identidad al momento de tomar el servicio) y todas aquellas personas que deseen acceder mediante el pago de una

6.  
INICIATIVAS DE  
TURISMO SOCIAL  
DE GESTIÓN  
PRIVADA EN  
AMÉRICA LATINA

tarifa diferenciada. Estas facilidades de acceso permiten que una amplia cantidad de antioqueños disfrute de estos programas: más de 800 mil en 2018: 97 mil en hoteles y 712 mil en parques (COMFENALCO, 2018).

Los programas integran infraestructura propia apoyada no sólo desde su sede administrativa en Medellín sino con una red de unidades regionales, que le permite llegar con una propuesta integral a todas las zonas. Se destaca en el suroeste, en el municipio de Jardín, el **Hotel Hacienda Balandú** (inaugurado en 1997), que incorporó el servicio de piscina con fines terapéuticos; en el oriente, el **Hotel Recinto Quirama** (administrado a partir de 2010), ubicado en el Carmen de Viboral; en La Pintada, el **Camping y la Hostería Los Farallones** (adquiridos en 1987); en Itagüí, el **Acuaparque Ditaires**; en San Jerónimo, el **Parque Los Tamarindos**; en Apartadó, el **Parque de los Encuentros**; y en Santa Elena, el **Hotel y Parque Ecológico Piedras Blancas**, abierto al público en 2009.

Este último merece una mención especial. Ubicado en una reserva forestal que integra 1.500 metros de senderos, el visitante puede practicar caminatas, avistaje de fauna silvestre, paseos en bote por el embalse o un simple descanso. Reúne flora y fauna de la región cuidada por biólogos expertos y un mariposario con especies del oriente antioqueño, que llegan y se van de acuerdo con la época del año. COMFENALCO Antioquia cuenta también con el **Ecoparque Regional Mario Aramburo Restrepo** en Andes, que lleva el nombre en homenaje al reconocido jurista y político colombiano; y el **Parque Ecoturístico El Salado** en Envigado, de 17 hectáreas de extensión. Bajo el **desafío de llevar a la práctica las virtudes del turismo sostenible**, las tres propuestas privilegian el cuidado de diferentes regiones de Antioquia y sensibilizan en el cuidado de su ambiente, para promover prácticas responsables.

En este sentido, destaca el hecho que todos los alojamientos se encuentran comprometidos con el “Programa de Turismo Sostenible” que impulsa la propia COMFENALCO Antioquia en apoyo de las comunidades donde opera. En este marco lleva a cabo la estrategia **“Hoteles Comfenalco: destinos sostenibles y amigables con el medio ambiente”**, a partir de la cual ha implementado una serie de acciones para certificar sus hoteles (y próximamente sus parques) en materia de sostenibilidad, logrando disminuir el consumo de agua y energía, la contaminación auditiva, visual y del aire y la producción de desechos sólidos de sus alojamientos.

Los mercados campesinos permiten construir una relación alternativa entre los productores y consumidores (minimizando la intermediación).

Estas acciones se integran con las implementadas en conjunto con las poblaciones locales. En el marco de las problemáticas agrarias que atraviesan, ha ratificado convenios para promover la economía social y solidaria en hoteles de la Caja bajo la estrategia de mercados campesinos. Estos permiten constituir una relación alternativa entre los productores y consumidores (minimizando la intermediación), que beneficia tanto a las comunidades, generando un canal de comercialización para su producción, como a los propios visitantes, que acceden a productos elaborados bajo

6.  
INICIATIVAS DE  
TURISMO SOCIAL  
DE GESTIÓN  
PRIVADA EN  
AMÉRICA LATINA

prácticas responsables a un precio justo. El convenio contempla la posibilidad para estas familias de ofrecer su producción a los huéspedes, principalmente los fines de semana.

En esta línea deben mencionarse también los talleres periódicos que brinda COMFENALCO Antioquia en manipulación de alimentos y trabajo seguro en alturas, con el objetivo de desarrollar mejores prácticas laborales mediante el desarrollo de habilidades y conocimientos enfocados en el **autocuidado**.

La certificación de hoteles también implica la participación de la Caja en **programas socioculturales y ambientales** donde se realizan capacitaciones para la protección y difusión de la fauna, flora y patrimonio cultural, tanto para los afiliados como para la comunidad en general. Las tareas prestan especial atención a informar y hacer cumplir la reglamentación asociada al delito de la comercialización o tráfico con especies de flora y fauna (Ley 599/00; Ley 99/93; Resolución 584/02) y a contrarrestar y prevenir la explotación y comercialización sexual de niños, niñas y adolescentes (Ley 1336/09) en hoteles de la Caja.

Este conjunto de razones explica por qué COMFENALCO Antioquia, como sucede también con el SESC SP, constituye un **ejemplo para el fortalecimiento del turismo social en la región como iniciativa privada**. El caso de la Caja demuestra, por un lado, que se pueden desarrollar experiencias exitosas a partir del trabajo conjunto y equitativo de **empresarios y trabajadores**; y por otro, deja de manifiesto que la lucha por **un turismo más inclusivo en términos de acceso no implica abandonar la defensa de la sostenibilidad: buenas iniciativas de turismo social pueden tender a destinos más sostenibles**.



SESC Bertioqa, Brasil

# 7.

## LA LABOR DE OITS AMÉRICAS EN EL MARCO REGIONAL

A poco más de tres décadas del impulso del entonces **Buró Internacional de Turismo Social – BITS** (que luego pasaría a denominarse Organización Internacional de Turismo Social - OITS) en Bruselas, y ocho años antes de fundarse su par en África, BITS Américas surge como Secretaría para el continente en el año 1996. La Asamblea que la origina fue la misma que sanciona la reconocida **Declaración de Montreal** (aquella “por una visión humanista y social del turismo”), el primer documento de carácter institucional que alerta acerca de la necesidad de ampliar el concepto de turismo social más allá del acceso (BITS, 1996).

OITS se ha constituido en el principal organismo abocado a la promoción, coordinación e intercambio en materia de turismo social.

Si bien el turismo social hacía tiempo que se estaba desarrollando en la región, la llegada del BITS al continente permitió a estas experiencias locales comenzar a articularse y proyectarse en el ámbito internacional. Hoy en día se ha constituido en el principal organismo abocado a la promoción, coordinación e intercambio en materia de turismo social, reuniendo a más de treinta entidades miembros que asumen la compleja labor de centralizar el tratamiento

del turismo social como cuestión regional. Entre las actividades que implementa, se destacan los **Encuentros de las Américas**, el último de los cuales se llevó a cabo en San José de Costa Rica.

### Declaración de Montreal: las bases fundacionales

La [Declaración de Montreal](#) fue sancionada por la primera **Asamblea General** impulsada en el continente, el 12 de septiembre de 1996. Por medio de dicha proclama, y ante los más que evidentes impactos del turismo masivo, la OITS reconoce por primera vez en un documento institucional que la valiosa búsqueda de un acceso al turismo más equitativo, no podía seguir desconociendo el impacto que la expansión de la actividad estaba generando en las comunidades de destino. La plena vigencia que presenta parte de sus postulados amerita una breve referencia.

Reivindicando el enclave local al que debiera aspirar cualquier desarrollo turístico, la Declaración comienza señalando que los beneficios asociados a la actividad deben, antes que cualquier otro propósito, contribuir al **desarrollo social y económico de las regiones y sus poblaciones**, creando empleo y, al mismo tiempo, garantizando los **derechos de las personas que trabajan** en el sector (Artículo 6). Sostiene que

7.  
LA LABOR DE  
OITS AMÉRICAS  
EN EL MARCO  
REGIONAL

el turismo **no deberá ser pretexto** para la “invasión incontrolada de sitios lugares, ni para el debilitamiento de las culturas, ni para la explotación de las poblaciones” (Artículo 8). Destacando la **responsabilidad de las generaciones actuales en cuanto a los límites del crecimiento**, afirma que el turismo social debe priorizar también la formación y sensibilización de los visitantes (Artículo 10).

Bajo esta línea argumental configura una dura crítica al capital turístico y advierte sobre la emergencia de actores que, abrigados por la etiqueta del turismo social, no hacen otra cosa que reproducir aquellas malas prácticas. En este marco aporta una serie de **criterios para diferenciar experiencias de turismo social genuinas**: (1) integrar objetivos humanistas, pedagógicos, culturales y de respeto y desarrollo de las personas; (2) identificar destinatarios sin discriminación racial, cultural, religiosa, política, filosófica o social; (3) disponer un valor agregado no económico; (4) no perturbar el medio local; (5) especificar cuidadosamente las prestaciones debiendo los precios ser compatibles con los objetivos sociales previstos; (6) y respetar la legislación laboral, alentar la promoción de los trabajadores y su formación (Artículo 14).

A partir de estos principios, llega quizás su aporte más destacable, al afirmar que no son los estatutos jurídicos o los procedimientos utilizados los que legitiman a los operadores turísticos como sociales, sino sus prácticas (Artículo 15).

No son los estatutos jurídicos o los procedimientos utilizados los que legitiman a los operadores turísticos como sociales, sino sus prácticas.

Dicha cuestión alerta sobre el riesgo que afronta el turismo social, y sus principales actores responsables, ante el avance del capital y sus estrategias de segmentación, que configuran las valorables causas de la inclusión, la solidaridad y la sustentabilidad a sus fines empresariales (Schenkel, 2018c). Ejercer esta función de contralor abocada a diferenciar aquellas experiencias genuinas, que se desarrollan bajo los parámetros identificados en el artículo 14, de

las que no lo son, y quedan en meras estrategias comerciales destinadas a consolidar márgenes de ganancia, es quizás el gran desafío pendiente. La compleja realidad actual refleja que es necesario redoblar los esfuerzos en este sentido.

## El presente de OITS Américas

Pronta a cumplir veintitrés años de historia, **OITS Américas** ha ido consolidando su presencia en la región, que reúne a abril de 2019 a treinta y seis socios en doce países. Como sucede en el ámbito internacional, la mayoría de sus miembros (ocho de cada diez) se han incorporando en esta década, dando cuenta del creciente interés que ha despertado el turismo social entre los actores turísticos en el último tiempo, sean estos públicos o privados. En este sentido, es especialmente destacable el caso del **SESC Sao Paulo** que comienza a integrar el BITS mucho antes de haber llegado la Secretaría a América, en el año 1980. A excepción de los socios canadienses, que en su mayoría constituyen fundadores de la institución allá por los '90, todos sus

7.  
LA LABOR DE  
OITS AMÉRICAS  
EN EL MARCO  
REGIONAL

miembros son latinoamericanos, con sede en Bolivia (1), Brasil (6), Chile (3), Colombia (1), Costa Rica (5), Guatemala (1), Haití (1), Nicaragua (1), México (12), Paraguay (1), Perú (3) y República Dominicana (1) ([Directorio de Miembros](#)).

Los múltiples propósitos que persiguen dichas entidades dan cuenta de la complejidad que ha adquirido el turismo social en estos poco más de veinte años, para integrar los primeros socios que surgen en pos de la finalidad fundacional del BITS, en búsqueda de una mayor equidad en el acceso, con aquellos de adhesión más reciente, que se manifiestan en pos de las valorables causas de la sostenibilidad. Esto explica que concurren en el diverso espectro de las entidades miembros tanto organizaciones sin fines de lucro, cajas familiares, sindicatos, fundaciones y cooperativas, como instituciones educativas, organismos gubernamentales y agentes privados, entre estos últimos, comité de empresas, tour operadores, cámaras sectoriales y consultoras.

Como asociaciones, cuatro pertenecen al **Serviço Social do Comércio – SESC** de Brasil (Sesc Sao Paulo, Administración Nacional, socia desde 2010, y las sedes de Río Grande y Minas Gerais, ambas desde 2014); cinco abocadas al turismo comunitario, **RED TUSOCO** (2019) de Bolivia, **ACHITUR** (2017) de Chile, **RENITURAL**(2019) de Nicaragua y **ACTUAR** (2016) y **COOPRENA**(2015) de Costa Rica<sup>9</sup>; una al turismo accesible, **BoaPaz** también de Costa Rica; una caja familiar, **COMFENALCO Antioquia** (2016) de Colombia; un sindicato, **CASC** (2015) de República Dominicana; y una asociación de turismo estudiantil, **INTEJ** de Perú (2018). Como fundaciones adhieren **País de Paz ORG** (2017) de Costa Rica y **Fundación Peruana de Turismo Social** (2018); y como entidades educativas, la **Universit  Queensland** (2014) de Haití y la **Escuela Superior de Turismo EST** (2015) de México.

Entre los actores gubernamentales, seis de ellos son de carácter nacional: las Secretarías de Turismo de Chile (**SERNATUR**, 2016), Paraguay (**SENATUR**, 2012) y México (**SECTUR**), el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú (**MINCETUR**, 2016) y los Institutos de Turismo de Costa Rica (**ICT**, 2015) y Guatemala (**INGUAT**, 2015). Mientras que otros cinco presentan un alcance subnacional: los ayuntamientos de **Puebla** (2019) y **Xalapa** (2019), el municipio de **León** (2017) y las secretarías de turismo de **Guanajuato** (2014) y de **Morelos** (2013). Asimismo participa el Consejo intermunicipal **Pro Turismo Morelos** de México (2015).

Finalmente, como representantes del sector privado, cuatro constituyen tour operadores: **Ararib  Turismo & Cultura** (2014), abocada al turismo educativo, sostenible y comunitario, y **Flanar** (2015), especializada en los viajes de grupos escolares y adultos mayores, ambas de Brasil; **Grupo Novojet** (2015) de Chile, mayorista centrado en la tercera edad; y **Altamex** (2002) de México, abocada a distintos segmentos del mercado. **AMAV Distrito Federal** (2015) adhiere como asociación de agencias de viaje y **CCC Consultores** (2018) como consultora, ambas con sede en México.

9 A pesar de continuar en el registro de entidades miembros, es importante señalar que ACTUAR ha dejado de funcionar en los últimos meses.



## Encuentro de las Américas de Turismo Social en San José

Como había sucedido con el SESC Sao Paulo (Brasil) en 2011 y la SERNATUR (Chile) en 2017, el **Instituto Costarricense de Turismo (ICT)** fue el organismo anfitrión del **Encuentro de las Américas**, que se llevó a cabo en San José del día 12 al 15 de junio de 2019. Una vez celebrada la **Asamblea General**, en la cual se expusieron las acciones y actividades realizadas durante el 2018, se llevó a cabo el **Seminario “Turismo y sostenibilidad: derechos, acceso y desafíos actuales para el Turismo Social”**, que estuvo destinado a la difusión de aquellas buenas prácticas que se están desarrollando en la región en materia de turismo social, solidario y sostenible.

El Seminario inició con el panel de autoridades, particularmente con la conferencia del Presidente de Oits Américas, Sergio Rodríguez, referida al **estado de situación del turismo social en el continente**; y, luego, con las intervenciones de la Ministra de Turismo de Costa Rica y referentes de la Subsecretaría de Turismo de Chile. Seguidamente tuvieron lugar las conferencias: “Turismo social con integridad: el modelo de Costa Rica”, a cargo del ICT, y “La ética en el turismo”, celebrada por el SESC Sao Paulo.

Las intervenciones que las continuaron se estructuraron a partir de tres mesas de discusión: **“Derecho al turismo”**, con representantes de la Red Costarricense de Turismo Accesible, el Hospital México, Funcavida, el Instituto Guatemalteco de Turismo y la Secretaría del Estado de Morelos; **“Acceso al turismo”**, integrada por miembros del Departamento Nacional del SESC, Hostelling International Canadá y el Municipio de León; y, finalmente, **“Desafíos actuales del turismo social, la visión empresarial”**, articulada por representantes del sector privado, el Grupo Novojet, Altamex, Anywhere y la Cámara de Turismo de Fortuna. Las conclusiones del Encuentro estuvieron a cargo del Alberto López Chaves, Gerente General del organismo anfitrión, para finalmente Verónica Gómez, Directora de OITS América, dar lugar a los agradecimientos.

A modo de balance, sin dudas uno de los principales resultados que ha quedado plasmado del Encuentro de San José fue la co-construcción del **Plan de Acción de la OITS Américas 2019-2021**. Entre los lineamientos de trabajo aparece la consolidación de las tareas de formación acerca de la difusión y sensibilización del turismo para todos; y la conformación de una serie de **indicadores sociales, económicos, culturales y medioambientales** que permitan aproximar información empírica acerca de diferentes problemáticas asociadas a la sustentabilidad de los destinos y su acceso en términos cuantitativos y cualitativos (OITS, 2019).

Este último lineamiento, específicamente lo referido a las **mediciones del turismo nacional** amerita una mención especial. A diferencia de lo que sucede en otros contextos internacionales, la preponderancia que los gobiernos latinoamericanos le han otorgado al turismo receptivo, ocasionó que se desatendiera una cuestión tan relevante como el turismo nacional, incluso en la cuestión estadística. Los escasos datos referidos a las prácticas turísticas de los propios residentes circunscriben **registros**

7.  
LA LABOR DE  
OITS AMÉRICAS  
EN EL MARCO  
REGIONAL

**esporádicos y, en muchos casos, limitados en cuanto a representatividad**, más aún si se transita el desafío de establecer lineamientos comparativos entre países de la región. Dichas inconsistencias llegan a indiferenciar el turismo nacional del interno, el viaje turístico de la excursión, el exclusivo grupo de turistas (claramente minoritario) del conjunto poblacional, la variable viajes de las personas (registrando más turistas que pobladores); y/o, incluso, alterar el universo de interés, llegando al extremo de dejar fuera de la medición a la población rural o en extrema pobreza, para alcanzar una mejora en las mediciones. Estas limitantes, causadas por el desconocimiento o la simple impericia, conducen en muchos casos a la invención de interpretaciones alejadas de la realidad.

En pleno siglo XXI el sistema estadístico regional aún no es capaz de dar respuesta a preguntas tan elementales, como: ¿Qué porcentaje de residentes realiza turismo? ¿Cuántos quedan excluidos? ¿Cuáles son las principales barreras de acceso? ¿Cómo afecta a dicha participación la posición socio-económica de las personas? ¿Cómo influye la condición de ingresos, raza y género? ¿Qué tan representativo es el turismo como práctica de ocio de los sectores populares? ¿Qué lugar ocupa en estos sectores la recreación?

Las encuestas nacionales asociadas a los gastos por hogares se presentan como una herramienta útil para incluir las prácticas turísticas y el turismo social entre las variables de análisis.

Sin un sistema estadístico regional, homogéneo y periódico capaz de dar respuesta a estos interrogantes es muy difícil pensar en políticas de turismo social exitosas. Como sucede con las mediciones del turismo receptivo hace décadas, es necesario avanzar en un sistema estadístico centrado en el turismo nacional, que nutra de información veraz a los tomadores de decisiones. La inclusión de esta demanda en el Plan de Acciones de OITS Américas 2019-2021 constituye un paso importante en este sentido. La articulación que dicho organismo mantiene con diversos actores regionales relevantes en el ámbito gubernamental, económico y social, lo posiciona como un actor clave para conducir dicho proceso. En el caso de que los gobiernos logren contemplar la importancia de incluir las prácticas turísticas y al turismo social entre las variables de análisis, las encuestas nacionales asociadas a los gastos por hogares, que muchos de éstos vienen implementando en la región, se presentan como una herramienta útil para comenzar a pensar este seguimiento.

# 8.

## CONCLUSIONES

América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo, el modelo neoliberal acrecentó las brechas socioeconómicas históricas y extendió las asimetrías en cuanto a derechos y condiciones de vida. Estas asimetrías conforman un híbrido de naturaleza diversa, que incluye el disfrute de sitios y lugares, experiencias recreativas y turísticas por fuera de la vida cotidiana. Basta con echar un vistazo a las escasas estadísticas regionales para advertir rápidamente como las mayorías deben acumular extensas jornadas laborales, ingresos insuficientes y escasas posibilidades de esparcimiento a su disposición, mientras que una minoría vulnera sus recursos en pos de sus necesidades de descanso.

Este marco hace del turismo social un instrumento especialmente valioso en Latinoamérica. Una alternativa que puede alisar algunas asperezas de la desigualdad para generar oportunidades de esparcimiento en beneficio de sectores postergados, que contribuyan a su formación y aprendizaje, y al mismo tiempo una posibilidad para diversificar las frágiles economías locales en aquellas comunidades que decidan integrarse, a partir de una propuesta propia que priorice la atención de prácticas más inclusivas, solidarias y sostenibles.

No podemos desconocer que el turismo social, y su búsqueda de una mayor equidad en el acceso, tiene sus detractores. Por sus valorables causas, quiero referir a aquellos que se oponen amparados en la defensa de la sustentabilidad. Esta resistencia recae en el supuesto que la aspiración de un turismo más inclusivo busca expandir el modelo extractivo y consumista de la industria, que bajo su forma positivista de comprender a los sujetos y sus necesidades conduce la actividad con el propósito de maximizar ganancias. El turismo social lejos de querer apuntalar esta lógica, configura un camino alternativo; por lo que la valiosa apuesta por el decrecimiento turístico, está equivocando sus destinatarios. Más que centrar las críticas en los nuevos potenciales participantes, y el riesgo de caer en cierto elitismo malthusiano, debiera intentar contrarrestar el modelo actual. Un modelo masivo que es conducido por el alto consumo de uno pocos, que concentra los beneficios en los países centrales y derramar las externalidades en la periferia.

Las páginas precedentes reflejan que el impulso del turismo social está lejos de constituir una extensión de la lógica mercantilista. Cada una de las experiencias analizadas, basadas en la acción del estado, en el trabajo conjunto de trabajadores y empresarios, en cooperativas de naturaleza solidaria, constituye un testimonio

8.  
CONCLUSIONES

esperanzador que pone de manifiesto que es posible organizar otro tipo de turismo. Que atender necesidades de descanso no requiere más y mejores bienes, sino apostar a configurar experiencias genuinas, vivenciales, basadas en el aprendizaje, que se satisfacen a partir de la materialización de proyectos individuales y colectivos y no consumiendo. Que la apuesta a la sensibilización y formación puede configurar prácticas turísticas más responsables, que defiendan a las comunidades locales y sus derechos esenciales. Que buenas iniciativas de turismo social pueden tender a destinos más sostenibles.

El turismo social se ha convertido en una magnífica estrategia de marketing que apunta la imagen comercial, atrae nuevos clientes, disminuye costos fijos y aumenta las ganancias.

Como advertimos desde un comienzo tampoco podemos desconocer las tensiones que atraviesan las construcciones discursivas en torno al turismo social y los diferentes intereses que pone en juego. La preocupación por una parte de la sociedad en torno a la problemáticas ambientales y sociales ha motivado al sector a acudir a su satisfacción como un nicho más del mercado. El turismo social, que había sido sistemáticamente despreciado en un comienzo, se ha convertido así en una magnífica estrategia de marketing que apunta la imagen comercial, atrae nuevos clientes, disminuye costos fijos y, como si esto fuera poco, incrementa las ganancias. El creciente interés de parte de los actores regionales por el turismo social responde a estas nuevas dinámicas.

Diferenciar aquellas experiencias genuinas de las que no lo son, es el gran desafío que tenemos por delante todas las personas que alzamos la bandera del turismo social, sea desde el campo que sea. La realidad actual requiere profundizar en mecanismos que articulen y reproduzcan aquellas experiencias exitosas que hoy se están llevando a cabo; y denunciar y sensibilizar sobre las malas prácticas que escondidas en la etiqueta del turismo social reproducen las lógicas tradicionales. Ambos ejes de trabajo requieren fortalecer la participación de las comunidades locales y de las organizaciones del tercer sector, e incluso de los actores gubernamentales y de aquellos empresarios que, francamente convencidos de los valores del turismo social, decidan consolidarlo como un modelo alternativo genuino.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A Carta da Paz Social (1945).
- Altmark, S. (2018). *Turismo Responsable y Turismo Social en Uruguay*. Tesis de Maestría en Economía y Gestión del Turismo Sustentable. Universidad de la República, Montevideo.
- Arango Velásquez, G. (2012). *Comfenalco Antioquia. Inducción al Sistema de Compensación Familiar*. Antioquia: COMFENALCO.
- Bureau International du Tourisme Social – BITS (2003). *Statutes*.
- Cabrero Mendoza, E. (2011). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 79-100). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Campodónico, R. y de Cunha, N. (2012). Aportes a la conformación de la imagen turística de Uruguay (1930-1955). En *Fortalecimiento e Integración de la Investigación en Turismo en América Latina*. Trabajo presentado en el V Congreso Latino-Americano de Investigación Turística, San Pablo, Brasil.
- Cañada, E. (2017). [SESC Bertioga: el turismo social es posible](#). *El País*, 20/11/2017.
- Cañada, E. y Gascón, J. (2007). *Turismo y desarrollo: herramientas para a mirada crítica*. Managua: Enlace.
- Cazes, G. (2002). Turismo social. En Jafari, J. *Enciclopedia de turismo* (pp.659-660). Madrid: Editorial Síntesis,
- COMFENALCO ANTIOQUIA. (2018). [Gestión Social 2017. El año de la consolidación en Comfenalco Antioquia](#).
- COMFENALCO QUINDIO. (2019). Antecedentes del subsidio familiar.
- Comisión Económica para América Latina y Caribe – CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y Caribe – CEPAL. (2018). *Panorama Social de América Latina 2017*. Santiago de Chile, Chile.
- Costa, F. (2014). *Brasil. Turismo para todos: completando la historia de los brasileños*. Sao Paulo: Organización Internacional de Turismo Social (OITS).
- Decreto 118/1957. Departamento Administrativo de Función Pública.
- Decreto N° 1407/96. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 3 de diciembre de 1996.
- Decreto-Ley N°33302/45. Argentina. Buenos Aires, 20 de diciembre de 1945.
- Encuesta de Gasto Interno en Turismo (DANE-MICIT, 2013), Colombia.
- Encuesta de Gasto Turístico en Hogares (SECTUR-INEGI, 2010), México.
- Encuesta de Turismo Doméstico (FIPE-MTUR, 2012), Brasil.
- Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares (MINTUR-INDEC, 2015), Argentina.
- Encuesta Permanente de Hogares (STP-DGEEC, 2009), Paraguay.
- Escorihuela Mezquita, E. (1971). Expansión del turismo social. *Estudios Turísticos*, 30, 185- 206.
- Eurobarómetro (2011). *Comportamiento vacacional de los europeos*. Comisión Europea.
- Eurobarómetro (2016). *Comportamiento vacacional de los europeos*. Comisión Europea.
- Falero, A. (2007). El turismo como derecho social en el Uruguay: historia y desafíos de una construcción social. Trabajo presentado en el I Congreso Latinoamericano de Historia Económica y IV Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Montevideo, Uruguay.
- Fernández Miranda, R. (2011). *Viajar perdiendo el Sur. Crítica del turismo de masas en la globalización*. Madrid: Libros en acción.
- Gomes, A. (1994). *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Harvey, D. (2005). El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura. En D. Harvey y N. Smith. *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura* (pp. 29-57). Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Haulot, A. (1981). Social tourism. Current dimensions and future developments. *International Journal of Tourism Management*, 2(3), 207-212.
- Haulot, A. (1983). International Bureau of Social Tourism. *Annals of tourism research*, 10(4), 558-560.
- Haulot, A. (1991). *Turismo social*. Ciudad de México: Trillas.
- Hazel, N. (2005). Holidays for Children and Families in Need: An Exploration of Research and Policy Context for Social Tourism in the UK. *Children & Society*, 19, 225-236.
- James, D. (2010). *Resistencia e integración: el peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Jefatura de Gabinete de Ministros - JGM. (2001). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2000*.

REFERENCIAS  
BIBLIOGRÁFICAS

- Jefatura de Gabinete de Ministros - JGM. (2002). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2001*.
- Lagos, M. P. y Retamal, F. (2019). Turismo social en Chile. Una política Sostenible. Encuentro de las Américas de Turismo Social. San José: Costa Rica [25/7/2019].
- Lanquar, R. (1984). El turismo social y su lógica como servicio de interés público. *Estudios Turísticos*, 81, 21-28.
- Lazary Cheibub, B. (2014). A História das Práticas Turísticas no Serviço Social do Comércio de São Paulo (Sesc-SP). *Rosa dos Ventos*, 6(2), 247-262.
- McCabe, S., Minnaert, L., Diekmann, A. (2011). *Social Tourism in Europe: Theory and Practice*. Bristol: Channel View Publications.
- Medellín Torres, P. (2006). La política y las políticas públicas en regímenes de 'obediencias endebles'. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina. En R. Franco y J. Lanzaro (Coords.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (pp. 101-144). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Medición de Comportamiento del Turismo Interno (SERNATUR, 2012), Chile.
- Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. (1954). 2° Plan Quinquenal. Manual Doctrinario y Práctico.
- 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.
- Minnaert, L., Maitland, R. y Miller, G. (2009). Tourism and Social Policy. The Value of Social Tourism. *Annals of Tourism Research*, 36(2), 316-334.
- MINTUR. (2009). *Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009 – 2020*.
- Muniz Aguilar, D. (2001). *La política de turismo social*. Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte, Dirección General de Planificación Turística.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay. (2018). *Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID). Una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos. Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS) con énfasis en Turismo para Quinceañeras, Estudiantil y Joven*.
- Organización Internacional de Turismo Social – OITS. (2011). *Social Tourism Inquiry. The social and economic benefits of social tourism*. Bruselas: OITS
- Organización Internacional de Turismo Social – OITS. (2011). *Social Tourism Inquiry. The social and economic benefits of social tourism*. Bruselas: OITS.
- Organización Internacional de Turismo Social – OITS. [En línea]. [Turismo social. Definiciones](#). [Última consulta: 03/02/2017]
- Pastoriza, E. y Torre, J. C. (1999). Mar del Plata, un sueño de los argentinos. En F. Devoto y M. Madero (dirs.). *Historia de la vida privada en la Argentina. La Argentina entre multitudes y soledades. De los años treinta a la actualidad* (pp. 48-77). Buenos Aires: Taurus.
- Perfil de Vacacionista Nacional (PromPerú, 2015), Perú.
- Presidencia Oriental del Uruguay. (2019). Turismo Social: más de 5.500 beneficiarios accederán a su derecho al ocio en 2019 a través del Ministerio.
- Quintana, C. (2016). Política pública de turismo en Uruguay (1986-2010). *PASOS*, Special Issue, 14(3), 725-736.
- Rother, L. (2012). Brazil's Unique Culture Group Stays Busy Sharing the Wealth. *The New York Times*, 27/03/2012
- Schenkel, E. (2012). Mito y realidad: el turismo social como política del Primer Peronismo en Argentina. *Rosa dos Ventos*, 4(4), 536-543.
- Schenkel, E. (2013a). El derecho de las personas al turismo en Argentina. Una aproximación desde la Justicia Social. *LIDER – Revista Labor Interdisciplinaria de Desarrollo Regional*, 22, 189-206.
- Schenkel, E. (2013b). El turismo social como política estatal en Sudamérica. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 11(1), 173-183.
- Schenkel, E. (2015a). Turismo social. En H. Biagini (Dir.). *Diccionario del pensamiento alternativo* (pp. 215-217). Ciudad de Buenos Aires: Biblos.
- Schenkel, E. (2015b). La inserción del turismo social a la agenda pública en la Argentina. *Papers de Turisme*, 56, 1-19.
- Schenkel, E. (2016). El turismo social como respuesta gubernamental ante la crisis: los principales actores beneficiados. En M. Blázquez. *Turismo y crisis, turismo colaborativo y ecoturismo* (pp. 161-170). Palma de Mallorca: Universidad de Islas Baleares.
- Schenkel, E. (2017a). La desarticulación de la política de turismo social argentina de mediados de siglo XX. *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos - ABET*, 7(2), 50-64.
- Schenkel, E. (2017b). Turismo social en América Latina: la conquista de un derecho desigual. *Revista Lurralde. Instituto Geográfico Vasco*, 41, 93-113.
- Schenkel, E. (2017c). *Política turística y turismo social. Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial CLACSO - CICCUS.
- Schenkel, E. y Ercolani, P. (2018a). El acceso al turismo en la Argentina en la última década. Entre la democratización y la inequidad. *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos - ABET*, 8(2), 70-80.

REFERENCIAS  
BIBLIOGRÁFICAS

- Schenkel, E. (2018b). Turismo social y turismo receptivo. Dinámicas competitivas y cooperativas a partir de la Nueva Ley de Turismo en Argentina. *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 18(35), 39-52.
- Schenkel, E. (2018c). El turismo social del siglo XXI: ¿Una política para los consumidores o los proveedores del servicio? Argentina, 2000-2015. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 45 (83), 67-90.
- Schenkel, E. (2019). Turismo social: principales conceptos y enfoques teóricos. En: E. Cañada y I. Murray. *Turistificación global. Perspectivas críticas en los análisis de turismo* (pp. 417-430). Barcelona: Icaria Editorial.
- Secretaría de Turismo (2018). Reunión de seguimiento. Unidades Turísticas de Embalse y Chapadmalal.
- Secretaría de Turismo de España – Dirección de Prestaciones Turísticas (1993). “El turismo social en Europa y su futuro en España”. Documento Resumen. *Estudios Turísticos*, (119-120), pp. 139-151. Bureau International du Tourisme Social – BITS. (2003). Statutes.
- SESC SP. (2018). Realizações 2018. Serviço Social do Comércio. Administração Regional no Estado de São Paulo.
- SESC SP. (2019). Sobre o Turismo do Sesc.
- Torelli, A. (2016). Primer Foro de Turismo Social, Lima, Perú. MINCETUR [En línea] [15/7/2019].
- Vilela de Almeida, M. (2011). The development of social tourism in Brazil. *Current Issues in Tourism*, 14(5), 483–489.

Una publicación de

**ALBA SUD**   
investigación y comunicación para el desarrollo

[www.albasud.org](http://www.albasud.org)

Con el apoyo de



ISBN: 978-84-09-15429-6



9 788409 154296