

El turismo social como política estatal en Sudamérica

Erica Schenkel*

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET), Argentina

Resumen: El acceso a las prácticas de ocio forma parte de los derechos humanos. Sin embargo, aun existen amplios sectores sociales que tienen velado su acceso. Esta exclusión se manifiesta especialmente en regiones con altos índices de desigualdad, como América Latina. La modalidad turística que intenta dar respuesta a esta problemática es el turismo social, que surge para coadyuvar a que ciertos colectivos vulnerables logren hacer efectivo su derecho a las vacaciones. Conforme a lo descrito, la investigación pretende analizar las políticas de turismo social impulsadas por gobiernos sudamericanos, destinadas a ofrecer vacaciones a aquellos grupos vulnerables. El estudio describe un primer análisis de situación y esboza una serie de propuestas optimizadoras.

Palabras clave: Turismo social – Política Turística – Sudamérica – Derechos sociales – Equidad – Desigualdad social.

Title: Social tourism as state policy in South America

Abstract: The access to leisure practices is a human right. However, there are certain social groups that have their access restricted. This exclusion is clearly shown in regions with high levels of inequality such as Latin America. The type of tourism that is aimed to respond to this issue is Social Tourism, which arises as a contribution for certain vulnerable groups to achieve their right to have a holiday. In this sense, this study intends to analyze social tourism policies, driven by South American governments, designed to offer vacations to those disadvantaged groups. It describes a situation analysis and presents a series of reflection.

Keywords: Social tourism – Tourism policy – South America – Social right – Equity – Social inequality

1. Introducción

El turismo como fenómeno social ampliado es consecuencia especialmente de las nuevas estructuras sociales que emergen a partir de la industrialización. Es producto del conflicto, de la puja entre clases, de su reconocimiento como derecho inalienable del hombre. Su apertura, desde reducidos círculos de elite a una mayoría plebeya, es un proceso que se cristaliza a media-

dos del siglo XX, como parte de las reivindicaciones sociales que forjan las clases trabajadoras.

El reconocimiento de las vacaciones como derecho universal se fundamenta en los importantes beneficios sociales que la actividad origina. Beneficios de carácter individual, por sus efectos positivos en la salud física y psíquica de las personas, y de carácter colectivo, al fomentar una mejora en la salud pública y una sociedad más igualitaria (Carta de Viena, 1972; Declara-

* Doctoranda en Ciencias Sociales con mención en las Ciencias Políticas y la Administración Pública en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. Forma parte del plantel docente de la Universidad Nacional del Sur de Bahía Blanca y participa de diversos Proyectos de Investigación relacionados al turismo en sus aspectos políticos y socio-económicos. Correo electrónico: E-mail: erica.schenkel@uns.edu.ar

ción de Manila, 1980; Documento de Acapulco, 1982; Carta del Turismo y Código del Turista, 1985; Declaración de Montreal, 1996; Código Ético Mundial para el Turismo, 1999). En este sentido, es un importante instrumento de inclusión social y económica de los pueblos pues más avanzan las sociedades por el camino del desarrollo, mayor es el porcentaje de sus pobladores que logra hacer efectivo el derecho a las vacaciones (Cooper, 2005).

No obstante, la realidad deja de manifiesto que lejos de ser un derecho universal efectivo, aun existen importantes sectores sociales que tienen vedado su acceso. Este carácter excluyente de la actividad se explica, fundamentalmente, por cuestiones económicas. La modalidad turística que intenta dar respuesta a esta problemática es el turismo social, que reivindica los principios humanistas y solidarios de la actividad y fundamenta su existencia en garantizar el acceso al derecho al ocio sin ningún tipo de barreras. Entre los grupos vulnerables que contempla, se destacan: los jóvenes, la tercera edad, las familias con bajos ingresos económicos y aquellos que padecen algún tipo de discapacidad (BITS, 2003). Del mismo modo que la reglamentación nacional e internacional, el turismo social reconoce a los Estados como los máximos responsables en hacer efectivo este derecho, mediante el impulso de políticas públicas de carácter redistributivo.

Cobra relevancia el análisis de estas medidas de turismo social en los países latinoamericanos, donde coexiste una minoría privilegiada con derechos efectivos y una mayoría excluida con derechos retóricos. La región de América Latina, continua siendo la más desigual del mundo, manteniendo importantes asimetrías en cuanto acceso de derechos y condiciones de vida (CEPAL, 2010). De este modo, en *La Hora de la Igualdad* (2010), la CEPAL manifiesta la necesidad imperiosa de Estados activos, que a partir de políticas redistributivas avancen en una igualdad real de derechos en beneficio de los excluidos.

Conforme a lo descripto, la siguiente investigación¹ pretende abordar el estudio de las políticas de turismo social que se impulsan en países de Sudamérica -Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela-, específicamente aquellas destinadas a ofrecer vacaciones a sectores sociales marginados. Es un estudio de tipo descriptivo, consistente en la realización de entrevistas estructuradas a funcionarios de cada Estado considerado, en el análisis de documentación gubernamental -leyes, programas e informes- y en la consulta

de estudios previos provenientes de diversas disciplinas. La investigación parte de la concepción de entender a las prácticas turísticas como un derecho inalienable del hombre y un factor fundamental en el camino de la inclusión social de todos los sectores.

2. El ocio como derecho universal. Desde los círculos de élites a las mayorías populares

La ampliación social del turismo es consecuencia especialmente de la reestructuración social que emerge a partir de la industrialización. Los nuevos sectores proletarios, regidos hasta el momento bajo estrictos sistemas de explotación, comienzan a forjar mejoras en sus condiciones laborales. Entre las conquistas alcanzadas, surgen aquellas relacionadas al tiempo de descanso en oposición al del trabajo. Como lo indican Lanquar (1984), Jiménez Martínez (1993), Muñiz Aguilar (2001) y González Velasco (2005), estas medidas fueron fundamentales para la democratización del turismo y la recreación. La exclusividad de las prácticas de ocio en sectores aristocráticos, hasta mediados del siglo XX, no se debía a un problema de imposibilidad de gasto de los asalariados, sino a algo mucho más elemental, la indisponibilidad de tiempo físico para el descanso. Es a partir de este contexto socio-político cuando comienzan a impulsarse diferentes proclamas referidas al derecho al “descanso”, a la “recreación”, a las “vacaciones pagadas” y al “turismo”.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue la primera institución de carácter internacional en resolver al respecto. El Convenio 52, reglamenta el “derecho a las vacaciones pagadas” para todas las personas, sean empleadas públicas o privadas (OIT, 1936). A partir de este documento, los trabajadores disponen de días no laborables pagos para emprender prácticas turísticas.

Más de una década después, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948, establece en el artículo 15 el “Derecho al descanso y a su aprovechamiento”, por el cual “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”. Ese mismo año, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala 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” (Artículo 24).

Luego, surgen otros pronunciamientos en la misma dirección. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la responsabilidad de los Estados en el reconocimiento a “condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias”, entre las que señala el “descanso”, el “disfrute del tiempo libre”, la limitación de las horas de trabajo, las “vacaciones periódicas pagadas” y la remuneración de los días festivos (1966: Art. 7). En una misma línea argumental, la Carta de Viena proclama el “derecho al turismo”, sostiene que es parte de la vida contemporánea de las sociedades, por lo que su práctica debe considerarse un “derecho inalienable del individuo”, establece que ningún gobierno puede concebir una política social integral, si no incluye una política social del turismo que apunte a la ampliación de la actividad a todos los sectores (1972, II: 1-7, III: 8).

En 1980, la Declaración de Manila señala que el turismo surge en el marco de una “política social”, que coadyuvó a que la actividad adquiriera una dimensión cultural y moral que es necesario proteger, debiendo los poderes públicos y los operadores técnicos participar en su desarrollo (1980: Inciso 14). Dos años después, el Documento de Acapulco profundiza la Declaración. Establece como prioridad el derecho al “descanso”, al “tiempo libre”, a las “vacaciones pagadas” y a la creación de condiciones sociales y legislativas que faciliten el acceso al “ocio” a todas las capas sociales, afirma que: “el derecho al descanso, consecuencia natural del derecho al trabajo, debe afirmarse como un derecho fundamental para la felicidad del ser humano [...] La responsabilidad de los Estados no puede limitarse al simple reconocimiento de ese derecho, sino que implica la creación de las condiciones prácticas y apropiadas para el acceso efectivo a las vacaciones de los que tienen derecho a ellas” (1982, Inciso 9).

Posteriormente, la Carta del Turismo y Código del Turista establece que el acceso al derecho al ocio es un “factor de equilibrio social” por lo que los Estados tienen que coadyuvar a su pleno desarrollo (1985, Art. 1). Del mismo modo, la Declaración de Montreal manifiesta que el turismo social es un instrumento de “reivindicación social”, que conduce a la lucha contra las desigualdades y la exclusión (1996, Art. 3).

El último pronunciamiento en este sentido, corresponde al Código Ético Mundial para el Turismo (1999), que proclama el derecho al “turismo” para todos. En este sentido, afirma: “...la posibilidad de acceso directo y personal al descubrimiento de las riquezas de nuestro mundo constituirá un derecho abierto por igual

a todos los habitantes de nuestro planeta” (Art. 7, inciso 1).

En cuanto a la posición latinoamericana en estos pronunciamientos, es importante destacar que ocupa un lugar de vanguardia. Además de impulsar el primer acuerdo internacional que refiere al derecho a las vacaciones pagadas, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue pionera en las ratificaciones del Convenio 52. México y Brasil se convirtieron en los primeros, a nivel mundial, en ratificar el Convenio del derecho a las vacaciones pagadas en 1938, acuerdo al que adhiere siete años después la Argentina, siendo el séptimo país del mundo en convalidarlo (OIT, Ratificaciones Convenio 52).

Estos diferentes pronunciamientos, internacionales y regionales, originan una ampliación social del turismo, al general las condiciones materiales y legales que institucionalizan a la actividad como un derecho universal. Sin embargo, la realidad deja de manifiesto que aun existen aquellos que tienen vedado su acceso. Este carácter excluyente de la actividad se explica, principalmente, por causas económicas. La modalidad turística que da respuesta a esta problemática es el *turismo social*, que reivindica los principios humanistas y solidarios de la actividad y fundamenta su existencia en garantizar el acceso al derecho al ocio sin ningún tipo de barreras.

3. El turismo social como política de inclusión

El turismo social es un término complejo, que puede ser conceptualizado tanto de manera amplia como específica. Mientras que la primera alude a diferentes aspectos vinculados con la solidaridad a partir del desarrollo turístico, la segunda se centraliza sólo en una de sus áreas, en aquella relacionada a la subvención de las vacaciones.

Desde una concepción amplia, Minnaert et al. (2009: 316) define al turismo social como un “...turismo con un agregado valor moral, que tiene el objetivo de beneficiar al anfitrión o al visitante en la experiencia turística”². Sostiene que dentro la modalidad deben incluirse tanto las iniciativas destinadas a hacer accesible las vacaciones a sectores vulnerables, como a aquellas otras propuestas de base comunitaria en áreas subdesarrolladas.

Entre las específicas, el BITS (Bureau International du Tourisme Social), señala que el turismo social se refiere al “...conjunto de relaciones y fenómenos que resultan de la partici-

pación al turismo y en particular de la participación de capas sociales con recursos modestos. Esta participación es posible, o al menos es facilitada, gracias a medidas con un carácter social bien definido” (2003, Artículo 3).

Desde una misma línea argumental, Muñiz Aguilar conceptualiza al turismo social como “el conjunto de actividades que genera una demanda turística caracterizada esencialmente por sus escasos recursos económicos, de manera que el acceso al ocio turístico puede producirse sólo mediante la intervención de unos agentes operadores que actúan tratando de maximizar el beneficio colectivo” (2001:43). Asimismo, el autor agrega que los parámetros apropiados para determinar el umbral de “recursos modestos”, son los “índices de costes de vida e ingresos”, ya que permiten lograr una “discriminación positiva” de los destinatarios (2001: 52-53,173). Entre los grupos que contempla, se incluyen: los jóvenes (J), la tercera edad (TE), las familias con bajos ingresos (FBI) y aquellos que padecen algún tipo de discapacidad o minusválidos (M).

De este modo, mientras que la concepción específica refiere al turismo social concretamente para aludir a las vacaciones de los grupos marginados, la amplia considera a este aspecto e incluye además otros relacionados a la promoción del desarrollo y la solidaridad a partir del turismo.

Para el abordaje de esta investigación, si bien se consideran ambas conceptualizaciones, al clasificar las políticas sudamericanas por ejemplo, en el momento del análisis se centraliza en la concepción específica, con el objetivo de abordar especialmente aquellos programas destinados a la ampliación social del ocio.

4. El turismo social en Sudamérica

Como se señala en el inicio del trabajo, la investigación aborda el análisis de las políticas de turismo social en países sudamericanos, partiendo de la concepción de entender a las prácticas turísticas como un derecho inalienable del hombre y un factor fundamental en el camino de la reivindicación de los sectores marginados. El análisis de este tipo de políticas cobra relevancia en países de la región, ya que América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo.

En *La Hora de la Igualdad* (2010), la CEPAL presenta un exhaustivo análisis de la situación social de la región. El organismo señala que el patrón de desarrollo de las últimas décadas

perpetuó las brechas socioeconómicas 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. Sostiene que, si bien se han manifestado mejoras en los últimos años, la crisis financiera internacional puede acentuar aun más las desigualdades. Por consiguiente, el organismo concluye en la necesidad de una clara intervención estatal que, a partir de amplias políticas sociales, tienda a avanzar en materia de “igualdad real de derechos y oportunidades” en beneficio de los excluidos.

Sin lugar a dudas, el disfrute del tiempo de ocio forma parte de esta “igualdad de derechos” a garantizar que proclama la CEPAL. La recreación y el turismo, como parte de los derechos sociales del hombre, necesita de Estados providentes, que amplíen su disfrute más allá de aquellos que puedan pagarlo. En este sentido, posibilitar el acceso a estas prácticas a grupos vulnerables, es una manera de contenerlos, de hacerles sentir que “algo” al menos les pertenece. A continuación, se detallan los diferentes programas de turismo social que proponen Estados sudamericanos, como parte de las medidas de inclusión de aquellos sectores marginados.

5. Concepción y características del turismo social en países sudamericanos

El análisis de las entrevistas estructuradas³ y de la documentación gubernamental, permite relevar la existencia de programas públicos de turismo social en Sudamérica, así como su concepción, objetivos y características principales (Cuadro 1).

En principio, señala que el 75% de los Estados consultados, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela, cuenta con programas públicos de turismo social a nivel nacional, en el marco de las medidas de inclusión. Solamente, Bolivia y Paraguay no cuentan con propuestas nacionales de este tipo, si impulsan algunas experiencias locales e incluyen al turismo social dentro de sus metas a futuro⁴.

En cuanto a la concepción de las políticas, salvo los Estados de Brasil y Ecuador que impulsan propuestas amplias, es decir incluyen programas más allá de las vacaciones subsidiadas como aquéllos de promoción de empleo y de educación a partir del turismo; todos consideran al turismo social desde el ámbito específico, pretendiendo principalmente garantizar el acceso al turismo y a la recreación en sectores marginados.

Cuadro 1: Impulso de políticas estatales de turismo social en países sudamericanos.

| País | Programas de turismo social | | Concepción | |
|-----------|-----------------------------|----|------------|------------|
| | Si | No | Amplia | Específica |
| Argentina | | | | |
| Bolivia | | | | |
| Brasil | | | | |
| Chile | | | | |
| Ecuador | | | | |
| Paraguay | | | | |
| Uruguay | | | | |
| Venezuela | | | | |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las entrevistas estructuradas y de documentos oficiales de cada Estado relevado.

A continuación se analizan cada uno de estos programas clasificados según su concepción, realizando un primer análisis descriptivo para posteriormente presentar una serie de reflexiones.

5.1. rogramas de carácter amplio

5.1.1. Programas de Turismo Social del Ministerio de Turismo de Brasil

El turismo social es promovido por el Estado brasileño a partir del año 2005, como parte de un conjunto de medidas impulsadas para mitigar la “desigualdad” y la “exclusión social”. A diferencia de otras propuestas, no se presenta como un segmento estanco sino como una forma de entender al fenómeno turístico en general, vinculado a la promoción del “desarrollo social”, de la “igualdad de oportunidades”, de la “equidad”, de la “solidaridad” y de la “ciudadanía”. En este sentido, el Ministerio de Turismo de Brasil considera que el turismo social debe contemplar: la promoción de la igualdad racial y de género, el cuidado a las comunidades vulnerables y la atención al turismo de LGBT, de la juventud, de mayores y de personas con deficiencia o movilidad reducida.

Dentro de los proyectos de turismo social que promueve el Ministerio, se impulsa:

- “Aventura Especial”: Promovido a partir del año 2006, con el objetivo de adaptar las actividades de turismo aventura a personas con deficiencias de movilidad. Como resultado del proyecto, se diseña la “Matriz de Accesibilidad”, que sistematiza las actividades que pueden ser realizadas por aquellas personas con diferentes tipos de dificultades. Como complemento a este proyecto, se lanza el “Proyecto Destino Referencia en Turismo de Aventura Especial”, con el objetivo de capacitar a prestadores de servicios en el atendimento al público de personas con movilidad reducida.

- “Destino Diversidad”: Impulsado con el objetivo de capacitar a prestadores de servicio en la atención de turistas LGBT, en las ciudades de Salvador, Río de Janeiro y Florianópolis.
- “Proyectos de Turismo de Base Comunitaria”: Destinado a la promoción de emprendimientos basados en la gestión de comunidades locales.
- “Viaja Mais Melhor Idade”: El proyecto se lanza en el 2007, en cooperación con la “Asociación Brasileira de Operadores de Turismo” y el “Instituto Marca Brasil”, pretendiendo estimular el viaje turístico de aquellos brasileños mayores a 60 años y/o jubilados y pensionistas. La propuesta se presenta en paquetes turísticos adaptados a diferentes niveles (turístico, superior y lujo) e incluye estadía de tres a diez días, transporte aéreo o autobús y servicios específicos para el segmento de mayores. Los viajes se emprenden a destinos nacionales, preferentemente en temporada baja con el objetivo de disminuir la estacionalidad. Asimismo, el programa impulsa la capacitación de los actores involucrados en la atención de estos grupos, debiendo estar todos los prestadores del programa capacitados y acreditados.

5.1.2. Programa de Turismo Social del Estado de Ecuador

La propuesta de turismo social que impulsa el Ministerio de Turismo de Ecuador, se incluye dentro del Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible -PLANDETUR 2020-. Es una propuesta de carácter amplio, que considera al turismo un “derecho”, un “factor sostenible” y un “instrumento de desarrollo personal y colectivo”. De este modo, impulsa tanto programas de turismo subvencionado, como a aquellos otros relacionados a la promoción de empleo y educación a partir de la actividad. Es decir, propuestas que si bien difieren en su objetivo específico, coinciden en promover la inclusión social de los sectores “desfavorecidos” mediante la actividad turística.

De este modo, el Ministerio lanza a partir del año 2007 una serie de programas relacionados al turismo social. Entre éstos, se incluyen:

- “Pequeño turista”: El programa se destina a niños de entre 6 y 9 años de escuelas estatales, preferentemente de escasos recursos económicos. Busca formarlos como comunicadores de los recursos turísticos locales, principalmente acerca de la riqueza natural, cultural, étnica y gastronómica del país, mediante cursos de capacitación y excursiones a los atractivos turísticos.
- “Juanito ambulante”: Destinado a la inclusión social de los vendedores ambulantes en lugares con alto flujo de visitantes turísticos y/o comerciales, como los centros de las ciudades, las terminales terrestres, los muelles, los puertos y los puntos de conexión terrestre. A partir de la capacitación, se los forma como “informadores turísticos”, en diversas áreas relacionadas a la actividad. Finalizada las jornadas, el Ministerio le entrega a cada participante un certificado de aprobación, las respectivas credenciales y los uniformes e insumos para el desarrollo de su trabajo.
- “Conciencia social sobre rieles”: Destinado a grupos sociales vulnerables, tal como niños, adultos mayores, discapacitados y beneficiarios del “bono de desarrollo”. El objetivo de la propuesta es la inclusión social de estos grupos, a partir de la valoración del patrimonio nacional. El Ministerio detecta semanalmente a los interesados y les provee de material de promoción del patrimonio, para convertirlos en sus comunicadores.
- “ESCNNA”: Es un programa destinado a la prevención de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en viajes de turismo. Impulsa la regulación y sensibilización de la totalidad del sector turístico empresarial, a partir de intensivas charlas de capacitación.
- “Viaja Fácil”: El programa busca garantizar el derecho al ocio en los sectores de tercera edad. Los beneficiarios son personas mayores de 65 años, que se encuentren agrupados de manera formal. La propuesta incluye la oferta de diferentes paquetes y de servicios individuales de alojamiento y alimentación, con descuentos del 30% al 70%. En cuanto a los destinos, incluye diferentes centros turísticos del país en cualquier momento del año. En la actualidad, el Ministerio evalúa la posibilidad de extender el programa a estudiantes y empleados.

5.2. Programas de carácter específico

5.2.1. Programa de turismo social de Chile

El Servicio Nacional de Turismo -SENATUR-, dependiente del Ministerio de

Economía, Fomento y Turismo de Chile, centraliza los programas de turismo social. Las propuestas atienden específicamente a la oferta de viajes turísticos destinados a sectores sociales vulnerables.

- “Vacaciones de Tercera Edad”: Se destina a las personas con más de 60 años de edad y a las mayores a 18 años con capacidad disminuida. El programa busca promover el turismo en temporada baja y media, a destinos nacionales e internacionales. Entre los servicios incluidos, se encuentran: estadía en hoteles, hostales, hosterías, apart-hoteles o cabañas, régimen de pensión completa, excursiones, asistencia médica, seguro de asistencia al viajero y traslado terrestre o aéreo, según destino. La propuesta presenta un subsidio aproximadamente del 40% a cargo del Servicio Nacional de Turismo.
- “Gira de Estudio”: Destinado a estudiantes que se encuentren cursando el segundo año de la enseñanza media, de establecimientos municipales y particulares subvencionados de las regiones consideradas. El objetivo primordial del programa, al igual que el destinado a la tercera edad, es potenciar la ocupación turística en la temporada baja y media. La propuesta incluye la estadía en hoteles y/o cabañas, traslado terrestre, pensión completa, excursiones y seguro de asistencia al viajero. El programa cuenta con una subvención mayor al 70%, que en el caso de los profesores acompañantes asciende al 100%.

5.2.2. Sistema Nacional de Turismo Social de Uruguay

El Ministerio de Turismo y Deporte, lanza el “Sistema Nacional de Turismo Social” con el propósito de hacer accesible el derecho al ocio en sectores sociales vulnerables. El Ministerio asocia el turismo social, con el “turismo incluyente”, “accesible” y “solidario”. Desde este contexto, se impulsa a partir del año 2006 una serie de instrumentos destinados a otorgar facilidades, para que personas con recursos limitados puedan viajar con fines recreativos, deportivos y culturales.

Entre los programas, se destacan:

- “Segmentos Sociales Vulnerables”: Es una propuesta impulsada por el Ministerio en cooperación con diversas agrupaciones, como sindicatos, grupos de adultos mayores, hogares, clubes deportivos y área social de las intendencias. El programa está destinado a aquellas personas “sin capacidad de pago”, que deseen realizar viajes turísticos. La propuesta se organiza en base a demandas espe-

cíficas, ya sea a partir de la solicitud de los colectivos beneficiarios o por iniciativa de los asesores del Ministerio, motivo por el cual no se promociona.

- “Turismo para Trabajadores”: El programa se destina a familias de bajos ingresos, específicamente a empleados públicos o privados y su grupo familiar, con un ingreso colectivo menor a \$25.000 (pesos uruguayos veinticinco mil). El objetivo es extender el derecho al ocio y a la recreación a aquellos que no pueden pagarlo. La propuesta ofrece paquetes turísticos de calidad a destinos locales, subsidiados al menos en un 50% y con financiamiento sin recargo y se distribuyen en las propias agencias de viajes.
- “Turismo Joven”: El Ministerio ofrece dos programas de turismo social para el segmento joven. Uno destinado a estudiantes o trabajadores de entre 18 y 29 años de edad, cuyo ingreso mensual no supere los \$10.000 (pesos uruguayos diez mil), y el segundo para niños y adolescentes vinculados a organizaciones de promoción social y cultural. Se lanzan con el objetivo de alcanzar el máximo desarrollo de los jóvenes y niños uruguayos. Los beneficiarios deben abonar una tarifa mínima, financiada por el gobierno. El paquete incluye transporte, alojamiento con desayuno y servicio de excursiones.
- “Turismo Estudiantil”: El programa está destinado a estudiantes de educación secundaria y de la Universidad del Trabajo de Uruguay, de terceros y sextos años. El objetivo de la propuesta es subsidiar viajes grupales de fin de curso para hacerlos más accesibles.
- “Turismo para quinceañeras”: Tiene como propósito subsidiar parcialmente el “viaje de quince” de aquellas jóvenes de familias de bajos ingresos, beneficiarias de las Asignaciones Familiares. El Ministerio determina un máximo de cupo por departamento y diseña una lista de prioridades según el promedio de calificaciones escolares. El paquete turístico considera viajes a destinos nacionales, a una tarifa parcialmente subsidiada. Entre los servicios, se incluyen: traslados, alojamiento, alimentación y excursiones.
- “Turismo para Tercera Edad”: Es una propuesta del Ministerio, en coordinación con el Banco de Previsión Social (BPS), destinada a jubilados y pensionistas, con el objetivo de subvencionar sus vacaciones. La propuesta es similar a la de “Turismo para Trabajadores”, ofrece los mismos destinos, y la misma

infraestructura. Los paquetes se efectúan en temporada baja, e incluyen como base la estadía con media pensión y las excursiones en destino. En cuanto al costo, se prorratea de acuerdo al monto que percibe cada jubilado, oscila entre \$400 (pesos uruguayos cuatrocientos) y \$1800 (pesos uruguayos mil ochocientos), y se descuenta directamente de las pasividades. El Ministerio ofrece al usuario el paquete turístico, mientras que el BPS selecciona y realiza el cálculo del costo de acuerdo a la mensualidad del destinatario.

5.2.3. Programa de Turismo Social de Argentina

Argentina lanza políticas públicas de turismo social desde 1945, siendo pionera en la región. En la actualidad, el Ministerio de Turismo de la Nación impulsa el “Programa de turismo social”, entendiendo al turismo como un factor de bienestar y de ciudadanía. El objetivo de estos programas es brindar a los sectores sociales marginados un periodo de vacaciones, a partir de subvenciones específicas. Los planes, se estructuran en base a dos macro programas:

- “Unidades Turísticas”: Se impulsa en las Unidades Turísticas de Chapadmalal y Embalse, ambas de propiedad del Estado Nacional. Dentro del programa, se ofrece: el “Plan Escolar”, destinado a niños y jóvenes menores de 18 años, que sean alumnos de escuelas nacionales, provinciales y municipales primarias y secundarias; los “Planes de Tercera Edad”, para jubilados, pensionados y personas mayores a 65 años; el “Familiar”, destinado a grupos familiares de escasos recursos; y “Eventos”, para grupos numerosos mayores a 10 personas, pertenecientes a instituciones del Estado o con interés público. Las propuestas incluyen la estadía turística con pensión completa sin cargo, mientras que el transporte queda a cargo del beneficiario.
- “Programa Federal”: Se destina a la “población económicamente débil” que desee realizar viajes turísticos. El programa incluye el servicio de alojamiento con media pensión. Del mismo modo que el programa de Unidades Turísticas, el transporte es a cargo del beneficiario y deberá contratarse por medio de una agencia de viajes habilitada por el Ministerio. Dentro del programa se incluye el “Plan Familiar”, el de “Tercera Edad” y el “Programa para el Estudio y la Investigación a Nivel Terciario y Universitario”, que tiene el objetivo de promover la investigación científica en destinos del Programa Federal.

Ambos programas se rigen por el régimen de tarifa subsidiada, a excepción de los sectores de tercera edad y de discapacitados que disponen de paquetes totalmente gratuitos.

5.2.4. Plan de Turismo Social de Venezuela

El Ministerio del Poder Popular para el Turismo, a través de su ente adscrito, Venezolana de Turismo (VENETUR), impulsa a partir del año 2007 el “Plan de Turismo Social”, destinado a elevar el nivel de vida de los venezolanos, especialmente de los grupos vulnerables. La propuesta se lanza en el marco de las políticas de inclusión social, con el objetivo de impulsar un “turismo socialista”, “inclusivo”, “solidario”, “ecológico”, “nacionalista” y “de calidad”.

El programa incluye un amplio espectro de destinatarios: niños, niñas, adolescentes, adultos y adultos mayores con bajos niveles de ingreso, estudiantes de educación básica, diversificada y superior, educadores y facilitadores, indígenas y personas con discapacidad, en situación de calle o de pobreza extrema. La propuesta ofrece paquetes turísticos solidarios que incluyen traslado terrestre o aéreo ida y vuelta, pensión completa, hospedaje y visitas guiadas, los destinos pueden ser tanto nacionales como internacionales -Cuba y República Dominicana-. En cuanto a las tarifas, existen propuestas totalmente subsidiadas y otras a precios solidarios.

El Cuadro N° 2 sintetiza las características principales de cada programa señalado: país, destinatarios, organismo público responsable y objetivos. Considera sólo los programas de carácter específico, es decir aquellos que refieren a la oferta de viajes turísticos para sectores vulnerables.

6. Reflexiones finales

En América Latina, la región más rezagada en términos de equidad del mundo, coexiste una minoría de derechos efectivos con una mayoría de derechos retóricos (CEPAL, 2010). La concentración de las prácticas de ocio en sectores medios y medios altos, ilustra estas desigualdades. Aunque el disfrute a las vacaciones y a la recreación forme parte de los derechos sociales del hombre, una mayoría no logra hacerlo efectivo. El libre mercado la excluye de su disfrute, por no contar con los ingresos mínimos necesarios para acceder a su consumo.

En este contexto, cobran relevancia las políticas de turismo social promovidas en la mayo-

ría de los países sudamericanos consultados. El impulso de estos programas estatales forma parte de las medidas de intervención necesarias que plantea la CEPAL para contribuir al bienestar general de las mayorías marginadas. Posibilitar el acceso a las prácticas de ocio a grupos vulnerables, es una manera de contenerlos, de hacerles sentir que “algo” al menos les pertenece.

Desde esta perspectiva, los programas de turismo social se deben promover en el marco de una política general de inclusión. Este tipo de medidas no pueden impulsarse de forma estanca, como simples dádivas, sino como parte de un conjunto de decisiones estatales destinadas a hacer efectivos los derechos sociales, económicos y políticos de aquellos que menos tienen. En este sentido, es importante destacar las propuestas amplias de los Estados de Brasil y Ecuador. Considerar a la modalidad más allá de las vacaciones subsidiadas, permite comprender los diversos beneficios que en pos de la solidaridad y el desarrollo puede coadyuvar el impulso de la actividad.

No obstante, la totalidad de los programas consultados traen consigo limitaciones en la selección de los destinatarios. Al partir de criterios verticales, se impulsan propuestas para determinados grupos que no logran alcanzar al conjunto de los potenciales destinatarios. De este modo, si analizamos el Cuadro 2, el único sector que permanece beneficiado en el conjunto de países es la tercera edad, siendo incluso el único destinatario de los programas de Brasil y Ecuador.

Este criterio de selección responde a la reproducción de modelos externos, especialmente el conocido programa IMSERSO5 de España, que si bien representan exitosas experiencias de intervenciones públicas en el área fueron diseñados para otras realidades económicas, políticas y sociales. A diferencia de los países de la UE el acceso al turismo y la recreación en Sudamérica continua siendo claramente minoritario, principalmente para sectores de bajos ingresos. Por lo tanto, como lo indica la propia retórica de la mayoría de los países consultados, el objetivo esencial de los programas regionales debe responder más a la problemática de la exclusión social que a la de estacionalidad.

En este sentido, los programas sudamericanos traen implícito un problema dual que podríamos denominar de escases y de exceso. Por un lado, al centrarse en determinados grupos, conformados a partir de cuestiones “etarias” o “físicas”, excluyen del beneficio a un conjunto de individuos que sin contar con el requisito de edad o discapacidad pueden presentar una situación de marginalidad económica —en muchos

| País | Programa de turismo social* | Destinatarios** | | | | | Organismo responsable | Objetivos |
|--------------------|----------------------------------|-----------------|---|----|---|---|--|--|
| | | FBI | J | TE | M | O | | |
| Brasil | "Viaja Mais Melhor Idade" | | | X | | | Ministerio de Turismo | Estimular el viaje turístico de aquellos brasileños mayores a 60 años y/o jubilados y pensionistas a destinos nacionales. Fomentar el turismo nacional, destinado a reducir la estacionalidad. |
| | | | | X | | | | |
| Ecuador | "Viaja Fácil" | | | X | | | Ministerio de Turismo | Garantizar el derecho al ocio en los sectores marginados mayores de 65 años. |
| Chile | "Vacaciones de Tercera Edad" | | | X | X | | Servicio Nacional de Turismo | Promover el turismo interno en temporada baja y media. |
| | "Gira de Estudio" | | X | | | | | |
| Uruguay | "Segmentos Sociales Vulnerables" | X | | | | | Ministerio de Turismo y Deporte | Hacer accesible el derecho al ocio y al turismo en sectores sociales vulnerables. |
| | "Turismo para Trabajadores" | X | | | | | | |
| | "Turismo Joven" | | X | | | | | |
| | "Turismo Estudiantil" | | X | | | | | |
| | "Turismo para quinceañeras" | | X | | | | | |
| | "Turismo para Tercera Edad" | | | X | | | | |
| Argentina | "Unidades Turísticas" | Escolar | X | | | | Ministerio de Turismo de la Nación | - Brindar a los sectores económicamente vulnerables la posibilidad de acceder a un período de vacaciones. - Disminuir la estacionalidad turística de los destinos nacionales. |
| | | Tercera Edad | | X | | | | |
| | Familia | X | | | | | | |
| | Eventos | | | | X | | | |
| | Familiar | X | | | | | | |
| "Programa Federal" | Tercera Edad | | | X | | | | |
| | Estudio e Investigación | | | | | X | | |
| Venezuela | "Plan de Turismo Social" | | X | X | X | X | Ministerio del Poder Popular para el Turismo | - Elevar el nivel de vida de los venezolanos, especialmente la de escasos recursos económicos |

* Se consideran únicamente los programas de carácter específico.

** FBI: Familias con Bajos Ingresos; J: Jóvenes; TE: Tercera Edad; M: Minusválidos; O: Otros.

casos estructural, transmitida de generación en generación- que los priva del acceso al derecho al ocio. Por otro, salvo las propuestas de Uruguay y aquella para familias de bajos ingresos de Argentina que exigen un mínimo de ingresos para acceder a las vacaciones subsidiadas, los programas se destinan a “grupos marginados” sin otra restricción, como si éstos fueran un conjunto homogéneo de individuos vulnerables. Como todo grupo social, los “colectivos marginados” presentan realidades diversas, más aún cuando se pretende analizar el acceso social a determinados bienes y servicios. De este modo, los escasos recursos presupuestarios de estos programas terminan subsidiando a individuos que no lo necesitan.

Al subestimar el criterio económico se atenta contra la principal función de las políticas de turismo social: la redistributiva. En este sentido, sería necesario reformular la concepción de los programas sudamericanos, pasando de un sistema vertical a otro horizontal que logre alcanzar al conjunto de las capas sociales marginadas desde un único criterio igualador (Secretaría General de Turismo de España, 1993). Se considera que partir de un requisito de ingresos mínimo en lugar de uno demográfico, es una alternativa posible. Priorizar la atención a la barrera económica no implica dejar de beneficiar a los “colectivos marginados”, pues serán alcanzados por la política horizontal siempre que logren acreditar una imposibilidad de ingresos. Asimismo, estas ayudas destinadas a la persona se deberían complementar con programas de inversión en infraestructura y equipamiento que permitan adecuar los mismos a las necesidades del colectivo de discapacitados, como en la actualidad impulsa el Estado brasileño.

Por lo tanto, si bien es de destacar que la mayoría de los Estados consultados cuentan con políticas de turismo social destinadas a la subvención de las vacaciones, se considera necesario una reformulación de las mismas. La realidad sudamericana pone de manifiesto la importancia de repensar el turismo social desde las propias necesidades regionales. Sin lugar a dudas, las políticas de turismo social pueden contribuir a una mejora en la inclusión de las sociedades, a partir de sus criterios redistributivos. En este sentido, se considera que un sistema de turismo social destinado a las personas de bajos ingresos independientemente de sus características etarias o físicas que incluya medidas para la accesibilidad de la infraestructura turística, en una alternativa más equitativa para el contexto sudamericano. Las reflexiones anteriormente señaladas intentan ser un aporte en esta dirección.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas.
1948 *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París.
- Asamblea General de las Naciones Unidas.
1966 *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*.
- Bureau International du Tourisme Social – BITS.
1972 *Carta de Viena*. Viena, Austria.
- Bureau International du Tourisme Social – BITS.
1996 *Declaración de Montreal*. Montreal, Canadá.
- Bureau International du Tourisme Social – BITS *Statutes*.
- Comisión Económica para América Latina y Caribe – CEPAL.
2010 *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, Chile.
- Cooper, Chris (*et al*).
2005 *El turismo. Teoría y Práctica*. Madrid: Síntesis.
- Lanquar, Robert.
1984 “El turismo social y su lógica como servicio de interés público”. *Estudios Turísticos*. Madrid, Instituto Español de Turismo. (81): 21-28
- Jiménez Martínez, Alfonso de Jesús.
1992 *Turismo: estructura y desarrollo. La estructura funcional del turismo internacional y la política turística de México. Desarrollo histórico. 1945-1990*. México, D. F.: McGraw-Hill.
- Ministerio de Turismo Ecuador.
2007 *Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador. PLANDETUR 2020*. Quito: Ministerio de Turismo.
- Ministerio de Culturas – Viceministerio de Turismo de Bolivia.
2011 *Plan Nacional de Turismo 2012-2016*. La Paz: Ministerio de Culturas – Viceministerio de Turismo de Bolivia.
- Ministerio do Turismo no Brasil.
2006 *Turismo social: diálogos do turismo uma viagem de inclusão*. Río de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.
- Minnaert, Lynn, Maitland, Robert y Miller, Graham.
2009 “Tourism and Social Policy. The Value of Social Tourism”. *Annals of Tourism Research*. 36(2): 316-334.
- Muníz Aguilar, Daniel.
2001 *La política de turismo social*. Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte, Dirección General de Planificación Turística.

Organización de los Estados Americanos.
1948 *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Bogotá.

Organización Internacional del Trabajo – OIT.
1938 *Convenio 52*. Ginebra: ILOLEX.

Organización Internacional del Trabajo – OIT.
Ratificaciones Convenio 52. [En línea] <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm> [3 de febrero de 2012]

Organización Mundial del Turismo – OMT.
1980 *Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial*. Manila, Filipinas.

Organización Mundial del Turismo – OMT.
1982 *Documento de Acapulco*, Acapulco, México.

Organización Mundial del Turismo – OMT.
1985 *Carta del Turismo y Código del Turista*. Sofía, Bulgaria.

Organización Mundial del Turismo – OMT.
1999 *Código Ético Mundial para el Turismo*.
Secretaría de Turismo de la Nación de Paraguay.
2012 *Plan Maestro de Desarrollo del Sector Turístico 2008-2018*. Asunción, Paraguay.

Secretaría General de Turismo – Dirección General de Prestaciones Turísticas.
1993 “El turismo social en Europa y su futuro en España. Documento Resumen”, *Estudios Turísticos*, (119-120): 139-151.

Secretaría General Iberoamericana.
2008 *Buenas prácticas de gestión de turismo social. Experiencias Iberoamericanas*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España. División de información, Documentación y Publicaciones, España.

Velásco González, María.
2005 “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”. *Política y Sociedad*. Madrid, Universidad Complutense, Centro de Estudios Superiores Felipe II, 42(1): 169-195.

guay y Venezuela, durante el período 2011 y 2012.

⁴ Bolivia presenta algunas propuestas locales, como aquellas que ofrece la Dirección de Promoción Turística del Municipio de La Paz, que promueve tours gratuitos dentro de la ciudad para los niños del distrito, e incluye al turismo social dentro de las metas del “Plan Nacional de Turismo 2012-2016” (Viceministerio de Turismo de Bolivia, 2011). En tanto, Paraguay se encuentra en una etapa de evaluación y de diseño de dos programas en el área, el Programa de Turismo Social y el Programa de Turismo Accesible, a partir del recientemente implementado Departamento de Turismo Social y Educativo de la Secretaría de Turismo de la Nación, como parte de las acciones del Plan Maestro de Desarrollo del Sector Turístico 2008-2018 (2012).

⁵ Es el principal programa de turismo social del Estado español, llegando incluso a centralizar más del 80% de los fondos del área. Está destinado a personas de tercera edad que deseen realizar viajes turísticos en temporada baja. La única restricción para acceder al beneficio es ser mayor de 65 años, esto ocasiona que el 95% de los casos sean viajeros repetitivos (Secretaría General de Turismo de España, 1993)

Notas

- ¹ desarrollada en el periodo 2011-2012, en el marco del proyecto de investigación: “Turismo y desarrollo: nuevos escenarios en la gestión integral de destinos turísticos en el Sudoeste bonaerense” (24/G051), financiado por la Secretaría General de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional del Sur de Bahía Blanca.
- ² Cit. trad., texto original: “...tourism with an added moral value, which aims to benefit either the host or the visitor in the tourism exchange” (Minnaert, 2009: 316).
- ³ realizadas a funcionarios de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Uru-

Recibido: 23/05/2012
Reenviado: 07/10/2012
Aceptado: 15/10/2012
Sometido a evaluación por pares anónimos