



Auditoría General de la Nación

**EX MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTES
ACTUAL SECRETARIA DE TURISMO, AMBIENTE Y DEPORTES**

**Actuación N° 50/23-AGN
SICA N° 50402446**

SINTESIS EJECUTIVA

1.OBJETO DE LA AUDITORÍA

Gestión Ambiental de las Unidades Turísticas Embalse y Chapadmalal
Evaluación de la Sustentabilidad. Ley 25.997.

Período auditado: 1 de enero 2018 - 31 de diciembre 2022.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo general y objetivos específicos

Evaluar el desempeño de la Dirección Nacional de Turismo Social (DNST) en relación a la administración de las Unidades Turísticas Chapadmalal y Embalse para la prestación del turismo social en cumplimiento de la Ley 25.997.

- 1) Evaluar si la gestión de las Unidades Turísticas Chapadmalal y Embalse se desarrolla conforme los principios rectores de desarrollo sustentable y calidad de la Ley 25.997.
- 2) Analizar las herramientas de planificación y la capacidad operativa del sujeto auditado para la gestión integral de las UT Chapadmalal y Embalse.
- 3) Evaluar el grado de eficacia de las acciones desarrolladas para la recuperación edilicia de las UT Chapadmalal y Embalse que permita cumplir con las condiciones de economía, seguridad y comodidad establecidas.



Auditoría General de la Nación

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Marco Legal

La Ley 25.997, Nacional de Turismo, declara de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. La actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de estado.

El turismo social comprende facilidades para acceder al ocio turístico dadas las condiciones de comodidad, seguridad y economía (*Art.38*).

Define los alcances del turismo social y establece que la autoridad de aplicación debe elaborar un Plan de Turismo Social para impulsar servicios accesibles para la población en especial los sectores vulnerables de la sociedad a través de la operación de las unidades turísticas y el control de gestión y calidad de servicios (*Art.39*).

3.2. Marco Institucional

Dependiente de la Subsecretaría de Calidad, Accesibilidad y Sustentabilidad del Turismo Nacional (SCAySTN) se encuentra la Dirección Nacional de Turismo Social que tiene como responsabilidad primaria: Desarrollar acciones sobre turismo social dirigido a los grupos vulnerables de la sociedad. Entender en la administración de las Unidades Turísticas (UT) de Chapadmalal en la Provincia de Buenos Aires y de Embalse en la Provincia de Córdoba, especialmente en el cumplimiento adecuado de condiciones de economía, seguridad y comodidad de las prestaciones del turismo social.

3.3. Presupuesto y ejecución presupuestaria

Las actividades del objeto de auditoría se financian a través del Programa 18 Plan Federal de Turismo Social en la órbita del MTyD y a partir de 2022 también se financian por el Programa 22 Inversiones con Financiamiento Internacional con el objeto de:



Auditoría General de la Nación

- Afianzar las prácticas turísticas en sectores de la población económicamente débiles, a través de la asignación de plazas en las Unidades Turísticas
- Coordinar la recreación de jubilados y pensionados
- Desarrollar acciones que permitan el acceso al turismo de la mayoría de los ciudadanos y en particular a los grupos en situación de vulnerabilidad
- Administrar las UTCH y UTE cumpliendo las condiciones de seguridad, calidad y comodidad de las prestaciones del turismo social, a través de la Dirección Nacional de Turismo Social

Gráfico 1: Evolución del crédito asignado 2018-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Contaduría General de la Nación

El gráfico muestra que a partir del año 2020 la asignación presupuestaria al turismo social tuvo un marcado incremento.

Tabla 1 Ejecución del Programa 18 Plan Federal de Turismo Social. Unidad Ejecutora MTyD. Jurisdicción 53, MTyD. SAF 322

| Año | Crédito Inicial (\$) | Crédito Vigente (\$) | Devengado (\$) | Devengado (%) |
|-------|----------------------|----------------------|----------------|---------------|
| 2018* | 307.555.272 | 293.720.136 | 221.960.670 | 75,57% |
| 2019 | 190.861.103 | 256.222.518 | 227.041.580 | 88,61% |
| 2020 | 297.222.518 | 475.077.826 | 330.391.787 | 69,54% |
| 2021 | 1.126.356.118 | 1.391.183.631 | 1.307.766.995 | 94,00% |



Auditoría General de la Nación

| | | | | |
|------|---------------|---------------|---------------|--------|
| 2022 | 1.426.873.047 | 2.814.997.677 | 2.661.607.685 | 94,55% |
|------|---------------|---------------|---------------|--------|

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Contaduría General de la Nación

*El año 2018 corresponde a la Secretaría de Gobierno de Turismo (SGT) en el ámbito de la Presidencia de la Nación

Mientras que en 2021 y 2022 el crédito asignado fue ejecutado casi en su totalidad, entre 2018 y 2020 hubo una ejecución presupuestaria menor que osciló entre el 69,54% y el 88,61%. La disminución observada en 2020 se corresponde con la pandemia por Covid-19.

Tabla 2: Ejecución del Programa 22 Inversiones con financiamiento internacional. Unidad Ejecutora Dirección de Préstamos Internacionales. Jurisdicción 53 MTyD. SAF 322

| Año | Crédito Inicial (\$) | Crédito Vigente (\$) | Devengado (\$) | Devengado (%) |
|------|----------------------|----------------------|----------------|---------------|
| 2022 | 179.129.690 | 11.091.203 | 6.914.239 | 62,34% |

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Contaduría General de la Nación

En 2022, a través del subprograma 06 Infraestructura para el Desarrollo del Turismo Social del Programa 22 se otorgó crédito internacional a través del Fondo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) para la puesta en valor de dos hoteles que permanecían cerrados:

- hotel 3 de Chapadmalal a través del proyecto 01 por un monto inicial de \$84.083.224
- hotel 5 de Embalse a través del proyecto 02 por un monto inicial de \$95.046.466

4. HALLAZGOS

• Sobre las acciones para la recuperación edilicia

4.1. Al 31/12/22, las obras desarrolladas en la UTCH representaron un aumento del 66,95% de la capacidad hotelera, posibilitando la incorporación de 1299 plazas para turistas, respecto de 2018.

4.2. Todas las obras desarrolladas por el MTyD se finalizaron a excepción de las obras de mantenimiento correctivo integral de los hoteles 3 y 6 de la UTE que



Auditoría General de la Nación

se paralizaron con un avance del 72,52% y 32,13% respectivamente, debido a la solicitud de renegociación de precios de las empresas.

4.3. En abril de 2020, el MTyD recuperó para el turismo social los hoteles 7 y 8 de la UTCH que habían sido afectados al Ministerio de Seguridad (Res. AABE 31/2020) posibilitando la ampliación de plazas.

4.4. En los hoteles en los que se realizaron EIA se detectó que existen sustancias peligrosas (asbesto, plomo, entre otras) en los materiales de revestimiento interior y en equipos. El MTyD no realizó los EIA para conocer si esta situación se replica en los otros edificios a fin de tomar las medidas pertinentes.

4.5. En los expedientes relevados se observa una dilación en el tiempo en la ejecución de obras, incumpliendo los plazos estipulados en los planes.

- **Sobre las herramientas de planificación**

4.6. Hasta diciembre 2021 no existía un Plan Nacional de Turismo Social a pesar de ser mandatorio de la Ley 25.997.

4.7. Al final del período auditado, no existía una norma de procedimientos actualizada de la DNTS que se adecúe al nuevo sistema de asignación de plazas, estandarice procesos de trabajo, facilite el seguimiento de las actuaciones y brinde mayor transparencia.

4.8. La DNTS no contaba con herramientas de diagnóstico ambiental que guíen y faciliten la toma de decisiones y permitan elaborar planes integrales para una gestión sustentable.

4.9. Hasta diciembre 2022 no había un plan integral de gestión para el funcionamiento sustentable de las UT.



Auditoría General de la Nación

- **Sobre la capacidad operativa para la gestión integral de las UT**

4.10. Hubo un marcado incremento de la asignación presupuestaria al turismo social a partir de 2020 que se corresponde con el inicio de las obras para la recuperación edilicia de las UT.

4.11. En la UTE existen Jefaturas sin designación de cargos.

4.12. El MTyD no cumplió durante el período auditado con el porcentaje mínimo de ocupación de personas con discapacidad del artículo 8 de la Ley 22.431 y Ley 25.689.

4.13. El 19% del total del personal de las áreas bajo examen acreditó ser capacitado en materia de género y violencia contra las mujeres, Ley 27.499, Micaela.

- **Sobre la gestión de las UT para garantizar la sustentabilidad y calidad conforme la Ley 25.997**

4.14. Durante 2018 y 2019 no hay información de las acciones realizadas para la promoción del turismo social en las UT respecto de las asignaciones de plazas, campañas de difusión, etc. A partir de 2020, se registró un impulso al programa, evidenciándose en 2022 un incremento de la cantidad de plazas disponibles respecto de 2018. Esta política de inclusión social permitió que 89.214 personas puedan tener derecho al disfrute. No obstante, existen diferencias entre los datos referidos a la cantidad de plazas disponibles proporcionados por el MTyD.

4.15. En la visita de campo se constató que:

- a) no existe un control de acceso a los predios en las UT;
- b) no hay un servicio de vigilancia y seguridad en la UTCH;
- c) en la UTE el hotel 5 se encontraba intrusado y los hoteles 3 y 6 vandalizados, a pesar de existir un servicio de vigilancia y seguridad brindado por Gendarmería Nacional;



Auditoría General de la Nación

- d) el servicio médico no solo se limita a la atención del turista sino a los barrios y zonas aledañas de cada UT
- e) el sector de suministros de UTCH requiere reparación en el techo para evitar propagación de plagas;
- f) el respaldo documental de tareas de mantenimiento e higiene y seguridad no se encuentra organizado, centralizado y completo.

4.16. Durante la visita de campo se verificó la continuidad de los contratos de servicios por legítimo abono ya que los pliegos estaban vencidos.

4.17. Si bien el MTyD dispuso las medidas pertinentes con celeridad a partir del siniestro en el hotel 4 de la UTE, el organismo no fue efectivo en implementar un sistema de control de obra que garantice las condiciones de higiene y seguridad, así como el cumplimiento de los términos establecidos en los contratos firmados.

4.18. No existe un manual de procedimientos para las inspecciones de rutina.

- **Objetivos de desarrollo sostenible**

4.19. No es posible determinar en qué medida el Programa de Turismo Social contribuyó al cumplimiento de la meta 8.9.

5. ANÁLISIS DE LA VISTA

El presente informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del organismo auditado mediante Nota N° 256/24-P el 03/05/2024.

El descargo fue enviado mediante nota NO-2024-51459665-APN-STAYD#MI el 17/05/2024. *Al respecto se informa que habiendo tomado intervención la Dirección Nacional de Turismo Social perteneciente al entonces MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTES -estructura vigente conforme el artículo 7° del Decreto N° 33/24- actual MINISTERIO DEL INTERIOR, la misma no ha formulado solicitudes de aclaración al proyecto de referencia.*



Auditoría General de la Nación

En el Anexo VI del presente Informe se encuentra la nota enviada por el organismo auditado.

6. RECOMENDACIONES

- **Sobre las acciones para la recuperación edilicia**

6.1. Continuar con las acciones de puesta en valor contempladas en el PNFTS para alcanzar la operatividad plena de los hoteles a fin de posibilitar a los sectores vulnerables el acceso al turismo y prácticas recreativas.

6.2. Realizar las acciones necesarias para finalizar las obras desarrolladas en los hoteles 3 y 6 de la UTE y posibilitar su funcionamiento al público.

6.3. Continuar con los hoteles operativos manteniendo la infraestructura hotelera, los sistemas de atención y recursos humanos necesarios para una prestación de calidad a los turistas conforme los principios establecidos en la Ley 25.997, Nacional de Turismo.

6.4. Realizar los estudios pertinentes para determinar si existen sustancias peligrosas en los edificios de los restantes hoteles.

6.5. Realizar acciones de coordinación con la CNMH para garantizar que las obras propuestas respeten los requerimientos de conservación a fin de evitar dilación en el tiempo y futuras renegociaciones de precios.

- **Sobre las herramientas de planificación**

6.6. Continuar con la implementación del Plan Nacional de Fortalecimiento de Turismo Social.

6.7. Normativizar los nuevos planes de adjudicaciones de plazas.

6.8. Desarrollar herramientas de diagnóstico para evaluar las condiciones ambientales a fin de optimizar los procesos de planificación y adoptar medidas correspondientes.

6.9. Elaborar un plan integral de gestión en las UT.



Auditoría General de la Nación

- **Sobre la capacidad operativa para la gestión integral de las UT**

6.10. Continuar con el financiamiento de las obras para la puesta en valor de las UT.

6.11. Designar los cargos vacantes de Jefaturas en la UTE.

6.12. Arbitrar los medios necesarios para cumplir con el porcentaje de ocupación de personas con discapacidad en el Estado Nacional establecido por Ley 22.431 y Ley 25.689.

6.13. Continuar con el proceso de capacitación obligatoria en género y violencia contra las mujeres para aquellas personas que se desempeñen en la función pública y definir el criterio de cuantificación de las capacitaciones finalizadas.

- **Sobre la gestión de las UT para garantizar la sustentabilidad y calidad conforme la Ley 25.997**

6.14. Continuar con el proceso de puesta en valor de las UT y mejorar las herramientas de control interno para contar con datos confiables que faciliten el seguimiento de la gestión.

6.15. De la visita de campo se recomienda:

- a) b) y c) desarrollar acciones para garantizar la seguridad en los predios de la UT para evitar intrusiones y vandalizaciones resguardando los hoteles;
- d) continuar con las prestaciones médicas ofrecidas;
- e) asegurar el respaldo documental de las tareas de mantenimiento e higiene y seguridad con el objetivo de realizar un mejor control y seguimiento de dichas acciones.

6.16. Diligenciar con anticipación los procesos licitatorios correspondientes a los servicios integrales de hotelería a fin de evitar el legítimo abono.

6.17. Asegurar un sistema de control de obras eficiente que garantice el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad.

6.18. Establecer un procedimiento de fiscalización para las inspecciones de los servicios integrales de hotelería unificando criterios en ambas UT.



Auditoría General de la Nación

- **Objetivos de desarrollo sostenible**

6.19. Evaluar el impacto del turismo social en el cumplimiento de la meta 8.9.

7. CONCLUSIÓN

La Ley 25.997, declara de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. En este marco, el turismo social es entendido como el derecho y la posibilidad de acceso de toda la población a las prácticas turísticas y recreativas, especialmente los sectores más vulnerables promoviendo la inclusión e integración social.

El Programa Chapadmalal y Embalse tuvo por objetivo la recuperación edilicia de las unidades turísticas para alcanzar una operatividad plena, así como la mejora de sus prestaciones a fin de posibilitar a los sectores vulnerables el acceso al turismo y prácticas recreativas.

A lo largo del período auditado y durante las tareas de campo se constató que el MTyD fue desarrollando procesos de mejora en lo referente a herramientas de planificación y de gestión para facilitar los mecanismos de seguimiento, control y transparencia de la gestión, así como mejoras referidas al sistema de asignación de plazas para los ciudadanos.

Tras años de desinversión, a partir de 2020, se decidió retomar el camino del turismo social con la creación del PNFTS y una fuerte inversión para poner en marcha las Unidades Turísticas de Embalse y Chapadmalal. Estas acciones no solo cobran importancia por su impacto social, sino también representan la conservación del patrimonio histórico y cultural de Argentina, dado que se trata de Monumentos Históricos Nacionales.

El MTyD recuperó para el turismo social los hoteles 7 y 8 de la UTCH permitiendo incorporar más plazas.

La puesta en funcionamiento de los hoteles significó un aumento de más del 83% de los beneficiarios del programa, respecto de 2018, inicio del período. En efecto,



Auditoría General de la Nación

mientras que en 2018 el número de beneficiarios fue 48.679, en 2022 la capacidad hotelera permitió recibir a 89.213 turistas, entre los que se encontraban jubilados, pensionados, niños, desempleados, personas con discapacidad, etc.

No obstante, el programa tuvo resultados diferentes en cada UT. Mientras que en la UTCH el MTyD había culminado todas las obras a su cargo, lo que permitió la incorporación de 1299 plazas; en la UTE, las obras a cargo del MTyD no se finalizaron, imposibilitando la ampliación de plazas.

Es de destacar que el Programa no sólo incluyó un plan de obras con criterios de inclusión y accesibilidad, sino que fue acompañado a partir de 2021 por la adopción de servicios integrales de hotelería, gastronomía y actividades recreativas.

En relación al cumplimiento de la Agenda 2030 para la implementación de los ODS no es posible determinar el impacto del turismo social respecto de la meta 8.9.

Finalmente, la importancia de la continuidad de este programa tiene un doble propósito ya que no sólo permite ampliar las oportunidades de acceso a prácticas turísticas de calidad para los sectores más postergados de la sociedad, favoreciendo el desarrollo de las economías locales a través de la generación de empleo; sino que resulta esencial para la custodia y conservación del Estado Nacional de su patrimonio histórico y cultural en cumplimiento de la Ley 12.665.

8. LUGAR Y FECHA

Buenos Aires, Mayo 2024.

9. FIRMAS

Cdr. Federico G. Villa
Subgerente de Planificación
y Proyectos Especiales
Auditoría General de la Nación