

**GERENCIA DE
PLANIFICACIÓN
Y PROYECTOS
ESPECIALES**
Departamento de
Control de
Gestión Ambiental

Ex Ministerio de Turismo y Deportes, actual Secretaría de
Turismo, Ambiente y Deportes

DATOS DEL INFORME

Act. Nº 50/23- AGN

**OBJETO DE
AUDITORÍA**

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

PERIODO AUDITADO

01/01/2018 – 31/12/2022

Tareas de campo:

04/04/2023-12/12/2023

**NORMATIVA
ANALIZADA/MARCO
NORMATIVO
APLICABLE**

**LEYES Y
DECRETOS**

Ley 25.997, Nacional de
Turismo
Ley 12.665, Creación de
la Comisión Nacional de
Museos y de
Monumentos y Lugares
Históricos (CNMMLH)
Ley 27.103, Comisión
Nacional de
Monumentos, de Lugares
y de Bienes Históricos
(CNMLBH)
Ley 25.675, Política
Ambiental Nacional-
Presupuestos Mínimos
para la Gestión
Sustentable
Ley 24.051, Residuos
Peligrosos

• **ACLARACIONES PREVIAS**

- **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.

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).

• **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 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 DNST que se adecúe al nuevo sistema de asignación de plazas, estandarice procesos de trabajo, facilite el seguimiento de las actuaciones y brinde mayor transparencia.

Dto. 831/1993,
Reglamentación de la
Ley 24.051
Ley 25.916, Residuos
Domiciliarios
Normas de Presupuesto
Ley 27.431 (2018), Ley
27.467 (2019), Ley
27.561 (2020) Dto.
4/2020 y Ley 27.591
(2021) y Dto. 882/21
(2022)
Dto. 1297/2006,
Reglamentación de la
Ley de Turismo
Dto. 784/2013,
Declaración de
monumento histórico
nacional

RESOLUCIONES

Res. SGAYDS 337/2019
Res. MT 481/2013
Res. MTyD 642/2021

AUTORIDADES AGN

Presidente

Dr. Juan Manuel Olmos
Audidores Generales
Dra. M. Graciela De La
Rosa
Dr. Javier Fernández
Dr. Alejandro Nieva

AGN

Avda. Rivadavia 1745
(CP1033AAH)
C.A.B.A. – Argentina
Tel.: (54 11) 4124-3700
Fax: (54 11) 4124-3775
informacion@agn.gov.ar

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.

Plan Nacional de Fortalecimiento del Turismo Social

A fines de 2021 se creó el Plan Nacional de Fortalecimiento del Turismo Social (PNFTS) (Res. MTyD 642/2021) que tiene como objetivos generales:

- Promover el acceso de toda la población a las prácticas turísticas y recreativas, facilitando la participación de los sectores sociales con menos disponibilidades o recursos
- Generar una demanda de turismo interno a lo largo del año que atenúe los problemas derivados de la estacionalidad y favorezca a las comunidades de destino con la generación de ingresos y empleo permanente
- Propiciar un sistema de turismo social de carácter federal que integre al conjunto de las provincias del país tanto en términos de diseño de la oferta como de estímulo de la demanda

El PNFTS comprende tres programas y una línea de acción transversal:

- 1) Programa Chapadmalal y Embalse
- 2) Programa Red Nacional de Turismo Social
- 3) Programa Federal de Turismo Social

Como línea transversal se propone la creación del Observatorio de Turismo Social (OTS) para el seguimiento y evaluación de los Programas de Turismo Social.

Programa Chapadmalal y Embalse

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.

• 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;
- d) el servicio médico no solo se limita a la atención del turista sino a los barrios y zonas aledañas de cada UT

El Programa Chapadmalal y Embalse comprende la recuperación edilicia para poner en funcionamiento los hoteles cerrados y alcanzar una operatividad plena, mejorando no sólo la cantidad sino la calidad de las prestaciones. El objetivo además es lograr que los complejos permanezcan funcionales durante todo el año, atenuando los problemas derivados de la estacionalidad por ejemplo por no contar con calefacción, propiciando de esta manera la generación de empleo. Las unidades de prestaciones turísticas para turismo social son las siguientes:

- Unidad Turística Chapadmalal en la provincia de Buenos Aires (UTCH)
- Unidad Turística Embalse Río III en la provincia de Córdoba (UTE)

Ambas unidades fueron creadas con el objetivo de reconocer el disfrute del tiempo libre, como un derecho también de las mayorías sociales, capaz de fortalecer la calidad de vida, los vínculos sociales y el aprendizaje, especialmente en grupos socialmente excluidos; en la búsqueda de un desarrollo turístico más sostenible y equitativo.

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.

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA

Procedimientos de relevamiento y recolección de documentación: relevamiento de documentos referidos al objeto de auditoría en páginas digitales de organismos oficiales; entrevistas a funcionarios a cargo de las áreas auditadas; revisión de datos proporcionados por los organismos auditados; relevamiento de expedientes de obras y servicios; inspección y observación a través de visitas a campo.

Procedimientos de análisis: Análisis y revisión documental; triangulación de la información; y verificación in situ de las Unidades Turísticas Chapadmalal y Embalse.

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, 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.