

## MODALIDADES PARTICIPATIVAS EN TURISMO COMUNITARIO: DEBATES SOBRE PARTICIPACIÓN LOCAL EN EL PROGRAMA PUEBLOS TURÍSTICOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Flavio Adrián Bonanno\*

Universidad Provincial de Ezeiza  
Pcia. de Buenos Aires  
Argentina

### CONTACTO

\*  0000-0002-9776-4781

 fbonanno@upe.edu.ar

### Cita recomendada

Bonanno, F. A. (2023). Modalidades participativas en turismo comunitario: debates sobre participación local en el programa pueblos turísticos de la provincia de Buenos Aires. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 21 (2) 71-88.

ARK CAICYT:

<http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25456199/7zdxkc3nx>

Recibido: 14/07/2023.

Aceptado: 21/11/2023.

### RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo analizar experiencias de gestión turística participativa, en el marco del turismo de modalidad comunitaria como política pública, a partir de una investigación empírica del Programa Pueblos Turísticos de la Provincia de Buenos Aires (2008) y su intervención en tres localidades "no urbanas" de la región: Carlos Keen, Uribelarrea y Saldungaray.

La ponencia expone resultados y discusiones planteadas en una investigación previa del autor, la cual parte de un estudio cualitativo compuesto por análisis documental, observación y entrevistas a actores clave, del que se desprenden caracterizaciones sobre ciertos actores locales y su proceso de integración en mecanismos de gestión turística concretos, a la vez que se debate sobre modalidades participativas dentro de esta política, según las relaciones que establecen estos con el Estado promotor. Así, se identifican y contrastan una modalidad *descentralizada*, una modalidad *centralizada en el Estado*, aunque consultiva, y una modalidad *asociativa* entre el Estado promotor y comunidades turísticas emergentes, para pensar la participación local.

Esta investigación adquiere implicaciones teóricas, ya que habilita sendas discusiones con cierta literatura sobre turismo comunitario y su evocación conceptual de la participación local, así como implicaciones prácticas, puesto que invita a repensar el diseño de futuras políticas en turismo comunitario. Es original en la medida que aborda a un programa previamente estudiado con categorías nuevas, y su valor radica en la contribución teórica que aportaría a la evaluación de una política existente.

### PALABRAS CLAVE



turismo comunitario - participación local - modalidades participativas - política turística - programa pueblos turísticos.

## PARTICIPATIVE MODALITIES IN COMMUNITY TOURISM DISCUSSIONS ON LOCAL PARTICIPATION IN THE PUEBLOS TURÍSTICOS PROGRAM OF THE PROVINCE OF BUENOS AIRES

Flavio Adrián Bonanno\*

Ezeiza Provincial University  
Province of Buenos Aires  
Argentina

### CONTACT

\*  0000-0002-9776-4781  
 [fbonanno@upe.edu.ar](mailto:fbonanno@upe.edu.ar)

### Recommended citation

Bonanno, F. A. (2023). Participative modalities in community tourism: discussions on local participation in the pueblos turísticos program of the province of Buenos Aires. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 21 (2) 71-88.

ARK CAICYT:  
<http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25456199/7zdxkc3nx>

Received: 14/07/2023.

Accepted: 21/11/2023.

### ABSTRACT

This article aims to analyze experiences of participative management in tourism, in the context of community tourism as a public politics, based on an empirical investigation of Pueblos Turísticos Program of the Province of Buenos Aires (2008) and its intervention in three "non-urban" locations of the region: Carlos Keen, Uribelarra and Saldungaray.

The paper exposes results and discussions raised in a previous doctoral research, which starts from a qualitative study composed of documentary analysis, observation and interviews with key actors, from which characterizations of certain local actors and their process of integration into specific tourism management mechanisms emerge, while discussing participatory modalities within this program, according to the relationships established by these with the promoting state. Thus, a *decentralized* modality, a *state-centralized* modality although consultative, and an *associative* modality between the promoting state and emerging tourist communities are identified and contrasted, to think about local participation.

This research acquires theoretical implications, since it enables discussions with certain literature on community tourism and its conceptual evocation of local participation, as well as practical implications, since it invites us to rethink the design of future tourist politics. It is original, as it addresses a previously studied program with new categories, and its value lies in the theoretical contribution it would make to the evaluation of an existing program.

### KEYWORDS

community tourism - local participation - participative modalities - tourist politics - pueblos turísticos program.

## INTRODUCCIÓN

En el marco de la gobernanza y la gestión pública en nuestro contexto nacional, la participación ciudadana ha adquirido presencia en la elaboración y diseño de diversidad de políticas públicas. En el turismo no hubo excepción: durante las últimas décadas, se asiste a iniciativas de política turística que buscan la participación de los actores vinculados con las dinámicas sociales en las que se busca intervenir. En el caso de esta actividad, lo participativo se cruza con modalidades turísticas que también cobraron fuerza durante los últimos años como el *turismo comunitario*, que apuesta a la creación de instancias participativas entre actores *locales*, allí donde se desarrolla la actividad.

En Argentina, hay numerosos intentos de incentivar modalidades participativas, y muchas de ellas asociadas al turismo comunitario; una de estas es el *Programa Pueblos Turísticos* (PPT), implementado en la provincia de Buenos Aires desde el año 2008. Este artículo sintetiza algunos resultados de una investigación previa<sup>(1)</sup>, que expone las relaciones que establece el Estado con otros actores en el contexto de ejecución de dicho programa, y su implementación en las localidades de Carlos Keen, Saldungaray y Uribelarrea.

En consecuencia, este trabajo pone atención en cómo los actores locales –asumidos a priori como una “comunidad local”– participan en la gestión turística que promueve la integración al PPT, y de qué formas naturalizan o resignifican algunos supuestos esgrimidos desde el Estado en relación con ciertas definiciones existentes sobre turismo comunitario. A la vez, se analiza qué modelos de gestión se configuran en ese proceso, y cómo la intervención adquiere diversas formas.

*Objetivo:* Analizar los procesos de implementación del programa Pueblos Turísticos, entre los años 2008 y 2020, en las localidades de Carlos Keen, Uribelarrea y Saldungaray, indagando en las formas de participación que adquieren distintos actores locales en las diferentes instancias del programa, y exponiendo las distintas modalidades de gestión participativa que adquiere un programa de turismo comunitario en los distintos lugares de estudio.

## MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

Si trazáramos una revisión histórica de antecedentes orientados al fomento del turismo comunitario, hallaríamos algunas líneas que hablan de un modelo basado en la participación protagónica de los habitantes de un territorio en

---

(1) *Comunidad y comunidades turísticas: actores emergentes y modalidades participativas en el Programa Pueblos Turísticos de la Provincia de Buenos Aires (2008 – 2020)*. Tesis para aplicar al grado de Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (aprobada en marzo 2023).

que se desarrolla la actividad, la cual estaría disputada por la perspectiva e intereses de esos actores (Blackstock, 2005; Maldonado 2005; de la Torre, 2010; Salazar, 2012; Bonanno, 2023). Esta propuesta surge como alternativa a la idea de turismo "masivo" o "fordista", vinculada con un desarrollo corporativo que se vale de los recursos y condiciones generados por el Estado, cuya gestión se centraliza en una convergencia entre el sector gubernamental y actores privados, en una matriz típica de industria orientada al consumo masivo (Bertoncello, 2002; Capanegra, 2006; Schenkel y Almeida, 2015).

Por otro lado, este tipo de turismo supone propósitos de desarrollo local en relación con las necesidades e intereses de los habitantes en los lugares involucrados (Blackstock, 2005; Maldonado, 2005 y 2006; de la Torre, 2010; Salazar, 2012). A diferencia del turismo masivo, no supone grandes ingresos de turistas y capitales, sino un desarrollo estrictamente planificado en relación con las capacidades del lugar, y orientado a la resolución de conflictos puntuales en contextos, generalmente, de pequeñas localidades rurales o no urbanas, en donde el turismo se propone diversificar la actividad productiva, generar puestos de trabajo alternativo al agropecuario, revalorizar el patrimonio local, entre otras cuestiones (García Cuesta, 1996; Santana Talavera, 2002; Aguilar Criado et al, 2003).

En relación con estos propósitos evocados por experiencias, políticas y/o programas de turismo comunitario, es que la participación local adquiere relevancia: son esos actores, más allá del Estado y de actores económicos puntuales, quienes tomarían decisiones dentro de los espacios de gestión, procurando posiciones desde las cuales orienten la estrategia de desarrollo turístico hacia sus intereses y los de quienes habitan el lugar, según sus capacidades de empoderamiento en relación con la política (Bianchi, 2003; Perkins, 2006). De todas formas, siendo este tipo de procesos gestados, generalmente, a partir de políticas públicas concretas, se identifica como actor central al Estado en su carácter de planificador – promotor de la política participativa, poniendo en escena sus propios intereses y los de su agenda gubernamental (Capanegra, 2006; Kuper et. al, 2010).

La retórica que envuelve al turismo comunitario se vale, por un lado, de "lo local" como construcción simbólica ligada al territorio y a sus habitantes, sobre lo que las políticas de desarrollo -como las turísticas- consolidan una idea de identidad y pertenencia asociada a los lugares, que dota de sentido y poder relativo a la participación de "actores locales" (Barros, 2000, Bianchi, 2003; Bonanno, 2023). Por otro lado, de la suposición sobre estos "locales" como actores centrales en la gestión de la actividad, aunque en la práctica se verifiquen momentos de centralidad en las políticas promotoras y en el Estado que las promulga (Blackstock, 2005; de la Torre, 2010; Kúper et. al, 2010; Cáceres y Troncoso, 2015).

En la tradición o perspectiva “comunitaria” existe todo un debate sobre cómo garantizar una participación local representativa y legítima entre los habitantes, a la vez que verdaderamente protagónica, en relación con las relaciones que establecen algunos con un Estado planificador y promotor (Bianchi, 2003; Blackstock, 2005; de la Torre, 2010; Bonanno, 2023). Revisando algunos antecedentes - sin hallarse alguno que indague esta cuestión, sobre este programa y entorno -, se observa que estas propuestas, mayormente, adquieren las características de un modelo de gestión centralizado en el Estado, donde los agentes públicos resultan ser los actores centrales en su planificación (Kuper et. al, 2010), reproduciendo una idea de lo comunitario idealizada y unívoca, basada en una participación relativa de los residentes, en la que difícilmente adquieran protagonismo dentro de su desarrollo local (Blackstock, 2005; de la Torre, 2010; Salazar, 2012; Bonanno, 2023). En la práctica, estos actores locales terminan resultando complementarios -aunque necesarios, ya que legitiman una política que se presenta como participativa-, dentro de programas y proyectos sostenidos en el tiempo por necesidades políticas, que generan resultados modestos (Kúper, 2010; Salazar, 2012, Bonanno, 2023). Interesa a esta investigación comprender posibles transiciones entre modalidades centralizadas a modalidades participativas y, en todo caso, qué características adquieren estas en relación con la participación de actores locales.

## METODOLOGÍA

Mediante un diseño metodológico cualitativo, basado en un estudio empírico, se lleva a cabo un análisis de enfoque crítico sobre la implementación de Pueblos Turísticos en tres localidades: Carlos Keen, Uribelarrea y Saldungaray. La elección de estas localidades se justifica en las diferencias que adquirió el programa en su implementación, identificadas por exploración previa: en efecto, a partir de un abordaje preliminar, fue posible advertir en cada una de ellas que los actores que tomaron preeminencia con una participación activa de la implementación del programa variaban, viabilizando modelos de gestión diferentes en la misma política.

Respecto de los métodos de recolección de información empírica de tipo primaria, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave que formaron parte de las instancias de implementación del PTT, divididas en tres tipos: a funcionarios públicos que diseñaron y promulgaron esta política en el Estado provincial, a funcionarios municipales que participaron de la intervención en cada localidad, y algunos de los actores locales participantes a través de instituciones, organizaciones o actividades privadas ligadas al turismo. Además, se desarrolló un trabajo de campo, configurado a partir de instancias de observación con estadías en cada localidad, en las que se analizó parte del proceso en ejecución. Para la recolección de fuentes secundarias, se

han seleccionado documentos de diversa índole, relacionados con el marco normativo, el diseño y la ejecución del PPT, sobre lo que se desarrolló un análisis de contenido.

## RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

### Programa Pueblos Turísticos

El Programa Pueblos Turísticos (PPT) de la Provincia de Buenos Aires es una iniciativa de la por entonces Secretaría de Turismo bonaerense (SecTur), promulgado el 22 de mayo de 2008, cuyo lanzamiento se oficializó con la declaratoria de tres localidades: Carlos Keen, Villa Ruíz y Azcuénaga. En sintonía con varios de los supuestos presentes en la literatura sobre turismo comunitario, este programa fue pensado para revalorizar áreas no urbanas de la provincia y, a través de la actividad turística, promover beneficios relativos para los pobladores. Su documento presentación señala al respecto:

*“Misión: promover e incentivar el desarrollo de actividades y emprendimientos turísticos sostenibles en las pequeñas localidades de la Provincia de Buenos Aires, generando identidad, fuentes de empleo, recursos genuinos y favoreciendo el arraigo” (Documento presentación, 2008).*

Desde su presentación, la administración del programa se vio atravesada por cambios de gobierno provincial en los años 2015 y 2019; no obstante, permanece vigente, con un relanzamiento en mayo del año 2022. De los 33 pueblos que a la fecha obtuvieron su declaratoria, 27 de ellos se oficializaron durante la primera gestión, entre los años 2008 y 2015. Durante todo este tiempo el programa fue parte de la cartera turística bonaerense, en direcciones y subdirecciones de Turismo Social y Turismo Social y Comunitario, aunque en interrelación con otras áreas.

El programa sigue dos lógicas que condicionan la elección de pueblos a declarar: además de la integración de localidades que cuenten con una población menor de 2000 habitantes, estas deben ubicarse a menos de 200 km. de los tres “centros de distribución turística” más importantes de la Provincia: Ciudad de Buenos Aires, Bahía Blanca y Mar del Plata, constituyéndose las regiones uno, dos y tres, respectivamente. Se verifica una concentración de pueblos en la primera región, que alberga 21 localidades; la segunda, al sudoeste, concentra ocho; y la tercera, cercana a la Costa Atlántica, posee cuatro.

## Carácter participativo en el PPT

El documento presentación del PPT, publicado oficialmente en julio del año 2008, define la modalidad turística comunitaria como aquella *“que fomenta el desarrollo de la actividad turística en pequeñas localidades no urbanas”,* allí donde *“una comunidad local debe ejercer un rol sustancial y participativo en todo el proceso”,* ya que *“una importante proporción de beneficios quedará en la comunidad”*. Esta definición, que se repite en la mayor parte de los testimonios recogidos, reproduce una serie de supuestos teóricos que acompañan al turismo comunitario como modalidad participativa en diversidad de antecedentes –“Pueblos que laten”, ley provincial 13251 de “promoción de pequeñas localidades”, ley provincial 14209 “de turismo”-, y que se reproducen en este programa.

En primer lugar, supone que existe una “comunidad” unívoca y homogénea que debe participar, como supuesta actoría, del desarrollo turístico en su localidad, invisibilizando qué actores concretos -locales o no- la constituyen como tal. Por otra parte, se da por establecido que esta comunidad debe ejercer un “rol sustancial y participativo” en la ejecución de la política, aunque sin describir las formas, condiciones y características que adquiere dicha participación. Por último, supone que la actividad turística genera una relativa “proporción de beneficios” que quedarían en dicha comunidad, pudiendo no verificarse esto en algún caso en particular y, de identificarse estos beneficios, no se es específico en relación a cómo se gestionaría su distribución.

Según lo propuesto en el diseño del PPT, así como en observación de lo acontecido en cada proceso, lo “participativo” se plantea en momentos específicos de convocatoria a la población por parte de la SecTur. Desde un primer momento, al postular el municipio la integración de localidades junto con algunos actores locales, funcionarios de la Secretaría evalúan el estado situacional del lugar en relación con el turismo, además de relevar ciertas problemáticas o necesidades a resolver mediante la actividad, y la potencialidad del lugar para recibir al programa. Esto da cuenta que, pese a promover una modalidad comunitaria, el PPT parte de una operativa centralizada en el Estado promotor.

Una vez comenzado este proceso, se proponen cinco “subprogramas”, que en los hechos son etapas de intervención:

- *Relevar*: funcionarios y técnicos de la SecTur releven el estado de situación turística del lugar, y entrevistan a algunos de los pobladores;
- *Capacitar*: se convoca a participar del programa abiertamente, aunque principalmente a productores y comerciantes del lugar, en el

marco de talleres de capacitación diseñados por la cartera turística provincial, según las características y potencialidades previamente relevadas;

- *Desarrollar*: se establecen reuniones con los participantes de las capacitaciones para el desarrollo de productos y servicios turísticos concretos, que resuelvan algunas de las necesidades o problemáticas en relación con el turismo planteadas;

- *Promocionar*: promoción publicitaria, llevada a cabo exclusivamente por las administraciones provincial y municipal, y sus agentes;

- *Integrar*: difícil de verificar en la gran mayoría de los casos, constaría de experiencias de integración entre actores partícipes del programa de distintas localidades, lo que sólo se ha visto en ferias promocionales por convocatoria de la SecTur.

Se observa en cada intervención como el Estado provincial ordena al programa en función de su propia agenda de intereses, y en mayor o menor articulación con los gobiernos municipales. Además, se pasa de suponer la participación total y armónica de supuestas comunidades locales, a requerir operativamente la participación de algunos actores puntuales en el desarrollo de emprendimientos, prestaciones y servicios turísticos que den éxito al proceso. En lo concreto, se verifica la participación de distintos tipos de actores en cada localidad, según cómo hayan avanzado los subprogramas y qué injerencia hayan tenido los locales: las características de los actores y los entramados sociales que se construyen alrededor de la implementación, son los factores que determinan las características del modelo de gestión que se configura para el turismo local en el programa.

## **Actores locales y formas de participación en las localidades**

### **Carlos Keen**

Carlos Keen es una localidad ubicada en el partido de Luján, al oeste del Gran Buenos Aires. Fundada el 12 de agosto de 1881, se emplaza a 88 km de la Ciudad de Buenos Aires (región 1 del PPT), y a tan solo 16 km de la ciudad cabecera del partido. A diferencia de algunas ciudades vecinas, una serie de transformaciones como el traslado de las vías de ferrocarril y el desvío de la ruta 7 afectaron gravemente su crecimiento, reduciéndose la cantidad de habitantes -en la actualidad posee alrededor de 500- y de actividades, de mediados del siglo XX en adelante.



A diferencia de las otras dos localidades de estudio, Carlos Keen manifiesta particularidades que favorecieron un desarrollo turístico previo. La localidad ya había sido parte de programas de conservación patrimonial y desarrollo turístico: la creación de una *Comisión de Preservación del Patrimonio* a principios de la década del '90, y la integración en el programa nacional "*Rescatando Raíces*", alrededor del año 2003, y del cual surgió la festividad local "*Fiesta Nacional del Sol*". Motivo de lo anterior, al momento de declararse "pueblo turístico" con el lanzamiento del programa, ya existían dos espacios gastronómicos -propiedad de residentes-, una puesta en valor del galpón ferroviario y de la estación en desuso y, allí mismo, se puso en funcionamiento una feria de comerciantes y productores locales, lo que tuvo mayor exposición.

Su declaratoria tuvo origen en ciertas relaciones políticas entre el Estado provincial y local, según el testimonio de funcionarios municipales. Fue entonces que, tras un escaso relevamiento, se llevaron a cabo talleres de capacitación que convocaron a grupos de comerciantes y productores en general, a la vez que al conjunto de habitantes reunidos en la Comisión de Preservación y en la Biblioteca Popular del lugar, destacándose la presencia de la historiadora Noydeé Sosa de Tochini, quien poseía una extensa trayectoria liderando ambos grupos. Así se configuró una *Asociación de Turismo Comunitario de Carlos Keen*, que tenía como propósito velar por la conservación patrimonial, administrar el galpón del ferrocarril y algunos de los lugares declarados formalmente patrimoniales -por ordenanza municipal-, en una supuesta integración del espacio al turismo, pese a identificarse entre ellos la preexistencia de la actividad en el lugar. Esta comisión se desarmó entrado el año 2010, expresando diferencias con el programa: se manifestaban tensiones entre una mirada del turismo del tipo comunitaria, orientada a la puesta en valor del patrimonio y al desarrollo de servicios brindados por los locales, en contraste con una visión turística del tipo masiva, favorable para ciertos emprendimientos y comercios, que comenzaron a desarrollarse a la vez que algunas instituciones locales cedían espacios de participación.

Según el testimonio de dos grupos de actores -habitantes y funcionarios-, el Programa Pueblos Turísticos habría perdido presencia meses después de su lanzamiento en el lugar, ya no identificándose acciones concretas tras el cambio de gobierno del año 2015. Durante esos años, sí desarrolló una campaña propagandística que incluía a Carlos Keen y que, de hecho, permanece vigente; no obstante, y por el entramado de relaciones políticas previas, la ejecución de algunas de las etapas de intervención habría sido delegada a funcionarios municipales quienes, a la vez, identifican un hecho problemático en la falta de acompañamiento y recursos por parte del Estado provincial. En ese contexto, una serie de emprendedores turísticos externos al lugar desarrollaron

espacios principalmente gastronómicos de forma masiva, llevando el número de establecimientos destinados al turista de 2 (en 2008) a 28 en (2021). De esos 28, sólo 4 pertenecen a residentes.

Si bien es objetivo de la agenda municipal el desarrollo turístico de la localidad, se identifican entre sus funcionarios y técnicos problemáticas y tensiones entre un sentido de lo "local" vinculado con la residencia en el lugar, y la presencia de comerciantes, feriantes y empresarios gastronómicos de procedencia externa, a quienes beneficia un turismo masivo que, en ocasiones puntuales -como el derrumbamiento de una fachada histórica para la construcción de un restaurante- afecta directamente el sentido turístico previo, adquirido por la participación activa de una comisión de preservación que fue perdiendo preeminencia ante un sector corporativo externo. Entre los locales consultados se aprecian impactos negativos de la promoción que trajo el programa al lugar, y un corrimiento por parte del Estado provincial y local en la regulación de algunos de estos impactos y conflictos. A diferencia de otras localidades, en Carlos Keen el PPT no llegó a establecer una planificación orgánica de momentos de intervención, y se caracterizó por una ausencia de funcionarios y técnicos sobre la que cierto sector privado adquirió centralidad.

## **Uribelarrea**

Uribelarrea es una localidad ubicada en el partido de Cañuelas, al sur del Gran Buenos Aires. Fundada en 1890 con la creación del Centro Agrícola, tras una serie de loteos en el año 1899, la localidad se ubica a 82km de la Ciudad de Buenos Aires (región 1 del PPT), y a 25km de la ciudad cabecera. Caracterizada como una localidad "de producción tambera", destacan en su entorno la estación ferroviaria que conecta las ciudades de Cañuelas y de Lobos, desde 1892, y la Escuela Agrotécnica de la Congregación Salesiana Don Bosco, la primera de esta orden religiosa en Argentina, inaugurada en 1894.

Si bien el conjunto de actores locales entrevistados no refiere a un desarrollo turístico previo a la llegada del PPT, sí identifican procesos de patrimonialización anteriores por el tipo de arquitectura identificable en la localidad, que sirvieron como escenario para producciones audiovisuales de diversa índole, valiéndole el mote de "pueblo de películas". Además, se identifican experiencias de un turismo incipiente en relación con congregaciones religiosas que visitaban la Escuela Salesiana. Fue en el año 2009 que, motivados por la agenda de desarrollo turístico con fines productivos, funcionarios y técnicos de la cartera de Producción y Empleo de Cañuelas solicitaron la integración de Uribelarrea al PPT.

El programa funcionó operando en los cinco momentos de intervención propuestos en sus bases, y con un fuerte protagonismo del gobierno municipal

en su gestión. A diferencia de Carlos Keen, la municipalidad adquirió preeminencia durante el proceso a través de convocatorias permanentes en modalidad de “asamblea”, en las que desarrollaba los talleres de capacitación que brindaba la SecTur. En el marco de estos encuentros, un grupo de comerciantes y productores locales, en conjunto con algunos externos que llegaban a la localidad a partir de su promoción, configuraron una *Asociación de Turismo* distinta a la de Carlos Keen: operaría con un sistema societario, al que sólo pueden acceder productores y, en la actualidad, comerciantes del lugar, indistintamente de su procedencia. Esta organización continúa vigente, con cierto carácter corporativista.

En ese contexto, muchas de las instituciones del lugar, y habitantes en general, fueron parte de las etapas de relevamiento y capacitación, aunque sólo prosperaron aquellos que tenían algún servicio o producto que ofrecer al turismo en la etapa de desarrollo. Los actores locales no lucrativos adquirieron una participación periférica. No obstante, en asambleas y reuniones concedidas por el Estado local, algunas instituciones y formas de organización accedieron a espacios de representación, pudiendo integrarse a circuitos productivos y generando algún tipo de servicio o producto eventual, así como regulando afectaciones y tensionando sus intereses en relación con la planificación turística local. Ejemplo de esto fue la creación y administración de la “*Fiesta de la Picada y la Cerveza Artesanal*”, una festividad anual que se desarrolla entre productores y comerciantes con gestión del municipio, y que brinda espacios para que las instituciones ofrezcan algún producto o servicio -gastronómico, guiados, artesanías, etc.-, para recaudar fondos que sirvan para su mantenimiento: este ha sido el caso de Silvia de Marcos, historiadora que durante los últimos años ha presidido el Centro de Jubilados, quien desarrolló actividades turísticas coordinadas por habitantes del lugar, tanto para preservar y divulgar su historia, así como para recaudar fondos que derivaron en mejoras edilicias para la institución.

Sobre lo local en relación con el turismo se identifica que, a través de la participación de comisiones de instituciones, los intereses conjuntos de partes de la población local son representados en casos específicos, a través de las “asambleas” convocadas por el gobierno municipal: en ocasiones puntuales, como en la organización de la festividad anual, algunos habitantes del lugar pueden incidir en la toma de decisiones. Esto se ha verificado, por ejemplo, en la cancelación de la fiesta en el año 2021, reclamada por gran parte de los locales por la situación de pandemia. Se ha visto, en este caso, cierta preeminencia del interés local mayoritario por sobre las presiones del mercado turístico, canalizado por las comisiones locales. Por otro lado, el interés orientado a la producción y el empleo del área municipal, que administró la gestión del programa, reforzó el carácter planificador – promotor del Estado, orientándolo en el marco de cierta agenda de gobierno local.

## Saldungaray

Saldungaray es un pueblo del sudoeste de la provincia, ubicado en el partido de Tornquist. En términos geográficos se ubica en una región pampeana de serranías, correspondientes al sistema *Ventania*, cuyas máximas elevaciones y atracciones turísticas se ubican al noroeste, entre la localidad aldeaña de Sierra de la Ventana y el Parque Provincial Ernesto Tornquist. Este pueblo se ubica a 135 km de la Ciudad de Bahía Blanca (región 3 del PPT), centro portuario del sudoeste bonaerense, y a poco más de 500km de la capital provincial (La Plata) y de la Ciudad de Buenos Aires. Saldungaray fue fundado oficialmente en el año 1900 por el terrateniente vasco Pedro Saldungaray, y desde 1903 alberga una estación de ferrocarril que, en la actualidad, lleva el nombre del lugar.

La cercanía con Sierra de la Ventana, uno de los principales destinos turísticos de la provincia, ha caracterizado el curso histórico y político que llevó a la integración de Saldungaray en Pueblos Turísticos: en primer lugar, distintos entrevistados refieren a la participación periférica que históricamente ha tenido el pueblo en relación con el turismo desarrollado en el resto de la región. A la vez, esto se ha interpretado como una problemática y una necesidad sobre la cual operar por parte del gobierno local, que ha visto en el PPT la posibilidad de generar productos, servicios y puestos de trabajo para los residentes del lugar a partir del fomento del turismo en Saldungaray. Complementariamente, varios de los entrevistados han insistido con dos características que fueron relevadas por el programa al decidirse su integración, en mayo del 2011: primero, la cantidad de patrimonio existente en el lugar; variedad de obras del arquitecto Francesco Salamone, la presencia del histórico Fortín Pavón, la figura de la “Virgen dormida” (Iglesia Nuestra Señora del Tránsito) y una incipiente producción gastronómica por parte de cooperativas alimentarias. Segundo, un fuerte sentido de pertenencia local entre sus habitantes, cerca de 2000, de los cuales una gran parte participa de las instituciones del lugar.

Viéndose en el programa la oportunidad de saldar una deuda histórica con el pueblo, y valorándose el sentido localista y patrimonial que alberga el mismo, funcionarios locales y provinciales pusieron en marcha las reuniones de capacitación y desarrollo de propuestas entre los años 2011 y 2013. En ese contexto, se pudo rastrear la preexistencia de un centro de informaciones turísticas que operaba en la Sociedad de Fomento: una iniciativa de los habitantes liderada por la bibliotecaria Clotilde Torelli, y un grupo de estudiantes de la escuela secundaria local, autodenominados “patrullas blancas”, quienes realizaban guiados para los visitantes intermitentes. Esta experiencia, similar a la presencia de la Comisión de Preservación en Carlos Keen y a la actividad liderada por Silvia de Marcos en Uribelarrea, constituiría el origen de una serie de relaciones sociales que perdurarían en el tiempo, y que se reencontrarían en las etapas de intervención del Programa Pueblos Turísticos. De ese entramado,

y en relación con otras instituciones del lugar, fue que se conformó la *Asociación de Turismo Comunitario de Saldungaray* (ATUCOS), fundada en para administrar el turismo local desde una perspectiva “planificada y localista”.

En ese marco, la etapa de desarrollo priorizó tareas de restauración y puesta en valor del patrimonio como recurso turístico. En consecuencia, entre 2012 y 2013 se recupera el Fortín Pavón y se crean el Centro de Interpretación de la Obra Salamone y una Oficina de Informes Turísticos: todo en el contexto de un espacio turistificado, que se convertiría en un predio administrado por la comisión de ATUCOS. A diferencia de los otros dos casos analizados, se identifican aquí formas de organización local que pujaron por lugares específicos de gestión turística local, promoviendo puestos de trabajo para los residentes, ingresos para la asociación -para lo que obtuvo una personería jurídica en 2019-, y regulación directa de varias de las actividades turísticas propuestas en el marco de las campañas de promoción gubernamental. Esto favoreció la emergencia de un incipiente sector privado local: emprendedores y comerciantes del pueblo tuvieron un espacio de encuentro con otros habitantes del lugar, para proponer servicios y productos turísticos.

El rol de ATUCOS, en representación de ciertos intereses locales más o menos consensuados, a través de la integración de miembros de otras organizaciones y habitantes en general, aporta alguna comprensión sobre formas que adquiriría una “gestión participativa” que promueva la “participación local”. No obstante, es importante reparar en que fue el programa que otorgó ciertos recursos para su creación y sostenimiento -desde capacitaciones a infraestructura-, así como el gobierno local quien cedió la administración de algunos de los espacios. Esta aclaración es importante, para distinguir esta experiencia de otras en turismo comunitario existentes que se desarrollan por iniciativa social, sin la presencia del Estado y/o de políticas públicas. Es una relación asociativa, en todo caso, la que se verifica durante el trabajo de campo y que, ante sucesivos cambios de, manifestó acuerdos y conflictos en la administración turística local.

### Modalidades de gestión identificadas

Las relaciones Estado – comunidades que supone el PPT son inicialmente centralizadas en la figura del Estado como *planificador – promotor del programa*. No obstante, el tipo de actores locales participantes, y las formas en que se integran, constituyen el carácter participativo, adquirido o no, en cada localidad. En relación con la “participación” como concepto que da sentido comunitario al programa, se observaron, a priori, tres formas: *convocada*, en la medida que se trata de una participación abierta y generalizada por convocatoria del Estado;

*consultiva*, cuando los actores locales adquieren algún grado de influencia por consulta del Estado; y *asociativa*, cuando algunos actores locales gestionan aspectos del programa a la par y en asociación – tensión con el Estado.

Respecto de supuestas modalidades participativas en la ejecución del PPT, se identifica cómo en Carlos Keen ha primado un modelo de gestión *descentralizado del Estado* en que, sin embargo, adquirieron preeminencia actores privados que promovieron un turismo corporativo, en tensión con los intereses de instituciones locales o grupos de habitantes; la relación entre locales y municipio no trascendió la mera convocatoria, desarrollándose cierto turismo masivo que careció de regulaciones. En Uribelarrea, por otro lado, se desarrolló un modelo *centralizado* en el Estado local, aunque *consultivo* de las instituciones y sus comisiones; si bien estas tuvieron un rol secundario ante el surgimiento de nuevos productores y comerciantes en el lugar, lograron integrarse en circuitos turísticos con fines de lucro, e incluso intervenir en decisiones conjuntas.

Distinto ha sido el caso en Saldungaray, donde se identifican una serie de actores emergentes autodenominados “actores comunitarios” -a partir de la legitimidad y representatividad que su propia trayectoria con el turismo les asigna en el lugar-, que favorecieron un modelo de turismo comunitario asociativo para pobladores en general, organizaciones e instituciones representadas formalmente alrededor de ATUCOS. Esto ha constituido una idea de “comunidad turística”, ya no en los términos idealizados que propone el programa, sino reconociéndose entramados locales alrededor del PPT con injerencia y capacidad de gestión por parte de los locales sobre la actividad, que admite el conflicto interno, así como negocia con el Estado a nivel provincial (SecTur) y local (municipalidad) su gestión.

## DISCUSIÓN

De la investigación de este artículo se han desprendido dos ejes que discuten al turismo comunitario como modalidad, en relación con políticas turísticas de gestión participativa: el primero sobre el concepto de “comunidad local” como actoría que evoca este programa, al igual que otros antecedentes; el segundo sobre “participación local”, o formas de participación que adquiriría esa supuesta comunidad. Este artículo trata el segundo, siendo el primero debatido en otra publicación del autor.

Sobre pensar la participación local, se ha visto en los tres lugares de estudio que las características del turismo desarrollado varían según varía la preeminencia del tipo de actor participante: ciertos actores locales, como la Comisión de Preservación en Carlos Keen, las instituciones intermedias

en Uribelarrea y ATUCOS en Saldungaray, parecen adquirir capacidad de representación de ciertos intereses locales que, de todas formas, ejercen o no según el tipo de relación que hayan establecido con el Estado, con otros actores y con el programa. Su integración en los entramados turísticos emergentes condiciona su capacidad de acción.

Un actor local, en este contexto, es relevante en la medida que se integre a esas relaciones que surgen alrededor de la política turística: el corrimiento de las instituciones y de la Asociación de Turismo Comunitario, en Carlos Keen, desarticuló la capacidad de participación de ciertos actores del lugar, y su punto de vista sobre un turismo comunitario orientado por el carácter patrimonial y localista, más allá de la falta de regulación por parte del programa ante la presencia creciente de un sector corporativo que acaparó el proceso. A la vez, las instituciones locales en Uribelarrea lograron una participación en el circuito turístico desarrollado a través de su presencia en asambleas y actividades que, de todas formas, dependen casi en su totalidad de la agenda gubernamental del gobierno municipal. En Saldungaray, se identifica cierto empoderamiento de formas de organización local legitimadas por su trayectoria no solo en el lugar, sino previamente en relación con la actividad; la insistencia por parte de estos actores en reunirse y participar ha logrado instancias de relativa paridad con los funcionarios del programa, e incluso de acceso real a espacios de administración turística antes mencionados.

El programa Pueblos Turísticos evoca una participación local generalista, aunque en la práctica se verifican instancias concretas donde sociedad local, mercado y Estado tensionan diferentes visiones y toman decisiones, al menos en un primer momento, dentro de un programa dirigido desde áreas gubernamentales específicas. Ahora bien, de ninguna manera esto se replica en cada una de las localidades partícipes, y habida cuenta de las particularidades de cada una, las relaciones establecidas varían tanto como los mecanismos de gestión implementados. En consecuencia, si bien pudieran verse aspectos distintos en cada una de las 33 localidades declaradas, se verifica -por exploración previa- que los modelos gestados en Carlos Keen y en Uribelarrea expresan lo que sucede mayoritariamente en estos procesos. Es decir, suele suceder que el programa fomente la promoción de lugares rápidamente abordados por privados que desarrollan, finalmente, un turismo masivo -y no "comunitario"; o, en el mejor de los casos, se implementan sus intervenciones con fuerte centralización en el Estado municipal, y con mayores o menores grados de convocatoria a otros actores. Lo visto en Saldungaray parece más una excepción que podría explicarse por la procedencia y trayectoria previa de ciertos actores locales en relación con el turismo, por el fuerte sentido localista que la distinción con Sierra de la Ventana fomenta, por el grado de alcance

de las intervenciones que tuvo ATUCOS durante la ejecución y, no menos importante, por la disposición de diferentes funcionarios públicos para trabajar asociadamente con las instituciones del lugar.

Considerándose nuevamente que Pueblos Turísticos es una política turística que evoca una gestión participativa, pero que admite como resultados esperables la intervención de las administraciones municipales y el crecimiento de emprendedores y productores en cada localidad, sería impreciso sugerir que lo acontecido en las primeras dos localidades de análisis fueran experiencias fallidas; aunque sí habilitan discusiones sobre las premisas comunitarias del programa. Por otra parte, no se pretende exponer la experiencia de ATUCOS como un modelo a seguir, puesto que contribuiría con ciertas idealizaciones que esta investigación pretende desarmar: es, en todo caso, una experiencia que reviste ciertas particularidades, e invita a pensar formas de relacionar actores en un programa que no pretende un turismo comunitario de origen social, sino que insiste con promover una visión de desarrollo dentro de una agenda gubernamental concreta.

Lo anterior es importante para plantear una discusión con algunos de los antecedentes citados que critican al rol del Estado en políticas turísticas comunitarias, puesto que existen entornos cuya historia y características actuales requieren de los recursos que las políticas públicas pudieran favorecer, como se ha visto en la Provincia de Buenos Aires en relación con la recuperación y revalorización de algunas localidades por parte de la gestión pública, en su agenda de turístificación: no necesariamente esto implica un corrimiento de los intereses locales y, por otra parte, experiencias de turismo comunitario sin el Estado pudieran no ser posibles en estos entornos y sin el acompañamiento estatal. Además, algunas políticas participativas no necesariamente implican grados de empoderamiento local, y podría haber políticas centralizadas en el Estado que, de todas formas, integren a otros actores de la sociedad.

## CONCLUSIONES

Lo "comunitario", en Pueblos Turísticos, se asemeja más a una consigna o ideal a perseguir que a un modelo o metodología concreta y replicable en distintos contextos a la hora de gestionar turismo. A la vez, lo "participativo" surge en instancias concretas que, más allá de cualquier premisa identificable en cierta literatura turística, depende generalmente de la gestión centralizada en la Secretaría de Turismo y, en menor medida, de cierta descentralización en favor de gobiernos municipales. Sin embargo, entre algunos de los actores locales identificados a partir de este trabajo, y en sus formas de asociarse con las administraciones local y provincial, se dieron experiencias que viabilizaron algunos de los propósitos del programa y que, en la localidad de Saldungaray



principalmente, favorecieron formas de gestión que resultaron asociativas, y manifestaron la participación de actores locales más allá del Estado promotor y sus agentes.

Se ha verificado que el corrimiento del Estado y la descentralización de una política no es garantía de un fomento comunitario al desarrollarse el turismo, sino que podría ser un escenario factible para la consolidación de un sector privado corporativo (Carlos Keen); a la vez, también se ha visto que existen formas de participación local indirecta dentro de una gestión centralizada en el Estado local (Uribelarrea). El caso Saldungaray refrenda una forma de hacerse el turismo comunitario que no niega al Estado como actor, pero que a la vez integra a los locales no desde un abstracto ambiguo como es el concepto de una "comunidad local", sino a través de formas de organización asociativas que se traducen en mecanismos de gestión concretos. Interpreto que este es un hallazgo a considerarse en el diseño de futuras políticas participativas que evoquen el sentido comunitario en su contenido, y que verdaderamente pretendan empoderar a los locales en relación con la actividad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Criado et. al (2003). Cultura, políticas de desarrollo y turismo rural en el ámbito de la globalización. *Horizontes antropológicos*, 9 (20), pp.161-183. UFRGS. <https://seer.ufrgs.br/horizontesantropologicos>
- Barros, C. (2000). Reflexiones sobre la relación entre lugar y comunidad. *Documentos de Análisis Geográfico* (37), pp.81-94. División Geografía - UNLu. <https://ri.unlu.edu.ar/xmlui/>
- Bertoncello, R. (2002). Turismo y territorio. Otras prácticas. Otras miradas. *Aportes y Transferencias*, 6 (2), pp.29-50. UNMdp. <https://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/259/>
- Bianchi, R. (2003). Place and power in tourism development. *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 1 (1), pp. 13-32. U. de La Laguna. <https://www.pasosonline.org/es/>
- Bonanno, F. (2023). *Comunidades y turismo comunitarios: actores emergentes y modalidades participativas en el Programa Pueblos Turísticos de la Provincia de Buenos Aires (2008-2020)*. Tesis de doctorado, Disponible en repositorio de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Blackstock, Kirsty (2005). *A critical look at community-based tourism*. *Community development journal*, 40 (1), pp.39-49. Oxford University Press and Community. <https://academic.oup.com/cdj>

- Cáceres y Troncoso (2015). Turismo comunitario y nuevos atractivos en los Valles Calchaquíes Salteños: el caso de la Red de Turismo Campesino. *Revista Huellas*, (19), pp.73-92. <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>
- Capanegra, C. (2006). La política turística en Argentina en el siglo XX. *Aportes y Transferencias*, 10 (1), pp.43-61. UNMdP. <https://nulan.mdpu.edu.ar/id/eprint/314/>
- de la Torre, S. (2010): Turismo comunitario ¿Otro Sueño inalcanzable? *VIHOMA*, 2 (5), pp. 34-39. U. de San Francisco. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/polemika/article/view/369>
- García Cuesta, J. L. (1996). El turismo rural como factor diversificador de rentas en la tradicional economía agraria. *Estudios Turísticos* (132), pp.47-61. Instituto de Estudios Turísticos de Madrid.
- Kúper, D. et. al. (2010). Política turística y planificación ¿De las estrategias centralizadas a las estrategias participativas? *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 14 (331-41). U. de Barcelona, Barcelona. <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-41.htm>
- Maldonado, Carlos (2005). *Pautas metodológicas para el análisis de experiencias de turismo comunitario*. OIT.
- Perkins, H. (2006). Commodification: re-resourcing rural areas. En Cloke, Paul (ed.), *Handbook of rural studies*. SAGE Londres. <https://doi.org/10.4135/9781848608016>
- Salazar, N. (2012). Community-based cultural tourism: issues, threats and opportunities, *Journal of Sustainable Tourism*, 20 (1), pp. 9-22. Routledge. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09669582.2011.596279>
- Santana Talavera, A. (2002). *Desarrollos y conflictos en torno al turismo rural*. Laboratorio de Antropología Social, Universidad de la Laguna (Tenerife).
- Schenkel, Erica y Almeida García, Fernando (2015): La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 23 (46), pp.197-221. FLACSO. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla>