

ACTORES COMUNITARIOS Y COMUNIDADES TURÍSTICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PUEBLOS TURÍSTICOS (PROVINCIA DE BUENOS AIRES)

Flavio Adrián Bonanno

Universidad Provincial de
Ezeiza,
Argentina

 0000-0002-9776-4781

 fbonanno@upe.edu.ar

RESUMEN

Este artículo analiza una serie de actorías sociales emergentes en un contexto de implementación de turismo comunitario cuya evocación convoca a la participación de una supuesta *comunidad local*. Para ese propósito, me valgo del estudio del Programa Pueblos Turísticos de la Provincia de Buenos Aires, y su implementación en tres localidades.

La ponencia expone resultados discutidos en una investigación previa, la cual se valió de un estudio cualitativo compuesto por análisis documental, observación de campo sobre momentos de intervención de la política y entrevistas a actores clave, con el objetivo de caracterizar a ciertos actores en su proceso de integración en mecanismos de gestión turística comunitaria, a la vez que debate sobre posibles modalidades participativas. Sobre lo primero, eje tratado por este trabajo, se estudian una serie de *actores locales* caracterizados como *actores turísticos comunitarios*; a la vez, se identifican entramados sociales a los que he denominado *comunidades turísticas*, las cuales expresan el interés local mayoritario en los distintos momentos de intervención.

Estos conceptos favorecen comprender el proceso abordado, y contribuyen con nuevas posibles lecturas sobre turismo comunitario, políticas de promoción e intervención en localidades no urbanas, con proyección a debates académicos, así como al diseño futuro de políticas turísticas.

PALABRAS CLAVE

actores turísticos comunitarios ► comunidades locales ► comunidades turísticas ► Programa Pueblos Turísticos ► turismo comunitario

**ACTORES COMUNITARIOS
Y COMUNIDADES TURÍSTICAS EN LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA
PUEBLOS TURÍSTICOS (PROVINCIA DE
BUENOS AIRES)**

Recibido
22 de agosto, 2023

Aprobado
2 de abril, 2024

DOI
<https://doi.org/10.24215/27186717e047>

Ayana Revista de Investigación en Turismo
Vol. 4 | Nº2 JUNIO - NOVIEMBRE 2024
ISSN 2718- 6717

Entidad editora Instituto de Investigaciones
en Turismo, Facultad de Ciencias Económicas
(Universidad Nacional de La Plata)
La Plata | Buenos Aires | Argentina

<http://revistas.unlp.edu.ar/ayana>

Autor:
Flavio Bonanno



Ayana se encuentra bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional.

COMMUNITY ACTORS AND TOURIST COMMUNITIES IN THE IMPLEMENTATION OF THE TOURIST VILLAGES PROGRAM (PROVINCE OF BUENOS AIRES)

ABSTRACT

This article analyzes a series of emerging social actors in the context of implementing community tourism, which calls for the participation of a supposed local community. For this purpose, I use the study of the Pueblos Turísticos Program of the Province of Buenos Aires (2008) and its implementation in three locations. The paper presents results discussed in previous research, which used a qualitative study composed of documentary analysis, field observation, and interviews with key actors to characterize certain actors in their integration process into community tourism management mechanisms and discuss possible participatory modalities. The focus of this work is on a series of local actors characterized as “community tourism actors,” while also identifying social networks that I have termed “tourist communities,” which express the majority local interest at different moments of intervention. These concepts help understand the process and contribute new possible readings on community tourism, promotion, and intervention politics in non-urban locations, with implications for academic debates and the future design of tourism policies.

KEYWORDS

community tourism actors ► local communities ► community tourism ► Pueblos Turísticos Program ► tourist communities

ATORES COMUNITÁRIOS E COMUNIDADES TURÍSTICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PUEBLOS TURÍSTICOS (PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES)

RESUMO

Este artigo analisa uma série de atores sociais emergentes, num contexto de implementação do turismo comunitário cuja evocação apela à participação de uma suposta comunidade local. Para tanto, utilizo o estudo do Programa Pueblos Turísticos da Província de Buenos Aires (2008), e sua implementação em três localidades. O artigo apresenta os resultados discutidos em uma tese anterior, que utilizou um estudo qualitativo composto por análise documental, observação de campo de momentos de intervenção e entrevistas com atores-chave, com o objetivo de caracterizar determinados atores em seu processo de integração nos mecanismos de gestão do turismo comunitário, discutindo possíveis modalidades participativas. No primeiro, eixo tratado por este trabalho, estuda-se uma série de atores locais diferenciados a partir de sua caracterização como “atores comunitários do turismo”; Ao mesmo tempo, identificam-se redes sociais, a que denominei “comunidades turísticas”, que expressam o interesse local maioritário nos diferentes momentos de intervenção. Estes conceitos favorecem a compreensão do processo abordado, e contribuem com novas leituras possíveis sobre turismo comunitário, políticas de promoção e intervenção em localidades não urbanas, com projeção para debates acadêmicos, bem como para o desenho futuro de políticas de turismo.

PALAVRAS CHAVE

atores comunitários ► comunidades locais ► comunidades turísticas ► Programa Pueblos Turísticos ► turismo comunitário



Introducción

Durante las últimas décadas la participación ciudadana influyó de manera significativa en el diseño de políticas públicas en nuestro contexto nacional, lo que puede verificarse en distintas áreas de gobernanza. En el turismo, se identifican diversidad de políticas orientadas a la participación de los habitantes de lugares en los que se pretende intervenir. Para esta actividad, la dimensión participativa suele adquirir protagonismo en algunas modalidades en particular, principalmente en el *turismo comunitario*. Este modelo, en principio, supone la participación de ciertas “comunidades locales” en los lugares en que se implementa.

En antecedentes vinculados con el turismo comunitario y la participación local en Argentina, destaca una política pública de la Provincia de Buenos Aires, a partir del año 2008: el *Programa Pueblos Turísticos (PPT)*, implementado en más de treinta localidades bonaerenses. Este artículo sintetiza los resultados de una investigación previa del autor, que estudia la intervención del programa en las localidades de Carlos Keen, Saldungaray y Uribelarrea, para caracterizar una serie de actores locales emergentes a partir del desarrollo del programa, así como para discutir sobre formas participativas que adquiere esta modalidad.

Este artículo analiza el concepto de “comunidad local” evocado por el documento presentación del PPT, y en el testimonio de algunos de sus funcionarios, asumido en un principio como actor social colectivo, homogéneo y unívoco, que en la práctica manifiesta un dinámico entramado social, complejo y en ocasiones conflictivo, en el que distintos actores pugnan por adquirir grados de acción e injerencia en la implementación de la política. A la vez, indaga en cómo se diferencian ciertos actores locales -individuales y/o colectivos- a partir de su trayectoria en la actividad, su legitimidad interna y las relaciones que establecen con el estado promotor, sugiriendo un concepto que será clave para este análisis: el de *actores turísticos comunitarios*.

Objetivo

Analizar las formas en que se relacionan y organizan los actores locales en el proceso de implementación del Programa Pueblos Turísticos, en las localidades de Carlos Keen, Uribelarrea y Saldungaray, indagando en los contrastes que estas experiencias manifiestan en relación con el concepto de “comunidad local” supuesto por el Programa en su diseño.

Marco teórico de referencia

Diversidad de antecedentes recientes en políticas y programas orientados al desarrollo del turismo comunitario, coinciden en definir a esta modalidad a través de un modelo de gestión basado en la participación protagónica de los habitantes de los lugares en los que se lleva a cabo la actividad, de la que obtendrían ciertos beneficios tanto para sí como para el entorno (Blackstock, 2005; Maldonado 2005; de la Torre, 2010; Salazar, 2012; Bonanno, 2023). Esta modalidad surge como alternativa al turismo “masivo” o “fordista”, relacionado con una gestión más corporativa que se vale de ciertos recursos y condiciones generados por el Estado, así como de la actividad económica del sector privado, en una matriz típicamente industrial y orientada al consumo masivo (Bertoncello, 2002; Capanegra, 2006; Schenkel y Almeida, 2015).

Generalmente, el turismo comunitario supone propósitos de desarrollo local vinculados con algunas de las necesidades, e intereses de los habitantes en los territorios involucrados (Blackstock, 2005; Maldonado, 2005; de la Torre, 2010; Salazar, 2012). A diferencia del turismo masivo, no se propone atraer grandes flujos turísticos sino un desarrollo estrictamente planificado en relación con las capacidades del lugar: en la mayor parte de los casos, localidades rurales o no urbanas, en donde el turismo podría diversificar la actividad productiva, generar puestos de trabajo, revalorizar la cultura local, entre otras cuestiones (García Cuesta, 1996; Santana Talavera, 2002; Aguilar Criado et al, 2003).

Es así que la presencia de actores del lugar, o de *actores locales*, adquiere relevancia en la medida que son estos quienes pujarían por acceder a los beneficios que conllevaría la actividad para el entorno, según sus diferentes capacidades e intereses (Bianchi, 2003; Perkins, 2006). No obstante, esto no desconoce el rol de actor central que adquiere el Estado -nacional, provincial, local- en su carácter de planificador y promotor de las políticas participativas que suelen impulsar, financiar o cuanto menos acompañar este tipo de desarrollos, a través de su agenda gubernamental (Capanegra, 2006; Kuper et. al, 2010).

Este artículo aborda una recurrencia discursiva en distintos antecedentes y experiencias de turismo comunitario, entre ellas el PPT, a partir de evocarse un concepto de “*comunidad local*” como actor colectivo -y a priori unívoco- en este tipo de procesos. Este tipo de evocación pudiera favorecer un entendimiento de los actores partícipes como una unidad homogénea y carente de conflicto interno, dejando entrever cierta visión instrumental de la política pública que, a partir de la necesidad operativa de convocar a ciertos actores locales para legitimar intervenciones, pudiera generar ambigüedad y afectar sus propósitos.

Por otra parte, cierta literatura sobre el concepto de “comunidad” sugiere que esta, como tal, no es empíricamente verificable, sino que reproduce formas de sociabilidad idealizada que cierta narrativa de *lo comunitario* suele expresar (Esposito, 2003; de Marinis, 2010). Complementariamente, este modelo se vale de *lo local* como construcción simbólica ligada a los lugares y a sus habitantes, sobre lo que las políticas consolidan una idea de identidad y pertenencia asociada al espacio, que dotaría de sentido y poder relativo a la participación de actores locales, algo que podría no verificarse en la práctica (Barros, 2000, Bianchi, 2003; Blackstock, 2005; de la Torre, 2010; Bonanno, 2023).

Pueblos Turísticos propone, en su documento presentación, la participación de “comunidades locales” en la gestión de su turismo, lo que, al igual que en otros diseños de programas y leyes que ha tomado como antecedentes¹, insiste con un tipo de actoría local indefinida, colectiva e idealizada (Blackstock, 2005; Salazar, 2012; Bonanno, 2023). En algunas investigaciones sobre estos antecedentes, puede verificarse que los actores participantes suelen tensionar, adquiriendo diversas características y condiciones de participación, distintos grados de preeminencia y desarrollando dinámicas que no necesariamente configuren modelos participativos (Blackstock, 2005; de la Torre, 2010; Cáceres y Troncoso, 2015; Bonanno, 2023).

¹ Según funcionarios provinciales, se tomaron para su diseño los programas “Pueblos que Latén” (Buenos Aires) y “Pueblos Mágicos” (México), y basaron sus principios en las leyes de Turismo (14209) y de Promoción de Pequeñas Localidades (13251) de la Provincia de Buenos Aires, en un marco de turistificación de su territorio -lo que analizan en un artículo Pérez Winter y Troncoso (2019)-.

A partir de un enfoque orientado al estudio de actores y relaciones sociales (Bourdieu, 1984), este trabajo pretende contrastar el concepto de “comunidad local” ofrecido inicialmente por el programa, con algunas formas específicas y existentes de organización social presentes en los lugares seleccionados donde el programa se ha implementado, a partir del análisis del caso de estudio.

Metodología

Este artículo parte de una investigación basada en un diseño metodológico cualitativo que, a través de un estudio de caso, analiza la implementación del Programa Pueblos Turísticos en las localidades de Carlos Keen, Uribelarrea y Saldungaray. La elección de estas localidades se justifica a partir de ciertas diferencias que adquirió el programa en su implementación, identificadas en un abordaje preliminar en el que se advirtió, en estos tres entornos, diferentes tipos de actores adquiriendo preeminencia en los momentos de intervención, observándose contrastes valiosos alrededor de ciertas actorías locales emergentes.

La información primaria se obtuvo a partir de la técnica de entrevista semiestructurada a actores clave que fueron parte de la implementación del PPT, divididos en tres grupos: funcionarios públicos que diseñaron y promulgaron esta política en el Estado provincial, funcionarios municipales que participaron de la implementación en cada localidad, y algunos de los actores locales participantes a través de instituciones formalizadas, organizaciones o actividades privadas ligadas al turismo. Además, se desarrollaron estrategias de observación participante con estadías en cada localidad, en las que se pudo analizar parte del proceso en ejecución, configurando el trabajo de campo. Para la recolección de fuentes secundarias, se estudiaron documentos de diversa índole, relacionados con el marco normativo de la actividad turística en la Provincia y en cada distrito -leyes, ordenanzas, antecedentes político-legislativos-, y con el diseño y la ejecución del PPT -su documento presentación-, sobre lo que se desarrolló un análisis documental.

Programa Pueblos Turísticos (PPT)

A partir de la iniciativa de la entonces Secretaría de Turismo bonaerense (SecTur), en mayo del año 2008 se promulga el Programa Pueblos Turísticos (PPT) de la Provincia de Buenos Aires. Su lanzamiento se oficializó con la declaratoria de las primeras tres localidades integradas: Carlos Keen, Villa Ruíz y Azcuénaga. En relación con sus propósitos, y en sintonía con diversidad de antecedentes tomados para su diseño, se propuso “*promover e incentivar el desarrollo de actividades y emprendimientos turísticos sostenibles en las pequeñas localidades de la Provincia de Buenos Aires*”, lo que se vincularía con su propósito de generar “*identidad, fuentes de empleo, recursos genuinos, favoreciendo el arraigo*” (Secretaría de Turismo, 2008, p.2).

Con respecto a su gestión, el programa fue atravesado por los cambios de gobierno provincial en los años 2015 y 2019, permaneciendo vigente a la fecha, con un relanzamiento en mayo del año 2022. En la actualidad, existen 33 localidades integradas al programa, el cual fue administrado, a lo largo del tiempo, por distintas dependencias de la cartera turística bonaerense: direcciones y subdirecciones de Turismo Social y Turismo Social y Comunitario, en interrelación con otras áreas.

Sobre su ejecución, el programa integra localidades que cuenten con una población menor a 2000 habitantes², y que se encuentren a menos de 200km 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. La primera región alberga veintinueve localidades; la segunda, al sudoeste, concentra ocho; y la tercera, cercana a la Costa Atlántica, posee cuatro. La mayor parte de estas localidades se integran por solicitud de la gestión municipal, a partir de interpretar el turismo como una oportunidad de resolver problemáticas puntuales a través del desarrollo de la actividad.

Carácter local, comunitario y participativo del PPT

El documento presentación del PPT (2008) define a 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 reproduce una mayor parte de los actores clave entrevistados, entre funcionarios provinciales vinculados con su diseño y ejecución, parte de supuestos teóricos que acompañan al turismo comunitario como modalidad participativa en diversidad de antecedentes, y que se identifican en este programa. El carácter local del programa, entendido como relación que se establece con el lugar, aunque también con intereses y valoraciones de sus habitantes, introduce la premisa comunitaria que evoca este tipo de turismo.

El programa supone que en las localidades existiría una “comunidad”, como actoría unívoca y homogénea, que debiera participar del desarrollo turístico de su entorno, expresando cierta ambigüedad sobre qué actores concretos -locales o no- la constituirían. Además, indica que esta debería ejercer un “rol sustancial y participativo” en los momentos de intervención del programa, aunque sin describir las formas y características que tendría esta participación. Por otro lado, insiste en que la actividad turística genera una relativa “proporción de beneficios” que quedarían en dicha comunidad, pudiendo no verificarse esto en algún caso en particular, ni las formas en que se distribuirían estos beneficios en la práctica. De todos modos, estos supuestos fundamentarían el carácter comunitario del programa, según los agentes estatales entrevistados.

Complementariamente, su carácter “participativo”, entendido como las capacidades y formas de participación de otros actores más allá de la SecTur, parte de un primer momento de gestión centralizada en los funcionarios y técnicos del estado provincial, sobre la integración o no de las localidades postuladas. Una vez integradas, lo participativo se establece en la organización de cinco “subprogramas” o etapas de intervención en que ésta se desarrolla: relevar, capacitar, desarrollar, promocionar e integrar. Estas etapas ordenan la intervención del programa, convocando en un primer momento a habitantes en general, agentes municipales y productores y comerciantes locales; en la medida que avanzan estas etapas, el programa sólo opera con quienes participan activamente, y adquieren preeminencia.

Al iniciar estos procesos, se evidencia un trabajo de articulación política entre Estado provincial y local, principalmente en el relevamiento de potencialidades y problemáticas a resolver mediante el turismo, en el ofrecimiento de talleres de

² Cantidad con la cual el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) clasifica a ciertas localidades como “no urbanas”.

capacitación a los convocados, en las instancias de desarrollo de propuestas turísticas y en el diseño de estrategias de promoción. En la medida que los subprogramas avanzan, cierta premisa sobre una participación total y armónica de la comunidad local deja lugar a la convocatoria operativa de algunos actores puntuales, para el desarrollo de emprendimientos, prestaciones y servicios turísticos que den éxito al proceso.

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 encuentra a 88km de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que pertenece a la región 1 del PPT. Desde la segunda mitad del siglo XX, algunas transformaciones como el traslado del ferrocarril, el cierre de la estación y el desvío de la ruta 7, afectaron gravemente su crecimiento, reduciendo su cantidad de habitantes -en la actualidad posee alrededor de 500- y perjudicando la actividad económica local.

Con el propósito de desarrollar una actividad económica alternativa, se promovieron incipientes experiencias turísticas desde la década del '90: se organizó allí una *Comisión de Preservación del Patrimonio* para desarrollar circuitos culturales, y como localidad fue integrada en el programa nacional *Rescatando Raíces* en el año 2003, política en la cual se gestó la "Fiesta Nacional del Sol" como estrategia de promoción y comercialización de productos locales. En el año 2008, y por solicitud de la gestión municipal a la SecTur, Carlos Keen es declarado "pueblo turístico", en conjunto con el lanzamiento del programa. Para ese entonces, el lugar contaba con dos espacios gastronómicos -propiedad de residentes-, una feria artesanal administrada por la Sociedad de Fomento local, y una declaratoria de interés histórico nacional⁵ que reconocía el valor patrimonial de algunas fachadas de su casco histórico, además de la estación de tren y su galpón anexo.

Se identificó que, durante las etapas de relevamiento, a los talleres de capacitación coordinados por el estado local -en articulación con la SecTur- fueron convocados grupos de comerciantes y productores en general, y el conjunto de habitantes intervinientes en los procesos de patrimonialización previos; muchos de estos reunidos en la Comisión de Preservación y en la comisión de la Biblioteca Popular⁴. Fue entre estos actores que surgió una *Asociación de Turismo Comunitario de Carlos Keen*, cuyo propósito fue velar por la conservación patrimonial, administrar el galpón del ferrocarril -en el cual la Municipalidad de Luján creó un espacio cultural, denominado "El Granero"- y algunos de los lugares declarados patrimoniales, integrando cierta visión del turismo orientado al desarrollo local, en contraposición al ingreso masivo de emprendimientos externos. Según fuentes primarias entrevistadas, esta asociación se diluyó poco tiempo después en el año 2010, a partir de manifestar diferencias con el desarrollo que se expresara desde la integración al programa, el cual empezaba a adquirir un carácter masivo en la medida que la promoción del pueblo atrajo inversiones externas, orientadas hacia la gastronomía y el comercio de productos. Este contexto incrementó el número de establecimientos gastronómicos de dos en 2008, a 28 en 2021. Cabe destacar que, de ese total, sólo cuatro pertenecían a residentes.

³ Decreto 513/2007 del Poder Ejecutivo Nacional.

⁴ Destacándose la presencia de la historiadora Noydeé Sosa de Tochini, quien poseía una extensa trayectoria liderando ambos grupos.

Según el testimonio de habitantes partícipes de instituciones y del programa, así como de funcionarios municipales entrevistados, el PPT fue cediendo presencia en el lugar, no identificándose intervenciones de la SecTur tras el cambio de gobierno provincial en el año 2015. Por otro lado, los entrevistados reconocen un corrimiento de las instituciones formales y organizaciones locales de los espacios de gestión turística, que involucran desde la pérdida de la administración del espacio cultural montado en el galpón ferroviario -a partir de la disolución de la *Asociación de Turismo*-, hasta la emergencia de nuevas ferias y comercios gestionados por no residentes. Si bien es objetivo de la agenda municipal el desarrollo turístico de la localidad, los funcionarios y técnicos turísticos identifican algunas 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 afecta directamente al modelo turístico promovido con anterioridad por los actores locales: ya fuera provocando exceso de residuos en el lugar, o en el derrumbe de fachadas patrimoniales por parte de emprendimientos comerciales.

Los habitantes locales entrevistados identifican impactos negativos referidos a la promoción que trajo el programa en el lugar y falta de voluntad política por parte del estado provincial y local para intervenir en los conflictos y mitigar los impactos. Según fuentes primarias del Estado local, el PPT no llegó a implementar de manera secuencial los subprogramas, y se caracterizó por cierta ausencia de funcionarios y técnicos provinciales; la mayor parte de las fuentes del lugar -habitantes y representantes de instituciones- sostienen que el sector privado adquirió centralidad y preeminencia en la implementación del programa, a partir de vincularse para su promoción y de tomar recursos del PPT -capacitaciones brindadas a comercios gastronómicos, financiamiento a empresas- para favorecer su desarrollo, y vinculándose escasamente con el entorno local.

Uribelarrea. Uribelarrea se ubica en el partido de Cañuelas, al sur del Gran Buenos Aires y a 82km de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que también pertenece a la región 1 del PPT. Fundada en 1890 con la creación del Centro Agrícola en el marco de una política de loteo, destaca por su producción tampera y alberga, desde el año 1892, una estación ferroviaria que conecta las ciudades de Cañuelas y de Lobos, así como también la Escuela Agrotécnica de la Congregación Salesiana Don Bosco, la primera de esta orden religiosa en Argentina, y que fuera inaugurada en 1894.

Sobre sus antecedentes turísticos, un conjunto de residentes identifica procesos aislados de patrimonialización que divulgaron el valor arquitectónico de algunas de sus construcciones, las cuales, de mediados a fines del siglo XX, sirvieron de locación para una serie de producciones audiovisuales que le valieron al pueblo el mote de “pueblo de películas”. Complementariamente, se han registrado algunas visitas turísticas a la escuela Salesiana, principalmente de congregaciones religiosas. En el año 2009, y orientados 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.

A diferencia de lo evaluado en Carlos Keen, la municipalidad centralizó desde un primer momento la intervención del programa en el pueblo, desarrollando de forma escalonada sus subprogramas, y favoreciendo espacios de gestión conjunta con instituciones y emprendedores privados del lugar a través de “asambleas”. En el marco de estos encuentros, un grupo de comerciantes y productores locales, en conjunto con actores privados externos que llegarían a la localidad a partir de su promoción, crearon la *Asociación de Turismo de Uribelarrea*, con un carácter distinto de la de Carlos Keen, ya que sólo integra como miembros a productores y emprendedores turísticos registrados municipalmente y, más recientemente,

a comerciantes. Esta organización adquiere un sentido más corporativista que otras asociaciones locales vinculadas al programa en otras localidades, y permanece vigente.

Sobre otros actores locales, cabe decir que algunos representantes de las instituciones del lugar, y habitantes en general, fueron parte de las etapas de relevamiento y capacitación, aunque sólo permanecieron aquellos que tenían algún servicio o producto que ofrecer al turismo en la etapa de desarrollo. Aquellos residentes que no generaran algún producto o servicio tendrían una participación secundaria: instituciones como el centro de jubilados y la sociedad de fomento accedieron a espacios de representación, pudiendo integrarse a circuitos turísticos y generando algún tipo de servicio o producto eventual, además de discutir impactos y regulaciones del turismo. Así es el caso de la “Fiesta de la Picada y la Cerveza Artesanal”, una festividad anual creada con el programa que, si bien es desarrollada por productores y comerciantes por convocatoria e iniciativa de la gestión pública municipal, brinda algunos espacios para que las instituciones de la sociedad local ofrezcan algún producto o servicio -gastronómico, guiados, artesanías, etc.-, para recaudar fondos que sirvan para su mantenimiento⁵.

Pensando la cuestión de lo local sobre el turismo, se ha visto que a través de la participación de las comisiones administrativas de algunas instituciones del lugar, ciertos intereses mayoritarios entre los residentes, como la preservación del espacio público y la regulación de la actividad turística de escala masiva, pudieron ser representados y expresados a través de las asambleas convocadas por el municipio: en ocasiones puntuales, como en la organización de la Fiesta de la Picada, algunas formas de organización local pudieron incidir en la toma de decisiones⁶, siempre que los funcionarios públicos hayan dado espacio a la consulta.

Saldungaray. Saldungaray es una localidad del sudoeste bonaerense, ubicada en el partido de Tornquist. Geográficamente, emerge en una región de valles y serranías correspondientes al sistema *Ventania*, cuyo epicentro turístico se ubica entre la localidad aledaña de Sierra de la Ventana y el Parque Provincial Ernesto Tornquist, en Villa Ventana. Al encontrarse a 135 km de la Ciudad de Bahía Blanca, y a poco más de 500km de la capital provincial y de la Ciudad de Buenos Aires, pertenece a la región 3 del PPT. Fundada en el año 1900 por el terrateniente vasco Pedro Saldungaray, alberga cerca de 2000 habitantes y, desde el año 1903, una estación de ferrocarril que en la actualidad lleva su nombre.

Al decidirse su integración, en el año 2011, un grupo de funcionarios y técnicos locales, en conjunto con algunos de los habitantes del lugar, plantearon una doble relación entre Saldungaray y el turismo: por un lado, lo que la actividad contribuiría a resolver y, por otro, lo que el pueblo tenía para ofrecer. Sobre lo primero, cabe decir que históricamente se identificó como problemática la participación periférica, en materia de planificación y oferta de servicios, que Saldungaray como lugar y sus habitantes tuvieron respecto del turismo que se llevaba a cabo en las ciudades vecinas, y que impactó en su localidad, siendo Sierra de la Ventana uno de los principales destinos turísticos de la Provincia. Complementariamente, los entrevistados interpretaron que, además de la presencia de elementos patrimoniales existentes⁷ en el lugar que podrían

⁵ Este ha sido el caso de Silvia de Marcos, historiadora local que 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.

⁶ Por ejemplo, en la cancelación de la fiesta en el año 2021, reclamada por gran parte de los residentes por la situación de pandemia. En este caso se verificó cierta preeminencia del interés local mayoritario por sobre las presiones del mercado turístico, canalizado por las comisiones locales.

⁷ Destacan variedad de obras del arquitecto Francesco Salamone (portal del cementerio, matadero, mercado y delegación municipal), la presencia del Fortín Pavón, la figura de la “Virgen dormida” (Iglesia Nuestra Señora del Tránsito) y una incipiente producción gastronómica por parte de cooperativas alimentarias (sobre su proceso de patrimonialización, ver Bonanno, 2021).

ofrecer como atractivos, gran parte de sus habitantes poseía un fuerte sentido de “pertenencia local”, además de que una significativa proporción de ellos participaba en las instituciones del lugar, lo que podría favorecer un modelo de gestión comunitaria en línea con los fundamentos del PPT.

El programa se implementó en función de los intereses expresados por actores locales reunidos, procurando generar puestos de trabajo y arraigo de los residentes, e identificándose un interés local mayoritario en su dirección; así se ejecutaron las etapas de relevamiento, capacitación y desarrollo de proyectos entre los años 2011 y 2015. Fue en ese contexto que se pudo rastrear la preexistencia de un centro de informaciones turísticas que operaba en la Sociedad de Fomento: una iniciativa local⁸ desarrollada por habitantes, similar a la presencia de la Comisión de Preservación en Carlos Keen y a la actividad liderada por las instituciones locales en Uribelarrea, y que constituiría el origen de una serie de relaciones sociales institucionalizadas en el tiempo, que tuvieron reencuentro en las reuniones de las distintas etapas de intervención del programa. De ese entramado, y en relación con otras instituciones del lugar, fue que se conformó la Asociación de Turismo Comunitario de Saldungaray (ATUCOS), con una profunda narrativa localista -en oposición a un turismo masivo y de capitales externos- y vocación de gestión turística.

En consecuencia, la etapa de desarrollo priorizó tareas de restauración y puesta en valor del patrimonio local como recurso turístico por lo que, entre 2012 y 2013, se recuperó el Fortín Pavón y se crearon el Centro de Interpretación de la Obra Salamone y una Oficina de Informes Turísticos, todo en el marco de un espacio público que se convertiría en un predio administrado por la comisión de ATUCOS. A diferencia de los otros casos de análisis, pudo observarse aquí cómo formas de organización local (sociedad de fomento, biblioteca popular, ATUCOS) adquirieron lugares específicos de administración turística local, promoviendo puestos de trabajo para los residentes, ingresos para la asociación -que obtuvo una personería jurídica en 2019- y regulación directa de varias de las actividades propuestas en el marco de las campañas de promoción gubernamental. A la vez, el sector privado tuvo la posibilidad de generar servicios y productos orientados al turismo, aunque en el marco de una planificación administrada por el conjunto de actores locales reunidos en ATUCOS, con la pauta de ser habitantes o de tener algún tipo de relación -laboral, por ejemplo- con habitantes del lugar.

La labor de ATUCOS contribuye con identificar formas reales de “gestión participativa” que promuevan la “participación local”, como un ejemplo de materialización de sentidos asociados al programa que en otros casos no se traducen operativamente. La asociación debate sobre decisiones estratégicas con el Estado provincial o local, y administra directamente espacios turistificados. Si bien el programa otorgó recursos para su creación y sostenimiento -desde capacitaciones a infraestructura-, y el Estado local cedió la administración de algunos de los espacios, debe reconocerse la conversión de trayectorias individuales y colectivas previas -habitantes destacados o con experiencia previa en turismo, instituciones preexistentes al programa- en formas de organización para la gestión turística. A diferencia de otras experiencias de turismo comunitario existentes⁹, se observa una relación asociativa entre habitantes y Estado que, ante sucesivos cambios de gobierno, supo manifestar acuerdos y/o conflictos con el programa respecto de la gestión turística local.

⁸ Liderada por la bibliotecaria Clotilde Torelli y un grupo de estudiantes de la actual escuela número 4, autodenominados “patrullas blancas”, quienes realizaban guiados para los esporádicos visitantes.

⁹ Que se desarrollan por iniciativa social y sin la presencia del estado y/o de políticas públicas, como aquellas identificadas por la OIT en regiones andinas (Maldonado, 2005) u otras nacionales, como REDTURS (Bonanno, 2023).

Carácter comunitario del PPT y actorías identificadas

El carácter comunitario del modelo turístico que busca promover el programa, en sus distintos momentos de implementación, parece vincularse con la preservación de ciertos intereses comunes, o al menos consensuados y/o mayoritarios, sobre las formas que adquiere la gestión turística a partir del programa y sus impactos en su desarrollo local. Si bien se reconoce la presencia del Estado como *actor central* en gran parte de las etapas del programa, el tipo de actores participantes en los mecanismos de gestión, sus formas de organización, su pertenencia o no al lugar, sus intereses expuestos al participar y, sobre todo, la preeminencia adquirida en el modelo de gestión, condicionarían en qué medida ciertos intereses locales infieren en el interés común, ante la confrontación con ciertos privados no locales y las agendas gubernamentales del estado provincial y municipal.

En las tres localidades objeto de estudio se han identificado grupos de habitantes organizados institucionalmente, así como actores privados interesados en el desarrollo turístico. También, agentes estatales locales con intereses concretos e influencia en la articulación entre el programa y los habitantes. En algunos casos se identificaron actores privados externos, principalmente en Uribelarrea y sobre todo en Carlos Keen, que tensionaron directamente con algunos de los intereses locales, así como con la participación de actores del lugar propuesta por el programa.

En las tres localidades, aunque máxime en Saldungaray, se identifican actores emergentes organizados en “asociaciones de turismo”. De las entrevistas a fuentes de ATUCOS, se evocó con recurrencia la autodenominación “actores comunitarios”¹⁰, a partir de reconocerse cierta legitimidad y representatividad que su propia trayectoria social y turística les asigna como actores del lugar. Estas asociaciones constituyen formas colectivas que, en teoría, adquirirían un sentido más estrecho con ciertos intereses locales, la capacidad de generar consensos sobre ellos y, si bien no representan a la totalidad de los habitantes, sí favorecen un canal participativo para pobladores, así como organizaciones e instituciones formales del lugar.

Esto permite apreciar entramados sociales alrededor de la actividad en cuestión: en la medida que comparten el interés común sobre el desarrollo turístico constituirían “comunidades turísticas”, ya no en los términos absolutos que propone el programa, sino reconociéndose relaciones dinámicas alrededor del PPT, con gran injerencia y capacidad de gestión, por parte de los locales y sus organizaciones en un campo específico como es el turismo, que aunque comparte un interés mayoritario admite el conflicto interno, así como negocia con el Estado a nivel provincial (SecTur) y local (municipalidad) su gestión. Estas comunidades turísticas contienen grupos de actores heterogéneos, locales o no, institucionales, públicos o privados, pero un propósito en común alrededor del desarrollo de la actividad en el lugar. Dentro de ellas, quienes adquieren legitimidad y capacidad representativa suficiente para pujar por espacios de gestión y preservación de cierto interés local -relativamente mayoritario y previamente consensuado-, serían quienes han sido identificados como actores locales comunitarios.

¹⁰ Concepto evocado textual y repetidamente en las entrevistas realizadas a algunos de los miembros clave de ATUCOS, y a otras instituciones del lugar.

En consecuencia, un actor local sólo sería relevante para el programa en la medida que se integra a estos entramados relacionales que surgen de la implementación de la política turística. En el caso de Carlos Keen, el corrimiento de las instituciones locales y de la Asociación de Turismo Comunitario mermó la participación de habitantes en general, y afectó la capacidad de promover un tipo de desarrollo orientado al rescate patrimonial e identitario previamente propuesto, así como la regulación ante un creciente sector gastronómico de inversión externa que cooptó parte del proceso. Por otro lado, las instituciones locales en Uribelarrea sí lograron participar del turismo a través de su presencia en asambleas y actividades que, no obstante, fueron coordinadas y centralizadas por el Estado local. En Saldungaray, en cambio, el programa recuperó una serie de trayectorias individuales y colectivas previas en relación con la actividad turística, que configuraron un actor colectivo -institucionalizado mediante personería jurídica-, y participe de la gestión turística en el lugar a partir de su relación con el estado. Ya fuera regulando el acceso a la oferta de servicios por parte de actores externos, administrando el predio turístico o formalizando, u ofreciendo al turismo parte de la producción gastronómica y artesanal local a través de cooperativas de trabajo, ferias y emprendimientos autogestivos, ATUCOS expresa parte de lo que el programa supone alrededor de la participación de una comunidad local.

Conclusiones

Pueblos Turísticos es un programa diseñado para entornos no urbanos, con características demográficas que podrían confundirse con formas de sociabilidad armónicas e idealizadas, a través de ciertos clichés existentes sobre la ruralidad y el concepto de “comunidad local” que evoca en un principio. No obstante, se reconoce mediante observación y entrevista a diversas fuentes la presencia de diferentes actores y formas de comprender el desarrollo turístico, evidenciándose relaciones dinámicas y posiblemente conflictivas. Si bien el programa es explícito al promover la creación de emprendimientos privados locales, y la presencia de un estado local que acompañe el proceso mediante su intervención, todo lo referido al carácter local y su injerencia en el turismo -por ejemplo, el acceso a beneficios por parte de los habitantes- resulta ambiguo, generándose procesos diferentes en las localidades estudiadas.

Este trabajo interpreta que lo “comunitario”, en el programa, responde más a una premisa idealizada que a una forma o metodología de gestión turística. Lo “local”, se encuentra estrechamente ligado al lugar y a sus habitantes, así como a sus intereses y formas de expresarlos en el tiempo, lo que tensiona con otros posibles actores e intereses distintos en la implementación del programa. Lo “participativo”, surge como necesidad operativa de la intervención que da curso a la propuesta, evidenciándose distintas formas y grados de organización a la vez que de participación¹¹, según el tipo de actores preeminentes.

La principal conclusión en este artículo surge de una crítica al concepto de “comunidad local” en el PPT: suponer una comunidad como actor unívoco y homogéneo no arroja precisiones sobre actores participantes, contrastes y tensiones entre ellos, que es lo que se verifica en la práctica. En ninguna de las localidades se ha visto la participación absoluta y armónica de una “comunidad local”, como varios antecedentes políticos e incluso teóricos, además de este programa, suponen.

¹¹ Este último ha sido parte del análisis de este trabajo de investigación, aunque se profundiza en otra publicación del autor (Bonanno, 2024).

Lo que sí se ha identificado es la configuración de entramados relacionales convocados por el interés sobre la actividad turística: comunidades turísticas heterogéneas, conflictivas y relacionadas con el estado a través del programa. Dentro de ellas, aquellos actores que pugnan por los intereses más o menos consensuados entre los habitantes del lugar -por ejemplo, a través de sus instituciones-, y que además adquieren legitimidad entre otros actores locales, así como en relación con el programa y con actores externos por sus trayectorias y por su capacidad de organización y de representación, podrían considerarse actores locales comunitarios, por su posición representativa del interés mayoritario local en ese campo.

Por lo anterior es que, si bien se identifican posibles actores comunitarios en las tres localidades -la comisión de preservación en Carlos Keen, las instituciones de la localidad y sus representantes en Uribelarrea, las instituciones nucleadas en ATUCOS en Saldungaray-, se ha visto que el corrimiento de los locales en el primer caso, y la centralidad del estado local en el segundo, no han viabilizado la capacidad representativa y participativa en la gestión que sí se ha visto en ciertos actores de la localidad serrana. No puede suponerse que ATUCOS es la “comunidad local”, pero puede apreciarse la forma en que se asocia para representar manifestaciones locales, e implementarlas en la gestión del programa.

Finalmente, se resalta la importancia del análisis de la implementación de programas que implican formas de participación y organización social a nivel local, específicamente en el campo de los estudios en turismo. Para el caso, esta investigación puede contribuir como insumo de evaluación, ante la inexistencia de indicadores específicamente diseñados para ello. Además, se realiza con el propósito de contribuir con el entendimiento y el diseño futuro de políticas orientadas a la modalidad comunitaria.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Criado, E., Merino Baena, D. y Miguenz Fernandez, M. (2003). Cultura, políticas de desarrollo y turismo rural en el ámbito de la globalización. *Horizontes Antropológicos*, 9(20), 161-183.
- Barros, C. (2000). Reflexiones sobre la relación entre lugar y comunidad. *Documentos de Análisis Geográfico*, (37), 81-94. <https://ddd.uab.cat/record/1299>
- Bertoncello, R. (2002). Turismo y territorio. Otras prácticas. Otras miradas. *Aportes y Transferencias*, 6(2), 29-50.
- Bianchi, R. (2003). Place and power in tourism development. *Revista Pasos*, 1(1), 13-32.
- Blackstock, K. (2005). A critical look at community-based tourism. *Community Development Journal*, 40(1), 39-49.
- Bonanno, F. (2021). Activación turística del patrimonio para el desarrollo local: el caso Saldungaray, en el Programa Pueblos Turísticos [Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires]. Repositorio FILO UBA. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/13787>
- Bonanno, F. (2023). Comunidades y turismo comunitario: actores emergentes y modalidades participativas en el Programa Pueblos Turísticos de la Provincia de Buenos Aires (2008-2020) [Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires]. Repositorio FSOC UBA. <https://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/4157>

Bonanno, F. (2024). 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 (CONDET)*, 21(2), 71-88. <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/condet/article/view/5193>

Bourdieu, P. (1984). *Questions de sociologie*. Les Editions de Minuit.

Cáceres, C. R. y Troncoso, C. (2015). Turismo comunitario y nuevos atractivos en los Valles Calchaquíes Salteños: el caso de la Red de Turismo Campesino. *Revista Huellas*, (19), 73-92. <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas/article/view/1008>

Capanegra, C. A. (2006). La política turística en Argentina en el siglo XX. *Aportes y Transferencias*, 10(1), 43-61. <https://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/314/>

de la Torre, S. (2010). Turismo comunitario ¿Otro sueño inalcanzable? *VIHOMA*, 2(5), 34-39. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/polemika/article/view/369>

de Marinis, P. (2010). Comunidad: derivas de un concepto a través de la historia de la teoría sociológica. *Papeles del CEIC* (1), 1-13.

Esposito, R. (2003). *Communitas, origen y destino de la comunidad*. Amorrotu.

García Cuesta, J. L. (1996). El turismo rural como factor diversificador de rentas en la tradicional economía agraria. *Estudios Turísticos*, (132), 47-61.

Kúper, D., Ramírez, L. y Troncoso, C.A.(2010). Política turística y planificación ¿De las estrategias centralizadas a las estrategias participativas?. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 14(331-41). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1692>

Maldonado, C. (2005). *Pautas metodológicas para el análisis de experiencias de turismo comunitario*. OIT.

Pérez Winter, C. y Troncoso, C. (2019). La imagen turística del campo pampeano bonaerense (Argentina) desde la promoción oficial. *Cuadernos de Antropología Social*, (50), 85-106. <https://doi.org/10.34096/cas.i50.5341>

Perkins, H. (2006). Commodification: Re-resourcing rural areas. En P. Cloke (Ed.), *Handbook of rural studies*.(pp. 243-258) SAGE Publications. <http://hdl.handle.net/2292/13569>

Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires (2008). *Programa Pueblos Turísticos*. <http://repotur.yvera.gob.ar/handle/123456789/3882>

Salazar, N. B. (2012). Community-based cultural tourism: issues, threats and opportunities. *Journal of Sustainable Tourism*, 20(1), 9-22. <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, E. y Almeida García, F. (2015). La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 23(46), 197-221.