

# Análisis de la participación social en el marco del programa “Pueblos Turísticos”. El caso de Carlos Keen.

Mariangel Cacciutto\* Nadia Gisela Roldán\*\*

Yanina Analía Corbo\*\*\* Gonzalo Matías Cruz\*\*\*\*

Bernarda Marina Barbini\*\*\*\*\*

Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina)

**Resumen:** Este estudio pretende indagar acerca de las características de los procesos participativos en el marco de un programa público provincial enfocado al desarrollo turístico. Para tal fin, y mediante un abordaje cualitativo, se propone analizar el alcance de la participación, los modos de comunicación y decisión y la extensión de la autoridad en la localidad de Carlos Keen (Buenos Aires), área de aplicación del programa provincial “Pueblos Turísticos”. Los resultados permiten establecer que si bien se trata de un programa con alto grado de inclusividad participativa, donde se han generado espacios de comunicación y deliberación conjunta, esta circunstancia se ve condicionada por la limitada participación de la comunidad.

**Palabras Clave:** Turismo, Políticas públicas, Participación social, Provincia de Buenos Aires, Programa Pueblos Turísticos, Carlos Keen.

## Analysis of social participation in the program “Pueblos Turísticos”. The case of Carlos Keen.

**Abstract:** This paper studies the characteristics of participatory processes in the context of a provincial government program focused on tourism development. To this end, using a qualitative approach, this article analyzes the extent of participation, the modes of communication and decision, and the extent of the authority in the town of Carlos Keen (Buenos Aires), area of implementation of the provincial program “Pueblos Turísticos”. The results indicate that the program promotes: inclusiveness and participation, spaces for communication, and joint deliberation. Nevertheless, such circumstances are conditioned by the limited participation of the community.

**Keywords:** Tourism, Policies-Social participation, Province of Buenos Aires, Pueblos Turísticos, Carlos Keen.

## 1. Introducción

La participación social en la toma de decisiones políticas se constituye como una práctica social que permite la adquisición de transparencia, legitimación y consenso en los procesos de desarrollo territorial. En este contexto, el posicionamiento del turismo como factor capaz de contribuir al desarrollo del territorio implica necesariamente la inclusión de los residentes en las decisiones y acciones concernientes al devenir del destino. De este modo, las determinaciones en materia turística que parten de un proceso inclusivo tienen mayores posibilidades de generar una apropiación y distribución equitativa de los beneficios derivados de la atracción de eventuales flujos de demanda, creando condiciones propicias para el incremento de la calidad de vida de los habitantes.

\* Investigadora Categoría V, Integrante Grupo de Investigación Turismo y Sociedad Centro de Investigaciones Económicas y Sociales – Facultad de Ciencias Económicas y Sociales - Universidad Nacional de Mar del Plata; E-mail: mcacciutto@yahoo.com.ar

\*\* E-mail: nadiaroldan7@hotmail.com

\*\*\* E-mail: yaninacorbo@hotmail.com

\*\*\*\* E-mail: gonzalocruz83@gmail.com

\*\*\*\*\* Investigadora Categoría III, Directora Grupo de Investigación Turismo y Sociedad Centro de Investigaciones Económicas y Sociales. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales - Universidad Nacional de Mar del Plata; E-mail: bbarbini@mdp.edu.ar

Este estudio parte de considerar el análisis de la participación en las políticas turísticas, siendo esto de relevancia para conocer la efectividad de las mismas en su capacidad de generar desarrollo endógeno. Se propone indagar acerca de las características de los procesos participativos en el marco del desarrollo turístico, específicamente en el programa provincial “Pueblos Turísticos” aplicado a la localidad de Carlos Keen (Buenos Aires). Para tal fin, se consideran las categorías de análisis *alcance de la participación, modos de comunicación y decisión, y extensión de la autoridad*, planteadas por Fung (2006).

El territorio objeto de estudio se encuentra ubicado al noreste de la provincia de Buenos Aires, a 90 km. de la Capital Federal, a 177 km de Pergamino y a tan sólo 16 km de la ciudad de Luján. La vinculación con estas últimas dos ciudades se debe a que, este pueblo nace producto del paso del ramal ferroviario Luján-Pergamino a finales del siglo XIX, dando lugar a que la configuración espacial de la localidad sea producto del asentamiento de los pobladores hacia ambos márgenes de las vías férreas. Desde la década de 1930 el pueblo ha sufrido las consecuencias del aislamiento producto del desmantelamiento del ferrocarril, circunstancia que se vio intensificada a partir de los procesos migratorios hacia los centros urbanos del país. Por su parte el programa “Pueblos Turísticos” impulsado por la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires, tiene como fin la revitalización de los pueblos rurales a partir del desarrollo turístico, considerando la sustentabilidad y endogeneidad como ejes principales para su concreción.

El artículo se estructura considerando en primer lugar la exposición de los conceptos teóricos en relación a la temática planteada. Luego se hace referencia específica a la metodología utilizada para posteriormente dar paso a la contextualización del caso y a la descripción del programa. Finalmente se exponen detalladamente los resultados del análisis de cada una de las variables indagadas.

## 2. Fundamentos teóricos

### 2.1. La participación social en el ámbito de las políticas públicas

El concepto de participación social alude a una “relación y una práctica social política que se ‘produce’ en un espacio de encuentro e intercambio entre actores en la esfera pública y ejerce algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos” (Rosenfeld, 2005: 11). Cabe aclarar que, en este sentido, el ámbito de lo público excede lo “gubernamental”. Tal como plantean Portantiero (1989) y Lechner (1992), ambos citados por Cunill Grau (1995), lo público es concebido como una “tercera dimensión”, distinta a la esfera estatal, es el lugar de “deliberación colectiva de los ciudadanos”.

Kliksberg (1999a) plantea que hasta hace algunos años, la participación comunitaria había sido objeto de fuertes controversias, considerándose una utopía, pero actualmente esta visión ha ido cambiando y se han comenzado a promover procesos participativos desde organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, entre otros, los cuales financian proyectos basados en la participación de las comunidades locales para la toma de decisiones que puedan afectar su desarrollo.

No cabe duda que la participación social posee indudables beneficios para las políticas, programas y proyectos de desarrollo. En este sentido, Millaleo y Valdés (2004) plantean que la participación social permite el éxito de las medidas y programas de desarrollo y contribuye al logro de objetivos estratégicos de largo alcance, tales como el incremento de la equidad, el desarrollo con identidad, etc.; y residuales, tales como el buen gobierno, el respeto por los derechos humanos y la democratización de la sociedad. Además, puede entenderse como un vector de empoderamiento de los actores sociales intervinientes en el proceso participativo, y de la ciudadanía en general.

En este sentido Cunill Grau (1997) considera que es necesario quebrar los “monopolios de poder” del Estado como exclusivo tomador de decisiones y de las empresas privadas como los únicos actores que intervienen en la formulación de estas decisiones en la sociedad; de lo contrario se seguirán privilegiando los grupos económicos por sobre los actores más débiles. La ruptura de monopolios implica la recuperación de lo público como la capacidad de la sociedad en su conjunto de gestar políticas. La autora, además, considera al capital social como factor clave para establecer relaciones virtuosas entre el Estado y la sociedad y como base para el “buen gobierno”.

Por su parte, Escalera Reyes (2011) plantea que para la mayoría de las personas, la participación no es una acción instintiva, sino que por el contrario es un comportamiento colectivo que, en tanto fenómeno cultural, debe ser aprendido en un contexto que tiende a propiciar actitudes pasivas e individualistas. En este sentido, el autor plantea que la participación no se podrá fomentar a través de palabras o la

buena voluntad, sino que requerirá de recursos específicos aplicados a este fin, sumados a una política de promoción de la participación y a la necesaria identificación colectiva de una comunidad con su territorio.

Es necesario destacar que existen diversas tipologías de participación<sup>1</sup>. Se podría considerar, tal como plantean Eguía et. al. (2007, citando a Poggiese, 2000 y Cardarelli y Rosenfeld, 2002) que la “co-gestión” o “gestión asociada” constituyen el nivel máximo de participación, e implican el ejercicio compartido entre el Estado y la sociedad civil en la implementación y control de políticas y en la elaboración y gestión de proyectos. En este caso, el Estado no sólo convoca para expresar ideas y opiniones sino que, fundamentalmente, se produce una transferencia de poder desde el gobierno a la sociedad.

Sin embargo, gran parte de estos autores consideran que los ejemplos más comunes de participación impulsados desde el Estado son los de tipo “restringida”, “manipulación”, “información” y “consulta”, cuyos resultados no obligan a los tomadores formales de decisiones, sino que operan como una condición de legitimidad para sus políticas (Pírez, 2000). De esta forma, los niveles de participación más inclusivos con capacidad de generar empoderamiento, capital social y fomentar la gobernanza, quedan relegados. Para revertir esta situación, se torna fundamental instrumentar mecanismos de evaluación de la calidad de la participación social, los cuales deben ser implementados por el Estado y por grupos de la sociedad civil capacitados y con conciencia cívica y política.

Siguiendo esta línea, Fung (2006) considera la necesidad de fomentar la participación de los interesados en cualquier área de la gobernanza contemporánea, ya que aquellos actores del sector público encargados de tomar las decisiones siempre poseen alguna carencia en términos de conocimiento, competencias y de recursos, y en este sentido la participación directa de ciudadanos podría remediarla.

Para evaluar la participación de los distintos actores en el diseño de políticas, dicho autor plantea un marco de análisis compuesto por tres dimensiones, a saber, Alcance de la Participación, Modo de Comunicación y Decisión y Extensión de la Autoridad.

El Alcance de la Participación tiene en cuenta qué actores son convocados a participar por parte del Estado. En segundo lugar, el Modo de Comunicación y Decisión, tiene en cuenta la forma en que los participantes se comunican entre ellos y toman decisiones. En tercer lugar, la Extensión de la Autoridad, indica cómo se enlazan las discusiones de los participantes con la acción política, para conocer su incidencia en la toma de decisiones. A su vez, el autor argumenta que la participación influye en la legitimidad, la justicia y la efectividad de la acción pública, lo que favorece la difusión de valores democráticos básicos.

## 2.2. Participación social y turismo

La necesidad de la participación social en el desarrollo turístico comienza a ser considerada a partir del reconocimiento de los impactos económicos, socioculturales y ambientales generados por el turismo en aquellas zonas que apostaron a esta actividad como panacea, y del cuestionamiento acerca del supuesto desarrollo de estos destinos a mediados del siglo pasado. En este sentido, el paradigma clásico de desarrollo tenía como una de sus características principales el centralismo, es decir que las políticas turísticas eran formuladas y ejecutadas en el ámbito del Estado central, sin considerar las particularidades de los territorios al interior de las naciones, ni la participación de la sociedad local en el devenir de su desarrollo (Barbini et. al., 2009).

Esta situación cambió con el surgimiento de visiones alternativas del desarrollo, tales como el desarrollo sustentable y el desarrollo local, las cuales poseen una perspectiva integral e incorporan a su análisis aspectos subjetivos previamente no considerados, asociados a la cultura, la identidad, y las características del tejido social. Estos componentes del desarrollo se encuentran asociados a su dimensión sociocultural. (Kliksberg, 1999b; Barbini, 2008)

En el ámbito turístico, tales visiones se plasmaron en el surgimiento de modalidades alternativas diferentes al clásico modelo “sol y playa” de carácter masivo y estacional, entre las que se destaca el turismo comunitario, promotor de la participación comunitaria en su desenvolvimiento (Barbini et. al., op. cit.)<sup>2</sup>.

A los efectos del presente artículo, y para dar lugar posteriormente a la exposición del caso de estudio, se desarrollarán someramente las características del turismo comunitario, el cual puede definirse como un tipo de turismo desarrollado en zonas rurales en el que la población local a través de sus distintas estructuras organizativas de carácter colectivo, ejerce un papel preponderante o protagonista en su desarrollo, gestión y control, así como en la distribución de sus beneficios. Cabe destacar que éste no sustituye a las actividades agropecuarias tradicionales, sino que es una forma de ampliar y diversificar las opciones productivas de las comunidades rurales y complementar así las economías de base familiar rural (Cañada, 2009).

Pingel (2007) plantea que el turismo comunitario se concibe dentro del movimiento social de “Turismo Responsable”, inserto en el paradigma del desarrollo sostenible. Este movimiento social surgió en Europa como una forma de dar respuesta a los impactos generados por el turismo, producto de las relaciones de dependencia de las comunidades de acogida con respecto a los tour operadores y turistas pertenecientes a los países desarrollados, lo cual ha acentuado la asimétrica relación Norte-Sur.

Algunas de las características del turismo comunitario citadas por la autora son la consideración del turismo como parte integrante de una estrategia general de desarrollo sustentable local, que debe además ser compatible y complementaria a otras actividades tradicionales, su basamento en la participación activa y consensuada de la comunidad local orientada hacia la proyección, gestión y control del desarrollo, fomentando la autogestión, y en una organización institucional democrática y justa. En esta misma línea, Barbini (2005: 149) plantea que “el aporte del turismo al desarrollo local, será más efectivo, cuanto más endógena sea la lógica económica y cultural de las modalidades turísticas en cuestión”.

En función de lo anteriormente expuesto y siguiendo a Zapata Campos (2003) y su clasificación de grupos de interés en el ámbito turístico, en esta modalidad de gestión se trata de empoderar a los grupos de interés considerados como “no productivos” vinculados con el desarrollo turístico actual y potencial de una determinada comunidad, a través del incremento de su participación en el ámbito público.

En esta misma línea, Santana Talavera (2003) plantea que la participación en turismo necesita una gran dosis de conocimiento de las estructuras y normas locales, y que debe ser capaz de responder a la variada gama de comportamientos comunitarios en contextos siempre complejos, teniendo en cuenta que las redes y relaciones sociales, así como también las normas de jerarquía, reciprocidad y redistribución marcan los acontecimientos entre los miembros del grupo.

En síntesis, el turismo comunitario se vincula con el desarrollo local de pequeñas comunidades de base, en las cuales es posible identificar en el tejido social algunos agentes de desarrollo, de quienes dependerá el cambio hacia formas más participativas.

En lo que respecta a experiencias de turismo comunitario en Argentina, es posible identificar aquellas propiciadas desde el Estado. A nivel nacional se encuentra el Proyecto Red Argentina de Turismo Rural Comunitario (RATurRC). Esta Red tiene su origen en el año 2006 y está destinada a las poblaciones rurales e indígenas, que ven en el turismo una actividad económica alternativa que permite reducir situaciones de extrema pobreza. Está a cargo del Ministerio de Turismo de la Nación –MINTUR-, y se inscribe en el Plan Estratégico de Turismo Sustentable 2020.

Otro ejemplo, en este caso a nivel provincial, es el programa “Pueblos Turísticos”, perteneciente a la Secretaría de Turismo de la provincia de Buenos Aires. Éste se identifica como uno de los programas públicos de turismo comunitario más difundidos y consolidados en la Argentina, y será caracterizado en el siguiente apartado en tanto ha sido implementado en la localidad de Carlos Keen, área de estudio considerada en el presente trabajo.

Así, es posible observar que si bien las acciones del Estado destinadas a promover el turismo comunitario son incipientes, manifiestan una marcada tendencia de crecimiento<sup>3</sup>.

### **3. La implementación del programa Pueblos Turísticos en Carlos Keen**

#### **3.1. El Programa Pueblos Turísticos**

El Programa de Turismo Comunitario “Pueblos Turísticos” se desarrolla desde la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires, específicamente a través de la Dirección de Turismo Social y Comunitario, y recibe colaboración del Ministerio de Asuntos Agrarios y del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Sus principales objetivos son crear fuentes de empleo, favorecer el arraigo y generar identidad, y en este sentido, busca poner en valor los recursos existentes y promover emprendimientos turísticos endógenos y sustentables, fomentando una nueva relación entre el Estado y las pequeñas localidades, que redunde en una mejora de la calidad de vida de sus pobladores.

El diseño del programa responde a una lógica descentralizada, intercultural, intersectorial y participativa. En este sentido, el Programa le otorga al municipio el rol de “protagonista”, a través de su área específica de turismo u otra pertinente. Esto implica por un lado, estar convencidos de la relevancia del programa y de los beneficios que puede otorgar a los residentes, y por otro lado, brindar un apoyo gubernamental constante a las acciones emprendidas por los actores locales en materia turística.

El Programa está conformado por cinco subprogramas denominados: “Relevar” (los atractivos actuales y potenciales y generar un diagnóstico de la situación local a través de estrategias participativas),

“Capacitar” (a la población local acerca de la importancia del desarrollo turístico), “Desarrollar” (emprendimientos turísticos por parte de los residentes, bajo la supervisión técnica del programa), “Promocionar” (cada localidad a través de páginas web internacionales, folletería, ferias y workshops) e “Integrar” (a los distintos actores locales en foros de turismo y crear la Red de Pueblos Turísticos).

Los pueblos de la provincia de Buenos Aires pueden participar del programa, siempre y cuando posean atractivos de actual o potencial interés turístico. Las gestiones se inician a través de un “Acuerdo de Colaboración y Participación”, entre el municipio local y la Dirección de Turismo Social y Comunitario de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires. Luego de la firma de este acuerdo, se realiza el primer contacto con los residentes, a través de una reunión informativa y en la siguiente etapa, se procede a ejecutar el Subprograma “Relevar”.

### 3.2. La localidad

La localidad de Carlos Keen pertenece al Partido de Luján (Figuras 1 y 2), tiene una superficie de 132 km<sup>2</sup> y posee una población de 506 habitantes. Sus orígenes se remontan a la época del Virreinato, en tanto integraba el Camino Real hacia Rosario, y en su momento de mayor esplendor llegó a poseer más de 3.000 habitantes. El pueblo como tal fue fundado en el año 1881, tomando el nombre de la estación ferroviaria establecida ese mismo año, la cual formaba parte del ramal secundario del Ferrocarril Oeste que unía Luján y Pergamino.

**Figura 1: Ubicación específica**



**Figura 2: Ubicación general**



Fuente: Google maps (2013)

Carlos Keen inició una etapa de declive en la década de 1930, debido al paulatino desmantelamiento del ferrocarril y a las migraciones internas que se produjeron como resultado de las nuevas oportunidades laborales que brindaban los centros urbanos, gracias al desarrollo de las industrias. Posteriormente, se instalaron en el pueblo algunas industrias alimentarias que permitieron una revitalización, aunque temporaria, ya que el ferrocarril dejó de pasar a fines de los '70 en detrimento de su desarrollo.

Dos décadas después, comenzó a plantearse la posibilidad de una puesta en valor patrimonial y turística tras la visita, en el año 1989, de un grupo de arquitectas de ICOMOS (Consejo Internacional

de Monumentos y Sitios) quienes propusieron a la comunidad reconocer el patrimonio, preservarlo y ponerlo en valor a través del desarrollo de turismo de fin de semana en el pueblo. En el año 2003 Carlos Keen es incluido en el Programa Nacional de Turismo Rural "Raíces", lo cual dio como resultado la creación de La Fiesta del Sol, evento que se sigue realizando hasta la actualidad y constituye uno de los principales atractivos culturales del pueblo.

Ya en el año 2006, la Junta Nacional de Museos, Monumentos y Sitios Históricos, declaró al pueblo "Sitio Histórico Nacional", otorgando un encuadre legítimo a las iniciativas previas de patrimonialización. El desarrollo del destino se complementó con la instalación de un importante número de emprendimientos gastronómicos que ha permitido consolidar su oferta.

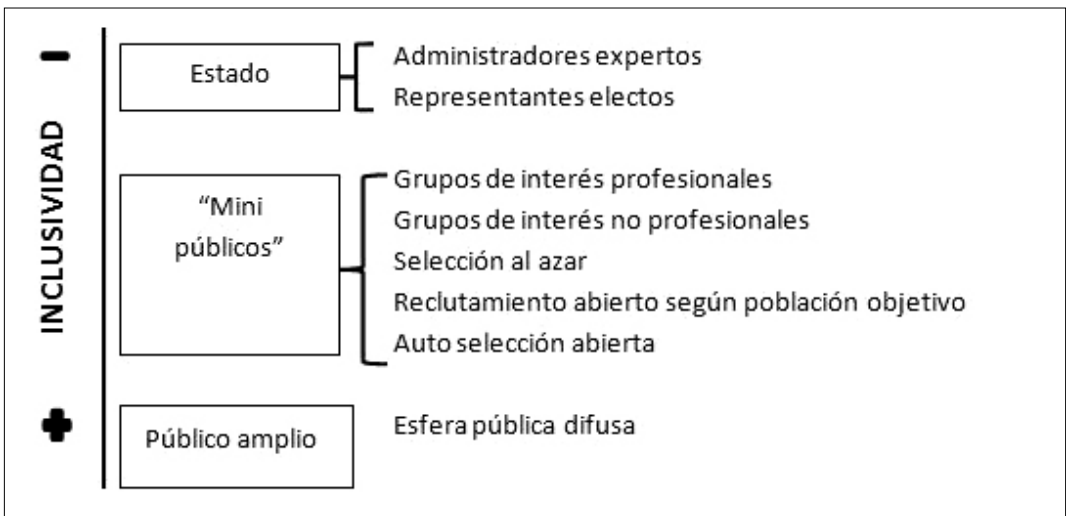
La estación de trenes se constituyó como un punto clave en la oferta del pueblo, en palabras de Navarro y Schluter (2010: 924): "La estación es el eje central de su desarrollo turístico, habiendo desarrollado en su viejo galpón un centro cultural y de informes turísticos". Los autores refieren adicionalmente, a la utilización de los antiguos vagones como espacios de oferta gastronómica.

A través de estas diversas acciones concretadas a lo largo de los años, el turismo como actividad complementaria a las ya existentes permitió al pueblo paliar la crisis generada por el desmantelamiento del ferrocarril y el desarraigo producto de las migraciones del campo hacia la ciudad. Según expresan Navarro y Schluter (op.cit: 924), Carlos Keen es un poblado que ha sabido desarrollar la actividad turística como un complemento a las tradicionales".

Cuando en el año 2008, la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires decidió implementar el Programa de Turismo Comunitario "Pueblos Turísticos", Carlos Keen ya figuraba en los diarios nacionales más importantes como destino de escapada de fin de semana, favorecido, además, por encontrarse a escasos 83 km. de la Capital Federal.

#### 4. Metodología

Para llevar a cabo el análisis del caso se adoptó una estrategia metodológica cualitativa implementándose la entrevista semi-estructurada como técnica de recolección de datos aplicada a los residentes y, de forma complementaria, a actores del sector público (provincial y municipal), con la intención de conocer sus percepciones acerca de la implementación del programa "Pueblos Turísticos" y los mecanismos de participación.



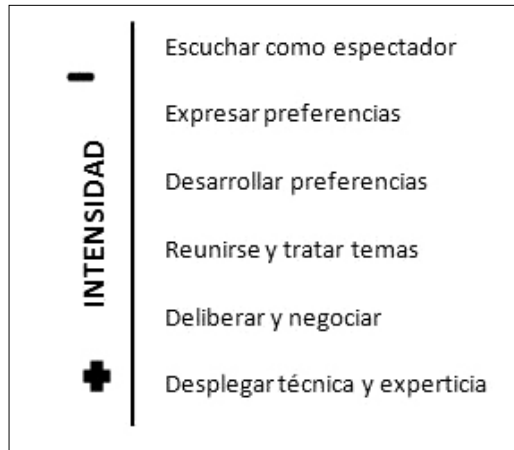
Fung (2006) Traducción propia del inglés

Con respecto a la selección de la muestra de carácter intencional, se optó por la implementación de la técnica de bola de nieve, con la cual, a partir de generar un contacto inicial y valiéndose de sus redes de relaciones en función de lo que se pretendía indagar, se buscó ampliar progresivamente el grupo de entrevistados.

En cuanto al instrumento de recolección de datos, se tomaron las dimensiones de participación propuestas por Fung (2006): alcance de la participación, modo de comunicación y decisión y extensión de la autoridad; en este caso aplicadas al análisis de la etapa de implementación de la política.

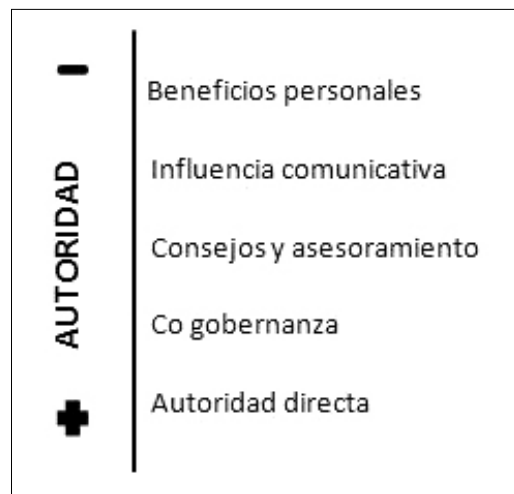
El alcance de la participación hace referencia a quiénes son incluidos en los procesos participativos; en este sentido, el autor establece una gradiente de menor a mayor inclusividad: *Administradores Expertos, Representantes Electos, Grupos de Interés Profesionales, Actores No Expertos, Selección al Azar, Reclutamiento Abierto según Población Objetivo, Auto Selección Abierta y Esfera Pública Difusa.*

El modo de comunicación y decisión hace referencia a la manera en que los participantes se comunican entre ellos y toman decisiones juntos, en una gradiente que va de menor a mayor intensidad: *Escuchar como Espectador, Expresar Preferencias, Desarrollar Preferencias, Reunirse y Tratar Temas, Deliberar y Negociar y Desplegar Técnica y Experticia.*



Fung (2006) Traducción propia del inglés

La extensión de la autoridad se refiere a la manera en que las discusiones de los participantes se enlazan con la acción política o pública. El autor determina un continuo que va de menor a mayor extensión de la autoridad, desde la obtención de *Beneficios Personales*, pasando por la *Influencia Comunicativa* y los *Consejos y Asesoramiento*, siendo los niveles más altos la *Co Gobernanza* y la *Autoridad Directa*.



Fung (2006) Traducción propia del inglés

Se realizaron diferentes guiones de entrevista de acuerdo al rol desempeñado por parte de los actores en el proceso participativo. En el caso de la comunidad, se contempló su condición de participante real o potencial del programa, y en el de los funcionarios públicos, su condición de coordinadores. Una vez diseñado el instrumento, se procedió a contactar a informantes clave habitantes del pueblo, para así poder conformar la muestra preliminar de actores a entrevistar. La inmersión en el campo se realizó durante los meses de agosto y septiembre de 2012.

Para indagar con respecto al alcance de la participación se consultó a los entrevistados sobre los sectores de la comunidad involucrados en el programa, la continuidad de su participación y en caso de que hayan desertado, los motivos de tal circunstancia.

En segundo lugar, para llevar a cabo el análisis de los modos de comunicación y decisión, se preguntó sobre las formas en las que se participó y las modificaciones que se generaron en este respecto. En este caso, se consideró además la opinión del residente con respecto a la participación del sector público, el sector privado y el tercer sector y las posibilidades y maneras de modificar las situaciones problemáticas descriptas.

Finalmente, en cuanto a la extensión de la autoridad, se consultó sobre la traducción en políticas-programas – proyectos, de lo decidido en conjunto en los espacios participativos, y el rol del sector público en este proceso.

Luego de la recolección de la información, se generaron matrices de datos de acuerdo a las categorías planteadas. De esta manera fue posible interpretar la información brindada por los entrevistados como respuesta a las dimensiones de análisis propuestas.

## 5. La participación de los residentes de Carlos Keen en el marco del programa Pueblos Turísticos

En relación al *alcance de la participación*, se observa uno de los niveles máximos, es decir de tipo “Abierta y Auto-Seleccionada”, en tanto el Estado convoca abiertamente a los habitantes de la localidad y algunos de sus miembros responden a partir de determinadas características e intereses personales. En Carlos Keen, si bien la convocatoria a la participación por parte del Estado provincial fue amplia, no hubo una respuesta acorde por parte de la población local, sino sólo algunas personas que se sintieron “llamadas a participar” por diversas circunstancias.

Cuando comenzaron a desarrollarse los talleres liderados por los técnicos del programa, en el año 2008, la participación era amplia, sin embargo con el correr del tiempo se fue reduciendo, y en la actualidad es asumida por los tradicionales referentes del pueblo quienes históricamente han tenido una actitud proactiva y emprendedora y se han destacado como impulsores de la revitalización del mismo. Entre ellos es posible mencionar a miembros de organizaciones civiles, sumados a algunos propietarios de emprendimientos gastronómicos locales. En este sentido, uno de los entrevistados plantea:

*En general lo que pasa en todas las pequeñas localidades es que se destacan dos o tres personas, en los roles de líderes que llevan adelante los procesos de desarrollo. Es común tener una capacitación de 30 [personas] pero la realidad es que eso después se va disolviendo. Los referentes son pocos, pero los referentes son los que hacen el trabajo de arengar y motivar al resto (...) Pero bueno, para nosotros es fundamental la participación de las instituciones, organizaciones intermedias, sociedades de fomento, escuelas. Creemos que eso es una representación fiel de la comunidad y donde el pueblo puede participar.*  
(Personal técnico del programa)

A este tipo de participantes Fung (2006) los denomina “Lay Stakeholders” (Actores no expertos), ciudadanos que tienen un fuerte compromiso por las cuestiones de interés público y están dispuestos a invertir tiempo y energía para representar y trabajar por ellos y por aquellos que poseen intereses similares pero que eligen no participar.

Por otra parte, los propietarios de emprendimientos gastronómicos de carácter extra-local, si bien han sido convocados a las reuniones, en su mayoría no han manifestado interés por intervenir. Asimismo, se identifica un cierto nivel de disconformidad de algunos miembros de la población local con respecto a esta cuestión, en tanto estos actores, por su carácter exógeno, se benefician del turismo sin contribuir al desarrollo del pueblo.



En relación al *modo de comunicación y decisión* que poseen los ciudadanos al incorporarse en procesos participativos, el citado autor presume que el ideal es generar procesos deliberativos, es decir, que los participantes se reúnan para razonar problemas públicos en conjunto.

En referencia al *modo de comunicación* en el caso analizado, responde a la categoría “Escuchar como Espectador”; ya que en las reuniones con la población local, los técnicos del programa informaron al público participante acerca de sus características, las oportunidades de desarrollo comunitario a partir de su implementación y las formas de involucrarse. Asimismo, se brindaron capacitaciones técnicas sobre temas específicos para contribuir al desarrollo de la actividad turística. Según los entrevistados:

*...a nosotros nos asesoraron en todo para armar la comisión, en toda la documentación, nos hicieron de nexos... (Habitante del pueblo)*

*...vienen chicas de la provincia a instruirlo a uno, de cómo hacer una comisión, del reglamento... (Habitante del pueblo)*

Sin embargo, los participantes no se limitaron a jugar el rol de receptores de información, sino que han tenido la oportunidad de “Explorar, desarrollar y explicitar sus preferencias y perspectivas”.

*En la última reunión del programa, que vino mucha gente, surgieron temas de la gente y que eso es lo bueno, esto es una capacitación pero también es una excusa para reunirnos y charlar temas que le competen al turismo y al pueblo y tratar de buscar soluciones entre todos, esa es la idea. Por ahí la excusa es la capacitación, pero la idea es juntarse y pensar juntos soluciones (Representante del municipio).*

En cuanto a los mecanismos de *toma de decisiones*, el autor plantea que luego de atravesar la etapa comunicativa inicial, se continúa con una etapa deliberativa grupal que permite intercambiar perspectivas, razonamientos y experiencias personales, generando así consensos y descubriendo nuevas alternativas que surgen de la interacción. En el caso de Carlos Keen, este proceso se ha llevado a cabo en las reuniones del Programa específicamente al momento de definir productos turísticos que el destino buscaba fomentar para atraer visitantes y turistas y en la conformación de asociaciones para promover la autogestión, tal lo manifestado por uno de los entrevistados

*La Asociación de Turismo Comunitario, surgió al recibir tanto turismo y estar con tantas necesidades básicas para realizar cosas, vemos que pasa muchísima gente y no queda un centavo, para invertir en el mantenimiento del pueblo y en la infraestructura. Entonces surgió la idea, apoyándonos en lo que nos decía la provincia (Representante del municipio).*

Con respecto a la *extensión de la autoridad*, resulta posible asociar las circunstancias del caso analizado con el nivel de “Co-Gobernanza” de la gradiente, definida por Fung (2006) como la cooperación para la toma de decisiones. En el caso analizado, la co gobernanza se da en relación a proyectos turísticos-recreativos y se restringe a los referentes del pueblo, los emprendedores gastronómicos y los agentes del sector público.

*Carlos Keen es uno de pueblos en los que hemos podido armar una Sociedad civil de turismo comunitario y eso también les da independencia en muchas cosas para gestionar cosas de manera orgánica y legal, por eso justamente se apunta a esto; a que sean ellos los que pidan por nota al municipio cuestiones que tienen que ver con lo local. Entonces sí creo que por ahí es un pueblo que camina bastante solito. De todas maneras no se deja de atender a los requerimientos del pueblo... (Habitante del pueblo)*

## 6. Conclusiones

En relación al alcance de la participación, según los testimonios de los entrevistados es posible afirmar que, si bien el programa se caracteriza por propiciar la inclusividad de la población local, esto no es suficiente para generar una participación intensiva de los habitantes del pueblo. En efecto, la

participación en los talleres del Programa ha ido disminuyendo, más allá de los esfuerzos de algunos actores del sector público local por incentivarlos. Esta circunstancia condiciona directamente otros aspectos de la participación como los modos de comunicación y decisión y la extensión de autoridad.

Ahora bien, pretender alcanzar el nivel máximo de participación en la esfera pública puede resultar dificultoso o de hecho improbable, incluso tratándose de pueblos con un bajo número de habitantes, como es el caso de Carlos Keen. Más que considerar ello un inconveniente, cabría rescatar las instancias de participación social que se han logrado, como así también valorar a aquellos actores que han decidido involucrarse en pos del bienestar de la población en general, superando intereses particulares.

Con respecto a los modos de comunicación y decisión, en una primera instancia la comunidad local fue receptora del mensaje transmitido por el sector público provincial respecto de las características del programa y la capacitación que se ofrecía a través de éste. Posteriormente los participantes han podido expresar sus inquietudes principalmente a la hora de definir aquellos productos turísticos con los cuales se pensaba dar a conocer a Carlos Keen como destino de turismo de fin de semana. Hasta el momento, se puede decir que el nivel de comunicación e involucramiento de los participantes en la toma de decisiones, teniendo en cuenta la gradiente propuesta en la metodología es de una intensidad media-alta, lo cual está dado por las características propias del programa.

El nivel de extensión de la autoridad por parte de la población analizada con respecto a la implementación del programa es alta, ya que no solamente recibe información sino que trabaja conjuntamente en la elaboración y aplicación de proyectos vinculados con el programa.

Más allá de las circunstancias planteadas previamente, resulta oportuno reflexionar acerca de las posibilidades de generar las transformaciones necesarias para crear las condiciones para el desarrollo óptimo de una gestión comunitaria de este destino.

En este sentido, el trabajo articulado entre los distintos actores sociales, sin pretensión de beneficios inmediatos y estableciendo valores sociales compartidos y objetivos comunes, podría considerarse como un camino para avanzar como comunidad en la resolución de los problemas locales, estimulando incluso a la reflexión sobre el tipo turismo que se quiere desarrollar.

Por todo lo expuesto, se entiende que cualquier propuesta que intente mejorar la participación social de Carlos Keen en el programa Pueblos Turísticos requerirá propiciar debates organizados, fomentar el interés, la conciencia y el compromiso de la población local respecto de los beneficios que conlleva el aprovechamiento de los espacios de intercambio e implementar, en el marco de la política pública, mecanismos de evaluación de la calidad de la participación. De este modo podrá definirse una visión compartida del pueblo a futuro, capaz de ser alcanzada y gestionada de manera independiente, permitiendo facilitar un proceso creativo y constructivo común, en el marco de una genuina gestión comunitaria del turismo.

## Bibliografía

- Almirón, A., Bertinello, R., Kuper, D., Ramírez, L.  
2008. "El turismo como impulsor del desarrollo en Argentina. Una revisión de los estudios sobre la temática". En revista *Aportes y Transferencias* 12 (1): 57-86.
- Barbini, B., Roldán, N. G., Cacciutto, M. y Cruz, G.  
2009. "Modelos de desarrollo y visiones sobre el turismo". *Aportes de la teoría del capital social al paradigma alternativo*. *Aportes y Transferencias*, 13 (1): 11-26.
- Barbini, B.  
2008. "Capacidades locales para el desarrollo turístico: reflexiones para su abordaje". *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 8(6): 81-91.
- Barbini, B.  
2005. "Viabilidad social para el desarrollo turístico". *Aportes y Transferencias*, 9 (2): 27-61.
- Cañada, E.  
2009. "Perspectivas del turismo comunitario: cómo mantener vivas las comunidades rurales". *Revista Pueblos*, 41.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M.  
1998. "Las Participaciones de la pobreza: Programas y proyectos sociales". Buenos Aires: Paidós.
- Castrignanò, M.  
2012. "Comunità, capitale sociale, quartiere". *Sociologia urbana e rurale*. Ed. FrancoAngeli, Milano.

Cunill Grau, N.

1997. "Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social". Caracas: Clad- Nueva Sociedad.

Cunill Grau, N.

1995. "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". Revista de la CLAD Reforma y Democracia, 4:1-20.

Eguia, A., Ortale, M. S., Pagani, M. L. y Pagamento, L.

2007. "Sobre el concepto de participación". En Eguia, A., Ortale, M. S. (Comp.), Programas Sociales y Participación en la provincia de Buenos Aires (pp 49-77). La Plata: EDULP.

Escalera Reyes, J.; Cáceres Fera, R. y Díaz Aguilar, A. L.

2013. "Las apariencias engañan". Conservación, sociedad local y relaciones de poder: el caso de Caño Negro (Costa Rica). AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana, 8(3): 369-394.

Escalera Reyes, J

2011. "Public participation and socioecological resilience". En Dave Egan, Evan E. Hjerpe y Jesse Abrams (eds.) Human dimensions of ecological restoration. Integrating science, nature, and culture. Washington: Island Press, 79-92

Fung, A.

2006. "Varieties of participation in complex governance". Public Administration Review, 66:66:-75.

Kliksberg, B.

1999a. "Seis tesis no convencionales sobre participación". Revista de Estudios Sociales, 4.

Kliksberg, B.

1999b. "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo". Revista de la Cepal 69.

Millaleo, S. y Valdés, M.

2004. "Participación social y pueblos originarios. Aportes y propuestas para la discusión". Documentos de trabajo Programa Orígenes. Chile. Ministerio de Planificación.

Musetta, P.

2005. "Participación social y toma de decisión: el desfase del enfoque de las políticas públicas". Documentos de Trabajo. México: FLACSO.

Navarro, F. y Schluter, R. ?

2010. "El turismo en los pueblos rurales de Argentina. ¿Es la gastronomía una opción de desarrollo?". Estudios y Perspectivas en Turismo, 19: 909-929.

Pingel, C.

2007. "Turismo responsable, turismo solidario, turismo comunitario: respuestas a la crisis del modelo dominante". En Concurso de investigación "100 años del turismo argentino". Secretaría de Turismo de la Nación, 16-67.

Pirez, P.

2000. "La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional". En Revista de Ciencias Sociales 11.

Rosenfeld, M.

2005. "Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil". En Cuadernos de Observatorio Social. Número, 7: 1-19

Santana Talavera, A.

2003. "Mirando culturas: la antropología del turismo". En Rubio Gil A., Sociología del Turismo (pp. 103-126). España: Editorial Ariel.

Zapata Campos, M. J.

2003. "Los agentes turísticos: una aproximación desde la sociología y la ciencia política". En Rubio Gil A., Sociología del Turismo, 213-250. España: Editorial Ariel.

## Páginas web

Página institucional del Programa Pueblos Turísticos. Disponible en: [www.pueblos-turisticos.com.ar](http://www.pueblos-turisticos.com.ar) (Último acceso: Marzo de 2014).

Página institucional del Ministerio de Turismo de la Nación. Disponible en: [www.turismo.gov.ar](http://www.turismo.gov.ar) (Último acceso: Marzo de 2014).

## Notas

- <sup>1</sup> Al respecto ver Cardarelli y Rosenfeld (1998) y Millaleo y Valdés (2004).
- <sup>2</sup> Para ampliar el conocimiento acerca del análisis de la vinculación entre turismo y desarrollo en Argentina, se sugiere ver Almirón, A., Bertonecello, R., Kuper, D., Ramírez, L. (2008) “El turismo como impulsor del desarrollo en Argentina. Una revisión de los estudios sobre la temática” en revista Aportes y Transferencias 12 (1).
- <sup>3</sup> Es necesario destacar que el concepto de comunidad, asociado a esta forma de gestionar el turismo, presenta controversias. En este sentido, Escalera Reyes et. al. (2013), plantean que existe una “mistificación del concepto de comunidad”, una idea errónea que tiende a concebirlas como unidades homogéneas y a no considerar las relaciones de poder que inciden en los vínculos humanos. Esta consideración no es nada menor, ya que influye directamente en la práctica participativa, y por ende en los procesos de desarrollo, por lo que debería tenerse en cuenta al momento de diseñar políticas estatales que busquen promover la participación social y las iniciativas comunitarias. Lo anterior implica un ejercicio de revisión de lo que se considera “turismo comunitario” y sus implicancias, algo que excede a los objetivos del presente estudio, pero que implica un desafío para futuros análisis.

*Recibido:* 06/05/2014  
*Reenviado:* 10/08/2014  
*Aceptado:* 06/11/2014  
*Sometido a evaluación por pares anónimos*