

Entre el Estado, el mercado y la comunidad: turismo, desarrollo y apropiación del territorio

Between the state, the market, and the community: tourism, development, and territorial appropriation

Erica Schenkel

Departamento de Geografía y Turismo. Universidad Nacional del Sur. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.

erica.schenkel@uns.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5456-2119>

Roberto Bustos Cara

Departamento de Geografía y Turismo. Universidad Nacional del Sur. Argentina.

usbustos@uns.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9205-8792>

Recibido: 27 de marzo de 2026 || Aprobado: 14 de agosto 2026 || Publicado: 02 de octubre 2026

DOI: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.37-107>

Resumen

El turismo se configura como un espacio de disputa en el que confluyen expectativas estatales, intereses empresariales y capacidades locales, evidenciando que el desarrollo no es un proceso lineal ni seguro, sino un campo donde convergen y se confrontan múltiples modelos de intervención y dinamización territorial. Desde una perspectiva analítica, estas dinámicas se traducen en acciones territoriales concretas que articulan y tensionan los intereses del Estado, el mercado y la comunidad. Este enfoque permite complejizar el análisis al reconocer la copresencia de distintos modelos de desarrollo que atraviesan tanto los lugares de destino como las propias prácticas que en ellos se despliegan, priorizando determinados usos del espacio, formas de narrar y habitar el territorio y diversos horizontes de futuro. En este sentido, las experiencias de acción comunitaria impulsadas por diversas organizaciones de base muestran que, incluso en contextos de creciente mercantilización y debilitamiento de los vínculos democráticos, persisten márgenes para promover formas de desarrollo más inclusivas y orientadas al cuidado mutuo. Reconocer y fortalecer estas iniciativas desde las políticas públicas no solo amplía el horizonte de posibilidades, sino que contribuye a repensar el desarrollo como un proceso plural, conflictivo y profundamente situado en los territorios y en las comunidades que los habitan.

Palabras clave: Desarrollo; Acción territorial; Turismo; Recreación

Abstract

Tourism functions as a contested space where state expectations, business interests, and local capacities intersect, highlighting that development is neither linear nor guaranteed, but rather a field where multiple models of intervention and territorial dynamization converge and conflict. Analytically, these dynamics materialize in concrete territorial actions that both align and tension the interests of the state, market, and community. This perspective allows for a more complex understanding of the co-existence of diverse development models, shaping not only destinations but also practices, privileging specific uses of space, ways of

narrating and inhabiting territory, and visions of the future. Community-driven initiatives led by grassroots organizations demonstrate that, even amid increasing commodification and weakening democratic ties, there remain opportunities to foster more inclusive and care-oriented forms of development within tourism and recreational practices. Recognizing and supporting these initiatives through public policy not only broadens the horizon of possibilities but also contributes to rethinking development as a plural, conflictual, and deeply situated process within territories and the communities that inhabit them.

Keywords: Development; Territorial action; Tourism; Recreation

Introducción

En América Latina, la consolidación del turismo como política pública ha tenido lugar en contextos históricos y geográficos heterogéneos, los cuales han condicionado tanto las estrategias de desarrollo adoptadas, como sus alcances. En este proceso, se observa una oscilación entre enfoques centrados en el crecimiento económico y modelos de gestión más comprometidos con los entramados socioterritoriales en los que se sitúan, orientados al cuidado mutuo entre la sociedad y la naturaleza (Hall, 1998). Desde esta perspectiva, las políticas turísticas pueden entenderse como ámbitos activos de negociación, conflicto y producción política donde, si bien asume la centralidad el Estado, intervienen diversos actores públicos y privados que dinámicamente ocupan un rol clave en la toma de decisiones. En particular, el sector empresarial ha adquirido un papel decisivo en la configuración de la agenda regional, en muchos casos a través de organismos de gestión mixta que orientan la acción hacia lógicas mercantiles (Schenkel, 2021). Estas dinámicas tienden a beneficiar a un conjunto acotado de destinos y prestadores vinculados a circuitos económicos de primer orden (Santos, 1996), es decir, aquellos insertos en flujos internacionales y asociados a actividades de mayor rentabilidad, dejando al margen a numerosos territorios y actores, como comunidades rurales o periferias urbanas.

Paralelamente, a escala local emergen dinámicas de acción colectiva que articulan otros sentidos del desarrollo, inscribiéndose en proyectos más amplios que buscan visibilizar su presencia en el territorio y generar nuevas formas de habitarlo (Bustos Cara, 2009). Estas propuestas turísticas no se limitan a la oposición, sino que despliegan estrategias concretas de apropiación y valorización del espacio desde perspectivas más horizontales. En ellas, el territorio se constituye como un espacio vivido y apropiado, clave para la satisfacción de necesidades tanto materiales como simbólicas (Escobar, 2007). Esto ha impulsado, por ejemplo, iniciativas de revalorización del patrimonio local, permitiendo que el turismo se convierta en una oportunidad para complementar economías y promover la valoración de culturas, historias e identidades, incluso entre los propios residentes (Gascón, 2021).

Este escenario evidencia la copresencia de distintos modelos de desarrollo, donde los enfoques dominantes conviven con prácticas alternativas que se despliegan tanto en competencia como en convergencia (Martín, 2023). Reconocer estos distintos posicionamientos sobre el desarrollo implica atender los diversos sentidos que los actores atribuyen al concepto y aceptar la presencia de estrategias diversas, que van desde enfoques centrados en el crecimiento hasta perspectivas vinculadas al buen vivir (Madoery, 2008). Este último se presenta como una alternativa a los modelos de desarrollo tradicionales, inspirada en cosmovisiones comunitarias y orientada a una vida en armonía con la sociedad y la naturaleza, más allá de la mera acumulación de capital (Acosta, 2010).

El turismo en la agenda estatal: políticas públicas y modelos de desarrollo

El anclaje del turismo en la agenda estatal abre un profundo debate sobre el sentido público que adquieren las formas en que la actividad turística se organiza y despliega en los territorios y sobre cómo estas dinámicas se orientan hacia el interés general (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2006). Este último no debe entenderse como una categoría abstracta o neutral, sino como una construcción social donde se expresan determinadas correlaciones de fuerza que priorizan y definen ciertos usos turísticos del espacio, formas de producir y narrar el territorio y estrategias de futuro.

Desde esta perspectiva, el Estado se configura como una entidad contradictoria, atravesada por luchas de clases (Poulantzas, 1979) o, en términos más adecuados a los debates contemporáneos, por luchas políticamente relevantes (Jessop, 2020). Adoptar este enfoque implica dejar atrás las visiones maniqueas que lo interpretan, ya sea como una «cosa», es decir un mero instrumento al servicio de un grupo dominante, o como un «sujeto» dotado de una autonomía plena y desvinculado de las disputas sociales. En contraposición, el abordaje del Estado como relación (entre objeto y sujeto, entre estructura y acción) posibilita comprender cómo las fuerzas dominantes y sus fracciones internas impulsan estrategias orientadas a direccionar el poder público en función de sus intereses, estableciendo alianzas incluso con otros sectores que muchas veces tensionan en la misma dirección.

Asimismo, esta perspectiva concede al Estado cierta autonomía, que permite expresar sus propias contradicciones (Wright, 2019). No existe, en este sentido, ningún ámbito social o político completamente homogéneo. Los estados intervienen a través de múltiples agentes (funcionarios, burócratas, referentes técnicos, contratados) que combinan rasgos formales de la institución con valores, trayectorias, ideologías e intereses personales. Desde esta malla argumentativa, las políticas públicas se definen como “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición [...] del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O’donnell, 1995, p. 113). La referencia a lo «predominante» remite así a la posición mayoritaria que emerge dentro de ese entramado heterogéneo de actores y posiciones que atraviesan la acción estatal.

Esta heterogeneidad contribuye a explicar las tensiones que atraviesan las políticas de turismo en determinados momentos y lugares, donde se revela el carácter no uniforme de la intervención estatal. Esto permite complejizar, por ejemplo, la especificidad que asumen las políticas sectoriales en los distintos territorios donde se materializan y activan. Así, no resulta comparable la orientación de las políticas implementadas en destinos como El Calafate en Argentina, Cancún en México o Cartagena en Colombia, claramente centradas en el turismo internacional, con la de la mayoría de los municipios de la costa bonaerense, Veracruz o Sucre en estos mismos países, los cuales buscan dinamizar y fortalecer el turismo doméstico (Schenkel y Cañada, 2026). De igual manera, las estrategias varían según se trate de destinos urbanos o rurales, o de espacios naturales frente a culturales, ya que las características propias de cada territorio, sus relaciones de fuerza y las asimetrías existentes condicionan la forma y alcance de la intervención estatal. Estas diferencias no solo reflejan la diversidad territorial, sino también la copresencia de modelos de desarrollo distintos que, en algunos casos, compiten y en otros convergen para valorizar bienes bioculturales reconvertidos en recursos turísticos (Bustos Cara, 2009).

Ahora bien, reconocer estas particularidades que adquieren las políticas sectoriales en contextos territoriales específicos, no supone negar la incidencia de procesos estructurales y agendas globales con las que dichas dinámicas interaccionan. Un ejemplo de ello es el lugar que la actividad ha ocupado en las agendas de países latinoamericanos, en estrecha relación con las necesidades de consolidación de estados nacionales en proceso de construcción y con los vínculos que estos establecieron desde entonces con diversos grupos sociales cuyas demandas lograron, en distintos períodos, instituirse como políticas públicas. En esta trayectoria pueden inscribirse, por ejemplo, las políticas de turismo social implementadas en el siglo XX en diferentes países de la región.

En Argentina, estas iniciativas se manifestaron inicialmente en municipios gobernados por el socialismo, como durante las intendencias de Teodoro Bronzini en General Pueyrredón (Pastoriza, 2011) y de Agustín Arrieta en Bahía Blanca (Cernadas de Bulnes, 2013), para luego consolidarse y expandirse a escala nacional durante el primer peronismo, a partir de la sistematización y construcción de colonias vacacionales en diferentes provincias del país. En Perú, las primeras estrategias de este tipo sucedieron en el gobierno democrático de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) que, a partir del plan vacacional para trabajadores, buscó hacer efectivo el ocio turístico para aquellas personas beneficiadas con el derecho a las vacaciones pagadas (Armas Asin, 2022). En Chile, por su parte, el turismo social se manifestó en los balnearios populares construidos por el gobierno de Salvador Allende, los cuales fueron desmantelados tras el golpe militar de 1973 (Yáñez Andrade, 2024).

Estas experiencias contrastan de manera notable con lo ocurrido en las últimas décadas, cuando la agenda sectorial se ha reorientado hacia el mercado internacional y el fortalecimiento de estrategias de promoción en el exterior en el marco del capitalismo neoliberal. En efecto, la construcción y proyección de imágenes de marca a partir de atractivos turísticos se ha convertido en un objetivo central de los gobiernos latinoamericanos, que deben posicionarse en un mercado global cada vez más competitivo (Schenkel, 2021). En este escenario, la política identifica aquellos componentes territoriales con cierto potencial, capaces de concitar la mirada del turista (Urry, 2004), los hace interesantes y comprensibles, a fin de incrementar su valor turístico y, por tanto, su uso comercial (Decroly, 2010). Como resultado, estas intervenciones tienden a artificializar determinados lugares, reconfigurando los territorios como destinos turísticos para el consumo (Silveira, 2007). Esto se aproxima a lo que Barbosa (2001) denomina no lugares, en tanto reflejan imaginarios universales asociados a determinados patrones de consumo. Esta diferenciación entre espacio turístico y espacio social contribuye a cosificar tanto al turista como al territorio, estableciendo mundos escindidos y reforzando la construcción del otro como cliente, recurso o incluso como molestia.

Desde esta perspectiva, las estrategias de desarrollo vinculadas al turismo se configuran como espacios de conflicto y negociación. Solo algunas de estas representaciones sociales logran instalarse en la agenda y traducirse en políticas públicas, beneficiando a ciertos sectores y afectando a otros, lo que evidencia los efectos redistributivos que toda política pública genera (Dente y Subirats, 2014). En este marco, las políticas turísticas se consideran ámbitos activos de disputa, donde, si bien asume la centralidad el Estado, intervienen diversos actores que dinámicamente ocupan un rol clave en la toma de decisiones. En particular, el sector empresarial viene desempeñando un lugar decisivo en estos procesos, en muchos casos integrando un par dialéctico con el Estado (Santos, 2000). En este contexto, las políticas sectoriales tienden a restringir los procesos de articulación público-privada a alianzas estatales-empresariales. Estas coaliciones materializan y di-

namizan un proceso de creciente mercantilización y financiarización del sector turístico, que segmenta cada vez más los consumos y excluye a amplios sectores de la población del disfrute del tiempo libre, el turismo y la recreación. Cuanto más sofisticadas y marketinizadas son las propuestas, más exclusivas se vuelven.

Estas dinámicas reproducen así, en el campo turístico, las desigualdades estructurales de la sociedad y contribuye a ampliarlas (Schenkel, 2017). Quienes participan del turismo, sea como usuarios, prestadores, trabajadores o gestores, se enfrentan a una creciente fragmentación social profundamente ligada a la orientación que asumen las políticas sectoriales. Frente a ello, emergen iniciativas comunitarias que proponen formas alternativas de acceso al turismo y la recreación, cuestionando y resignificando las narrativas dominantes.

Acción colectiva para (re)significar las prácticas turísticas y recreativas

Abordar las dinámicas de desarrollo y acción territorial desde una perspectiva situada exige considerar manifestaciones de la política que desbordan el ámbito institucional. Esto supone incorporar al análisis dinámicas de disputa y construcción de lo público que se despliegan por fuera de las lógicas estatales y mercantiles. En otros términos, implica reconocer la relevancia que, en numerosos territorios, adquiere la integración societal y la participación ciudadana en el tratamiento y la gestión de asuntos colectivos, particularmente en el marco de la crisis de representación del Estado y la creciente privatización de los espacios comunes (Rabotnikof, 1993).

Desde estas dinámicas situadas, se impulsan acciones colectivas que exceden la lógica del lucro y se orientan hacia fines comunitarios. Estas formas de animación, ancladas en el arraigo territorial, se despliegan a través de lógicas horizontales y endógenas, que contrastan con los esquemas verticales y exógenos de los modelos tradicionales, habilitando la emergencia de sujetos colectivos que disputan sentidos y usos del espacio. Estos agentes del desarrollo (Madoery, 2008) o animadores territoriales (Bustos Cara, 2009) intervienen en tanto sujetos situados, producidos en una dimensión espacio-temporal y contenidos en una estructura, pero con un margen de autonomía que promueve diferentes posibilidades de intervención.

La actividades turísticas y recreativas no son ajenas a estas formas de resistencia y creación. En distintos lugares emergen propuestas que animan otras maneras de concebir, organizar y experimentar el disfrute del tiempo libre. Estas alternativas permiten materializar y vivenciar otros sentidos del desarrollo, que integran parte de un proyecto más amplio, para visibilizar su presencia en el territorio y transmitir otras formas de habitarlo (Bustos Cara, 2023). Esto ha impulsado el acompañamiento de iniciativas de revalorización del patrimonio local, permitiendo que las prácticas turísticas y recreativas se conviertan en una oportunidad para la revaloración de bienes bioculturales, historias e identidades, en tanto procesos sociales con un significado y sentido que se construye colectivamente (Giménez, 2005).

Estas iniciativas, ancladas en la proximidad, impulsan una distribución más equitativa de los beneficios generados y pueden, incluso, fomentar dinámicas más inclusivas y populares. Esto se observa tanto en la conformación de la oferta, a través de una mayor participación de prestadores locales y regionales que, a partir de estas propuestas, encuentran espacios para ofrecer sus servicios o visibilizar su trabajo, como en la propia práctica, al ampliar el acceso al turismo y a la recreación a sectores que suelen quedar excluidos debido a diversas barreras (como la disponibilidad de ingresos, el rango etario, el estado de salud, la pertenencia étnica y la identidad de género). Esta doble interactividad se expresa, por ejemplo, en iniciativas de gestión comunitaria impulsadas en los pueblos mancomunados de Oaxaca

(López Pardo y Palomino Villavicencio, 2012) o en Yucatán (Kieffer y Jouault, 2025), que combinan conservación ambiental, desarrollo endógeno y participación comunitaria. Asimismo, en Argentina ha cobrado relevancia el turismo social gestionado por actores colectivos, como los hoteles sindicales o las experiencias de turismo escolar, que funcionan como contracara del turismo estudiantil y los viajes de egresados, cada vez más mercantilizados.

En cuanto a esto último, la disponibilidad de alojamientos en balnearios de la costa atlántica bonaerense, como sucede en Pehuén Cór, ha sido una de las formas más extendidas de acción comunitaria, especialmente a través de voluntariados y donaciones de tierras. Estas iniciativas surgen con el objetivo de acercar el mar y la playa a residentes de lugares próximos, principalmente provenientes de pequeñas localidades rurales o de áreas del periurbano de grandes ciudades. En muchos casos, estas experiencias son gestionadas por organizaciones de base, sociedades de fomento, cooperadoras de escuelas, peñas folclóricas, iglesias. Estos actores orientan su búsqueda y se encargan de negociar con autoridades públicas y, en ocasiones, con el sector privado, recursos extraordinarios que permitan impulsar o fortalecer estas experiencias.

Asimismo, en el ámbito recreativo, resulta relevante destacar a diversas organizaciones de base que impulsan propuestas deportivas, artísticas y culturales, constituyéndose en actores centrales para dinamizar y sostener la vida en comunidad. Estas entidades abarcan desde clubes barriales, especialmente relevantes en el acompañamiento de sectores de las infancias, como sucede con la Liga de Fútbol del municipio de General Pueyrredón (Gordziejczuk *et al.*, 2025), hasta asociaciones de fomento en pueblos rurales, integrando tanto a residentes como expobladores (predominantemente personas adultas y de la tercera edad) que retornan a sus localidades de origen en el marco de desplazamientos de diáspora, como sucede en diferentes pueblos andinos (Gascón, 2021) y bonaerenses (Pinassi, 2024). En conjunto, estas experiencias refuerzan las capacidades comunitarias para sostener espacios de encuentro, sociabilización, contención y disfrute en contextos atravesados por diversas situaciones de vulnerabilidad.

Desde este enfoque, la satisfacción de necesidades de esparcimiento y descanso no requiere recorrer grandes distancias ni sostener estadías prolongadas fuera del hogar. Estas propuestas ponen de relieve la importancia de fortalecer los turismo de proximidad (Cañada e Izcarra, 2021), particularmente relevantes en el actual contexto de crisis socioambiental (Svampa, 2025). Incluso, la propia recreación y el disfrute del espacio público pueden constituirse en prácticas que contribuyen a la dinamización social y económica del lugar que habitamos. Experiencias regionales como las del Sesc São Paulo en Brasil, las Cajas de Compensación Familiar en Colombia o la acción sindical y de otros actores de la economía social en Argentina evidencian un creciente interés por propuestas recreativas orientadas a los sectores populares, más accesibles no solo en términos económicos, sino también por su cercanía con la vida cotidiana de las amplias mayorías (Scribano *et al.*, 2012).

Este planteo invita a discutir las propias bases conceptuales del turismo, que han transitado de una concepción relativa a la práctica social del viaje (Bertoncello, 2002), orientada a definir movilidades de ida y vuelta con fines de aprendizaje, salud y esparcimiento, hacia enfoques centrados en la medición de un gasto, relativo a una industria de servicios cada vez más diversificada (Muñoz de Escalona, 2015). Esta mutación epistemológica, promovida desde las propias definiciones institucionales (Organización Mundial del Turismo [OMT], 1994), ha privilegiado los intereses de la industria turística, especialmente del sector hotelero (para centrarse en indicadores como pernoctes, niveles de ocupación y rentabilidad), en detrimento de la comprensión del turismo como práctica social, centrada en la vivencia de experiencias y no en el consumo de las cosas.

Privilegiar este último enfoque, o de hecho reconectar con los orígenes del término, permitiría visibilizar las prácticas del querer (Scribano *et al.*, 2012) que, en muchos casos, motivan y animan estas «movilidades del ocio», vinculadas al ejercicio de la propia vida y al sostenimiento de vínculos afectivos, familiares, cívicos y sociales. Pese al peso relativo de estos desplazamientos de ida y vuelta (turísticos según su origen etimológico), han sido sistemáticamente relegados tanto en los estudios sociales como en la propia disciplina del turismo, que tienden a reducir el fenómeno a sus expresiones mercantilizadas, confundiendo la parte con el todo y subordinando la práctica del viaje a las lógicas del mercado.

Argentina es un caso representativo de esta disociación. La Encuesta de Viajes y Turismo en Hogares (Ministerio de Turismo y Deportes, 2019) muestran que nueve de cada diez desplazamientos turísticos que hacen los residentes se asocian a un turismo doméstico y de proximidad, mientras que los viajes al exterior representan una proporción marginal y elitista (concentrada en los quintiles de alto poder adquisitivo). Estas movilidades mayoritarias se caracterizan por ser autogestionadas (sin uso de intermediación, como agencias de viajes o tour operadores) y por emplear el automóvil particular para llegar al lugar de destino. Asimismo, prevalece entre ellas el uso de alojamientos no comerciales, como viviendas de familiares, amistades o segundas residencias, lo que acerca estas prácticas a formas de sociabilidad cotidiana más que a consumos. De este modo, en Argentina, como en otros destinos regionales (Schenkel, 2017), prevalece un turismo popular basado en prácticas sociales de descanso, recreación y visita, que refuerza la necesidad de disputar el propio concepto de turismo y, de este modo, visibilizar dimensiones que suelen permanecer fuera de las narrativas dominantes.

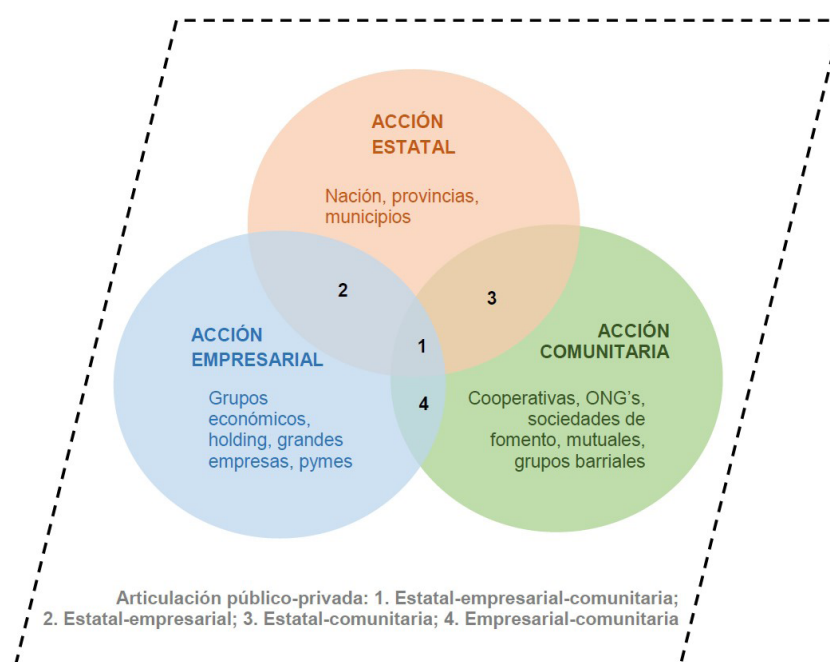
Política turística y acción territorial: interacciones entre Estado, mercado y comunidad

Desde una perspectiva analítica, estas dinámicas asociadas a las estrategias de desarrollo y, en particular, al turismo, se traducen en acciones territoriales concretas que articulan y tensionan los intereses del Estado, el mercado y la comunidad. En dichos campos, la acción adopta formas particulares según la lógica dominante (estatal, mercantil o social), aunque siempre atravesadas por tensiones y contradicciones intrasectoriales (Bauman, 2006) que inciden en la orientación, los alcances y los límites de dichas estrategias.

En el esquema que proponemos, los campos y subcampos de acción representan las posibles intersecciones entre el Estado, el mercado y la comunidad, aportando un marco para caracterizar redes de gobernanza y explicar la orientación de las políticas públicas en turismo (Figura 1). Estas interacciones no solo definen el sentido de las estrategias a implementar, sino que también configuran determinadas formas de producir, narrar y habitar el territorio.

En nuestra propuesta, partimos de tres espacios de acción bastante bien definidos: el «campo estatal», regido por una lógica institucional, respaldado por estructuras normativas y orientado a objetivos que, a priori, se asocian al interés general; el «campo empresarial», estructurado según una lógica mercantil y una organización corporativa, que abarca desde grandes capitales transnacionales hasta pequeñas empresas familiares; y el «campo comunitario», dinamizado por el arraigo territorial, en el que se congregan propósitos diversos y no necesariamente mercantiles, con distintos grados de formalidad y de organización.

Figura 1. Campos de las políticas turísticas y estrategias de desarrollo como acción territorial



Fuente: elaboración propia

De la interacción entre estos campos surgen los subcampos de acción, que reflejan diferentes formas de cooperación público-privada y orientan la búsqueda del interés general hacia dinámicas más corporativas o comunitarias. La interacción plena, que incluye Estado-mercado-comunidad, da lugar a alianzas tripartitas que buscan integrar objetivos estatales, mercantiles y comunitarios. Este tipo de subcampo suele materializarse en proyectos de desarrollo sostenido, aunque requiere equilibrar intereses a menudo contradictorios. La interacción Estado-mercado representa la articulación dominante en la mayoría de las políticas turísticas, donde las decisiones y recursos priorizan la concreción de objetivos de crecimiento turístico, dejando a las comunidades locales con poca participación en la definición de dichas estrategias. El caso de las alianzas Estado-comunidad, reflejan coaliciones orientadas a fortalecer la participación local y la inclusión social, generalmente con apoyo parcial del Estado, aunque limitada en recursos y alcance frente a la presión de intereses empresariales. En estas alianzas prevalecen propósitos socioterritoriales, que no excluyen los económicos. Finalmente, el subcampo comunidad-mercado, margina al Estado de los procesos de articulación, pero esto no implica que no motive e intervenga en asuntos de interés público. Como se ha referenciado en el análisis, este subcampo puede dinamizar procesos en los cuales actores comunitarios buscan y traccionan recursos privados, como es el caso de experiencias de turismo social a partir de acciones de voluntariado, que incluyen donaciones de tierras o transferencias económicas.

La política turística, en tanto acción estatal no solo expresa, sino que también configura estas relaciones, poniendo de manifiesto determinadas correlaciones de fuerza. En la práctica, y a contramano de la retórica de participación y descentralización que ha dominado los discursos de la planificación y gestión turística en las últimas décadas, las alianzas tienden a concentrarse en el eje Estado-mercado. De este modo, las comunidades locales suelen ocupar posiciones marginales, tanto en los procesos de toma de decisiones como en la distribución de los beneficios generados. Esta situación pone de relieve la necesidad de fortalecer

las articulaciones Estado-comunidad, especialmente en un contexto de crisis democrática y creciente privatización de dominios de interés público.

La necesidad de tender puentes Estado-comunidad

El análisis desplegado destaca diferentes dinámicas colectivas que operan por fuera de las políticas institucionalizadas para materializar y significar otras formas de acción política desde los márgenes, que disputan el sentido público del turismo a partir del arraigo territorial. Estas dinámicas invitan a repensar la manera de animar lo turístico, tanto en términos de organización, a partir del impulso de experiencias orientadas al cuidado común y la valorización de bienes bioculturales, como en términos de la propia práctica, reconectándola con su concepción humanista.

En este marco, cabe preguntarse de qué manera la política pública puede proteger, acompañar o reconocer estas acciones colectivas. Esta pregunta remite a una serie de desafíos que se manifiestan tanto dentro como fuera de la agenda turística. Por un lado, se vinculan con las narrativas dominantes sobre el desarrollo y con el rol protagónico que vienen asumiendo en las últimas décadas determinados actores en los procesos de decisiones, especialmente a través de estrategias orientadas a la promoción turística en el exterior. En estos casos, los procesos de articulación público-privada han derivado en alianzas estatales-empresariales, dejando escaso margen para la participación de actores comunitarios y para visibilizar contranarrativas del desarrollo.

Por otro lado, estas tensiones se inscriben en procesos más amplios, como la creciente privatización de espacios y actividades que antes pertenecían al dominio comunal, la mercantilización de las aspiraciones sociales en poblaciones cada vez más vinculadas al consumo (lo que demanda más trabajo y menos tiempo libre) y la crisis de legitimidad de la democracia representativa, con estados que han ido perdiendo consenso social y que, en algunos casos, han conducido a regímenes más autoritarios, rompiendo consensos democráticos fundamentales (Svampa, 2025). Este fenómeno ha estado asociado a una caída en los niveles de bienestar de las mayorías, a partir del fin de la institución del trabajo asalariado y, en consecuencia, en una ruptura cada vez más profunda entre el Estado y la sociedad, que parece dejar de valorar los beneficios del Estado presente y percibe principalmente la ineficacia de sus prestaciones (Souza Santos, 2004).

Sin embargo, estas dinámicas generales no pueden abordarse de manera excluyente. Parafraseando a Erik Olin Wright (2019) siempre aparecen grietas para poder impulsar, acompañar o fortalecer desarrollos alternativos, animados por valores de igualdad y equidad, democracia y libertad, comunidad y solidaridad. En el ámbito del turismo, esto se ha traducido en propuestas de gobernanza, que promueven la coconstrucción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad. Casi medio siglo de experiencias en esta línea muestra que el trabajo desde la proximidad ha favorecido la participación de la sociedad civil; no obstante, persisten desafíos previamente asociados a modelos centralistas, especialmente en lo que respecta a la construcción y al alcance de estas iniciativas (Velasco González, 2014). Al mismo tiempo, han emergido nuevas dificultades, entre ellas la insuficiencia de recursos (dado que la descentralización de funciones no ha estado acompañada por un incremento en el financiamiento), la débil articulación con políticas impulsadas desde otras escalas y la tendencia a reducir los asuntos colectivos a cuestiones técnicas. Esto último suele invisibilizar las asimetrías que permanecen cristalizadas en estos procesos participativos, así como las desigualdades en torno a quiénes asumen su representación (Zurbriggen, 2011).

A pesar de ello, a lo largo de este trabajo se identificaron experiencias de coconstrucción de políticas públicas en las que el turismo sí ha contribuido a dinamizar procesos más sostenibles, solidarios y democráticos. Entre ellas se destacan las propuestas de turismo social promovidas por actores públicos y asociativos en Argentina, o los procesos de valorización del patrimonio conectados con productos de origen como la Ruta de las Artesanías o los Pueblos Mancomunados en el estado de Oaxaca en México. Estas políticas han logrado apalancar procesos de desarrollo turístico más participativos y endógenos, utilizando el poder público para promover dinámicas en beneficio y defensa de las grandes mayorías. Estos modelos alternativos coexisten con los modelos dominantes (vinculados al gran turismo mercantilizado, globalizado, marketinizado y virtualizado), a veces en competencia, otras en convergencia, expresando formas de animación social intersticial que permiten resignificar el territorio como espacio vivido y apropiado.

En este contexto, resulta fundamental que las políticas públicas reconozcan y fortalezcan estas iniciativas de base sin intentar diluir su potencial transformador, evitando que la intervención externa se limite a transferencias puntuales o agendas desconectadas del territorio. Estas comunidades de práctica se constituyen en espacios de aprendizaje e innovación social, creando vínculos y cohesión social indispensables para una gobernanza democrática o, en términos de Souza Santos (2004), para democratizar la democracia. Así, las comunidades locales dejan de ser meros objetos de la política pública para convertirse en sujetos políticos, reconociendo explícitamente el valor del voluntariado y de las prácticas solidarias que, frente a la mercantilización del espacio y de la crisis de representatividad, ofrecen alternativas centradas en la cooperación, la mutualidad y la economía social, reivindicando el turismo y la recreación como componentes esenciales de la vida cotidiana y comunitaria.

En consecuencia, sostenemos que el turismo debe constituirse en un componente central de una política de desarrollo integral, capaz de atender las necesidades específicas de cada territorio. Esto supone abandonar enfoques estrictamente sectoriales y dejar de pensar en modelos de desarrollo turístico aislados para avanzar hacia enfoques de desarrollo territorial integrados que incorporen al turismo como una actividad con potencial para la construcción de alternativas económicas, sociales, ambientales y culturales. En definitiva, se trata de reconstruir las funciones colectivas del territorio asociadas al turismo, con el objetivo de consolidar proyectos que garanticen una existencia digna, ecológicamente sustentable y orientada a la protección de la vida individual y comunitaria. En este camino, la articulación entre formas de organización comunitaria y las políticas públicas puede y debe ocupar un lugar central.

Referencias

- Acosta, A. (2010). *El buen vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi*. Fundación Friedrich Ebert; Fes-Ildis.
- Armas Asin, F. (2022). Viajes para trabajadores. Un experimento peruano en los inicios del turismo social (1946-1948). *Secuencia*, (113), e1899. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i113.1899>
- Barbosa, Y. M. (2001). *O Despertar do Turismo. Um olhar crítico sobre os nao-lugares*. Editorial Aleph.
- Bauman, Z. (2006). *Vida líquida*. Paidós.
- Bertoncello, R. (2002). Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. *Aportes y Transferencias*, 6(2), 29-50.

- Bustos Cara, R. (2009). Por una geografía de la acción territorial. Propuesta de un marco teórico para interacción interdisciplinaria en geografía. En A. L. Geraiges de Lemos & E. Galvani (Eds.), *Geografia, tradições e perspectivas Interdisciplinaridade, meio ambiente e representações* (pp. 49-68). CLACSO; Expressão Popular.
- Bustos Cara, R. (2023). "Turismo y territorio". En E. Cabanilla, É. Molina y C. Garrido (Comps.), *El turismo repensado desde la pandemia. Selección de memorias del I Encuentro Internacional sobre Turismo y Territorio* (pp. 29-37). Editorial Universitaria, Universidad Central del Ecuador.
- Cañada, E. e Izcará, C. (Eds.). (2021). *Turismos de proximidad. Un plural en disputa*. Icaria Editorial.
- Cernadas de Bulnes, M. (2013). Cuando los socialistas gobernaron Bahía Blanca: la intención de Agustín de Arrieta (1932-1935) y el desafío de transformar la cultura política "criolla". *Estudios Sociales*, 44(1), 101-122. <https://doi.org/10.14409/es.v44i1.2717>
- Decroly, J. (2010). Un cuadro de análisis de la valorización turística. En B. De Myttenaere y E. Roza Bellón (Eds.), *Desarrollo territorial y turismo: Una aproximación a partir de la valorización turística* (pp. 41-62). Universidad Externado de Colombia.
- Dente, B. y Subirats Humet, J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. El perro y la rana.
- Gascón, J. (2021). Turismo doméstico de diáspora: más allá del turismo rural. En E. Cañada y C. Izcará (Eds.), *Turismos de proximidad: un plural en disputa* (pp. 83-94). Icaria Editorial.
- Giménez, G. (2005). Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural. *Trayectorias*, 17, 8-24.
- Gordziejczuk, M. A., Mikkelsen, C. A., Aveni, S. M. y Laitano, G. (2025). Niñez, ocio y cuidado. Análisis multidimensional de la Liga Barrial de Fútbol de General Pueyrredón. Perspectivas Bonaerenses. *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales de la Provincia de Buenos Aires*, 1(1), 104-128. <https://doi.org/10.5281/zenodo.18551476>
- Hall, C. M. (1998). *Tourism and politics. Policy, power and place*. John Wiley & Sons.
- Jessop, B. (2020). El enfoque estratégico-relacional del Estado y su relevancia para el Sur Global. En P. Andrade (Ed.), *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos* (pp. 19-58). Universidad Andina Simón Bolívar.
- Kieffer, M. y Jouault, S. (2025). El turismo rural comunitario en la península de Yucatán: Un análisis desde un enfoque alternativo del desarrollo. *Trace*, (87), 16-44. <https://doi.org/10.22134/trace.87.2025.908>
- López Pardo, G. y Palomino Villavicencio, B. (2012). Políticas públicas para el desarrollo integral. El caso del turismo alternativo en los Pueblos Mancomunados de Oaxaca. En Á. López López, G. López Pardo, E. Andrade Romo, R. M. Chávez Dagostino y R. Espinoza Sánchez (Coords.), *Lo glocal y el turismo. Nuevos paradigmas de interpretación* (pp. 237-253). Academia Mexicana de Investigación Turística A.C.
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Universidad Nacional de General San Martín.
- Martín, M. C. (Comp.). (2023). *Dinámicas socioterritoriales e itinerarios en la construcción*

- del desarrollo en el sudoeste bonaerense. Perspectivas teóricas y análisis de experiencias desde la Geografía*. EdiUNS.
- Ministerio de Turismo y Deportes. (2019). *Encuesta de Viajes y Turismo en los Hogares (EVyTH)*. Dirección Nacional de Mercados y Estadística. Datos Yvera-Plataforma de Estadística e Información.
- Muñoz de Escalona, F. (2015). Turismo: ¿fenómeno postindustrial o mera necesidad básica? *Antropología Experimental*, (15). <https://doi.org/10.17561/rae.v0i15.2362>
- Organización Mundial del Turismo. (1994). *Recomendaciones sobre estadísticas de turismo* (Serie M, No. 83). Naciones Unidas.
- Ortega Pérez, N. y Ruiz Seisdedos, S. (2006). Definición de problemas y diseño de la agenda. En M. Pérez Sánchez (Ed.), *Análisis de Políticas Públicas* (pp. 111-131). Universidad de Granada.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, 2(4), 99-128. <https://doi.org/10.48160/18517072re4.735>
- Pastoriza, E. (2011). *La conquista de las vacaciones: breve historia del turismo en la Argentina*. Edhasa
- Pinassi, A. (2024). *Turismo doméstico de diáspora y (re)valorización del patrimonio rural: Experiencias comunitarias en pequeñas localidades de la provincia de Buenos Aires* (Serie Informes en Contraste, N° 30). Alba Sud Editorial.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores.
- Rabotnikof, N. (1993). Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (2), 75-98.
- Santos, M. (1996). *A natureza do espaço: Técnica e tempo; razão e emoção*. Editora Hucitec.
- Santos, M. (2000). *Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal*. Record.
- Schenkel E. y Cañada E. (2026). Políticas turísticas en América Latina y el Caribe: claves para su análisis y comprensión. *Revista Cuadernos Americanos* (en prensa).
- Schenkel, E. (2017). *Política turística y turismo social: una perspectiva latinoamericana*. Ediciones CICCUS; CLACSO.
- Schenkel, E. (2021). El turismo en la agenda pública latinoamericana: ¿cómo llegamos hasta aquí? En E. Cañada & I. Murray (Eds.), *#TourismPostCOVID19 Turistificación Confinada* (pp. 126-133). Alba Sud Editorial.
- Scribano, A., Magallanes, M. y Boito, M. E. (2012). *La fiesta y la vida: estudios desde una sociología de las prácticas intersticiales*. CICCUS.
- Silveira, M. L. (2007). Los territorios corporativos de la globalización. *Geograficando*, 3(3), 13-26.
- Sousa Santos, B. (2004). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Svampa, M. (2025). *Policrisis: cómo enfrentar el vaciamiento de las izquierdas y la expansión de las derechas autoritarias*. Siglo XXI Editores.
- Urry, J. (2004). *O olhar do turista. Lazer e viagens nas sociedades contemporâneas*. Papirus.
- Velasco González, M. (2014). Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retó-

- rica banal? *Caderno Virtual de Turismo*, (14), 9–22.
- Wright, E. O. (2019). *How to be an anticapitalist in the twenty-first century*. Verso.
- Yáñez Andrade, J. C. (2024). Turismo para todos: El gobierno de Salvador Allende y los balnearios populares (1970–1973). *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*, (23), 54–75. <https://doi.org/10.17533/udea.trahs.n23a03>
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39–64. <https://doi.org/10.18504/pl1938-039-2011>