

# Políticas turísticas, escalas y lugar en el Municipio de Necochea, Buenos Aires, Argentina, desde 2005 hasta la actualidad

Autor:

Testa, Joaquín

Tutor:

Bertoncello, Rodolfo

2017

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Magister de la Universidad de Buenos Aires en Políticas Ambientales y Territoriales

Posgrado

Mayo de  
2017

# POLÍTICAS TURÍSTICAS, ESCALAS Y LUGAR EN EL MUNICIPIO DE NECOCHEA, BUENOS AIRES, ARGENTINA DESDE 2005 HASTA LA ACTUALIDAD

**FILO: UBA**

Facultad de Filosofía y  
Letras

Maestría en Políticas  
Ambientales y Territoriales

TESIS

**Autor: Joaquin TESTA**

**Director: Rodolfo BERTONCELLO**

**Co-Directora: Marcela BERTONI**





# FILO: UBA

Facultad de Filosofía y Letras

**Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales**

**TESIS**

## **Políticas turísticas, escalas y lugar en el municipio de Necochea, Buenos Aires, Argentina desde 2005 hasta la actualidad**

**Autor:** Lic. Joaquín Testa

**Director:** Mg. Rodolfo V. Bertoncello  
(CONICET - Instituto de Geografía - FFyL UBA)

**Co-directora:** Dra. Marcela B. Bertoni  
(CIEyS - FCEyS - UNMDP)

## Agradecimientos

Antes de comenzar, quisiera expresar en unas breves líneas mis más sinceros agradecimientos a todos aquellos que de alguna u otra manera estuvieron presentes e hicieron posible la elaboración de esta tesis.

A mis directores Rodolfo y Marcela: Gracias a Rodolfo por el tiempo dedicado a la lectura de esta tesis y por los comentarios iluminadores que mejoraron sustancialmente el contenido del documento. Ha sido un honor ser tesista de quien siempre fue un referente académico de lectura obligatoria a la hora de hablar del turismo. Gracias especiales a Marcela, codirectora de esta tesis y directora de mi beca en la Universidad Nacional de Mar del Plata, por acompañar el proceso desde el comienzo, aún cuando la tesis todavía no alcanzaba la instancia de proyecto y se trataba sólo de unas ideas esbozadas en un papel. Gracias por tu dedicación, por las palabras de aliento para avanzar con el trabajo, por tus consejos, por ayudar a destrabar los momentos de enredo a lo largo de la escritura y por estar en el día a día acompañando todo el proceso de formación.

A mis compañeras de oficina la Colo, Juli y Vale, que siempre se interesaron por el grado de avance de la Tesis.

A mis compañerxs maestrands: Cristina, María, Vero, Ana, Alex, Marietta, Sara, Silvina, Lina, Dolores, Hugo, Gime, Juan, Paula, Laura, Alejandra, Martín... Gracias por hacer que mis viajes semanales a cursar fueran un verdadero disfrute, haciéndome sentir como en casa; además de haber enriquecido enormemente mi formación con cada una de sus intervenciones. Gracias en particular a quienes, además, me regalaron su amistad.

Gracias especiales a Elisa, compañera de la maestría, colega de turismo y hoy amiga íntima, con quien compartimos infinitos correos, lecturas, trabajos, comentarios e interminables charlas sobre nuestros temas de tesis y hasta elaboramos juntos un trabajo sobre Necochea en el que discutíamos cuestiones que aparecen plasmadas en este documento.

Gracias a cada uno de los profesores de la Maestría por los aportes a mi formación. Especialmente a Cora por su preocupación y su contención. También a Elena Quinn por su compromiso para responder a las infinitas consultas operativas.

Asimismo, agradezco a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata que posibilitó los viajes semanales y, en especial, a Elsa Rodríguez quien, desinteresadamente, decidió cubrir los pasajes para mi formación desde su proyecto de investigación.

Gracias a mi familia: a mamá y papá por regalarme la posibilidad de llegar hasta acá y acompañar cada proyecto, y mis hermanxs (Andy, Marian y Fer) por estar siempre ahí, al pie del cañón.

Por último, dos gracias especiales: al pequeño Jeremías, por darle un nuevo sentido a la vida y hacerla más feliz en medio del proceso; y a mi compañera de camino, Solcito, sostén de la vida que transcurre y se imbrica en la tarea de investigación. Por haber apoyado e incentivado allá por 2013 la decisión de distanciarnos semana tras semana para cursar la maestría sabiendo que llegaríamos al final del recorrido. Gracias por bancarte mis momentos de angustia y tener siempre palabras de aliento para seguir adelante. Gracias, mi amor! Lo logramos juntos!

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	8
A. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA.....	8
B. PROBLEMA, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN .....	10
C. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN .....	16
D. UNA INTRODUCCIÓN AL ESTADO DE LA CUESTIÓN. ANTECEDENTES .....	17
E. ACERCA DE LA ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA .....	18
<i>e.1. Sobre el enfoque epistemológico .....</i>	<i>18</i>
<i>e.2. Sobre la contextualización espacio-temporal y las fuentes de información .....</i>	<i>19</i>
<i>e.3. Sobre el abordaje teórico-metodológico de los datos.....</i>	<i>22</i>
<i>e.4. Sobre la validez de los datos .....</i>	<i>24</i>
F. ACERCA DE LA ESTRUCTURA DE ESTA TESIS.....	25
CAPITULO I: POLÍTICAS, TURISMO Y TERRITORIO .....	27
A. ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE EL ANUDAMIENTO POLÍTICAS-TURISMO-TERRITORIO .....	27
B. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS.....	30
C. LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL TURISMO .....	34
D. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO .....	36
<i>d.1.El territorio del turismo.....</i>	<i>37</i>
<i>d.2. Las escalas geográficas.....</i>	<i>38</i>
<i>d.3. El lugar como “punto de encuentro” .....</i>	<i>40</i>
CAPITULO II: LA CONFIGURACIÓN DE NECOCHEA COMO DESTINO TURÍSTICO: UNA APROXIMACIÓN A LA TURISTIFICACIÓN DEL TERRITORIO .....	42
A. BREVE DESCRIPCIÓN Y LOCALIZACIÓN DE NECOCHEA .....	42
B. EL PROCESO DE OCUPACIÓN DE NECOCHEA Y QUEQUÉN: LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA Y LA TURISTIFICACIÓN DEL TERRITORIO (1880-1930) .....	45
<i>b.1. La fundación de Necochea y Quequén: la especialización agrícola .....</i>	<i>45</i>
<i>b.2. La turistificación inicial del territorio: el turismo de elite .....</i>	<i>47</i>
<i>b.3. Sintetizando la primera etapa .....</i>	<i>49</i>
C. LAS TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS Y EL MODELO DE TURISMO MASIVO (1930-1976) .....	49
<i>c.1. Los cambios en el modelo productivo y su incidencia a nivel local .....</i>	<i>49</i>
<i>c.2. La masificación del turismo en Necochea .....</i>	<i>51</i>

<i>c.3. Sintetizando la segunda etapa</i> .....	53
D. LA REESTRUCTURACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LA CRISIS DEL MODELO DE TURISMO MASIVO (1976-2001) .....	53
<i>d.1. Necochea y Quequén en el marco de la reestructuración</i> .....	53
<i>d.2. La crisis del modelo de turismo masivo</i> .....	55
<i>d.3. Sintetizando la tercera etapa</i> .....	56
E. LOS AÑOS POSTERIORES A LA CRISIS Y EL TURISMO COMO POLÍTICA DE ESTADO (2001-2015).....	57
<i>e.1. Necochea y Quequén postcrisis 2001</i> .....	57
<i>e.2. El turismo como política de Estado en Necochea</i> .....	58

### CAPITULO III: LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS RECIENTES DE NECOCEHA. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y ACTORES INSTITUCIONALES EN FUNCIÓN DE LAS ESCALAS DE GESTIÓN ..... 60

A. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA TURÍSTICA Y ESCALAS DE GESTIÓN: LA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS EN NECOCEHA .....	60
<i>a.1. Políticas centradas en el turismo como actividad de dinamización económica</i> .....	64
<i>a.2. Políticas centradas en el recurso turístico relativas a la mejora de la calidad de los recursos existentes y a la incorporación de nuevos recursos</i> .....	64
<i>a.3. Políticas centradas en la problemática ambiental</i> .....	66
<i>a.4. Políticas centradas en la innovación en la gestión basadas en la participación y en la imagen del destino</i> .....	67
<i>a.5. Los ejes estructurante de política turística</i> .....	68
B. LOS ACTORES INSTITUCIONALES EN DISTINTAS ESCALAS CON INCIDENCIA EN NECOCEHA .....	71
<i>b.1. La estructura institucional asociada al turismo</i> .....	73
b.1.1. La escala de gestión local.....	73
b.1.2. La escala de gestión provincial .....	75
b.1.3. La escala de gestión nacional.....	77
<i>b.2. El entramado institucional de actores</i> .....	80
b.2.1 El Ente Necochea de Turismo .....	81
b.2.2 El Consejo Consultivo .....	83
b.2.3 La Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente .....	84
b.2.4 Las Comisiones Legislativas: Turismo y Deportes y Medio Ambiente .....	85
b.2.5 La Dirección de Concesiones .....	87
b.2.6 La Secretaría de Turismo de la Provincia (SECTUR) .....	88
b.2.7 El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) .....	89
b.2.8 El Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR) .....	90
b.2.9. La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS) .....	91

b.2.10. El Consorcio de Gestión Puerto Quequén (CGPQ).....	91
b.2.11. La Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE).....	92
b.3. <i>Las relaciones sociales entre los actores institucionales</i> .....	94
<b>CAPÍTULO IV: LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO: LA CUESTIÓN DE LAS ESCALAS Y NECOCHEA COMO LUGAR.....</b>	<b>95</b>
A. LA RED DE ESCALAS .....	95
a.1. <i>Políticas articuladas</i> .....	96
a.1.1. Políticas transversales.....	96
a.1.2. Políticas extralocales que marcan agenda local.....	98
a.1.3. Políticas locales de escala global .....	99
a.2. <i>Políticas desarticuladas</i> .....	102
a.2.1 Políticas tecnocráticas .....	102
a.2.2. Políticas fragmentadas .....	103
B. NECOCHEA COMO LUGAR .....	105
b.1. <i>La relación local-global</i> .....	105
b.2. <i>La trama de actores sociales</i> .....	106
b.3. <i>La dimensión material y simbólica del lugar</i> .....	108
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>110</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>116</b>



## INTRODUCCIÓN

### a. Presentación del problema

A mediados de la década de 1970 en los países desarrollados y desde la década de 1990 en Argentina, el modelo de turismo masivo que había primado hasta ese momento entró en crisis, como resultado de la crisis de orden político, social y económico del modelo de sociedad que le había dado origen. El nuevo orden social establecido implicó el impulso de la penetración neoliberal, suscitando profundas transformaciones y crisis en todos los órdenes de la vida social y económica. En términos socioeconómicos, estas transformaciones entrañaron un profundo deterioro en las condiciones de vida. Esto se vio reflejado en el empobrecimiento de amplios sectores de la población lo cual, inexorablemente, afectó su posibilidad de viajar, provocando una disminución importante del volumen de turistas en aquellos destinos cuyos visitantes provenían de la clase trabajadora, en particular los de sol y playa. Mientras tanto, quienes mantuvieron sus condiciones de vida o las mejoraron, comenzaron a buscar ofertas específicas fomentando la fragmentación social, la exclusividad y la exclusión.

Muchos destinos de sol y playa, con un menor número de visitantes y una capacidad limitada de invertir en el mantenimiento de equipamientos e infraestructuras, fueron perdiendo su atractivo al ver degradadas tanto sus condiciones materiales como simbólicas, como plantea Bertonecello (2006), al ser asociados con los “pobres y perdedores”.

Sin embargo, para enfrentarse a estas tendencias, es decir, para superar las evidencias de crisis y frente a los cambios operados en la demanda turística que ha definido nuevos elementos y destinos como atractivos turísticos, muchos de estos destinos han impulsado procesos de renovación de su condición turística tradicional. En efecto, los destinos tradicionales enfrentan nuevos procesos de turistificación (Knafou, 1999) para posicionarse favorablemente buscando recuperarse de alguna manera del deterioro material y simbólico que venían atravesando.

En Argentina, muchos destinos de la costa atlántica de la provincia de Buenos Aires que se vieron afectados por la crisis, comenzaron a impulsar y concretar a principios de este nuevo siglo - aunque con iniciativas heterogéneas más locales que regionales y promovidas por los gobiernos municipales- procesos de planificación turística y de elaboración e implementación de estrategias vinculadas con la actividad para hacer frente a la crisis. Estas estrategias evidencian *a priori* cambios en la jerarquía de objetivos y las formas de planificación y gestión. Esto sucede de la mano de las perspectivas de desarrollo local las cuales, si bien se orientan a ser un nuevo paradigma en

nuestros contextos y, en particular, en relación al turismo, se pusieron en boga como estrategias privilegiadas para “superar la crisis” provocada por los cambios neoliberales.

En este contexto, en el Partido de Necochea, uno de los tradicionales balnearios de sol y playa de la costa atlántica bonaerense afectado por las dimensiones de crisis precipitadas, comenzaron a adquirir relevancia las iniciativas de planificación y ordenamiento territorial municipal y las propuestas de intervención vinculadas con la renovación urbana y ambiental del Partido, impulsando al turismo como actividad estratégica. Estos cambios, que comenzaron a concretarse a mediados de los años 2000, tenían la intencionalidad de intervenir en el espacio degradado y activar algunos elementos que pudieran incorporarse a la oferta turística y modificar las estructuras de gestión y las formas de gestionar.

En este sentido, en función de las condiciones desfavorables identificadas desde la visión local, como la ausencia de políticas turísticas acordes con las necesidades del sector, la falta de un posicionamiento favorable de Necochea como destino turístico desde la mirada turística y una imagen que requería una renovación, la cuestión turística se instaló como emergencia de la agenda municipal. Cabe aclarar que la visión negativa respecto del turismo se daba en el marco de un descontento generalizado de gran parte de la población local con la situación general del lugar y la visión de Necochea como un lugar "estancado".

Para dar respuesta al descontento social con la política turística de la gestión de los últimos años por promesas incumplidas de distintos gobiernos y, a partir de las demandas del sector y parte de la comunidad vinculada con la actividad turística, el gobierno local impulsó distintas estrategias de actuación. Por un lado, estrategias tendientes a la mejora del espacio urbano y del espacio costero que fueron plasmadas en distinto tipo de instrumentos programáticos, normativos y organizativos que dieron lugar a algunas transformaciones territoriales que implicarían una profundización del modelo turístico tradicional hacia formas neofordistas de masividades selectivas (Ordoqui, 2009)<sup>1</sup>, poniendo en relieve a la naturaleza como elemento diferenciador.

Por otro lado, el gobierno municipal también ha promovido y concretado innovaciones en la gestión pública local (especialmente en la planeación y participación ciudadana) que estimulan el reconocimiento y la interacción de diversidad de actores, por lo cual tanto actores públicos como no públicos, con intereses diversos, comenzaron a participar y cooperar en la toma de

---

<sup>1</sup> Este autor plantea que, en este nuevo modelo, se promueve el acceso de grandes grupos a los destinos de sol y playa, pero con espacios reservados y elegidos selectivamente para grupos de alto poder adquisitivo, en contraposición con otros escenarios depreciados simbólicamente a los que acuden los sectores populares.

decisiones y en la definición y aplicación de las políticas, en particular vinculadas con la gestión turística.

Este proceso involucra distintas dimensiones, destacándose el rol que ocupa el Estado, en los procesos de turistificación de ciertos lugares, en particular, en la "renovación" de los destinos tradicionales, cobrando especial importancia las políticas turísticas locales. Sin embargo, estas iniciativas que operan en el territorio no se definen sólo localmente sino que interactúan y se interrelacionan con otros ámbitos de gestión y configuran especificidades en el territorio como parte de procesos sociales más amplios.

En este sentido, el proceso de elaboración e implementación de políticas turísticas que se viene dando en el municipio de Necochea responde a otras políticas de escala nacional en las cuales se reconoce a la actividad turística como una política de Estado y se plantean nuevas formas de valorización de los recursos, junto con un claro reconocimiento de la problemática ambiental en el ámbito provincial.

Ante lo expuesto, resultó interesante abordar el tema de las políticas turísticas locales, con Necochea como referente empírico, en función de dos ejes de análisis. Por un lado, las políticas turísticas locales en sí mismas y su inscripción en el marco de políticas de escala mayor y formando parte de un contexto más amplio en el cual se desarrollan e implementan; y, por el otro, la dimensión territorial de las políticas turísticas, esto es, la forma en que las políticas turísticas se inscriben en el territorio y se procesan en relación a otros intereses no vinculados *a priori* con el turismo.

Por lo tanto, en esta tesis se buscó abordar la relación que se establece entre el turismo, las políticas públicas y las transformaciones territoriales a la luz de los procesos recientes de cambio impulsados en el municipio de Necochea.

## **b. Problema, hipótesis y objetivos de investigación**

Existe un consenso relativamente amplio en señalar que en el período actual se vienen produciendo profundas transformaciones como resultado del proceso de cambio estructural y de reestructuración capitalista iniciada hacia la década de los años setenta a nivel global. Estos cambios están asociados a la consolidación del proceso de globalización económica y la imposición de la lógica de mercado como forma de existencia, las transformaciones en las estructuras de producción que se han flexibilizado y fragmentado, las transformaciones en las dinámicas de consumo, las transformaciones tecnológicas, y la introducción de una lógica de fuerte competencia

interterritorial y, por tanto, de obligada diferenciación, como estrategia de acumulación<sup>2</sup>.

Asimismo, estos cambios están conectados a la reforma neoliberal del Estado iniciada en el ámbito internacional a partir de la década de 1970 que consistió en el desmantelamiento del denominado Estado de Bienestar y la introducción de una nueva forma de regulación estatal. El Estado aquí está tan presente como antes, sólo que manifiesta una mayor funcionalidad con las nuevas modalidades y necesidades estructurales de la acumulación capitalista flexible. Esta nueva forma de regulación también implica la descentralización, transferencia de roles y cesión de nuevas responsabilidades hacia los niveles intermedios y locales.

En este marco, el turismo, que hasta entonces se había caracterizado por la "estandarización" de productos y destinos ofrecidos a una masa relativamente homogénea de turistas, se incorpora a la nueva organización socioeconómica, con una estructura orientada a las nuevas formas de hacer negocio, dando lugar a la aparición de nuevas formas de turismo fragmentadas y heterogéneas en atractivos, en prácticas, en prestadores y en términos temporales y espaciales para turistas que se pretenden diferentes (Marchena, 1994; Bertoncetto, 2002). Aunque ello no implica la desaparición de los lugares y las formas tradicionales de turismo que, de hecho, mantienen los mayores flujos de demanda y de recurrencia de turistas.

La definición de estas nuevas formas de turismo imbuidas en una lógica neoliberal responden a un nuevo proceso de turistificación en el que los agentes económicos van a tener un nuevo papel preponderante en la configuración de ciertos lugares como destinos turísticos y en la definición de determinados objetos como atractivos turísticos. Dentro de la lógica de competencia territorial del neoliberalismo, la diferenciación de lugares turísticos implicará la búsqueda de criterios de excepcionalidad y originalidad, con especial énfasis en las especificidades de los lugares (Harvey, 2005); proceso en el que, de alguna u otra manera, los destinos turísticos se insertan.

El nuevo "orden" económico, en este marco, da lugar a la multiplicación de ofertas y destinos (nuevos lugares, nuevas prácticas o nuevas prácticas en viejos lugares) para segmentos de demanda que se pretenden diferentes, fomentando la fragmentación social, la exclusividad y la exclusión.

Paralelamente, como producto de la lógica neoliberal que impulsa la descentralización de las responsabilidades y de las economías, y en parte como estrategia para afrontar el declive en el que se sumergen estos destinos, se comienzan a introducir algunas ideas y discursos que ponen

---

<sup>2</sup> La tendencia globalizante es ambiguamente diferenciadora y a pesar del aparente proceso de homogeneización al que se asocia generalmente la globalización hay, a la vez, una creciente valorización de lo específico (Harvey, 1990).

énfasis en escalas menores de intervención y en el turismo como impulsor del desarrollo local en lugares que buscan enfrentar la crisis. Así, como plantea Bertoncello (2002), la búsqueda incesante de atractivos que satisfagan demandas puntuales y diversificadas va transformando a todo el territorio en potencial destino turístico.

En este marco, para lograr un posicionamiento favorable, distintos actores sociales involucrados en la actividad plantean como necesidad la búsqueda de potenciales elementos que pudieran (re)constituirse como atractivos turísticos en los destinos tradicionales. Esto implica acciones concretas que involucran una serie de transformaciones territoriales, la creación de unos discursos y la activación patrimonial (Prats, 1998)<sup>3</sup> de ciertos elementos del territorio como nuevas formas de diferenciación<sup>4</sup>.

Ahora bien, en los últimos años se observa una actitud novedosa de las administraciones públicas en América Latina en general, con intentos neodesarrollistas<sup>5</sup> que se dirigen hacia la recuperación del papel del Estado y de las políticas públicas y cierta importancia asignada a la dimensión social y las demandas de los habitantes en los procesos de decisión (Casalis y Villar, 2011). No obstante, distintos autores como De Mattos (2010) o Katz (2015) sostienen que estas "novedades" presentan más continuidades que rupturas con el neoliberalismo y que no implican un corrimiento de los intereses económicos privados. De hecho, están incluidos en las nuevas formas de gestión basadas en los postulados de la gobernanza que sugieren la idea racional de consenso como estrategia política óptima y elemento neurálgico de legitimación de decisiones, dejando de lado la esencia conflictiva de las decisiones políticas (Mouffe, 2009).

Más allá de las diversas lecturas, hay evidencias de que han aparecido nuevos modelos de gestión público-privada y de que se ha producido una aparente modificación en la jerarquía de objetivos dentro de los contenidos de política (aunque en muchos casos, lo establecido en instrumentos de política no se traduzca en acciones concretas). En este sentido, la dimensión política institucional como fuente de turistificación de lugares, ha adquirido una inusitada importancia en los procesos de configuración de los territorios turísticos a través de nuevas formas

---

<sup>3</sup> Prats (1998) define al patrimonio como todo aquello que socialmente se considera digno de conservación. Remite tanto al patrimonio cultural como al patrimonio natural. En este caso nos referimos a las diversas expresiones del patrimonio que no necesariamente adquieren reconocimiento oficial, pero que podrían lograr una valoración social para el turismo.

<sup>4</sup> "La diferenciación de lugares es una dimensión constitutiva del turismo. No solo porque los lugares de destino se diferencian de los lugares de origen de los turistas, sino también en relación con los intentos por construir lugares turísticos que se adapten a la cambiante y diversificada demanda turística, lo que da lugar a la multiplicación y diferenciación de destinos, al tiempo que habilita la competencia entre ellos" (Almirón *et al.*, 2006: 111)

<sup>5</sup> Por lo menos hasta 2015, momento en el cual se empieza a revertir la tendencia ante una nueva avanzada de "las derechas" que empiezan a recuperar los gobiernos

de pensar y llevar adelante la gestión de las localidades. Esto implicó un cambio en los procesos de turistificación de lugares, en donde los gobiernos locales se transformaron en impulsores y protagonistas de este proceso (muchas veces en conjunto con diversos agentes locales privados). Además, estas nuevas formas de gestión implican una dinámica más flexible en las formas de concebir la planificación y la inclusión de objetivos socioculturales y ambientales que se suman a la tradicional visión economicista del turismo como generador de empleo e ingresos. Los objetivos sociales y ambientales empiezan a aparecer como resultado del impulso de procesos participativos de planificación estratégica. Según Kuper *et al.* (2010) los documentos elaborados en estos procesos comienzan a utilizar un discurso "atractivo" que incluye nociones como "inclusión", "equidad", "identidad", "integración" o "sustentabilidad"<sup>6</sup>, aunque se trata de ideas poco claras y definidas.

En Argentina, la irrupción de nuevos actores y la importancia creciente de las actividades vinculadas con los servicios colocaron al turismo en la década de 1990 en un lugar de creciente centralidad en la política y en las propuestas para el desarrollo de la Argentina<sup>7</sup> (Troncoso *et al.*, 2012). En los últimos años, esta tendencia se ha ido profundizando. En efecto, muchos gobiernos provinciales y locales han impulsado la elaboración de políticas turísticas que incluyen contenidos novedosos y nuevas formas de gestión, con el objetivo de (re)posicionarse en el mapa de destinos importantes, intentando mejorar su competitividad a través de distintas estrategias orientadas a la intervención territorial, la creación de discursos y la construcción de atractivos afines a las nuevas necesidades de la demanda (Bertoncello, 2008) , con la escala local como ámbito preferente de actuación.

En la costa atlántica bonaerense, la idea y percepción de "crisis" en los denominados "destinos turísticos maduros"<sup>8</sup> (Donaire, 1998), Necochea entre ellos, ha dado lugar al inicio de nuevos procesos de planificación turística. Estos procesos están basados en los tradicionales argumentos del turismo como impulsor de desarrollo. La intencionalidad sería posicionarlos

---

<sup>6</sup> La sustentabilidad como nuevo paradigma y discurso que se instala en las agendas públicas será analizada en los próximos capítulos

<sup>7</sup> Cabe aclarar que, en Argentina, la política cambiara del gobierno de Carlos Menem durante la década de 1990 favoreció los viajes al exterior en detrimento del turismo interno, lo cual se tradujo en un importante flujo de turismo emisor que repercutió negativamente en los destinos turísticos orientados al turismo interno. Pero también dio lugar a la aparición de ciertos destinos exclusivos (y, por lo tanto, excluyentes) en la escala nacional, altamente selectivos, lo cual implicó la degradación simbólica de otros destinos.

<sup>8</sup> El calificativo de "maduros" remite a la teoría del ciclo de vida del producto de Butler (1980) que a pesar de su simplicidad permite describir una supuesta trayectoria de algunos destinos turísticos en el contexto actual. El autor plantea que los productos tendrían una evolución lineal y la etapa de madurez estaría seguida de un declive o un "rejuvenecimiento". Aplicada a los destinos turísticos refiere a los destinos de sol y playa.

favorablemente en un escenario de creciente competencia territorial, y frente a los cambios operados en la demanda turística que ha definido nuevos elementos y nuevos destinos como atractivos turísticos. Algunos de estos destinos, estarían comenzando a recuperarse de la crisis a través de políticas orientadas a la recuperación de sus condiciones turísticas. Esta intención de reorientarse hacia las nuevas demandas es observable en algunos destinos de la costa atlántica bonaerense. Algunos de ellos son: Mar del Plata, con la reconversión de su posicionamiento turístico como destino urbano y de reuniones, como parte de la política turística del Ente local, acompañada por actores institucionales privados (Barbini, 2010); Villa Gesell, con la implementación del Plan de Manejo Integrado del Frente Costero a partir de 2006, acompañado por amplios sectores de la población (Benseny, 2008); Mar Chiquita, con el diseño de nuevas estrategias de desarrollo turístico dentro de parámetros de sustentabilidad a partir de la declaración de su laguna como Reserva de Biósfera (Bertoni, 2014); y, Miramar, a partir del proceso de planificación turística reciente (Plan 12M, 2013).

En el caso del Partido de Necochea, el gobierno local está orientando sus esfuerzos en los últimos años a lograr un posicionamiento favorable y la visibilización de la localidad en el ámbito nacional, impulsando al turismo como actividad estratégica. Cabe destacar en este punto que el turismo es una actividad secundaria en comparación con las dos actividades centrales del Partido: la actividad portuaria y la agrícola. En efecto, los sectores más importantes de la economía pertenecen a la cadena agroexportadora (Lauría, 2006). Sin embargo, en la última década, se han propuesto distintas estrategias de valorización y posicionamiento turístico competitivo de esta localidad marítima reflejadas en una serie de instrumentos de política turística local que *a priori* evidencian cambios en la jerarquía de objetivos y las formas de planificación y gestión local.

Ahora bien, estas políticas turísticas locales están imbuidas en procesos sociales, económicos y políticos más amplios que ocurren en otros niveles o escalas, lo cual implica pensar el lugar en relación a los procesos que acontecen fuera de él, como multiplicidad de influencias superpuestas y conectadas (Massey, 1991; Santos, 1996). En este sentido, las políticas del lugar están definidas en relación con un otro. Por lo tanto, los lugares no pueden ser pensados como entidades aisladas que se explican por sí mismas, sino que es preciso considerar las decisiones que se toman en las distintas escalas de gestión. De hecho, en Argentina, los procesos de elaboración e implementación de planes y programas sectoriales de turismo en las escalas intermedias y locales se fueron intensificando como resultado de la incorporación de la política turística dentro de la agenda de prioridades del gobierno nacional, a partir de la sanción de la Ley Nacional de Turismo y

la elaboración del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable.

La particularidad de los lugares turísticos como resultado de la implementación de políticas turísticas<sup>9</sup> estaría definida entonces a partir de las relaciones con escalas mayores de gestión y su combinación podría tener efectos que no existirían en otro lugar. De hecho, en el lugar, se articulan el nivel empírico local con lo general y, en él, es donde puede observarse esta imbricación.

A la vez, la implementación efectiva de las políticas turísticas en el lugar está imbricada con otros intereses y actores sociales "no turísticos" que juegan un rol en la construcción del territorio, dando lugar a tensiones, desacuerdos y conflictos condicionados por las relaciones de poder.

Por lo tanto, la construcción de la política turística y su implementación en un lugar es el resultado de las interacciones entre distintas escalas de gestión y entre distintos sectores e intereses en el lugar, teniendo en cuenta la forma en que las políticas llegan a los territorios, y el modo en que se implementan mediadas por las especificidades locales. Es, en este sentido, que se pretendió analizar el contenido de las políticas turísticas de Necochea inscriptas en el marco de políticas de escala mayor y las especificidades del lugar que inciden en la configuración territorial.

En esta línea, se sostiene como hipótesis que las políticas turísticas en Necochea no se dan aisladamente, sino que se concretan inscriptas en otras políticas más amplias de impulso al turismo, articuladas con distintas escalas y enlazadas con procesos sociales, políticos y económicos de los que forman parte, y que tales políticas, operan en el lugar en función de las especificidades locales.

Entonces, esta tesis partió de la premisa de que las políticas turísticas locales son favorecidas o condicionadas por las relaciones entre los actores sociales involucrados directa o indirectamente en la toma de decisiones, y configuradas en función de las articulaciones (o desarticulaciones) generadas entre actores sociales e instrumentos de política situados en ámbitos espaciales concretos que participan en un juego de escalas (Herod, 2003) que tendrá injerencia en lo que sucede en un lugar específico.

A partir de estas reflexiones se planteó como **objetivo** de esta tesis *analizar el contenido de la política turística del municipio de Necochea, Buenos Aires, Argentina y su articulación con políticas de escala mayor y conocer la forma en que la política se concreta en el territorio a partir de las especificidades locales, en el período 2005-2015.*

---

<sup>9</sup>Cabe aquí hacer una primera aclaración respecto de las políticas. Las mismas denotan a la vez una intención, un curso de acción (u omisión) deliberadamente diseñado y un curso de acción efectivamente seguido (Aguilar, 1992) que no necesariamente armonizan entre sí.



Para alcanzar este objetivo se establecieron tres grupos de **objetivos específicos**: el primero de ellos orientado al estudio de las políticas en sí mismas en cada una de las escalas de gestión, en donde se pretendió:

- Revisar, describir y tipificar las políticas turísticas (definidas e implementadas) en el Partido de Necochea, desde 2005 hasta la actualidad e
- Identificar los criterios dominantes en las políticas turísticas a nivel nacional, provincial y local

El segundo, apuntado a la relación de tales políticas con el contexto en que se desarrollan y su articulación interesalar, buscando:

- Reconocer el contexto político, económico y social en el que se insertan estas políticas y
- Analizar las relaciones entre las políticas de escala nacional, provincial y local y la inscripción de las políticas turísticas locales en el marco de políticas de escala mayor.

Y el tercero enfocado en los procesos y dinámicas que acontecen en el lugar, y las singularidades que inciden en la configuración territorial, por medio de:

- Analizar la forma en que la política turística interactúa con otras lógicas propias del lugar y cómo esto se plasma en la concreción de las políticas turísticas y en la configuración del lugar

### **c. Justificación del tema de investigación**

La investigación realizada adquiere relevancia en el ámbito de la investigación turística debido a que intenta aportar al conocimiento del campo de estudio de las políticas turísticas comprendiendo las formas en las que la producción de las escalas está implicada en la construcción de tales políticas y cómo ellas, en relación con otras actividades e intereses que intervienen en el ámbito local, interactúan en los procesos de producción del espacio. Como plantea Bertonecello (2002), para quienes se interesan por comprender al turismo se instala la necesidad de cruzarlo con las dinámicas sociales en sentido más amplio, superando el aislamiento y la excepcionalidad del tratamiento de las cuestiones turísticas, y poniendo en diálogo el *corpus* propio de conocimientos específicos sobre el turismo, con teorías y conceptos de otras ciencias. Esta tarea implica asumir el compromiso con una lógica cuestionadora que discuta con los conceptos y el sentido común a ellos asignados desde las construcciones propias del turismo como disciplina científica (Bourdieu *et al.*, 1973). Lo cual supone superar de una vez el estudio fenomenológico del turismo, comprendiendo las singularidades de cada caso pero sin desconocer que éstas se entrelazan con el resto de la totalidad social.

Por lo tanto, el trabajo pretende ser un aporte para una comprensión más profunda del turismo a partir del abordaje de la dimensión territorial del turismo en términos relacionales. Esto es, teniendo en cuenta las políticas públicas de turismo que operan en el territorio y su articulación con los procesos y dinámicas que acontecen tanto dentro como fuera del lugar.

#### **d. Una introducción al estado de la cuestión. Antecedentes**

Para abordar el tema se planteó el enlazamiento entre tres conceptos centrales: políticas, turismo y territorio. En el campo científico del turismo es escasa la disponibilidad de investigaciones orientadas al análisis del anudamiento de estas tres cuestiones, existiendo estudios que abordan al turismo y las políticas públicas en general (Capanegra, 2006, 2010; Velasco, 2005, 2007, 2011); a las políticas turísticas desde los procesos de planificación en particular (Kuper *et al.*, 2010); al turismo y el territorio desde perspectivas críticas y reflexivas (Briton, 1991; Bertoncello, 2002, 2008), y aquellos que incluyen la cuestión de las escalas (Hiernaux, 1998; Meethan, 2001, Castro y Zusman, 2007).

Respecto de la relación entre *políticas y turismo*, hay un número creciente de investigaciones que abordan la vinculación de estos temas en profundidad, aunque diversos autores subrayan la escasez y dilación en la producción de estudios teóricos sobre política turística por la forma pragmática de entender a la política como simples planes o acciones (Velasco, 2011; Nechar, 2013). La temática de las políticas turísticas ha sido abordada en estudios empíricos locales que pretenden aportar elementos útiles para la toma de decisiones o que buscan evaluar los resultados concretos de la implementación de políticas turísticas, ensayando propuestas y aportes para mejorar su aplicación. Sin embargo, son menos frecuentes las investigaciones sobre las políticas turísticas que incorporen cuestiones relacionadas con el contexto, los actores sociales involucrados, las relaciones de poder establecidas y la inscripción de las políticas en los procesos sociales que las abarcan, aunque son tema cada vez más frecuente en las investigaciones científicas.

La vinculación entre el *turismo y la dimensión territorial*, ha sido tradicionalmente abordada desde enfoques descriptivos que enuncian lugares de destino turístico, atractivos y flujos, pero poco dicen acerca de los procesos sociales que configuran destinos turísticos como tales (Lozato Giotart, 1991; Callizo Soneiro, 1991; Barrado y Calabuig, 2001). Sin embargo, en los últimos años la mirada de la geografía del turismo ha derivado en un enfoque crítico donde se entiende que el lugar en el cual se emplaza la actividad es producto de una construcción social

basada en la apropiación territorial según los intereses y lógicas de funcionamiento de diferentes actores sociales que participan en él (Bertoncello, 2008), aunque es menos frecuente la bibliografía que indague respecto de la articulación o desarticulación entre escalas sobre la cuestión turística en particular.

En relación con el caso de estudio seleccionado, no hay estudios que indaguen acerca de estos temas, aunque sí existen algunos antecedentes en otros destinos de la costa atlántica bonaerense que abordan cuestiones vinculadas con las relaciones entre políticas públicas y turismo y las relaciones entre turismo y territorio desde distintas perspectivas (Hernández, 2010; Benseny, 2011)

Esta tesis, por lo tanto, partió desde el enfoque de Análisis de Políticas Públicas y en particular el *policy process*<sup>10</sup> (Laswell, 1971, citado en Aguilar 1992) junto con las reflexiones académicas producidas desde la geografía crítica acerca de la dimensión territorial del turismo, y la discusión respecto de las escalas y la configuración del lugar como parte de procesos específicos en un ámbito geográfico concreto. Este análisis se enfocó en los contenidos concretos, el proceso de elaboración de las políticas turísticas y los productos de tal construcción, incorporando algunos elementos que permitieran comprender las políticas en conexión con procesos políticos, sociales y económicos más amplios e intentando develar aquellos supuestos o criterios no explícitos que subyacen en tales políticas públicas.

## **e. Acerca de la Estrategia teórico-metodológica**

### **e.1. Sobre el enfoque epistemológico**

La tarea de analizar políticas no es sencilla dado que el investigador opera de entrada con supuestos y categorías que configuran modelos conceptuales, marcos de referencia, implícitos o explícitos, que condicionan la manera de describir los hechos en estudio, definirlos, problematizarlos, clasificarlos y explicarlos (Alison 1971, citado en Aguilar, 1992). A ello se suma una tradición científica de la disciplina (en este caso el turismo como construcción científica reciente) que amenaza con imponer sus problemáticas, sus temáticas y sus esquemas de pensamiento. Sin embargo, construir un objeto científico significa, primero y ante todo, romper con el sentido común, con representaciones compartidas por todos (Bourdieu, 1987). Esta construcción está inmersa en el mismo proceso de construcción del sujeto de investigación los cuales se co-constituyen interdependientemente implicando una doble ruptura: con la naturaleza

---

<sup>10</sup> Esto es, la política como un proceso de decisión

humana y con la naturaleza de las cosas (Foucault, 1973). Esto también implica intentar evitar una separación cronológica de la secuencia de investigación planteando una relación de retroalimentación y reformulación permanente a lo largo del proceso de investigación entre teoría, método y técnica (Escolar 2000; Besse, 2011). Teoría, método y técnica se anudan entonces en el proceso de investigación y no se sustituyen. Por lo tanto, la estrategia teórico-metodológica planteada para esta investigación es exploratoria intentando avanzar hacia reflexiones analíticas explicativas.

Se trabajó en un estudio de caso como referente empírico para integrar y poner a prueba supuestos teóricos producidos desde el campo científico respecto de las políticas públicas, tomando algunos elementos disparadores del Análisis Institucional que ayudan a pensar las políticas públicas a partir de referentes macrosociales en conexión con el “resto de lo social”. Esto implica el análisis de la particularidad a través de un referente empírico sin dejar de lado la universalidad, desde una perspectiva contextual y procesal, que tuvo en cuenta la historia del lugar y el marco en el que se insertan las políticas turísticas actuales para el caso seleccionado, tratando, además, de develar aquellas cuestiones no explicitadas en las políticas estudiadas. Más aún: el estudio de caso no sólo implica no dejar de lado la universalidad, sino asumir que ella, la universalidad, se constituye involucrando las singularidades de los casos (esto es, el caso no es derivado de lo universal, sino constitutivo al mismo, y por lo tanto su estudio se imbrica).

Esto permitió no sólo la caracterización de los instrumentos, los actores institucionales, los tipos de gestión y la clasificación de los contenidos, sino un análisis de las interacciones e influencias puestas en discusión con procesos sociales, económicos y políticos.

Asimismo, se consideraron los aportes de la geografía crítica y en particular aquellos que se enfocan sobre la cuestión turística. Esta corriente teórica funcionó a modo de vigilancia epistemológica (Bourdieu *et al.*, 1973) en el intento por discutir con el "sentido común disciplinar". Se intentó lograr una reconstrucción del turismo como cuestión política en el período a estudiar y como parte de procesos más amplios en los que se inserta. Esto es, considerando al lugar en relación y no aisladamente, sumado a cómo tales procesos, junto con lo que sucede en el lugar, operan en la configuración territorial.

## **e.2. Sobre la contextualización espacio-temporal y las fuentes de información**

La selección del caso de estudio se sostiene en algunas características que permiten la integración de los planteos teóricos en la realidad local. En primer lugar, se trata de una ciudad

intermedia. Este tipo de ciudades han ido adquiriendo, en los últimos años, cada vez más importancia tanto en los ámbitos científicos, para el estudio de las mutaciones urbanas producto de las transformaciones socioeconómicas de las últimas décadas a las cuales no han sido ajenas, como en los ámbitos políticos, que, cada vez más, se centran en los procesos decisorios que refuerzan la importancia de las perspectivas locales, la capacidad de crear relaciones y su interacción con otras escalas.

En segundo lugar, se trata de una localidad en la que se han producido ciertos cambios en la dimensión político-institucional asociados al involucramiento del gobierno local que participa activamente en las decisiones con la incorporación de la cuestión de la sustentabilidad como parte de la agenda pública<sup>11</sup>. Asimismo, estas cuestiones se ven reflejadas en las políticas turísticas recientes, a las cuales el gobierno local ha promovido significativamente durante la última década.

Por último, la elección del caso, también radica en la multiplicidad de actores institucionales involucrados en las decisiones que orientan el devenir turístico de la localidad y en la conjunción de intereses, decisiones, relaciones y lógicas que operan a distintas escalas pero que son parte de la configuración del lugar.

Por otro lado, el período de análisis quedó delimitado por algunos hechos concretos que evidenciaron un cambio en el proceso de turistificación, constatables en algunos instrumentos de política turística que institucionalizaron al turismo como una política de Estado prioritaria a nivel nacional. A partir de 2005, estos instrumentos comenzaron a señalar al turismo como una actividad socioeconómica estratégica y esencial para el desarrollo del país. Asimismo, las iniciativas propuestas para los destinos de sol y playa manifestaban la intención de mejorar los espacios degradados en lugar de reemplazarlos por otros. A partir de ese momento muchas provincias y municipios se embarcaron en promover e implementar políticas orientadas a la actividad. En este sentido, las playas han vuelto a considerarse como un espacio de interés para la actividad turística, sumando al sol y la playa otros atributos, como las condiciones del entorno urbano-ambiental y lo natural en general, como elementos singulares para ser activados como parte de la oferta turística en diversos destinos de la costa atlántica bonaerense.

En el Partido de Necochea, este proceso se plasmó en los últimos diez años en una serie de iniciativas *a priori* articuladas con las propuestas impulsadas desde los ámbitos nacional y provincial.

---

<sup>11</sup> *Grosso modo*, la sustentabilidad como nuevo paradigma de desarrollo ha implicado la incorporación de la variable ambiental en los procesos de decisión. Para una discusión crítica acerca de su definición y los supuestos, vacíos y confusiones que encierra, ver Ramírez (2008)

Sin embargo, si bien el recorte temporal se propuso desde 2005, es necesario comprender cómo se origina e inserta la actividad turística en el entramado productivo local, regional y nacional (incluso internacional), más aún, teniendo en cuenta que la investigación pretende analizar al turismo en relación con otros procesos sociales que acontecen en el lugar, pero que son producto de decisiones y fuerzas que operan en otras escalas. Asimismo, si bien la investigación se planteó en un horizonte temporal que abarca hasta 2015, se mencionan algunos acontecimientos que ocurrieron durante el período de escritura de esta tesis (2016), que vislumbran un cambio de rumbo en el derrotero de la política turística municipal.

Por otro lado, respecto de las fuentes de datos empleados, se utilizaron fuentes primarias y secundarias. En relación con las fuentes primarias se utilizaron tres instrumentos de recolección de datos: entrevistas en profundidad, recorridos *in situ* y observación participante.

Respecto de las entrevistas se realizó una muestra intencionada de actores institucionales relevantes vinculados directa e indirectamente con la actividad turística que dieran cuenta de las distintas escalas, intereses y lógicas que inciden en la elaboración e implementación de las políticas turísticas y la configuración del lugar. A partir de este muestreo se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de distintas dependencias locales, provinciales y nacionales: Ente Necochea de Turismo, concejales municipales, Secretaría de Ambiente municipal, prestadores de servicios, autoridades portuarias, funcionarios de turismo provinciales y nacionales.

Asimismo fue necesaria una aproximación al territorio, como fuente de información de primera mano, para constatar la concreción de las políticas en el espacio. En este sentido, el trabajo de campo consistió en recorridos por las localidades de Necochea y Quequén<sup>12</sup> que se realizaron en varias oportunidades durante 2013 y 2015 y permitieron observar las transformaciones territoriales en los espacios objeto de interés de las políticas turísticas (el litoral marítimo del municipio, la rivera del río Quequén, el Parque Miguel Lillo y el área urbana de las localidades de Necochea y Quequén).

Las instancias de observación participante fueron realizadas en el espacio de trabajo de los talleres realizados para la elaboración del Plan Estratégico de Turismo Sustentable de Necochea, lo cual permitió identificar las relaciones de los actores sociales interesados en las políticas turísticas

---

<sup>12</sup> A lo largo de la tesis se menciona Necochea como una denominación genérica en la mayoría de los casos, haciendo referencia al Partido de Necochea, aunque esta denominación incluye sólo a ambas localidades costeras. En las ocasiones en que se intenta diferenciar aspectos particulares de dichas localidades, esta distinción se explicita haciendo referencia a cada una de ellas en particular.

de Necochea. Cabe aclarar aquí que la elaboración del mencionado Plan fue parte del trabajo realizado por el grupo de investigación de Economía Ecológica de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata. El trabajo de facilitación de los talleres formó parte de un proyecto de investigación del mencionado grupo en el cual se enmarcó esta tesis.

Las fuentes de datos secundarios utilizadas fueron documentos normativos (Ley Nacional de Turismo, Ley Provincial de Turismo, normativas de creación de organismos de turismo y de ambiente, ordenanzas municipales vinculadas con el turismo y resoluciones oficiales del Ente de Turismo de Necochea), programáticos (Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, Plan Anfitrión de la provincia de Buenos Aires, Plan Estratégico de Turismo Sustentable de Necochea y Plan Urbano Ambiental de Necochea) y documentos orientadores (Directrices nacionales de calidad en playas y balnearios, propuesta provincial de Alojamientos Turísticos Sustentables).

### **e.3. Sobre el abordaje teórico-metodológico de los datos**

Los objetivos planteados para esta tesis implicaron tres aspectos concretos para el análisis: el contenido específico de las políticas turísticas, la articulación entre las distintas escalas y con el contexto en que se desarrollan y la concreción de tales políticas en Necochea. Esto implicó una reorganización de los objetivos específicos planteados para la investigación en función del anudamiento de temas planteado.

✓ En primer lugar, se reconstruyó el proceso de turistificación (Knafou, 1999) de Necochea, teniendo en cuenta el contexto y la inscripción del turismo en procesos sociopolíticos y productivos más amplios. Aquí se plasmó una primera aproximación a la cuestión de las escalas en clave de contexto, asociada a la funcionalización turística del espacio. Para ello se estableció una periodización que responde al modelo territorial turístico dominante (Garay Tamajón, 2007; Hernández, 2010; Enríquez *et al.*, 2012). En este sentido se identificaron cuatro períodos: el primero, asociado al turismo de elite; el segundo, vinculado con el turismo masivo; el tercero, que da cuenta de la crisis del modelo turístico masivo y la eclosión de un modelo de turismo *neoexclusivo*<sup>13</sup>; y el cuarto, en el que empiezan a aparecer algunos intentos por superar tal crisis.

---

<sup>13</sup> Hernández (2010) plantea que las nuevas prácticas turísticas en las últimas décadas constituyen una reinterpretación del turismo de elite de fines de siglo XIX, haciendo referencia al neoexclusivismo como un nuevo modelo urbano-turístico de carácter exclusivo y selectivo que convive con las formas anteriores de turismo.

Para no perder de vista la universalidad pretendida, desde la perspectiva contextual y procesal propuesta se tuvo en cuenta el contexto político, económico y social en que se desarrolla el proceso de turistificación en distintos momentos históricos hasta el período objeto de análisis. De esta manera se registró el surgimiento y evolución del turismo en Necochea y las transformaciones territoriales vinculadas con la funcionalización turística del espacio. Esta primera aproximación funcionó como herramienta indispensable para la comprensión del marco en el que se insertan las políticas turísticas actuales para el caso seleccionado.

✓ En segundo lugar se analizaron las políticas turísticas de la última década (2005-2015) con incidencia en el territorio del Partido de Necochea considerando las escalas desde la perspectiva de nivel<sup>14</sup>. Aquí interesaba, por un lado, analizar las políticas turísticas en sí mismas, sus criterios dominantes y las relaciones entre las políticas de escala nacional, provincial y local; y, por el otro, identificar y analizar la trama de actores sociales institucionales asociada a tales políticas.

Respecto de las políticas turísticas en sí mismas, se seleccionaron los instrumentos de política turística de escala nacional, provincial y municipal como unidad de análisis. La distinción instrumental entre “lo político” y “las políticas” propuesta por Mouffe (2009) contribuyó como aporte para seleccionar los instrumentos de política como unidad de análisis. En este sentido, para poder ordenar una variedad de acciones con fines muy diversos que aparecen cuando se investiga la política fue necesario recurrir a lo que Velasco (2007) denomina “instrumentos de política”. Esta noción permitió ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación puestas en marcha por los mismos decisores. Según la autora, cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política. Así, clasifica tales instrumentos en: organizativos (cualquier estructura pública o de naturaleza mixta creada o modificada para la acción política en el ámbito del turismo), programáticos (planes generales y programas), normativos (normas de carácter vinculante u orientativas), comunicativos (de difusión y promoción) y financieros (estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a las iniciativas privadas).

A partir de esta clasificación, se relevaron los instrumentos de política turística elaborados en distintos niveles de gestión y por diferentes instituciones con incidencia en el territorio del Partido de Necochea desde 2005 (leyes, planes, programas, cartera de proyectos de inversión,

---

<sup>14</sup> La escala como nivel se refiere a las jerarquías definidas por el ámbito político administrativo. Un análisis acerca de las diferentes perspectivas teóricas respecto de las escalas se realiza en el capítulo II.



mecanismos de financiamiento y organismos asociados con el turismo en Necochea). Ellos se clasificaron según el tipo de instrumento y la escala de gestión y se establecieron las orientaciones de política que surgen de tales instrumentos en función del análisis del contenido de los documentos de política explícitos seleccionados.

Posteriormente, se identificó a los actores institucionales vinculados con la elaboración e implementación de los instrumentos de política turística relevados (con repercusiones territoriales en el Partido de Necochea y con los temas emergentes que plantea la concreción territorial de las políticas turísticas). Respecto de los actores institucionales identificados, se estableció de qué tipo de institución se trata, a qué escala de gestión pertenece, las misiones y funciones que debe cumplir y sus implicaciones en la definición de políticas turísticas.

Una vez definidos los actores institucionales vinculados con los instrumentos de política relevados, se analizó su interés y propósito principal, la materialización de sus propuestas, la influencia de cada organismo y su capacidad de acción. A partir de ello, se elaboró una matriz de síntesis que sistematiza la configuración del entramado institucional del turismo en Necochea en función de las relaciones sociales y que refleja las integraciones y desintegraciones de escala entre actores sociales institucionales.

✓ Por último se planteó la dimensión territorial del turismo a partir del análisis de las escalas como redes de relaciones (Gutiérrez Puebla, 2001) y del lugar como punto de encuentro (Massey, 1991) en el que se condensan procesos locales y extralocales.

Respecto de las escalas, se estableció una clasificación escalar de las políticas en la que se analizaron las articulaciones y desarticulaciones de política turística, tomando como referencia el análisis previo de instrumentos y actores sociales. En este sentido, se establecieron las relaciones entre las políticas de escala nacional, provincial y local, su inserción en el contexto global y la inscripción de las políticas turísticas locales en el marco de políticas de escala mayor.

Mientras que, respecto del lugar, se examinaron las tres dimensiones que proponen Arzeno y Troncoso (2012) para el análisis de los procesos de construcción y transformación de lugares: lo local vinculado a lo global, la trama de actores sociales locales (y extralocales) que inciden en lo que sucede en el lugar y la dimensión material y simbólica en los procesos de construcción y transformación de los lugares.

#### **e.4. Sobre la validez de los datos**

Para validar la hipótesis de que las políticas turísticas en Necochea se concretan inscriptas

en otras políticas más amplias de impulso al turismo, articuladas con distintas escalas y enlazadas con procesos sociales, políticos y económicos de los que forman parte, y que tales políticas, operan en el lugar en función de las especificidades locales, se realizó una revisión exhaustiva que contemplara todos los instrumentos de política elaborados o implementados en el período objeto de análisis, identificando a todos los actores sociales institucionales involucrados de cada una de las escalas de gestión. Esto permitió verificar la validez de la hipótesis para el caso de Necochea.

#### **f. Acerca de la estructura de esta tesis**

Esta tesis se organiza en cuatro capítulos además de la presente Introducción. En el capítulo I, denominado “Políticas, turismo y territorio”, se recuperan los conceptos centrales sobre los cuales versa el contenido del trabajo. Allí se recuperan los principales antecedentes que dan lugar a la investigación y se proponen las definiciones y consideraciones medulares acerca de las políticas públicas en relación con las políticas turísticas, la conceptualización del turismo desde la cual se aborda la investigación y la dimensión territorial del turismo.

El Capítulo II, que lleva por título “La configuración de Necochea como destino turístico: una aproximación a la turistificación del territorio”, incluye al comienzo una breve descripción del área objeto de estudio y su localización. Posteriormente se describe el proceso de turistificación de Necochea en distintas etapas estableciendo la forma en que este proceso se relaciona con el contexto y qué transformaciones se van produciendo en el territorio. Las etapas comprenden: (i) la especialización productiva y la turistificación inicial del territorio en el proceso de ocupación de Necochea y Quequén, (ii) las transformaciones socioeconómicas y el modelo de turismo masivo, (iii) la reestructuración socioeconómica y la crisis del turismo masivo, y (iv) los años posteriores a la crisis y el turismo como política de Estado.

El Capítulo III, titulado “Las políticas turísticas recientes de Necochea. Instrumentos de política y actores institucionales en función de las escalas de gestión”, se divide en dos partes. En la primera, se recopilan los instrumentos de política turística con incidencia en Necochea y se establecen las principales orientaciones de política vinculadas al caso de estudio. Mientras que en la segunda parte se recupera la estructura institucional asociada al turismo en Necochea, el entramado de actores sociales institucionales y sus relaciones.

En el Capítulo IV se aborda “La dimensión territorial del turismo: la cuestión de las escalas y Necochea como lugar”. Respecto de las escalas se establece la articulación y desarticulación de políticas a partir de una clasificación de las mismas, mientras que, el lugar se analiza a partir de

tres dimensiones: la relación local-global, la trama de actores sociales y la dimensión material y simbólica del lugar.

Finalmente en las Conclusiones se plantean algunos comentarios finales que dan cierre a esta tesis, sintetizando el trabajo realizado y planteando algunas posibles líneas de investigación a futuro.

## CAPITULO I: POLÍTICAS, TURISMO Y TERRITORIO

### a. Algunos antecedentes sobre el anudamiento políticas-turismo-territorio

Los principales antecedentes de los que se nutre esta investigación se pueden agrupar en dos grandes ejes: por un lado, aquellos estudios relativos a las políticas públicas en general y su relación con el turismo, desde el enfoque de Análisis de Políticas Públicas; y, por el otro, aquellos que se orientan hacia las relaciones entre turismo y territorio, a partir de las reflexiones académicas producidas desde la Geografía crítica acerca de la dimensión territorial del turismo, y la discusión respecto de las escalas y la configuración del lugar como parte de procesos específicos en un ámbito geográfico concreto.

Respecto de la relación entre turismo y políticas públicas, el tema está teniendo un interés cada vez mayor en los ámbitos académicos. Para abordar esta cuestión, se tuvieron en cuenta los estudios relativos al análisis de políticas públicas en general, y aquellos que analizan la política turística en particular.

Si bien existe una gran variedad de abordajes desde el enfoque del Análisis de Políticas Públicas, según Aguilar (1992, a partir de la clasificación de Laswell, 1971) los análisis se podrían dividir en dos tipos de planteos. Por un lado, se destacan los estudios que orientan el análisis a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad aportando conocimientos útiles para el proceso de elaboración de las políticas (*policy analysis*). Y por el otro, el estudio de la elaboración de las políticas orientado a describir, clasificar, tipificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político-administrativo dado o un gobierno particular en sus políticas públicas (*policy-making study research*). Es decir, los conocimientos útiles *para* el proceso, en el sentido de la actividad de mejorar las decisiones políticas utilizando el método científico; y los conocimientos *del* proceso, que tienen por objetivo conocer los procesos que operan en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Hogwood y Gun (1991) incluyen en el primer grupo los estudios destinados a obtener información para la mejora del proceso de toma de decisiones y los análisis para mejorar los procesos de elaboración de políticas; mientras que, en el segundo grupo, destacan el análisis de contenidos, el análisis del proceso y el estudio de productos. Estos últimos coinciden con lo que varios autores denominan "niveles de análisis" (Parsons, 1995; Velasco, 2007; Oszlak, 2011). El análisis de contenidos está centrado en el estudio de la génesis y el desarrollo de políticas concretas. El análisis del proceso está enfocado generalmente en alguna etapa en concreto del proceso de

elaboración de políticas y coincide con el abordaje del ciclo de las políticas públicas<sup>15</sup>. El estudio de productos, se refiere a las reflexiones genéricas sobre las políticas públicas y el sistema político tomando como referencia alguna política pública concreta como variable dependiente, como punto de partida que sirve a modo de ejemplo del objetivo más genérico de la reflexión (Velasco, 2011).

La presente investigación se propone desde un enfoque pendular en el segundo grupo de estudios, incorporando algunos elementos propios del Análisis Institucional de Lourau (citado en Escolar, 2000) intentando comprender las políticas en conexión con procesos más amplios (su referente macrosocial) y en este sentido, intentar develar aquellos supuestos o criterios no explícitos ("no dichos") que subyacen en tales políticas públicas.

En lo que se refiere a las políticas turísticas en particular, las investigaciones más comunes son aquellos estudios empíricos locales que intentan aportar elementos útiles para la toma de decisiones en el proceso de elaboración, o aquellos estudios centrados en la etapa de evaluación de políticas públicas<sup>16</sup>, con un predominio importante de los estudios locales. Se trata de estudios descriptivos con contenidos propositivos para la mejora de las políticas, fuertemente asociados a las perspectivas de desarrollo dominantes y otros particularmente centrados en la potencialidad turística de lugares, la necesidad de instrumentos y las propuestas de impulso al turismo. Mientras que son menos frecuentes las investigaciones sobre las políticas turísticas que incorporan cuestiones relacionadas con el contexto, los procesos de elaboración de políticas turísticas y sus contenidos, los mecanismos de participación en esta arena concreta o las relaciones de poder. Además, el predominio de estudios locales, si bien permite conocer en profundidad casos concretos, no contribuye a observar y explicar las relaciones con otras escalas de gestión.

Enríquez *et al.* (2012) dan cuenta del déficit en los estudios sobre la política turística que intenten comprenderla en profundidad al señalar que la orientación pragmática de entender la política como simples planes o acciones programáticas, se da en el marco de la planificación del desarrollo que prioriza el sistema capitalista y que concede importancia a estudios práctico-operativos orientados a la generación de riquezas en lugar de aquellos que no solamente reconceptualicen el sentido que adquiere la política turística y las relaciones de poder operantes,

---

<sup>15</sup>Respecto del ciclo de vida de las políticas públicas Subirats *et al.* (2008) plantean que si bien es un modelo que no necesariamente se plasma en la realidad en todas sus fases y de forma secuencial, ha resultado útil para el análisis de las políticas públicas. Este ciclo incluye por lo menos 5 fases, a saber: de surgimiento y percepción de los problemas; de incorporación a la agenda política; de formulación de la política; de implementación y de evaluación. Cabe aclarar, como sostiene Moro (2000), que, en realidad, sería la interacción la que ordena el proceso y no una secuencia cronológica.

<sup>16</sup>Según Hoogwod y Gun (1991) serían las investigaciones que valoran el proceso o sus resultados desde variables predeterminadas

sino que ayuden a un mejor entendimiento de su estructura, explicación y comprensión de las relaciones con las demás actividades sociales y económicas. En la misma línea Hall y Jenkins (1995, citados en Velasco 2011) se quejan de la falta de atención prestada al proceso de elaboración de las políticas turísticas que se traduce en la falta de marcos teóricos y analíticos bien definidos.

Sin embargo, en los últimos años han avanzado las reflexiones en torno a la política turística desde una perspectiva crítica analizando el accionar del Estado teniendo en cuenta las relaciones de poder y la cuestión organizacional, y entendiendo al turismo como mecanismo para la generación y acumulación de capital, y al Estado como garante del mantenimiento de las relaciones de producción (Nechar, 2013).

Desde el enfoque de Análisis de Políticas Públicas en turismo centrados en los conocimientos *del* proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, se destacan los aportes de Nechar (2013) que estudia las transformaciones de la política de turismo en México en el marco de la modernización del Estado; y de Velasco, que estudia las fases de la política turística en España, su función, objetivos, acciones y referentes básicos (2005) y sus instrumentos (2007).

En Argentina, se destacan los artículos de Capanegra (2006, 2010) que ha estudiado al turismo como objeto de política y planificación desde el proceso histórico de configuración de la política nacional, mientras que Kuper *et al.* (2010) han abordado la planificación turística desde la perspectiva del análisis del proceso, enfocados sobre las transformaciones en las estrategias de planificación que han ido mutando hacia el planeamiento estratégico. Los últimos introducen una discusión sobre los procesos participativos y sus restricciones que giran en torno a la planificación turística, a la luz de distintos planes de desarrollo turístico y los aspectos subyacentes en esos procesos de planificación.

Respecto de las relaciones entre *turismo y territorio*, interesan los estudios que reflexionan en torno a la dimensión territorial de las políticas turísticas asociadas a los procesos sociales que inciden en la configuración del lugar y la transformación del territorio.

En este sentido, son interesantes los trabajos de Britton (1991), Bertoncello (2002) y Troncoso (2012) que aportan argumentos superadores a las perspectivas tradicionales descriptivas de la geografía clásica, e introducen la consideración de los procesos sociales que inciden en la configuración de los lugares, en vinculación con la práctica turística y entendiendo la dimensión territorial como una parte constitutiva del turismo y no como simple escenario de la actividad. Bertoncello (2002) sostiene que a diferencia del enfoque descriptivo tradicional, en los últimos años la mirada de la geografía del turismo ha derivado en un enfoque crítico donde se entiende

que el lugar en el cual se emplaza la actividad es producto de la construcción social basada en la apropiación territorial según los intereses y lógicas de funcionamiento de diferentes actores sociales que participan en él. Estas visiones, sirven de punta de lanza para avanzar en las ideas y reflexiones en torno a la dimensión territorial de las políticas turísticas, tomando en cuenta los procesos sociales que inciden en la configuración del lugar y la transformación del territorio ya que, de hecho, las políticas turísticas (implementadas o no), también configuran el territorio, operando con lógicas propias, que se complejizan aún más cuando hablamos de actores gubernamentales que operan en distintas escalas.

Respecto de *las escalas geográficas*, interesa rescatar los aportes de la geografía social, tomando las escalas no sólo como categorías de análisis, sino, además, como relaciones que inciden en la configuración del lugar. Resultan sugestivos los aportes de Delaney y Leitner (1997) y Marston (2000) que ponen en discusión las miradas tradicionales que entienden las escalas geográficas sólo como categorías aisladas de análisis, ontológicamente "dadas", y plantean que se trata de construcciones sociales, producto de relaciones e influencias interescales que inciden en la configuración del lugar. Esto implica problematizar el concepto de las escalas superando su consideración como simples niveles de análisis con un orden jerárquico preestablecido, para entenderlas como resultado de procesos de construcción histórica y social, como propone González (2005).

El concepto de escalas así interpretado habilita a pensar el territorio en relación a los procesos que acontecen fuera de él como multiplicidad de influencias superpuestas y conectadas (Massey, 1991). En esta misma línea, Santos (1996) plantea que los lugares en un mundo altamente conectado ya no pueden ser explicados por sí mismos. Pero, además, si consideramos al territorio como un producto social y a la vez productor de los procesos sociales (Santos, 1996) y no como un objeto dado ni preexistente, también debemos pensar el territorio en función de los procesos y relaciones que suceden en él, dando cuenta del lugar no como un simple escenario sino como producto social e histórico.

Ante lo expuesto, resulta evidente que el presente trabajo se centra en tres ejes conceptuales articuladores de toda la investigación: las políticas, el turismo y la dimensión territorial de la actividad.

## **b. Las políticas públicas y las políticas turísticas**

La diversidad conceptual y de análisis en el ámbito científico no ha facilitado que se llegue a

un acuerdo sobre cómo definir una *política pública*, aunque sí hay conformidad en que las aproximaciones existentes pueden clasificarse en descriptivas y conceptuales. Según Velasco (2005) las definiciones descriptivas tratan de distinguir una política pública de otras actividades de carácter político institucional, concentrándose en alguna de sus características; mientras que el segundo tipo de definiciones consideran las políticas como "signos reveladores" de diferentes proposiciones teóricas mayores, que constituirían los marcos de aproximación.

Cuando hablamos de políticas nos referimos en particular a las políticas estatales como las definen Oszlak y O'Donnell (1976). La participación estatal en las demandas y necesidades sociales constituye un hecho fundamental que se concreta a través de la elaboración de tales políticas estatales. Sin embargo, y aunque sea desde una noción descriptiva, una política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (Aguilar, 1992).

Sin embargo, más allá de una definición concreta de las políticas, el interés conceptual de su significado apunta a rescatar una serie de consideraciones que sirven como punto de partida para el análisis de políticas que se pretende en esta tesis.

Respecto de esta cuestión, es preciso hacer una distinción inicial, tal lo plantea Mouffe (2009), entre la política en singular y las políticas en plural. Si bien Lowi (1964, citado en Aguilar, 1992) insiste en la definición de políticas en plural y no en una definición general de política ya que cada política tiene alrededor estructuras de poder propias, correlaciones de fuerza propias, según la naturaleza de la cuestión en disputa, la autora propone entender por "políticas" el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, correspondientes a la actividad política tradicional (lo instituido), mientras que "la política" o "lo político" (como ella lo conceptualiza) estaría centrada en la dimensión de antagonismo que considera constitutiva de las sociedades humanas. La política en singular (o lo instituyente) hace referencia a las estructuras y relaciones de poder, correlaciones de fuerza, procesos y dinámicas particulares asociadas con las políticas concretas. Esta distinción se convierte casi en una noción instrumental para el abordaje del estudio de políticas públicas. En efecto, operativamente, permitiría distinguir entre los instrumentos específicos como resultado de la actividad política y el contexto o las condiciones de posibilidad para la elaboración de esos instrumentos.

De esta manera, como propone Benítez (2009), esto permite hacer una distinción de



características, funciones y racionalidades. Este autor, citando a Lefort (1991) recupera el carácter instituyente y simbólico de “lo político” en un plano ontológico, y la idea de “las políticas” para remitir a la esfera de lo instituido, a “un sector particular de actividades, relaciones, instituciones que encontramos en la sociedad junto a otros campos como lo económico, lo cultural y lo jurídico” (Lefort , 1991 citado en Benítez, 2009), o, como dice Marchant (2008, también citado en Benítez, 2009) la multiplicidad de prácticas de la política convencional, haciendo referencia a un nivel óntico. Sin embargo, adoptar esta noción de corte más bien instrumental para el análisis no exige de considerar la performatividad de ambas instancias que están en tensión permanente por ser instituido o instituyente.

En segundo lugar, es necesario aclarar que el concepto de política excede la formulación de planes; dentro de las políticas se incluyen una amplitud de acciones (y omisiones) entre las cuales se encuentra la planificación como uno de los tantos instrumentos de política pública (Velasco, 2007). Además, las políticas denotan a la vez una intención, un curso de acción (u omisión) deliberadamente diseñado y un curso de acción efectivamente seguido (Aguilar, 1992), lo que implica que el "pensar", el "decir" y el "hacer" de la política no necesariamente serán convergentes. Gligo (1997) refiere a esto empleando el concepto de políticas explícitas, como aquellas originadas desde los organismos públicos específicos del tema en cuestión, y políticas implícitas, para hacer referencia a aquellas fuerzas subyacente que van mucho más allá de la voluntad política de los gobernantes y que incluso están asociadas, en algunos casos, con políticas que surgen de otros organismos que van en sentido contrario al pretendido y que pueden opacar o incluso neutralizar la influencia de las políticas explícitas. El abordaje desde el ciclo de políticas públicas permitiría ver estas divergencias en el proceso de las políticas.

Por último, y vinculado al punto anterior, las políticas estatales no resultan de la simple decisión deliberada e intencional del actor gubernamental sino que es preciso incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, tanto gubernamentales como extragubernamentales, que en sus diversas interacciones condicionan la decisión central haciéndola y rehaciéndola, rescatando el aspecto conflictual y contradictorio de las instituciones. En este sentido cabe poner en discusión la concepción habitual del Estado como un actor monolítico ya que muchas veces se articula con intereses contradictorios, tanto en dependencias del mismo nivel estatal, como entre actores estatales de diferentes niveles (Blanco, 2007). La teoría de la red de políticas (*policy network*) considera esta cuestión a partir del estudio de los vínculos entre actores públicos y privados de carácter colectivo que toman parte en el desarrollo de las

políticas (Klijn, 1998).

Esta multiplicidad de actores e intereses que intervienen en la elaboración e implementación de políticas ¿públicas?<sup>17</sup> resulta en algunos casos en la profundización de procesos de acumulación y apropiación material (Harvey, 2005) en donde el patrón de acumulación de capital orienta las políticas y las transformaciones territoriales consecuentes, creando nuevas valoraciones territoriales basadas en prioridades surgidas del mercado que desconocen las perspectivas locales, y por lo tanto se constituyen en formas de generación de excedentes o plusvalías territoriales que luego son apropiados diferencialmente. Sánchez (1991) sostiene que la producción de ese excedente se lleva a cabo conjuntamente entre actores sociales públicos y privados y su reproducción se basa en la apropiación de empresas y actores sociales privados que contribuyen a mantener y reforzar el status quo.

Mientras que otras políticas plantean ciertas reivindicaciones de pertenencia en la definición y configuración de lugar (Leff, 2005), en donde emerge una política del lugar, del espacio y del tiempo, a partir de la articulación con los requerimientos de diferentes actores sociales, con nuevas simbolizaciones otorgadas al territorio, dando lugar a otras formas de apropiación a partir de los nuevos lenguajes de valoración del territorio (Martínez Allier, 2005)

Ahora bien, en relación a las *políticas turísticas* en particular, Nechar (2013) sostiene que existen infinidad de definiciones que ponen el énfasis en distintos aspectos como los desplazamientos, los sujetos que practican la actividad, aspectos físico espaciales, el manejo de los recursos, hasta las que se fundamentan en la teoría del conflicto. Este mismo autor afirma que, en general, se considera al turismo como un hecho al que se le aplican políticas para su conducción, ejecución y evaluación con variaciones de concepción y operatividad, según el momento histórico y los gobiernos de turno.

Muchos autores definen la política turística como una política sectorial de la política económica. Figuerola Palomo (1993), por ejemplo, sostiene que se trata de una actuación económica de la política general del Estado que constituye una intervención deliberada del gobierno en los asuntos económicos del turismo, con el objeto de lograr ciertos fines. Otras definiciones entienden la política turística no como una política sectorial de la política económica, sino más bien como una política pública substantiva. En esta línea, Velasco (2011) la define como el conjunto, articulado y coherente, de decisiones y actuaciones que llevan a cabo los actores

---

<sup>17</sup> Pese a que en este trabajo se haya optado por utilizar tal denominación, cabría poner en discusión la adjetivación de "públicas", en tanto que las mismas se configuran a partir de una constelación de múltiples actores sociales con diversos intereses, que no necesariamente responden al interés público.

públicos, en ocasiones con la colaboración de actores no públicos, con la intención de alcanzar unos objetivos determinados, en relación con los hechos de distinta naturaleza que genera el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos. Junto con Velasco, en este trabajo se considera que la política turística es una arena con dinámicas diferenciadas, con un estilo propio y elementos singulares que la diferencian de otras arenas políticas. En este sentido es válido el planteo de Lowi (1964, citado en Aguilar, 1992) que propone la existencia de distintas arenas políticas en la que convergen luchan y conciertan fuerzas políticas, con una estructura política, proceso político, relaciones, elites, composición, dinámica y desempeño propio. Sin embargo, es preciso entenderlas como parte de una totalidad social (Santos, 1996).

Recapitulando, entonces, las políticas pueden ser analizadas en más de un sentido: en sí mismas, como instrumentos, instituciones y actividades de política convencional; en un marco de referencia con carácter sustantivo que opera sobre las prácticas políticas dado que no pueden ser entendidas sólo por sí mismas; y aplicadas al campo específico del turismo.

### **c. La conceptualización del turismo**

Aquí interesa partir de una definición de *turismo* basada en los procesos sociales que lo configuran y, particularmente, centrándonos en las políticas públicas relacionadas con la actividad, a diferencia de la definición hegemónica propuesta por la Organización Mundial del Turismo que lo concibe desde una perspectiva utilitaria que poco aporta para avanzar en la comprensión del turismo desde distintas perspectivas asociadas a la actividad. Es por ello que se define al turismo desde las relaciones que tienen lugar a partir del proceso de atracción y hospedaje de visitantes, incorporando a otros diversos sujetos que forman parte de las dinámicas sociales en las cuales el turismo se lleva a cabo y cobra especificidad y sentido (Bertoncello, 2002).

Lejos de la pretensión de armonía propuesta por las definiciones tradicionales de sistemas y de los abordajes descriptivos que dan cuenta de los flujos turísticos, lugares de origen y destino de turistas, localización de espacios turísticos, y tipologías de atractivos, actividades y modalidades turísticas, interesa considerar los procesos sociales que intervienen en la constitución de un lugar como destino turístico, a partir de los intereses, lógicas y perspectivas de los distintos actores sociales que intervienen en la producción del territorio.

En este caso, implica considerar los sujetos políticos, sus roles, intereses y lugares de poder, asociados a la actividad, junto con los muchos y diversos actores sociales que, sin estar directamente vinculados con la actividad, forman parte de los procesos territoriales locales.

Estas interacciones, que responden a lógicas o intencionalidades específicas, producen una configuración territorial concreta, la cual, en un contexto social, económico, político, tecnológico determinado, puede ser identificada como un modelo con características singulares. En este sentido, distintos autores dividen las etapas de la evolución de la actividad turística en función del contexto sociopolítico y el modelo territorial turístico predominante que responde a características específicas respecto de los grupos sociales que realizan los viajes, el comportamiento recreativo de la demanda, los actores sociales involucrados en la gestión y las formas de apropiación y organización del espacio, asociados a las formas de producción y consumo dominantes (Bertoncello, 2006; Vera y Baños, 2010; Hernández, 2010).

En función de tales características se podría identificar una etapa de turismo *prefordista* vinculado con el turismo exclusivo; una etapa *fordista*, de estandarización de lugares y turismo masivo y una etapa de turismo *posfordista* o de gran competencia entre lugares y demandas selectivas. Vale aclarar que esta periodización se asocia a determinadas características que van apareciendo en tales etapas sin que ello implique el reemplazo de una forma por otra. Ordoqui y Hernández (2009) proponen una periodización para el proceso de turistificación del litoral bonaerense de tres etapas: el turismo *exclusivo*, el turismo *masivo*, y el turismo masivo en crisis o *neoexclusivo*.

Ahora bien, en la actualidad, hay un relativo consenso académico respecto de la existencia de una crisis del modelo de turismo masivo de sol y playa (Donaire, 1998) que se viene manifestando en tales destinos por medio de distintos síntomas (Hernández *et al.*, 2006) y cuyas causas, como sugiere Bertoncello (2002), deben buscarse en la crisis de orden político, económico y social más amplia del modelo en general que incidió en el condicionamiento y el favorecimiento de ciertos desplazamientos.

Muchos de estos destinos, para superar las evidencias de crisis y frente a los cambios operados en la demanda turística que ha definido nuevos elementos y destinos como atractivos turísticos, se encuentran impulsando y concretando procesos de restructuración del modelo turístico (Vera y Baños, 2010). Según Antón (2004) estos procesos se vienen concretando a través de tres tipos de estrategias: de renovación, buscando mejorar la calidad de los servicios; de singularización, incorporando nuevos productos a la oferta turística de los destinos, en donde la potencialidad del territorio se constituye como nueva alternativa turística; y de sustentabilidad, con la incorporación de instrumentos de manejo y gestión ambiental a la gestión turística de los destinos, que, en muchas ocasiones se traducen en procesos de valorización de la naturaleza en

función de su consumo estético. Estas estrategias, en definitiva, apuntan a diferenciar los destinos tratando de ajustarse a las nuevas necesidades de los turistas, más fragmentados, en busca de productos específicos y de poder satisfacer sus exigencias.

Estos cambios tienen implicancias en la gestión del turismo, en donde las políticas turísticas, y en particular las políticas locales se constituyen en una referencia esencial de los procesos de renovación, dado que es el ámbito en donde se reflejan las transformaciones.

Desde la perspectiva de esta investigación se considera, entonces, que los destinos turísticos son el resultado de procesos de producción social en función de los cuales un lugar deviene turístico. Knafou (1999) propone el concepto de *turistificación* para remitir a estos procesos, identificando tres fuentes principales de turistificación: los turistas, a partir de sus prácticas y desplazamientos; el mercado, a través de la comercialización de espacios y lugares como productos turísticos por parte de prestadores y diversos agentes privados; y el Estado, a partir de iniciativas de desarrollo locales, regionales y nacionales (o incluso internacionales) que resultan en políticas para impulsar, promover y/o regular la actividad turística. Más allá de la tipología utilizada, lo que importa es destacar que los destinos turísticos se configuran como tales en función de múltiples elementos y acciones que intervienen en el proceso de turistificación y que responden a la valorización social de ciertos elementos del destino. Por lo tanto, la forma que adopta el territorio turístico es resultado de la interacción entre los agentes que intervienen en su producción y no puede ser entendido aisladamente del contexto. Esto implica que necesariamente se deben considerar los actores sociales que interactúan en los procesos de turistificación de lugares. En esta tesis interesan en particular los actores sociales colectivos agrupados en instituciones públicas y privadas.

Asimismo, el proceso de transformación de un determinado espacio en territorio turístico requiere de una (re)adecuación de ese espacio a su nueva función, que al decir de Vera (1998) se denomina funcionalización territorial, donde predomina o es objeto principal de análisis la escala local, pero debe, necesariamente, ser puesto en relación con otras escalas territoriales y de gestión, habilitando la discusión respecto de la dimensión territorial del turismo, en relación a las políticas y su inscripción en un territorio concreto.

#### **d. La dimensión territorial del turismo**

Por último, consecuentemente, es necesario introducir una conceptualización de la *dimensión territorial del turismo*, desde los aportes de las ciencias sociales, y la geografía crítica en

particular, para lo cual se consideran las interrelaciones entre tres conceptos clave de la geografía que se vinculan directamente con el objetivo de la investigación: territorio, escalas y lugar.

#### **d.1.El territorio del turismo**

Respecto del concepto de territorio, cabe hacer una aclaración inicial planteando la distinción entre espacio y territorio. Raffestin (1993, citado en Blanco, 2009) distingue entre una conceptualización abstracta y general (espacio geográfico) y otra con referencias empíricas concretas (territorio). Así, el territorio aparece como la manifestación concreta, empírica, histórica de las consideraciones que en un plano conceptual se hacen del espacio (Blanco, 2009). Según Haesbaert (2013) el territorio sería una dimensión del espacio cuando el enfoque se concentra en las relaciones de poder.

No interesa tanto aquí dar una definición acabada sobre el concepto de territorio sino, más bien, establecer algunos elementos que permitirían comprender y explicar un territorio. En este sentido Bozzano (2012) sugiere que, para entender cada territorio, es necesario conocer sus sistemas de objetos y sus sistemas de acciones, los principales acontecimientos en proceso en tiempo y espacio, la articulación entre escalas, el poder entretelado en cada territorio, los actores sociales que intervienen en él y sus relaciones de cooperación y conflicto. A lo que habría que agregar, las distintas capacidades de los actores sociales de imponer sus decisiones y condiciones, la apropiación material y simbólica del territorio y las normas y regulaciones a las que está sujeto dicho territorio.

En relación a la articulación entre las nociones de territorio y turismo, las aproximaciones coinciden, en cierta forma, con las conceptualizaciones más generales acerca del espacio geográfico que ya han sido recopiladas y clasificadas por Hiernaux y Lindón (1993), y recuperadas por Bertonecello (2002) y Blanco (2007), entre otros autores.

Una de las aproximaciones es la que concibe al espacio como soporte o escenario en el cual se localizan elementos y relaciones, apareciendo como previamente delimitado. Esta perspectiva coincidiría con los abordajes tradicionales respecto del territorio del turismo que, como plantea Bertonecello (2002) han definido esta relación desde una perspectiva descriptiva (lugares de destino, lugares de origen, desplazamientos). Una segunda vertiente, que considera al espacio como producto social de procesos que lo adaptan y moldean, coincidiría con los abordajes del turismo que plantean una relación entre los lugares de origen y destino, en donde, si bien todos los lugares tienen cualidades o atributos propios y diferentes, sólo devendrían atractivos aquellos

definidos en esa relación. Según esta relación, el territorio turístico del destino terminaría siendo reflejo del lugar de origen, subordinado a él. La tercera línea de interpretación considera al espacio como producto y productor, participando como condicionante de los procesos sociales al mismo tiempo que como su producto; no solo sería un constructo social sino que, además, plantearía condiciones a la forma en que los procesos sociales se desarrollan en el territorio.

En este sentido, los abordajes más recientes acerca de la relación entre turismo y territorio sugieren que también en los lugares de destino aparecen otras dimensiones que deben ser tenidas en cuenta para el análisis: actores sociales participando, intereses locales, proyectos políticos, conflictos, contradicciones, complementaciones. Por lo que la producción de un territorio turístico sería un proceso complejo, fruto de las prácticas sociales que lo transforman y que son transformadas por ella.

Por lo tanto, la comprensión del territorio turístico no implica solo su caracterización en términos de la articulación entre lugar de origen y lugar de destino, sino que involucra dar cuenta de los procesos y lógicas que lo producen. El territorio, como una dimensión constitutiva del turismo, se expresa material y simbólicamente, a partir de las relaciones entre grupos sociales con intereses, capacidades de acción y lógicas de funcionamiento diferentes que resultan en distintas formas de apropiación. Todo ello sumado define la especificidad del territorio turístico

#### **d.2. Las escalas geográficas**

Ahora bien, si pensamos al espacio como un sistema de interacciones e interconexiones y cuestionamos la concepción del Estado como un actor homogéneo, tanto en dependencias del mismo nivel estatal, como entre actores estatales de diferentes niveles, se introduce la necesidad de conceptualizar las escalas geográficas en un doble sentido. Esto es, incorporar los procesos sociales, económicos y políticos que acontecen en otras escalas, y las políticas estatales que surgen en otras escalas de gestión ya que, probablemente, tengan injerencia en lo que sucede en el lugar.

Gutiérrez Puebla (2001) establece cuatro concepciones distintas respecto de la escala geográfica: como tamaño, como nivel, como red y como relación. Las dos primeras responden a los análisis tradicionales respecto de las escalas, como algo que nos viene dado. La escala como tamaño está asociada con la noción cartográfica y la escala como nivel se refiere a las jerarquías definidas por el ámbito político administrativo, que se traducen en áreas geográficas con límites administrativos.

La idea de escala como red propuesta por este autor considera que la actuación de los actores sociales no se limita al ámbito de su nivel particular desestimando la escala como un espacio cerrado (esto es, por ejemplo, políticos locales actuando a nivel local o nacionales a nivel nacional). Así, "más que una estructura jerárquica organizada en niveles que funcionan como compartimentos estanco, lo que sugiere Cox es una organización en red donde los agentes no tienen por qué adaptarse a los niveles establecidos" (Gutiérrez Puebla, 2001: 96) e interactúan conformando redes de actores sociales que operan a distintos niveles. En igual sentido, la escala entendida como relación sugiere la idea de que cuando se cambia la escala de análisis los elementos que se contemplan pueden ser los mismos, cambiando las relaciones entre ellos y el modo en que se destaca el papel que juegan algunos de esos elementos en las distintas escalas, donde adquieren una importancia distinta.

La concepción de escala propuesta intenta alejarse de la visión cartográfica para enfatizar en los procesos sociales, económicos y políticos que se definen en los diferentes niveles de actuación, como parte constitutiva de un territorio. Desde esta perspectiva, la escala no es un dato previo sino que se trata de una construcción social (Delaney y Leitner, 1997; Marston, 2000) resultado de decisiones políticas y de la acción y presión de distintos actores sociales y de la sociedad en su conjunto (Herod, 2003).

En este mismo sentido, González (2005) plantea que desde una concepción jerárquica las escalas son entendidas como "niveles o capas del mundo social", como una "pirámide" o una "jerarquía anidada" en la que las escalas se van apilando unas dentro de otras. Frente a esta idea, la autora plantea que para algunos es más apropiado imaginar cómo se enredan unas con otras y se mezclan, desde una aproximación relacional al estudio de las escalas, pensándolas desde la metáfora de una red. Aunque agrega que algunos critican esta visión relacional y proponen una visión dinámica y procesual: en vez de encerrar ciertos procesos sociales en unidades territoriales y después relacionarlos, plantean que hay procesos y estrategias que atraviesan las escalas e incluso las saltean. En esta lógica, la "política local" bien podría ser regional, nacional o incluso internacional, en la medida en que intente asegurar redes de relaciones transescalares (Cox, 1998 citado en González, 2005).

Además, algunos autores (Braudel, 1986; Wallerstein, 1974, Santos, 1996) suponen que los fenómenos de otras escalas contribuyen para el entendimiento de los espacios locales, algunas veces más que los propios fenómenos locales. Éstos últimos serían, desde esta perspectiva, un resultado directo o indirecto de fuerzas cuya gestación ocurre a distancia, dando lugar a la



configuración de "espacios derivados". Así, por ejemplo, para el caso del turismo se podría comprender por qué ciertas "valorizaciones" o "valores" "globales" se traducen en procesos de valorización particulares en espacios locales.

En principio, interesa rescatar sobre las escalas la idea de que no sólo se trata de categorías ontológicamente dadas y aisladas definidas por el tamaño y el nivel (Marston, 2000) sino que hay relaciones que las atraviesan y que son parte de la construcción del lugar.

### **d.3. El lugar como "punto de encuentro"**

Por otro lado, si, junto con Massey (1991) entendemos que el territorio se constituye a partir de interrelaciones y que la toma de decisiones sobre lo que acontece en un determinado lugar está asociada a decisiones que se toman en otros lugares debemos hablar del lugar como una multiplicidad de influencias superpuestas que se concretan en él (Santos, 1996).

Es decir, tanto las verticalidades como las horizontalidades (Santos, 1996). Las primeras, asociadas con la cuestión de las escalas, serían los flujos externos producidos a distintas distancias que obedecen a requerimientos externos constituyendo espacio derivados o subordinados a requerimientos externos (Braudel, 1986), rompiendo con las concepciones que pretenden explicar el lugar por sí mismo como una unidad cerrada (Massey, 1991). Mientras que las horizontalidades, vinculadas a la idea de lugar, estarían planteadas en el plano de las relaciones locales.

En este sentido, Doreen Massey (1991) propone una idea del lugar como punto de encuentro que articula redes de relaciones considerando al lugar como algo abierto. Pero además, esto obliga también a pensar el lugar desde la heterogeneidad de intereses, actividades y actores sociales que en él se desenvuelven, desmitificando la idea simplificadora de la trama social que apela a la homogeneidad sin rescatar las relaciones complejas que se establecen entre distintos sectores y las relaciones que definen cómo se implementan las decisiones. Por lo tanto, la consideración de la "trama social heterogénea" del lugar permite complejizar la forma en que se configura el territorio y el carácter particular que el lugar adquiere.

Esta idea del lugar como punto de encuentro habilita a plantear procesos de integración/desintegración y articulación/desarticulación, donde debe ser pensada la reintegración entre los conceptos de escala, espacio y lugar. De esta manera, los conceptos de escala y lugar considerados en interrelación permitirían analizar la forma en que se materializan las políticas turísticas, en función de lo que ocurre en el lugar y como parte de procesos que operan en escalas más amplias.

El lugar, entonces, es el resultado de la mezcla de todas las relaciones, prácticas e intercambios que se entrelazan dentro de él y, tal como lo plantea Troncoso (2012), integraría las propuestas de la geografía radical (preocupada por las relaciones sociales y los factores estructurales) y la geografía humanista (interesada en la subjetividad, la experiencia y los significados del lugar) a partir de un entretrejido de relaciones sociales dentro de las cuales, en algunos casos, los procesos eminentemente locales puede tener una posición dominante, mientras que en otras relaciones tiene una posición más o menos subordinada (Massey, 2004).

## **CAPITULO II: LA CONFIGURACIÓN DE NECOCHEA COMO DESTINO TURÍSTICO: UNA APROXIMACIÓN A LA TURISTIFICACIÓN DEL TERRITORIO**

En este capítulo se analiza la temática histórica. Sin embargo, cabe aclarar que el interés central no es abordar la historización del desarrollo sino aportar una mirada contributiva al entendimiento del proceso de configuración de Necochea como destino turístico.

En este sentido, la mirada histórica ofrece argumentos que intentan ser planteados como posibles elementos que puedan aportar a la explicación del presente, indagando acerca de los procesos sociales, políticos y económicos locales y extralocales que inciden en la configuración del lugar. En particular, en el marco de la relación que se establece entre el turismo y el territorio como parte de los ejes estructurantes de esta tesis, dando cuenta de las especificidades del proceso de turistificación de Necochea.

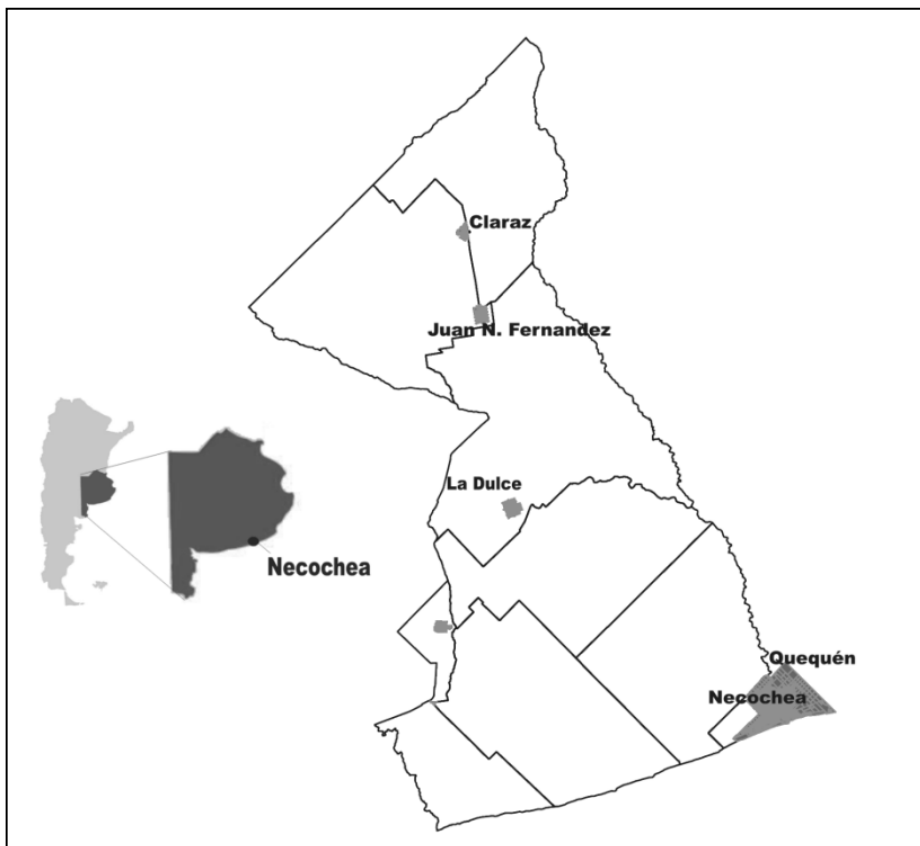
### **a. Breve descripción y localización de Necochea**

El Partido de Necochea se encuentra ubicado en el litoral marítimo del sudeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina (Figura 1). Limita al sur con el Mar Argentino, al norte con el Partido de Benito Juárez, al oeste con el Partido de San Cayetano, al noroeste con el Partido de Adolfo Gonzales Chaves, al este con el Partido de Lobería y al noreste con el Partido de Tandil. La cabecera del Partido es la ciudad homónima de Necochea que se encuentra sobre la costa atlántica del Partido y, junto con la ciudad de Quequén, conforman un solo aglomerado urbano separado por el Río Quequén (Figura 2).

El interior del partido (conformado actualmente por las localidades de Juan N. Fernández, La Dulce, Claraz, y Santamarina y otros parajes más pequeños) estuvo desde sus inicios vinculado con la producción agrícola del sudeste de la provincia de Buenos Aires.

Tanto Necochea como Quequén han experimentado un proceso de urbanización creciente, evidenciable en un aumento del uso del espacio geográfico ocupado por el suelo urbano. Ambas ciudades constituyen un aglomerado urbano de tamaño intermedio desde la década de 1980 cuando su población superó los 50.000 habitantes (Merlotto *et al.*; 2012).

Figura 1 - Localización de Necochea



Fuente: Elaboración propia a partir de cartografía digital de la DPE de Buenos Aires

La urbanización del sector costero del Partido de Necochea y su desarrollo desde el inicio de la ocupación posterior al despoblamiento indígena ha producido una intensa y variada utilización de los recursos (río, costas, médanos) y estuvo fuertemente vinculada a sus características geográficas que posibilitaron la construcción de un puerto que permitió la salida de la importante producción agropecuaria del sudoeste de la provincia de Buenos Aires.

Según Merlotto *et al.* (2012) el origen de la fundación de Necochea y su posterior edificación lejos de la playa (a unos 2 kilómetros) determinó en sus inicios una ciudad de espaldas al mar y con poca importancia asignada a la actividad turística. Las playas fueron adquiriendo mayor importancia en tiempos más recientes en la medida en que fue cobrando importancia la actividad turística (Merlotto *et al.* 2012). No obstante, la lenta pero sostenida ocupación del sector costero es casi sincrónica en el proceso de crecimiento de ambas localidades. Esto se evidencia en el equipamiento construido en la franja costera que data de fines del siglo XIX (FAUD/UNDMP, 1997).

Figura 2 - Plano Necochea-Quequén



Fuente: Marchetti y Perez Laspiur (2012)

Hacia principios del siglo XX, la actividad turística y la utilización de las playas como espacios recreativos fueron cobrando cada vez más importancia. Esta actividad se consolidó a mediados del siglo XX con la consiguiente construcción del equipamiento e infraestructura de servicios necesaria para su utilización. La ciudad se convertiría en un destacado centro turístico a nivel nacional.

En el último cuarto de siglo la transformación del modelo socioeconómico provocó crisis en muchos órdenes que también alcanzaron al modelo de turismo dominante hasta ese momento. En efecto, en la última década del siglo XX, Necochea comenzó a presentar síntomas de "crisis" transformándose en un destino de turismo regional degradado material y simbólicamente.

Actualmente, el gobierno local está impulsando importantes transformaciones territoriales vinculadas a la búsqueda de nuevos atractivos turísticos poniendo en relieve a la naturaleza como elemento diferenciador y recurriendo para ello a la activación patrimonial (Prats, 1998) a través de la selección y jerarquización de ciertos elementos territoriales.

En el siguiente epígrafe se contextualiza el proceso de conformación territorial de las ciudades de Necochea y Quequén para poder comprender cómo se origina y cómo se inserta la actividad turística en el resto del entramado productivo y social. Si bien hay registros históricos sobre estas tierras desde varios siglos antes, interesa en particular recuperar la dimensión histórica a partir de la segunda mitad del siglo XIX, momento en el cual comienzan a aparecer evidencias en el territorio respecto de su incipiente funcionalización turística.

## **b. El proceso de ocupación de Necochea y Quequén: la especialización productiva y la turistificación del territorio (1880-1930)**

### **b.1. La fundación de Necochea y Quequén: la especialización agrícola**

La fundación de Necochea acompaña en cierta medida al proyecto de nación de la segunda parte del siglo XIX basado en los pilares de la idea de "progreso" sustentado en la urbanización, la actividad agropecuaria y la conectividad ferroviaria, planteados en el marco de la idea de convertirse en el granero del mundo.

En este sentido, según Cortés Conde (1989, citado en FAUD/UNMDP, 1997) el motor de ocupación de la zona fue el corrimiento de la frontera por la demanda del sector agropecuario. Esto es, una ocupación ligada a una cuestión productiva. En efecto, la ocupación de la zona de Necochea parece obedecer a la idea de favorecer la expansión de la frontera ganadera y los

promotores de la creación de sus pueblos son básicamente los terratenientes ganaderos ya instalados en la zona.

Cabe aclarar, que a pesar de las pretensiones de dar impulso a la ganadería, se presenta un rápido desplazamiento hacia la agricultura que, según los registros, en pocos años van de ninguna hectárea cultivada a casi 180 mil (FAUD/UNMDP, 1997). Según la recopilación de la FAUD/UNMDP (1997) lo que más crece en esta zona son los pequeños pueblos del interior, por las explotaciones agrícolas, y también por los negocios inmobiliarios que obtenían los estancieros que transformaban parte de sus territorios en áreas urbanas. El fundamento de estos pueblos fue la asociación entre ferrocarril y agricultura, como asentamientos pensados como centros de servicios. Efectivamente, durante esta etapa se demandaron ferrocarriles para el traslado de la producción y centros urbanos para proveer servicios a la economía agroganadera.

Necochea fue uno de los lugares en donde la creación de la ciudad fue posterior a la creación de la jurisdicción del partido. La traza original de la ciudad se efectuó a 2 km del litoral. La población fue creciendo lentamente. La estructura ferroviaria fue significativa para la creación de los once pueblos interiores del partido, quedando construido un sistema urbano-regional organizado alrededor de un conjunto de pueblos o centro de servicio rurales convergente a un polo portuario.

El proyecto pensado por los gobiernos centrales para la Nación, también demandaba puertos para darle salida a la producción. Si bien en el trazado original de Necochea no parece estar contemplado, la vocación de crear una ciudad con puerto está desde el principio, ya por las tempranas gestiones tendientes a la creación de Quequén, que lo incluía en el proyecto por el beneficio de las condiciones naturales del calado y vientos dominantes (FAUD/UNMDP, 1997).

Quequén comenzó a pensarse como posible asentamiento un poco después que Necochea, aunque disociadas una de la otra. De hecho, se asentó en la margen izquierda del Río Quequén, en el partido de Lobería. La idea original era fundar la cabecera del partido de Lobería en donde hoy está Quequén. Sin embargo, la familia Guerrico, propietaria de estas tierras, se opuso, aunque luego impulsó la creación de una sociedad anónima para su fundación.

La fundación de Quequén estuvo vinculada con la necesidad de sacar la producción ganadera del área a través de un puerto advirtiendo la posibilidad de aprovechamiento de las condiciones naturales para su construcción. Durante la segunda mitad del siglo XIX se llevaron a cabo sucesivas gestiones para crear un pueblo con puerto sobre la margen izquierda del río Quequén Grande, aunque las iniciativas no prosperaron hasta fines de ese siglo (Ecos Diarios,

1981). En 1889 se constituyó la Sociedad Anónima Ciudad de Quequén (integrada por Holmberg y Bunge) que además de la habilitación para emprender la urbanización obtuvo la concesión por 90 años del puerto que se comprometían a construir. Esa sociedad fracasó pero alcanzó a proponer el trazado del pueblo. En 1895 se fundó la Sociedad Guerrico Hnos. (que también integraría Bunge) prometiendo construir en Quequén “La Paris Argentina”.

En el caso de Quequén, se presentaron numerosos litigios de propiedad y hubo varios replanteos hasta que recién en 1938 se aprobaría el pueblo ciudad de Quequén.

La relación e integración de las dos ciudades tuvo diversas problemáticas de conectividad. La relativa desintegración favoreció una cierta especialización funcional entre las dos ciudades, prevaleciendo los usos industriales y los depósitos de acopio y procesamiento de granos en Quequén y los usos comerciales, administrativos, culturales y de servicios en general en Necochea (FAUD/UNMDP, 1997).

### **b.2. La turistificación inicial del territorio: el turismo de elite**

Además del incipiente complejo agroexportador, hacia fines del siglo XIX comenzaría la venta de lotes en una franja de tierra de 4 cuadras de profundidad paralela a la costa, donde ya existían algunas instalaciones hoteleras y balnearias impulsadas por la familia Díaz Vélez. En particular, por Eustoquio (hijo), propietario de estas tierras, estanciero y político.

Este último se mantuvo en estrecho vínculo con las elites de Buenos Aires haciéndose eco de la intención de construir destinos turísticos que fueran imitación de los grandes balnearios nordeuropeos, entonces preferidos por la oligarquía. Esta etapa de turismo exclusivo se identifica, entonces, con las elites porteñas que incorporan las playas como nuevo espacio de uso turístico que sirve fundamentalmente como espacio de distinción y de socialización intraclase.

En ese momento los lugares que podían ser valorizados como destinos turísticos eran aquellos que reunieran tres condiciones particulares (Bertoncello, 2006): características naturales similares a las de los destinos europeos que habilitaran esa práctica social, accesibilidad (definida en ese entonces por la llegada del ferrocarril) y el equipamiento indispensable, sobre todo de alojamiento (cuya modalidad paradigmática sería el gran hotel).

En este contexto es que surge Necochea como destino turístico. Si bien fueron los propios turistas y, en particular, las elites porteñas quienes protagonizaron el proceso inicial de turistificación de Necochea, hay algunos elementos que inciden en este proceso que no pueden desconocerse.



De hecho, la consolidación de la conexión ferroviaria con Buenos Aires es casi el punto de partida del desarrollo de las actividades turísticas. El rol del ferrocarril en el proceso de turistificación es fundamental, incentivando la demanda de su oferta de transporte. No obstante, algunos años antes de la llegada del ferrocarril ya había instalaciones turísticas en el área y personajes notorios en el medio porteño que tenían intereses en la zona y que realizaban "tareas promocionales", como Guerrico, Bunge, Santamarina o Díaz Velez.

Asimismo, los agentes inmobiliarios y vinculados a la construcción tienen un rol clave: aquí el turismo ya se reconoce como una vía de negocios. La Sociedad de Fomento de Necochea, constituida en 1911, inauguró hacia 1914 el primer tranvía eléctrico. El tranvía, además de haber sido el primer transporte público en la ciudad, unía la estación ferroviaria con la playa. Por lo tanto, el origen del transporte público, estaba dirigido tempranamente al traslado de turistas, cumpliendo en los primeros años entre 80 y 110 mil traslados de pasajeros en el año (FAUD/UNMDP, 1997).

Esta Sociedad juega un rol clave en el proceso inicial de turistificación de Necochea, cumpliendo un rol evidente de desarrolladora urbana: en 1914 también construyó el primer casino y comenzó la construcción de distintos chalets. Además, por esos años, también promocionaba la venta de terrenos ubicados frente al recorrido del tranvía. También contribuyó en la pavimentación de calles y hasta compró un hotel (uno de los primeros de Necochea, hasta entonces conocido como La perla del San Sebastián Argentino y que pasó a llamarse Hotel París.)

En este período no hay políticas turísticas concretas. De hecho, el turismo en ese entonces lejos está de ser considerado una cuestión pública. Sin embargo, como se observa en los párrafos anteriores, hay actores sociales con intereses particulares que inciden en el desarrollo de la actividad.

Hacia la segunda década del siglo XX ya existía cierto equipamiento turístico: varios hoteles en la zona de la playa, casino, transporte y también dos ramblas construidas. Asimismo, ya se había trazado la diagonal para unir el casco antiguo con la Villa Díaz Vélez, cuyas manzanas fueron incorporadas al ejido urbano en 1911.

En ese tiempo, Necochea rivalizaba con Quequén respecto de sus playas. Según Ignacio (1914, citado en FAUD/UNDMP, 1997) Quequén tenía "un comfortable hotel y una cómoda rambla de madera de reciente construcción y sus alrededores ostentaban magníficos chalets de costosa construcción de las familias Guerrico, Carballido, Pueyrredón y otros".

### **b.3. Sintetizando la primera etapa**

En definitiva, casi desde el origen y según el estudio realizado por la FAUD/UNMDP (1997), Necochea intenta cumplir varios roles simultáneamente: apoyo a la actividad rural, cabecera comercial y administrativa de un hinterland extenso, actividades industriales manufactureras, actividades ligadas al puerto (procesamiento, acopiamiento, pesca e industrias conexas) y actividades turísticas, pero dichos roles no tienen una efectiva integración.

Los proyectos y las iniciativas para este territorio están muy asociadas con el proceso de organización nacional (particularmente como un eslabón dentro del modelo socioeconómico pensado para estas tierras). Previo a la fundación de las localidades objeto de estudio, estas tierras ya tenían dueños como consecuencia de la enfiteusis de Rivadavia<sup>18</sup> y su posterior venta. Estos propietarios, con estrechos vínculos con los gobiernos nacionales conservadores, promueven la urbanización a partir de sus intereses.

Para la segunda década del siglo XX el actual territorio del Partido ya tenía servicios “de relación” (puerto, ferrocarril, teléfono y telégrafo) y servicios urbanos (electricidad, gas y tranvía). También había varias tiendas de ramos generales que, además de proveer insumos materiales del campo y la ciudad, tenían un rol clave en la comercialización de la producción agraria.

En cuanto al turismo, la actividad se desarrolla en torno a un modelo de turismo exclusivo, prefordista o de elite, en donde el impulso también está dado por los propietarios de las tierras nucleados en instituciones como la Sociedad de Fomento de Necochea, la Sociedad Anónima Quequén o la Sociedad Anónima Guerrico.

## **c. Las transformaciones socioeconómicas y el modelo de turismo masivo (1930-1976)**

### **c.1. Los cambios en el modelo productivo y su incidencia a nivel local**

La crisis económica internacional de 1930 produjo el debilitamiento y la interrupción de los lazos comerciales del país con el resto del mundo. En este contexto, a partir de 1930 los gobiernos a nivel nacional intentaron impulsar un desarrollo industrial propio. Las industrias sustitutivas de importaciones fueron inicialmente de bienes de consumo simples (Bresser Pereira, 1977) e implicaron una diversificación de la demanda interna más que de la estructura productiva. Sólo en una segunda fase, a partir de los años cincuenta, con la entrada en masa de las empresas

---

<sup>18</sup> La enfiteusis fue el tipo de asignación de suelo que se eligió para repartir las tierras públicas

multinacionales manufactureras comenzarían a instalarse industrias de bienes de consumo durables y la industria automovilística.

En Necochea y Quequén estas transformaciones y los avances de la técnica se materializaron en distintas obras de infraestructura, viales y energéticas y en la aparición de algunas industrias principalmente vinculadas a la actividad agrícola, dando un fuerte impulso a la economía de la zona (Ecos Diarios, 1981).

Respecto de la infraestructura de servicios, en este período comenzó la construcción de las redes de agua potable y cloacas. La primera comenzó a montarse en 1932 y tuvo extensiones de su red en 1949 y 1981. Mientras que la segunda comenzó a instalarse en 1949 con una importante extensión en 1957 (FAUD/UNMDP, 1997).

Por otro lado, la llegada de la red caminera resulto un hecho significativo para los patrones de accesibilidad. Hacia 1930 ya estaba trazado el camino que une Lobería y Quequén y en 1945 se pavimentó la ruta provincial 88 que conecta Necochea y Quequén con Mar del Plata. Esto aportó fluidez a la circulación de los productos agrarios hacia el puerto, abriendo otras bocas de exportación más lejanas. Sin embargo, este hecho, junto con la progresiva sustitución de la red ferroviaria, significó un debilitamiento de la estructura de centros del parido.

Por otro lado, en cuanto a la industria, si bien desde la década de 1920 existían algunas actividades de transformación asociadas a las actividades del campo, como queserías y lecherías, la actividad industrial se diversificó después de 1930 con la aparición de una serie de industrias livianas. Entre ellas se encontraban cámaras frigoríficas, fábricas de hielo, fábricas de elaboración de bebidas gaseosas y alimentos, herrerías y madereras (Ecos Diarios, 1981). A partir de la década de 1940 se comenzarían a instalar industrias pesadas vinculadas con las actividades del campo, como Ardanaz, de gran importancia en la zona, que se instaló en 1944 para la producción de maquinaria agrícola y que incluso llegó a construir un puente sobre el Río Quequén en la década de 1960 (Ecos Diarios, 1981). En 1954 también se instaló la metalúrgica Necochea y en la década de 1960 se inauguraron talleres de Agromar y Techint y se instalaron plantas procesadoras de pesca.

La producción agrícola continuaría siendo el principal motor de la zona y pese a la crisis de precios del sector primario, el puerto de Quequén se habilitaría en la década de 1930 para la exportación. Las obras de ampliación del puerto realizadas durante la década de 1930 y 1940 permitieron aumentar la capacidad operativa del puerto ampliando en gran medida el tonelaje exportado, con algunos altibajos, pero alcanzando el millón de toneladas en 1954 (Ecos Diarios, 1981).

Sin embargo, a pesar de mantener una relativa especialización productiva (las nuevas industrias estaban asociadas de alguna manera con el complejo agroexportador), el rol del Estado iría cambiando con importantes reformas políticas, económico-financieras, educativas, industriales (De Mattos, 2000; Romero, 1994). En efecto, el Estado cumpliría un rol fundamental en el proceso de sustitución de importaciones y en generar las condiciones para garantizar el empleo industrial y obrero, y mejorar las condiciones salariales y de trabajo, sumado al acceso de los trabajadores a un número creciente de bienes y servicios.

### **c.2. La masificación del turismo en Necochea**

Si bien el ferrocarril, primero, y la inauguración del tranvía que comunicaba el centro con la villa balnearia, después, ya habían actuado atrayendo un mayor número de turistas, sería a partir de las nuevas obras de infraestructura vinculadas con el transporte automotor, y la mejora en las condiciones sociales de la clase trabajadora durante las presidencias de Juan Domingo Perón en Argentina lo que permitiría la llegada masiva de turistas a las localidades de Necochea y Quequén.

El rol fundamental que el Estado asume en este proceso de cambio, tiene una incidencia directa en el turismo. Si bien no lo objetiva específicamente, las mejores condiciones otorgadas a los trabajadores derivan en mayores posibilidades de hacer turismo. La mayoría de los nuevos turistas comenzarían a llegar en forma individual o familiar, gracias a sus mejores condiciones de vida, mayor remuneración, acceso al tiempo libre y, en definitiva, en su rol de consumidores.

El advenimiento del automóvil a partir de la década de 1930 y la llegada del ómnibus de larga distancia en 1936, que reemplazó al tranvía, promovieron la pavimentación de las calles principales y el desarrollo de la red de rutas que unen a las localidades en distintos sentidos cardinales. Además, en 1941, se iniciaban las gestiones para la construcción de una Terminal de ómnibus que sería inaugurada recién en 1965.

En la década de 1930 se iría materializando la “ciudad turística” a través de la realización de obras de infraestructura y embellecimiento que incluyeron a Necochea y se realizaron en distintos balnearios de la costa atlántica (Mazza y Bruno, 2012). A eso se sumó la aparición de las primeras formas de turismo social, como la inauguración de un hospedaje estival para 600 empleadas por temporada de la Federación y Asociaciones Católicas de Empleadas (Pastoriza, 2008); o el edificio donde hoy funciona el Hogar Raimondi que se inauguró como centro asistencial de niños y colonia de vacaciones en el año 1932 (Ecos Diarios, 1981).

El peronismo asumió al turismo como una parte sustantiva de su política materializada a través de las vacaciones como una conquista social, y el modelo de las colonias de vacaciones, los hoteles sindicales, y los balnearios de masas. Entre 1948 y 1955 se llevaron a cabo diversos planes que apuntaron a los descansos estivales (e invernales) posibilitando a una gran cantidad de personas viajar con los planes de Turismo provincial de verano para localidades de la costa atlántica entre las que se incluía a Necochea (Pastoriza, 2008).

En esta época se proyectaron una serie de obras, como las impulsadas en la provincia de Buenos Aires por Ley 5520/49 que proponía un plan de obras públicas para el Partido de Necochea, de las cuales sólo se ejecutaron algunas. Por esos años, se expropiaban las tierras del parque Miguel Lillo que pasaría a jurisdicción provincial y más tarde a la órbita municipal. A los elementos incorporados en el espacio se deben agregar los edificios construidos en la década de 1950 (producto de la ley de propiedad horizontal que en Necochea se tradujo en la construcción de edificios en la Diagonal San Martín), el muelle de pescadores construido en el año 1970 y el complejo casino en 1973.

El impulso y la importancia asignada al turismo social, la creación de hoteles sindicales y la llegada de los sectores trabajadores al balneario caracterizaron al turismo en Necochea hacia fines de la década de 1940. Según Molina Favero (2004, citado en Merlotto *et al.*, 2012), las décadas de 1960 y 1970 fueron las que mayor número de turistas recibieron, incrementándose la oferta de servicios turísticos, lo cual estaría seguido de un estancamiento vinculado con los acontecimientos políticos a nivel nacional. Estas políticas definitivamente cambiaron el perfil inicial de turismo que se había dado en un principio en la zona, configurando un modelo territorial de turismo masivo.

Según Merlotto *et al.* (2012) la distribución de los usos del suelo urbanos observados en el año 1967 reflejaban una ocupación ligada a las actividades agropecuaria y balnearia y al desarrollo de las vías de comunicación y medios de transporte. Si bien, en la década de 1950, se hablaba de una ciudad que miraba más al campo que al mar, según estos autores, esta dicotomía representaría más bien una dualidad económica que se plasmó en el desarrollo urbano del municipio y que posiblemente estaba más marcada en el pasado, ya que la promoción en favor del desarrollo del turismo desde la segunda década del siglo XX, y sobre todo en la segunda mitad del mismo, permitió que la ciudad se constituyera en un destacado centro turístico a nivel nacional. Es por ello que la importancia del sector agroexportador no habría implicado un olvido del sector costero (Merlotto *et al.*, 2012).

### **c.3. Sintetizando la segunda etapa**

En este período se observa una continuidad en la "dependencia" de estos territorios respecto de lo que ocurre en el contexto, sobre todo en términos productivos. El proceso de sustitución de importaciones ocasionado por la crisis internacional tuvo su correlato en Necochea y Quequén, donde se empezaron a instalar industrias vinculadas al agro y a la actividad portuaria. Asimismo, el nuevo rol que juega el Estado incide en mayores posibilidades de practicar turismo para las clases trabajadoras. Este hecho, sumado a la fuerte inversión en obra pública por parte del gobierno nacional (y también de algunos inversores privados), contribuiría a cambiar el perfil turístico original hacia un modelo de consumo masivo, en el marco del modelo productivo masivo y estandarizado.

La especialización territorial productiva pareciera reforzar la lógica de tres ciudades: Quequén abocada a la actividad portuaria y una Necochea dual con una clara diferencia entre el sector ligado a los servicios de apoyo a la actividad agrícola y al puerto, y el sector costero con una función estrictamente turística.

### **d. La reestructuración socioeconómica y la crisis del modelo de turismo masivo (1976-2001)**

#### **d.1. Necochea y Quequén en el marco de la reestructuración**

A partir de la década de 1970, se producirían profundas transformaciones económicas sociales y políticas. El rol del Estado parecería dar un giro transformándose de garante de derechos sociales a garante de beneficios para capitales privados. Si bien en la etapa anterior el Estado no había dejado de garantizar beneficios a esos capitales privados, ahora la balanza entre ganadores y perdedores se invertiría. En efecto, el "Estado social" que había caracterizado al llamado modo de producción fordista de la etapa anterior es remplazado por un nuevo Estado liberal con una nueva funcionalidad hacia las necesidades estructurales de la acumulación capitalista. Las nuevas políticas estarían dirigidas a remplazar una forma de intervención estatal por otra.

Estos cambios estarían atravesados por la consolidación del proceso de globalización económica, las transformaciones en las estructuras de producción que se flexibilizarían y se fragmentarían, las transformaciones en las dinámicas de consumo más fragmentadas, las transformaciones tecnológicas y la introducción de una lógica de fuerte competencia interterritorial.

El abandono paulatino del modelo de desarrollo orientado al mercado interno va dando paso a la instalación de un modelo económico neoliberal cuyas consecuencias más evidentes en la sociedad se reflejan en el mercado de trabajo que se caracterizaría por la precariedad laboral, la flexibilización, la disminución del empleo industrial y la caída de los salarios (Bertoncello, 2006).

En Argentina, interrumpido el proceso anterior de industrialización por sustitución de importaciones estos cambios fueron introducidos por la dictadura militar a partir de 1976, y el nuevo modelo de acumulación basado en la valorización financiera se afianzaría en la década de 1990 (con los gobiernos del Partido Justicialista) hasta desembocar en la crisis de 2001.

En Necochea, a nivel político administrativo, esta etapa estaría marcada por la anexión de Quequén al Partido de Necochea en 1979<sup>19</sup>. Los argumentos de la decisión se centraban fundamentalmente en que la actividad industrial, comercial, prestaciones de servicios y todo el espectro de actividades en su zona portuaria, más que dividida, estaba unida a Necochea por el Río Quequén.

Por otro lado, en términos productivos, la nueva lógica implicaría la modernización agrícola a través del ingreso de los paquetes tecnológicos, de semillas y agroquímicos de la mano de los nuevos actores sociales de esta etapa del capitalismo global: las transnacionales (Gras y Hernández, 2009). Durante la década de 1990 se instalarían en Necochea las empresas transnacionales Nidera y Cargill, que se especializan en la comercialización de fertilizantes, semillas y granos.

La modernización agrícola iría de la mano de altas tasas de urbanización. Si bien el crecimiento de las ciudades de Necochea y Quequén era menor que el de antes, la población del resto del partido presentaría un crecimiento negativo reflejando la sustitución de las formas productivas de trabajo intensivo por otras de capital intensivo. Se produciría entonces, un éxodo rural hacia los centros urbanos. Necochea y Quequén recibirían parte de esa migración (Merlotto *et al.*, 2012).

Por su parte, el área portuaria se poblaría de nuevos objetos: silos, elevadores, grúas, galpones, como así también se multiplicarían los servicios financieros en la ciudad para atender estas nuevas necesidades apareciendo sucursales de los principales bancos (nacionales e internacionales) que operaban en el país. Además, durante la década de 1990, se modernizarían las empresas de telefonía posibilitando la instantaneidad de las comunicaciones y operaciones.

---

<sup>19</sup> La anexión de Quequén se formalizó a través del decreto-ley 9327/79 y dos años más tarde fue incorporada la zona de Costa Bonita por medio del decreto-ley 9710/81

Mientras tanto, varias medianas empresas (sobre todo las vinculadas a la industria y envasadoras de conserva) cerrarían en la zona portuaria por la imposibilidad de competir en el mercado (Ecos Diarios, 1981).

Otra de las novedades de la nueva trama territorial sería la aparición de nuevas formas de fragmentación y segregación socioterritorial residencial (Ciccolella, 2011) que se reflejó también en el espacio de Necochea con el surgimiento de la urbanización cerrada “Médanos” (de la empresa Médanos Barrio Cerrado S.A, que tiene otros desarrollos en la Patagonia argentina), a mediados de la década de 1990 que más tardíamente sería replicada en otros proyectos similares. Aparentemente, según el diario local Cuatro Vientos, la Municipalidad habría vendido las tierras fiscales donde se encuentra el Barrio Médanos en favor de la empresa (Diario Cuatro Vientos, 22 de Agosto de 2014) cuyos dueños son los mismos que los de las empresas desarrolladoras encargadas de la construcción de las viviendas (el estudio de arquitectura Willie Zorzi y Asociados y Tao Desarrollos).

#### **d.2.La crisis del modelo de turismo masivo**

Las transformaciones económicas, sociales y políticas se expresarían también en el turismo. El modelo de turismo masivo entraría en un período de crisis como resultado de la crisis de sociedad que le había dado origen.

En efecto, el empobrecimiento generalizado excluiría a un número creciente de habitantes del país de la posibilidad de practicar turismo y la imposibilidad de viajar se presentaría como una expresión más del deterioro general de sus condiciones de vida (Bertoncello, 2006).

Pero al mismo tiempo, mientras que muchos turistas dejarían de viajar, otros comenzarían a buscar la forma de diferenciarse unos de otros a través de prácticas fragmentadas y la apropiación de determinados lugares. En este marco, comenzarían a aparecer nuevas formas de turismo fragmentadas y heterogéneas en atractivos, en prácticas, en prestadores y en términos temporales y espaciales (Marchena, 1994; Bertoncello, 2002).

En el caso de Necochea, partir de la década de 1990 la actividad turística comenzaría a presentar síntomas de declive manifestados en el repliegue del turismo, no tanto en el número de turistas sino más bien en la pérdida de su proyección nacional y transformándose en un destino de turismo regional degradado en términos materiales y simbólicos. Esto se vería reflejado a principios de 2000 en las estadísticas de turismo del municipio, que daban cuenta del cambio en el perfil de la demanda, y sobre todo sus lugares de procedencia (PUA, 2006).



Las políticas implementadas durante el neoliberalismo basadas en la paridad cambiaria favorecieron los viajes al exterior (histórica y simbólicamente asociados a la elite en Argentina). Esto se tradujo en un importante flujo de turismo emisor, repercutiendo fuertemente en todos los destinos de la costa atlántica bonaerense, incluido Necochea, iniciando así un período de crisis del cual algunos de estos destinos, recién en los últimos años, están comenzando a recuperarse.

La crisis política, social y económica del año 2001 en Argentina no hizo más que agravar este panorama que podía registrarse en el abandono de los objetos del espacio geográfico de la zona vinculados a la actividad turística: la deteriorada estación de ferrocarril y uno de los principales puentes arrasados por la gran inundación de 1980, nunca fueron reconstruidos. Las vías del tranvía quedaron inutilizadas y varios hoteles abandonados, como así la rambla y los balnearios entraron en decadencia con fuertes evidencias de deterioro. A eso se sumó el incendio que provocó grandes daños al edificio del casino en el año 2001 y la inhabilitación del muelle de pescadores por la falta de mantenimiento.

### **d.3. Sintetizando la tercera etapa**

Estamos ante un período de grandes transformaciones que claramente van a incidir en el devenir turístico de Necochea. En simultáneo con las transformaciones sociales, económicas y políticas se destaca, en esta etapa, la anexión de Quequén al Partido de Necochea, formalizando en los papeles una relación que ya era explícita en términos operativos.

La idea de "dependencia" respecto de lo que ocurre en el contexto sigue presente en términos productivos y se va a reflejar en la dicotomía espacial. En efecto, en términos territoriales coexisten un sector de gran dinamismo vinculado con las exportaciones, rico en objetos altamente tecnificados por la influencia de las empresas transnacionales en el puerto, como silos, elevadores de granos, galpones, grúas; y espacios degradados o abandonados, sobre todo en el sector turístico. Esta polarización también se visibiliza en el casco urbano presentando una más pronunciada fragmentación espacial en los barrios residenciales: la aparición de barrios cerrados y residenciales de alto poder adquisitivo y zonas deprimidas (especialmente en Quequén) en donde habita la mano de obra menos calificada.

Respecto del turismo, la reestructuración general del modelo tiene incidencia en la práctica turística, lo cual tiene un correlato en la composición de la demanda turística de Necochea.

## **e. Los años posteriores a la crisis y el turismo como política de estado (2001-2015)**

### **e.1. Necochea y Quequén postcrisis 2001**

Indudablemente las dinámicas territoriales de Necochea y Quequén han sido el resultado de su fuerte vinculación con las actividades productivas del país en su inserción en la división internacional y territorial del trabajo constituyéndose en lo que Santos (1985) conceptualiza como un “espacio derivado”.

La crisis política, social y económica de 2001 producto de las políticas neoliberales sistemáticas aplicadas desde fines de la década de 1970 y consolidadas durante la década de 1990 que afectaron al país en su conjunto, tuvieron sus efectos en el municipio de Necochea que no estuvo ajeno a tal crisis. En lo local, esto se vio reflejado en el cierre de fábricas y comercios, en el crecimiento de comedores y merenderos comunitarios, que se iban instalando en diferentes barrios y en el intercambio de mercancías y servicios a través del trueque (Ecos Diarios, 2011).

Sin embargo, a pesar de la crisis, los sectores agropecuario y portuario vivieron tiempos de bonanza luego de la salida de la convertibilidad. En la última década y media se profundizó el proceso de tecnificación agrícola y crecieron exponencialmente las hectáreas sembradas con soja. Además, según los datos del Consorcio de Gestión del Puerto Quequén (2015) fueron aumentando año a año las exportaciones a través del puerto. Asimismo, en los últimos años, se han ejecutado una serie de obras de modernización del puerto destinadas a la ampliación de su capacidad operativa, como la ampliación de terminales y escolleras.

En los años posteriores a la crisis, el rebrote de la actividad económica tuvo un fuerte impulso en el desarrollo inmobiliario promovido por inversiones privadas en la zona del centro y la villa balnearia de Necochea y en la zona de Bahía de los Vientos de Quequén con los barrios cerrados Club de Campo Lomas del Golf (Aslan y Ezcurra junto con Desarrollos Urbanos del Quequén) y Quequén Chico y Troncos del Sur (Tao Desarrollos). También se amplió el Barrio Médanos y ambas empresas construyeron gran cantidad de edificios tanto en Necochea y Quequén, además de tener otros en proyecto.

En términos políticos, cabe destacar que luego de dos décadas de gobierno del Partido Justicialista a nivel local, la Unión Cívica Radical (UCR) comenzaría a gobernar desde 2003 con dos mandatos del intendente Daniel Molina, cercano a los gobiernos de Nestor Kirchner y Cristina Fernandez, pero distanciado en 2009 por su acercamiento al autodenominado progresismo (Coalición Cívica y Partido GEN, que junto con la UCR formarían el Acuerdo Cívico y Social). En las elecciones ejecutivas de 2011 ganaría el candidato del Frente para la Victoria, Horacio Tellechea.

Sin embargo, en 2013 se originaría una crisis institucional debido a que este último sería destituido por irregularidades en la compra de equipamiento para el hospital municipal. Ese año asumiría el intendente interino, José Luis Vidal hasta diciembre de 2015, momento en el que se produciría un nuevo cambio de gobierno, ahora en manos del Frente Renovador.

## **e.2. El turismo como política de Estado en Necochea**

Durante los primeros años posteriores a la crisis de 2001, la actividad turística sufrió una merma en el número de visitantes como resultado de la marginación de un sector numeroso de la población de la posibilidad de viajar. Sin embargo, el turismo fue repuntando lentamente como resultado de ciertas políticas nacionales que contribuyeron a recuperar el mercado de trabajo y el poder adquisitivo de los trabajadores, lo cual favoreció los desplazamientos hacia las distintas localidades turísticas del litoral bonaerense y hacia Necochea en particular. Aunque con estadías más cortas (Ecos Diarios, 2011) acorde con las nuevas tendencias registradas en los desplazamientos turísticos en otros destinos. Sin embargo, la actividad turística en Necochea evidenciaba los signos de crisis producto de años de desinversión del Estado en las décadas anteriores y ante la ausencia de elementos particulares que diferenciaron al destino de otros similares en la costa atlántica.

No obstante, en el marco del proceso de recuperación posterior a la crisis, la incorporación de la política turística dentro de la agenda de actividades prioritarias del gobierno nacional colocó a la actividad turística en una posición central en la estrategia de desarrollo social y económico. En este esquema institucional y ante los evidentes signos de estancamiento turístico en la localidad de Necochea, las lógicas de actuación se fueron orientando en los últimos años al reposicionamiento favorable de la localidad, impulsando la actividad turística como actividad estratégica del municipio. La creación del Ente de Turismo de Necochea (ENTUR) en el año 2010 durante el gobierno de la UCR, se centró en el reconocimiento de la actividad turística como factor de desarrollo del Partido, planteando nuevos retos en la política turística y buscando (re)posicionar a Necochea en el mercado turístico nacional, no sólo como destino de sol y playa, sino también como destino de turismo alternativo; con base en la competitividad y el trabajo participativo público-privado, y articulando con otras políticas municipales. Durante la primera década del nuevo siglo el gobierno local elaboró una serie de documentos que incluían al turismo dentro de la

planificación<sup>20</sup>. Estas propuestas confluyeron a mediados de 2013 y a partir del cambio de gestión<sup>21</sup> en la elaboración del Plan Estratégico de Turismo del municipio y en una serie de anuncios realizados que denotaban la voluntad política de hacer cambios y que necesariamente implicarían transformaciones en el territorio.

Esto sería sin excluir al sector privado sino incorporándolo en los procesos decisorios. De hecho la creación del ENTUR priorizó la intención de darle una nueva dinámica a la gestión turística incluyendo la participación del empresario.

Asimismo, las transformaciones territoriales estarían asociadas a intereses empresariales, destacándose en esta etapa inversiones como el complejo Termas de Campo (de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores) como nuevo elemento de la oferta turística, o la construcción de torres frente al mar para integrar al negocio turístico.

---

<sup>20</sup> Por ejemplo el Plan Integral Costero (2004), el Plan Urbano Ambiental (2006) y el proyecto de reacondicionamiento del frente costero (2007).

<sup>21</sup> Como se indicó, el 2013, constituyó un año de transformaciones en Necochea ya que, tras una crisis política, a principios de ese año, el Concejo Deliberante destituyó al intendente y cambiaron las autoridades municipales.

### **CAPITULO III: LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS RECIENTES DE NECOCEHA. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y ACTORES INSTITUCIONALES EN FUNCIÓN DE LAS ESCALAS DE GESTIÓN**

En este capítulo se presentan los resultados del análisis del contenido de los instrumentos de política explícitos elaborados por los distintos organismos de gestión con incidencia directa e indirecta en la actividad turística de Necochea en el período objeto de estudio. Este análisis permitió, por un lado, identificar y clasificar tales instrumentos en función de su orientación y el ámbito de elaboración, a partir de los cuales se plantearon algunas relaciones entre las escalas de gestión<sup>22</sup>. Mientras que, por otro lado, permitió identificar y describir a los actores institucionales vinculados con la elaboración e implementación de tales políticas para luego analizar su interés y propósito principal, la materialización de sus propuestas, la influencia de cada organismo y su capacidad de acción, a partir de lo cual se elaboró una matriz de síntesis que sistematiza la configuración del entramado institucional del turismo en Necochea<sup>23</sup>.

#### **a. Instrumentos de política turística y escalas de gestión: la orientación de las políticas turísticas en Necochea**

Para poder ordenar una variedad de acciones con fines muy diversos que aparecen cuando se investiga la política fue necesario recurrir a lo que Velasco (2007) denomina "instrumentos de política", los cuales permitieron ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación puestas en marcha por los mismos decisores.

El reconocimiento por parte del municipio de un proceso generalizado de estancamiento en Necochea (Plan Urbano Ambiental, 2006) implicó que las lógicas de actuación del gobierno local se orientaran al (re)posicionamiento favorable de la localidad impulsando al turismo como actividad estratégica y con innovaciones significativas en las formas de gestión. En este sentido, las propuestas que comenzaron a elaborarse en la última década apuntarían a la renovación de los espacios turísticos del Partido.

No obstante y como se afirmó anteriormente, las políticas turísticas en Necochea no se dan aisladamente, sino que se concretan inscriptas en otras políticas más amplias de impulso al turismo. Por este motivo, resultaba necesario hacer un relevamiento de instrumentos de política

---

<sup>22</sup> La denominación de escala de gestión hace referencia a la tradicional concepción de las escalas como nivel (Gutiérrez Puebla, 2001), definidas por el ámbito político administrativo, como una primera aproximación.

<sup>23</sup> En donde se consideran las relaciones escalares.

nacional, provincial y local, que estuvieran directa o indirectamente vinculados con la actividad turística. Por lo tanto, la primera aproximación a las políticas turísticas en sí mismas<sup>24</sup> fue a través de la identificación de su ámbito administrativo de elaboración (nacional, provincial y municipal) y su clasificación de acuerdo al tipo de instrumento de política del cual se trataba (Tabla 1), siguiendo la tipificación de Velasco (2007). Los instrumentos de política turística identificados permitieron distinguir la existencia de políticas de carácter general vinculadas indirectamente a la actividad turística, orientadas a la renovación del Partido de Necochea con implicancias institucionales y territoriales, y políticas de carácter específico para el sector.

Tabla 1 - Políticas turísticas en el municipio de Necochea

<b>INSTRUMENTO DE POLÍTICA TURÍSTICA</b>	<b>ÁMBITO DE ELABORACIÓN</b>	<b>TIPO DE INSTRUMENTO</b>
Ley nacional de turismo (Nº 25.997/05)	Nacional	Normativo
Creación del Ministerio de Turismo de la Nación (DNU 919/10)		Organizativo
Plan federal estratégico de turismo sustentable, Argentina 2016 (PFETS, 2005)		Programático
Certificación de calidad de Playas y Balnearios (SECTUR/SAYDS, 2005)		De financiamiento
Líneas de Crédito para la reactivación productiva de empresas turísticas (Programa vigente del CFI)		
Creación Secretaría de Turismo provincial (Ley Nº 14.209)	Provincial	Organizativo
Creación del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (Decreto Provincial Nº 23/07)		
Creación de la Unidad de coordinación de manejo costero integrado (Decreto Provincial 1802/08)		
Proyecto de ley de emergencia ambiental en playas de Quequén (Expediente Nº 1689/13-14-0)		Normativos
Programa Alojamientos Turísticos Sustentables (Disposición 1/09 del OPDS)		Programático
Proyecto de financiamiento para la construcción de planta de efluentes (Exp: D.2219/13-14)		De financiamiento

<sup>24</sup> Esto es, como instrumentos instituidos

Programa de aprovechamiento de áreas naturales protegidas (Plan anfitrión, 2012)		
Plan estratégico de turismo sustentable (Bertoni <i>et al.</i> , 2014)	Municipal	Programático
Plan Urbano Ambiental (Municipalidad de Necochea, 2006)		
Creación Ente Necochea de turismo (Ordenanza Nº 6739/09)		Organizativo
Campañas de difusión para el posicionamiento turístico "Necochea Un amor natural" (ENTUR)		Comunicativo
Programa de formación, difusión y sensibilización Sembrando Futuro (Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente, 2014)		
Plan integral costero (Ordenanza Nº 7108/10 y Expediente Nº 2175/04)		Normativo
Licitaciones balnearios ( Ordenanza 6247/08 y Ordenanza 2182/09)		
Resoluciones varias del ENTUR con declaraciones de Interés Turístico		

Fuente: Elaboración Propia

En una segunda instancia, se definieron cuatro categorías que establecen la orientación de tales instrumentos, esto es, los criterios internos dominantes en su contenido. Cabe aclarar que la valoración del contenido es inherente al caso de estudio, por lo que su lectura se realizó en función de la valoración establecida por los entrevistados. En este sentido, al establecer las categorías se definieron los elementos centrales de los instrumentos en función del caso. Esto es, los aspectos de esos instrumentos que de alguna manera tienen incidencia en el ámbito turístico local. De esta manera, se estableció que los instrumentos de política en los distintos niveles incluyen cuatro aspectos con repercusiones sobre Necochea: la consideración del turismo como actividad de dinamización económica, la innovación en la gestión (en cuanto a la participación y la imagen), la calidad e incorporación de recursos turísticos y la problemática ambiental (Tabla 2).

Tabla 2 – La orientación de las políticas turísticas en el municipio de Necochea

ASPECTOS CENTRALES		INSTRUMENTOS DE POLÍTICA
Políticas centradas en el turismo como actividad de dinamización económica		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ley nacional de turismo (Nº 25.997/05)</li> <li>-Creación del Ministerio de Turismo de la Nación (DNU 919/2010)</li> <li>-Creación Secretaría de Turismo provincial (Ley Nº 14.209)</li> <li>-Creación Ente Necochea de turismo (Ordenanza Nº 6739/09)</li> </ul>
Políticas centradas en el recurso turístico	Basadas en la calidad del recurso	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Certificación de calidad de Playas y Balnearios (SECTUR/SAYDS, 2005)</li> <li>-Líneas de Crédito para la reactivación productiva de empresas turísticas (Programa vigente del CFI)</li> <li>-Plan integral costero (Ordenanza Nº 7108/10 y Expediente Nº 2175/04)</li> <li>-Licitaciones balnearios ( Ordenanza 6247/08 y Ordenanza 2182/09)</li> </ul>
	Basadas en la incorporación de nuevos recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Programa de aprovechamiento de áreas naturales protegidas (Plan anfitrión, 2012)</li> <li>-Resoluciones varias del ENTUR Declarando de Interés Turístico</li> </ul>
Políticas centradas en la innovación en la gestión	Basadas en la imagen del destino	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Campañas de difusión para el posicionamiento turístico "Necochea Un amor natural" (ENTUR)</li> <li>-Programa Sembrando Futuro (Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente, 2014)</li> </ul>
	Basadas en la participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Plan federal estratégico de turismo sustentable, Argentina 2016 (PFETS, 2005)</li> <li>-Plan estratégico de turismo sustentable (Bertoni <i>et al.</i>, 2014)</li> </ul>
Políticas centradas en la problemática ambiental		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Creación del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (Decreto Provincial Nº 23/07)</li> <li>-Creación de la Unidad de coordinación de manejo costero integrado (Decreto Provincial 1802/08)</li> <li>-Proyecto de ley de emergencia ambiental en playas de Quequén (Expediente Nº 1689/13-14-0)</li> <li>-Proyecto de financiamiento para la construcción de planta de efluentes (Exp: D.2219/13-14)</li> <li>-Programa Alojamientos Turísticos Sustentables (Disposición 1/09 del OPDS)</li> <li>-Plan Urbano Ambiental (Municipalidad de Necochea, 2006)</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia



### **a.1. Políticas centradas en el turismo como actividad de dinamización económica**

Tanto a nivel nacional como provincial y municipal se han reforzado las consideraciones que apuntan a la importancia del rol del turismo como impulsor del desarrollo, con énfasis en las tradicionales virtudes del turismo para superar el estancamiento, a las que se recurre para incentivar el desarrollo, asignándole un lugar prioritario en las políticas públicas. En este sentido, la Ley Nacional de turismo N° 25.997/05 en su primer artículo establece declarar "de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país".

Desde la sanción de dicha ley y durante la última década se ha destacado la promoción del turismo por parte del Estado Nacional y la generación del marco institucional de acción. Esto se concretó mediante instrumentos organizativos, normativos y programáticos, que apuntan a consolidar el vínculo entre turismo y desarrollo y que se han replicado en los niveles provincial y municipal.

En el ámbito provincial la Ley de Turismo 14.209 (aún no reglamentada) se sancionó en 2010, declarando de "interés provincial al turismo como proceso socioeconómico esencial y estratégico para el desarrollo de la provincia, considerándolo prioritario dentro de las políticas de Estado", en línea (y hasta en términos idénticos) con el marco normativo de la política turística nacional.

En el ámbito municipal estas medidas tuvieron su correlato en la creación del Entur, en cuya ordenanza de creación (N° 6739/09) se declaró a la actividad turística como "factor de desarrollo y generador de beneficios para todo el Partido de Necochea".

### **a.2. Políticas centradas en el recurso turístico relativas a la mejora de la calidad de los recursos existentes y a la incorporación de nuevos recursos**

Se detectó que uno de los principios rectores del turismo como política pública a nivel nacional es la calidad como elemento generador de valor en la oferta turística. Esto se ve reflejado en la precitada Ley Nacional de Turismo que establece como prioridad "optimizar la calidad de los destinos y la actividad turística en todas sus áreas", y en el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS, 2010), que incluye la calidad como uno de sus objetivos específicos.

Para el caso de los destinos de sol y playa, esto se traduce en instrumentos de política vinculados a la mejora o al mantenimiento de la calidad de los recursos, centrados en la cualificación de la oferta existente (principalmente asociada con el producto de sol y playa). Los instrumentos en esta dirección corresponden principalmente al nivel nacional con un sentido

orientativo y se procesan y reproducen a nivel local, por medio de instrumentos normativos municipales. En este sentido, a nivel nacional se publicaron las directrices para la certificación de calidad de playas y balnearios (SECTUR/SAYDS, 2005), las cuales fueron incorporadas al marco normativo de Necochea a través de la Ordenanza del Plan Integral Costero N°7108/10. Asimismo, esta adhesión local implicó la modificación de los pliegos licitatorios, los cuales, según el área de concesiones del municipio, comenzaron a incluir parte de las directrices en sus bases y condiciones.

Los intentos por mejorar la calidad de la oferta turística están asociados no sólo a los recursos sino también al equipamiento turístico. En este sentido, el CFI ofrece líneas de crédito para la reactivación productiva de emprendimientos turísticos. El formulario para tomar estos créditos permite incluir entre los resultados esperados por el financiamiento, el mejoramiento de la calidad de los servicios.

Por otro lado, los instrumentos de política turística identificados también reflejan iniciativas orientadas a impulsar la diversificación de la oferta turística por medio de la incorporación de nuevos elementos, espacios y prácticas a la oferta turística, poniendo en valor y activando nuevos productos, que se reflejan principalmente en el ámbito provincial y municipal. En particular, se trata de iniciativas que intentan incorporar ciertos espacios a la oferta turística en el marco del impulso al uso público y turístico, con un énfasis evidente en la utilización de la naturaleza como elemento central de la oferta turística.

Esto se ve reflejado en el Programa de aprovechamiento de áreas naturales protegidas impulsado por la provincia de Buenos Aires (Plan anfitrión, 2012) que intenta incluir las áreas protegidas como parte de los productos turísticos de la provincia, entre las que se encuentra la Reserva Arroyo Zabala.

A nivel local, este intento por incorporar nuevos elementos a la oferta turística se manifiesta en las campañas de difusión para el posicionamiento turístico "Necochea Un amor natural" que ha incluido la mención acentuada de la Reserva Arroyo Zabala y el Río Quequén como parte de dicha oferta.

Resulta apropiado mencionar aquí también las distintas resoluciones del ENTUR. Enmarcadas en el Plan Estratégico de Turismo Sustentable de Necochea, ellas declaran de interés una serie de acciones que tienen que ver con acontecimientos programados y, sobre todo, eventos deportivos (Expedientes N° 54, 141, 153, 165, 183, 199, 202, 204 de 2014; 41, 45, 47 de 2015, entre otros)

### **a.3 Políticas centradas en la problemática ambiental**

Los instrumentos de política para los espacios turísticos también están vinculados a planteamientos ambientales de carácter general que corresponden fundamentalmente al nivel provincial. Sin embargo, cabe destacar que, respecto del turismo, la sustentabilidad se configura como el enfoque de desarrollo presente en las tres escalas de gestión que lo incluyen como enfoque transversal en diversos instrumentos de política, particularmente en los planes de turismo.

En efecto, la planificación en las tres escalas de actuación (PFETS, Plan Anfitrión y Plan Estratégico de Turismo Sustentable de Necochea) se inscribe de forma explícita en el paradigma de la sustentabilidad incorporando la noción de desarrollo sustentable como un argumento conceptual dominante.

No obstante, es en la escala provincial en donde se han establecido algunos instrumentos de política orientados a la problemática ambiental desde una perspectiva genérica. En este sentido se destaca la creación del OPDS que, a través del decreto provincial N° 2307, se instituye como el organismo que “ejerce como autoridad de aplicación en materia ambiental en el ámbito de la provincia de Buenos Aires”, específicamente encargado de “lo relativo a la política ambiental”.

Asimismo, la creación de la Unidad de coordinación de manejo costero integrado (Decreto Provincial 1802/08) tenía la intención de garantizar una “gestión ambientalmente adecuada” mediante una mirada integral de la problemática ambiental costera<sup>25</sup>.

También se presentaron algunos proyectos en la legislatura bonaerense directamente vinculados con la problemática ambiental de Necochea. En particular, los proyectos de financiamiento para la construcción de planta de efluentes (Exp: D.2219/13-14) y el proyecto de ley de emergencia ambiental para las playas de Quequén (Expediente N° 1689/13-14-0)<sup>26</sup>.

Respecto de la cuestión turística, desde el OPDS se implementó el Programa Alojamientos Turísticos Sustentables (Disposición 1/09 del OPDS) cuyo “principal objetivo es la promoción de buenas prácticas ambientales”. Por lo tanto, desde el planteo del organismo, el sentido de este programa iría más allá de los “beneficios económicos, operativos y competitivos” que serían “una consecuencia” de las primeras.

La problemática ambiental es abordada por distintos instrumentos a nivel local, pero se

---

<sup>25</sup> Aunque permaneció prácticamente inactiva desde su creación. Recién en 2013 comenzó a reunirse para consensuar las acciones necesarias para que la provincia de Buenos Aires tuviera su propia Ley de Costas, pero las iniciativas no prosperaron.

<sup>26</sup> Aunque las propuestas tampoco prosperaron

destaca el Plan Urbano Ambiental (Municipalidad de Necochea, 2006) que funciona a modo de diagnóstico del Partido respecto de esta cuestión.

#### **a.4. Políticas centradas en la innovación en la gestión basadas en la participación y en la imagen del destino.**

La participación como elemento innovador para la toma de decisiones ha adquirido un valor central en la política turística como producto de las iniciativas a nivel nacional que han logrado concretarse en el nivel local. Los lineamientos establecidos en los marcos normativos en las distintas escalas y los principios definidos sobre los que se fundamenta la actividad turística, afirman la necesaria intervención de distintos actores en los procesos de planificación.

La ley nacional de turismo plantea que se deben establecer "los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad" e insta a la elaboración de un plan federal estratégico. En este sentido, más allá de los objetivos institucionales, territoriales y económicos que se proponen en el PFETS, el elemento innovador en la planificación es su forma de elaboración, a través del formato de planificación estratégica<sup>27 28</sup>.

Lo mismo ocurrió con el Plan Estratégico de Turismo Sustentable de Necochea en donde el trabajo conjunto entre distintos sectores se planteó la participación como uno de sus ejes transversales<sup>29</sup>.

Estas iniciativas refuerzan la redefinición del papel de lo local en los procesos de descentralización del poder público para definir la prioridad y dirección de las acciones, en donde

---

<sup>27</sup> Para una discusión interesante acerca de las particularidades que adopta esta forma de planificación ver Kuper *et al.*, 2010

<sup>28</sup> En la elaboración del PFETS participaron funcionarios de la entonces Secretaría de Turismo, del Consejo Federal de Turismo, del Consejo Federal de Inversiones, autoridades provinciales, funcionarios de la Administración de Parques Nacionales y representantes de la Cámara Argentina de Turismo (sus nueve agrupaciones representan aproximadamente 42.000 empresas del sector). La participación se facilitó a través de la realización de distintos talleres: el Taller Federal de Pilar, los Talleres Regionales, las Reuniones de Comisiones de Trabajo Regionales y diversas comunicaciones. En la actualización del Plan, se incorporó inclusive un capítulo específico respecto de la visión de los empresarios en relación a los desafíos para el turismo en el mediano plazo, dando cuenta de la importancia asignada a la participación de los empresarios del sector en el proceso de planificación.

<sup>29</sup> En el caso de Necochea, se trabajó en forma de talleres a los cuales se convocó abiertamente para todas las instancias, por lo cual la participación fue voluntaria. De los talleres participaron funcionarios del ENTUR y de otras dependencias municipales (concesiones, deportes, medio ambiente), prestadores de servicios turísticos (hoteleros, gastronómicos, comerciantes y dueños de espacios recreativos), profesionales de distintas disciplinas (turismo, marketing, diseño, arquitectura, administración y tecnología), participantes de organismos no gubernamentales (Surrider Argentina), guardaparques (de la Reserva Natural de Uso Múltiple Arroyo Zabala) y diversos actores sociales (empleados de distintos sectores, estudiantes, jubilados) Si bien el municipio reconoció la amplia participación de la población, los principales inconvenientes fueron la disminución en el número de participantes de una reunión a otra y la falta de participación de actores clave en el municipio como el Consorcio de Gestión del Puerto Quequén y los productores agropecuarios que, si bien podrían no estar directamente vinculados con la actividad turística, las actividades que desarrollan tienen importantes implicancias territoriales.

la participación, como forma original de organizar la toma de decisiones, se convierte en un instrumento claramente organizativo de gestión turística, basado en la pretensión de la búsqueda de consenso y legitimidad en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas.

Por otro lado también se estableció que la innovación estaba asociada a la definición de la imagen del destino, con la intención de renovar la imagen envejecida de Necochea y ante la falta de un posicionamiento turístico favorable. En este sentido, desde el ENTUR se iniciaron campañas de difusión para el posicionamiento turístico de Necochea que incluyeron la presentación en diversas ferias a lo largo de todo el país y la aparición en los medios audiovisuales de mayor audiencia del país.

La búsqueda de estas iniciativas es reposicionar turísticamente la localidad a partir de argumentos relacionados con la naturaleza, poniendo en valor y activando nuevos productos para incorporarlos a la oferta turística, fortaleciendo la originalidad y diferenciación del destino para generar una imagen renovada y definir su identidad como destino turístico, además de intentar contrarrestar la percepción de Necochea como un municipio “estancado”<sup>30</sup> con el marketing discursivo de una ciudad en movimiento.

#### **a.5. Los ejes estructurante de política turística**

La definición de las orientaciones de los instrumentos de política turística permitió establecer ejes estructurantes de política en las tres escalas de gestión analizadas.

En el ámbito nacional, los instrumentos de política turística otorgan el marco de acción. Se estableció que estos instrumentos están centrados en dos ejes principales: la priorización del turismo dentro de las políticas de Estado y la importancia asignada al espacio costero como recurso turístico principal.

- La Ley Nacional de Turismo 25.997/05 en su artículo 1º establece que "la actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado". En este sentido, en los últimos años se ha reconfigurado la trama organizacional y se ha elaborado el marco normativo y programático para la actuación en materia de turismo. Esto ha otorgado el marco institucional de acción por medio de instrumentos organizativos, normativos, y programáticos, que viene siendo aplicado en provincias y municipios, con la creación de organismos de turismo, la elaboración de planes

---

<sup>30</sup> Con ese término, que fue el utilizado en el Plan Urbano Ambiental para caracterizar al Partido de Necochea, definieron la situación estructural del destino distintos funcionarios y actores sociales locales.

y programas para el turismo y la sanción de leyes y decretos vinculados a la actividad.

- Respecto de la importancia del espacio costero como recurso turístico principal, uno de los principios rectores del turismo como política pública nacional es la calidad como elemento generador de valor en la oferta turística (Ley 25.997, artículo 2º). Asimismo, el PFETS establece la necesidad de asegurar y mejorar la calidad como uno de sus campos de acción. La condición de relevancia que adquiere la playa como recurso y atractor para la actividad turística implicó que para los destinos de sol y playa esta cuestión se tradujera en las Directrices de Calidad en Playas y Balnearios (2005) como instrumento de política vinculado a la mejora del atractivo convocante.

En el ámbito provincial, desde la política pública se ha puesto en discusión la cuestión ambiental, por medio de la definición y el impulso de instrumentos de política que apuntan a la mitigación de impactos y al manejo y conservación de recursos. Asimismo, se observa una tendencia para orientar los espacios protegidos hacia el aprovechamiento turístico-recreativo.

- En relación con la mitigación de impactos, el manejo y la conservación de recursos, las políticas provinciales en materia ambiental evidencian la preocupación por incluir los planteamientos ambientales en las políticas públicas, de manera que contribuyan a la mejora del medio ambiente con criterios de sostenibilidad y que permitan fortalecer la gestión ambiental. En los destinos de sol y playa estas iniciativas están principalmente asociadas con el manejo hídrico, la problemática de la erosión costera y el ordenamiento territorial.
- Respecto del impulso al turismo en áreas naturales protegidas, desde hace algunos años, la provincia de Buenos Aires, ha estado promoviendo la categorización de espacios naturales como áreas protegidas, valorizándolos como atractivos para el uso público, particularmente en zonas costeras. Esto es evidenciable en el Programa de aprovechamiento de áreas naturales protegidas (Plan anfitrión, 2012) y en el impulso a la declaratoria de áreas protegidas<sup>31</sup>.

Estas tendencias impulsadas por la gestión nacional y provincial tienen su correlato en el ámbito municipal e inciden en las estrategias de renovación turística impulsadas por el municipio,

---

<sup>31</sup> En 2011 se declararon 11 nuevas áreas protegidas en la provincia de Buenos Aires (Decreto 469/11 y Ley 14.294/11)

estrategias que, de esta manera, se encuadran en el marco otorgado por las políticas promovidas en otras escalas de gestión.

La incorporación del turismo dentro de la agenda de actividades prioritarias del Estado por parte del gobierno nacional implicó cambios en la estructura organizacional del turismo a nivel local, expresada en la jerarquización institucional de la actividad por medio de la creación del Ente Necochea de Turismo a través de la Ordenanza 6739/09. El lugar prioritario que le otorgó el municipio a esta actividad vinculando el impulso al turismo con su posible contribución en el desarrollo local y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población también conllevó a la introducción de nuevas formas de gestión, incorporando la participación como variable central de la gestión. El impulso de una nueva cultura política basada en la participación social y el consenso de actores en la toma de decisiones para la actividad turística a nivel local, se tradujo en el Plan Estratégico de Turismo Necochea 2013-2023.

La importancia asignada desde el ámbito nacional al atractivo convocante se plasmó en instrumentos para la mejora del espacio costero. Concretamente, el municipio se adhirió a las Directrices de Calidad en Playas y Balnearios por medio de la Ordenanza N° 7108/10 del Plan Integral Costero, para añadir valor a la práctica recreativa de sol y playa mediante la mejora cualitativa de balnearios. Esto implicó la modificación en los pliegos licitatorios para la concesión de balnearios y las nuevas concesiones se están ajustando a los cambios impulsados en la normativa municipal. Asimismo, por Decreto N° 2182/09 fueron convocados los titulares de las Unidades Turísticas Fiscales cuyas concesiones se encontraban vigentes a la fecha para adherir al Plan Integral Costero. Actualmente casi el 30% de los balnearios está ajustado a la nueva normativa.

Además, el municipio promovió la mejora del espacio urbano a través de una cartera de proyectos de inversión que incluyeron la mejora de parte del equipamiento urbano (nomencladores, cartelería, construcción de miradores y equipamiento deportivo, y bajadas públicas a la playa) financiada por la gestión nacional y por actores sociales locales privados.

Por otro lado, la gestión ambiental promovida desde el ámbito provincial y el impulso al turismo en áreas naturales protegidas manifiesta la intención de la gestión provincial de dotar de valor a los espacios naturales. Esta propuesta está en línea con las iniciativas del municipio de Necochea para la recuperación ambiental del entorno natural, no solo con la intención de mejorar la calidad de la experiencia turística, sino enfocándose en la naturaleza como argumento central para la actividad turística (Bertoni *et al.*, 2013).

Sin embargo, las iniciativas a nivel provincial no tienen un correlato efectivo en el territorio, principalmente por la falta de financiamiento y asignación de recursos por parte del gobierno provincial y por las dificultades que el municipio atraviesa para afrontar las inversiones necesarias, a pesar de los intentos de la gestión local por mejorar la calidad ambiental del destino y del espacio turístico. La falta de una planta de efluentes cloacales y el vertido de éstos al mar sin previo tratamiento, las actividades del complejo portuario agroexportador y los procesos erosivos en las playas de Quequén son responsabilidades que corresponden a la gestión provincial y generan problemas ambientales que ponen en evidencia distintas calidades ambientales en la costa del municipio.

Lo mismo ocurre con la promoción del aprovechamiento turístico recreativo de las áreas naturales protegidas costeras, que contribuiría a la diversificación del producto de sol y playa, pero estas zonas carecen de la asignación de recursos y de la implementación de medidas para dotarlas de capacidad operativa. En efecto, la Reserva Natural Arroyo Zabala, localizada al sur del Partido, es casi de tipo experimental por la insuficiencia de medios de gestión y por las dificultades que presenta para el acceso.

A pesar de ello, la consideración de la naturaleza como argumento central en la oferta turística local es resultado de la asignación de nuevos significados y valores sociales a los espacios naturales del Partido, lo que implicó la incorporación y activación de elementos territoriales vinculados al entorno natural como estrategia principal para impulsar la diversificación y singularización de la oferta turística.

En este sentido, la categorización de Arroyo Zabala a través de la ley N° 12.743/01 como espacio protegido, junto con la incorporación por parte de la gestión municipal de otros espacios, como el Río Quequén y el Parque Miguel Lillo (incorporados a sus campañas de difusión), como elementos singulares de la oferta turística, incidió en la estrategia de diferenciación respecto de otros destinos de sol y playa e implicó la redefinición de la identidad territorial del destino.

#### **b. Los actores institucionales en distintas escalas con incidencia en Necochea**

Como se planteó anteriormente siguiendo a Aguilar (1992), las políticas estatales no resultan de la simple decisión deliberada e intencional de un actor gubernamental aislado sino que es preciso incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes que condicionan la decisión central. Según Majone (1996, citado en Subirats *et al.*, 2008) para entender las acciones y políticas públicas se requiere analizar detalladamente el peso



determinante de los actores públicos y de las instituciones que les confieren tal peso; además de identificar a los actores privados interesados y afectados por la cuestión, el grado de organización de los mismos y los intereses en juego. Aquí interesa considerar en particular a los actores públicos y privados de carácter colectivo institucionalizados que toman parte en el desarrollo de las políticas turísticas con incidencia en el territorio del Partido de Necochea.

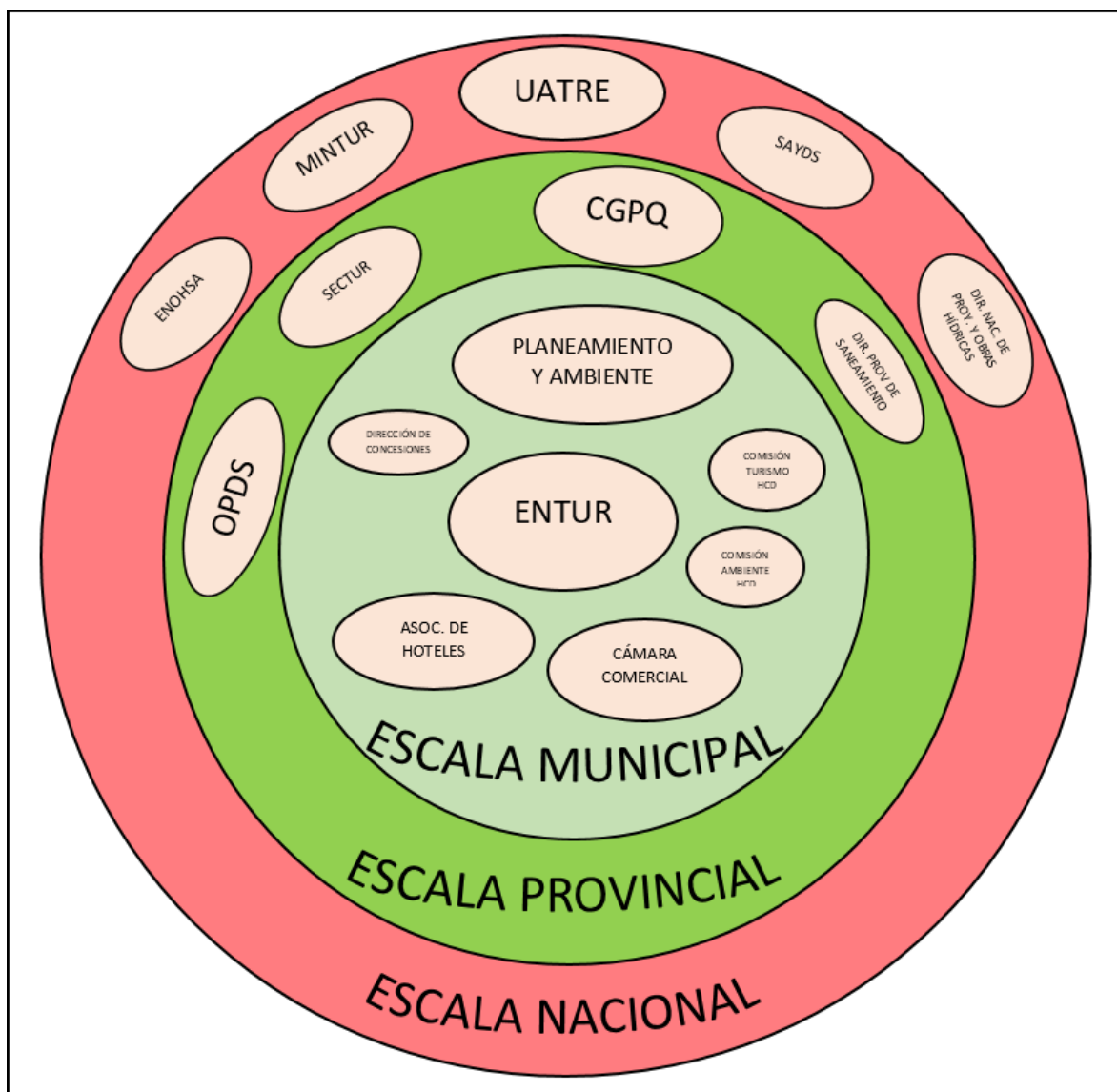
En este sentido, a partir del análisis de instrumentos de política precedente se identificó a los principales actores institucionales vinculados directa o indirectamente con la formulación e implementación de políticas turísticas que tienen incidencia en la gestión de los recursos y servicios turísticos del municipio de Necochea o que están vinculados de alguna manera a la actividad turística.

A continuación se describe la estructura de actores institucionales (Figura 3) asociada con los instrumentos de política turística relevados con repercusiones territoriales en el Partido de Necochea y con los temas emergentes que plantea la concreción territorial de las políticas turísticas. En esta descripción se indica de qué tipo de institución se trata (gubernamental o no), a qué escala de gestión pertenece (nacional, provincial, municipal)<sup>32</sup>, las misiones y funciones que debe cumplir (sus objetivos de gestión y competencias directas) y sus implicaciones en la definición de políticas turísticas (directas o indirectas), las cuales fueron sintetizadas al final de este epígrafe en la Tabla 3.

---

<sup>32</sup> Tal como se indicó anteriormente la denominación de escala de gestión hace referencia a la tradicional concepción de las escalas como nivel (Gutiérrez Puebla, 2001), definidas por el ámbito político administrativo, como una primera aproximación.

Figura 3 – Escalas de gestión y actores institucionales



Fuente: Elaboración propia

### b.1. La estructura institucional asociada al turismo

#### b.1.1. La escala de gestión local

La definición e implementación de políticas turísticas en el municipio de Necochea está asociada desde 2010 al Ente de Turismo de Necochea (ENTUR) que se ha constituido en el actor institucional gubernamental fundamental para el desarrollo de políticas asociadas a la actividad. Este organismo tiene una implicancia directa con el turismo por tratarse de la autoridad formal cuya función es entender en todas las cuestiones relativas a la actividad turística en el ámbito

municipal. En la ordenanza de su creación (Nº 6739/09) se estableció como objetivo central posicionar a "Necochea en el mercado turístico nacional como destino tradicional de sol y playa, turismo alternativo y turismo de reuniones y congresos nacionales e internacionales", creando "condiciones de competitividad", "fomentando el trabajo participativo" y "articulando y vinculando con las políticas municipales emanadas de los instrumentos de gestión vigentes".

El Ente cuenta, en su estructura orgánica, con un Consejo Consultivo integrado por una serie de instituciones privadas locales que lo solicitaron o que fueron convocadas por aquel. El objetivo del mismo es evaluar y discutir las políticas de ejecución y promoción turísticas que lleva a cabo el ENTUR en el Partido de Necochea. Actualmente, el Consejo está integrado por instituciones no gubernamentales del sector privado: la Asociación de Hoteles y Afines, el Colegio de Martilleros, la Asociación de Balnearios, la Cámara Comercial e Industrial de Necochea-Quequén, Mujeres Emprendedoras, Organizadores de Espectáculos y el Bureau de Convenciones, Deportes y Visitantes. Según lo establecido en la ordenanza de creación del ENTUR, también debería estar integrado por el presidente de la comisión de turismo del Concejo Deliberante y, a requerimiento del Ente, por otras dependencias municipales que las autoridades de la gestión turística crean convenientes.

Respecto de las instituciones que conforman el Consejo Consultivo cabe destacara a la Asociación de Hoteles y Afines que nuclea a prestadores de servicios hoteleros y turísticos locales y la Cámara Comercial e Industrial que agrupa a pequeños y medianos comerciantes de las localidades de Necochea y Quequén. Ambas organizaciones, cuyo objetivo principal es defender los intereses de los sectores empresariales que representan, se constituyen también en actores institucionales relevantes en el diseño e implementación de políticas turísticas. Esta relevancia se manifiesta incluso por fuera de su participación en el Consejo, con una implicancia sectorial directa sobre la actividad.

La Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente es una institución gubernamental que depende del área ejecutiva del municipio y ha trabajado y llevado a cabo distintos proyectos que fueron elaborados por el ENTUR. Esta Secretaría, independientemente de los cambios de designación que experimentó en varias oportunidades a lo largo del período objeto de estudio, es la que entiende en todos los temas vinculados con la gestión y el manejo de los recursos naturales del Partido y la planificación, gestión y manejo de espacios públicos. En este sentido, tiene una implicancia directa en la gestión de los recursos turísticos de Necochea.

Por su parte, el órgano legislativo municipal vincula operativamente al turismo con los deportes a través de la Comisión de Turismo y Deportes del Concejo Deliberante para el debate previo a las sesiones. Esta comisión se constituye en el actor institucional gubernamental formal para la definición de normas y planes para la actividad turística. La misma entiende en temas relacionados con el fomento de la actividad turística en variados aspectos. Según se indica desde la propia Comisión los temas que le atañen son: la protección y reserva de recursos naturales, el embellecimiento de parques y paseos públicos, el desarrollo de la actividad deportiva en todas sus facetas y las tramitaciones y autorización del uso de espacios públicos e instalaciones deportivas y culturales.

La Comisión de Medio Ambiente del Concejo Deliberante tiene la atribución de dictaminar sobre aspectos concernientes a la conservación y mejora de espacios públicos. Además le corresponde intervenir y dictaminar en todas las cuestiones relativas a actividades con incidencia ambiental o que generen problemas ambientales dentro del Partido de Necochea (actividades industriales y agrícolas, vertido de efluentes cloacales e industriales, basura, contaminación del suelo, del aire, contaminación sonora, lumínica). Asimismo, tiene incumbencia en todo lo concerniente a los recursos naturales, cursos de agua y aguas costeras. En este sentido, también tiene una implicancia directa sobre la gestión de los recursos naturales vinculados con la actividad turística.

La gestión de balnearios también es una atribución que corresponde a la órbita municipal. La concesión de balnearios se ha constituido en la modalidad a través de la cual el municipio cede a empresas y particulares la gestión y explotación de ciertos espacios de playa; atribución que ha sido delegada por la provincia. En el municipio de Necochea, la institución a cargo de la formulación, admisión y evaluación de proyectos y actividades en las unidades turísticas fiscales de playa y en otros espacios públicos es la Dirección General de Concesiones de la Secretaría de Gobierno municipal, lo cual supone una implicancia directa en relación a los servicios concesionados y habilitados para el turismo.

### **b.1.2. La escala de gestión provincial**

En el ámbito provincial, cabe destacar a la Secretaría de Turismo<sup>33</sup>, organismo gubernamental que entiende sobre los temas vinculados con la actividad turística en territorio

---

<sup>33</sup> La Secretaría de Turismo de la provincia de Buenos Aires fue formalmente *desjerarquizada* con el cambio de gobierno provincial en diciembre de 2015 pasando a ser una Subsecretaría

bonaerense. Según la Ley 14.209/10 tiene a su cargo la promoción, asistencia, fiscalización y ejecución de planes vinculados con las actividades turísticas y recreativas, proponiendo a la sustentabilidad como marco y desafío para la planificación turística. Sin embargo tiene una implicancia casi marginal en la actividad turística del municipio.

Cabe también considerar al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), un organismo provincial descentralizado que tiene a cargo la "coordinación ejecutiva para el desarrollo sostenible, la planificación económica ambiental y el desarrollo de energías alternativas" (Decreto Nº 23/07). Además de ser el organismo que aprueba los estudios de impacto ambiental, el OPDS también tiene la misión de ejecutar acciones de conservación de los ecosistemas bonaerenses, como también de los rasgos del patrimonio cultural asociado, sugiriendo la creación y mantenimiento de áreas naturales protegidas y monumentos naturales. Esta tarea está a cargo del Departamento de Áreas Protegidas, dependiente administrativamente de la Dirección de Áreas Naturales Protegidas, con implicancias directas sobre los controles en los recursos naturales del municipio.

Respecto de los recursos hídricos, la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas es la que se encarga de las actividades necesarias para la realización de los proyectos y las obras hidráulicas y de saneamiento ambiental y de control de inundaciones de la provincia. En este sentido, es el organismo que realiza los estudios de prefactibilidad, factibilidad y el proyecto ejecutivo y se ocupa de evaluar, visar y aprobar los proyectos confeccionados por terceros. Todo ello con el aporte de la Autoridad del Agua de los datos hidrológicos, hidrogeológicos, geotécnicos, restricciones al uso del suelo, y todos los datos necesarios para posibilitar a la realización de tales proyectos. Además, es la institución encargada de ejecutar las obras, como también la inspección y supervisión de la ejecución y la recepción de las mismas. Por lo tanto, tiene implicancia directa en la calidad ambiental de las playas y el río Quequén, como parte de los recursos turísticos de Necochea.

Por otro lado, una de las actividades que define el perfil productivo de Necochea y Quequén (como se analizó en el capítulo II) es el complejo agroexportador sostenido por el Puerto Quequén que canaliza la actividad agroindustrial del sudeste bonaerense y se encuentra construido en el litoral marítimo sobre la desembocadura del Río Quequén. La gestión del puerto está a cargo del Consorcio de Gestión Puerto Quequén (CGPQ), un ente público no estatal provincial e interinstitucional que tiene jurisdicción sobre el territorio ocupado por el puerto y está conformado por representantes del sector público y del sector privado. En esta institución están

representados: el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, las empresas prestadoras de servicios, el sector sindical, los productores primarios, los exportadores, los armadores, los concesionarios y permisionarios y la Municipalidad de Necochea. En el puerto, que posibilita movimientos de embarque de millones de toneladas y el acopio de cereales y fertilizantes, se encuentran instaladas plantas productoras de aceite, frigoríficos pesqueros, astilleros, actividades metalmecánicas y una central termoeléctrica, entre otras actividades que tienen una implicancia directa en la calidad del espacio recreativo de playas.

Entre las áreas que integran el CGPQ, la de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la que tiene competencia en el desarrollo y la aplicación del sistema de gestión ambiental. Su objetivo es mejorar la calidad de los procesos portuarios a partir de la identificación y control de los aspectos ambientales significativos de cada proceso y mejorar las condiciones ambientales tanto en el puerto como en las áreas circundantes. Considera, por lo tanto, el entorno portuario, con implicancias directas sobre el recurso playa. Dentro del plan de gestión ambiental del área cabe mencionar la referencia concreta al desarrollo de zonas turísticas por parte del consorcio, como parte de sus objetivos.

Asimismo, el CGPQ cuenta con un área específica de Comunicación y Relaciones con la Comunidad que, a través del programa Puerto-Ciudad busca integrar a ambos, fomentando la interacción con la comunidad. Por lo tanto, con una implicancia indirecta sobre la actividad turística en base a la percepción de turistas y residentes respecto del puerto.

### **b.1.3. La escala de gestión nacional**

En el ámbito nacional, el Ministerio de Turismo de la Nación es la institución pública formal encargada de fijar las políticas nacionales de la actividad turística. Según el Decreto de creación 919/10 tiene el fin de promover la actividad en el país, planificando, programando, capacitando, preservando, protegiendo, promocionando, generando inversiones, proponiendo reglamentaciones y cualquier otro tipo de disposiciones que favorezcan el desarrollo de la actividad. Para el caso analizado, interesa mencionar concretamente a la Dirección Nacional de Calidad Turística debido a que los instrumentos de política del Ministerio respecto de las playas están orientados a la calidad y, la misma, participó de la elaboración de las Directrices de Calidad en Playas y Balnearios (SECTUR/SAYDS, 2005) con incidencia en Necochea. Dentro de sus tareas y funciones, debe entender en las políticas de calidad del sector turístico nacional y en la consolidación del Sistema Argentino de Calidad Turística orientado hacia la calidad y mejora

continúa, el desarrollo equitativo y respetuoso del medio ambiente. Por lo tanto, tiene una implicancia importante y directa sobre los lineamientos vinculados con la gestión de las playas.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS) <sup>34</sup> es la encargada de diseñar y aplicar políticas y estrategias de preservación, protección, defensa y mejoramiento del ambiente, a nivel nacional, para alcanzar un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. En este marco, la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales brinda asistencia en la formulación y ejecución de la política ambiental nacional y se encarga de la articulación con otros organismos nacionales a fin de que sus políticas consideren las dimensiones ambientales. Esta subsecretaría, cuenta con una unidad de turismo sustentable que se encarga de la ejecución del programa de turismo sustentable y ambiente. Dicho programa tiene entre sus objetivos promover la realización de proyectos y actividades destinadas a fortalecer las capacidades de la Secretaría para emprender una gestión proactiva en materias de protección ambiental y de promoción del turismo sustentable. A partir de este programa, la SAYDS estuvo implicada en la elaboración de los lineamientos vinculados con la gestión de las playas.

El Consejo Federal de Inversiones (CFI) es un organismo permanente de las provincias argentinas, encargado de recomendar las medidas necesarias para una política adecuada de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos disponibles. Entre las herramientas de apoyo a las empresas radicadas en las provincias, el Consejo Federal de Inversiones ofrece financiar proyectos nuevos o existentes mediante las Líneas de Crédito, cuyas condiciones de fomento se demostrarían principalmente a través de las tasas de interés y los plazos de devolución. Los créditos son gestionados en las Unidades de Enlace Provincial (UEPs) que son oficinas técnicas localizadas en cada capital de provincia, donde se presentan los proyectos para su evaluación. Concretamente, el CFI dispone de una línea de créditos para la reactivación productiva que tiene por objeto atender las necesidades de financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas turísticas, entre otras actividades productivas, por lo cual su implicancia con la actividad turística está asociada al financiamiento.

Los instrumentos de política turística de interés relevados en el apartado anterior, suponen la incorporación de la Dirección Nacional de Proyectos y Obras Hídricas, dependiente de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios<sup>35</sup>, como actor institucional relevante. Esta dirección es el organismo que tiene la misión

---

<sup>34</sup> En diciembre de 2015 pasó a ser un Ministerio

<sup>35</sup> Hoy escindido en distintas áreas

de elaborar proyectos vinculados a las obras públicas hidráulicas y de saneamiento y a la concesión de obras hídricas, realizando la gestión relativa a todo el proceso, comprendiendo sus etapas de proyecto, construcción, operación, mantenimiento y cese de utilidad. Además se encarga de todo lo referente a la prestación de los servicios públicos y de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico. Asimismo, el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), organismo descentralizado del mismo Ministerio, tiene la tarea de organizar, administrar y ejecutar programas de infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector de agua potable y saneamiento básico, en toda la extensión del territorio país. Dichas políticas y programas deben comprender, armonizar y coordinar las estrategias y acciones provinciales y municipales, tanto sean públicas como privadas. Por lo tanto, al igual que el área específica de la provincia, ambos organismos tienen una implicancia directa en la calidad ambiental de las playas y el río, como parte de los recursos turísticos de Necochea.

Por último, cabe destacar a la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), la cual, si bien no forma parte de la estructura organizativa formal, aparece como un actor institucional relevante. Se trata de una institución no gubernamental privada de escala nacional que debe ocuparse de la protección de los derechos de los trabajadores que representa, pero que también tiene una implicancia importante en la actividad turística del municipio, asociada a la oferta y la prestación de servicios turísticos. Esta prestación se realiza a través de la Fundación Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (FUNDATRE), particularmente canalizada a través del área de turismo social. Además de las opciones de alojamiento que el sindicato ofrece a sus afiliados como parte de los planes de turismo, la UATRE construyó un complejo termal en la Estancia Médano Blanco de Necochea que se constituye actualmente en uno de los elementos centrales de la oferta turística de Necochea al margen de la oferta tradicional de sol y playa. Asimismo, este gremio ha comprado algunos hoteles para la prestación del servicio a sus afiliados pero también al turismo en general. Por lo tanto, tiene una implicancia directa en la prestación de servicios turísticos en Necochea.



Tabla 3 - Estructura de actores institucionales y su implicancia en las políticas turísticas

	<b>ACTORES INSTITUCIONALES</b>	<b>IMPLICANCIAS EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS TURÍSTICAS</b>
<b>ESCALA LOCAL</b>	Ente Necochea de Turismo	Directa - En todas las cuestiones relativas a la actividad turística en el ámbito municipal.
	Consejo Consultivo	Directa - En el diseño e implementación de políticas
	Asociación de Hoteles y Afines	
	Cámara Comercial e Industrial	
	Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente	Directa - En la gestión de los recursos turísticos
	Comisión de Turismo y Deportes del Concejo Deliberante	Directa - En la definición de normas y planes para la actividad turística
	Comisión de Medio Ambiente del Concejo Deliberante	Directa - En la gestión de los recursos naturales vinculados con la actividad turística.
Dirección de Concesiones	Directa - En relación a los servicios concesionados y habilitados para el turismo.	
<b>ESCALA PROVINCIAL</b>	Secretaría de Turismo	Indirecta - En la elaboración de programas
	Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible	Directa - En los controles de los recursos naturales
	Dirección provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas	Indirecta - En la calidad ambiental de las playas y el río Quequén
	Consortio de Gestión Puerto Quequén	Indirecta sobre la actividad turística en base a la percepción de turistas y residentes respecto del puerto.
<b>ESCALA NACIONAL</b>	Ministerio de Turismo	Directa - En la gestión de las playas.
	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentables	Directa - En la gestión ambiental de las playas.
	Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento	Indirecta - En la calidad ambiental de las playas y el río,
	Dirección Nacional de Proyectos y Obras Hídricas	Indirecta - En la calidad ambiental de las playas y el río,
	Consejo Federal de Inversiones	Directa - En el financiamiento sectorial
	Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores	Directa - En la prestación de servicios turísticos

Fuente: Elaboración propia

### **b.2. El entramado institucional de actores**

Luego de reconocer a los actores institucionales cuyos objetivos de gestión y competencias directas están asociadas con los instrumentos de política relevados en el punto (a), se identificó a aquellos que efectivamente operan en la configuración territorial. Esta selección se debe a que, a pesar de sus competencias estrictamente formales, algunos de los organismos que forman parte

de la estructura institucional vinculada de alguna manera con la actividad turística en Necochea no tienen una incidencia con repercusiones efectivas en el territorio.

Respecto de aquellos que sí tienen efectos en la configuración territorial de Necochea se estableció, por un lado, el interés de cada uno en relación con las políticas turísticas, el propósito principal de cada institución respecto del turismo y la materialización de acciones concretas en función del propósito. Mientras que, por otro lado, se estableció el grado de influencia en la formulación y/o implementación de políticas turísticas y la capacidad de acción de cada institución en función de restricciones y limitaciones que enfrenta y que dejan entrever las características de las relaciones sociales que configuran el entramado institucional del turismo en Necochea (Figura 4).

### **b.2.1 El Ente Necochea de Turismo**

El ENTUR es la autoridad formal con un alto grado de **interés** en el turismo como opción de desarrollo para el municipio. En la práctica, el **propósito** principal desde su creación está centrado en las estrategias de renovación frente a la imagen anticuada y a la pérdida de posicionamiento en el mercado turístico a través de la realización de eventos, particularmente deportivos y festivos y de acciones promocionales, como surge de las resoluciones oficiales del organismo. Además, desde el organismo se plantea la mejora de los espacios públicos apuntando, en particular, a mantener y mejorar las condiciones naturales, con la intencionalidad de construir elementos que se configuren como atractivos turísticos, en función de las nuevas valorizaciones sociales del territorio.

En este sentido, ha optado por considerar las valorizaciones locales del territorio<sup>36</sup> lo cual se **materializó** en la configuración de un modelo de gestión participativo. Esto implicó incluir las perspectivas de distintos actores sociales, por medio del fortalecimiento del Consejo Consultivo como espacio formal de participación, convocando a nuevas instituciones y por medio de la creación de un espacio de participación ad hoc para la elaboración del Plan Estratégico de Turismo.

La **influencia** del ENTUR en la toma de decisiones se manifiesta en particular en los procesos de formulación de políticas turísticas, ya que sus propuestas respecto de la actividad

---

<sup>36</sup> Según las encuestas realizadas, prevalece la valoración positiva de las condiciones ambientales y de la potencialidad de los espacios naturales como opción para impulsar el turismo en Necochea (López *et al.*, 2015).

turística son valoradas positivamente por el poder ejecutivo local al momento de la toma de decisiones.

Sin embargo, la **capacidad de acción** del organismo respecto de los procesos de implementación de las políticas es limitada por varias razones. Por un lado, la disponibilidad de recursos económicos asignada por el municipio al Ente es escasa (menos del 0.1 % del presupuesto municipal). Por este motivo, a pesar de ser un organismo descentralizado, todas las intervenciones concretas dependen del financiamiento proveniente de otras áreas de gobierno (Secretaría de Planeamiento y Ambiente) o, incluso, de instituciones privadas (algunas obras de equipamiento urbano fueron financiadas por el Consorcio Portuario, Bodegas Catena y el Club Rotary). Esta falta de recursos, entonces, condiciona las posibilidades efectivas de intervención en el territorio. Asimismo, no obstante haber recibido mayor espacio en la agenda de la última gestión, el turismo no es la prioridad para el municipio, según los entrevistados, relegado a un segundo plano por la importancia de la actividad agrícola y portuaria en la economía local.

La disponibilidad de personal es también un condicionamiento para el ENTUR. Concretamente, una sola persona tiene título de profesional en turismo, por lo que no dispone de un área profesionalizada. En ese sentido, queda supeditado a la oferta de capacitaciones de formación ofrecidas por la Secretaría de Turismo de la Provincia.

De todos modos, esta capacidad de acción se ve fortalecida en función de la legitimidad de las decisiones del Ente producto del grado de apertura a la participación de los actores sociales. En efecto, cuando se promovió la participación para la elaboración del Plan Estratégico de Turismo de Necochea, el proceso de toma de decisiones tuvo aceptación de la población local interesada en la actividad turística. La convocatoria ad hoc generada para la elaboración Plan tuvo un nivel alto de respuesta por las expectativas que generó a la población y la separación entre la convocatoria y el signo político del Ente. Esto se diferencia de lo que ocurre en el Consejo Consultivo como espacio de participación formal, con muy poca respuesta de las instituciones que lo conforman. De hecho, de los talleres realizados para la elaboración del Plan participaron funcionarios de distintas áreas municipales, prestadores de servicios, profesionales, organizaciones no gubernamentales, estudiantes, artistas, docentes y empleados de diferentes rubros. No obstante, estuvieron ausentes actores sociales clave en el municipio como el Consorcio de Gestión del Puerto Quequén y los productores agropecuarios que, si bien podrían no estar directamente vinculados con la actividad turística, las actividades que desarrollan tienen importantes implicancias en el ámbito

territorial del municipio. Además, participaron solo actores sociales locales, lo cual dificulta las posibilidades de articulación entre escalas.

### **b.2.2 El Consejo Consultivo**

El Consejo Consultivo del ENTUR tiene un alto grado de **interés** en la formulación e implementación de las políticas turísticas. Los **propósitos** principales del Consejo son la cualificación del sector turístico y el mejoramiento de las condiciones urbanísticas del espacio público.

La **materialización** de estos propósitos responde en particular a la *Asociación de Hoteles y Afines* y a la *Cámara Comercial e Industrial de Necochea-Quequén*, que se configuran como actores institucionales importantes en la arena de políticas turísticas del municipio. La Asociación ha defendido la consolidación institucional del ente específico abocado al turismo como política de Estado frente a los cambios de signo partidario y participando en las distintas instancias de diálogo convocadas por él. Esta institución, incluso elaboró una serie de propuestas que fueron presentadas como proyectos de ordenanza en el Concejo Deliberante para la recategorización hotelera (implementada a través de las certificaciones de Alojamientos Turísticos Sustentables del OPDS) y la recuperación de espacio público para mejorar la convivencia afectada por ruidos molestos. También lleva a cabo capacitaciones propias como parte constitutiva de la estrategia del organismo y resultantes a la vez de la política pública de turismo. La Cámara Comercial, por su parte, preocupada en mantener la funcionalización del espacio turístico se opuso fuertemente a la instalación de dos juzgados provinciales en un hotel en plena Villa Balnearia.

Sin embargo la **influencia** formal en la toma de decisiones es relativa. De hecho, el Consejo Consultivo sólo tiene carácter asesor sin un peso efectivo a la hora de la toma de decisiones. No obstante, las asociaciones mencionadas operan como grupo de presión por fuera del consejo consultivo para la definición de políticas turísticas.

La **capacidad de acción** de estas instituciones se limita al ámbito eminentemente local y, si bien la mayoría de los integrantes representan al sector privado empresarial, por lo que podrían actuar corporativamente para tener mayor poder de presión, en general hay poca respuesta proactiva del sector empresario. Esta falta de respuesta, según los entrevistados, se debe a las frustraciones por promesas no concretadas, más allá de que el turismo sea el medio de vida para muchos comerciantes. No obstante, a pesar de la falta de presión en conjunto hay algunas acciones individuales que estas instituciones llevan a cabo en función de intereses sectoriales y

particulares por fuera del espacio formal de participación, acreditada en la presión que ejercen sobre ciertas medidas con un alto grado de exposición.

### **b.2.3 La Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente**

El ENTUR trabaja en conjunto con otros organismos municipales. En particular, sobresale la importancia asignada al área de Planeamiento y Medio Ambiente, como un actor institucional significativo, con un **interés** alto en los procesos de definición e implementación de las políticas turísticas sobre el espacio público. Los **propósitos** principales de la Secretaría expresados en las entrevistas son la ejecución de mejoras urbanas por medio de intervenciones estéticas en el espacio público y la recuperación ambiental de los espacios degradados a partir de la planificación y la ejecución de obras públicas.

Estos propósitos se **materializaron** en acciones propuestas y ejecutadas para el reacondicionamiento de espacios públicos (cartelería, plantación, mobiliario urbano) e inclusive en obras más importantes como la renovación del frente costero y las obras de defensa costera en la Bahía de los Vientos. Asimismo, la Secretaría trabajó en la elaboración de documentos y normativas importantes, más amplias, para la gestión urbana y ambiental del partido (el Plan Urbano Ambiental, el Plan Integral Costero y el Código de Desarrollo Sustentable).

Estas intervenciones demuestran la **influencia** importante del área en la gestión operativa para la implementación de políticas turísticas, es decir, en la ejecución de las acciones concretas.

La **capacidad de acción** para la implementación de políticas, por ende, es elevada en tanto responde al mismo signo político del gobierno al ser parte de la estructura política del poder ejecutivo del municipio. En este sentido, su capacidad de acción se manifiesta en la disposición y manejo de mayores recursos que otras áreas de gobierno y los vínculos dinámicos establecidos con organismos gubernamentales de distintas escalas.

Sin embargo, la intervención de la Secretaría está limitada respecto de la ejecución de las obras de infraestructura ambientales de envergadura, necesarias para el municipio (saneamiento, basura, efluente, cloacas) o inclusive normativas de ordenamiento territorial. Esto se debe tanto a las competencias específicas del área que queda confinada a una capacidad de acción meramente local como a la escasa disponibilidad de recursos para afrontarlas, por lo que su intervención se limita a brindar asesoramiento para este tipo de obras. De hecho, la Secretaría ha impulsado iniciativas para el tratamiento de residuos, para la construcción de la planta de efluentes y para el

ordenamiento de las actividades industriales y portuarias, que no prosperaron por la falta de recursos y por tratarse de temas que responden a la competencia de la órbita provincial.

Respecto de estas obras, además de las gestiones para conseguir los fondos de la provincia de Buenos Aires, el entonces intendente de Necochea, Daniel Molina, había firmado en 2007 un convenio marco (homologado por la Ordenanza Nº 6099/07) con el Presidente Néstor Kirchner para el financiamiento de la construcción de la planta de tratamiento. Sin embargo, el financiamiento, cuyas gestiones estaban en manos del ex Secretario de Obras Públicas José López, nunca se concretó.

#### **b.2.4 Las Comisiones Legislativas: Turismo y Deportes y Medio Ambiente**

La Comisión de Turismo y Deportes del Concejo Deliberante, tiene también un **interés** alto en la definición de normativas específicas para el turismo en función de sus competencias legislativas. Su **propósito** principal está en vinculación a las prácticas deportivas y el estímulo a los acontecimientos programados.

Estos propósitos se han **materializado** en la sanción tanto de ordenanzas generales y de envergadura como en normativas más concretas y específicas. Entre las normativas importantes sobresale la creación del ENTUR, incorporando al turismo como función específica de gobierno a partir de la descentralización en un organismo particular abocado a la actividad. Mientras que otras ordenanzas menores de tipo administrativo han definido la utilización de espacios públicos para eventos por medio de habilitaciones otorgadas por el Concejo Deliberante.

La **influencia** de la Comisión se da en la formulación de políticas, dado que tiene la atribución de definir sobre ciertas situaciones que pueden canalizar en normativas a configurarse como parte de la política turística. Sin embargo, su **capacidad de acción** es restringida producto de la visión parcial que tiene de la actividad, reduciéndose su función casi a la de una oficina administrativa de tratamiento de expedientes que no resuelve cuestiones de fondo. Esta mirada parcial se refleja en la conformación de la Comisión, presidida por personas con intereses y miradas parciales del turismo (en la gestión anterior, la comisión estuvo presidida por algunos años por un concejal miembro del Partido Fe, fundado por el titular de la UATRE -una institución interesada en el turismo como negocio- y actualmente la comisión está presidida por un concejal del Frente Renovador que es un técnico agrónomo que trabajó antes de acceder al concejo en distribución y logística en empresas cerealeras -por lo tanto, una persona ajena a la actividad turística-).

La Comisión de Medio Ambiente del Concejo Deliberante, por su parte, funciona aisladamente separando la temática ambiental de la turística. Según los entrevistados, esta Comisión manifiesta un bajo **interés** en el turismo. De hecho, en la estructura formal y las funciones objetivas del organismo, la vinculación que se hace con la actividad turística es marginal, sin expresar **propósitos** en relación directa con el turismo. De hecho, las prioridades explícitas que surgen de las entrevistas tienen que ver con el depósito, comercialización, transporte y aplicación de agroquímicos y la polución generada por el funcionamiento del puerto. Aunque, en la práctica, el tratamiento de residuos y efluentes y la conservación y mejora de los espacios públicos también son parte de los propósitos de la Comisión.

La falta de interés manifiesto en relación con el turismo se **materializa** en el desconocimiento de los entrevistados respecto de la elaboración del Plan Estratégico de Turismo y en la manifestación explícita acerca de la ausencia de vínculos con el ENTUR. Sin embargo, hay proyectos cuya competencia directa requieren del tratamiento de la Comisión de Medio Ambiente y que están en estrecha vinculación con la actividad turística, particularmente en la gestión de los espacios como las playas, el parque Miguel Lillo y la reserva Arroyo Zabala y los servicios públicos de saneamiento. De hecho, desde la Comisión trabajaron en el tratamiento de la ordenanza del Plan Integral Costero, sancionada en 2010, que establece pautas de ordenamiento territorial para las zonas costeras marítimas (con excepción del ámbito jurisdiccional del Consorcio de Gestión Puerto Quequén) y ribereñas del distrito y sancionaron ordenanzas para delimitar el uso del espacio costero, como la 7047/10 que hace referencia a la circulación de vehículos en playas.

En relación al Parque Miguel Lillo, el Partido Socialista (que presidió la comisión de medio ambiente hasta 2015) presentó un proyecto de ordenanza para crear la Comisión para el Fortalecimiento y Desarrollo Sustentable del Parque Miguel Lillo (COPAP). Integrada por bloques políticos, representantes de instituciones, ingenieros, privados, organizaciones ambientalistas fue creada finalmente por un decreto del ejecutivo para realizar un informe sobre el estado del parque.

Sobre el espacio protegido de Arroyo Zabala, si bien no tienen nada de intervención, a través de la gestión de la Comisión se logró que los propietarios sacaran los alambrados de los campos que llegaban hasta la costa.

Respecto de los servicios de saneamiento, estableció en 2015 los criterios en relación al tratamiento de residuos para la licitación de la recolección de residuos (un tema de gran

importancia para la gestión municipal, dado que los residuos generados en Necochea se triplican en enero, cuando llega la mayor afluencia de turistas).

La **influencia** de esta Comisión, por lo tanto, es en la etapa de definición de políticas asociadas con el turismo a pesar de que la actividad turística no sea una prioridad. No obstante la influencia directa en los procesos de formulación de políticas públicas de carácter vinculante, no tienen incidencia en los procesos de implementación. De hecho, la **capacidad de acción** es reducida debido a que es una Comisión integrada por minorías opositoras, y si bien existen normativas que emanan del cuerpo legislativo, el problema central que manifestaron los entrevistados es la laxitud de los controles y la falta de inmediatez y continuidad de los mismos por parte de la gestión municipal del Frente Para la Victoria. En efecto, muchas veces solo se generan informes que luego son archivados, como el de la COPAP, cuyas recomendaciones nunca fueron llevadas a la práctica. En otros casos, la Comisión no puede más que expresar su posicionamiento respecto de una situación cuya implementación escapa del ámbito de sus competencias, como ocurre con la necesidad de construcción de una planta de efluentes, lo cual incide directamente sobre el recurso marítimo y la calidad del espacio de playas.

Esta limitación para la implementación de políticas turísticas se agrava por la poca o nula relación con los organismos interesados en la actividad turística. Efectivamente, el presidente de esta Comisión reconoce que no existe vínculo con el ENTUR, es decir, con el área ejecutiva específica asociada con la actividad turística en el municipio.

### **b.2.5 La Dirección de Concesiones**

La Dirección de Concesiones de Necochea tiene un alto grado de **interés** en la calidad de los servicios turísticos, a partir de planteamientos que pretenden garantizar la sustentabilidad del espacio. En la práctica, el **propósito** principal se constituye no solo en la mejora de los servicios, sino también en el aumento de los espacios concesionados.

Esto se ha **materializado**, por un lado, en los nuevos pliegos licitatorios acordes a los lineamientos establecidos en el Plan Integral Costero que han implicado que 5 balnearios se ajustaran a esta nueva normativa con criterios ambientales (Maffioni *et al.*, 2016) y, por el otro, en la apertura y flexibilización de nuevas concesiones en el parque Miguel Lillo.

El área tiene una **influencia** directa en la canalización de la implementación de las políticas turísticas respecto al espacio público en relación a las condiciones de los servicios e indirectamente incide sobre la calidad del espacio público. Sin embargo, la **capacidad de acción** de



la Dirección considerada aisladamente es administrativo-burocrática, ya que los lineamientos establecidos en los pliegos licitatorios son definidos por los órganos ejecutivo y legislativo. Por otro lado, se presenta una situación contradictoria entre los cambios explícitos en los pliegos licitatorios para balnearios por un lado, y la ampliación de la cantidad de espacios en concesión sin criterios precisos y definidos, por el otro. Más aún, la representatividad de los balnearios ajustados a la normativa en relación al total es baja (5 sobre 18). Esto se debe a que, a pesar de la convocatoria a los concesionarios vigentes de las Unidades Turísticas Fiscales a adherir al Plan Integral Costero, los cambios en los establecimientos se efectivizan en las nuevas licitaciones, lo cual genera una poca difusión de la medida en el corto y mediano plazo (Maffioni *et al.*, 2016).

Además, a las concesiones de balnearios, en el Partido de Necochea se suma la concesión municipal de un espacio de playa, entre el médano frontal y la playa, en el que se ha constituido un barrio cerrado de uso residencial, que se mantiene en un estado irregular y constituye un espacio poco claro dentro de la legislación provincial y nacional.

### **b.2.6 La Secretaría de Turismo de la Provincia (SECTUR)**

La Secretaría de turismo de la provincia de Buenos Aires tiene un **interés** alto como actor relevante en el proceso de definición de políticas turísticas orientadas a la cuestión ambiental. Aunque, en la práctica, el **propósito** se reduce a inventariar recursos para definir productos turísticos y promocionarlos, como se desprende de las áreas que conforman la Secretaría (promoción, calidad y productos turísticos).

Esta búsqueda por inventariar recursos e incorporar productos turísticos se ha **materializado** en Necochea en el otorgamiento de subsidios por parte de la Secretaría para la impresión de folletería y la contratación de artistas para ampliar la oferta de eventos en la ciudad. También se ha reflejado en la elaboración del Plan Anfitrión 2021, cuyos programas transversales se traducen en proyectos aislados que apuntan a ampliar los recursos naturales y culturales de la provincia, susceptibles de ser activados como atractivos turísticos, como el programa de aprovechamiento turístico recreativo de las áreas naturales protegidas.

La **influencia** de la Secretaría en Necochea es relativa y fragmentada, con poca injerencia en la definición e implementación de políticas turísticas, acotada a lo estrictamente programático. En efecto, la **capacidad de acción** de este actor institucional provincial es mínima<sup>37</sup>. En la práctica funciona casi como una oficina de promoción, con una escasa disponibilidad de recursos

---

<sup>37</sup>Más aún desde fines de 2015, cuando el gobierno redujo el rango institucional a Subsecretaría

económicos (tiene un presupuesto que representa la insignificante suma de alrededor del 0.06% del total del presupuesto provincial). Como plantearon los entrevistados, la tarea de la Secretaría se reduce al acompañamiento de las propuestas que surgen de los municipios, con reuniones frecuentes y con capacitaciones asiduas, pero sin una estrategia territorial amplia, ni planificación con un horizonte definido. De hecho, la provincia lanza programas que no tienen seguimiento institucional. Por lo cual solo logra instalar ideas y argumentos orientados a la calidad y la certificación, pero dissociada de los organismos con competencia específica en estos temas.

Respecto de la cuestión ambiental, la referencia a la sustentabilidad se orienta únicamente hacia las áreas naturales protegidas que ni siquiera están bajo la órbita operativa de este organismo, con lo cual, la cuestión ambiental turística es casi ajena al área de turismo. Y a pesar de que la Secretaría de Turismo de la provincia de Buenos Aires y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible impulsan en conjunto la promoción de las Áreas Naturales Protegidas, la centralidad del OPDS es en la cuestión estrictamente ecológica.

### **b.2.7 El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)**

El OPDS tiene un **interés** alto en la dimensión ecológica de la sustentabilidad del turismo. El **propósito** principal de este organismo es la conservación y cuidado de los recursos. La **materialización** de este propósito se refleja en Necochea en la declaración de la Reserva Natural de Uso Múltiple Arroyo Zabala como espacio protegido marino costero para la conservación de especies, ambientes y funciones. También en la ejecución del programa de certificación de Alojamientos Turísticos Sustentables (ATS), que tiene como objetivo distinguir establecimientos según su grado de compromiso con el cuidado del ambiente y ha sido incorporado por algunos prestadores hoteleros en el municipio de Necochea. Además, ha tenido incidencia en la aprobación de estudios de impacto ambiental de las grandes obras de infraestructura portuarias llevadas a cabo en los últimos años, como la polémica obra en el Sitio O<sup>38</sup> y ha funcionado como organismo de control de obras y actividades portuarias<sup>39</sup>. Esto refleja la **influencia** directa del OPDS en los procesos de implementación y control de políticas públicas.

---

<sup>38</sup> Roberto Porcaro, un empresario radicalista vinculado con el gobierno de Néstor Kirchner fue acusado de haber recibido dádivas para operar en el otorgamiento de la concesión de las obras. Según los entrevistados se trata de un empresario cercano al entonces presidente del Consorcio de Gestión del Puerto, José Luis de Gregorio, quien entregó la concesión de las obras a través de una Resolución (9/13). Porcaro está imputado en la causa con expediente 2492/2013 en el Juzgado Federal de Necochea (Diario Hoy, 20/11/2013)

<sup>39</sup> El OPDS ha obligado a las empresas que operan en el puerto a aplicar tecnologías para reducir los impactos de la operatoria portuaria, como la supresión de polvo producto de la carga y descarga de cereales y la tramitación de certificados de residuos especiales para poder trasladar desechos industriales, por ejemplo.

Sin embargo, la **capacidad de acción** efectiva del organismo tiene algunas limitaciones en la práctica. Respecto del espacio protegido, si bien hay una política provincial de aumentar la superficie de este tipo de espacios, se declaran áreas naturales protegidas sin dotarlas de recursos necesarios para su manejo, principalmente producto de la escasa disponibilidad de recursos económicos en relación al presupuesto provincial. En el caso de Arroyo Zabala hay una cobertura de necesidades (de personal, de fondos para el mantenimiento, de infraestructura) insuficiente, lo cual dificulta las posibilidades operativas de control de actividades no compatibles con la conservación.

Además, aunque ejerce una presión importante sobre las actividades portuarias, los controles son insuficientes. En este sentido, los entrevistados manifestaron que se han detectado incumplimientos de las empresas que se rigen por la ley provincial de impacto ambiental industrial pero no se sancionaron con multas y se les concedió más plazo del previsto para ajustarse a la normativa, dando cuenta de la laxitud de los controles. Los entrevistados destacaron que la situación problemática es la falta de una delegación del OPDS en Necochea, por lo que, ante cualquier inconveniente, deben comunicarse a la delegación de la ciudad de Mar del Plata. De esta manera, se burocratiza el seguimiento y control de las actividades, lo cual impide actuar con inmediatez.

En relación con el programa ATS el alcance es marginal ya que está destinado prioritariamente a hoteles emplazados en entornos naturales, por lo que algunos aspectos que se plantean resultan inadecuadas para los alojamientos urbanos, y en Necochea, actualmente, sólo 7 de los 69 hoteles se encuentran en evaluación (Maffioni *et al.*, 2016). Más aún, en este momento el programa se encuentra detenido por lo que los hoteles participantes nunca recibieron el resultado de la evaluación.

### **b.2.8 El Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR)**

A nivel nacional se destaca la importancia del Ministerio de Turismo de la Nación, con un **interés** alto en la actividad turística como una opción de desarrollo para el país. En la práctica uno de los **propósitos** que se plantea como centrales es la calidad de los servicios y de la oferta turística como estrategia de posicionamiento. Este propósito se ha **materializado** en Necochea de dos maneras. En la implementación de las Directrices de Calidad de Playas y Balnearios a través de la Dirección Nacional de Calidad Turística, elaboradas en conjunto con la Secretaría de Ambiente y

Desarrollo Sustentable, y en el subsidio de cartelería para el reacondicionamiento de la villa balnearia.

En este sentido, el Ministerio tiene una **influencia** directa e importante en los procesos de formulación de políticas turísticas macro, aunque ciertamente restringida en la implementación. De hecho, la **capacidad de acción** del Ministerio es sólo subsidiaria y generalmente reactiva.

#### **b.2.9. La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS)**

Esta Secretaría tiene un **interés** relativamente bajo en el turismo, aunque lo considera como una actividad productiva para lograr la conservación de recursos y el desarrollo de las comunidades locales. El **propósito** respecto del turismo está centrado en la certificación ambiental de los servicios del sector para fomentar la sostenibilidad de las operaciones turísticas. La **materialización** de este propósito se efectivizó en la elaboración de las directrices de calidad de playas y balnearios, en conjunto con el Ministerio de Turismo.

La **influencia** de la Secretaría es en la formulación de políticas turísticas ambientales aunque la **capacidad de acción** es limitada ya que el programa de Turismo Sustentable de la Secretaría no tiene mucha visibilidad institucional. En lo referido al litoral marítimo, sólo ha logrado la publicación de las Directrices de Calidad en Playas y Balnearios, de carácter orientativo y de difícil cumplimiento en un destino tradicional como Necochea.

#### **b.2.10. El Consorcio de Gestión Puerto Quequén (CGPQ)**

El uso portuario representa una fuerte presión sobre el ecosistema litoral y sobre otros usos sociales y económicos del espacio, como el turismo y la recreación. Por lo tanto, cabe destacar al Consorcio de Gestión del Puerto Quequén (CGPQ) como un actor central en el municipio, que desde hace unos años muestra un **interés** incipiente en el turismo como discurso legítimo, con la idea de integrar el puerto a la vida urbana. En este sentido, el **propósito** principal respecto del turismo es modificar la percepción de la población sobre las actividades desarrolladas en el puerto y fortalecer los vínculos con la comunidad de Necochea y Quequén.

Esto se ha **materializado** en algunas acciones orientadas a mejorar la imagen del puerto, con una serie de inversiones en el espacio público y cambios en las tecnologías de operación portuaria. Respecto del turismo, desde hace poco tiempo vienen implementando algunos proyectos desde el área de relación con la comunidad concretados en el mirador Pinocho, el paseo de la escollera, la colocación de cartelería de señalización en todo el municipio y el mejoramiento

de algunos caminos. Además, respecto de la calidad ambiental, el Consorcio está implementando nuevos sistemas de supresión del polvo que se genera por las operaciones de carga y descarga de las embarcaciones y que afecta principalmente a los paradores de Quequén<sup>40</sup>.

Dada la importancia de la actividad portuaria para el municipio, el CGPQ tiene un alto grado de **influencia** y funciona como un grupo de presión en la toma de decisiones. Además, tiene una gran **capacidad de acción** para concretar las propuestas por los recursos de los que dispone. De hecho, en general hacen trabajos con el ENTUR, que propone algunos proyectos, pero no dispone de los fondos, y es el Consorcio el que financia las intervenciones. Sin embargo, en distintas oportunidades ha sido objeto de reclamos sociales. Particularmente, en 2013, en el marco del Programa de Profundización y Modernización de Puerto Quequén se anunciaron obras para el acortamiento de la escollera norte, ubicada sobre el margen de la localidad de Quequén, el dragado del puerto para aumentar su profundidad, la construcción de un nuevo elevador de granos y una nueva terminal de acopio de fertilizantes en la boca del puerto en el sector conocido como Giro 0. La falta de estudios de evaluación de impacto ambiental y las audiencias públicas impulsadas desde el Concejo Deliberante de Necochea con el fin de abrir el diálogo en torno a las obras planeadas por el CGPQ llevaron a la organización Surfrider Argentina<sup>41</sup> a entablar acciones judiciales para detener las obras, las cuales se suspendieron en diciembre de 2013 a través de una medida cautelar. Sin embargo ese mismo mes, el OPDS dictó una resolución que declaraba ambientalmente apto al establecimiento perteneciente a la firma Sitio 0 de Quequén SA, habilitando a la justicia a revocar la medida cautelar.

#### **b.2.11. La Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE)**

Una mención especial corresponde a la UATRE como uno de los actores institucionales con mayor incidencia en el cambio de perfil y en la diversificación de la oferta turística de Necochea. Este gremio se constituye en un grupo económico inversor que ha puesto un **interés** creciente en la actividad turística como negocio. Su **propósito** principal respecto del turismo está basado en una lógica inmobiliaria, de adquisición y construcción de equipamiento turístico. Esta lógica es parte de

---

<sup>40</sup> Si bien no está documentado el radio de alcance del polvo, desde el área de ambiente del puerto sostienen que no afecta a los balnearios de Necochea aunque sí a los paradores de Quequén que están cercanos al puerto y reconocen que a veces afecta la calidad del agua para baños recreativos

<sup>41</sup> Desde el año 2006, a partir de la ampliación de la escollera Sur de Puerto Quequén, esta organización viene trabajando en el reclamo de obras de mitigación por la erosión costera que sufren las localidades de Quequén, Costa Bonita y Bahía de los Vientos contra el Consorcio de Gestión de Puerto Quequén.

las estrategias de lo que algunos autores denominan "sindicalismo empresarial" (Ghigliani *et al.*, 2012)<sup>42</sup>.

La **materialización** de este interés creciente se concretó en la construcción del complejo Termas de Campo Médano Blanco, con una inversión de 20 millones de pesos, ubicado a 46 Km de la ciudad de Necochea. Las Termas se constituyen en uno de los elementos centrales en la promoción de la localidad. De hecho, comparte una oficina de atención al público con el ENTUR en la villa balnearia. Asimismo, la UATRE adquirió el antiguo Hotel Marino para construir un moderno establecimiento hotelero conservando la fachada histórica del edificio, con una inversión muy grande. Solo en Necochea, el gremio que conduce Gerónimo Venegas tiene un camping con 30 bungalows y cuatro hoteles: el "Marino", el hotel "22 de agosto", que UATRE tiene en concesión; el "8 de octubre" y el "Médano Blanco".

El gremio también tiene en proyecto la construcción de un hotel 5 estrellas y un complejo de cabañas en médano blanco con una inversión de aproximadamente 75 millones de pesos y la construcción de un complejo polideportivo en el Río Quequén con una inversión de 8 millones de pesos.

La **influencia** de la UATRE en las decisiones del municipio y la implementación de políticas es determinante ya que el Partido fundado por el secretario general del sindicato es la primera minoría en el concejo deliberante y su secretario general tiene una participación activa en la vida política del municipio, por lo que opera como un grupo de presión, además de ser un grupo económico inversor.

En este sentido, el sindicato tiene una **capacidad de acción** y un margen de maniobra amplios, independientemente de la poca eficiencia en cumplir con el objeto de su creación que es la defensa de los derechos de los trabajadores que representa<sup>43</sup>, los operadores políticos del secretario general de la UATRE ocupan lugares estratégicos de toma de decisiones en el municipio y participan como fuerza política en la negociación de las decisiones, y el sindicato cuenta con recursos económicos dispuestos a ser invertidos en el ámbito local.

---

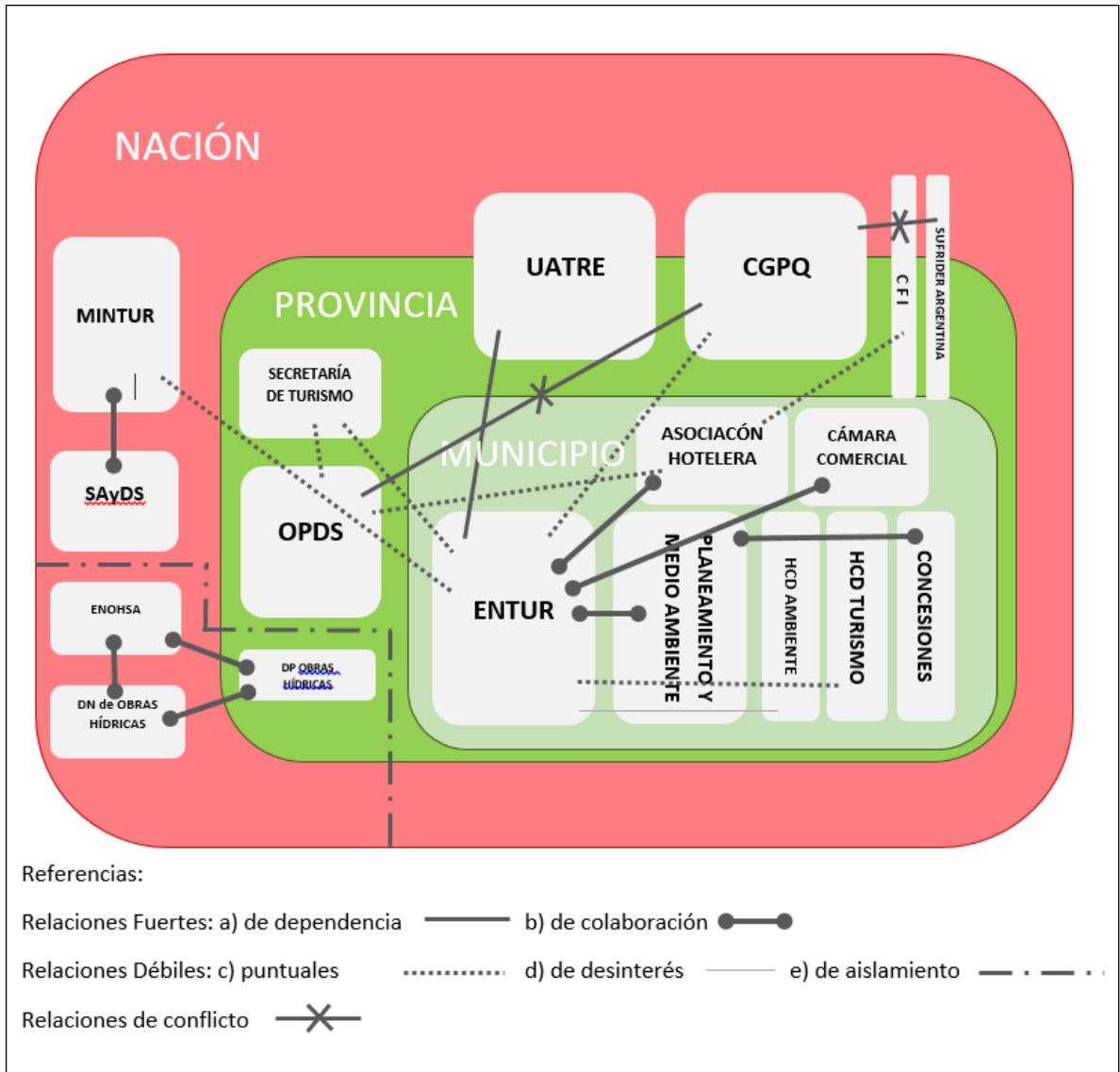
<sup>42</sup> El "sindicalismo empresarial" ha implementado una serie de estrategias de "supervivencia organizativa", a las que Murillo (2001, Citado en Ghigliani *et al.*, 2012) define como "un intento de disminuir la histórica dependencia del Estado como fuente de recursos y de reemplazarla por mecanismos de mercado promovidos por las reformas estructurales". Esto explicaría de alguna manera el motivo por el que los gremios participan en emprendimientos económicos.

<sup>43</sup> Según el Instituto para el Desarrollo Social Argentino (2011) sólo uno de cada cuatro trabajadores rurales está registrado, con lo cual se constituye en una de las ramas de actividad de mayor precarización laboral en el país

### b.3. Las relaciones sociales entre los actores institucionales

A partir del análisis de la estructura institucional asociada al turismo y el entramado institucional que se configura en torno a la actividad en Necochea, y en función de las entrevistas realizadas, se construyó una matriz que da cuenta de las relaciones entre los actores sociales institucionales (Figura 4). En esta construcción se puede observar que las relaciones trascienden las meras escalas de gestión y que existen vínculos débiles o de aislamiento entre instituciones que son clave en las problemáticas locales.

Figura 4 – Entramado de relaciones institucionales para la política turística en Necochea



Fuente: Elaboración propia

## **CAPÍTULO IV: LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO: LA CUESTIÓN DE LAS ESCALAS Y NECOCHEA COMO LUGAR**

El tema de las escalas ya se introdujo de alguna manera en los capítulos anteriores. En el capítulo II se intentó dar cuenta del proceso de turistificación de Necochea en conexión con algunos aspectos del contexto más general. Allí se consideró la escala como nivel (Gutiérrez Puebla, 2001) teniendo en cuenta los procesos más amplios que han acontecido en distintas escalas, como parte constitutiva del territorio y que han resultado en modelos territoriales turísticos predominantes en distintos momentos históricos (de elite, fordista y posfordista).

En el capítulo III la aproximación a las escalas se realizó desde dos perspectivas. En la primera parte, se analizaron los instrumentos de política turística en función de las escalas consideradas también en términos de nivel, esto es, a partir del ámbito político administrativo de elaboración. Mientras que en una segunda instancia se establecieron las relaciones e influencias interescales entre los actores institucionales asociados a la elaboración e implementación de tales instrumentos de política turística en Necochea.

Para avanzar un poco más en el análisis de las escalas espaciales en relación con las políticas turísticas, en este capítulo se plantean las escalas como redes de relaciones (Gutiérrez Puebla, 2001). Esto significa considerar que la actuación de los actores sociales no se limita al ámbito de su nivel particular sino que, independientemente de la escala administrativa, ellos operan a distintos niveles.

En este sentido, la cuestión de las escalas en el análisis de las políticas turísticas de Necochea implicó la consideración de dos aspectos centrales de la dimensión territorial: la escala de las políticas, más allá del nivel administrativo (esto es, la consideración de las escalas como red) y la escala vivencial de Necochea como lugar.

### **a. La red de escalas**

Analizar la escala de las políticas como redes de relaciones supone examinar cómo se enlazan unas con otras e inclusive se atraviesan y saltean. Esto permitiría dar cuenta de las relaciones entre las políticas de escala nacional, provincial y local, su inserción en el contexto global y la inscripción de las políticas turísticas locales en el marco de políticas de escala mayor.

En este sentido, a continuación se propone una clasificación escalar de las políticas, es decir, una tipología de políticas turísticas construida a partir de consideraciones respecto de las escalas, asociadas con las articulaciones o desarticulaciones de los instrumentos de política y de los



actores sociales institucionales vinculados con el turismo en Necochea, identificados y analizados en el capítulo precedente.

### **a.1. Políticas articuladas**

Las políticas articuladas son aquellas políticas que surgen en una escala y que de alguna manera están enlazadas con políticas o procesos de otra u otras escalas. Aquí se distinguieron articulaciones respecto de tres tipos de políticas: aquellas políticas que atraviesan todas las escalas o **políticas transversales**, políticas que surgen en una escala y que direccionan las decisiones en otras escalas o **políticas extralocales que marcan agenda local** y políticas que "saltean" escalas o **políticas locales de escala global**.

#### **a.1.1. Políticas transversales**

Las políticas transversales pueden ser definidas como aquellas que cruzan o atraviesan todas las escalas. En este sentido, la priorización del turismo como política de Estado es un tema que cruza la escala nacional, provincial y local. La incorporación del turismo como política prioritaria de Estado, en primera instancia promovida por el gobierno nacional, se fue replicando en el resto de las escalas de gestión. Esto se plasmó en la institucionalización del turismo cuyo resultado fue el establecimiento de la actividad como política de Estado<sup>44</sup>.

Respecto del contenido, esta priorización instituyó tres aspectos transversales a todas las escalas: el mejoramiento de la institucionalidad, la participación como modelo de gestión y toma de decisiones y la sustentabilidad como enfoque de desarrollo.

La propuesta de *mejoramiento de la institucionalidad* pretendió optimizar la gestión y articulación del sector turístico y fortalecer la normatividad y el desempeño de los organismos vinculados con el turismo. En efecto, las políticas turísticas resultaron en la configuración de la estructura organizativa formal del turismo con organismos específicos y exclusivamente orientados a la actividad turística en cada una de las escalas de gestión (Ministerio nacional, Secretaría provincial y Ente local). También implicaron la normativización de la actividad mediante la sanción de reglamentaciones particulares para el turismo (leyes nacionales y provinciales y ordenanzas municipales) y el inicio de procesos de planificación y la elaboración de instrumentos programáticos para la actividad (Plan federal, provincial y municipal). Además, la

---

<sup>44</sup> Esto se tradujo en instrumentos organizativos, normativos, programáticos y financieros que pasaron a la esfera de lo instituido (Marchant, 2008; Mouffe, 2009)

institucionalización del turismo planteó un nuevo encuadre desde la idea renovada del turismo como factor de desarrollo.

La *participación como modelo de gestión* central para la toma de decisión se reflejó particularmente en los procesos de planificación estratégica turística que habilitaron la participación de actores sociales públicos y privados de carácter individual y colectivo. Los lineamientos establecidos en los marcos normativos en las distintas escalas y los principios definidos sobre los que se fundamenta la actividad turística, afirman la necesaria intervención de distintos actores en los procesos de planificación. En el proceso de la elaboración de los planes estratégicos de turismo, la participación generalmente fue posibilitada a través del formato de talleres<sup>45</sup> e implicó la intervención de los actores que representaban a distintos sectores de la sociedad, constituyéndose en una fórmula para reforzar su legitimidad<sup>46</sup>. No obstante, y como sostienen Kuper *et al.* (2010) si bien las estrategias participativas han posibilitado la expresión de los distintos actores vinculados al turismo, la participación sólo se manifiesta en un paso de todas las etapas de elaboración.

Por último, las políticas turísticas en los tres niveles de escala se inscriben en el paradigma de *la sustentabilidad*. En los tres casos la sustentabilidad se transforma en un argumento conceptual dominante, que se incluye de manera nominal en todos los documentos analizados, en particular los planes de turismo, y aparece en los discursos de todos los entrevistados. De hecho, el turismo en la agenda pública ha incorporado en los últimos años la noción de desarrollo sustentable como premisa fundamental. No obstante, este reconocimiento de la necesidad de un modelo de desarrollo turístico sustentable, su incorporación sólo es discursiva. En este sentido, se acota a ciertas transformaciones en el lenguaje utilizado en la planificación turística con funciones persuasivas y estéticas y se vincula más con estrategias de marketing y posicionamiento que a la consideración de la sustentabilidad como marco de referencia para la actuación y la reorientación efectiva del modelo turístico. En efecto, la sustentabilidad como enfoque de desarrollo está más ligada a una visión desarrollista eminentemente económica. El resultado es que retoma el discurso tradicional que asocia turismo y desarrollo y sigue enfatizando en los objetivos de corto plazo del crecimiento. Esto imposibilitaría una concepción integral que incluyera todas las dimensiones de la

---

<sup>45</sup>A excepción de la escala provincial, en donde se utilizaron distintas metodologías destacándose la particularidad de la participación de una consultora privada vinculada con temáticas de economía y turismo en la elaboración del plan.

<sup>46</sup>En el caso de Necochea, si bien el municipio reconoció la amplia participación de la población, se destaca la falta de participación de actores sociales clave en el municipio como el Consorcio de Gestión del Puerto Quequén y los productores agropecuarios que, si bien podrían no estar directamente vinculados con la actividad turística, las actividades que desarrollan tienen importantes implicancias territoriales.

sustentabilidad sin incorporar la variable de largo plazo y con una mirada más economicista del modelo. La noción de sustentabilidad en el ámbito nacional está relacionada al desarrollo de la oferta, en el ámbito provincial enfocada sobre el manejo de áreas naturales protegidas y en el ámbito local a modo meramente indicativo por las dificultades para operativizar el concepto careciendo de una orientación que, a nivel local, les permita traducir objetivos en acciones.

La transversalidad de políticas estaría reflejada entonces en los tres aspectos señalados: la institucionalidad, el modelo de gestión y el enfoque de desarrollo.

#### **a.1.2. Políticas extralocales que marcan agenda local**

Las políticas extralocales que marcan agenda local podrían definirse como políticas impulsadas por alguna escala de gestión no local que direccionan las decisiones tomadas y las acciones implementadas en el ámbito local. En este sentido, a partir del análisis se detectó que los "grandes temas" de agenda en materia de turismo son definidos en la escala nacional y que en el caso de Necochea está asociado a la calidad. Mientras que, en la escala provincial, se ha definido la temática ambiental como aspecto central.

En relación a la calidad como principio rector para la oferta turística en la escala nacional, la cuestión se ha centrado particularmente en la prestación de servicios con una clara intención de recuperar aquellos espacios degradados tradicionalmente elegidos por el turismo.

Las acciones locales han intentado incorporar los lineamientos referidos a la calidad, aunque desde una definición acotada que tiene incidencia únicamente en la calidad de los servicios turísticos y no aporta a la redefinición integral del destino desde el punto de vista espacial.

Por su parte, en la escala regional, la provincia ha establecido la cuestión ambiental como parte de la agenda de temas públicos. La preocupación por incluir los planteamientos ambientales en las políticas públicas de turismo se advierte en el impulso a la actividad turística en áreas naturales protegidas. En el ámbito local, esto implicó la promoción de la reserva Arroyo Zabala como parte de la oferta turística renovada y diversificada de Necochea y el "turismo natural" como nuevo producto.

Los temas de agenda en la política turística local estarían influenciados entonces por dos cuestiones centrales en otras escalas: la calidad, a escala nacional y la cuestión ambiental, a escala provincial.

### **a.1.3. Políticas locales de escala global**

Las políticas locales de escala global serían aquellas que surgen del ámbito local pero asociadas a aspectos y tendencias globales. La valorización social de la naturaleza y de los recursos naturales está asociada con la preocupación por el ambiente como valor global. Esta nueva valorización emerge como consecuencia de la profundización de los procesos de deterioro ambiental y de la progresiva sensibilización de la opinión pública sobre la problemática ambiental y la aparente toma de conciencia por los problemas ecológicos. Por lo tanto, la idea de crisis ambiental difundida a escala planetaria instala un cambio paradigmático del cual se derivan nuevas valoraciones de la naturaleza emergiendo una nueva tendencia al consumo diferenciado de espacios naturales no deteriorados. Estas nuevas valoraciones se traducen en nuevos productos ofrecidos para demandas que se pretenden cambiantes, diversas y heterogéneas que buscan mejores precios relativos y más calidad ambiental (Marchena, 1994).

Estos cambios globales operados en la demanda turística que centra su mirada (Urry, 1996) en determinados atractivos y lugares, se localizan en espacios particulares y se traducen en procesos de valorización particulares en espacios locales, que buscan adaptarse a las nuevas dinámicas globales. En Necochea esto se evidencia en la búsqueda de cualificar y agregar valor al espacio turístico y el equipamiento a través de instrumentos concretos como el Plan Urbano Ambiental, el Plan Integral Costero, y las nuevas licitaciones de balnearios. Estos instrumentos centrados en la mejora de la calidad de los recursos existentes apuntan o pretenden la mejora urbana y ambiental y contribuirían a la gestión turística ambiental, aunque habilitando apropiaciones diferenciales de los espacios naturales.

Por otro lado, el resultado de la asignación de nuevos significados y valores sociales a los espacios naturales del Partido implicó la consideración de la naturaleza como argumento central en la oferta turística local. Esto se tradujo en políticas locales de activación del entorno natural como atractivo turístico. En efecto, el slogan turístico "Necochea, un amor natural" manifiesta de manera explícita, la búsqueda de un posicionamiento turístico favorable asociado con la naturaleza.

Asimismo, la declaración de áreas naturales protegidas (no obstante ser una atribución que corresponde a la escala de gestión provincial) tiene un sesgo científico técnico en términos de biodiversidad, y son casi exclusivamente definidas a partir de valores ecológicos que están sujetos a convenciones globales respecto de los espacios protegidos. En efecto, su creación no está

asociada a cuestiones de identidad o valores sociales definidos desde el ámbito local<sup>47</sup>. Esta valorización externa implicaría una apropiación simbólica a posteriori (Vidal y Pol, 2005) al transformar el significado inicial (el de la biodiversidad) en otro distinto (uno más asociado con la dimensión turístico-recreativa y el uso público que implica. Lo cual conllevaría una reelaboración del significado a partir de la apropiación local del espacio.

Por otro lado, el Consorcio de Gestión Puerto Quequén implementa políticas locales que son de compensación por los impactos generados y, además, no participativas.

Las políticas de compensación surgen a partir de los impactos locales que genera la operatoria establecida desde la lógica de empresas transnacionales que operan a escala global<sup>48</sup>. La operatoria del puerto genera a escala local una serie de problemas sociales y ambientales de diversa índole como la división de las localidades de Necochea y Quequén por la infraestructura portuaria que impide la circulación por la costa, el ruido y congestiónamiento en las calles producto del tránsito de gran cantidad de camiones, la liberación de nubes de polvo que se genera por las operaciones de carga y descarga de los cereales de las embarcaciones y el desplazamiento de la población que habita en los alrededores del puerto por el avance de empresas que alquilan propiedades en las inmediaciones del puerto. Esta operatoria portuaria también tiene sus impactos en la actividad turística ya que afecta la calidad de las aguas recreativas y las actividades en los balnearios, producto del polvo que afecta principalmente a los paradores de Quequén.

Las acciones llevadas a cabo por el Consorcio Portuario son decididas unilateralmente, sin la participación de los actores locales interesados. Al mismo tiempo que el municipio se plantea "integrar Necochea al mundo", el Consorcio implementa acciones sumamente localizadas para cambiar la percepción de la comunidad a través de su programa Puerto-Ciudad, sin ningún tipo de relación con el área de turismo y otros organismos locales en la toma de decisiones.

En sintonía con las prácticas locales de escala global, la UATRE, a pesar de ser una organización de escala nacional, actúa en la escala local expandiendo la apropiación sobre territorios con potencial turístico con una lógica inmobiliaria. De este modo intenta anticipar las nuevas formas de valorización del territorio. En efecto, el turismo se constituye en este caso en un mecanismo para la generación y acumulación de capital (Nechar, 2013). De hecho, el

---

<sup>47</sup>Si bien los "valores ecológicos" también son definidos socialmente (hay algunos procesos naturales o espacios que se valoran más que otros) tales valores no son establecidos con parámetros locales sino en función de asignaciones globales.

<sup>48</sup>En el puerto confluyen lógicas de distintas escalas que se localizan. Cuatro transnacionales entre las que se encuentran Nidera y Cargill, operan más del 50% de la actividad portuaria, con más del 40% de exportaciones totales a china, basadas en la demanda global de soja (casi el 50% del total de exportaciones). Las empresas están representadas en el directorio del Consorcio de Gestión que también se plantea acciones con incidencia en la escala local.

emprendimiento de las termas de campo es un emprendimiento privado promocionado con dinero público del Estado local (el ENTUR y las termas de campo comparten una oficina de información turística en la villa balnearia y el Ente utiliza las termas como argumento importante de promoción).

En definitiva, podría decirse que las prácticas localizadas de la UATRE en Necochea tienen un sentido de anticipación empresarial a la valorización inmobiliaria. Por lo tanto, se orientarían a la profundización de procesos de acumulación y apropiación material del espacio (Harvey, 2005) observados a escala global en donde el patrón de acumulación de capital orienta las políticas locales, creando nuevas valoraciones territoriales basadas en prioridades surgidas del mercado, que poco tienen que ver con cuestiones de identidad local.

Sumado a esto, estas nuevas formas de fragmentación y segregación socioterritorial (Ciccolella, 2011) se reflejan también en la propagación de barrios cerrados en distintos espacios naturales del Partido. Uno de ellos es el Barrio Médanos construido en un espacio otorgado en concesión en la zona de mayor valor ambiental sobre los médanos frontales, entre la línea de costa y el parque Miguel Lillo. Según los entrevistados, existe una puja de intereses entre sectores interesados en la inversión inmobiliaria y las asociaciones ecologistas muy activas en defensa del espacio público. El Barrio Médanos fue construido a mediados de la década de 1990 y más tardíamente fue replicado en otros proyectos privados similares en el período objeto de análisis. En efecto, el Club de campo Lomas del Golf y el barrio Quequen Chico en la localidad de Quequén se ofrecen como lugares con una “forestación única que produce un microclima de bosque dentro del lugar” y son asociadas con “excelentes condiciones de calidad de vida”, a pesar de estar en una zona ambientalmente desfavorable<sup>49</sup>. Se trata de una zona valorada por sus cualidades estéticas, en donde el medio natural reivindicado se transforma en una nueva mercancía en tanto rasgo distintivo que valoriza los productos inmobiliarios que se quieren comercializar.

Si bien estos emprendimientos responderían a las nuevas demandas y a la necesidad de diversificación de la oferta turística, el gobierno local no se cuestiona el modelo económico dominante, sino que, por el contrario, facilita la creación de nuevos nichos para la generación de rentas, dando lugar a formas de turismo neoexclusivistas (Hernández, 2010). Las políticas locales contribuyen de esta manera a la profundización de la privatización y *exclusivización* de los

---

<sup>49</sup> En este contexto se podría intuir que la construcción de la planta de efluentes en esa zona desde el punto de vista inmobiliario reduciría el valor de los terrenos.

espacios. La apropiación privada del espacio para su puesta en producción en el mercado turístico se muestra así en estrecho vínculo con la especulación inmobiliaria.

La escala global de las acciones locales estaría reflejada entonces en tres aspectos observables a escala local: la resignificación de los recursos naturales y la apropiación de su calidad ambiental diferencial, la conflictividad entre el turismo y otras actividades económicas y la continuidad de la lógica inmobiliaria de expansión del capital.

## **a.2. Políticas desarticuladas**

A pesar de la existencia de políticas explícitas originadas desde los organismos públicos hay elementos y fuerzas implícitas que operan sobre tales políticas que van mucho más allá de la voluntad política de los gobernantes y en algunos casos neutralizan su aplicación (Gligo, 1997). En este sentido se encontró que en Necochea hay políticas de escala nacional y provincial que no persuaden a los actores sociales locales por su **carácter tecnocrático** y **políticas fragmentadas**, desde el punto de vista del ciclo de políticas (Subirats *et al.*, 2008) debido a que el curso de acción efectivamente seguido difiere de las intenciones explícitas o tienen un fuerte sesgo sectorial, lo cual dificulta su implementación.

### **a.2.1 Políticas tecnocráticas**

Las políticas tecnocráticas serían aquellas que no responden a procesos participativos de elaboración, sino que son elaborados desde los ámbitos de gestión. Desde la escala nacional y provincial se impulsan políticas que si bien no son de carácter vinculante tienen una cierta lógica de imposición a escala macro a partir de una dinámica tecnocrática en donde las áreas de turismo nacional y provincial “bajan” programas o iniciativas que son difíciles de ejecutar por las condiciones locales o porque los actores locales no quieren o no pueden adaptarse a tales propuestas.

En el caso de las Directrices de Calidad en Playas y Balnearios (Nación) se observa resistencia y falta de voluntad por parte de los prestadores por la inexistencia de incentivos para el sector privado y la excesiva burocracia. Además, la poca viabilidad económica para poder llevar adelante un proyecto de estas características ya que la adecuación implica una inversión que los prestadores no pueden afrontar (Maffioni *et al.*, 2016).

Lo mismo ocurre con el programa de Alojamientos Turísticos Sustentables (Provincia), el cual está destinado prioritariamente a hoteles emplazados en entornos naturales por lo que

algunos requisitos resultan inadecuados para los alojamientos urbanos. En efecto, uno de los aspectos a evaluar es el entorno natural en el cual están construidos, sin prever su inserción en entornos urbanos. Además, comprenden la incorporación de nuevas tecnologías que implican grandes inversiones lo cual dificulta su viabilidad económica en el corto plazo (Maffioni *et al.*, 2016). En general, la Provincia se ha centrado en la cuestión eminentemente programática elaborando planes orientadores de carácter tecnocrático, que no son objeto de consulta ni resultado de procesos participativos.

Respecto de la política nacional de créditos del CFI que dispone de una línea de financiamiento para la reactivación productiva de empresas turísticas, los supuestos beneficiarios de estos créditos manifiestan no poder acceder a los mismos debido a la baja rentabilidad y a la poca capacidad de devolución de los créditos, por lo cual la efectividad de esta política es casi nula en el caso seleccionado.

En definitiva, estas políticas no responden a demandas o necesidades sociales locales, por lo que son de difícil ejecución en la escala local.

### **a.2.2. Políticas fragmentadas**

Las políticas fragmentadas son aquellas que evidencian cierta desintegración entre sí. Como plantea Aguilar (1992), el “decir” y el “hacer” una política no necesariamente son convergentes. En efecto, las omisiones también constituyen una forma del “hacer” política. En este sentido los discursos, instrumentos e intenciones no se traducen en acciones concretas sobre el espacio (que también son parte de la política), aunque inevitablemente contribuyen en el impulso de ciertos procesos territoriales que se van consolidando en el territorio. En Necochea, los entrevistados plantearon que estas omisiones tienen que ver con las falencias en la etapa de continuidad, seguimiento y control de las políticas implementadas, pero también están relacionadas con la asignación insuficiente de recursos (a cada una de las áreas específicas y de las escalas de mayor nivel a las de menor nivel) para poder llevarlas a cabo.

El caso paradigmático lo constituye la problemática falta de construcción de la planta de efluentes cloacales y la consecuente utilización de las playas como vertedero. La obra para la construcción de la planta de tratamiento de efluentes cloacales en Quequén fue firmada en el año 2007, a través de un convenio entra la Municipalidad de Necochea y el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA). La municipalidad de Necochea había adquirido los terrenos para la construcción de la planta con la intención de que los efluentes cloacales de Necochea y



Quequén no siguieran arrojándose al mar. Sin embargo por falta de partidas presupuestarias nunca se concretó, y los contenidos se vierten en el mar sin ningún tipo de control y a muy pocos metros de la línea de costa. Por este motivo las aguas de Quequén, principalmente de uso recreacional, se ven seriamente contaminadas, al igual que sus playas, sobre todo las ubicadas en la zona de influencia de Punta Carballido.

Por otro lado, la fragmentación de políticas se observa claramente en el ámbito provincial, en donde la Secretaría de Turismo sólo instala ideas orientadas a la calidad y la certificación, pero está dissociada de los organismos con competencia específica. De hecho, como se indicó en el capítulo anterior, el manejo de áreas protegidas y el programa de certificaciones hoteleras están bajo la órbita del OPDS. El mismo organismo de contralor de la actividad portuaria que declaró ambientalmente apta la obra de ampliación de Puerto Quequén permitiendo la construcción de un nuevo elevador de granos y una nueva terminal de acopio de fertilizantes en la boca del puerto en el sector conocido como Giro 0, que fue ampliamente cuestionada por las organizaciones ambientalistas de Necochea.

Asimismo, la política de obras hidráulicas de Nación y Provincia que viene dilatando desde hace una década la construcción de la planta de efluentes cloacales se contradice con las propuestas de calidad del espacio, impulsadas por las directrices de playas y balnearios a escala nacional. En consecuencia, las iniciativas propuestas a escala local en Necochea para la recuperación del espacio costero se tornan difíciles de cumplir. Por ejemplo, resulta paradójal la inexistencia de una planta de tratamiento de efluentes cloacales para la población local frente a los lineamientos exigibles en relación a la calidad del agua de baño y los sistemas de tratamiento y disposición de aguas residuales de los prestadores turísticos.

El sesgo sectorial se traduce en relaciones débiles o de aislamiento entre actores institucionales clave con injerencia en las problemáticas locales. Esto se evidencia en las tres escalas de gestión en sí mismas y en relación con el resto. En particular a nivel nacional sobresale el aislamiento de las acciones de las áreas de saneamiento respecto de las políticas del Ministerio de Turismo y la Secretaría de Ambiente. En el ámbito provincial pareciera que los organismos clave asociados a la problemática turística están prácticamente dissociados entre sí habida cuenta de las políticas que parecieran superponerse. Estas relaciones débiles y de aislamiento derivan en políticas escindidas de los responsables o beneficiarios de su ejecución en el ámbito local, lo cual se traduce en las problemáticas señaladas.

## **b. Necochea como lugar**

Si retomamos la idea de “lugar” como un producto social, considerando que la especificidad de cada lugar es resultado de la mezcla de todas las relaciones, prácticas, intercambios internos y externos que se entrelazan dentro de él (Massey, 1991) cabría considerar, al menos, tres dimensiones para el análisis del lugar como proponen Arzeno y Troncoso (2012): lo local vinculado a lo global, la trama de actores sociales locales (y extralocales) que inciden en lo que sucede en el lugar y la dimensión material y simbólica en los procesos de construcción y transformación de los lugares.

### **b.1. La relación local-global**

Respecto de la consideración del lugar en su vinculación con "el afuera" (y cabe agregar, entonces, no sólo la relación con los procesos globales, sino también con el resto de las escalas) como parte constitutiva del lugar, la especificidad de Necochea está asociada a su configuración histórica, las lógicas dominantes que operan sobre el territorio y las políticas extralocales.

En relación con su configuración histórica, indudablemente las dinámicas territoriales de Necochea y Quequén han sido el resultado de su fuerte vinculación con las actividades productivas del país en su inserción en la división internacional y territorial del trabajo constituyéndose en lo que Santos (1985) conceptualiza como un “espacio derivado”. Su fundación lejos del mar marcó una impronta territorial vinculada desde sus orígenes con la producción agrícola y la construcción del puerto reforzó la identidad productiva del territorio que se sostiene hasta hoy. De hecho, a pesar de la creciente importancia asignada a la actividad turística, la actividad del complejo agroexportador aún perdura como actividad económica prioritaria para el municipio.

Por otro lado, tal como se planteó en el capítulo anterior, el lugar también se construye con políticas de distintas escalas que están en tensión con lógicas de escala global. En efecto, las lógicas más significativas que operan en Necochea están asociadas con prácticas y lógicas globales que tienen lugar en el ámbito local (la valorización de la naturaleza, la actividad portuaria y su lógica transnacional localizada y la lógica inmobiliaria de agentes económicos y grupos inversores como la UATRE, TAO desarrollos y Aslan y Ezcurra) impulsando procesos territoriales contradictorios a los planteados en los instrumentos de política que no tienden a la sustentabilidad (mercantilización, apropiación privada del excedente). De esta manera, se observa cómo la actividad turística está en permanente tensión entre la adaptación a las exigencias globales y la contradicción de los procesos locales respecto de las lógicas globales, inscripta en procesos más

amplios que no son sólo sectoriales y que se traducen en conflictos que emergen de la producción del espacio en el sistema de producción vigente.

En relación a las políticas extralocales que condicionan o definen la agenda local, los instrumentos de política turística elaborados e implementados por el gobierno nacional y el provincial marcan los grandes temas de agenda que tienen su correlato en Necochea: creación del ENTUR (institucionalidad), Plan Estratégico de Turismo Sustentable (participación), Plan Urbano Ambiental y Plan Integral Costero (sustentabilidad, calidad). Sin embargo, los lugares locales no son puramente ni productos ni víctimas de la globalización o de lo que sucede en otras escalas, sino que hay procesos locales que también inciden y que en algunas ocasiones tienen más peso que los procesos que acontecen en otras escalas (Massey, 1991). En efecto si bien el gobierno municipal de Necochea tiene la necesidad de adaptarse a las cuestiones planteadas por la Nación y la Provincia, también se plantea las perspectivas locales en base a procesos participativos que le darían legitimidad. De hecho, el planteamiento de la renovación de la imagen turística de Necochea como destino centrado en la naturaleza y las prácticas deportivas fue resultado de la participación local.

## **b.2. La trama de actores sociales**

Respecto de la trama de actores sociales locales (y extralocales) que inciden en lo que sucede en el lugar, es necesario considerar la construcción del lugar en base a relaciones locales y a los diversos actores que con sus intereses y lógicas propias establecen relaciones, cuyo entramado otorga especificidad al espacio.

Necochea como destino turístico, entonces, es resultado de la trama social heterogénea, producto de la dualidad de actividades económicas y la interjurisdiccionalidad e interinstitucionalidad que se desprende de la gestión de los espacios turísticos del Partido (costa, playa, río, reserva, puerto).

En efecto, por un lado, los actores locales del interior del Partido manifiestan una clara intención de fortalecer sus comunidades buscando afianzar sus economías como eslabones del complejo agroexportador, tal como establecieron los participantes de los talleres implementados para el Plan Urbano Ambiental (PUA). Esta idea quedó plasmada en la redacción de uno de los tres lineamientos estratégicos en el que se estableció "propiciar el desarrollo de las localidades del interior del Partido como soportes de la actividad agrícola-ganadera". Mientras que, por otro lado, los participantes de los talleres del Plan Estratégico de Turismo Sustentable manifestaron la

dependencia del turismo en el modo de vida para un porcentaje significativo de la población de las localidades costeras del Partido.

Sin embargo, hay actores institucionales con lógicas particulares y dominantes en el territorio (como el consorcio portuario y el sindicato de trabajadores rurales) que no participaron en las instancias de planificación turística. En este mismo sentido, se observan relaciones débiles entre organismos institucionales clave en la gestión del espacio turístico tanto entre actores locales, como entre actores extralocales con incidencia en lo local y entre actores locales y extralocales.

El entramado de actividades y usos del espacio resulta en una compleja trama de actores con responsabilidades concurrentes sobre el manejo y la gestión del espacio, pero también con intereses parciales sobre el territorio y la utilización de recursos, particularmente en el espacio costero. Las incompatibilidades del uso del territorio y las posibilidades de usos alternativos que compiten por la apropiación del espacio, se inscriben en un contexto multiinstitucional, en el cual, a la vez se superponen y complementan las múltiples escalas de intervención.

De hecho, a pesar de los esfuerzos por incluir criterios ambientales explícitos en las políticas turísticas locales, el Ente de Turismo no tiene vínculo con la comisión abocada específicamente a la cuestión ambiental del Concejo Deliberante. No obstante, la Secretaría de Ambiente local ha incluido los lineamientos nacionales sobre calidad de playas y balnearios a través del área de concesiones en los pliegos licitatorios. Mientras que las áreas de turismo y ambiente provinciales están fragmentadas por sus competencias excluyentes, aunque existe un espacio protegido perteneciente al sistema provincial de Áreas Naturales Protegidas, al cual el Ente de Turismo local asigna marcada importancia como parte de la oferta turística de Necochea.

Las áreas de turismo también tienen intereses fragmentados y eso se ve claramente en la búsqueda de la provincia por inventariar productos mientras que en la escala local la pretensión apunta a configurarse como un destino con identidad propia y múltiples propuestas.

Los vertidos cloacales constituyen un tema de responsabilidades compartidas que da cuenta de la desintegración entre actores locales y extralocales (órganos legislativos y ejecutivos nacional, provincial y local, áreas de hidráulica nacional y provincial, áreas de ambiente y áreas de turismo). Asimismo, la actividad portuaria constituye una isla de gestión para la cual el Consorcio portuario toma sus propias decisiones sin consensuar con otros actores locales.

Lo mismo ocurre entre el Ente de Turismo y la UATRE cuyo vínculo es meramente utilitario, orientado a la promoción de las termas como componente de la oferta turística.

### **b.3. La dimensión material y simbólica del lugar**

Por último, en el proceso de construcción de un lugar pueden reconocerse dimensiones materiales y simbólicas (Arzeno y Troncoso, 2012). La dimensión simbólica consistiría en recuperar las experiencias, sentidos y significados que los lugares adquieren para los sujetos como se plantea desde la propuesta fenomenológica esencialista de lugar (Aichino *et al.*, 2013), como aspectos subjetivos que participan en la configuración de un lugar y que definen un sentido de lugar (Agnew, 1987, citado en Troncoso, 2012).

En las encuestas realizadas se encontró que los actores sociales interesados en el turismo que participaron de la elaboración del Plan Estratégico de Turismo local tienen un fuerte sentido de apego al lugar y que los significados reconocidos se asocian a cuestiones afectivas con el lugar de vida con expresiones como: “mi lugar en el mundo, no lo cambiaría por nada”; “amo Necochea”; entre otras.

El significado asignado al espacio también está asociado a las condiciones ambientales referidas a la tranquilidad del lugar y la posibilidad de contacto con la naturaleza. Lo que se refuerza en las reivindicaciones de los residentes respecto de las prioridades de gestión e intervención del espacio turístico en donde plantean mantener y mejorar las condiciones naturales de Necochea como destino turístico.

Estas valorizaciones locales de la naturaleza habilitan nuevas instancias de reapropiación de la naturaleza (Leff, 2005) que implican procesos de apropiación simbólica pero también material. En efecto, la naturaleza es reivindicada por los residentes como una de las condiciones diferenciales del lugar y como un elemento que debe ser mantenido. Tal reivindicación llegó incluso a que la noción de sustentabilidad se incorporara en la planificación local como resultado de la propuesta de una amplia mayoría de actores y se incluyera un eje específico sobre medioambiente. De esta manera, el lugar se constituiría como el ámbito de demandas y reclamos a partir de reivindicaciones locales como sostiene Leff (2005).

Esta apropiación de la naturaleza se observa claramente en el Parque Miguel Lillo que se constituye en el espacio más valorado y utilizado por los residentes, mientras que hay una falta de apropiación social del espacio costero de Necochea ya que fuera de la temporada estival el lugar parece “abandonado”. En los recorridos realizados por la costa en temporada baja se evidencia la poca utilización del espacio y los signos de vandalismo sobre la infraestructura y el equipamiento turístico. Probablemente esta falta de apropiación del sector costero está asociada a las condiciones fundacionales de Necochea que marcaron tres funciones bien diferenciadas en el

territorio: en Quequén la actividad portuaria y en Necochea, un sector con servicios de apoyo a la actividad agrícola y portuaria y un sector con una función exclusivamente turística.

En el plano material, se observan unas intervenciones concretas que apuntan a lograr una imagen renovada del destino pero que no tienen efectos territoriales sustanciales más que intervenciones puntuales menores de rehabilitación urbana (señalización, algunos miradores, bajadas a playa). Estas intervenciones resultan en acciones de acondicionamiento del que sigue constituyéndose como atractivo convocante, la playa (en efecto, si se observan las encuestas de turistas, el espacio más valorado por los visitantes aún sigue siendo la playa).

En definitiva, la materialización de las políticas en el espacio turístico es exigua, con una implementación efectiva aún incipiente.

## CONCLUSIONES

El trabajo realizado permitió reflexionar sobre el proceso de elaboración e implementación de políticas turísticas en el Partido bonaerense de Necochea, en función de dos ejes de análisis. Por un lado, las políticas turísticas locales en sí mismas y su inscripción en el marco de políticas de escala mayor y formando parte de un contexto más amplio en el cual se desarrollan e implementan. Y, por el otro, la forma en que ellas se inscriben en el territorio y se procesan en relación a otros intereses que de alguna manera, terminan vinculándose con el turismo.

En este sentido, la hipótesis central que ha guiado la investigación fue la idea de que las políticas turísticas en Necochea no se dan aisladamente, sino que se concretan inscriptas en otras políticas más amplias de impulso al turismo, articuladas con distintas escalas y enlazadas con procesos sociales, políticos y económicos de los que forman parte, y que tales políticas, operan en el lugar en función de las especificidades locales.

Esto supuso reconocer que el turismo no puede ser explicado en sí mismo, sino en relación con dinámicas sociales en sentido más amplio. Asimismo, significó la consideración de que lo particular debe ser explicado formando parte de una universalidad que lo contiene, al mismo tiempo que lo condiciona. Es decir, que fue necesario ir más allá del estudio fenomenológico del turismo, comprendiendo las singularidades del caso pero sin desconocer que éstas se entrelazan con el resto de la totalidad social. La selección de un caso de estudio resultó adecuada para observar cómo suceden las cosas en concreto, articulándose el nivel empírico local con lo general.

En términos teórico-metodológicos, fue necesario construir un marco operativo para analizar el anudamiento entre los tres conceptos articuladores de la tesis: políticas, escalas y lugar. En este proceso, fue necesario recurrir a las construcciones teóricas de las ciencias políticas y la geografía, reconociendo el exiguo (aunque creciente) cuerpo de conocimientos propio del turismo respecto de la vinculación entre estas cuestiones. Respecto de las políticas, se reconoció la necesidad de analizarlas considerando: (i) la idea de instrumentos (las políticas) y las condiciones que posibilitan su elaboración e implementación (lo político), (ii) las políticas como algo más que la formulación de planes, (iii) las divergencias en el proceso de las políticas (su formulación y su implementación) y (iv) la idea del Estado conformado por actores diversos con intereses heterogéneos incluyendo los vínculos entre actores públicos y privados de carácter colectivo que toman parte en el desarrollo de las políticas. Las escalas, por su parte, fueron consideradas en su interrelación desde el punto de vista de las políticas y los actores sociales, más allá de la perspectiva clásica de tamaño y nivel. Mientras que la idea de lugar, incluyó la perspectiva de la

escala local del destino turístico en su vinculación con procesos extralocales y en función de los procesos internos que suceden en él, considerando la trama social local y los aspectos subjetivos de su configuración territorial. La construcción del marco teórico-metodológico permitió orientar la investigación al análisis de tres aspectos centrales: (i) el estudio de las políticas en sí mismas, (ii) la relación de tales políticas con el contexto en que se desarrollan y su articulación interescalar y (iii) los procesos y dinámicas que acontecen en el lugar.

Estos tres aspectos plantearon la necesidad de desbrozar y reconstruir tres cuestiones: (i) el proceso de turistificación de Necochea; (ii) los instrumentos de política turística, locales, provinciales y nacionales; y (iii) la dimensión territorial del turismo en Necochea.

La reconstrucción del **proceso de turistificación** (recuperado en el capítulo II) actuó como una herramienta indispensable para la comprensión del marco en el que se insertan las políticas turísticas actuales en Necochea.

El análisis del caso reflejó la inscripción del turismo en procesos sociopolíticos y productivos más amplios. En este sentido, el surgimiento de Necochea pareció obedecer desde el principio al proceso de organización nacional. Casi desde el origen, la ciudad intentó cumplir varios roles simultáneamente, lo cual, marcadamente se manifiesta en la actualidad: apoyo a la actividad rural, cabecera comercial y administrativa, actividades ligadas al puerto, actividades industriales y actividades turísticas, sin una efectiva integración entre ellos.

En este marco, la llegada del turismo a Necochea, estuvo asociada a un contexto en el cual se plantea la necesidad de los propios turistas (la oligarquía beneficiaria del modelo económico agroexportador) de encontrar lugares de socialización intraclase. Pero también, y sobre todo, con el impulso de actores sociales locales con intereses económicos en el lugar que forman parte de esa misma oligarquía y que tienen relaciones con el poder político de turno, y los agentes desarrolladores (como la Sociedad de Fomento).

Como quedó reflejado en el capítulo II el progresivo cambio de perfil de la demanda turística estaría íntimamente ligado a las transformaciones sociales, económicas y políticas del siglo XX y su derrotero iría al compás de la situación política y económica del país, que garantizaría las condiciones para la configuración de un modelo turístico masivo en Necochea. A partir de la década de 1990 el turismo masivo entraría en una fase de crisis también asociada a cambios más generales en el orden económico y social dominante. Sin embargo, hacia principios del nuevo siglo el turismo iría repuntando lentamente como resultado de ciertas políticas nacionales que contribuirían a recuperar el mercado de trabajo y el poder adquisitivo de los trabajadores, lo cual



favorecería los desplazamientos hacia las distintas localidades turísticas del litoral bonaerense. En este contexto, el gobierno nacional incorporaría la política turística dentro de la agenda de actividades prioritarias del Estado lo cual se traduciría en un impulso, a nivel local, de la actividad turística como actividad estratégica del municipio.

Respecto de las políticas turísticas locales, provinciales y nacionales del período objeto de interés (2005-2015), la consideración de los “**instrumentos de política**” (o políticas en plural) como categoría de análisis permitió identificar elementos de naturaleza diversa que forman parte una política más general (en singular). Esto dio lugar a la identificación de los actores sociales institucionales asociados con la elaboración o implementación de tales instrumentos y el análisis de sus relaciones. Implícitamente, esto suponía dar cuenta de la idea planteada respecto del turismo entendido desde los procesos sociales que lo configuran. Es decir, los intereses, lógicas y perspectivas de los distintos actores sociales que en este caso eran los sujetos políticos asociados al nuevo proceso de turistificación de Necochea, sus roles, intereses e influencia, asociados a la actividad.

En relación con los *instrumentos de política*, para corroborar la hipótesis, fue necesario considerar todos los instrumentos de política posibles de las distintas escalas de gestión. Luego del análisis de los criterios internos de cada uno de ellos vinculados al caso (recopilados en el capítulo III de esta tesis), se pudieron establecer orientaciones generales que inciden sobre la política turística local y las correlaciones que existen entre los distintos instrumentos. En este sentido se identificaron (i) instrumentos que promueven al turismo como actividad de dinamización económica, rescatando los tradicionales argumentos del turismo como factor de desarrollo; (ii) instrumentos que apuntan a mejorar la calidad de los recursos turísticos existentes e incorporar nuevos recursos, adaptándose a las exigencias de la demanda, pero también en función de decisiones locales; (iii) instrumentos centrados en la problemática ambiental en sentido amplio y, por último, (iv) instrumentos que se orientan a la innovación en las formas de gestión y en la imagen del destino, los cuales fomentan la participación y el desarrollo de una imagen renovada de Necochea como destino turístico.

La otra idea que interesa recuperar aquí es la *trama de actores institucionales*, como parte constitutiva del territorio, que se conforma alrededor a tales políticas (identificados en el capítulo III) y algunas reflexiones en torno a ello. Por un lado, existe una estructura organizativa formal de actores sociales institucionales con competencia y funciones relativas a la implementación de los instrumentos de política que tienen incidencia en la actividad turística. En el caso particular de

Necochea, los organismos de turismo y de ambiente en los tres niveles de gestión (ENTUR, SAP, SECTUR, OPDS, MINTUR, SAYDS), los organismos de saneamiento nacional y provincial (ENOHSA, DNPOH, DPSOH), el organismo de financiamiento federal de las provincias (CFI), las comisiones legislativas a nivel local (Turismo y Deportes y Medio Ambiente) y el organismo local encargado de las unidades turísticas fiscales (Dirección de Concesiones). A esa estructura formal, se incorporan algunos actores sociales relevantes que terminan de constituirla. Cabe hacer especial mención a la UATRE en el caso de Necochea, debido a la importancia asignada por la mayoría de los funcionarios entrevistados y el rol fundamental que desempeña en la renovación turística del Partido. Asimismo, cabe destacar a la Asociación de Hoteles y la Cámara Comercial por su incidencia en el diseño e implementación de políticas. También es preciso señalar al CGPQ, debido a la importancia de la actividad portuaria para el municipio y por el creciente interés de este ente público no estatal en el turismo. Por otro lado, dentro de esa estructura hay un entramado de relaciones que es ineludible considerar dado que ellas favorecen o condicionan en gran medida la implementación y hacen parte de las particularidades del caso de estudio. Este entramado fue construido a partir del análisis del interés, el propósito principal, la influencia, la capacidad de acción y la materialización de acciones concretas de cada uno de estos actores sociales, detectando relaciones fuertes, débiles y de conflicto.

Este análisis respecto de la relación entre instrumentos, escalas de gestión y actores institucionales, dio lugar al planteo final acerca de los otros dos aspectos que constituyen la **dimensión territorial del turismo** en esta tesis: las escalas y el lugar (puntualmente abordados en el capítulo IV).

Aquí las *escalas* fueron analizadas como redes de relaciones, esto es, considerando que la actuación de los actores sociales no se confina al ámbito de su nivel particular sino que, independientemente de la escala administrativa, ellos operan a distintos niveles.

Era necesario desbrozar el grado de articulaciones y desarticulaciones de los instrumentos de política y de los actores institucionales, dando cuenta de las relaciones entre las políticas de escala nacional, provincial y local, su inserción en el contexto global y la inscripción de las políticas turísticas locales en el marco de políticas de escala mayor.

En este sentido se estableció una clasificación escalar de las políticas que daba cuenta tanto de políticas articuladas como de políticas desarticuladas que inciden en la configuración del lugar. Respecto de las primeras, se determinó la existencia de (i) políticas transversales reflejadas en la institucionalidad, el modelo de gestión y el enfoque de desarrollo; (ii) políticas locales

influenciadas por otras extralocales asociadas a la calidad en el ámbito nacional y la cuestión ambiental en el provincial provincial; y (iii) políticas locales de escala global observables en la resignificación de los recursos naturales y la apropiación de su calidad ambiental diferencial, la conflictividad entre el turismo y otras actividades económicas y la continuidad de una lógica inmobiliaria de expansión del capital.

Por su parte, en relación a las políticas desarticuladas se estableció que su desarticulación responde a: (i) su carácter tecnocrático, en tanto se trata de políticas que no responden a demandas o necesidades sociales locales, por lo que son de difícil ejecución a escala local y a (ii) su carácter fragmentario, a causa de las relaciones débiles y de aislamiento entre actores institucionales clave que derivan en la falta de concreción de las acciones.

En relación al segundo aspecto de la dimensión territorial del turismo en Necochea analizado en el capítulo IV, esto es las consideraciones respecto del *lugar* y las transformaciones concretas, se tuvieron en cuenta tres dimensiones: (i) lo local vinculado a lo global; (ii) la trama de actores sociales que inciden en lo en el lugar sucede; y (iii) la dimensión material y simbólica en su proceso de construcción y transformación del lugar.

Respecto de la *relación global-local*, por un lado se reforzó la idea que había sido esbozada en el capítulo II acerca del lugar como resultado de las dinámicas territoriales locales en su fuerte vinculación con las actividades productivas del país. Mientras que, por otro lado, se enfatizó en la idea de prácticas y lógicas globales que tienen lugar en el ámbito local (la valorización de la naturaleza, la actividad portuaria y su lógica transnacional localizada y la lógica inmobiliaria de agentes económicos y grupos inversores) y la tensión entre la adaptación a las exigencias globales y la contradicción de los procesos locales.

También se recuperó la idea de la *trama de actores sociales* trabajada en el capítulo III pero, aquí, en función de los procesos participativos puntuales en los cuales se refleja la dicotomía litoral-interior como así también respecto del turismo en particular, con relaciones débiles, conflictivas y de aislamiento entre actores sociales clave para resolver las problemáticas turísticas y del municipio en general.

En relación con la *dimensión material y simbólica*, el proceso de renovación de Necochea impulsado por el gobierno local responde a demandas sociales específicas, con lo cual tiene legitimidad a partir del reconocimiento de las demandas de los actores locales y la importancia que éstos asignan al turismo como medio de vida. Se evidenció que hay una relación de apego con el lugar y un involucramiento en las propuestas que intentan cambiar, según sostienen los propios

actores locales, el derrotero inercial de “estancamiento” en el cual la ciudad se encuentra. Sin embargo, los efectos en el territorio son casi marginales debido a que aún no tienen efectos tangibles o su implementación efectiva aún es incipiente. En el caso de la remodelación edilicia de los balnearios y los hoteles (principalmente los de la zona céntrica) y la adaptación a las nuevas tendencias incorporando medidas de cuidado ambiental y mejora del espacio público, con un efecto exíguo en el corto plazo. Mientras que para la recuperación ambiental aún es una asignatura pendiente el saneamiento ambiental de los espacios degradados (principalmente el sector costero norte del Partido), el ordenamiento de los usos públicos y la regulación y fiscalización ambiental.

En definitiva la tesis permitió corroborar la premisa de que las políticas turísticas locales son favorecidas o condicionadas por las relaciones (intra e interescales) entre los actores sociales involucrados directa o indirectamente en la toma de decisiones, y configuradas en función de las articulaciones y desarticulaciones escalares generadas entre los instrumentos de política en el lugar. En este sentido, se destaca que la contribución principal de la tesis radica en la comprobación de que las políticas y las escalas se co-constituyen y que el turismo excede los aspectos inherentes a la propia actividad, debiendo ser considerado como un elemento puesto en relación con el resto de lo social. Por lo tanto, el turismo incide en la configuración del lugar formando parte de una totalidad social.

En función de los resultados obtenidos, se identifican al menos dos cuestiones a indagar como líneas de futuras investigaciones. Por un lado, la aparición de nuevos argumentos como parte de la oferta turística, en particular la naturaleza, producto de los nuevos significados y valores sociales asignados a los espacios naturales a nivel global y las contradicciones que esto genera en el territorio en el ámbito local y, por otro lado, la forma en que se incorporan criterios ambientales explícitos en la planificación turística y los documentos oficiales de turismo para la gestión ambiental del territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L. (1992) Estudio Introductorio. En: Aguilar, L. (1992) *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- AICHINO, L.; ARANCIBIA, L.; CISTERNA, C.; JULIÁ, C. LLORENS, S. (2013) Políticas de lugar: convergencias de discusiones e intervenciones académicas, sociales y políticas. *Revista del Departamento de Geografía, N°1(1)*, pp. 1-18.
- ALMIRÓN, A.; BERTONCELLO, R. & TRONCOSO, C. (2006) Turismo, patrimonio y territorio. Una discusión de sus relaciones a partir de casos de argentina. *Estudios y Perspectivas en Turismo, N°15(2)*, pp. 101-120.
- ANTÓN, S. (2004) De los procesos de diversificación y cualificación a los productos turísticos emergentes. Cambios y oportunidades en la dinámica reciente del turismo litoral. *Papeles de Economía Española, N°102*, pp. 316-333.
- ARZENO, M., & TRONCOSO, C. (2012) Alimentos tradicionales andinos, turismo y lugar: definiendo la nueva geografía de la Quebrada de Humahuaca (Argentina). *Revista de Geografía Norte Grande, N°52*, pp. 71-90.
- BARBINI, B. (2010) Diagnóstico de factibilidad para la implementación de estrategias de reconversión turística: el caso de Mar del Plata. *Aportes y Transferencias, N°14(2)*, pp. 101-120.
- BARRADO, D. & CALABUIG, J. (Eds) (2001) Geografía mundial del turismo. Madrid: Síntesis.
- BENÍTEZ, M. (2009) Lo político y la política: los sujetos políticos, conformación y disputa por el orden social. *Perspectivas Teóricas, N°206(51)*, pp. 69-91.
- BENSENY, G. (2008) Las urbanizaciones turísticas de litoral como escenario de riesgo. La Remodelación del frente costero de Villa Gesell (Argentina). *Párrafos Geográficos, N°7(1)*, pp. 1-33.
- BENSENY, G. (2011) Valorización turística y transformación territorial costera en la provincia de Buenos Aires (Argentina). *Párrafos Geográficos, N°10(2)*, pp. 110-129.
- BERTONCELLO, R. (2002) Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. *Aportes y Transferencias, N°6(2)*, pp. 29-50.
- BERTONCELLO, R. (2006) Turismo, territorio y sociedad. El 'mapa turístico de la Argentina'. En: GERAIGES, A.; ARROYO, M. & SILVEIRA, M. (2006) *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: CLACSO.

- BERTONCELLO, R. (comp.) (2008) *Turismo y Geografía. Lugares y patrimonio natural-cultural de la Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.
- BERTONI, M. (2014) Turismo sustentable y transformaciones territoriales: el caso del partido de Mar Chiquita, provincia de Buenos Aires, Argentina. Tesis Doctoral. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca.
- BERTONI, M.; LÓPEZ, M. J. & TESTA, J. (2013) La planificación estratégica y sustentable del turismo en el Partido de Necochea. *VI Simposio y XII Jornadas Nacionales de Investigación-Acción en Turismo*. Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo. Usuhaia, Argentina.
- BERTONI, M.; LÓPEZ, M. & TESTA, J. (2014) Plan estratégico de Turismo Sustentable Necochea 2013-2023. Serie de documentos técnicos Plan Estratégico del Partido de Necochea. Documento técnico de trabajo.
- BESSE, J. (2011) Proceso y diseño en la construcción del objeto de investigación: las costuras de Frankenstein o un entre-dos que no hace dos. En: ESCOLAR, C. & BESSE, J (comps.) (2011) *Epistemología fronteriza. Puntuaciones sobre teoría, método y técnica en ciencias sociales*. Buenos Aires: Eudeba.
- BLANCO, J. (2007) Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En: FERNÁNDEZ CASO, M. & GUREVICH, R. (coords.) (2007) *La geografía y sus discursos. Un temario para la enseñanza*. Buenos Aires: Biblos.
- BLANCO, J. (2009) Redes y Territorios: Articulaciones y Tensiones. En: SHMITE, S. (comp.) (2009) *La geografía ante la diversidad socio-espacial contemporánea*. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa.
- BOURDIEU, P. (1987) Transmitir un oficio, Pensar en términos relacionales y Una duda radical. En: BOURDIEU, P. & WACQUANT, L. (1987) *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON J. & PASSERON, J. (1973). Introducción: Epistemología y Metodología, La ruptura, La construcción del objeto y El racionalismo aplicado. En: *El oficio de sociólogo*. México: Siglo XXI.
- BOZZANO, H. (2012) El territorio usado en Milton Santos y la inteligencia territorial en el GDRI INTI: Iniciativas y perspectivas. *XI INTI International Conference La Plata*. La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://memoria.fahce.unlp.edu.ar)
- BRAUDEL, F. (1986) *La dinámica del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

- BRESSER PEREIRA, L. (1977) O Modelo Primário-exportador e o Estado Oligárquico y Substituição de Importações e Estado Populista. En: BRESSER PEREIRA, L. (1977) *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. Sao Paulo: Brasiliense.
- BRITTON, S. (1991). Tourism, capital, and place: towards a critical geography of tourism. *Environment and Planning, Society and Space*, N°9, pp. 451-478.
- BUTLER, R. (1980). The Concept of a Tourism Area Cycle of Evolution: Implications for Management Resources. *The Canadian Geographer*, N°24(1), pp. 5-16.
- CALLIZO SONEIRO, F. (1991) Aproximación a la Geografía del Turismo. Madrid: Síntesis.
- CAPANEGRA, C. (2006) La política turística en la Argentina en el siglo XX. *Aportes y Transferencias*, N°10(1), pp. 43-61.
- CAPANEGRA, C. (2010) El desarrollo turístico como estrategia política del estado: de la política en turismo a la política turística. Argentina 1900-1975. *Aportes y Transferencias*, N°14(1), pp. 23-42.
- CASALIS, A. & VILLAR, A. (2011) Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. En: GARCÍA, D. & PEIRANO, M. (comps.) (2011) *El modelo de desarrollo con inclusión social: la estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: Cicus.
- CASTRO, H. & ZUSMAN, P. (2007) Redes escalares en la construcción de los patrimonios de la Humanidad. El caso de la patrimonialización de la Quebrada de Humahuaca (Jujuy, Argentina). *Espaço e Tempo. GEOUSP*, N° 21, pp. 173-184.
- CICCOLELLA, P. (2011) Reestructuración económica, transformaciones territoriales y metropolitanas. En: CICCOLELLA, P (2011) *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*. Quito: OLACCHI.
- DE MATTOS, C. (2000) Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. *Revista de Estudios Regionales*, N° 58, pp. 15-44.
- DE MATTOS, C. (2010) De la planificación a la gobernanza: hacia una nuevo modo de gestión urbana. En: DE MATTOS, C. (2010) *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, Quito: OLACCHI.
- DELANEY, D. & LEITNER, H. (1997) The political construction of scale. *Political Geography*, N°16, pp. 93-97.
- DONAIRE, J. (1998) La reconstrucción de los espacios turísticos. La geografía del turismo después del fordismo. *Publicat a Sociedade e Território*, N° 28, pp. 1-34.
- ECOS DIARIOS (1981) Edición del Centenario.

- ECOS DIARIOS (2011) Especial La Década 2001-2011.
- ENRÍQUEZ, M.; OSORIO, M.; NÉCHAR, M. & ARELLANO, A. (2012). Hacia una caracterización de la política turística. *Pasos, Nº10(3)*, pp. 417-428.
- ESCOLAR, C. (2000). Palabras introductorias y La recuperación del Análisis Institucional como perspectiva teórico-metodológica. En: ESCOLAR, C. (2000) *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Buenos Aires: Eudeba.
- FAUD/UNMDP (1997) *Habitar Necochea-Quequén. Diagnóstico y propuesta para un desarrollo sustentable*. Mar del Plata: Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- FIGUEROLA PALOMO, M. (1993). Política de Turismo. En: GÁMIR, L. (1993) *Política económica de España*. Madrid: Alianza.
- FOUCAULT, M. (1973) Primera conferencia. En: FOUCAULT, M. (1973) *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- GARAY TAMAJÓN, L. (2007) El ciclo de evolución del Destino Turístico. Una aproximación al desarrollo histórico del turismo en Cataluña. Tesis Doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona
- GHIGLIANI, P.; GRIGERA, J. & SCHNEIDER, A. (2012) Sindicalismo empresarial: problemas, conceptualización y economía política del sindicato. *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho, Nº 17(27)*, pp. 141-164.
- GLIGO, N. (1997) Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas. *Revista de la CEPAL, Nº63*, pp. 51-63.
- GONZÁLEZ, S. (2005). La geografía escalar del capitalismo actual. *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Nº9(189)*.
- GRAS, C. & HERNÁNDEZ, V. (coord.) (2009) La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios. Buenos Aires: Biblos.
- GUTIÉRREZ PUEBLA, J. (2001) Escalas espaciales, escalas temporales. *Estudios Geográficos, Nº 62*, pp. 89-104
- HAESBAERT, R. (2013) Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales, Nº 8(15)*, pp. 9-42.
- HARVEY, D. (1990) *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.



- HARVEY, D. (2005). El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura. En: HARVEY, D. & SMITH, N. (2005) *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- HERNÁNDEZ, F. (2010) La neoexclusividad turística en el litoral marítimo bonaerense: Nuevas prácticas, nuevos escenarios, nuevos paisajes. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://memoria.fahce.unlp.edu.ar)
- HERNÁNDEZ, M.; GONZÁLEZ, C. & FUMERO, N. (2006) Obsolescencia y políticas de renovación medioambiental en el sector turístico. *Cuadernos económicos de ICE, N°71*, pp. 153-176.
- HEROD, A. (2003) Escala: lo local y lo global. En: HOLLOWAY, S.; RICE, S. & VALENTINE, G. (eds.) (2003) *Conceptos clave de Geografía*. Londres: Sage.
- HIERNAUX, D. & LINDÓN, A. (1993) El concepto de espacio y el análisis regional. *Secuencia, N°25*, pp. 89-110.
- HIERNAUX, D. (1998) El Espacio Turístico: ¿Metáfora del Espacio Global?. *Diseño y Sociedad, N° 9*, pp. 9-18.
- HOGWOOD, B. & GUNN, L. (1991). *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.
- IDESA (2011) Informe nacional, N° 400.
- KATZ, C. (2015) ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serv. Soc., N°122*, pp. 224-249.
- KLIJN, E. (1998) Policy Networks: An Overview. En: KICKERT, W. & KOPPENJAN, J (Eds) (1998) *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- KNAFOU, R. (1996) Turismo e territorio. Para uma abordagem científica do turismo. En: BALASTRERI, A. (org.) (1996) *Turismo e Geografia. Reflexoes teóricas e enfoques regionais*. San Pablo: Hucitec.
- KUPER, D.; RAMÍREZ, L.; & TRONCOSO, C. (2010) Política turística y planificación: ¿de las estrategias centralizadas a las estrategias participativas? *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, N°14*.
- LAURÍA, D. (2006) Análisis de la estructura y de los eslabonamientos intersectoriales de la economía del Partido de Necochea, 2004. UNICEN. Estudio encomendado por el Centro de Acopiadores de Cereales Zona Puerto Quequén.

- LEFF, E. (2005) La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização*. CLACSO. Rio de Janeiro, Brasil.
- Ley de Turismo de la Nación N° 25.997. Boletín Oficial de la Nación. Argentina. 2005.
- Ley Provincial de Turismo N° 14.209. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Argentina. 2010
- Ley Provincial N° 14.294. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Argentina. 2011
- LÓPEZ, M.; BERTONI, M. & TESTA, J. (2015) El capital social endógeno para el turismo sustentable en Necochea. *VII Simposio Internacional y XII Jornadas Nacionales de Investigación - Acción en Turismo*. Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo. Neuquén, Argentina.
- LOZATO GIOTART, J. (1991) Geografía del Turismo. Del espacio contemplado al espacio consumido. Barcelona: Ed. Masson.
- MAFFIONI, J.; BERTONI, M. & FAGINAS, V. (2016) La calidad ambiental en Necochea: las innovaciones en la gestión y las certificaciones turísticas. *FACES, N° 22(46)*, pp. 63-79.
- MARCHENA, M. (1994) Un ejercicio prospectivo de la industria del turismo "fordista" al ocio de producción flexible. *Papers de turisme, N°14-15*, pp. 77-94.
- MARSTON, S. (2000). The Social Construction of Scale. *Progress in Human Geography, N° 24(2)*, pp. 219-242.
- MARTÍNEZ ALLIER, J. (2005) Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. Publicado en Rebelión.org, Ecología social, 04-11-2005.
- MASSEY, D (2004). Lugar, identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia, N°57*, pp. 77-84.
- MASSEY, D. (1991). Um sentido global do lugar. En: ARANTES, A. (org.) (1991) *O Espaço da Diferença*. Campinas: Papyrus Editora.
- MAZZA, J. & BRUNO. P. (2012) Políticas públicas para la organización del territorio en la provincia de Buenos Aires en la gobernación de Domingo Mercante. Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: La Primera Década. Red de Estudios sobre el Peronismo. Mar del Plata, Argentina.
- MERLOTTO, A.; PICCOLO, M. & BERTOLA, G. (2012) Crecimiento urbano y cambios de uso/cobertura del suelo en las ciudades de Necochea y Quequén. Buenos Aires, Argentina. *Revista de Geografía Norte Grande, N°53*, pp. 159-176.

- MINISTERIO DE TURISMO DE LA NACIÓN (2011). Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020 (Actualización 2011)
- MORO, J. (2000) Problemas de agenda y problemas de investigación. En: ESCOLAR, C. (comp.) (2000) *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Buenos Aires: Eudeba.
- MOUFFE, C. (2009) En torno a lo político. Buenos Aires: FCE.
- MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA (2006) Plan Urbano Ambiental. Plan Estratégico-Participativo de Desarrollo Urbano Ambiental del Partido de Necochea. Diagnóstico preliminar.
- MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA (2007) Ordenanza Municipal 6099. Homologando convenios firmados con la Nación.
- MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA (2008) Ordenanza Municipal 6247. Licitaciones de Balnearios.
- MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA (2009) Ordenanza Municipal 6739. Creación del Ente Necochea de Turismo (EnTur).
- MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA (2009) Ordenanza Municipal 2182. Licitaciones balnearios.
- MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA (2010) Ordenanza Municipal 7108. Plan integral costero.
- MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA (2010) Ordenanza Municipal 7047. Delimitando circulación de vehículos en playa.
- NECHAR, M. (2013). Un Acercamiento Crítico-Conceptual a La Modernización de La Política Turística. *Revista Rosa dos Ventos, N°5(1)*, pp. 170-185.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2010) DNU 919/10. Creación del Ministerio de Turismo de la Nación.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2007) Decreto 23/07. Creación del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2008) Decreto 1802/08. Creación de la Unidad de coordinación de manejo costero integrado.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2011) Decreto 469/11. Declarando Áreas Naturales Protegidas
- OPDS (2009) Disposición 1. Programa Alojamientos Turísticos Sustentables.
- ORDOQUI, J. & HERNÁNDEZ, F. (2009) Caracterización socioterritorial de los asentamientos turísticos-balnearios del litoral marítimo de la Provincia de Buenos Aires. *Revista Universitaria de Geografía, N°18(1)*, pp. 105-140.
- ORDOQUI, J. (2009) Transformaciones espaciales y gobernabilidad ambiental en las playas de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Observatorio Geográfico de América Latina.

- OSZLAK, O. & O'DONNELL, G. (1976) Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación. Estudios Cedes. CLACSO Nº 4.
- OSZLAK, O. (2011). El Rol Del Estado: Micro, Meso, Macro. *VI Congreso de Administración Pública*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y Asociación de Administradores Gubernamentales. Resistencia, Argentina.
- PARSONS, W. (1995) Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas. México: Miño y Dávila.
- PASTORIZA, E. (2008) El turismo social en la Argentina durante el primer peronismo. Mar del Plata, la conquista de las vacaciones y los nuevos rituales obreros, 1943-1955. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Debates 2008*. Disponible en: [nuevomundo.revues.org](http://nuevomundo.revues.org)
- PRATS, L. (1998) El concepto de patrimonio cultural. *Política y Sociedad, Nº27*, pp. 63-76.
- RAMÍREZ, L. (2008) Desarrollo, sustentabilidad y turismo. Balance y armonía o conflicto y pragmatismo. X Jornadas Cuyanas de Geografía. Mendoza, Argentina.
- ROMERO, L. (1994) Breve historia contemporánea de la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- SÁNCHEZ, J. (1991) La dinámica territorializadora de una actividad productiva. En: SÁNCHEZ, J. (1991) Espacio, economía y sociedad Madrid. España: Siglo XXI editores.
- SANTOS, M. (1985) *Espaco e Método*. Sao Paulo: Nobel.
- SANTOS, M. (1996) La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Barcelona: Ariel. Traducción de María Laura Silveira.
- SECRETARIA DE TURISMO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2012) Plan Anfitrión 2021.
- SECRETARIA DE TURISMO DE LA NACIÓN & SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2005) Playas y balnearios de calidad: gestión turística y ambiental. Directrices y guía de autoevaluación
- SUBIRATS, J.; METER, K.; CORINNE, L. & FEDERIC, V. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- TRONCOSO, C. (2012) Turismo y patrimonio en la Quebrada de Humahuaca. Lugares, actores y conflictos en la definición de un destino turístico argentino. Tenerife: PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural.
- TRONCOSO, C., RAMÍREZ, L. & BERTONCELLO, R. (2012) Turismo y desarrollo en Argentina. Especificidades locales: su importancia en la consolidación del turismo. *5to congreso latinoamericano de investigación turística*. Sao Paulo, Brasil.

- URRY, J. (1996). La mirada del turista. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- VELASCO, M. (2005) ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). *Política y Sociedad, N°42(1)*, pp. 169-195.
- VELASCO, M. (2007) Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. *VIII Congreso de Ciencia Política y de la Administración*. Valencia, España.
- VELASCO, M. (2011) La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo, N°27*, pp. 953-969
- VERA, J. (1998) Análisis territorial del turismo. Barcelona: Ariel.
- VERA, J. y BAÑOS, C. (2010) Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, N° 53*, pp. 329-353.
- VIDAL, T. & POL, E. (2005) La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. *Anuario de Psicología, N° 36(3)*, pp. 281-297.
- WALLERSTEIN, I. (1974) El moderno sistema mundo. España: Siglo XXI.