



**Políticas turísticas, redes escalares y lugar:  
La definición e implementación de políticas turísticas en Necochea,  
Buenos Aires, Argentina**

**DOI: 10.2436/20.8070.01.104**

**Joaquín Testa**

Magister en Políticas Ambientales y Territoriales (UBA, Argentina).  
Docente e Investigador en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la  
Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.  
E-mail: joaquintesta@hotmail.com

**Resumen**

El trabajo se propone analizar las políticas turísticas de Necochea, Buenos Aires, Argentina, desde una perspectiva geográfica teniendo en cuenta las articulaciones y desarticulaciones de las políticas turísticas de escala nacional, provincial y local, la forma en que la política turística interactúa con otras lógicas propias del lugar y cómo esto se plasma en la concreción de tales políticas y en la configuración territorial del lugar. Para ello, se establece una clasificación que da cuenta de las relaciones entre los instrumentos de política, los actores sociales institucionales vinculados con la elaboración e implementación de tales instrumentos y las prácticas concretas en el territorio. El trabajo realizado permitió establecer la existencia de políticas articuladas, asociadas a cambios en las formas y objetivos de gestión, y políticas desarticuladas, vinculadas con la poca viabilidad económica para su implementación y la disociación entre organismos clave relacionados directa o indirectamente con la problemática turística.

**Palabras clave:** Políticas Turísticas. Necochea. Territorio. Escalas. Lugar.

**1 INTRODUCCIÓN**

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 (Bertoncello, 2006). En la actualidad, muchos destinos turísticos consolidados de sol y playa están promoviendo distintas iniciativas orientadas a la renovación de su condición turística tradicional para superar las evidencias de crisis y frente a los cambios operados en la demanda turística

que ha definido nuevos elementos y lugares como atractivos turísticos (Marchena, 1994, Vera y Baños, 2010). Tal es el caso de muchos de los tradicionales balnearios de sol y playa de la costa atlántica de la provincia de Buenos Aires (Argentina) que, en los últimos años, comenzaron a impulsar y concretar procesos de elaboración e implementación de estrategias vinculadas a la actividad turística como alternativa para hacer frente a la crisis (Barbini, 2010; Benseny, 2011; Bertoni, 2014).

Esto sucede de la mano de las perspectivas de desarrollo local, que ponen el énfasis en escalas menores de intervención lo cual supone una redefinición del papel del Estado y las políticas públicas que empiezan a incidir en los procesos de renovación de destinos, cobrando especial importancia las políticas turísticas locales (Troncoso *et al.*, 2012). En efecto, la dimensión político-institucional adquiere una importancia inusitada como fuente de *turistificación* de lugares<sup>1</sup> y los gobiernos locales se transforman en impulsores y protagonistas del proceso de renovación turística -muchas veces en conjunto con diversos agentes locales privados-.

En este contexto, en el Partido de Necochea, uno de los tradicionales balnearios de sol y playa de la costa atlántica bonaerense afectado por la crisis, 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.

Ahora bien, estas políticas turísticas locales emergentes no se dan aisladamente y 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, se propone analizar las políticas turísticas de Necochea desde una perspectiva geográfica considerando la escala de las políticas, más allá del nivel administrativo, y la escala vivencial de Necochea como lugar, en el que se condensan procesos locales y extralocales; teniendo en cuenta las articulaciones y desarticulaciones interescales de las políticas turísticas nacionales, provinciales y locales, 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.

Para ello, en primer lugar, se recuperan los principales conceptos articuladores a partir de algunas consideraciones medulares respecto de las políticas públicas en relación con las políticas turísticas y la dimensión territorial del turismo. Posteriormente, se establecen las articulaciones y desarticulaciones de políticas turísticas a partir de una clasificación centrada en las políticas de escala que da cuenta de las relaciones entre los instrumentos de política, los actores sociales institucionales vinculados con la elaboración e implementación de tales instrumentos y las prácticas concretas en el territorio. Finalmente, se plantean algunas consideraciones respecto de Necochea como lugar y las transformaciones concretas en el territorio en función de la relación local-global, la trama de actores sociales y la dimensión material y simbólica del proceso de construcción y transformación del lugar.

El trabajo realizado permitió establecer la existencia de políticas articuladas y desarticuladas que inciden en la configuración del lugar. Las políticas articuladas están asociadas a cambios en la forma y en los objetivos de gestión, destacando la participación como nuevo modelo de gestión, la sustentabilidad como objetivo

---

<sup>1</sup>Knafou (1999) propone el concepto de turistificación para remitir a los procesos de producción social en función de los cuales un lugar deviene turístico, identificando tres fuentes principales de turistificación: los turistas, el mercado y el Estado.

transversal de política, la incorporación de nuevos elementos basados en la naturaleza como parte de la oferta turística y la mejora de la calidad de los espacios degradados de playa. Mientras que las políticas desarticuladas están vinculadas con la poca viabilidad económica para su implementación y la disociación de organismos clave vinculados directa o indirectamente con la problemática turística.

Cabe mencionar que el trabajo presenta los resultados parciales de una tesis de maestría en donde se plantearon, además, tres ejes de análisis: el proceso de turistificación de Necochea en función de la inscripción del turismo en procesos sociopolíticos y productivos más amplios y cómo ello incide en la funcionalización turística del espacio; el contenido y los criterios dominantes de los instrumentos de política turística de los distintos niveles de gestión en los últimos años; y la trama de actores sociales institucionales asociados a tales políticas y las relaciones de poder establecidas entre ellos. En este sentido, los resultados expuestos tienen como base el trabajo de investigación realizado en la elaboración de la mencionada tesis.

## 2 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

### 2.1 Políticas, Turismo y Territorio

En el campo científico del turismo es escasa -aunque creciente- la disponibilidad de investigaciones orientadas al análisis del anudamiento de los tres ejes que articulan este planteo: las políticas, el turismo y el territorio. En este sentido, fue necesario recuperar aportes de distintos campos disciplinares: la geografía, las ciencias políticas y el turismo. La revisión bibliográfica da cuenta de estudios que abordan al turismo y las políticas públicas en general (Capanegra, 2006; 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 (Britton, 1991; Bertonecello, 2002, 2008), y aquellos que incluyen la cuestión de las escalas (Hiernaux, 1998; Meethan, 2001, Castro y Zusman, 2007).

### 2.2 Políticas públicas y políticas turísticas

Más allá de una definición concreta del concepto de políticas, el interés conceptual de su significado apunta a rescatar una serie de consideraciones que sirven como punto de partida para su análisis.

Una distinción inicial es, tal lo plantea Mouffe (2007), entre la política en singular y las políticas en plural. La autora propone entender por “políticas” *-policies-* en inglés- al conjunto de prácticas e instituciones concretas 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” *-politics-* hace referencia a las estructuras y relaciones de poder, correlaciones de fuerza, procesos y dinámicas particulares asociadas con las políticas concretas. Esta distinción permite distinguir operativamente entre los instrumentos específicos como resultado de la actividad política y el contexto o las condiciones de posibilidad para la elaboración de esos instrumentos<sup>2</sup>.

En segundo lugar, el concepto de política excede la formulación de planes. Aunque con frecuencia son utilizadas como sinónimos dentro de los estudios de política

<sup>2</sup>Aunque cabe dejar planteada la pregunta de si *la política* define *las políticas* o *las políticas* definen *la política*

turística, 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. Esto permitiría dar cuenta de las divergencias entre los distintos momentos o etapas del ciclo de una política (Subirats *et al.*, 2008), concretamente entre su formulación y su implementación.

Por último, las políticas estatales no resultan de la simple decisión deliberada e intencional del actor gubernamental sino que es preciso incorporar las diversas decisiones de los distintos actores participantes, tanto gubernamentales como extragubernamentales, que en sus interacciones condicionan la decisión central. 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, 1997).

Respecto de la política turística, aunque muchos autores la definen como una política sectorial de la política económica, en este trabajo, junto con Velasco (2011), 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. Además, no sólo tiene que ver con decisiones y actuaciones de actores públicos sino que en muchas ocasiones el proceso se da en colaboración con actores no públicos. 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), esto es, que las políticas turísticas no pueden ser entendidas aisladamente de la realidad que las contiene.

### 2.3 La dimensión territorial del turismo

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 entretejido 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 Bertoncello (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 Bertoncello (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, en suma, define la especificidad del territorio turístico.

En este sentido, el análisis del territorio turístico implica considerar dos conceptos clave de la geografía: las escalas y el lugar.

### 2.3.1 Las escalas geográficas

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 están asociadas a la noción cartográfica y los límites administrativos, respectivamente. Aquí interesa la idea de escala como red propuesta por este autor que 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 compartimentos estanco, el autor sugiere una organización en red donde los agentes no necesariamente se adaptan y restringen 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).

Además, algunos autores como 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.

Por lo tanto, las escalas deberían analizarse en, al menos, tres sentidos: (i) los acontecimientos que ocurren a diferentes escalas y sus conexiones, es decir, la forma en que se articulan las políticas con procesos políticos, sociales y económicos más amplios; (ii) las políticas turísticas que surgen en distintas escalas de gestión y sus articulaciones y desarticulaciones; y (iii) los actores sociales que operan a distintas escalas y sus relaciones.

### 2.3.2 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 espacios derivados o subordinados a requerimientos externos, rompiendo, como sostiene Massey (1991) con las concepciones que pretenden explicar el lugar por sí mismo como una unidad cerrada. Mientras que las horizontalidades, vinculadas a la idea de lugar, estarían planteadas en el plano de las relaciones locales.

En este sentido, la autora 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<sup>3</sup> sin rescatar las relaciones complejas que se

<sup>3</sup>En general, desde los estudios del turismo se apela a la categoría de "comunidad local" para hacer referencia a una supuesta homogeneidad que encubre los procesos de disputa y conflicto entre actores sociales diversos.

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 territorio, escala 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 entretejido 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).

### 3 METODOLOGÍA

La particularidad de los lugares turísticos como resultado de la implementación de políticas turísticas estaría definida a partir de los procesos sociales, políticos y económicos que acontecen dentro y fuera de él, de las relaciones con escalas mayores de gestión y su imbricación con otros intereses y actores sociales "no turísticos" que juegan un rol en la construcción del territorio. Esto significa que 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.

En consecuencia, se plantearon una serie de premisas iniciales para el abordaje: (i) que el turismo no puede ser explicado en sí mismo como un hecho aislado, (ii) que las políticas turísticas locales están imbuidas en procesos sociales, políticos y económicos más amplios, (iii) que tales políticas están imbricadas con otros intereses no vinculados *a priori* con el turismo y (iv) que estas políticas son favorecidas o condicionadas por las relaciones entre los actores sociales involucrados y las articulaciones o desarticulaciones entre los instrumentos de política.

En este sentido, el análisis de las políticas turísticas de Necochea desde una perspectiva geográfica 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 redes de relaciones) y la escala vivencial de Necochea como lugar, en el que se condensan procesos locales y extralocales.

Respecto de las escalas, se estableció una clasificación escalar de las políticas que pretendía dar cuenta de las articulaciones y desarticulaciones entre los instrumentos de política, los actores institucionales y las prácticas concretas en el territorio. Esta clasificación se construyó tomando como referencia el análisis de las políticas turísticas de Necochea realizado con anterioridad (Testa, 2016), en el cual se habían establecido los ejes estructurantes de política en las tres escalas de gestión, sus criterios dominantes y las articulaciones y desarticulaciones entre los instrumentos de política. Asimismo, se

utilizó como insumo el análisis de la trama de actores sociales institucionales asociados a tales políticas realizado en la tesis de la cual surgen los resultados parciales publicados en el presente artículo.

En relación con el 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.

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.

Para 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. La selección de los entrevistados se realizó en función de la valoración establecida por una serie de informantes clave y a partir de las propias entrevistas dado que la muestra inicial no contemplaba algunos actores sociales relevantes vinculados con la actividad turística.

Por otro lado, y a fin de evitar el posible sesgo de los actores institucionales entrevistados, 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 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 en 2013, lo cual permitió identificar las relaciones de los actores sociales interesados en las políticas turísticas de Necochea.

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).



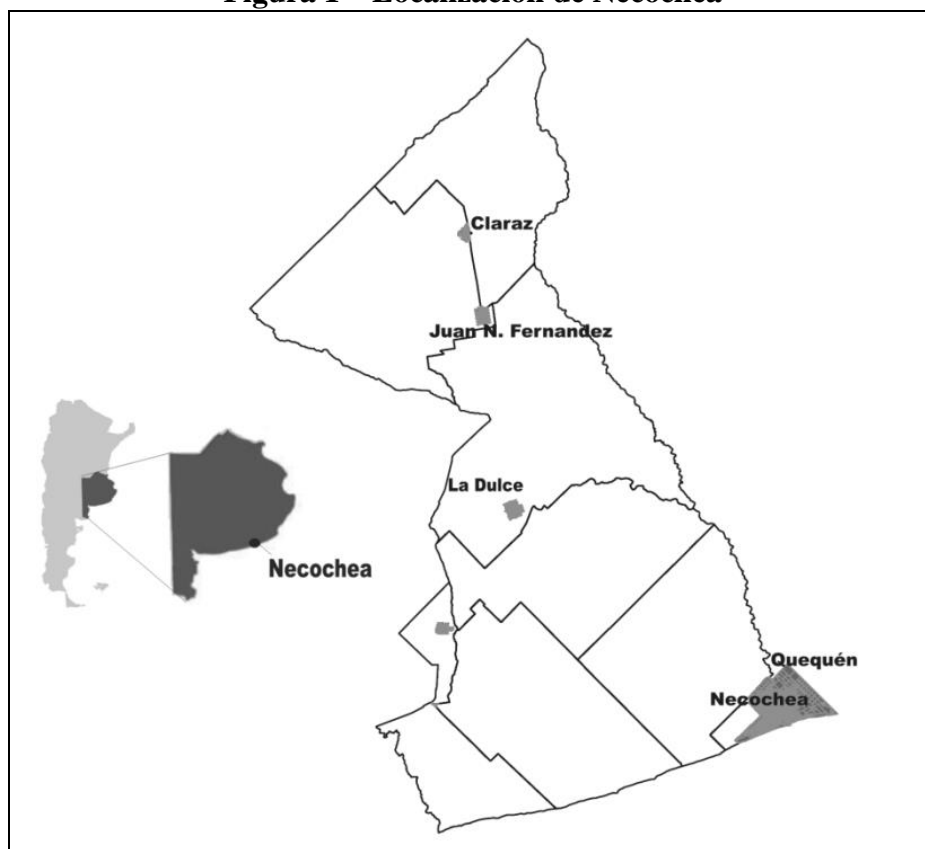
## 4 RESULTADOS

### 4.1 Descripción del caso de estudio

El Partido de Necochea se encuentra ubicado en el litoral marítimo del sudeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina (Figura 1). 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. Esta zona estuvo desde fines del siglo XIX vinculada con la producción agrícola del sudeste de la provincia de Buenos Aires.

109

**Figura 1 – Localización de Necochea**



Fuente: Elaboración propia

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).

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.

En los últimos años, el gobierno local ha impulsado e implementando políticas vinculadas con la renovación ambiental y urbana del Partido, orientando sus esfuerzos a lograr un posicionamiento favorable y la visibilización de la localidad en el ámbito nacional e impulsando al turismo como actividad estratégica. Cabe destacar, sin embargo, 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). No obstante, 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 evidencian cambios en la jerarquía de objetivos y las formas de planificación y gestión local.

Este proceso no se da aisladamente sino que se concreta inscripto en algunos hechos específicos que implicaron por un lado, la institucionalización del turismo como política de Estado a nivel nacional, como una actividad socioeconómica estratégica y esencial para el desarrollo del país; y, por otro lado, la intención de mejorar los espacios degradados en lugar de remplazarlos por otros a partir de diversas iniciativas propuestas para los destinos de sol y playa. A partir de ese momento, muchas provincias y municipios (Necochea, entre ellos) 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.

## 4.2 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 saltan. 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, de los actores sociales institucionales vinculados con el turismo en Necochea y de las prácticas concretas en el territorio.

#### 4.2.1 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) 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, a través de distintos instrumentos de política turística.

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 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. No obstante, y como sostienen Kuperet *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 parcial que no incorpora la variable de largo plazo. El resultado es que retoma el discurso tradicional que asocia turismo y desarrollo y sigue enfatizando en los objetivos de corto plazo del crecimiento. 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.

#### B) 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 Natural 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.

#### C) 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 puntuales 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>4</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 (CGPQ) implementa políticas locales que son de compensación por los impactos generados<sup>5</sup> 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>6</sup>.

---

<sup>4</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>5</sup> La operatoria del puerto genera a escala local una serie de problemas sociales y ambientales (ruido, congestión, contaminación, desplazamiento de la población) que también tiene sus impactos en la actividad turística afectando la calidad de las aguas recreativas y las actividades en los balnearios

<sup>6</sup>En el puerto confluyen lógicas de distintas escalas que se localizan. Según datos oficiales publicados en el sitio web del Consorcio, 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.



Las acciones llevadas a cabo por el CGPQ 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.

Por otro lado, en sintonía con las prácticas locales de escala global, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE)<sup>7</sup>, 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. De hecho, el complejo Termas de Campo es un emprendimiento privado promocionado con dinero público del Estado local (el Ente Necochea de Turismo 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 se reflejan también en la propagación de barrios cerrados en distintos espacios naturales del Partido como el Barrio Médanos, el Club de campo Lomas del Golf o el barrio Quequén Chico que se ofrecen como lugares asociados a valores globales ("forestación única", "microclima de bosque", "calidad de vida") en donde el medio natural reivindicado se transforma en una 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)<sup>8</sup>. Las políticas locales contribuyen de esta manera a la profundización de la privatización y *exclusivización* de los 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

---

<sup>7</sup> La UATRE es un actor social clave en la trama institucional local por su rol clave en la renovación turística como parte de la oferta. De hecho, las Termas de Campo (una inversión millonaria de la UATRE) constituyen hoy por hoy el principal elemento de la oferta turística de Necochea

<sup>8</sup> El autor 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.

actividades económicas y la continuidad de la lógica inmobiliaria de expansión del capital.

#### 4.2.2 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 no consensuado 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.

115

##### A) Políticas no consensuadas

Las políticas no consensuadas 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 que consiste en que 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 (propuestas por el Ministerio de Turismo de la 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 es un condicionante 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 (del Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable bonaerense), 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 que no son objeto de consulta ni resultado de procesos participativos.

Respecto de la política nacional de créditos del Consejo Federal de Inversiones, 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.

##### B) 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” político. 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 entre 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 recreativo, 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 las certificaciones ambientales, pero está dissociada de los organismos con competencia específica. De hecho, 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 una 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 más de una década la construcción de la planta de efluentes cloacales se contradice con las propuestas de calidad del espacio, impulsadas por las Directrices de Calidad en 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 y Desarrollo

Sustentable<sup>9</sup>. En el ámbito provincial pareciera que los organismos clave asociados a la problemática turística están prácticamente disociados 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.

### 4.3 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.

#### 4.3.1 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, 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, y otros desarrolladores inmobiliarios como 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.

<sup>9</sup> En diciembre de 2015, con el cambio de gobierno, la Secretaría se convirtió en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable

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 Ente Necochea de Turismo (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.

#### 4.3.2 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 (el órgano legislativo local). 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.

#### 4.3.3 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 en el marco de la elaboración del Plan Estratégico de Turismo Necochea 2013-2023 se encontró que los actores sociales interesados en el turismo que participaron de la elaboración de tal Plan 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, 2003) 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 medio ambiente. De esta manera, el lugar se constituiría como el ámbito de demandas y reclamos a partir de reivindicaciones locales como sostiene Leff (2003).

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, al tiempo que se observa una falta de apropiación social del espacio costero de Necochea, en tanto 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.

## 5 CONCLUSIONES

La necesidad de superar el aislamiento en el tratamiento de cuestiones turísticas pasando del estudio del turismo como un hecho aislado y eventual a su estudio como parte de una totalidad social que lo contiene y lo condiciona es clave para comprender al turismo más profundamente. En este sentido, es fundamental trascender la mirada descriptiva de la dimensión territorial del turismo.

En este trabajo se recuperaron dos conceptos clave de la geografía como lo son el de escalas y lugar para el estudio de políticas turísticas en un destino. Saliendo de las perspectivas clásicas, estos conceptos habilitan a pensar al lugar como resultado de múltiples lógicas operando en él, vinculadas directa o indirectamente con la actividad turística. Esto implica tener en cuenta lo que sucede en el ámbito local considerando sus interrelaciones con el entorno.

En este sentido, analizar las políticas turísticas en función de las escalas como redes de relaciones en el caso de Necochea permitió identificar que las actuaciones de los actores sociales no se confina al ámbito de su nivel particular sino que, independientemente de la escala administrativa, operan a distintos niveles. Asimismo, permitió 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.

Sin embargo, más allá de la articulaciones entre los instrumentos de política de distintas escalas, se evidencian relaciones débiles, conflictivas y de aislamiento entre actores institucionales clave para superar las problemáticas turísticas y del municipio en

general, que se traducen en una fragmentación entre las etapas de elaboración e implementación de las políticas que redundan en la persistencia de espacios degradados.

Respecto del lugar se estableció que Necochea es resultado de las dinámicas territoriales locales en su fuerte vinculación con las actividades productivas del país que crearon "rugosidades" en el territorio (Santos, 1996) que incidieron fuertemente en la configuración del lugar hasta la actualidad.

Asimismo, el lugar es resultado de prácticas y lógicas globales recientes 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.

Por otro lado, el lugar es resultado de procesos locales que, al menos en los intentos, pretenden incidir en la configuración del mismo. En este marco, el proceso de renovación turística 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. 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, observando un claro distanciamiento entre las agendas de gobierno y los resultados en el territorio.

En definitiva, el trabajo permite afirmar 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 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.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis. Estudio Introductorio. En: Aguilar, Luis (Ed.). **La hechura de las políticas**. México: Porrúa, 1992. 434p.

AICHINO, Lucía *et al.* Políticas de lugar: convergencias de discusiones e intervenciones académicas, sociales y políticas. **Cardinalis**, Córdoba, v.1, n.1, p.1-18, jul./dic. 2013. Disponible en: <<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/7064/8137>>. Acceso: 1 dic. 2017.

ARZENO, Mariana; TRONCOSO, Claudia. Alimentos tradicionales andinos, turismo y lugar: definiendo la nueva geografía de la Quebrada de Humahuaca (Argentina). **Revista de Geografía Norte Grande**, Santiago de Chile, v.52, p.71-90, sep. 2012. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30023849005>>. Acceso: 5 dic. 2017

BARBINI, Bernarda. Diagnóstico de factibilidad para la implementación de estrategias de reconversión turística: el caso de Mar del Plata. **Aportes y Transferencias**, Mar del

Plata, v.14, n.2, p.101-120, jul./dic. 2010, Disponible en: <<http://nulan.mdp.edu.ar/1497/1/Apo2010a14v2pp101-120.pdf>>. Acceso: 5 nov. 2017

BENSENY, Graciela. Valorización turística y transformación territorial costera en la provincia de Buenos Aires (Argentina). **Párrafos Geográficos**, Comodoro Rivadavia, v.10, n.2, p.110-129, jul./dic. 2011. Disponible en: <[http://igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2011\\_V10\\_2/16-7.pdf](http://igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2011_V10_2/16-7.pdf)>. Acceso: 16 nov. 2017

BERTONCELLO, Rodolfo (Comp.) **Turismo y Geografía. Lugares y patrimonio natural-cultural de la Argentina**. Buenos Aires: CICCUS, 2008. 272p.

122

BERTONCELLO, Rodolfo. Turismo, territorio y sociedad. El 'mapa turístico de la Argentina'. En: GERAIGES, Amalia; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, María Laura (Comps). **América Latina: cidade, campo e turismo**. San Pablo: CLACSO, 2006. 396p.

BERTONCELLO, Rodolfo. Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. **Aportes y Transferencias**, Mar del Plata, v.6, n.2, 2002, p.29-50. Disponible en: <<http://nulan.mdp.edu.ar/259/1/Apo2002a6v2pp29-50.pdf>>. Acceso: 23 oct. 2017

BERTONI, Marcela. **Turismo sustentable y transformaciones territoriales: el caso del partido de Mar Chiquita, provincia de Buenos Aires, Argentina**. 2014. Tesis Doctoral. Doctorado en Geografía de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2014.

BLANCO, Jorge. Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En: FERNÁNDEZ CASO, María; GUREVICH, Raquel. (Coords.) **Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza**. Buenos Aires: Biblos, 2007. 205p

BOZZANO, Horacio. El territorio usado en Milton Santos y la inteligencia territorial en el GDRI INTI: Iniciativas y perspectivas. En: XI INTI INTERNATIONAL CONFERENCE, 2012, La Plata, **Memoria Académica**. Disponible en: <[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.2636/ev.2636.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2636/ev.2636.pdf)>. Acceso: 22 nov. 2017

BRITTON, Stephen. Tourism, capital, and place: towards a critical geography of tourism. *Environment and Planning*, **Society and Space**, Londres, v.9, n.4, p.451-478, ene. 1991.

CAPANEGRA, Alejandro. La política turística en la Argentina en el siglo XX. **Aportes y Transferencias**, Mar del Plata, v.10, n.1, p.43-61, 2006. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/276/27610105.pdf>>. Acceso: 24 sep. 2017

CASTRO, Hortensia; ZUSMAN, Perla. 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**, San Pablo, v.21, p.173-184, ago. 2007. Disponible en: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74059/77701>>.

Acceso: 29 sep. 2017

DELANEY, David; LEITNER, Helga. The political construction of scale. **Political Geography**, v.16, n.2, p.93-97, feb. 1997. Disponible en: <[https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(96\)00045-5](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(96)00045-5)>. Acceso: 18 ago. 2017

FAUD/UNMDP. **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. 1997.

GLIGO, Nicolo. Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, v.63, p.51-63, dic. 1997. Disponible en: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12071/063051063\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12071/063051063_es.pdf?sequence=1)>. Acceso: 13 ago. 2017

GUTIÉRREZ PUEBLA, Javier. Escalas espaciales, escalas temporales. **Estudios Geográficos**, v.62, n.242, p.89-104, 2001. Disponible en: <<https://doi.org/10.3989/egeogr.2001.i242.295>>. Acceso: 17 sep. 2017

HARVEY, David. El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura. En: HARVEY, David; SMITH, Neil. **Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura**. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2005. 78p.

HERNÁNDEZ, Facundo. La neoexclusividad turística en el litoral marítimo bonaerense: Nuevas prácticas, nuevos escenarios, nuevos paisajes. En: VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 2010, La Plata, **Memoria Académica**. Disponible en: <[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5777/ev.5777.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5777/ev.5777.pdf)>. Acceso: 13 sep. 2017

HEROD, Andrew. Scale: the global and the local. En: CLIFFORD, Nicholas; HOLLOWAY, Sarah; RICE, Stephen; VALENTINE, Gill (Eds.) **Key Concepts in Geography**. Londres: Sage, 2003. 480p

HIERNAUX, Daniel. El Espacio Turístico: ¿Metáfora del Espacio Global?. **Diseño y Sociedad**, México, v.9, p.9-18, 1998.

HIERNAUX, Daniel; LINDÓN, Alicia. El concepto de espacio y el análisis regional. **Secuencia**, México, v.25, p.89-110, ene./abr. 1993. Disponible en: <<https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i25.411>>. Acceso: 25 ago. 2017

KLIJN, Erik. Policy Networks. En: KICKERT, Walter; KLIJN, Erik; KOPPENJAN, Joop (Eds.) **Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector**. London: Sage, 1997. 224p

KNAFOU, Remy. (1996) Turismo e territorio. Para uma abordagem científica do turismo. En: RODRIGUES, Adyr (Org.) **Turismo e Geografia. Reflexoes teóricas e enfoques regionais**. San Pablo: Hucitec, 1996. 274p



KUPER, Diego; RAMÍREZ, Lucas; TRONCOSO, Claudia. Política turística y planificación: ¿de las estrategias centralizadas a las estrategias participativas? **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, v.14, n.331, ago. 2010. Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-41.htm>>. Acceso: 22 jul. 2017

LAURÍA, Daniel. **Análisis de la estructura y de los eslabonamientos intersectoriales de la economía del Partido de Necochea, 2004**. Estudio encomendado por el Centro de Acopiadores de Cereales Zona Puerto Quequén. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil. 2006.

LEFF, Enrique. La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. **Revista Lider**, Osorno, v.11, n.8, p.21-37, ene./jun. 2003.

MAFFIONI, Julieta; BERTONI, Marcela; FAGINAS, Valeria. La calidad ambiental en Necochea: las innovaciones en la gestión y las certificaciones turísticas. **FACES**, Mar del Plata. v.22, n.46, p.63-79, ago. 2016. Disponible en: <[http://nulan.mdp.edu.ar/2518/1/FACES\\_n46\\_63-79.pdf](http://nulan.mdp.edu.ar/2518/1/FACES_n46_63-79.pdf)>. Acceso: 22 jul. 2017

MARCHENA, Manuel. Un ejercicio prospectivo de la industria del turismo "fordista" al ocio de producción flexible. **Papers de turisme**, Valencia, Nº14-15, p.77-94, 1994. Disponible en: <<http://www.papersdeturisme.gva.es/ojs/index.php/Papers/article/view/417/352>>. Acceso: 13 ago. 2017

MARSTON, Sallie. The Social Construction of Scale. **Progress in Human Geography**, Londres, v.24, n.2, p.219-242, may./jun. 2000.

MASSEY, Doreen. Lugar, identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización. **Treballs de la Societat Catalana de Geografia**, Barcelona, v.57, p.77-84, 2004. Disponible en: <<http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG/article/viewFile/54650/54846>>. Acceso: 22 ago. 2017

MASSEY, Doreen. Um sentido global do lugar. En: ARANTES, Antonio (Org.) **O Espaço da Diferença**. Campinas: Papirus Editora, 1991. 304p.

MEETHAN, Kevin. **Tourism in global society. Place, culture, consumption**. New York: Palgrave, 2001. 214p

MERLOTTO, Alejandra; PICCOLO, María; BERTOLA, Germán. Crecimiento urbano y cambios de uso/cobertura del suelo en las ciudades de Necochea y Quequén. Buenos Aires, Argentina. **Revista de Geografía Norte Grande**, Santiago de Chile, v.53, p.159-176, abr. 2012. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022012000300010>>. Acceso: 20 jun. 2017

MOUFFE, Chantal. **En torno a lo político**. Buenos Aires: FCE, 2007. 144p.

SANTOS, Milton. **La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción**.

Barcelona: Ariel, 1996. 352p

SANTOS, Milton. **Espacio e Método**. Sao Paulo: Nobel, 1985. 88p

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008. 288p

TESTA, Joaquín. Políticas turísticas, territorialización y renovación turística en el municipio de necochea, Buenos Aires, Argentina. **Turismo y Sociedad**, Bogotá, v.19, p.19-36, jul./dic. 2016. Disponible en: <<https://doi.org/10.18601/01207555.n19.02>>. Acceso: 27 sep. 2017

TRONCOSO, Claudia. **Turismo y patrimonio en la Quebrada de Humahuaca. Lugares, actores y conflictos en la definición de un destino turístico argentino**. Tenerife: ACA y PASOS, 2012. 224p. Disponible en: <<http://www.pasosonline.org/Publicados/pasosedita/PSEdita9.pdf>>. Acceso: 30 jul. 2017

TRONCOSO, Claudia; RAMÍREZ, Lucas; BERTONCELLO, Rodolfo. **Turismo y desarrollo en Argentina. Especificidades locales: su importancia en la consolidación del turismo**. En: 5º Congreso Latino Americano de Investigación Turística, 2012, San Pablo.

URRY, John. **La mirada del turista**. Lima: Universidad de San Martín de Porres, 1996. 204p

VELASCO, María. La política turística. Una arena de acción autónoma. **Cuadernos de Turismo**, Murcia, v.27, p.953-969 ene./jun. 2011. Disponible en: <<http://revistas.um.es/turismo/article/view/140301>>. Acceso 30 jun. 2017

VELASCO, María. **Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis**. En: VIII Congreso de Ciencia Política y de la Administración, 2007, Valencia.

VELASCO, María. ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). **Política y Sociedad**, Madrid, v.42, n.1, p.169-195. mar./jun-2005. Disponible en: <<http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0505130169A/23035>>. Acceso: 22 ago. 2017

VIDAL, Tomeu; POL, Enric. La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. **Anuario de Psicología**, Barcelona, v.36, n.3, p.281-297, dic. 2005. Disponible en: <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioPsicologia/article/view/61819/81003>>. Acceso 26 sep. 2017

VERA, José; BAÑOS, Carlos. 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**, Madrid, v.53, p.329-353, may./ago. 2010. Disponible en: <<https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/viewFile/1204/1127>>. Acceso: 20 jul. 2017

***Tourism policies, scales networks and place:  
Tourism policies formulation and implementation in Necochea, Buenos Aires,  
Argentina.***

126

***Abstract***

*The aim of this article is to analyze the tourism policies of Necochea, Buenos Aires, Argentina, from a geographic approach considering the articulation and disarticulations between national, regional and local tourism policies, the way in which tourism policy interacts with other logics locally and how this operates in the implementation of tourism policies and the configuration of the place. To achieve the objective, a classification based on scales is proposed, in which the articulations and disarticulations between tourism policies are established. This classification shows the relationships between the policy instruments, the institutional social actors associated with the elaboration and implementation of such instruments and the practices in the territory. The analysis allowed to establish the existence of articulated policies, associated with changes in public management style and its objectives, and disarticulated policies, due to the economic invariability and the dissociation between key organizations related to tourism activity.*

***Keywords:*** *Tourism Policies. Necochea .Territory.Scales. Place*

Artigo recebido em 16/03/2018 e aceito para publicação em 07/07/2018.