



Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/2704/>

Resumen presentado para las Primeras Jornadas de Tesistas de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales - 2016

Título de la Tesis: Políticas turísticas, escalas y lugar en el municipio de Necochea, Buenos Aires, Argentina desde 2005 hasta la actualidad

Descripción 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 entra en crisis, como resultado de la crisis de orden político, social y económico del modelo de sociedad que le había dado origen (Bertoncello, 2002). En el contexto neoliberal se reemplaza la intervención estatal por la imposición de la lógica del mercado en donde el Estado resulta funcional a sus intereses, dando 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. 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.

Para enfrentar las nuevas tendencias, esto es, frente a los cambios operados en la demanda turística que ha definido nuevos elementos y nuevos destinos como atractivos turísticos, y para superar las evidencias de "crisis" en sus desempeños en las modalidades tradicionales de turismo, los denominados "destinos turísticos maduros" (Donaire, 1998) han impulsado el inicio de procesos de transformación territorial con la intencionalidad de posicionarse favorablemente en un escenario de creciente competencia territorial. Estos procesos se plantean, además, retomando las tradicionales expectativas respecto al turismo como impulsor del desarrollo, aunque con una noción de desarrollo distinta, centrada, al menos discursivamente, en las ideas y discursos que ponen énfasis en escalas menores de intervención y, por lo tanto, en "lo local" como ámbito referencial. En este marco, muchos destinos tradicionales comienzan a impulsar la búsqueda de potenciales elementos que pudieran constituirse como atractivos turísticos a través de acciones concretas para diferenciarse buscando criterios de excepcionalidad y originalidad, con especial énfasis en las especificidades de los lugares (Harvey, 2005).

Poco después del auge del neoliberalismo, y ante la necesidad de hacer frente a sus consecuencias negativas, se vuelve a instalar la idea de que el Estado debe intervenir en distintos aspectos de la realidad social y económica, primero a través de intervenciones puntuales y paliativas, y luego a través de la reformulación del modelo en general. Entonces, en esta etapa cobra fuerza nuevamente la idea de que el Estado puede y debe intervenir para orientar, incidir, planificar y organizar acciones que impulsen la actividad turística; justificada y legitimada por las supuestas virtudes de la actividad. Esto pone nuevamente a la política turística en un lugar de marcada importancia, como había ocurrido durante la década de 1960, pero con formas de gestión aparentemente distintas y con nuevos objetivos y contenidos.

Este proceso involucra distintas dimensiones, destacándose el rol que vuelve a ocupar el Estado en los procesos de "renovación" de los destinos tradicionales, cobrando especial importancia las políticas turísticas locales.

En Argentina, la irrupción de nuevos actores y la importancia creciente de las actividades vinculadas con los servicios colocaron al turismo en los años noventa en un lugar de creciente centralidad en la política y en las propuestas para el desarrollo de la

Argentina¹(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 "destinos turísticos maduros" en el nuevo contexto capitalista ha dado lugar al inicio de procesos de planificación turística, basados en los tradicionales argumentos del turismo como impulsor de desarrollo con la intencionalidad de posicionarlos 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. Particularmente el municipio de Necochea 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 estratégica². En los últimos años se han propuesto distintas estrategias de valorización y posicionamiento competitivo de esta localidad marítima reflejados 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.

Sin embargo, las políticas 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 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 especificidad de los lugares turísticos como resultado de la implementación de políticas turísticas 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.

A la vez, la implementación efectiva de las políticas turísticas en el lugar está imbricada con otros intereses y actores "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

¹ 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 emisivo 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.

² A partir de la década de 1990 la actividad turística en Necochea comenzó 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 material y simbólicamente. Los efectos que las políticas neoliberales tuvieron en los destinos de la costa atlántica bonaerense iniciaron un período de crisis de algunos de estos destinos, del cual, recién en los últimos años, algunos de ellos están comenzando a recuperarse.

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 pretende 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.

Referencias Teóricas

Este trabajo se basa en tres ejes conceptuales clave: política pública, turismo y territorio.

Respecto de las *políticas públicas* interesan algunas consideraciones conceptuales y metodológicas para su comprensión.

En primer lugar interesa hacer una distinción, tal lo plantea Mouffe (2009), entre la política en singular y las políticas en plural. 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" estaría centrada en la dimensión de antagonismo que considera constitutiva de las sociedades humanas y que está vinculada con las estructuras y relaciones de poder, correlaciones de fuerza, procesos y dinámicas particulares asociadas con las políticas (lo instituyente).

En segundo lugar, cabe aclarar que el concepto de políticas excede la formulación de planes; dentro de las políticas se incluyen una amplitud de acciones (y omisiones) dentro de las cuales se encuentra la planificación, como un instrumento particular de política pública (Velasco, 2005).

En tercer lugar, las políticas denotan a la vez una intención, un curso de acción (u omisión) deliberadamente diseñado y un curso de acción efectivamente seguido (Aguilar, 1996), lo que implica que el "pensar", el "decir" y el "hacer" de la política no necesariamente serán convergentes.

En cuarto lugar, las políticas estatales no resultan de la simple decisión deliberada e intencional de un 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 articulan con intereses contradictorios, tanto en dependencias del mismo nivel estatal, como entre actores estatales de diferentes niveles (Blanco, 2007).

Por último, cabe aclarar que el trabajo se propone desde el enfoque de Análisis de Políticas Públicas y, en particular, el *policy-making study research*, 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 (Aguilar, 1996). Es decir, los conocimientos que tienen por objetivo conocer los procesos que operan en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

En relación a las *políticas turísticas* en particular, Nechar (2013) 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. 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. 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). 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.

Por último, es necesario introducir 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: espacio, lugar y escalas.

Respecto del *espacio geográfico* se considera pertinente el concepto propuesto por Milton Santos (2000) quien propone que el espacio está formado por "un conjunto indisociable, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acción, no considerados aisladamente, sino como el marco unificado en el cual se desarrolla la historia. Por un lado, los sistemas de objetos condicionan la forma como se dan las acciones y, de otro lado, los sistemas de acción llevan a la creación de objetos nuevos o se realizan sobre objetos preexistentes" (Santos, 1996: 54).

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. La concepción de escala propuesta se aleja 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).

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 dentro de él, dando cuenta del lugar no como un simple escenario sino como producto social e histórico. En esta línea, Doreen Massey (1991) propone una idea del lugar como punto de encuentro que articula redes de relaciones considerando al lugar como algo abierto, pensándolo 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" del lugar permite complejizar la forma en que se configura el territorio y el carácter particular que el lugar adquiere.

Primeros resultados

A partir de los objetivos específicos propuestos se han comenzado a relevar los principales instrumentos de política turística en el Partido de Necochea, desde 2005 hasta la actualidad y

se ha comenzado a analizar su contenido.

Se identificaron instrumentos normativos, programáticos, organizativos y económicos considerando la perspectiva administrativa de gestión territorial como primer elemento de clasificación. Por lo tanto, se identificaron las políticas en función de su ámbito de elaboración en nacionales, provinciales y municipales y se clasificaron de acuerdo al tipo de instrumento de que se trata. *A priori* se distinguen políticas que responden a aspectos espaciales, económicos, ambientales e institucionales y se diferencia entre aquellas de carácter general vinculadas indirectamente con la actividad turística con implicancias institucionales y territoriales amplias, y políticas de carácter específico para el sector.

Por otro lado, para analizar la forma en que la actividad 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, se han comenzado a identificar los principales actores institucionales vinculados con la elaboración e implementación de las políticas turísticas en el municipio y sus relaciones, se han relevado los principales conflictos territoriales que se observan vinculados directamente con la cuestión turística y se están identificando aquellos proyectos, usos del territorio y actividades no estrictamente turísticas que forman parte de los procesos territoriales locales e inciden en la actividad. En esta primera aproximación se observan algunas tensiones y conflictos particulares entre distintos proyectos, actividades y usos del territorio, y ciertas contradicciones entre las políticas explícitas y lo que efectivamente sucede en el territorio.