



# Implementación de programas de gestión asociada en entornos urbanos: la importancia del contexto en el análisis de la gobernanza

## Caso de Estudio: Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en la ciudad de Mar del Plata

*Mariangel Cacciutto*  
Universidad Nacional de Mar del Plata

**Palabras Clave:** Implementación de políticas, Gobernanza, Contexto, Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto, Mar del Plata

### Resumen

La presente ponencia toma como base la teoría de la gobernanza y su aplicación a políticas locales, teniendo en cuenta el ciclo de la política y específicamente la fase de implementación. Se considera como caso de estudio el programa de gestión asociada Centros Comerciales a Cielo Abierto (CCCA) y su aplicación en el centro comercial 12 de Octubre de la ciudad de Mar del Plata. En este sentido, se ha caracterizado la gestión pública local durante el periodo analizado, así como también el contexto sociocultural, político, ambiental y económico del barrio Puerto -en donde se encuentra el CCCA 12 de Octubre-. Se ha empleado un enfoque cualitativo de análisis, a partir de los datos obtenidos de la aplicación de entrevistas semiestructuradas y la utilización de fuentes secundarias. El programa CCCA se implementó en la ciudad de Mar del Plata en el año 2013, en un contexto de oportunidad política dado por el estrecho vínculo entre la gestión pública y la unión empresaria local. Cabe destacar que se trata de un programa buscó desarrollar la actividad comercial, generar mejoras urbanas y promover espacios recreativos para residentes y turistas, con base en la generación de asociatividad entre comerciantes para el logro de la autogestión y el empoderamiento. En función de sus características y teniendo en cuenta la variedad de aspectos que busca cubrir, se ha hecho foco en la implementación del programa en base a la teoría de la gobernanza, concepto asociado a la perspectiva *Bottom Up*. A partir del análisis, se observan aspectos contextuales a nivel de la gestión municipal que favorecieron la gobernanza en torno a la implementación y por otro lado, aspectos propios del centro comercial 12 de octubre y del barrio en el que éste se inserta, que constituyen problemáticas de larga data que han complejizado este proceso. Este estudio forma parte de un estudio más amplio, en el que también se analizan las dinámicas de participación ciudadana y coordinación público privada en el marco de la implementación del mencionado programa.

### 1. Introducción

Un centro comercial abierto es una agrupación de comerciantes que se vinculan con el sector público y privado para llevar adelante programas de recuperación urbana tomando como base la potenciación de la actividad comercial. Esta colaboración se da en tres ejes: apoyo económico al sector comercial, adecuación urbanística del espacio público y privado para favorecer el comercio, el consumo, y el desarrollo de actividades de dinamización del espacio público (Iso Tinoco, 2014).

En Argentina, el programa Centros Comerciales a Cielo Abierto se viene desarrollando en distintas ciudades, impulsado por la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME), la cual recibe fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para brindar capacitaciones e incentivar estas iniciativas, que hasta el momento suman alrededor de cien en todo el país. La implementación del programa a nivel local, requiere

del apoyo político y de otros recursos que puedan brindar los municipios en el marco de la coordinación con las cámaras empresarias locales.

El desarrollo del programa en Mar del Plata (Provincia de Buenos Aires) fue uno de los más recientes, y constituye el único caso a nivel nacional en promover doce centros comerciales locales. Cabe destacar que, más allá de su valor como herramienta para generar estrategias de asociatividad entre comerciantes y de regeneración urbana, permite que cada centro comercial se constituya en un atractivo turístico en sí mismo. Uno de los centros comerciales de la ciudad que se encuentran bajo la órbita del programa es el 12 de Octubre. Esta calle constituye la principal arteria comercial del barrio Puerto y goza de una relativa centralidad dada por la presencia de numerosas entidades bancarias, centros de pago y casas de cambio, además de comercios de variados rubros, que son utilizados por los habitantes del barrio y toda la franja sur de la ciudad, que se encuentra en constante aumento demográfico.

En función de lo anteriormente expuesto, la presente ponencia toma como base la teoría de la gobernanza y su aplicación a políticas locales; se considera como caso de estudio el programa de gestión asociada Centros Comerciales a Cielo Abierto y su implementación en el centro comercial 12 de Octubre de la ciudad de Mar del Plata durante los años 2013 y 2015. Específicamente se busca analizar el contexto político, sociocultural, económico y ambiental para así poder profundizar en la comprensión del proceso de gobernanza en torno a la implementación del mencionado programa.

El análisis forma parte de una tesis de postgrado<sup>1</sup>, en la cual se analiza el proceso de gobernanza en la fase de implementación del programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en el centro comercial 12 de Octubre (Mar del Plata), y se indaga en el contexto de implementación del programa, así como también en aspectos de la gobernanza dados por la participación ciudadana de los comerciantes y por la coordinación público – privada.

En línea con lo anterior, la investigación se realiza desde una perspectiva cualitativa; al respecto, Ritchie y Spencer (2002) consideran que el uso de métodos cualitativos se fue incrementando en el campo de la política, específicamente por la posibilidad que brinda para entender comportamientos complejos, necesidades, sistemas y culturas. Para el análisis, se utilizó información proveniente de entrevistas a comerciantes del centro comercial 12 de Octubre, a actores representantes de organizaciones de la sociedad civil y a residentes del barrio Puerto, así como también a representantes del sector público y privado local vinculados con la implementación del programa. En cuanto a fuentes secundarias, se han tomado artículos científicos, normativa municipal, informes de gestión, gacetillas de prensa de las instituciones públicas y privadas involucradas con el programa, artículos periodísticos y revistas de divulgación.

Teniendo en cuenta que el programa objeto de estudio tiene implicancias directas en el turismo en tanto busca que los centros comerciales a cielo abierto se constituyan en atractivos urbanos, resulta pertinente conocer el estado de la cuestión acerca del estudio de la implementación de políticas vinculadas al desarrollo turístico; al respecto, y tal como plantean Dodds (2008) y Hall (2009), existe escasa literatura en turismo abocada a la problemática de la implementación de políticas. Una de las investigaciones que aborda la problemática de la implementación de políticas turísticas es la de Krutwayscho y Bramwell (2010), quienes, a partir de utilizar un abordaje relacional y centrado en la sociedad, consideran el contexto social, que incluye la economía, la política, la cultura y la gobernanza en la implementación de políticas en una localidad tailandesa. De este modo, la gobernanza es abordada como factor que influye en la implementación de políticas turísticas.

Stevenson, Airey y Miller (2008), también investigan las políticas en el campo del turismo desde la perspectiva de las personas involucradas en el proceso, tomando como caso una ciudad del norte de Inglaterra; aplican un enfoque cualitativo (teoría fundamentada o *grounded theory*) con el objetivo de profundizar acerca de aspectos contextuales y relacionales, haciendo foco en las interacciones entre personas en el desarrollo e implementación de políticas, considerando la complejidad, las perspectivas múltiples, el cambio y la contradicción. En esta investigación, el término política implica una significación más amplia, abarcando el contexto político, social y humano en la toma de decisiones del sector público.

En la misma línea, Bull (1999) analiza la implementación de programas de la Unión Europea para hacer frente a la etapa de declive en un destino danés desde una perspectiva socio céntrica. Al respecto, plantea que la mayor parte de las investigaciones parten de un análisis de implementación basado en medir el éxito de la

<sup>1</sup> Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Nacional de Quilmes). Título de la tesis: "Políticas públicas y gobernanza. Análisis del programa Centros Comerciales a Cielo Abierto y su implementación en el centro comercial 12 de Octubre (Mar del Plata, Argentina)

política en función de variables establecidas ex ante (lo que los autores denominan análisis *top down*), en cambio, su investigación posee una aproximación diferente, es decir, analiza la implementación desde la perspectiva de los actores involucrados y su visión de éxito a partir de los beneficios percibidos con la implementación.

Se observa en el estado de la cuestión acerca de la implementación de políticas en el campo del turismo, una preponderancia de estudios cualitativos, que toman en cuenta el contexto de la política (social, cultural, político, económico), y que hacen foco en la interacción entre actores involucrados y sus intereses, es decir, poseen una perspectiva socio céntrica y relacional. Los casos de estudio corresponden a América, Europa y Asia.

En cuanto al caso de estudio (Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto) se toma como antecedente la investigación de Vecslir y Rodríguez (2017 y 2018), quienes realizan un análisis comparativo de municipios del Conurbano Bonaerense en donde se ha aplicado el programa, teniendo en cuenta, entre otras dimensiones, los actores intervinientes, el grado de realización (implementación) y la articulación con otras políticas públicas locales. Por otro lado, se tiene en cuenta el estudio de Marengo y Formiga (2005), las cuales indagan en las percepciones de los residentes de Bahía Blanca acerca del centro de la ciudad, teniendo en cuenta la implementación del programa en el marco de procesos de gobernanza urbana. Es de destacar que hasta la actualidad no se han encontrado investigaciones acerca de la implementación del programa en la ciudad de Mar del Plata, con lo cual la presente ponencia constituye un antecedente para futuros estudios en la temática.

## 2. La gobernanza en la implementación de políticas

La política pública puede definirse como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008, p. 26). Al respecto, Tamayo Sáez (1997) considera a la política como un proceso que presenta fases<sup>2</sup>, las cuales poseen un carácter analítico, es decir que no todas las políticas públicas siguen el proceso en todas sus fases y/o en un orden predeterminado.

Jiménez (2008), por su parte, plantea que el surgimiento de los estudios sobre políticas públicas se dio en la década del '50 del siglo pasado en Estados Unidos, con el objetivo de explicar el proceso de elaboración de políticas ante la magnitud que estaban cobrando determinados problemas sociales; para hacer frente a esta situación, se empezaron a desarrollar investigaciones abocadas a mejorar la fase de formulación de la política, mediante el asesoramiento de expertos y el uso de técnicas de planificación e ingeniería de sistemas. Según Tamayo Sáez (1997), recién en la década del '70, y debido al fracaso de políticas nacionales de bienestar social, se produjo un giro hacia la implementación como problema, ya que hasta ese momento, ésta no formaba parte de la política y se la consideraba como la mera “puesta en marcha” de la decisión (enfoque *Top Down* de implementación).

En este contexto, surge el modelo de implementación desde abajo o *Bottom Up*, el cual sugiere que la implementación es lo que ocurre cuando los ciudadanos se involucran con la organización pública encargada de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Desde esta perspectiva, entran en juego los intermediarios de la política, es decir, los funcionarios que sin haber participado en el proceso de formulación, están en contacto con los ciudadanos y resuelven los defectos en la formulación de la política. Es así como, bajo este modelo, el problema de la implementación no es el grado de ajuste a la decisión inicial, sino su adaptación a las características locales, adquiriendo así una dimensión contingente.

En línea con lo anteriormente expuesto, Subirats et. al. (2008) consideran que la implementación puede variar en función de procesos sociopolíticos particulares, por lo que los “desajustes” con respecto a la formulación inicial se deben a los diversos intereses en juego de los actores públicos y privados. De este modo, al analizar la implementación se debe tener en cuenta al sistema de actores de base: “el analista debe concentrarse en el comportamiento real de los grupos objetivo a los que se dirige una política pública y en las interacciones reales entre estos grupos y los otros actores verdaderamente implicados” (p. 185).

Mahou Lago (2008) se refiere al paradigma de la gobernanza como un nuevo marco de análisis de la implementación (p. 62), el cual se encuentra vinculado al enfoque *Bottom Up* en tanto se aboca a las interacciones entre actores, las cuales pueden adoptar la forma de redes. Jiménez (2008), por su parte,

<sup>2</sup> Según Tamayo Sáez (1997), estas fases son 1) Identificación y definición del problema 2) Formulación de las alternativas de solución 3) Adopción de una alternativa, 4) Implantación de la alternativa seleccionada y 5) Evaluación de los resultados obtenidos.

plantea que desde el paradigma de la gobernanza, la noción de redes de políticas (*policy networks*) tiene vinculaciones directas en lo teórico y lo metodológico, con el análisis de políticas públicas. Según el mencionado autor, “los estudios sobre gobernanza remiten a estudios sobre estructuras de interacción, y esto nos lleva necesariamente al tema de las instituciones, las redes y los actores, tan familiares en los análisis de políticas públicas” (p. 9).

Mayntz (2000) desarrolla diversas definiciones de gobernanza; en este sentido, plantea que la gobernanza política se sitúa en el origen del término, cuando se equiparaba a la dirección política, es decir, a la acción de gobernar; luego aparecieron dos acepciones adicionales, una que diferencia a la gobernanza del control jerárquico y la define como un estilo de gobierno caracterizado por la mayor cooperación e interacción entre el estado y los actores no estatales (línea de académicos europeos); y otra que se vincula a la coordinación social, diferente a la jerarquía y al mercado.

Desde una perspectiva latinoamericana, Zurbriggen (2011) considera que la gobernanza en esta región surgió en un contexto particular de cambios políticos y económicos, asociados a la democratización del régimen político, con la caída de los regímenes militares y la consecuente transformación de los sistemas electorales y de las relaciones estado – sociedad, y el traspaso de un modelo socioeconómico centrado en el estado a uno centrado en el mercado, a partir del acatamiento de las recomendaciones del Consenso de Washington. Tanto Zurbriggen (2011) como Jiménez (2008) plantean que estos organismos han difundido una concepción particular de gobernanza denominada *good governance* o buena gobernanza, en el marco de la cual proponen la eficiencia en la prestación de servicios y en la administración de los fondos públicos, un sistema judicial y auditoría pública independientes, respeto por la ley y los derechos humanos en todos los niveles de gobierno, una estructura institucional pluralista y libertad de prensa. Por otro lado, los mencionados autores consideran que la vertiente europea deja de lado el aspecto normativo y centrado en el gobierno de los informes y propuestas de los organismos internacionales, para dar lugar a una proliferación de estudios analíticos centrados en la relación estado - sociedad.

A los efectos de la presente ponencia, se tomará la definición de Kooiman (2004) quien pertenece a la corriente europea, y caracteriza la gobernanza interactiva, definida como un fenómeno social en el que se producen acuerdos a través de los cuales los actores públicos y privados buscan solucionar problemas o crear oportunidades con base en el desarrollo social. Esto se da en un contexto de expansión de organizaciones de la sociedad civil a nivel mundial y de grupos de interés especiales que se van involucrando en procesos de gobernanza así como también de iniciativas comunitarias locales que colaboran junto con áreas del gobierno, y de la responsabilidad social empresaria en áreas como medio ambiente, creación de empleo y participación de consumidores.

El autor mencionado plantea que están desapareciendo las divisiones entre las funciones tradicionalmente atribuidas a la esfera pública y a la privada, y que los intereses entre ambos sectores son compartidos; además, se observa una toma de conciencia acerca de los límites del tradicional modelo de orden público y del carácter complejo de los problemas sociales, que requieren de enfoques innovadores y mayores instrumentos.

Kooiman (2004) hace referencia en su obra a la solución de problemas y la creación de oportunidades colectivas en el marco de la complejidad, el dinamismo y la diversidad, lo cual constituye un desafío tanto para el sector público como para el privado: “Unas veces una parte toma la delantera, otras veces es otra y parece ser que hay un número creciente de retos socio-políticos que necesitan ser abordados por arreglos y responsabilidades compartidas” (p. 185). En la misma línea de Kooiman, Mayntz (2001) también afirma que “la gobernanza, por definición, tiene que ver con la solución colectiva de problemas, no con el dominio por el dominio en sí” (p. 5).

En cuanto al vínculo entre gobernanza y desarrollo local, Torres Salcido y Ramos Chávez (2008) plantean que el interés por la gobernanza desde la coordinación y la construcción de acuerdos y diálogos locales se ha ido incrementando desde la década de los '90 del siglo pasado; los autores hacen referencia al surgimiento del paradigma de la gobernanza territorial, entendida como “la capacidad para construir y conservar instituciones a nivel local que faciliten los encuentros macro, meso y micro, así como el diálogo para la coordinación y la distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes” (p. 80). Este paradigma se basa en la articulación de redes, la activación de capital social y el desarrollo de capacidades, elementos que sirven de base a la implementación de políticas.

Si se tiene en cuenta la perspectiva relacional, resulta adecuado incorporar el contexto o ambiente en el cual se insertan los procesos de gobernanza en torno a la implementación de políticas. El análisis relacional implica tener en cuenta el complejo entramado de relaciones que existen entre actores y estructuras y que generan cambios sociales (Jessop, 2001 y Yeung, 2005 como se cita en Bramwell y Meyer, 2007), para lo cual es necesario considerar la interacción de las políticas con el ambiente social, económico, político y cultural, superando así el análisis centrado en el estado (Krutwyscho y Bramwell, 2010).

Respecto del contexto de la gobernanza, Lefwich (2005 como se cita en Zurbriggen, 2011) plantea que “la discusión sobre gobernanza e instituciones dedica poca atención a los procesos políticos, a los patrones culturales y a los diferentes tipos de coaliciones de intereses que promueven o resisten el cambio” (p. 58). En línea con lo anterior, Turner, Hulme y McCourt (2015) consideran la importancia de incluir el ambiente (*environment*) para el análisis de la gobernanza en países en vías de desarrollo, compuesto por factores económicos, culturales, étnicos, demográficos, políticos y naturales, los cuales suman complejidad a la problemática de la gobernanza y el desarrollo. Los autores consideran que a partir de este análisis crítico, se evita la traspolación de arreglos institucionales provenientes de países occidentales desarrollados.

### 3. El caso de estudio: Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto

Las ciudades en América Latina son las que han crecido en mayor proporción a nivel mundial a lo largo del siglo pasado; al respecto, Whittingham Munevar (2005) plantea que “el acelerado proceso de urbanización, así como el crecimiento demográfico total, se refleja en la complejidad y muchas veces falta de estructura que caracteriza a muchas de las ciudades latinoamericanas” (p. 2).

Teniendo en cuenta las problemáticas múltiples a las que se enfrentan las ciudades, surge la necesidad de implementar políticas de regeneración urbana asociadas a estrategias de innovación política, las cuales son gestionadas a partir de principios de gobernanza, tales como la participación ciudadana, la coordinación intergubernamental, la cooperación público-privada y la transversalidad (Martí, Blanco, Parés y Subirats, 2016). Al respecto, los mencionados autores afirman que “la agenda de la regeneración incorpora cada vez más miradas innovadoras, como las de la sostenibilidad medioambiental, el desarrollo comunitario, la interculturalidad o la inclusión social” (p. 27).

En lo que respecta a políticas urbanas innovadoras, se puede citar el programa de gestión asociada Centros Comerciales a Cielo Abierto (en adelante CCCA), entendido como una agrupación de comerciantes de una ciudad que se vinculan con el sector público y privado local para llevar adelante programas de recuperación urbana tomando como base la potenciación de la actividad comercial y la dinamización del espacio público (Iso Tinoco, 2014);

Cabe destacar que en la gestión del desarrollo urbano, los centros comerciales a cielo abierto, junto con los cascos históricos, son considerados como el corazón de las ciudades y los barrios. Su conformación implica gestionar la zona como un espacio atractivo, similar a la de un centro comercial cerrado o *shopping*, para lo cual se deben realizar campañas de marketing, de publicidad y de fidelización a través de una gerencia profesional. Los costes de estas acciones deben ser sostenidos por los actores implicados: comerciantes, instituciones intermedias, propietarios y vecinos (CAME, 2015).

Es interesante la vinculación que plantea Iso Tinoco (2014) entre las grandes superficies comerciales - generalmente periféricas- y los centros comerciales a cielo abierto: las primeras buscan “una representación de la ciudad ideal. Un espacio seguro, de encuentro entre iguales en la medida en que todos son consumidores (...) de sorpresas agradables y calculadas” (p. 214), y luego los centros comerciales a cielo abierto, si bien poseen características diferenciales, buscan configurarse emulando a las grandes superficies cerradas, de modo que “el centro comercial suburbano, periférico, ha terminado por configurarse como un modelo para la construcción de la ciudad misma” (p. 214).

Vecslir y Rodríguez (2018) resumen en su estudio el origen del modelo CCCA en América del Norte en las décadas del '60 y '70 del siglo pasado, a partir de iniciativas autónomas del sector privado en Canadá y alianzas público privadas en Estados Unidos, para generar acciones de revitalización urbana en centros comerciales. Luego, el modelo de gestión asociada se replicó en Europa a partir de su implementación en Reino Unido, y posteriormente en otros países tales como Alemania, Holanda y España -en este último, con la particularidad de que la financiación recae con mayor peso en el sector público-.

Ahora bien, siguiendo a las autoras mencionadas, en Latinoamérica durante la década del '90 del siglo pasado, se han desarrollado políticas de puesta en valor de los centros históricos a partir de acciones vinculadas a la mejora del espacio público, la restauración patrimonial, la diversificación de usos en base a la recreación y el turismo, o bien la expulsión del comercio callejero. Sin embargo, recién en la primera década del presente siglo se instaló la problemática del gerenciamiento y la promoción de los centros comerciales de calle frente a la competencia dada por las grandes superficies comerciales y el comercio ilegal; en este contexto entran en juego los organismos internacionales –entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- que actúan como fuente de financiamiento y asistencia técnica.

En Argentina, el programa CCCA surgió en el año 1998 a partir de la firma de un Acuerdo de Apoyo al Comercio Minorista entre CAME (Confederación Argentina de la Pequeña y Mediana Empresa) y el BID. Posteriormente, CAME y BID diseñaron en el año 2002 el programa PROCOM (Programa de Fortalecimiento del Comercio Minorista), haciendo uso del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). El modelo de programa fue importado de España, país en donde se destacan los centros de Málaga, Valencia, San Sebastián, Villaviciosa- Asturias, Bilbao, Vitoria y Pamplona, entre otros (Vecslir y Rodríguez, 2017).

El origen del programa en nuestro país se vincula con la necesidad de generar políticas sectoriales para el área comercial, teniendo en cuenta que una de las características que ha tenido este sector es la falta de planificación a nivel local, tal como surge de una entrevista al actual presidente de la UCIP y FEBA:

*En las ciudades no hay una planificación de desarrollo comercial, sí la hay para la industria, sí la hay para el campo, la industria, la producción, la minería...pero no para el comercio, que ha crecido anárquicamente, y se constituye en el alma de una ciudad...*

En línea con lo anterior, otras problemáticas observadas en los centros comerciales de Argentina han sido la crisis del comercio minorista y el consecuente impacto en el empleo y la generación de riqueza, la decadencia de los centros comerciales y cascos urbanos, la atomización de los esfuerzos de los minoristas para hacer frente a estas problemáticas y el surgimiento de nuevas formas de sustitución y competencia a los centros comerciales urbanos tradicionales dados por las grandes superficies comerciales o shoppings<sup>3</sup>.

Los actores organizacionales implicados en la implementación del programa CCCA a escala local son las cámaras de comercio, la administración municipal y los comerciantes minoristas, aunque también pueden participar las universidades y las organizaciones de la sociedad civil, así como también organizaciones que representan intereses de sectores de la economía. En este sentido, los objetivos del programa contribuyen a que los gobiernos locales y las organizaciones privadas y sociales que se sumen a la propuesta, reconozcan a los centros comerciales como revitalizadores urbanos, aportantes a la calidad de vida de residentes y turistas, contribuyentes a la mejora del ambiente y generadores de dinamismo comercial, cultural y turístico (CAME, 2015).

Cabe destacar que uno de los pilares del programa es generar asociatividad entre los comerciantes para que, de esta manera, puedan unirse a otros agentes sociales y económicos, debatir sobre el desarrollo urbano y comercial de los territorios, y definir en conjunto su horizonte estratégico (CAME, 2015). Al respecto, cabe citar a Varisco (2005), que plantea que en los CCCA es importante considerar que la asociatividad requiere tiempo y aprendizaje y que en algunas situaciones es conveniente ir en forma gradual a partir de proyectos que sean acotados y por ende más viables.

#### **4. Análisis: El contexto de la implementación en la ciudad de Mar del Plata y específicamente en el barrio Puerto**

La ciudad de Mar del Plata es cabecera del partido de General Pueyrredón, el cual se encuentra localizado al sureste de la provincia de Buenos Aires y cuenta con una población de 618.989 habitantes según el censo INDEC (2010). Se trata de un destino turístico de relevancia nacional aunque posee también desarrollo productivo en otras áreas, tales como la pesca - principal bien de exportación- y la industria, cuyo despliegue es más acotado; cabe destacar que el sector de servicios vinculados al turismo poseen un importante peso económico (Couto, Foglia y Rofman, 2016).

A continuación se analizará el contexto político durante la gestión del partido Acción Marplatense (2007 – 2015) para identificar aspectos que favorecen y restringen la implementación del programa objeto de estudio. Esta información se complementará con el análisis del contexto sociocultural, político económico y ambiental del barrio Puerto, en el cual se inserta el CCCA 12 de Octubre, de modo de profundizar la interpretación del proceso de implementación.

<sup>3</sup> Información disponible en [www.redcame.org.ar/ccca/ccca.ppt](http://www.redcame.org.ar/ccca/ccca.ppt)

#### 4.1 Contexto político del Partido de General Pueyrredón (Periodo 2007-2015)

En lo que respecta al contexto político en el periodo analizado, es importante destacar la alineación vertical del sector público en sus niveles nacional, provincial y local debido a la identificación política. En primer lugar, al momento de implementarse el programa CCCA en el municipio de General Pueyrredón, el partido gobernante era Acción Marplatense, una agrupación vecinalista fundada en la ciudad de Mar del Plata en el año 1997. Según se plantea en su sitio web, se buscó crear un espacio plural y abierto de expresión de ideas políticas independiente de los partidos tradicionales<sup>4</sup>.

Sin embargo, al momento de ejercer el gobierno de la comuna, su gestión se caracterizó por la alineación política con el gobierno nacional y provincial, liderado por el Frente para la Victoria (FPV). Esta coyuntura le permitió poseer un amplio respaldo político y así acceder a beneficios en lo que respecta a asignación presupuestaria, tal como plantean Couto, Foglia y Rofman (2016)

*El caso de General Pueyrredón es paradigmático, ya que se presenta allí una lógica de cooperación y competencia entre fuerzas políticas diferentes. El municipio estaba gobernado por un partido vecinalista, que mantenía un buen vínculo con la fuerza nacional, el Frente para la Victoria, lo cual se refleja en el flujo de recursos transferidos (p. 94).*

La gestión de Acción Marplatense se destacó por promover a través de sus programas locales la presencia del municipio en los barrios. En lo que respecta a salud, a través del programa ACERCAR y Esquinas Saludables; en el ámbito deportivo, con la construcción de cinco polideportivos barriales y la creación del Programa Deporte Social; en lo educativo, con la implementación del programa Educación Social en los Barrios.

En lo que respecta a seguridad, el programa de prevención comunitaria Puntos de Encuentro; en cuanto a programas culturales, se impulsó la Orquesta Municipal Infante Juvenil y talleres culturales gratuitos; en materia turística, la promoción del carnaval a partir del programa Carnavales Barriales; en el área de Desarrollo Social, surgen el Programa de Seguridad Alimentaria y los Centros de Desarrollo Infantil. En este contexto, y en lo que respecta al desarrollo productivo, se implementa el programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en doce barrios de la ciudad<sup>5</sup>.

De este modo, la ciudad se convirtió en la única del país en poseer doce centros comerciales adheridos al programa, algunos de ellos centrales y otros barriales, tal como plantea el entonces presidente de la UCIP y FEBA en una entrevista: “al municipio no le interesó que haya un solo centro comercial, sino hacerlo de manera que llegue a la mayoría de los centros comerciales barriales. Nosotros pensamos que eran muchos, pero luego nos pareció una idea acertada...”

A su vez, se fomentó la participación ciudadana a través de iniciativas tales como el Programa Presupuesto Participativo, que se desarrolló entre los años 2008 y 2012 y el programa Espacios Municipales de Encuentro, que tuvo como objetivo la prevención comunitaria de la violencia y el delito. Otras acciones llevadas adelante por la gestión en el periodo analizado han sido el desarrollo de la comunicación institucional del municipio y la mejora de los procesos administrativos, ambas cuestiones vinculadas al desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación (TICs), que estimulan los procesos de gobernanza local; en este sentido, se creó la Secretaría de Desarrollo Tecnológico y Mejora de la Administración, que tiene por objetivos emplear la tecnología para generar eficiencia y transparencia en la gestión municipal y favorecer la participación para delinear mejoras conjuntas entre el municipio y la ciudadanía.

Resulta relevante destacar la política de fomento de la comunicación y la coordinación entre áreas y entes para el diseño e implementación de programas y acciones; en este sentido, los ejemplos son múltiples: el Observatorio de Seguridad Vial, el Corredor Saludable, la comisión del Paseo Costanero Sur, entre otras iniciativas, favorecidas a su vez por la política de mejora en la administración y el gobierno electrónico, que facilitó la comunicación y difusión entre áreas y entes a través del uso de TICs.

El margen de lo anteriormente expuesto, en el trabajo de Barbini, Cacciutto, Castellucci, Corbo y Roldán (2011) acerca del rol de los actores organizacionales estratégicos vinculados al turismo en la ciudad, surge de las percepciones de los actores analizados, la importancia dada por la gestión municipal al fomento de la comunicación y el trabajo conjunto entre áreas del sector público, considerando esto como un aspecto que favorece la gobernanza del turismo en la ciudad.

<sup>4</sup>Acción Marplatense tuvo presencia en el Concejo Deliberante local desde el año 1997 y diez años después pudo alcanzar el ejecutivo local, en una gestión que abarcó los años 2007 a 2015.

Fuente: <http://accionmarplatense.org/historia/>

<sup>5</sup> Fuente: <https://www.mardelplata.gob.ar/informedegestion>

A su vez, la gestión pública trató de mantener un diálogo abierto con las organizaciones representativas del sector privado; el trabajo conjunto se evidencia, por ejemplo, en el Directorio del Ente Municipal de Turismo (Emtur), en donde existe gran influencia de un número acotado de instituciones intermedias en las acciones emprendidas por el ente, identificadas como las de mayor peso por representar sectores importantes de la economía local, entre ellas la UCIP (Barbini, Cacciutto y Cruz, 2017).

Finalmente, cabe destacar algunas iniciativas vinculadas a la planificación urbana que se vinculan al desarrollo del programa CCCA, tales como el Plan Estratégico de MGP Horizonte 2013, el Plan Maestro de Transporte y Tránsito, la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles, el Programa Calles para la Gente y el Código de Publicidad. Estas acciones tenían un potencial para generar una sinergia en conjunto con el Programa CCCA, en tanto estaban destinadas a generar estrategias de revitalización ambiental y social desde distintos frentes.

En cuanto al Plan Estratégico Municipal (PEM) 2013-2030, se trata de una actualización del PEM lanzado en el año 2005; se llevó adelante con el protagonismo de la Secretaría de Producción y la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil, empresas, cámaras intermedias y asociaciones sectoriales, colegios profesionales y universidades. Dentro de esta plan la estrategia de desarrollo de CCCA's, se plasma como propuesta en el eje Económico, Productivo y Tecnológico, dentro de una política de revalorización comercial de la ciudad.

En lo que respecta al Plan Maestro de Transporte y Tránsito, éste surge a partir de un convenio que se firmó en el año 2011 entre la Municipalidad de General Pueyrredón y grupos de investigación de instituciones nacionales e internacionales con el objetivo de definir cambios en un horizonte temporal de una década en lo que respecta al tránsito de vehículos, el estacionamiento, el transporte público de pasajeros, la movilidad no motorizada y la señalización y seguridad vial. Para su confección se desarrollaron talleres participativos abiertos a la comunidad en diversos barrios<sup>6</sup>.

Otra de las acciones anteriormente nombradas es la iniciativa CES (Ciudades Emergentes y Sostenibles), que comenzó a desarrollarse en Mar del Plata a partir del año 2012, cuando el BID seleccionó a Argentina y a otros países latinoamericanos para implementarla; se escogió esta ciudad por su escala intermedia y por su relevancia a nivel nacional. La iniciativa CES brinda herramientas para realizar un autodiagnóstico en lo que respecta a la sustentabilidad de la ciudad, teniendo en cuenta las dimensiones sostenibilidad ambiental y cambio climático, desarrollo urbano integral y gestión fiscal y gobernabilidad. A partir de este estado se situación, se buscan generar estrategias que permitan alcanzar objetivos de sustentabilidad<sup>7</sup>.

Ahora bien, a partir de los recursos transferidos a la gestión municipal para la implementación de la iniciativa CES, se contrató a un estudio de arquitectura danés de renombre a nivel internacional<sup>8</sup>. Esta iniciativa implicó la creación del programa local Calles para la Gente, para cuya implementación se formó un equipo de trabajo liderado por dos arquitectos del mencionado estudio<sup>9</sup> y treinta profesionales de los Entes de Vialidad y Alumbrado, de Obras y Servicios Urbanos y de Obras Sanitarias, quienes asistieron a capacitaciones, efectuaron los estudios de campo y desarrollaron las propuestas de intervención en las áreas comerciales Güemes, 12 de Octubre y el microcentro<sup>10</sup>.

Finalmente, en cuanto al Código de Publicidad, éste se estableció por Ordenanza Municipal 20.276, reglamentada el 27/01/12. Tal como figura en el Informe de Gestión 2007-2015, el Código permitió transformar la imagen de la ciudad, devolviendo las fachadas históricas que habían desaparecido detrás de grandes carteles y marquesinas, que con su falta de mantenimiento, ponían en riesgo a los peatones, además de generar contaminación visual. De todos modos, cabe destacar que el nuevo código de publicidad no fue bien recibido por los comerciantes, lo cual se evidencia en noticias periodísticas<sup>11</sup> y el malestar también se deja entrever en las entrevistas a comerciantes realizadas en el marco del desarrollo de la tesis.

#### **4.2 Contexto sociocultural, político, económico y ambiental del barrio Puerto y el centro comercial 12 de Octubre.**

<sup>6</sup> Fuente: <http://www.mardelplata.gob.ar/pmtt>

<sup>7</sup> Fuente: <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-03-23/mar-del-plata-se-incorpora-a-ciudades-emergentes%2C9929.html>

<sup>8</sup> Fuente:

<https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/gobierno/plan%20de%20accion%20mdp-bid.pdf>

<sup>9</sup> Fuente: <http://gehlpeople.com/blog/urban-interventions-mar-del-plata-3/>

<sup>10</sup> Fuente: <https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/calles-para-la-gente>

<sup>11</sup> <https://www.0223.com.ar/nota/2012-6-17-comerciantes-rechazan-el-nuevo-codigo-de-publicidad>



El barrio Puerto de la ciudad de Mar del Plata, se encuentra emplazado en el sector sureste de la ciudad<sup>12</sup> y presenta una identidad diferenciada, relacionada con su origen inmigrante y su actividad económica principal: la pesca. En este sentido, es importante aclarar que constituyó el primer pueblo pesquero del país, al respecto, Mateo (2004) plantea:

*En la ciudad de Mar del Plata, hace ya más de un siglo, se conformó la primera, más densa y más compleja comunidad de pescadores marítimos del país. Esta comunidad fue construida desde cero por inmigrantes europeos como un subproducto colateral de la Argentina agro-exportadora. Los pescadores de Mar del Plata fueron agentes sociales del desarrollo de la pesca comercial marítima en Argentina a la vez que de un proceso de colonización del hoy denominado “puerto” de la ciudad (p. 1).*

Algunos historiadores definen este espacio como un enclave étnico (Favero y Portela, 2005) o nicho ecológico (Mateo, 2005), que favoreció la transmisión y conservación de costumbres, muchas de las cuales persisten en la actualidad, conformando un patrimonio material e intangible integrado por prácticas sociales, gastronomía, fiestas y dialectos (Cacciutto y Barbini, 2012).

La calle 12 de Octubre, principal arteria del CCCA<sup>13</sup>, vivió una época de auge entre las décadas del '60 y '70 del siglo pasado, acompañada por la bonanza en la actividad pesquera. En cuanto a su fisonomía urbana, se trata de un centro comercial heterogéneo, caracterizado por la presencia de edificios, casas y locales bajos alternados. A su vez, se subdivide en pequeños centros: la calle 12 de Octubre atravesada por la avenida Edison hace que se formen dos centros comerciales con características diferenciadas, y también se le suma la calle Magallanes, paralela a 12 de Octubre, que presenta otras particularidades<sup>14</sup>.

Por su dinámica de funcionamiento, se trata de un centro comercial barrial: la mayor parte de los comercios funcionan de lunes a viernes con horario cortado, cierran los sábados por la tarde y los domingos durante todo el día; sin embargo, la presencia de ocho sucursales bancarias, de centros de pago de impuestos y servicios, de casas de cambio y de una sucursal de Correo Argentino, lo constituyen en el centro comercial más importante de la zona sur de la ciudad<sup>15</sup>, lo cual le brinda una relativa centralidad<sup>16</sup>.

Adyacente al barrio se encuentra uno de los principales atractivos turísticos de Mar del Plata: el Puerto, que incluye como paseos la banquina de los Pescadores, la escollera Sur y el centro gastronómico comercial<sup>17</sup>; al respecto, cabe destacar que la presencia de un centro propio dentro del puerto genera que el gran flujo de turistas que visita el puerto no recorra el CCCA 12 de Octubre. De todos modos, la existencia de establecimientos gastronómicos de pescados y mariscos de categoría y de un importante centro de peregrinaje (Gruta de Lourdes), hace que a diferencia de otros centros comerciales de escala barrial de la ciudad, 12 de Octubre, tenga una relativa presencia de turistas.

Ahora bien, en lo que respecta al contexto sociocultural, el barrio presenta una polarización entre aquellos habitantes del barrio agrupados como “nacidos y criados” y los llamados por éste grupo como “los nuevos habitantes”. El primer grupo se asocia con los descendientes de inmigrantes de la ola migratoria de entreguerras y postguerra, que se han desarrollado generalmente en torno a la pesca y la industria derivada (Cacciutto y Barbini, 2015).

Este grupo se percibe a sí mismo como “una gran familia en la que todos se conocen y se ayudan”. De este modo, se puede decir que estos habitantes presentan un capital social aglutinante que se manifiesta en la presencia de organizaciones de la sociedad civil (OSC) formales y agrupaciones informales con raigambre en el barrio, vinculadas a la preservación de la identidad cultural, aunque también al desarrollo social y deportivo, las cuales a su vez, tienen una visión positiva del programa CCCA y lo consideran como una iniciativa positiva para el desarrollo comercial y de la asociatividad en la zona (Cacciutto y Barbini, 2012 y 2014).

<sup>12</sup> La zona objeto de estudio se encuentra delimitada por las calles Juan B. Justo, Av. De los Trabajadores (incluyendo el puerto operativo), Av. Vértiz y Cerrito.

<sup>13</sup> El CCCA 12 de Octubre se corresponde con la zona delimitada por Av. de los Trabajadores y las calles 12 de octubre, Triunvirato y Magallanes, con sus correspondientes calles transversales interiores de la zona. Fuente: <http://cc12deoctubre.com.ar/> Durante el periodo analizado contaba con alrededor de 250 comercios (Fuente: entrevista a gerente de calle 12 de Octubre).

<sup>14</sup> Información obtenida a partir de entrevista a subsecretario de Comercio e Industria del municipio.

<sup>15</sup> Ares y Mikkelsen (2015) plantean “Al igual que en la movilidad por compras, los habitantes sureños recurren con asiduidad a los servicios ofrecidos en el barrio Puerto de la ciudad de Mar del Plata” (p. 159).

<sup>16</sup> Información obtenida a partir de entrevista realizada a representante de la Asociación Vecinal de Fomento del Puerto.

<sup>17</sup> Según el Estudio de Demanda Temporada 2015-2016 realizado por el Ente Municipal de Turismo de la ciudad de Mar del Plata, en lo que respecta a Comportamiento del Turista, la visita al Puerto figura entre las primeras cuatro actividades elegidas por los turistas, con un 26,54%. en lo que respecta a sitios visitados y actividades realizadas.

Por otro lado, los nuevos habitantes se asocian a corrientes migratorias internas (sobre todo del norte del país) y de países limítrofes en menor medida, que se han producido en las últimas décadas, para también insertarse en la actividad pesquera y en la industria derivada, como obreros. Algunos de ellos habitan el asentamiento conocido como “Villa Vértiz” por la población marplatense en general y “el Pasillo” por sus propios habitantes.

Cabe destacar que este asentamiento es asociado por la mayoría de los residentes y comerciantes del barrio a la problemática de inseguridad, y se considera a sus habitantes como responsables de la pérdida de la configuración tradicional barrial de tranquilidad y familiaridad; a su vez, los nuevos habitantes que se nuclearon en el asentamiento se autoexcluyen y autodiscriminan, agravando esta situación. Al respecto, una trabajadora social que opera en un programa provincial con anclaje en el barrio plantea

*Sigue siendo un sector con una amplia exclusión el puerto...es una gran paradoja...a pesar de ser la actividad que más ingreso genera para la ciudad y el sector más pudiente junto con el textil, a la vez tiene el mayor grado de indigencia, el mayor grado de trabajo en negro, con plantas clandestinas, con trabajo infantil... (Representante Programa Envión Puerto)*

Específicamente en lo que respecta a los comerciantes del CCCA 12 de octubre, los más antiguos se autodefinen como cerrados al cambio y a la sociabilidad con otros comerciantes, tal como plantea uno de ellos “El Puerto es un área complicada...somos bastante individualistas...”, al respecto, algunos entrevistados confían en que los más jóvenes pueden cambiar esta situación.

Sin embargo, y al margen de estas percepciones, a lo largo de la historia el centro comercial 12 de Octubre contó con comerciantes y vecinos que conformaron asociaciones propulsoras tales como la Asociación de Amigos de la calle 12 de Octubre. Esta asociación buscó desarrollar un proyecto de centro comercial a cielo abierto en la década del 2000 cuando el programa recién se había iniciado a nivel nacional, aunque esta iniciativa no prosperó<sup>18</sup>. Al respecto, el representante de la Asociación Vecinal de Fomento del Puerto plantea:

*La gente de la propulsora junto con la gente de la Sociedad de Fomento habían planteado un proyecto propio muy parecido a la que plantea Gehl [estudio danés contratado por el municipio], el hecho del ensanchamiento de las veredas, que los cursos peatonales sean más seguros...y lo hicimos hace ocho años atrás.*

En cuanto al contexto político, el sector público local parece valorar el barrio y el centro comercial que alberga, en tanto la conformación de un centro comercial a cielo abierto en calle 12 de Octubre ya figuraba en el documento del Plan Estratégico de Mar del Plata del año 2006, en el contexto de “re cualificación de centros comerciales”, que implicaba “dotar de calidad a los centros comerciales Güemes y la futura ex-terminal, el centro textil de Juan B. Justo y el centro de 12 de Octubre, recuperando la mística del puerto...” (p. 43).

Actualmente, el Plan Estratégico del Partido de General Pueyrredón 2013-2030 (2013), lo incorpora en los llamados frentes de acción: por un lado en el Frente Azul, vinculado a la zona costera de la ciudad, se habla de “Resignificar el histórico Puerto de Mar del Plata y su zona urbana, y posicionarlo estratégicamente en el contexto nacional” (p. 13); a su vez, en el Frente Verde, asociado a la zona interior urbano - rural, se habla de la evolución del barrio Puerto con toda la riqueza de su identidad histórica; finalmente, en el Frente Económico Productivo, se incluye un proyecto de renovación urbana del barrio Puerto; además, es relevante considerar que la intervención urbana ideada en el marco del programa Calles para la Gente se planificó para las áreas microcentro, Güemes y 12 de Octubre<sup>19</sup>, lo cual también es un indicador de la importancia que reviste esta calle para la ciudad.

Sin embargo, lo que se dio a instancias de planificación no tuvo hasta ahora su correlato en la realidad, y el sentimiento de desconfianza, descontento y de sentirse abandonados por parte del sector público, es una constante en residentes, comerciantes y organizaciones de la sociedad civil de la zona (Cacciutto y Barbini, 2012, 2014 y 2015).

En lo que respecta a la dimensión económica, existe una dependencia del sector comercial barrial con respecto a la actividad pesquera, que oscila entre periodos de crisis y de relativa bonanza; Al respecto, Yurkievich (2013) afirma que desde la década del ‘80 y hasta la actualidad, la pesca ha venido sufriendo numerosos vaivenes, caracterizándose por extensos periodos de crisis, asociados a las políticas neoliberales y a la escasez del recurso por sobreexplotación, que tuvieron su correlato en el espacio y medio ambiente

<sup>18</sup> Información obtenida a partir de entrevistas realizadas al subsecretario de Comercio e Industria del Municipio y al presidente de la Asociación Vecinal de Fomento del Puerto.

<sup>19</sup> Fuente: <https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/presentaron-el-proyecto-de-intervenciones-urbanas-en-mar-del-plata>

que comprende el barrio. Esta vinculación queda explícita en la frase de un comerciante entrevistado “Si en el comercio hay olor a pescado estamos contentos...”.

En cuanto al contexto ambiental, el barrio se encuentra en términos generales, desvitalizado y con problemas en lo que respecta a aspectos habitacionales, tránsito, higiene e infraestructura urbana. Yurkievich (2013) plantea que sobre la calle comercial “muchas propiedades se encuentran vacías, abandonadas, en venta o en alquiler”, que existe “un abandono general tanto de las construcciones de uso público como de las de uso privado” y que “más allá de la calle 12 de octubre se observan numerosas nuevas construcciones precarias, destinadas a vivienda” (p. 48).

Por otro lado, y tal como surge de entrevistas realizadas, las calles se encuentran deterioradas por el tránsito pesado que implica el transporte de pescado desde el puerto hacia los puntos de venta, así como también por la densa circulación de transporte público; en cuanto las veredas, éstas poseen un estado de abandono, agravada por “la yuxtaposición de usos de suelo a través de la cual no se definen áreas exclusivas del barrio para las distintas actividades” (Yurkievich, 2013, p. 49), lo cual genera que las edificaciones de uso industrial convivan con aquellas de uso familiar. A esto se suma el hecho de que las fábricas de procesamiento de pescado no cumplen con la normativa para evitar la contaminación ambiental; por último es de relevancia la problemática del drenaje pluvial.

## 5. Conclusiones

En resumen, el contexto político en el periodo analizado ha sido favorable para la implementación del programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en Mar del Plata y en el centro comercial 12 de Octubre en particular. Por un lado, la alineación política vertical favoreció a la comuna en el flujo de recursos, a esto se sumó la partida presupuestaria otorgada por el BID para ejecutar la iniciativa CES, vinculada a la mejora de aspectos ambientales y urbanísticos.

A su vez, la gestión municipal se caracterizó por el desarrollo de una política de fomento barrial en distintos aspectos, entre ellos el comercial; por otro lado, se buscó incentivar la participación ciudadana en planes estratégicos y programas; además, se ha desarrollado el área municipal vinculada a las TIC's, incluyendo la presencia del municipio en redes sociales y la actualización de los sitios web municipales. En cuanto a estrategias de comunicación institucional, se ha generado una imagen municipal unificada, que fue transversal a todas las acciones comunicativas de la gestión, incluido el programa CCCA.

En lo que respecta a la interacción entre áreas del municipio, ésta ha sido incentivada a partir de la generación de comisiones de trabajo y facilitada a través del desarrollo de TICs. Por otro lado, la gestión ha promovido el diálogo con organizaciones que representan intereses del sector privado, sobresaliendo la UCIP. Finalmente, una serie de iniciativas vinculadas a la planificación urbana favorecieron una potencial sinergia con el programa objeto de estudio

En lo que respecta a aspectos contextuales del barrio Puerto y del centro comercial 12 de Octubre favorecedores de la implementación, se puede citar la presencia de organizaciones de la sociedad civil que poseen una visión positiva con respecto al programa; en este sentido, la existencia de una asociación propulsora de la calle 12 de Octubre que buscó generar un CCCA mucho antes de que llegue la iniciativa política, da cuenta del carácter proactivo de algunos comerciantes; por otro lado, es de destacar el acervo patrimonial tangible e intangible asociado a la inmigración italiana del siglo pasado y la actividad pesquera, susceptible de ser puesto en valor en el marco de la implementación del programa.

El barrio en cuestión también presenta aspectos contextuales negativos, entre ellos se puede citar la dependencia que tiene el comercio con respecto a la situación económica del sector pesquero, que en las últimas décadas fluctúa sobre la base de una profunda crisis, y vinculado a esto, la polarización social que se explicita en la presencia de un barrio popular enclavado la zona de análisis, al cual se le atribuye la fuerte inseguridad percibida por comerciantes y residentes. Otros factores negativos identificados hacen referencia a la dimensión ambiental y urbana, entre ellos la yuxtaposición de funciones en el uso del suelo, la contaminación, la falta de planificación del tránsito y los deficientes servicios vinculados a manejo de residuos e iluminación.

Los factores contextuales, positivos y negativos, de la ciudad y del barrio Puerto durante el periodo analizado, le otorgan a la gobernanza del programa características particulares, por un lado, la gestión pública local ha posibilitado la existencia de esta red de gobernanza entre actores del sector público, privado y de la sociedad civil para su implementación, principalmente a partir del apoyo político brindado por el municipio a la UCIP. A su vez, el barrio Puerto y el centro comercial 12 de Octubre presentan problemáticas económicas, sociales y

ambientales que requieren un adecuado tratamiento si lo que se busca es conformar un CCCA. El hacer frente a estas problemáticas implica complejizar la red de gobernanza, al incorporar áreas municipales con injerencia en su tratamiento, una adecuación del programa para atender a estas características particulares.

En relación a lo anterior, la gestión del programa ha procurado hacer frente a las problemáticas transmitidas por los comerciantes del CCCA 12 de Octubre. En primer lugar, con respecto a lo ambiental y de servicios urbanos, se reemplazaron las luminarias en la calle comercial y se colocaron semáforos en esquinas estratégicas; a su vez, se retomó la gestión de la obra de entubamiento del arroyo del Barco para solucionar la problemática de las inundaciones; con respecto a la inseguridad, ésta se logró en cierta medida atenuar, debido a la presencia de la policía local y a la instalación de cámaras de seguridad asociadas al Centro de Monitoreo Municipal (COM), de todos modos es necesario aclarar que esta problemática excede las posibilidades de gestión de un programa de este tipo, y requieren de políticas integrales y de largo plazo, a nivel local y sobre todo provincial y nacional.

A su vez, en cuanto a los objetivos propios del programa y específicamente en la que respecta a generación de asociatividad, los comerciantes entrevistados afirman que ésta se ha incrementado a partir de la participación en las reuniones y en el grupo de Whatsapp generado ad hoc, el gerente del CCCA 12 de Octubre considera que el éxito de su gerenciamiento residió en la capacidad de transmitir el concepto de “centro comercial” y la importancia del trabajo conjunto entre comerciantes e organizaciones del sector público, privado y de la sociedad civil. En el último periodo analizado, se establecieron estrategias comerciales tales como programas de descuentos; al respecto, cabe destacar que no existe una evaluación del impacto del programa en lo que respecta a ventas.

Finalmente, es necesario destacar la importancia que cobra el análisis del contexto de la implementación de políticas, si se quiere tener una comprensión más profunda acerca del proceso de gobernanza generado en torno a estas. De este modo, el presente estudio, enfocado en los aspectos estructurales que favorecen o restringen la gobernanza, es complementado en el marco de la tesis, con el análisis de la participación ciudadana y de la coordinación público privada incorporando el punto de vista de los actores implicados y de la población objetivo, brindando así un abordaje relacional e interpretativo.

## Bibliografía

- Barbini, B.; Cacciutto, M., Cruz, G. (2017). “Turismo y gobernanza: implicancias para un desarrollo sostenible. El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata, Argentina”. En Cruz Jiménez, G. (Ed.), *Turismo y gobernanza ¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas* (pp. 65-78). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Barbini, B.; Cacciutto, M., Castellucci, D. I., Corbo, Y. A. , Roldán, N. G. (2011). “Desarrollo y actualidad del turismo en Mar del Plata: el papel de los actores organizacionales en el diseño e implementación de políticas de reconversión”. En: *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 11(9), 57-69.
- Bramwell, B. y Meyer, D. (2007). Power and tourism policy relations in transition. *Annals of tourism research*, 34(3), 766-788.
- Bull, B. (1999). Encouraging tourism development through the EU structural funds: a case study of the implementation of EU programmes on Bornholm. *International Journal of Tourism Research*, 1(3), 149-165.
- Cacciutto, M., Barbini, B. (2015). “Turismo y desarrollo local: un análisis del capital social cognitivo de la comunidad residente en el barrio Puerto de Mar del Plata”. Comunicación presentada en *VII Simposio Internacional y XIII Jornadas Nacionales de Investigación Acción en Turismo*, Neuquén [ARG], 15-17 octubre 2015.
- Cacciutto, M., Barbini, B. (2012). “Cultura y capital social en comunidades locales. El caso de la comunidad italiana del barrio Puerto de Mar del Plata”. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21(3), 681-705.
- Cacciutto, M., Barbini, B.(2014). “El rol del tercer sector en la gobernanza turística: el caso de la zona puerto de la ciudad de Mar del Plata”. Comunicación presentada en VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística, Neuquén [ARG], 25-27 septiembre 2014.
- CAME (2015) Revista Comerciar. Edición Especial Centros Comerciales Abiertos. 15 Años 100 Ciudades. Recuperado de [http://www.fccca.org.ar/administrador/archivos/Comerciar\\_EspecialCCA\\_web.pdf](http://www.fccca.org.ar/administrador/archivos/Comerciar_EspecialCCA_web.pdf)
- Couto, B., Foglia, C., y Rofman, A. (2016) “Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial”. En Rofman, A. (comp.), *Participación, Políticas Públicas y Territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 73- 118). Los Polvorines, Argentina: UNGS
- Doods, R. (2007). Sustainable Tourism and Policy Implementation: Lessons from the Case of Calviá, Spain. *Current Issues in Tourism*, 10 (4), 296-322.

- Favero, B. y Portela, G. (2006). *Más allá de la Avenida Cincuentenario: el barrio Puerto (1920-1960)*. Mar del Plata, Argentina: Ediciones Suárez.
- Hall, M. (2009). "Archetypal Approaches to Implementation and their Implications for Tourism Policy". *Tourism Recreation Research* 34 (3), 235-245.
- Iso Tinoco, A. (2014). "El espacio público en los centros comerciales a cielo abierto. El caso de Pamplona". *Zainak. Cuadernos de Antropología-Etnología*, (36), 213-230.
- Jiménez, W. G. (2008). "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro". *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (41), 14 pp.
- Kooiman, J. (2004). "Gobernar en gobernanza". *Instituciones y Desarrollo* (16), 171- 194.
- Krutwaysho, O. y Bramwell, B. (2010). "Tourism policy implementation and society". *Annals of Tourism Research*, 37(3), 670-691.
- Mahou Lago, X. M. (2008). *Implementación y gobernanza: la política de marisqueo en Galicia* (Tesis Doctoral). Recuperado de [https://egap.xunta.gal/Documentos/Publicacions/\[1275644264\]marisqueo\\_public68.pdf](https://egap.xunta.gal/Documentos/Publicacions/[1275644264]marisqueo_public68.pdf)
- Marengo, S. y Formiga, N. (marzo de 2005). "La Revitalización del Centro en Bahía Blanca". En *X Encontro de Geógrafos da América Latina*, Universidade de São Paulo, Brasil.
- Martí, M., Blanco, I., Parés, M., Subirats, J. (2016) "Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso". En Rofman, A. (comp.). (2016). *Políticas Públicas y Territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 27- 52). Los Polvorines, Argentina: UNGS.
- Mateo, J. (2004). "Gente que vive del mar: la génesis y el desarrollo de una sociedad marítima y una comunidad pescadora". *Prohistoria*, 8(8), 59-87.
- Mateo, J. (2005). "El arte de vivir con fe. Pesca, religión y religiosidad en el Puerto de Mar del Plata (1920-1950)". En: Álvarez, N., Rustoyburu, C. y Zuppa G. (org.) *Pasado y presente de la Mar del Plata social* (pp. 171-183). Mar del Plata, Argentina: Eudem.
- Mayntz, R. (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Reforma y democracia*, 21, 7-22.
- Mayntz, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". *Instituciones y Desarrollo*, 7. Recuperado de <http://www.mdp.edu.ar/humanidades/documentacion/licad/archivos/modulos/inicial/archivos/bibliografia/inicial/eje3/ADMINISTRACION/ESCUELAS ADMINISTRATIVAS/MI061.htm>
- Municipalidad de General Pueyrredón. (2015). Informe de Gestión MGP 2007-2015. j. Recuperado de <https://www.mardelplata.gob.ar/informedegestion>
- Municipalidad de General Pueyrredón. (2013). Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030. Del Diagnóstico hacia la acción, para una ciudad inclusiva y sustentable. Recuperado de <http://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Estrategico-de-Mar-del-Plata-2013-2030.pdf>
- Municipalidad de General Pueyrredón (2013). Plan de Acción Mar del Plata Sostenible. BID – MGP. Recuperado de <https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/gobierno/plan%20de%20accion%20mdp-bid.pdf>
- Municipalidad de General Pueyrredón. (2006). Plan de Gestión Territorial. Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón. Recuperado de <https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/planestrategico/planoperativo2006/documentobasepot.pdf>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44 (4) 652- 667.
- Ritchie, J., Spencer, L. (2002). "Qualitative data analysis for applied policy research. The qualitative researcher's companion", En Huberman, M. & Miles, M. B. (Ed.). *The Qualitative Researcher's Companion* (p. 305-329). California, Estados Unidos: Sage Publications.
- Stevenson, N., Airey, D., Miller, G. (2008). "Tourism policy making: The policymakers' perspectives". *Annals of Tourism Research*, 35 (3) , 732-750.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 281- 312). Madrid, España: Alianza Editorial
- Turner, M., Hulme, D., McCourt, W. (2015). *Governance, management and development: Making the state work*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Varisco, C. (2005). Recursos comerciales en centros urbanos. *Aportes y Transferencias*, 9 (2), 112-126.

- Vecslir, L., y Rodríguez, L. (2017). Centros comerciales a cielo abierto en las centralidades tradicionales del conurbano bonaerense. En *IX Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Junio 2017*. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya.
- Vecslir, L., y Rodríguez, L. (2018). Centros Comerciales a Cielo Abierto como política de renovación de las centralidades tradicionales en el Conurbano Bonaerense. *Territorios*, (38), 15-40.
- Wang, D., y Ap, J. (2013). Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China. *Tourism Management*, 36, 221-233.
- Whittingham Munevar, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33.
- Yurkievich, G. J. (2013). Pesca y puerto en la ciudad de Mar del Plata: Relaciones íntimas entre una actividad económica transformada y un espacio deteriorado. *Estudios Socioterritoriales*, 14, 37-68.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

---

La Autora

### **Mariangel Cacciutto**

*Licenciada en turismo (UNMdP). Candidata a Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades (UNQ). Investigadora Cat. V integrante del grupo Turismo y Sociedad (CIEyS, FCEyS, UNMdP), docente en la carrera de Lic. en Turismo en UNMdP y en UNICEN. Sus temas de experticia son el capital social y la gobernanza como dimensiones de análisis en el marco de las teorías alternativas del desarrollo, su caso de estudio es el barrio Puerto de la ciudad de Mar del Plata, como núcleo urbano con identidad diferenciada.*

Correo electrónico: [mcacciutto@yahoo.com.ar](mailto:mcacciutto@yahoo.com.ar)

---