



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



**Universidad
Nacional
de Quilmes**

Merli, María Carolina

El proceso de incorporación del turismo en la agenda de gobierno de una ciudad



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Merli, M. C. (2019). *El proceso de incorporación del turismo en la agenda de gobierno de una ciudad. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes*
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2348>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

El proceso de incorporación del turismo en la agenda de gobierno de una ciudad

TESIS DE MAESTRÍA

María Carolina Merli

mcmerli@gmail.com

Resumen

El propósito de esta investigación es profundizar el estudio sobre las políticas públicas de turismo implementadas por los gobiernos municipales. Se analiza el caso de la ciudad de Neuquén, Argentina, desde el año 2003 hasta el 2017.

Se caracteriza el proceso de las políticas públicas de turismo de la ciudad de Neuquén en el período mencionado, en base al rol que asume el gobierno municipal, los aspectos que incidieron en la inclusión del turismo en la agenda de gobierno de la ciudad, las formas de incorporación del turismo en la misma y la orientación de las políticas públicas para el desarrollo turístico de la ciudad.

Los conceptos principales que dan un enfoque teórico a este trabajo son las políticas públicas y el turismo como grandes campos teóricos, y la escala de gobierno local como anclaje a los objetivos del estudio. Se construyen categorías de análisis en función de autores propios del campo de la Ciencia Política así como también se utiliza bibliografía especializada en Turismo. Los marcos teóricos sirven para interpretar la problemática de estudio, permitiendo nuevas lecturas del turismo como objeto de política pública que como tal es atravesado por procesos institucionales y sujeto a intereses de diversos actores.

El proceso de investigación se desarrolla desde un abordaje aje cualitativo y se adopta un esquema descriptivo. Se analizan diferentes documentos como: ordenanzas, presupuesto municipal, planes y leyes, que se implementaron en el período estudiado.

Finalmente se elaboran conclusiones en relación a las particularidades del caso del estudio y se plantean recomendaciones para la formulación de políticas y la gestión del turismo en la ciudad de Neuquén.

Trabajo final: Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

Mención: Políticas y gestión pública

El proceso de incorporación del turismo en la agenda de gobierno de una ciudad.

Estudio de caso: Ciudad de Neuquén

Aspirante: María Carolina Merli

Directora: Mg. Silvana Suárez

Codirectora: Mg. Noemí Wallingre

Finalizado en el mes de marzo de 2018

Mi mayor agradecimiento a ellos:

AMIGOS (de la facu y de la vida) que con preguntas, afirmaciones, música y brindis, me **incentivaron** en este proceso,

FAMILIA por su apoyo moral y logístico, pero sobre todo **afectivo**,

HIJOS porque entendieron mis ausencias y me prestaron **tiempo**.

Contenido

Problema de investigación	6
Objetivos.....	10
Estado del arte	11
Marco teórico.....	15
Gobierno y competencias.....	16
Conceptualización y caracterización de las políticas públicas	20
Análisis de las políticas públicas	30
El turismo como campo de estudio	40
El turismo en la agenda política y competencias de gobierno.....	53
Políticas de turismo	57
Marco referencial	62
Caracterización general de la ciudad de Neuquén.....	62
Reconocimiento de la ciudad en planes de turismo nacional y provincial	63
Referencia a municipios turísticos en la Ley Provincial de Turismo	65
Caracterización de la oferta y la demanda turística de la ciudad	68
Metodología.....	74
Definición de las dimensiones y categorías de análisis.....	77
Documentos analizados	82
Análisis de resultados	84
Rol de gobierno municipal para el desarrollo turístico de la ciudad.....	84
Turismo como función o competencia del gobierno	84
Función del Estado en materia de políticas públicas de turismo	86
El turismo en la agenda de gobierno municipal.....	89
Contenidos predominantes en las agendas	89
El turismo en otras agendas.....	91
El turismo en el organigrama y el presupuesto municipal	93
Orientación de las políticas públicas para el desarrollo turístico de la ciudad ..	96
Orientación según arenas de poder	96
Orientación según objetivos para el desarrollo turístico	98
Formación de la agenda de políticas turísticas	115
Aspectos que inciden en la formación de la agenda	116

Aspectos que inciden	117
Contenido de los documentos	117
Influencia de otras agendas	118
Relación entre las políticas turísticas municipales y las provinciales	121
Relación entre ordenanzas municipales y los objetivos anuales del órgano ejecutivo	124
El proceso de las políticas de turismo	127
Relación entre el contenido de las políticas de turismo y el año de gestión...	127
Orientación predominante de las políticas turísticas en cada año de gestión	131
Continuidad de objetivos formulados por el órgano de competencia.	132
Relación entre los objetivos formulados desde 2004 hasta 2017 y el presupuesto municipal.	134
Conclusiones	136
Bibliografía	146

Problema de investigación

En la ciudad de Neuquén, el turismo está cobrando relevancia en la agenda de las políticas públicas de la municipalidad. Este proceso se observa desde hace aproximadamente 15 años, cuando es posible identificar aspectos concretos que pueden reconocerse como políticas turísticas. Desde ese entonces y hasta la actualidad, las distintas gestiones de gobierno de la ciudad de Neuquén han considerado el turismo como una actividad socioeconómica de interés para el desarrollo de la ciudad.

En efecto, desde el año 1995 el turismo tiene lugar en la agenda de las políticas públicas municipales, teniendo en cuenta que la Carta orgánica de la Ciudad de Neuquén expresa como una competencia “elaborar y ejecutar políticas de turismo” (Convención Municipal Constituyente, 1995).

Asimismo, esta actividad, integra la economía urbana desde períodos anteriores a este proceso, asociado al perfil económico de la ciudad y a su localización estratégica en relación con las principales vías de acceso a otras ciudades de la Patagonia, principalmente destinos turísticos de la cordillera. Aunque, en forma reciente, la actividad turística ha cobrado relevancia en la agenda de las políticas públicas municipales. Esto se evidencia en la propia estructura de gobierno municipal, en el presupuesto, en instrumentos normativos (ordenanzas y decretos) y proyectos concretos, principalmente de obra pública. Los mencionados antecedentes dan cuenta de la presencia del turismo en la agenda de gobierno de la ciudad como una actividad para diversificar su perfil económico.

La ciudad presenta grandes transformaciones en este período, ya sea en materia de crecimiento poblacional, como en cuanto a inversiones públicas y privadas que han cambiado la dinámica urbana. Neuquén desarrolla un perfil económico volcado a los servicios, dependiente de la actividad hidrocarburífera que se desarrolla en la provincia, las funciones administrativas como ciudad capital y otras actividades relacionadas como el comercio.

Cabe considerar que el primer Plan Provincial de Turismo (2003-2007) ofició de marco para delinear las políticas turísticas en todo el territorio provincial y particularmente en la ciudad de Neuquén, identificando líneas de

productos turísticos con potencial de desarrollo. En adelante en los sucesivos planes, las políticas turísticas provinciales han incluido a la ciudad de Neuquén como centro turístico.

Además, se menciona como antecedente propio de la gestión municipal, la creación de un área específica de turismo en el organigrama del año 2004 (Ord. N° 10129/04), la cual alcanzó el rango de Subsecretaría, con una asignación presupuestaria específica (Ord. N° 12538/12).

En la ciudad se registran obras públicas de gran escala, algunas financiadas desde el presupuesto municipal, otras con fondos provinciales y financiamiento externo. Estos emprendimientos se fundamentaron, entre otras razones, en el potencial turístico de la ciudad. A modo de ejemplo se menciona: el desarrollo de la Isla 132 y su extensión sobre la costa del río Limay como primer etapa del Paseo de la Costa (2004), la construcción de un edificio propio para el funcionamiento del Museo Nacional de Bellas Artes Neuquén (2004), el traslado y modernización del edificio de la Terminal de Ómnibus (2005), la remodelación del Parque Central (2006), el mejoramiento y creación de balnearios públicos (2013-2014), la puesta en valor del Parque Norte (2013-2014-2015). También, en materia de otra pública, actualmente se proyecta la construcción de un Centro de Convenciones.

En cuanto a inversión privada, las expectativas que genera el turismo como oportunidad económica, se manifiestan en la creciente ampliación de la capacidad hotelera de la ciudad. Esto se evidencia en la construcción y habilitación de nuevos hoteles y otros servicios de alojamiento, así como también en la incorporación de circuitos locales y regionales en las agencias de viajes y la habilitación de prestadores de actividades turísticas locales.

Fortalece este proceso, la sanción de la Ordenanza 12811/13 que insta al ejecutivo local a desarrollar un Plan Maestro de Turismo para direccionar las políticas turísticas de la ciudad y además constituye un fondo específico en el presupuesto municipal.

El perfil turístico de la ciudad se caracteriza principalmente como centro de estadía (no vacacional) en los meses de marzo a junio y de agosto a diciembre; y centro de escala en los meses vacacionales. En este sentido es posible identificar la presencia de pasajeros en la ciudad, provenientes de otras ciudades del país y de otros países con motivo de desarrollar en Neuquén

actividades laborales en empresas relacionadas a la explotación de hidrocarburos. La otra manifestación del turismo que se presenta en la ciudad, son los viajes que tienen por destino final centros turísticos de la cordillera patagónica. Para el caso de los viajes terrestres, la ciudad de Neuquén ha sido un punto estratégico de escala por su localización geográfica y la disponibilidad de servicios para atención de viajeros.

Estas dos manifestaciones del turismo aún coexisten en la ciudad, junto con otras más recientes. Viajes motivados por la asistencia a congresos y eventos, trámites administrativos, razones de salud y en menor medida, vacaciones. Sin embargo, el perfil turístico más consolidado de la ciudad, está en crisis. En primer lugar porque la caída de la actividad petrolera en la región tiene como consecuencia la disminución de la cantidad de viajes corporativos. Este fenómeno se observa desde el año 2015. En segundo lugar por la disminución del turismo interno a consecuencia de un contexto macroeconómico que favorece el turismo internacional. Estas condiciones se manifiestan en la ciudad con una merma en la ocupación hotelera: de un promedio del 45% en plazas ocupadas en 2014 se llegó a un 37% en 2016 y 39% en 2017. Si la actividad turística continúa dependiendo de estos tipos de demanda, en un contexto de crisis económica y de la actividad petrolera en particular, sumado al incremento de plazas hoteleras que se estima a corto plazo, se vislumbra una disminución en la rentabilidad de los emprendimientos turísticos de la ciudad. Esto podría llevar una mayor pérdida de puestos de empleo, con su consecuente impacto en otros sectores de la economía local como el comercio minorista y servicios básicos y verse afectada la calidad de vida de la población que depende de estas actividades económicas.

Entonces, se plantea como una necesidad, diversificar el perfil turístico de la localidad, desarrollando otras potencialidades que incentiven el desplazamiento de personas hacia Neuquén. En este sentido cobran relevancia las políticas públicas que desarrolla el gobierno local, las cuales se deberían orientar a desarrollar otros perfiles de turismo que se observan en modo aún incipiente. Esto posibilitará aprovechar la capacidad productiva ya instalada en la ciudad. Al respecto se evidencian algunas acciones por parte del poder ejecutivo local; así como políticas desarticuladas en diferentes áreas del

municipio e incluso acciones que desarrolla el gobierno provincial sin coordinación con el área de competencia en la ciudad.

Al respecto, cabe considerar que aunque la ciudad se encuentra contemplada en la planificación provincial como parte de tres corredores turísticos, aunque las políticas provinciales, han tenido un limitado alcance en la ciudad, dado que se han orientado al desarrollo de destinos del interior de la provincia. Dado que los planes provinciales de turismo plantean oportunidades para el acceso a partidas presupuestarias del gobierno provincial y nacional para el financiamiento del desarrollo de productos, la inclusión de la ciudad entre las áreas de desarrollo planteadas debería suponer un mayor alcance por parte de las políticas del gobierno provincial y nacional. Sin embargo, durante el período en estudio se han mantenido diferencias políticas entre los gobiernos que han dificultado acuerdos para la formulación e implementación de políticas en la ciudad.

Se plantea una necesidad y una oportunidad para el gobierno municipal, el planteamiento de una estrategia integral de planificación que dirija las políticas turísticas a mediano y largo plazo, ya que actualmente la planificación anual se formula en términos de objetivos y metas de alcance anual. En este sentido podría lograrse un desarrollo menos dependiente de las condiciones anteriormente expuestas, con una oferta turística diversificada.

Para ello, el Estado, a través de las políticas, cumple un rol fundamental en el desarrollo económico del territorio. En este sentido es relevante el estudio de las políticas municipales para el turismo que se dan en el ámbito de la ciudad.

Este trabajo de tesis se encuadra en el estudio de las políticas públicas como disciplina científica que enriquece a los estudios del turismo como campo de conocimiento y que requiere de la producción del mismo en forma transversal. La investigación, pretende aportar nuevos elementos desde la Ciencia Política, para el campo del Turismo que permita explicarlo como fenómeno en tensión en el que intervienen diferentes actores.

Este estudio se propone interpretar el proceso de las políticas públicas de turismo en la ciudad; en cuanto al rol del gobierno municipal y provincial, los aspectos que incidieron en su inclusión en la agenda de gobierno, las formas

de incorporación de políticas turísticas en la agenda municipal y la orientación que de las mismas.

Objetivos

General

- Interpretar el proceso de las políticas públicas para el desarrollo del turismo en la ciudad de Neuquén.

Específicos

- Analizar el rol de gobierno municipal para el desarrollo turístico de la ciudad.
- Conocer la orientación de las políticas públicas para el desarrollo turístico de la ciudad.
- Analizar la incorporación del turismo en la agenda de gobierno municipal.
- Conocer los aspectos que incidieron en la formación de la agenda de políticas turísticas.

Estado de la cuestión

La revisión bibliográfica se orientó en torno a dos ejes fundamentales: las políticas de los gobiernos municipales en torno al turismo y la inserción del turismo en territorios sustentados a partir de otras actividades económicas.

En relación a las políticas de los gobiernos municipales orientadas al turismo, hay estudios de referencia en Argentina (Puccio, 2008), México (Cadena Inostroza y Cruz Jiménez, 2006) y Colombia (Giraldo Velásquez y Zapata Aguirre, 2010).

En este sentido, Puccio (2008) considera que los municipios argentinos que tradicionalmente se han desarrollado en la prestación de servicios administrativos y que implementaban políticas surgidas en otros niveles de gobierno, se encuentran actualmente en el rol de decisores de sus propias políticas. Los gobiernos municipales han ganado atribuciones, espacios de poder y autonomía, pero también convergen en ellos intereses políticos de otros ámbitos, aspectos administrativos, culturales, entre otros. También considera, que coexiste un estilo *incrementalista* para la formulación de políticas públicas municipales de turismo, con una red de actores que actúa a modo de “filtro selectivo” con las políticas que transmiten los estados provincial y nacional en materia de turismo.

En el caso de los municipios de México considerados en el estudio de Cadena Inostroza y Cruz Jiménez (2006), las dinámicas económicas y sociales han impulsado a los municipios a participar de manera más activa en la definición de políticas turísticas, dado que el papel de los municipios no está limitado sólo a la adopción de programas provenientes de otros niveles de gobierno. Sin embargo, esto pone en evidencia los problemas y limitaciones que caracterizan el ámbito municipal: escasez de recursos, falta de información, insuficiente capacidad administrativa y técnica, falta de independencia política, entre otros.

Por otra parte, en el estudio desarrollado en el departamento de Antioquía, Colombia, se reconoce el papel fundamental que desempeñan las autoridades regionales y locales en la formulación de políticas y en la organización y desarrollo del turismo para el logro de una mayor competitividad

del sector. En este sentido los autores hacen referencia a la importancia de la formulación de un plan de acciones para el sector. Se destaca el rol del gobierno local, aunque el sector privado y la comunidad local también son objeto de atención, por lo que la política turística tiene que ser una acción concertada. El análisis presentado pone en evidencia la necesidad de que los municipios sean dotados de mayores recursos y facultades que les proporcionen lo necesario para convertirse en verdaderos gestores estratégicos del potencial turístico.

En estos estudios se reconoce que los gobiernos regionales y locales en países latinoamericanos desempeñan un papel fundamental en la formulación de políticas y en la organización e impulso del turismo. Así como también dan cuenta de su presencia en las agendas de los gobiernos locales y la incidencia de la escala nacional e internacional en esas políticas.

En relación al segundo eje temático, la inserción del turismo en el territorio, los estudios relacionados refieren a diferentes situaciones en las cuales la actividad se da como estrategia de complementación económica en Argentina.

Un caso de referencia en nuestro país es el estudio realizado en Villa Cacique - Barker, provincia de Buenos Aires (Guzmán Ramos y Fernández, 2004), en la cual las políticas públicas se orientan a poner en valor de las instalaciones y tradiciones de la actividad minera como recurso para el desarrollo del turismo. Este estudio considera que los recursos que conforman la historia económica de la ciudad, pueden convertirse en una estrategia alternativa de desarrollo económico local.

Otros estudios a los que puede referirse en nuestro país, son los realizados por Wallingre en la ciudad de Federación, Entre Ríos (2005 y 2010); Ushuaia, Tierra del Fuego (2004); Villa Elisa, Entre Ríos (2011); y Paso de la Patria, Corrientes (2013); ciudades que incorporan al turismo en su economía en la intención de complementar o diversificar el perfil económico.

En la localidad de Federación, la formulación de un Plan de Desarrollo Estratégico Turístico Ambiental como política del gobierno municipal. Se considera que esto contribuyó en forma considerable a la diversificación económica sin sustituir a las otras.

En tanto que en Ushuaia, con una marcada impronta de desarrollo industrial a partir de la década del 70 y pesquero en la década del 90, la falta de una estrategia de desarrollo de la actividad turística se observó como una dificultad para orientar la diversificación económica.

En Villa Elisa, la implementación de políticas turísticas fue posible a partir de la transferencia de excedentes de recursos generados por las actividades económicas: agrícola, ganadera, avícola y forestal. En esta localidad, el turismo se sustenta en los recursos termales y se destaca la formulación de un Plan de Desarrollo Local para el direccionamiento de las políticas económicas de la ciudad.

En Paso de la Patria, pueblo que originalmente basaba su economía en la pesca extractiva, el turismo se ha ido fortaleciendo en los últimos años, llegando a cobrar mayor importancia. Basa su oferta turística a partir de la pesca deportiva y actividades balnearias de playa. Sin embargo la localidad no ha logrado formular en términos de política turística un lineamiento para su desarrollo.

Los estudios mencionados anteriormente dan cuenta de la capacidad del turismo de articularse con otras actividades económicas y con las características de cada territorio; en contextos en los cuales se manifiesta el declive de otras economías. Es por ello que se ha ido convirtiendo en una actividad que despierta interés en los gobiernos municipales y se incluye en la agenda política. Aunque también se observa que cuando su incorporación no es sostenida en planes estratégicos puede ver restringido su alcance e incluso conducir a consecuencias negativas en la comunidad.

También hay antecedentes de estudios de las políticas públicas de la ciudad de Neuquén, en relación al ocio, la recreación y el turismo: Suárez (2005), Rodríguez (2011), Bosch y Merli (2011). Estos trabajos analizan la incidencia de las políticas públicas en la transformación del espacio urbano y en las prácticas recreativas.

El estudio de Suárez (2005) plantea un análisis de las políticas destinadas al ocio en el ámbito local. Analiza en profundidad las políticas culturales desde la perspectiva de la recreación y también su aporte al desarrollo del turismo en la ciudad. Este estudio pone en evidencia que en el año 2002, el turismo dentro de la estructura municipal, pasa de constituirse

como un programa social dentro de una subsecretaría, a estar presente en la denominación de un área de competencia con mayor jerarquía dentro del organigrama. Sin embargo su contenido en cuanto a políticas, no se veía reflejado en las asignaciones presupuestarias.

El aporte de Rodríguez (2011) consiste en el análisis de la incidencia que tuvieron las políticas públicas en el proceso de configuración de los espacios recreativos de la ciudad. Afirma que se ha dado un cambio estético y funcional en la ciudad a partir del gran desarrollo de obras públicas en lugares estratégicos de la ciudad. El estudio considera relevante el análisis de las políticas como una variable significativa para el estudio del espacio urbano.

Bosch y Merli (2011) ofrecen una caracterización de la ciudad como centro turístico y recreativo, en cuanto a su dinámica vacacional y no vacacional. Este estudio manifiesta la relevancia de algunos actores que tienen incidencia en las políticas turísticas. También destaca la importancia de la articulación de políticas para el desarrollo turístico y manifiesta la complejidad que presenta desde el punto de vista de su crecimiento urbano y demográfico como una situación a atender desde un plan integral. Asimismo establece que no se le atribuye marcada relevancia al desarrollo del turismo como actividad socioeconómica de la ciudad, aspecto que se evidencia en la limitación de los recursos asignados.

La cuestión de las políticas de turismo que implementan los gobiernos municipales, parece haber sido abordada con bastante amplitud en nuestro país; y con algunos avances en la ciudad de Neuquén. Este trabajo pretende ahondar en la particularidad que se presenta en las ciudades que sustentan su economía en otras actividades y pretenden instalar el turismo a partir de políticas públicas. Se han mencionado las investigaciones específicas que se pueden encuadrar en esta temática y que se dan en contextos diferentes al de la ciudad que se constituye como caso de estudio. Por esa razón se considera que la presente investigación contribuirá a abonar esta temática por presentarse con características distintas a las de las ciudades argentinas mencionadas anteriormente.

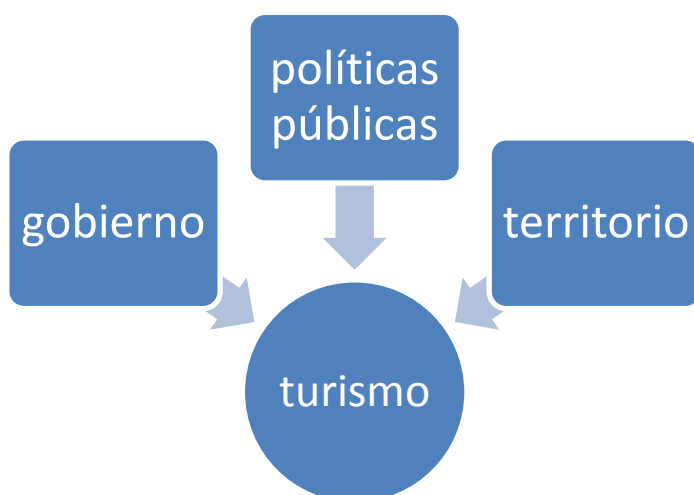
Marco teórico

Los conceptos ordenadores de este trabajo son las políticas públicas y el turismo como grandes campos teóricos; y la escala de gobierno local como anclaje a los objetivos del estudio. Este planteamiento implica considerar las competencias de los diferentes niveles de gobierno y como se plantea el turismo entre ellas. Además de la incorporación del turismo en la agenda de gobierno.

Desde el enfoque de la investigación cualitativa, se construirá un *“sistema de conceptos, supuestos, expectativas, creencias y teorías que respaldan e informan la investigación”* (Mendizábal, 2006, pág. 76) a fin de ubicar el estudio en relación a otras producciones de la comunidad científica, vincularlo con las líneas teóricas generales y específicas del tema. También permitirá evaluar el tipo de aporte teórico que será posible realizar a través del estudio propuesto y respaldar el diseño de la investigación en su conjunto. Desde este posicionamiento, los diversos recursos que nutren el enfoque conceptual son: la experiencia del investigador, el dominio de las tradiciones teóricas referidas a la temática estudiada y el análisis crítico de la bibliografía y los estudios o investigaciones anteriores.

Para llegar a la delimitación y caracterización de las políticas municipales de turismo como objeto de estudio, son referencia ineludible, al menos, tres campos teóricos: las políticas públicas como marco teórico general de las políticas turísticas; los gobiernos municipales como desarrolladores y ejecutores de las políticas públicas en la escala de los municipios; y el territorio turístico como ámbito de relaciones socioeconómicas originadas en el turismo.

ILUSTRACIÓN 1: SISTEMA DE CONCEPTOS



Fuente: Elaboración propia.

Gobierno y competencias

Se considera conveniente abordar, en primer término, una aproximación teórica a los conceptos de gobierno y competencias, como punto de partida para llegar al desarrollo de las políticas públicas que se constituyen como eje fundamental de esta investigación. Para ello es necesario referir a la noción de Estado, que se compone de una sociedad con organización política, un territorio e instituciones de gobierno. Para O' Donnell es considerado como un conjunto de relaciones sociales, políticas e institucionales, que establecen cierto orden en el territorio, respaldado por una garantía coercitiva centralizada (Villar, 2007). Por lo tanto se considera una construcción social, además de un producto histórico que atraviesa transformaciones sociales y políticas. Otra perspectiva refiere al Estado como la órbita de lo público, es decir a los aspectos que trascienden la esfera de lo privado en la sociedad civil. Sin embargo, se presenta una mayor complejidad en delimitar los alcances en un contexto de cambio de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, por presentarse límites difusos (Villar, 2007). Parte del componente institucional del territorio se constituye de organismos de gobierno, conformados por actores gubernamentales, que son los responsables y ejecutores de las políticas públicas a través del poder delegado por los ciudadanos en los procesos democráticos, para la satisfacción del bien común.

Los gobiernos son conjuntos de organizaciones de distinta naturaleza y funciones, ejecutivas, legislativas, judiciales, que combinan recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos para la formulación y ejecución de políticas públicas que se representan en programas, servicios públicos, en productos que atienden problemas de los ciudadanos, regulan sus comportamientos y satisfacen sus demandas. En Argentina, según la escala territorial sobre la cual tienen injerencia se identifican organismos de gobierno nacional, provincial y municipal.

Es necesario distinguir las responsabilidades que tiene cada nivel de gobierno respecto de las necesidades de la población que habita en el territorio, éstas son denominadas competencias y se establecen en la Constitución Nacional, las constituciones provinciales y cartas orgánicas municipales. Particularmente, en Argentina están diferenciadas las competencias de los gobiernos municipales en relación con las de los gobiernos provinciales y nacional. Algunas de estas competencias son exclusivas de un nivel de gobierno, es decir que sólo pueden ser ejercidas por el mismo, mientras que otras son concurrentes, es decir que pueden ser adoptadas por uno u otro de acuerdo a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (Cravacuore, 2007).

Por otra parte, se distinguen también las funciones de los organismos de gobierno, que no tienen que ver con responsabilidades delegadas o institucionalizadas, sino con aquellas cuestiones en las que el gobierno considera que debe involucrarse o que la población lo asume como tal.

En síntesis, las funciones están en el plano simbólico de *lo que el gobierno debe hacer*, es subjetivo y se construye a partir de las demandas y requerimientos de la sociedad y los lineamientos que el gobierno establece, por ello se modifican con el tiempo. En tanto que las competencias son reconocidas en el marco legal: Constitución Nacional, ley de municipios, constituciones provinciales y Carta Orgánica Municipal, como atribuciones de un determinado nivel de gobierno. Por ello las competencias, exclusivas o concurrentes, son fácilmente identificables, no así las funciones.

El gobierno municipal, que se constituye como la escala de análisis en este estudio, tiene alcance directo en el ejido municipal. Varios autores refieren a gobierno local como sinónimo de gobierno municipal dado que alude a los

organismos de gobierno que tienen competencias en el territorio de la menor jurisdicción reconocida constitucionalmente.

El gobierno municipal puede ser concebido como un órgano descentralizado del gobierno nacional y provincial con competencias heredadas de estos niveles; aunque también hay líneas teóricas que destacan una posición más autónoma. Por ejemplo Villar (2007), lo concibe como una estructura política del Estado en una sociedad que se autogobierna en el marco de una sociedad mayor. En Argentina, a partir del proceso de descentralización del Estado¹ y la posterior Reforma Constitucional de 1994, se instituye la autonomía a los municipios. Esto da marco al desempeño de nuevas funciones para estos niveles de gobierno², de la mano de la reducción de funciones del gobierno nacional y provincial, proceso que no siempre estuvo acompañado de recursos para hacer frente a las mismas.

Sin embargo, en este contexto, las sociedades locales presentan condiciones más favorables para elaborar su propio proyecto de desarrollo, devenido en el fortalecimiento de los municipios como consecuencia del espacio cedido en algunos ámbitos (Wallingre, 2014).

Cabe mencionar que las funciones municipales no están preestablecidas, sino que se van reconstruyendo junto a las expectativas y demandas que generan los cambios sociales y políticos. El proceso de descentralización municipal instrumentado a través de la Reforma del Estado ha generado cambios en la relación estado-sociedad transformando los gobiernos locales que han ido asumiendo nuevas funciones con relevancia del desarrollo económico local, aspecto que será abordado en este trabajo.

Al respecto Villar (2007) afirma que en el estudio de las políticas municipales de desarrollo económico, entre los cuales se inscribe el turismo, se

¹ La descentralización en Argentina se instrumentó a través de la Reforma del Estado (año 1989) a partir de la Ley N° 23.696 y finalmente incorporado en la reforma constitucional (año 1994) en la que se establece un reparto de competencias entre la Nación y las provincias. A su vez indica que las provincias deben dictar su propia constitución asegurando la autonomía municipal y estableciendo su alcance. (Wallingre, Definición y parámetros de identificación de municipios turísticos, 2014)

² Las funciones que tradicionalmente han tenido los municipios hasta los años 90 son: la planificación de la ciudad (en sus aspectos físicos), la regulación (construcción, comercio, industria), condiciones de higiene y seguridad, transporte de pasajeros y tránsito, asistencia social y administrativa. Los cambios introducidos en la década de los 90 modifican las tradicionales, reducen algunas de ellas y amplían otras, como por ejemplo la inclusión de la seguridad y el desarrollo económico local.

deben contemplar las políticas implementadas por otros niveles de gobierno. Considera relevante el análisis de la relación que se establece entre las políticas de mayor alcance territorial sobre las de menor alcance. Esto debe considerarse habida cuenta que la agenda política está en permanente construcción y en ese proceso tienen incidencia factores propios del gobierno y la sociedad. Para ello propone analizar el impacto local de las políticas desarrolladas en los otros niveles de gobierno.

En cuanto a las competencias municipales en Argentina existen cuatro referencias de marco legal que las delimitan: la Constitución Nacional, las constituciones provinciales, las leyes orgánicas de municipios y en algunos casos las cartas orgánicas municipales.

La Constitución Nacional establece que cada provincia deberá contar con un régimen municipal y que debe garantizar la autonomía municipal (Congreso General Constituyente, 1994). La autonomía denota un poder de legislación, por lo tanto las competencias municipales pueden estar restringidas a las normas provinciales.

En las constituciones provinciales argentinas las competencias municipales son anunciadas de tres modos diferentes: enumeración concreta, cláusula general y mixta. En el caso de la provincia de Neuquén se adopta la primera estrategia, por delimitar específicamente las competencias municipales.

El municipio, como jurisdicción es un espacio con organización política en el que habita una comunidad con intereses específicos para lo cual existe un gobierno y su administración que garantizan las condiciones de vida de esa comunidad. Se identifican tres importantes aspectos que definen al Municipio como tal: Territorial, espacio o ejido sobre el que ejerce sus competencias el municipio; Gobierno, organismos que ejercen sus competencias y funciones en esa escala territorial; y Sociedad Local: actores locales, sociales, económicos y políticos que interactúan en el territorio (Villar, 2007).

Se considera al territorio en su escala municipal como el ámbito de concreción y expresión de las políticas públicas de los gobiernos municipales. Como ámbito de desarrollo, se trata de una construcción social, más allá de límites geográficos o jurídico administrativos, que se da a partir de las prácticas sociales del hombre en su relación con el ambiente. Se caracteriza por un

sistema de relaciones interdependientes, diferenciadas, complementarias y organizadas (Parmigiani de Barbará, 2002).

El territorio es construido por las acciones de los sujetos y comunidades, es también el ámbito en el que se expresan las relaciones sociales, productivas y políticas. Se constituye de las dimensiones material y simbólica, ya sea por la disposición de recursos y elementos físicos, como también de las relaciones sociales y políticas, memorias, legados, representaciones e imaginarios sociales compartidos. El territorio como construcción social expresa también una dimensión política porque es resultado de las prácticas humanas transformadoras del espacio a partir de intereses y valores individuales y colectivos. Los territorios constituyen sistemas complejos, caracterizados por la presencia de elementos heterogéneos, físicos y sociales, y por la dinámica de cambios globales y sus efectos, a la que están expuestos.

En este proceso se destaca el rol del gobierno, constituido por actores gubernamentales municipales, cuyo papel es indelegable en la contribución a mejorar las condiciones de producción y de competitividad del sector empresario y las condiciones de vida de los habitantes (Páez, 2009). Los gobiernos locales lideran iniciativas de desarrollo al impulsar la concentración de recursos y concertación de actores para el desarrollo económico. Aunque, en otras ocasiones, el proceso es iniciado desde el sector privado, y se requiere la incorporación activa de los gobiernos municipales para dotar a las iniciativas de desarrollo local del mayor grado de institucionalidad. En relación a las particularidades que implica el estudio de las políticas públicas municipales, cabe mencionar la relevancia de los actores locales que, por sus intereses y poder, tienen la capacidad de ejercer influencia en las políticas locales (Villar, 2007).

Conceptualización y caracterización de las políticas públicas

En una primera aproximación a la noción de políticas públicas se puede afirmar que están orientadas a los ámbitos de la vida colectiva y responden a objetivos establecidos previamente y se materializan a partir de un conjunto de decisiones que se asumen a lo largo del proceso de las políticas públicas, en el cual se deben utilizar recursos económicos, técnicos, administrativos y

normativos para su implementación (Tamayo Sáez, 1997). Este autor jerarquiza la figura del gobierno como un conjunto de organizaciones que, utilizan recursos para desarrollar políticas que atienden a los problemas de los ciudadanos, políticas que tienen impactos sociales, políticos y económicos.

Aguilar Villanueva (1992) considera que, en principio, una política es un comportamiento propositivo que se inicia con la decisión de alcanzar objetivos establecidos a través de ciertos medios. También considera que la inacción respecto a un problema público, es una política. Es importante destacar que la política denota *“las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes”* (Aguilar Villanueva, 1992, pág. 24)

Por su parte Subirats define las políticas públicas como:

un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C y Varonne, F, 2008, pág. 49).

En la literatura especializada sobre turismo, se define a las políticas públicas como: *“un proceso permanente de toma de decisiones que genera acciones (u omisiones) que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo, en donde la autoridad gubernamental es el actor central pero no es el único actor activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros”* (Villar, 2011)

Aguilar Villanueva (1992) considera que existen cuatro elementos comunes que están presentes en las diferentes definiciones de políticas públicas: el componente institucional, el decisorio, el comportamental y el causal.

El componente institucional refiere a la autoridad gubernamental que elabora o decide la política. Esta autoridad es legalmente reconocida y la política se concibe en el marco de las competencias del mismo, por ello es de alcance colectivo y vinculante a la sociedad que gobierna. En este sentido se pone en evidencia el carácter de *públicas*. Esta característica se presenta en una doble dimensión. Por un lado porque se consideran un producto del Estado ante las demandas de la sociedad; por otro, en relación a sus fines, que son el

abordaje de problemáticas de la vida colectiva. El Estado (como agente) es quien tiene la legitimidad de ejercer sus decisiones a través de las políticas públicas, aunque esto no implica necesariamente su implementación, esta tarea puede ser delegada a terceros, tales como empresas, organizaciones no gubernamentales o agentes mixtos.

El componente decisorio implica que la política presenta un conjunto de disposiciones, ya sea en relación a los objetivos o fines que persigue, así como los medios que se emplearán para lograrlo en respuesta a problemas o necesidades. Por su parte, el componente comportamental refiere a la acción o la inacción que deviene de la decisión asumida. Finalmente, el componente causal es el resultado de las acciones en el sistema social y político en el que se desarrolla. Cabe considerar que el producto o resultado puede expresarse en elementos tangibles o intangibles.

En relación a estos componentes, el autor reconstruye una definición de políticas públicas:

Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas. (Aguilar Villanueva, 1992, pág. 24)

Subirats también describe los elementos fundamentales que constituyen la política pública, considera los mencionados por Aguilar Villanueva (1992), aunque también incluye otros. Menciona los siguientes elementos (Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C y Varonne, F, 2008):

- existencia de un problema público, de interés de una comunidad por presentar una insatisfacción o necesidad,
- grupos de población que le dan origen al problema público, son las personas de las cuales se pretende cambien su conducta con la política,
- coherencia con otras políticas en función de una base conceptual de partida,
- decisiones o actividades que devienen a consecuencia de la política,
- programa de intervenciones,
- actores públicos como origen de las políticas,
- actos formales que orientan la conducta de grupos sociales,
- relativa obligatoriedad de las decisiones.

Por otra parte, Lowi (1992) aporta un esquema interpretativo para el estudio de casos de políticas públicas que define como *arenas de poder*, refiere a *“las áreas de política o de actividad gubernamental”*. El autor sostiene que *“cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo”*. En este sentido considera necesario identificarlas, caracterizarlas a través de sus atributos y observar las relaciones empíricas que se producen (Lowi, 1992, pág. 101)

Este autor plantea una tipología de políticas públicas en función de las arenas de poder, que se construyen en base al nivel de coerción de la política y el grado de agrupamiento de los individuos. Entonces se definen las siguientes orientaciones:

- Las políticas distributivas asignan recursos y derechos de propiedad a grupos sociales. Los recursos son desagregados y repartidos en pequeñas unidades independientes.
- Las políticas regulatorias establecen marcos de acción y responsabilidades en actores de la sociedad.
- Las políticas redistributivas reasignan recursos entre individuos o grupos sociales en función de criterios de equidad.
- Las políticas constitutivas son las que establecen reglas de distribución de poderes en un entorno social y generan procedimientos para la adopción de decisiones, plantean cambios estructurales que inciden en las reglas de juego.

El rol del Estado y la sociedad en la formulación de políticas públicas es una discusión que está presente desde la construcción del campo teórico de las ciencias sociales, a mediados del siglo XX. En este entonces toman forma dos corrientes teóricas que constituyeron diferentes orientaciones en el intento de explicar cuál era el origen de las iniciativas de las políticas públicas. En términos dicotómicos, para simplificar la comprensión, pueden considerarse los enfoques sociocéntricos por un lado y los enfoques estadocéntricos por otro, aunque también se presentan teorías mixtas.

Los enfoques *sociocéntricos* se encuentran enmarcados en la tradición marxista y la pluralista. Ambas consideran que el Estado es un actor dependiente de la sociedad, por lo tanto las políticas públicas surgen de las necesidades que la población considera que deben ser resueltas por los organismos de gobierno. Al respecto Viguera expresa que:

Puede partirse de la hipótesis de que las políticas se explican teniendo en cuenta la presión y posibilidades de influencia relativas de distintos actores sociales o "grupos de interés" [...] Me referiré a ella como el enfoque "societalista" o "centrado en la sociedad" (Viguera, 1998, pág. 11)

La idea de que las políticas públicas responden a demandas sociales también presenta diversas tradiciones analíticas, en algunos aspectos contrapuestas. Ésta ha sido la perspectiva más evidenciada en las ciencias sociales sustentada en la teoría marxista³ y se denomina enfoque *tradicional*, aunque también en esta línea se desarrolló la teoría *pluralista*. Esta última

visualiza a las políticas del Estado como un resultado predominantemente determinado por las demandas y presiones de múltiples "grupos de interés", entre los cuales se incluyen a los empresarios y sus asociaciones [...] el Estado es, o bien una "arena" en la que se dirimen los conflictos entre los diversos grupos de interés que existen en la sociedad, o en todo caso un "árbitro neutral" entre dichos actores; a través de mecanismos diversos, individuos y grupos de interés expresan sus demandas al Estado, y según sea el balance entre sus

³ El Manifiesto Comunista considera al Estado como el "comité de negocios de la burguesía" y sostiene la idea de que las políticas estatales responden a los intereses de los capitalistas.

recursos y poderes relativos, dichas demandas se traducen en determinadas políticas gubernamentales. (Viguera, 1998, pág. 24)

Por su parte los enfoques estadocéntricos entienden que el Estado es quien asume la iniciativa de implementar las políticas en función de las problemáticas que se identifican a través de los organismos de gobierno. El Estado es autónomo, los funcionarios formulan sus propios objetivos e implementan políticas aún en oposición a determinados intereses sociales. Esta perspectiva es desarrollada por Przeworski (1990); Skocpol (1985) y Geddes (1994). En este sentido *“puede pensarse que las políticas se explican básicamente a partir de la acción y objetivos propios de las élites estatales y de las condiciones institucionales en las que se verifica dicha acción”* (Viguera, 1998, pág. 11).

Existe también una tradición constituida por los enfoques *pluralistas* que consideran que en la complejidad y heterogeneidad de la arena política el origen de las políticas públicas puede estar en diversos actores.

Por otra parte, desde el enfoque estadocéntrico, se plantean distintas perspectivas en cuanto al rol atribuido al Estado en la formulación de las políticas. Puede considerarse el Estado como *actor*, que representa sus intereses a través de los organismos de gobierno y que interactúan con otras organizaciones. La otra perspectiva entiende al Estado como *orden legal* porque ejerce la facultad de establecer derechos y obligaciones para los ciudadanos. Por último el Estado como *marco institucional*, considera que establece una configuración de reglas y normas que definen como se distribuye el poder y la forma en que los actores y organizaciones interactúan, en otras palabras establece las *reglas de juego*.

La consideración del Estado como actor, es una perspectiva desarrollada por varios autores de las ciencias políticas, entre ellos uno de los referentes es Evans (1996). Los autores de esta línea conciben al Estado como un actor en la búsqueda de intereses específicos. Significa que, las reparticiones que lo componen (ministerios, secretaría, dependencias descentralizadas), se comportan como agentes u organizaciones que tienen intereses particulares y que interactúan con otras organizaciones del sector privado o sin fines de lucro. Esta perspectiva tuvo su auge en las décadas del 70 y el 80, donde primó una concepción de Estado formado por un colectivo de

funcionarios o conjunto de agentes -en su rol de representantes de organismos-. Estos funcionarios, que se consideran agentes o actores, han desarrollado a través del tiempo una visión de cuáles son los problemas en una sociedad y cuáles son las formas de abordarlos y para ello generar acciones e intervenciones. Se considera que en éste rol, el funcionario como representante del organismo se desempeña, en ocasiones, atendiendo cuestiones de índole partidario que limitan otras tendencias en búsqueda del bien común.

La mirada del Estado como orden legal tiene como referente al teórico O' Donnell (1993). En este sentido el Estado establece derechos y obligaciones por encima de los intereses específicos de los ciudadanos. Es decir que actúa como una superestructura que funciona y garantiza el orden legal. Desde esta óptica asegura derechos de ciudadanía y derechos de igualdad de condiciones mediante normas. El desafío está en poder garantizar instrumentos estatales para intervenir reparando y castigando, amparado en normas institucionales. El debilitamiento del Estado como instrumento que garantiza este orden social, da protagonismo a los actores privados a ejercer un poder sobre un orden público. Ver el Estado como orden legal es analizarlo como conjunto de derechos a ser garantizados universalmente a partir de una serie de instrumentos sancionatorios.

La perspectiva del Estado como marco institucional es desarrollada por Bertranou (1995), quien plantea que existe una estructura que incide en el comportamiento humano, estableciendo las reglas de los juegos de una sociedad -escritos o implícitos-. La estructura es la institución, que en su conjunto representa dimensiones que inciden en los comportamientos humanos, los orientan, establecen incentivos para la acción o los determinan. Es decir, las instituciones están sobre la forma en que se constituyen, actúan e interactúan actores y organizaciones. Dicha interacción afecta a un sistema político y social. El Estado entonces es una configuración de reglas y normas que definen como se estructura el poder a nivel territorial y funcional. El marco institucional es la forma como está organizado el Estado y las reglas de funcionamiento, las cuales interactúan entre sí. Entonces, el Estado, como marco institucional, es analizado como conjunto de reglas de juego o normas que orientan las acciones de los actores políticos y sociales involucrados, y consecuentemente, afectan los resultados que ofrece una sociedad.

Las tres perspectivas presentadas se encuentran en debate, aunque cada una emergió en momentos académicos diversos y responden a preocupaciones específicas de los intelectuales sobre las políticas públicas y el Estado. Existen diversos ejemplos en donde se explicitan estas miradas, así como también en las políticas pueden representarse las diversas perspectivas mencionadas.

Bertranou (1995) sostiene que los diferentes factores explicativos del origen de las políticas dan cuenta de que sus características presentan variaciones históricas, propias del cada caso y de la arena política de la que se trate. Esto, lejos de intentar deducir la explicación de las políticas a partir de la presencia de cierto factor preponderante, pone en evidencia una tensión entre el encuadramiento teórico y la necesidad de considerar una multiplicidad de variables en un contexto histórico, que tienen importancia relativa en la explicación. Esta tensión se manifiesta en las diferentes perspectivas que ofrecen los estudios de caso y los análisis comparados con la mutua realimentación.

En el campo de las ciencias políticas se identifican dos tradiciones teóricas diferenciadas que explican el proceso de las políticas públicas, el *racionalismo* postulada por Lowi (1964) y Allison (1969); y el *incrementalismo* en la cual se inscribe Lidblom (1959), aunque también hay un tercer enfoque postulado por Amitai Etzioni (1967).

La corriente racionalista asume que es posible confiar en la capacidad humana para desarrollar instrumentos que puedan alterar la realidad y que la política pública deviene de un proceso racional y de planificación. Además, analiza el problema, en términos técnicos y considera que la solución al problema es producto de la mejor elección, luego de haber evaluado todas las alternativas. La decisión la asume un actor principal como la mejor alternativa de solución del problema, en la forma particular en que este actor los interpreta desde una perspectiva racional, maximizando los resultados con los menores costos posibles. Esto es, separando los objetivos de los medios, escogiendo los medios más adecuados para el objetivo establecido, luego de una búsqueda exhaustiva de opciones (Graham, 1992) y suponiendo que los actores disponen de toda la información pertinente.

Desde esta perspectiva el análisis de las políticas se caracteriza por: determinar el objetivo a lograr, identificar las opciones de acción y evaluar de sus consecuencias. Se comparan las alternativas en función de la eficiencia técnica y económica, la elección se vuelca en la alternativa más eficiente, se realiza evaluación de los resultados y finalmente se produce el aprendizaje reiterativo según los resultados (Aguilar Villanueva, 1992).

La posición crítica hacia el modelo racional afirma que:

Es libresco suponer o exigir que un gobierno encare el conjunto de las decisiones públicas complejas y tornadizas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que cuente oportunamente con toda la información requerida, que construya todas las opciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuente con un repertorio de teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión. (Aguilar Villanueva, 1992, pág. 48)

Por el contrario, las decisiones en sentido pragmático buscan *salir del atolladero*, en el sentido de resolver la emergencia, y para ello se emplea el método de las comparaciones sucesivas limitadas, en función de experiencias anteriores, de ahí la denominación de incrementalismo. Esta estrategia busca simplificar el análisis y la toma de decisiones, sin recurrir a la improvisación irracional. Charles E. Lindblom (1959, 1963, 1979), inscripto en la corriente reaccionó contra el esquema de análisis y decisión racional.

El incrementalismo considera que los decisores también están atravesados por valores e intereses y la definición del problema no es netamente técnica. La alternativa de solución se formula en función de los recursos disponibles. En este sentido hay una relación dependiente entre los objetivos y los medios, que se produce en el marco de *lo posible*. El análisis de las opciones es limitado en función de los recursos disponibles. En el mismo, intervienen múltiples actores e intereses y es posible hacer una caracterización del proceso decisional, la interacción y los intereses que se expresan. Esta corriente considera que los problemas públicos son complejos, la información disponible es limitada, así como el tiempo y los recursos disponibles. Esta

interpreta que las políticas se construyen sobre la base de ajustes graduales de experiencias de otras políticas.

Las características principales del procedimiento son: reducir el universo de las opciones de política a ponderar, limitando las comparaciones a las políticas similares y analizar los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieren. Por otro lado, plantea ignorar las consecuencias de otras políticas posibles, así como otros valores, asociados a las consecuencias que no se tomaron en consideración.

Las críticas al incrementalismo se centran en su falta de racionalidad en la toma de decisiones públicas y en la legitimación del balance de poder existente en una sociedad. Limita las posibilidades de innovación, y se presenta el riesgo de invisibilizar los problemas públicos, atacando los síntomas y no las causas.

Aunque es posible identificar dos corrientes diferentes que se inscriben en el modelo incremental: el modelo de la política burocrática y el modelo del proceso organizacional. Para los que se inscriben en el modelo burocrático existe una pluralidad de actores con sus propios intereses y visiones acerca de un problema y las posibles soluciones, por ello la decisión implicará un acuerdo de esos intereses. En cambio los teóricos del proceso organizacional, sostienen que las decisiones se producen en el marco de organizaciones. Postulan que existe cierta estandarización de los procesos de producción de información, caracterización del problema e implementación y se ajustan a lo que las organizaciones públicas pueden hacer realmente. Los objetivos planteados se adecuan a lo que es razonable para la organización. En este posicionamiento se encuadra la formulación de este estudio.

Por su parte Amitai Etzioni (1967) plantea un tercer enfoque que impone un estilo balanceado de los dos abordajes. Este autor reconoce que en la política son ineludibles las decisiones fundamentales, estratégicas, del racionalismo, pero considera también que el análisis debe adaptarse a las situaciones específicas y a los recursos disponibles por los decisores. En concordancia con la estrategia racionalista plantea un análisis de fondo de ciertas situaciones y componentes esenciales, pero sin pretender ser exhaustivo en el universo de dimensiones de la cuestión. En esto último se

alineada con la estrategia incrementalista, aunque tampoco se reducirá a analizar sólo los componentes que le son conocidos (Aguilar Villanueva, 1992).

Análisis de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas es un tema ampliamente abordado en la literatura científica. Uno de los autores más reconocidos es Tamayo Sáez (1997) quien considera las políticas públicas como proceso. Su análisis es *“el conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas [...] que intentan mejorar la calidad de su proceso de transformación de recursos en impactos”* (Tamayo Sáez, 1997, pág. 283).

El autor Subirats (2008) formula un amplio desarrollo de las corrientes de análisis que ofrece un panorama general para la interpretación de los argumentos que exponen los diferentes autores mencionados en este trabajo. Se sintetizan las principales ideas en el cuadro a continuación.

TABLA 1: CORRIENTES TEÓRICAS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Corrientes	Principales exponentes	Fundamentos	Modelos
Análisis de políticas públicas en relación a la teoría del Estado	Mèny y Thoening (1989)	El análisis de las políticas públicas es un medio para explicar lo esencial de la acción pública. Asocia el análisis de las políticas públicas a la filosofía política y la teoría del Estado	Pluralista: el Estado es una ventanilla de demandas y las políticas públicas son respuestas a esas demandas. Existe una racionalidad limitada en su formulación. Neomarxista: El Estado es un instrumento al servicio de una clase social, tiene poca autonomía frente a intereses específicos. Neomanagerial: El Estado es un instrumento al servicio de grupos específicos, tiene poca autonomía frente a intereses específicos. Neocorporativista: Hay una distribución de cuotas de poder entre los actores y se manifiestan en las

Corrientes	Principales exponentes	Fundamentos	Modelos
			interacciones. Analiza los intereses sectoriales o categorías de actores. Neoinstitucionalista: Analiza la organización y reglas de las instituciones.
Funcionamiento de la acción de los poderes públicos	Lerner y Lasswell (1951) Simon (1957) Lindblom (1959) Easton (1965) Lankoff (2007)	Busca explicar los fundamentos de la acción pública. Busca reglas generales en el funcionamiento de las instituciones públicas y comprender la complejidad de los procesos de decisión pública.	Análisis <i>de</i> las políticas: analiza el proceso de formulación y ejecución de las políticas. Análisis <i>para</i> las políticas: analiza el proceso <i>para</i> y <i>en</i> la formulación y ejecución de políticas. Enfoques: sociología de las organizaciones públicas, economía política, estructura y procedimiento de las instituciones públicas, cognitivo
Evaluación de resultados y efectos de las políticas	Bussman (1998) Rossi y Freeman (1993) Monnier (1992)	Analiza los resultados en función de los objetivos y los efectos esperados y no esperados. Desarrolla una metodología para mejorar la gestión pública.	Desarrollo metodológico para la evaluación de las políticas públicas. Análisis del proceso de evaluación y ejecución para la mejora de la gestión pública.

Fuente: Elaborado en base a Subirats (2008)

En cuanto a los enfoques mencionados anteriormente, este estudio plantea el análisis desde el modelo cognitivo, porque se desarrolla en la tradición teórica que pone énfasis en el funcionamiento de las organizaciones públicas en relación con el proceso para la formulación de las políticas. Este abordaje, más reciente en su desarrollo, analiza las políticas públicas como reflejo de sistemas de interpretación de la realidad que constituyen marcos cognitivos y normativos, en el seno de las cuales los actores públicos y privados inscriben sus acciones.

Este enfoque subraya el papel de las ideas y de las representaciones (o «frames») en la formación (y sobre todo en la

definición) de los problemas que acaban siendo objeto de la acción pública y que explican el cambio en las políticas públicas. El rasgo distintivo de esta corriente de pensamiento es que pone el acento en los principios generales, la argumentación y los valores que definen «una visión del mundo» que acaba reflejándose y/o produciendo la política pública. (Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C y Varonne, F, 2008, pág. 22)

Tamayo Sáez (1997) considera que la trascendencia del análisis de las políticas públicas está en la posibilidad de profundizar en el conocimiento del proceso mediante el cual se construyen y la ponderación de los resultados posibles. También presenta la oportunidad de incidir en los actores involucrados y mejorar su desempeño en el proceso de las políticas. Finalmente es posible enunciar recomendaciones para su reorientación y mejoramiento de la gestión. En este sentido cabe evidenciar los valores que orientan el accionar del analista de políticas públicas:

- el rigor analítico: es el sentido de sistematización del análisis
- la responsabilidad hacia el cliente: el análisis estará inclinado en favor de los intereses de la organización o empresa para la cual esté desarrollando el trabajo
- la propia visión de la sociedad: se evidencian la ideología e intereses del propio analista

Tamayo Sáez, define las políticas públicas como *proceso*. Esta interpretación, permite focalizar el análisis en cada momento del mismo. El autor afirma que:

las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. (Tamayo Sáez, 1997, pág. 281)

En el proceso de las políticas públicas es posible identificar diferentes momentos de su desarrollo, que a los fines analíticos cabe caracterizar considerando que intervienen en este proceso un número importante de

actores que aportan complejidad a la identificación y atención de problemas. Existe un acuerdo entre varios autores (Parsons, 2007); (Cravacuore, D.; Ilari, S.; y Villar, A., 2004); (Graglia, 2004); (Tamayo Sáez, 1997) en cuanto a los momentos que se pueden identificar en el proceso de las políticas públicas. Los mismos se caracterizan del siguiente modo: identificación y definición de un problema público, establecimiento de la agenda, formulación de la política pública, implementación y evaluación.

Parsons desde una postura crítica al análisis de los procesos, manifiesta que la definición de fases o etapas acentúa “la naturaleza racional de la formulación de las políticas” (Parsons, 2007, pág. 113) en perjuicio de la riqueza que presenta su complejidad. Sin embargo, a los fines de aportar más elementos para un posible análisis de las políticas públicas se considera que su abordaje puede presentar ventajas para la interpretación.

Se puede afirmar que en el paradigma del ciclo de las políticas hay una dimensión cronológica, ya que los distintos momentos del proceso transcurren en el tiempo. También el proceso es dinámico, interactivo y no lineal: existen múltiples actores que tienen participación en el mismo y cada momento se va desarrollando en relación a los anteriores. Sin embargo, también se presentan políticas que no necesariamente reflejan todos los momentos identificados, así como también se presentan retornos a momentos anteriores, es decir que hay recurrencia.

En cuanto a la primera etapa es necesario considerar que ante la multiplicidad de actores que constituyen la sociedad, el reconocimiento de un problema público, como tal, responde a diferentes lecturas e intereses de los grupos sociales. Los actores gubernamentales toman necesidades expresadas por los grupos sociales y construyen un abordaje, en tanto problema, en función de los intereses que le son afines. Pueden existir diferentes interpretaciones de las necesidades de la sociedad y producto de ello la delimitación del problema que abordará la política pública dependerá de algunas interpretaciones que sean entendidas por el gobierno. Así también es importante considerar que esta problemática tendrá vigencia en un contexto socio- espacial y temporal determinado. Para Graglia “los problemas son impedimentos que un Estado, es decir un gobierno o administración nacional, provincial o municipal deben resolver para satisfacer las necesidades de una

sociedad” (Graglia, 2004, pág. 31). Se reconoce la importancia de la capacidad estatal de anticiparse a los problemas a fin de minimizar sus efectos y evitar una situación de crisis que puede derivar en políticas de carácter paliativo.

La formulación de la política tiene como punto de partida la interpretación del problema en cuestión y se expresa en objetivos hacia los cuales se orienta la resolución o abordaje de la problemática. Generalmente se plantean alternativas para alcanzar el objetivo planteado, aunque su definición se encuentra limitada por la disponibilidad de recursos del organismo, considerando que su ejecución implicaría la disponibilidad de recursos económicos, técnicos, tecnológicos, entre otros. Esto conduce a la selección de una alternativa que pueda alcanzar el objetivo propuesto con los recursos disponibles.

En función de los problemas identificados como prioritarios se establece la agenda de gobierno, que serán los asuntos a abordar a partir de la formulación de la política, expresada en planes, programas o proyectos, en función de su complejidad y escala.

La política se materializa con su implementación, que implica la ejecución de diferentes acciones, respondiendo a los objetivos planteados, para resolver la problemática formulada. Esta etapa del proceso requiere de la disponibilidad de los recursos necesarios que fueron indicados en la formulación y tiene la particularidad de poder atravesar cambios o modificaciones habida cuenta de circunstancias no previstas del contexto o propias del organismo que la ejecuta. Puede ocurrir, incluso que nunca se alcance la ejecución de una política por falta de recursos, cambios en de las circunstancias externas, surgimiento de otras prioridades, oposición de algunos grupos sociales, entre otras situaciones.

Finalmente se realiza una evaluación de la política, a fin de conocer si las acciones implementadas alcanzaron los objetivos planteados y contribuyeron a resolver la problemática identificada. En esta instancia también se evalúa si los recursos utilizados fueron suficientes y si se presentaron cambios en el contexto que derivaron en una reformulación. La evaluación implica producir información que sirve para orientar y valorar las decisiones vinculadas a la formulación, la gestión y el futuro de las políticas públicas, por

lo cual esta fase que se constituye como la última del proceso es también la primer etapa del proceso de otras políticas (Tamayo Sáez, 1997).

En este trabajo, merece especial desarrollo el proceso de *establecimiento de la agenda* de políticas públicas. Algunos autores consideran que la misma, se constituye como un panorama de asuntos que son identificados por los actores sociales y que merecen la atención pública dado que comprometen las funciones de la autoridad gubernamental (Parsons, 2007). Se trata del proceso a través del cual ciertas cuestiones captan la atención del gobierno como posibles objetos de política pública. Al respecto es importante considerar que la capacidad de atención del mismo es limitada en relación con la cantidad de cuestiones susceptibles de ser abordadas. Por otro lado, problemas en base a los cuales se elaboran las políticas públicas no son datos a priori, sino que se construyen en función de distintas perspectivas y depende de las creencias y valores en juego.

Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición. (Elder, Ch. y Cobb, R., 1993, pág. 77).

En función de cómo se defina el problema se plantea una concepción particular de la realidad, por lo tanto las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy profundas en la realidad social.

Es posible identificar en la literatura abordada, la distinción entre dos tipos de agenda. La agenda sistémica o agenda pública, constituida por el conjunto de problemas que son identificados por la comunidad como situaciones que deberían ser materia de intervención del gobierno (Tamayo Sáez, 1997). Por otro lado, la agenda política, que es el conjunto de problemáticas que son interés de los gobernantes y por lo tanto forman parte de las situaciones a abordar a través de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1993).

Elder y Cobb (1993) consideran que la formación de la agenda es un proceso muy dinámico en el que interviene un conjunto cambiante de actores,

con recursos limitados. Estos autores consideran cuatro aspectos muy dinámicos que inciden en la formación de la agenda: las personas, los asuntos (o problemas), las soluciones y las oportunidades.

En relación con las personas mencionan que la formulación de políticas implica un esfuerzo colectivo, los funcionarios están obligados a abrir el espacio de participación a otros sectores sociales. Sin embargo la participación suele circunscribirse a los sectores sociales con mayores recursos y capacidad de organización, viéndose favorecidos sus intereses respecto de los grupos sociales con menos poder.

La arena pública no es un campo de juego en el que juegan todos bajo las mismas reglas; algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos (Gusfield, 1981 en Elder y Cobb, 1993, pág. 83)

En relación con los asuntos, estos autores también dan cuenta de que existe una influencia que ejercen las agendas federales en los sistemas de gobierno. Si bien hay determinados sesgos o predisposiciones para tratar determinados temas, los organismos delimitaran los problemas que serán asumidos a partir de políticas públicas. Aunque generalmente se definen a partir de modificaciones incrementales de las políticas existentes. En este sentido, la emergencia de nuevos problemas desafían los acuerdos que existan en estos sistemas, superando dificultades para abrirse paso y constituirse en la agenda.

En relación con las soluciones que se plantean respecto de un problema Elder y Cobb (1993) consideran que *“definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles”* (Elder, Ch. y Cobb, R., 1993, pág. 95). Además se supone que la solución recae en las competencias de la autoridad de gobierno que se trate. Sin embargo, también refiere al hecho de que en la práctica, generalmente son las soluciones las que hacen posible los problemas, los problemas se definen por soluciones hipotéticas.

En la formación de la agenda [...] probablemente terminará por girar alrededor de algunas rutinas más o menos sencillas, que privilegian lo que ya ha sido probado (o por lo menos, no desacreditado). Por esto, los ajustes incrementales son los más

comunes, como también la estrategia de "copiar al vecino". (Elder, Ch. y Cobb, R., 1993, pág. 99)

En cuanto a las oportunidades, mencionan que en la agenda ocupan gran parte de la atención de los políticos los compromisos anteriores y las obligaciones permanentes del Estado. Además también se presentan las presiones de otros problemas emergentes, con lo cual es compleja la introducción de nuevos asuntos o problemas. Un aspecto que entra en juego es la receptividad de los funcionarios, que suele estar más abierta en momentos electorales o durante el primer año de gestión. Se denominan ventanas políticas a las oportunidades de elección que se generan en determinados momentos en los cuales otros asuntos disminuyen la atención, al menos momentáneamente.

Por otro lado, el aumento de los recursos disponibles y los cambios en el conocimiento de los asuntos, favorecen la creación de problemas y soluciones posibles contribuyendo a expandir la agenda gubernamental. En sentido contrario, las limitaciones de recursos disminuyen el desarrollo de políticas, dado que los políticos tienden a plantear y abordar problemas que tengan soluciones accesibles en términos de los recursos disponibles.

Es posible identificar asuntos o problemas en la sociedad que demandan atención y no son atendidos por falta de soluciones u oportunidades, así como también hay "soluciones", en busca de problemas a resolver. Las alternativas de solución son finitas, están limitadas por la presión de las obligaciones previas y por la necesidad de otras demandas. Estos autores consideran que deben conjugarse cuatro elementos para que un problema constituya la agenda de gobierno: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección.

Los asuntos o problemas pasarían desde la agenda sistémica a la agenda política cuando se presentan de interés para los actores gubernamentales o cuando los grupos sociales, movidos por una necesidad en común, ejercen la presión suficiente para instalar el problema. Sin embargo, la consideración en esta agenda no siempre garantiza el abordaje de la problemática desde las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1992).

Existe un componente subjetivo en la definición de los asuntos que son materia de atención por parte de los agentes de gobierno, fuertemente

vinculado a aspectos políticos, valorativos y técnicos. Al respecto la tradición pluralista considera que:

Existe una amplia gama de intereses organizados en cualquier asunto de la agenda política. Pero las relaciones entre los intereses y entre los intereses y el gobierno varían. La naturaleza y las condiciones de estas variaciones son precisamente el interés del análisis político. (Lowi, 1992, pág. 113)

Tamayo Sáez plantea el análisis de las políticas públicas a través de las posibles relaciones entre la agenda sistémica y la agenda de gobierno. Aunque no se trata de relaciones directas es posible vincular los problemas públicos que en algún momento forman parte de la agenda de gobierno. En estas relaciones se identifican sesgos negativos, como aspectos que acentúan la distancia entre la agenda sistémica y la agenda de gobierno. También hay sesgos positivos que posibilitan que la agenda sistémica se vea mejor representada en la agenda de gobierno (Tamayo Sáez, 1997).

Entre los primeros, se pueden mencionar:

- Presencia de grupos de poder. Se pueden reconocer ciertos grupos sociales que tienen más poder que otros, por lo tanto tiene mayores recursos para hacer prevalecer sus problemas. La capacidad organizativa y de presentar demandas de estos grupos posibilita que una mayor cantidad de temas de su interés estén presentes en la agenda. Esto desfavorece la instalación de asuntos de grupos con bajos niveles de poder y capacidad organizativa.
- Cultura de los organismos públicos. Hay una tendencia de los organismos de gobierno a visibilizar determinados problemas que permiten representar mejor la línea política del mismo, así como también se proponen ocultar otros temas que no estén alineados. Entran en juego los valores culturales de los gobernantes y la cultura política u organizativa.
- La tradición. Los organismos de gobierno incluyen en su agenda los asuntos que ya han sido tratados en el pasado (o temas parecidos) porque es posible anticipar el impacto de las políticas. Ya que los nuevos temas presentan un alto grado de incertidumbre sobre los cuales es difícil evaluar los costos y los resultados de la intervención.

- Actitudes y valores de los gobernantes. Considerando que la decisión de incluir un problema en la agenda de gobierno en definitiva recae en una o varias personas, también entran en juego sus propios valores, la posición ideológica, la especialidad profesional, por mencionar algunos aspectos que se manifestarán en la decisión. Esto se acentúa aún más cuanto más desconocido es un problema o cuando existe menor consenso entre los grupos implicados en el mismo.

Los segundos se caracterizan como:

- La influencia que ejercen los medios de comunicación. En contextos democráticos, éstos contribuyen a difundir problemas que preocupan a distintos grupos sociales, siendo posible que se instalen en la agenda llamando la atención de los decisores. Cabe considerar que generalmente, los medios se focalizan en asuntos de carga emotiva, problemas que involucran valores, temas de moda, en asuntos que cuestionan la legitimidad del sistema y en sus propios intereses políticos-económicos.
- La competencia política. En momentos de procesos electorales es frecuente percibir cambios en las agendas institucionales. En cuanto más competencia se presente en la arena política, habrá mayor oportunidad para incluir temas de interés. En estos momentos el tratamiento de asuntos de la agenda sistémica es una oportunidad para adquirir visibilidad política y ganar apoyos
- Incentivo de crecer. Considerando que un organismo de gobierno legitima su existencia resolviendo problemas públicos, una estrategia de acercamiento entre la agenda sistémica y la agenda de gobierno es responder con eficacia y economía de medios a las necesidades de los ciudadanos. Así también, ampliar la agenda es, en muchas ocasiones, una estrategia para justificar la necesidad de ampliar los recursos de un área de gobierno, promover el desarrollo profesional de los empleados, defenderse de la competencia de otros organismos o asegurar la supervivencia de su organización.

Por su parte Bardach (1993) analiza las dificultades que se presentan en la definición de los problemas públicos. En primer lugar, cabe destacar que los

problemas o asuntos, generalmente forman parte de sistemas de acción más amplios, esto quiere decir que pueden ser derivados de problemas de mayor escala. Sin embargo no siempre es posible, dentro de las competencias del organismo de gobierno abordar el asunto en su mayor dimensión, entonces es necesario hacer una delimitación del mismo que permita abordarlo dentro de las funciones que le corresponden al mencionado organismo.

Otro aspecto que se debe considerar es el dimensionamiento del problema, esto implica la estimación cuali-cuantitativa de su alcance en cantidad de personas que ven afectada su calidad de vida a consecuencia de ello, la intensidad con que se ve afectada, así como los sentimientos que produce en la población esa problemática.

Como se dijo anteriormente, la definición de los problemas, se ve atravesada por diferentes intereses, en función de los actores que expresan sus diversas necesidades a ser satisfechas. En este sentido, Bardach considera que el analista de políticas públicas debe “desempacar” los problemas de las retóricas de los actores que los definen, o bien interpretar el sentido que cada actor le imprime en su discurso cuando lo identifica como un problema.

Finalmente Bardach (1993) considera que no todos los problemas que implican insatisfacciones de los ciudadanos pueden ser incumbencia del gobierno y por consecuencia materia de política pública. Al respecto plantea dos situaciones extremas que deben ser evitadas: subestimar problemas que son definidos por la ciudadanía o plantear un problema que a la ciudadanía no le representa preocupación.

El turismo como campo de estudio

Este trabajo requiere una delimitación teórica del turismo como campo de estudio. En las investigaciones desarrolladas por Tribe (1997) la producción del conocimiento del turismo puede provenir de dos fuentes o “campos”: denomina Campo 1 al conocimiento producido de la práctica de las agencias de viajes, servicios de hospedaje, o transportes; y Campo 2 al originado a partir de estudios académicos. En este sentido considera que el primero refiere a los aspectos comerciales del turismo; mientras que el segundo se focaliza en los

aspectos no comerciales. Éste último requiere de otras disciplinas que lo abordan y son la base para la producción del conocimiento *académico* del turismo. Se trata de la Geografía, el Derecho, la Economía, la Sociología, la Psicología, la Filosofía y la Ciencia Política, entre otras. Considera que la producción del conocimiento en turismo se da cuando estas disciplinas constituyen al turismo como su objeto de estudio (Panosso Netto, A. y Lohmann, G., 2012).

Este autor se inscribe en la escuela epistemológica que considera que el turismo no es una disciplina de las ciencias, sino un campo de estudio de las ciencias. Mientras que otras consideran que el turismo está en camino de constituirse como tal en función de su creciente cuerpo teórico y metodológico específico que se produce. Como también otros autores que sí la consideran una disciplina científica desarrollada.

Una importante cantidad de disciplinas consolidadas en el ámbito científico han realizado estudios en el campo del turismo, como por ejemplo: la Economía, la Sociología y la Antropología. Es indiscutible que el turismo abarca todas estas y también otras, al momento de requerir el abordaje científico de los fenómenos que ocurren en relación con la actividad, algunos autores (Gaeta y Gentile, 2004) consideran que los marcos disciplinares no logran comprender la complejidad del mismo y por esa razón, aún no se ha desarrollado el campo científico.

Existe acuerdo en que el turismo implica un conocimiento transversal, y que en la actualidad es limitada la producción científica propia, como para constituir una malla disciplinar definida en el sentido tradicional de ciencia. Esto último presenta una complejidad a la que el investigador en turismo se debe enfrentar. Desde la transdisciplinariedad, sin embargo, este trabajo de investigación, tratará de aportar nuevos elementos desde la Ciencia Política, para una mayor profundización de ese conocimiento.

Esto significa que un objeto de estudio puede ser abordado por varias disciplinas que se interceptan con sus saberes, discursos y explicaciones. Implica unir teorías y prácticas, la reflexión y el hacer. Mientras que lo disciplinar está focalizado en un solo nivel de la realidad, la investigación transdisciplinar se centra en la dinámica que se genera por la acción simultánea de varios niveles. Los marcos conceptuales que se formulan en los

procesos de investigación deben ser capaces de interpretar cabalmente el problema a estudiar y buscan soluciones que incentivan el relacionamiento entre la teoría y la práctica, partiendo de contextos específicos que confieren particularidad a las investigaciones en turismo. Por ello es necesario entender el contexto en el cual está inserto el problema.

Algunos autores consideran que el turismo ha alcanzado reconocimiento como disciplina, sin embargo existe un escaso desarrollo del conocimiento científico en cuanto a su significación social, económica y cultural, principalmente en el contexto latinoamericano. Como se mencionó anteriormente, existen varios estudios en el campo del turismo desde disciplinas consolidadas, como la Antropología, la Economía y la Sociología, entre otras; el turismo abarca todas ellas para brindar explicaciones científicas de los fenómenos que caracterizan la actividad. Los enfoques estrictamente disciplinares son limitados, en cuanto a que no logran una visión integral de los problemas planteados. El turismo es esencialmente un campo de conocimiento transversal y no posee una malla disciplinar definida y supone un alto grado de transdisciplinariedad. La misma, pretende ir más allá de la uni, la multi y la interdisciplinariedad, intentando superar la fragmentación del conocimiento que reflejan las disciplinas particulares. Hace énfasis en la confluencia de saberes, su integración e interacción (Campodónico, R. y Chalar, L., 2011).

Estos autores consideran que el campo del turismo está constituido de cuatro categorías fundamentales: tiempo, espacio, motivaciones y actividades. Consideran que el abordaje de estos ejes, que se interrelacionan, permite una mejor construcción de marcos conceptuales para las investigaciones turísticas. Tiempo y espacio son las dimensiones más desarrolladas desde las ciencias sociales y especialistas en turismo. Los estudios abordan el tiempo de los sujetos sociales, que entablan relaciones a partir del turismo y el espacio en el que se desarrolla la actividad. Las motivaciones son un elemento diferenciador del turismo como campo disciplinario, los estudios ahondan en los factores internos y externos que inciden en la decisión del viaje y tienen expresión de manera directa en el turismo.

Finalmente los estudios en cuanto a las actividades refieren a las operaciones que de manera directa se relacionan al turismo y los actos que realiza el consumidor para que acontezca el turismo.

En función de la delimitación teórica de los campos anteriormente mencionados, cabe desarrollar una conceptualización de turismo como práctica social que trasciende las relaciones comerciales y el intercambio económico. Es necesario considerar que la relación que deviene de ésta práctica social involucra múltiples sujetos sociales: los turistas, las comunidades emisoras, las comunidades receptoras, en su extensa diversidad y que actúan según sus intereses (Bertoncello, 2002).

Como una primera aproximación puede considerarse que el turismo implica un intercambio social y económico, originado por el desplazamiento temporal y voluntario de los turistas, desde su residencia habitual, hacia el destino turístico, motivado por razones de ocio, negocios u otros, no percibiendo su remuneración en el lugar visitado y realizando consumo de bienes y servicios turísticos (Organización Mundial del Turismo, 1994). El desplazamiento se realiza, por diversas motivaciones, hacia otro lugar, los destinos turísticos, que ofrecen las condiciones para la satisfacción de las necesidades que devienen de dichas motivaciones. Las razones de viaje pueden estar originadas en el tiempo libre de los sujetos, como por ejemplo en el turismo vacacional; como así también pueden originarse en otros tiempos con mayor grado de condicionamiento asociado a la obligación o la necesidad, dando lugar a los viajes por razones de negocios, salud, culturales, por mencionar algunos (Bosch, 2007). A partir del desplazamiento se produce un intercambio material y simbólico, por un lado de bienes y servicios que satisfacen las necesidades de la persona durante su permanencia en ese lugar. Para ello la persona incurre en gastos de dinero que son percibidos en su lugar de residencia habitual. Por otro lado, intercambio de representaciones y experiencias, entre los diferentes sujetos que participan de la actividad: los turistas y los residentes. Estos aspectos mencionados han sido materia de análisis de la Economía, la Psicología, la Sociología, la Antropología, por mencionar algunas.

Las diferentes razones que dan origen a los viajes, están asociadas a necesidades de las personas y a los tiempos sociales del sujeto en los cuales se desarrollan los viajes. Las motivaciones mencionadas anteriormente han constituido clasificaciones de demanda turística comúnmente utilizadas en diferentes ciudades: viajes de vacaciones, por razones de trabajo, por razones

de salud, asistencia a eventos, compras. Estos diferentes perfiles de demanda turística dan cuenta de necesidades diferentes que buscan satisfacer los pasajeros en el destino. Estos grupos de demanda pueden coexistir o presentarse por separado en diferentes momentos del año. Los centros ofrecen diferentes condiciones que resultan más favorables para desarrollar determinados grupos de demanda y constituyendo un perfil turístico.

Se considera importante incorporar en esta definición a los sujetos que forman parte del intercambio, sus contextos e intereses específicos para comprender al turismo en el marco de las dinámicas sociales en las cuales cobra especificidad y sentido. En esta dinámica el territorio es el ámbito en el cual se producen los intercambios económicos y sociales, materiales y simbólicos y en el cual se expresan las acciones de los gobiernos locales para favorecer esas relaciones. El Estado se constituye como un actor relevante en esta relación de intercambio porque plantea un marco de condiciones en las cuales se va a desarrollar esa relación. Es por ello que resulta de interés el análisis de las políticas públicas.

Varios autores de la literatura especializada coinciden en las ventajas de analizar el fenómeno turístico desde el enfoque sistémico. En este sentido Cuervo, Leiper, Boullón, Beni, Amparo Sancho, Molina, Lorca, Bueno, Varisco, Bosch y Merli han desarrollado diferentes modelos teóricos que proponen ahondar en la complejidad del turismo en función de las relaciones que se establecen entre distintos elementos heterogéneos que construyen una relativa totalidad (Bosch, J. L. y Merli, M. C., 2013).

Los autores Bosch y Merli (2013) afirman que el turismo puede ser analizado como un sistema social complejo, en el cual se involucran personas en diferentes relaciones originadas a partir del desplazamiento (viaje). En una primer distinción de estos sujetos que forman parte de la actividad se identifican turistas y residentes y es posible reconocer una amplia diversidad de roles e intereses entre estos actores.

Otra característica que los constituye como sistema es su estructura y organización interna, la cual está dada en función de las relaciones de intercambio que se entablan entre los sujetos que forman parte de la actividad turística. Cada grupo de actores: los turistas, prestadores turísticos, inversores,

intermediarios, actores gubernamentales, disponen de recursos que ponen en juego en las relaciones que se producen en el intercambio turístico.

Así también cada elemento que forma parte del sistema social condiciona a los demás. Estas relaciones persiguen objetivos que organizan los elementos y definen su estructura.

Éstas se dan en un entorno o contexto que condiciona la conducta de los elementos que forman parte de la actividad turística, así como también las consecuencias de las relaciones de intercambio producen efectos o cambios en el entorno. Por ello se trata también de un sistema abierto, habida cuenta de que el turismo se desarrolla en constante relación con otras actividades sociales y económicas de las personas.

el turismo como sistema social es un entramado de relaciones en función de objetivos específicos, estructurado mediante reglas de funcionamiento implícitas y explícitas, que toman insumos tangibles e intangibles del entorno y los transforma produciendo elementos también tangibles e intangibles y se comporta como una entidad en sí misma. Esto quiere decir que puede ser identificado como una totalidad, que sus elementos e interrelaciones se definen recíprocamente conformando un sistema en sí mismo capaz de distinguirse de otros sistemas (Bosch, J. L. y Merli, M. C., 2013, pág. 27)

La mirada sistémica del turismo permite establecer objetivos de análisis en función de la distinción de sus elementos heterogéneos y las relaciones que se producen entre ellos. Este estudio plantea el análisis de las políticas públicas en el marco del sistema turístico y como parte de las relaciones que se producen entre los diferentes elementos.

Bosch y Merli (2013) sostienen que para el análisis de las políticas públicas, el abordaje sistémico permite reconocer la complejidad del turismo. Consideran que el diseño e implementación de políticas públicas debe considerar las relaciones causales que conlleva en los distintos elementos del sistema turístico, así como el ambiente. Así también permite delimitar el campo de interacción de las políticas turísticas.

TABLA 2: SÍNTESIS DE LOS ENFOQUES SISTÉMICOS DEL TURISMO Y LA REPRESENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Autor	Año	Elementos	Representación de las políticas públicas
Cuervo	1967	Relaciones, instalaciones y servicios	No representadas
Leiper	1979	Origen, destino, ruta de tránsito, ambiente	Forman parte del ambiente
Boullón	1985	Oferta, demanda, producto, superestructura, planta turística	Forman parte de la superestructura
Beni	1998	Conjunto de relaciones ambientales (económicas, sociales, culturales y ecológicas), organización estructural (superestructura e infraestructura), conjunto de relaciones operacionales (oferta, demanda y mercado)	Forman parte de la superestructura
Sancho	1998	Oferta, demanda, operadores de mercado, espacio geográfico	No representadas
Molina	2000	Superestructura, infraestructura e instalaciones, equipamiento, demanda, comunidad (residentes), atractivos, productos y entorno: político, social, económico, tecnológico y ambiental	Forman parte de la superestructura y el entorno político
Gallego Llorca, Pedro Bueno	2005	Factores, <i>atractores</i> , sistemas de apoyo	Representada en los factores de capital
Varisco	2013	Territorio, comunidad receptora, oferta, demanda, infraestructura, superestructura y dimensiones del contexto: social, política, cultural, económica, ambiental	Forman parte de la superestructura y del contexto político
Bosch, Merli	2013	Subsistemas: de gestión pública; de organizaciones civiles; organizaciones privadas, científico, tecnológico y educativo; producción de bienes y servicios, soporte a la producción, soporte a la actividad, infraestructura social, atractivos, oferta, demanda, población local y macroambiente	Forman parte del subsistema de gestión pública y del macroambiente

Fuente: Elaborado en base a Bosch y Merli, 2013; Varisco, 2013; Wallingre, 2014.

En el cuadro anterior se manifiesta la relevancia que se atribuye el análisis de las políticas del turismo en función de la complejización aportada

por el enfoque sistémico. Cabe considerar que los primeros autores que plantearon el estudio del turismo desde este enfoque, no representaron las políticas públicas en el sistema turístico; con posterioridad pasaron a representarse como un factor del entorno, o ambiente y luego, como parte del propio sistema. Las versiones más actuales consideran que las políticas públicas son un condicionante de la actividad turística, como elemento del entorno y también que forman parte del propio sistema, cuando se trata de aquellas desarrolladas para el funcionamiento del mismo. En relación con la temática que se plantea en este trabajo se considera importante adoptar el enfoque sistémico para plantear cómo se relaciona el turismo con las políticas públicas.

Varisco (2013) plantea un esquema teórico en el cual el intercambio turístico se produce en el territorio a consecuencia de las relaciones entre la demanda, la oferta, la infraestructura, la superestructura y la comunidad receptora, cada uno de ellos como subsistemas. Además desarrolla un *contexto* en el cual se desenvuelve la actividad que puede caracterizarse por sus dimensiones: económica, cultural, social, ambiental y política.

En línea con esta autora y en relación con los elementos propios del sistema turístico, se considera que la superestructura es el subsistema que, integrado por organismos públicos, privados y del tercer sector, tiene por objeto planificar y coOrd. inar el funcionamiento del sistema turístico. Incluye los organismos gubernamentales, vinculados al turismo en las jurisdicciones municipal, provincial y nacional.

También la política está presente en el contexto, en este caso refiere a las políticas públicas, no estrictamente turísticas que condicionan la actividad, por ejemplo políticas económicas, de transporte, de relaciones internacionales, por mencionar algunas.

Los autores Bosch y Merli (2013) han desarrollado un modelo teórico que alcanza mayor amplitud en cuanto a los elementos y relaciones que se reconocen como parte del sistema turístico. En línea con Varisco (2013), consideran que las políticas públicas pueden representarse en el propio sistema turístico como parte del subsistema de gestión pública; como también en el macroambiente. También consideran que el subsistema de gestión pública tiene como principal función diseñar e implementar políticas turísticas

en forma articulada con otros actores y sectores relacionados, en forma directa o indirecta, al turismo. Este subsistema, está integrado por organizaciones públicas que tienen como competencia desarrollar la actividad turística en diferentes jurisdicciones: municipal, provincial o nacional. Es este sentido las políticas pueden tener diferentes orientaciones: normativas, fomento de inversión, de capacitación, de obra e infraestructura pública, por mencionar algunos ejemplos. La orientación que asumen plantea determinadas condiciones de desarrollo de la actividad basadas en la características naturales y culturales que presenta el territorio. A partir de diferentes acciones desde los sectores público y privado, se generan condiciones para promover el desplazamiento de turistas hacia ese territorio definido como destino turístico, con la expectativa de constituir al turismo como una actividad económica, ya sea como única actividad, complemento de otras preexistentes o de potencial desarrollo o sustitución de economías en crisis.

Barbini considera que

el desarrollo turístico no sólo resulta de las características naturales y culturales de los lugares, sino también de la atención que les prestan los actores y la capacidad de estos últimos de sustraerles los elementos significativos con el fin de garantizar sus distintos usos, entre los cuales se encuentra el uso turístico (s/d, pág. 4).

Se considera que las condiciones que se generan para la actividad le dan valor a los recursos del territorio para ponerlos al alcance de la demanda turística. El proceso de valorización de los recursos está signado por intereses diversos representados por los diferentes actores que constituyen el territorio en cuestión:

En este sentido, la puesta en valor de un territorio turístico entra en relación con las imágenes y representaciones del destino desde la perspectiva de los diversos actores, y toma en cuenta las diversas estrategias que integran la multiplicidad de representaciones del territorio en el momento de su difusión como destino (Barbini, s/d, pág. 4)

En función de los diferentes recursos del destino que cobran relevancia para la actividad, la localización respecto de las ciudades emisoras de pasajeros y de otros centros turísticos y el comportamiento de la demanda,

entre otras características, es posible caracterizar e identificar diferentes roles o funciones de los centros.

Al respecto Boullón (2006) desarrolló una tipología de centros turísticos que se asocia principalmente a los destinos vacacionales. Si bien no representa categorías excluyentes, sirve a los fines de la interpretación y planificación del territorio. Este autor denominó centro *de estadía* a los que promueven el desarrollo de actividades turísticas basadas en un único atractivo principal, los turistas permanecen en este destino con la finalidad de realizar en ese atractivo de reiterada concurrencia. Los centros *de escala* son los que se localizan en lugares estratégicos del recorrido que realizan los pasajeros entre el lugar del cual provienen y el destino final. En estos destinos los pasajeros consumen servicios básicos de alojamiento, alimentación y combustible; en caso de tratarse de terminales terrestres o aeroportuarias se consumen servicios asociados al transbordo del sistema de transporte. Los centros *de distribución* a los centros turísticos que se constituyen como lugares de pernoctación de turistas que realizan actividades en atractivos diferentes u otros centros turísticos cercanos en los cuales no pernoctan. Durante los días que los visitantes permanecen, recorren diferentes lugares cercanos al centro de distribución regresando al mismo para pernoctar y consumir otros servicios turísticos complementarios. Los centros *de excursión* son los que poseen atractivos y actividades, pero no se han desarrollado tan ampliamente los servicios turísticos básicos como para estimular la estadía de los pasajeros, sino que éstos los visitan por unas horas y regresan al centro emisor. También se identifican los centros *de recreación* que poseen características similares a las de excursión sólo que la principal demanda son residentes de ciudades cercanas al destino, por lo cual no se desarrolla el pernocte o hay viviendas de segunda residencia.

Varios autores profundizaron en la búsqueda de las condiciones que atribuyen valor a determinados territorios para transformarse en turísticos Bertoncello (2006) considera que este proceso es inducido por actores sociales concretos con objetivos específicos que orientan el proceso. Es por ello que también, a partir de un análisis geográfico del turismo es posible comprender las relaciones entre sociedad y territorio en un sentido. En definitiva podemos

decir que su comprensión exige reconocer la articulación del turismo con el contexto social más amplio.

El desarrollo de la actividad turística en el territorio puede tener diferentes alcances, en función de la trascendencia de las relaciones que a partir de la actividad se establecen: la disposición de los recursos en el territorio, la distribución de los beneficios, los flujos de tránsito de turistas y residentes que se producen a partir del intercambio turístico. Es por ello que la delimitación del territorio turístico es compleja y difusa y puede tener límites diferentes a la escala municipal.

El territorio es un componente muy importante del sistema turístico, por ello la delimitación del espacio socioeconómico para el desarrollo del turismo debe realizarse en relación a las características especiales que manifiesta para éste sistema económico. En función de las diferentes escalas de análisis y de acuerdo a los objetivos que se planteen, es posible identificar territorios turísticos de escala nacional, regional, corredores, áreas, zonas, complejos, comarcas, microrregiones, complejos turísticos integrados y municipios turísticos.

Se puede afirmar que los territorios turísticos

Poseen atributos materiales y simbólicos, atractivos naturales y/o culturales y servicios, que se constituyen como aspectos decisivos para definir el viaje del turista. Son en estos territorios, donde se materializa la práctica turística y se visibilizan las modificaciones de la vida cotidiana de la población residente como resultado de la interrelación entre residente / turista (Suárez, 2013).

Esta autora realiza una distinción entre algunos de los diferentes conceptos presenten en la literatura para delimitar y caracterizar los territorios turísticos, tales como: corredores, zonas, centros, destinos y ciudades o municipios turísticos. En algunos casos la delimitación está planteada en función de los objetivos de planificación y gestión del espacio y en otras en base a objetivos de promoción.

TABLA 3: DELIMITACIONES DEL TERRITORIO DE USO TURÍSTICO

Concepto	Definición
Corredores turísticos	Espacios geográficos y/o culturalmente homogéneos, vertebrados por rutas troncales de circulación, con atractores de jerarquía suficiente como para motivar flujos de demanda turística nacional y/o internacional. La dinámica y corta distancia entre atractivos y servicios resulta en una natural complementariedad que normalmente trasciende las barreras jurisdiccionales municipales, provinciales y regionales. (Ministerio de Turismo. Gobierno de la Nación, 2016 en Suárez 2013)
Área turística	Porción territorial de escala variable pero con volúmenes importantes de demanda turística motivada por la alta concentración de atractores potentes característicos. Cuenta con servicios turísticos suficientes y con niveles aceptables de gestión turística. Las inversiones públicas y privadas en el sector son de tendencia creciente (Ministerio de Turismo. Gobierno de la Nación, 2016 en Suárez, 2013)
Centros turísticos	Unidades urbanas que poseen singularidades en el medio natural y/o cultural que se configuran como atractivos, para los turistas. Poseen no sólo la infraestructura y la organización pública privada de una ciudad con la intención de satisfacer las necesidades de la población local, sino que también tiene desarrollado el equipamiento y una superestructura inherente a la actividad turística (Suárez, 2013)
Destinos turísticos	Zonas o áreas geográfica que es visitada por el turista, cuenta con límites de naturaleza física, de contexto político y de percepción por parte del mercado. Desde el punto de vista empresarial, tanto estratégico como organizativo, el perímetro del destino lo constituyen las relaciones que se edifican entre el conjunto de unidades productivas que participan en la actividad turística (Valls, 2000 en Suárez, 2013)
Ciudades turísticas	Cuentan con una organización política - administrativa resultado de la concentración de población en un territorio delimitado y con la actividad turística configurando la matriz productiva a partir de la localización de atractivos naturales y/o culturales que despiertan el interés del turista por conocerlos y hacen posible el viaje a ese lugar (Suárez, 2013)

Fuente: Elaborado en base a Suárez (2013)

Al respecto Wallingre sostiene que el territorio es un componente muy relevante del sistema turístico porque en él interactúan turistas y residentes, empresas y organismos que lo intervienen de modos diferentes. Entonces el territorio turístico, como espacio socioeconómico, debe delimitarse en función de las características especiales y funciones para las cuales se disponga (Wallingre, 2014). En este sentido Otero afirma que se presentan dificultades ante la definición de límites del territorio turístico porque se presenta como un

“continuum espacial de características que van cambiando gradualmente” (Otero, 2009) por lo cual los intentos de delimitaciones son arbitrarios, sin embargo en el intento de la planificación turística en Argentina, el municipio es la unidad territorial más viable para conjugar el análisis de lo político, lo administrativo y los acuerdos con los distintos grupos de interés.

En función de las diferentes escalas de análisis y de acuerdo a los objetivos que se planteen, es posible identificar territorios de uso turístico de escala nacional, regional, municipal, corredores, áreas, zonas, complejos, comarcas y microrregiones. Al respecto, el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (2020) plantea una estructura de articulación del territorio a través de áreas y corredores. Sin embargo es en las ciudades turísticas en donde se manifiesta el producto turístico final.

Existe una gran cantidad de ciudades en las cuales se puede observar el tránsito o permanencia de visitantes, sin embargo, esto no las define como ciudades turísticas si no cumplen con la función de satisfacer esta demanda. Además debe considerarse que hay ciudades en las que el turismo es la principal base económica, mientras que en otras tiene un rol complementario. A éstas últimas resulta difícil identificarlas como ciudades o destinos “turísticos”. (Wallingre, 2014)

Por otro lado, los destinos turísticos son construcciones, más de tipo simbólico, en función de la representación que tienen los grupos sociales, turistas o residentes, respecto de ellos, dado que este concepto proviene del marketing y generalmente está asociado a estrategias de posicionamiento en el mercado (Suárez, 2013). En este sentido sus límites pueden trascender las escalas de jurisdicción municipal, provincial o nacional referidas con anterioridad y cobra relevancia la imagen percibida por los turistas.

Wallingre profundiza en la caracterización y clasificación de los municipios turísticos. Menciona algunos autores de enfoque cuantitativo (Ivars, 2003; Acerenza, 2008; Villar, 2014), que sostienen la relevancia de la cantidad de servicios de alojamiento, la amplia ocupación del suelo con fines turísticos, la cantidad de visitantes, la distribución temporal de éstos y la importancia en la economía local. Otros autores (Ejarque, 2005, Boullón 1995) refieren a aspectos sociales como el comportamiento de la demanda, geográficos, como el origen y destino de los pasajeros, la articulación con otros destinos turísticos,

por mencionar algunos. También algunas clasificaciones adoptan como parámetro el grado de desarrollo de la actividad en la localidad en función de lo que podría llamarse “etapa de evolución”, suponiendo la siguiente secuencia: desarrollo reciente (emergentes), desarrollados, consolidados, estancados y en declive. También, en la proporción que el turismo representa respecto de otras actividades económicas; se los denomina centros turísticos puros, intermedios e imperfectos. Esta última categoría corresponde a las ciudades con su economía más diversificada. (Wallingre, 2014).

TABLA 4: DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS.

Autores	Dimensiones	Enfoque
Ivars (2003) Acerenza (2008)	Cantidad de servicios turísticos Ocupación del suelo Cantidad de visitantes Distribución temporal Importancia para la economía local	Enfoque cuantitativo
Ejarque (2005) Boullón (1995)	Comportamiento de la demanda Origen y destino de visitantes Articulación con otros centros turísticos	Enfoque socio-demográfico
Wallingre (2014)	Turismo como actividad prioritaria Reúne capacidades para satisfacer la demanda	

Fuente: Elaborado en base a Wallingre (2014)

En este trabajo de investigación se hace referencia a una ciudad en la cual se registra afluencia de visitantes, principalmente por motivos no vacacionales y en la que existen servicios para satisfacer las necesidades de estos pasajeros, sin embargo, no es el turismo la actividad económica principal de la ciudad. En ciudades con estas características se presenta una economía mixta en la cual el turismo suele ser una proporción menor respecto de las otras actividades económicas.

El turismo en la agenda política y competencias de gobierno

Los apartados anteriores ofrecen un enfoque teórico en cuanto al Estado como construcción social y su relación con el territorio, la sociedad y el gobierno. Representándolo como un conjunto de relaciones entre diferentes actores sociales, políticos e instituciones, que platean reglas en el uso del territorio basadas en el ejercicio del poder y que pertenece a la esfera de *lo público*.

El Estado se refleja en las instituciones de gobierno, que ejercen el poder concedido por la sociedad civil, en las sociedades democráticas. Los gobiernos tienen injerencia sobre determinadas escalas del territorio y las reglas de uso se determinan a través de las competencias. Entonces, las políticas públicas son la expresión del ejercicio del poder de un gobierno en determinada escala del territorio.

Entonces las políticas son *públicas* en doble sentido: porque son emanadas del Estado a través de los organismos de gobierno y porque están orientadas a la vida en sociedad. Su formulación es producto de un proceso permanente de decisiones y acciones como producto del planteamiento de un problema propio de la vida colectiva y que la autoridad de gobierno plantea abordar.

Sin embargo los organismos de gobierno no se encuentran aislados en ese proceso, sino que también se expresan otros actores no gubernamentales, u otros actores gubernamentales que pertenecen a otras escalas de gobierno. Los problemas o cuestiones que son interés del gobierno forman parte de la agenda pública. Esta agenda se constituye de asuntos que abordan problemáticas socioculturales, económicas, ambientales (por mencionar algunas) inscriptas en los territorios en los cuales el turismo es una de las actividades socioeconómicas que se desarrollan. Los asuntos que constituyen la agenda de gobierno, atraviesan la actividad. En esta perspectiva el turismo se presenta en las problemáticas que se pretende abordar desde las políticas públicas, ya sea como una actividad para promover o desarrollar, o bien como una actividad para delimitar o regular.

El turismo, como actividad socioeconómica compleja, involucra diferentes elementos heterogéneos, entre los cuales el Estado representado en los organismos de gobierno anclados en el territorio, es uno de ellos. También se integran a la actividad otras instituciones y otros sujetos sociales; además

de elementos físicos que forman parte del territorio. Entre los sujetos, organismo, instituciones y recursos físicos se plantean relaciones de intercambio y apropiación que son mediadas por las políticas públicas.

En Argentina, los organismos de gobierno que tienen injerencia en las diferentes escalas territoriales, delimitan sus competencias de modo que el desarrollo del turismo como actividad económica es una competencia concurrente entre los gobierno provinciales y municipales.

En la Constitución Nacional no existe una delimitación expresa de las competencias en materia turística. Para ello existe un cuerpo de leyes nacionales y reglamentaciones del Organismo de Turismo de la Nación⁴ que regula las actividades en el territorio nacional. Al respecto cabe mencionar la Ley Nacional N° 25997/05 y otras específicas en cuanto al funcionamiento de las agencias de viajes, el turismo estudiantil, el turismo accesible, el transporte de pasajeros entre las provincias, etc.

Existen otros aspectos de importancia que son asumidos como competencias del gobierno nacional en la Constitución y que, si bien, no son temas propios del turismo, inciden en forma directa, por ejemplo la facultad de protección de los recursos naturales, y preservación del patrimonio natural y cultural, y la diversidad biológica. Además de las cuestiones tributarias, las condiciones de navegación en ríos y puertos, aspectos relacionados a la moneda y relación cambiaria y la política de inmigración.

En tanto que las provincias se han atribuido todas las competencias que a nivel nacional ha quedado sin asignarse, en términos de que *“Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”*⁵. De modo que las provincias cuentan con amplias facultades para el dictado de normas en su territorio.

En las normas constitucionales de las diferentes provincias argentinas, se hace mención de algún modo a la actividad turística, aunque con diferentes tratamientos ya que no en todas las provincias lo asumen como una competencia. En relación a aquellas que si refieren a ello es posible identificar algunas categorías de análisis que se pueden observar, en carácter no

⁴ Ministerio de Turismo de la Nación

⁵ Artículo 121 de la Constitución Nacional Argentina (1994)

excluyente, respecto de las consideraciones que se hacen del mismo. En algunas provincias, a partir de la sanción de su Constitución, se reconoce al turismo como una actividad económica de importancia para el desarrollo provincial (Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Santiago del Estero, Tierra del Fuego), también es posible observar constituciones que consideran el turismo como un derecho social de la población que habita el territorio provincial (Catamarca, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Río Negro, Santiago del Estero y Tucumán) y otras que lo indican expresamente como una competencia municipal (Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Salta, Tierra del Fuego y Tucumán). Cabe mencionar que las constituciones de las provincias de Buenos Aires, La Pampa, La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Santa Fe no se refieren al turismo en ninguno de estos aspectos mencionados. En términos generales, podría afirmarse que en Argentina, el turismo se presenta como una competencia concurrente entre los municipios y otros niveles de gobierno.

TABLA 5: REFERENCIA DEL TURISMO EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES DE ARGENTINA

	Turismo como actividad de importancia para el desarrollo económico del territorio provincial	Turismo como derecho social de la población que habita el territorio provincial	Turismo como competencia municipal
Catamarca		✓	✓
Chaco			✓
Chubut	✓	✓	
Córdoba		✓	
Corrientes	✓		
Entre Ríos	✓	✓	✓
Formosa	✓		
Jujuy	✓	✓	
Misiones		✓	

	Turismo como actividad de importancia para el desarrollo económico del territorio provincial	Turismo como derecho social de la población que habita el territorio provincial	Turismo como competencia municipal
Neuquén	✓		
Río Negro		✓	
Salta			✓
Santiago del Estero	✓	✓	
Tierra del Fuego	✓		✓
Tucumán		✓	✓

Fuente: Elaborado en base a Bustos (2014)

En la provincia de Neuquén, el turismo se reconoce como una actividad de interés en la Constitución Provincial. La misma enuncia que es deber del poder legislativo “*Dictar leyes sobre fomento económico, bosques, turismo, navegación interior, minería, geología y energía hidroeléctrica*” (art 101 inc. 29). Así también se lo reconoce como una fundamentación para el desarrollo de la conectividad vial del territorio provincial. Sin embargo en las atribuciones de los municipios indicados en el artículo 204 no particulariza el desarrollo de actividades económicas, ni el turismo específicamente.

Finalmente, las leyes orgánicas municipales o cartas orgánicas, establecen las competencias municipales que no hayan sido definidas por las constituciones provinciales.

Políticas de turismo

Como se mencionó anteriormente, el Estado en sus diferentes niveles del gobierno interviene a partir de diferentes funciones que son relativas al turismo: la planificación del territorio, la regulación de las actividades, el aprovechamiento de los recursos, el impulso a las actividades económicas, entre ellas al turismo como tal. Estas funciones se expresan a partir de las políticas públicas que implementa el Estado en sus diferentes alcances

territoriales. En el caso del turismo, los recursos sobre los cuales se desarrolla la actividad, son principalmente bienes públicos, ya se trate de recursos naturales o culturales, motivo por el cual el Estado debe garantizar las condiciones de aprovechamiento de los mismos. Así como también debe atender los impactos o consecuencias del desarrollo de esta actividad, a través de las políticas públicas de turismo, para lo cual utiliza diferentes estrategias. Las políticas municipales de desarrollo económico son aquellas que “implementan los municipios y están destinadas a desarrollar la economía local a través de la promoción de empresas radicadas en su territorio” (Villar, 2007, pág. 105)

Puede distinguirse un conjunto de políticas turísticas, porque persiguen en sus fines el desarrollo del turismo en forma directa y otras pueden considerarse, en relación con la actividad, porque si bien no es su objetivo fundamental o su único objetivo pueden beneficiar la actividad. Entonces resulta fundamental el rol del Estado como impulsor de desarrollo turístico o como garante de ciertas condiciones para que se produzca (Villar, 2011). Puede afirmarse que el turismo se encuentra atravesado por una gran cantidad de políticas públicas que inciden en su desarrollo, ya se trate de políticas de los propios de organismos gubernamentales de competencia, como así también políticas de otros organismos de gobierno que de algún modo inciden en alguno de los elementos que lo constituyen. Deben considerarse las políticas con incidencia en el sector empresario que alcanzarán a las empresas prestadoras de bienes y servicios turísticos; las políticas de transporte también tendrán incidencia en el modo en que se desplazan los pasajeros; políticas que intervengan en las variables económicas o monetarias también podrían afectar el desarrollo de inversiones o cambiar los hábitos de consumo de los viajeros, por mencionar algunos ejemplos. A las políticas que inciden en la actividad turística el autor de referencia las caracteriza como políticas: económicas, de transporte, de infraestructura, de comunicaciones, migratorias, sanitarias, laborales, ambientales y culturales.

En cuanto a las políticas turísticas Villar las caracteriza como: políticas orientadas a la *sustentabilidad* del centro turístico, en consideración de los impactos del turismo en las dimensiones ambiental, sociocultural, económica y política. Además de políticas de *competitividad* con la finalidad de posicionar el

centro turístico en cuanto a la particularidad de sus atractivos, recursos y productos, la localización respecto de los centros emisores, la relación calidad - precio del producto, el tipo y calidad de la oferta turística. También se identifican políticas de *promoción* del destino como las estrategias que contribuyen a difundir en la demanda real y potencial la disposición de la oferta del centro turístico. Identifica además un grupo de políticas de *gestión* del destino a través de tecnologías de la información y la comunicación que pueden llegar a tres niveles de complejidad en función de la interacción que alcance el usuario con la información del destino. Otra caracterización posible son las políticas de *calidad*, entre otras. (Villar, 2011)

También es posible arribar a una caracterización de las políticas turísticas, en relación a las estrategias que asumen los organismos de gobierno en función de la finalidad que persiguen: de naturaleza *restrictiva*, de *incentivo* a la actividad, o de *regulación* de la misma. En cuanto a las primeras se pueden mencionar, como ejemplos: la limitación de actividades turísticas en determinados territorios que por sus características de fragilidad ambiental atenten contra su conservación o la prohibición de algunas actividades que pueden ser incompatibles con otras en el mismo espacio. Las estrategias de incentivo se pueden orientar al desarrollo de determinadas formas de turismo o servicios que sean considerados más favorables por sus consecuencias económicas, sociales y culturales para la población local. La función de regulación se caracteriza por establecer pautas de desarrollo de las actividades turísticas, por ejemplo el establecimiento de un régimen de servicios para los alojamientos turísticos.

TABLA 6: DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS.

Tipo	Enfoque	Dimensiones
políticas turísticas	Según orientación	Orientadas a la sustentabilidad Orientadas a la competitividad Orientadas a la promoción Orientadas a la gestión Orientadas a la calidad

Tipo	Enfoque	Dimensiones
	Según estrategias	Restrictivas Incentivos Regulación
Políticas que inciden en la actividad turística		Económicas Transporte Infraestructura Comunicaciones Migratorias Sanitarias Laborales Ambientales Culturales

Fuente: Elaborado en base a Villar (2011)

Un aspecto de gran relevancia, en materia de políticas turísticas para los gobiernos municipales, es la disponibilidad de recursos, esto limita la posibilidad de estimular o desarrollar estrategias locales. Con frecuencia los municipios acceden a programas provinciales y nacionales, de organizaciones no gubernamentales o internacionales. Aunque con frecuencia estas posibilidades están limitadas por las afinidades políticas entre los diferentes niveles de gobierno.

La delimitación y caracterización de las políticas públicas en sentido amplio, constituye un marco general para la definición del objeto de estudio: las políticas turísticas municipales. En ese caso el componente organizacional estaría delimitado por las áreas de gobierno de la escala municipal. Son acciones que instrumenta el gobierno de una ciudad con la finalidad de abordar problemáticas que ese gobierno considera prioritarias, de acuerdo a objetivos propuestos, a partir de la aplicación de procedimientos técnico - administrativos tendientes a la resolución de esa problemática.

A modo de síntesis y a los efectos de esta investigación se puede construir una conceptualización de las políticas de turismo. Se consideran políticas públicas municipales a las acciones desarrolladas por los gobiernos de ese nivel para el fomento de la actividad turística en el territorio local, persiguiendo fines de bienestar económico y social del colectivo social que habita en él. También cabe ampliar el alcance de este concepto a las políticas del gobierno municipal que no siendo expresamente turísticas, tienen

incidencia en la actividad. Así como también la implementación de políticas de otros niveles de gobierno provincial o nacional en el territorio local. Las políticas públicas, implican un proceso colectivo de construcción y acuerdos en el cual se ven involucrados diferentes agentes de desarrollo de los sectores público y privado involucrados en la actividad turística.

Marco referencial

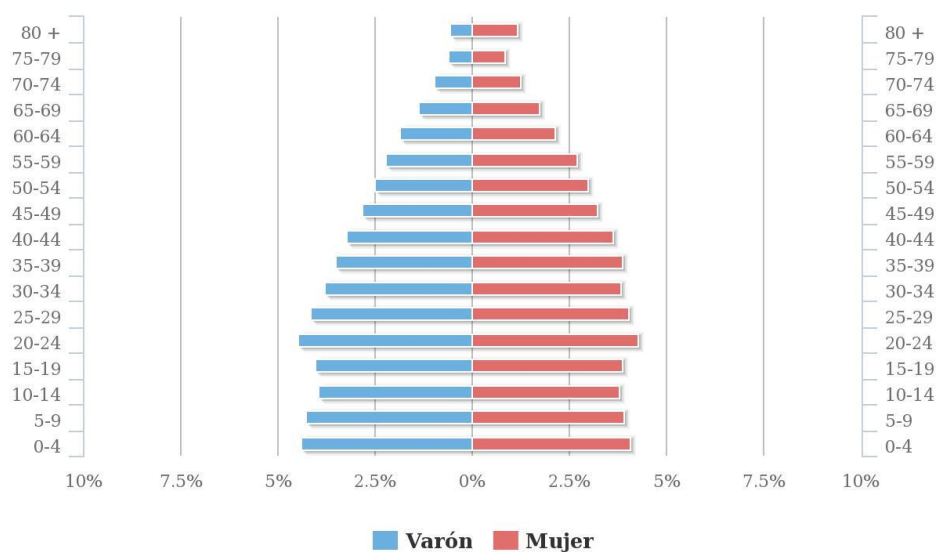
Caracterización general de la ciudad de Neuquén

La ciudad de Neuquén se encuentra al suroeste de la República Argentina, se ubica al este de la Provincia del Neuquén, región norte de la Patagonia. Es la capital de la provincia de Neuquén y cabecera del Departamento Confluencia. Su ejido municipal comprende un área de 12.828 km².

Debido al crecimiento que ha tenido y la extensión de su área urbanizada hacia la periferia podría considerarse que constituye una región metropolitana con las localidades de Centenario (provincia de Neuquén) hacia el norte; Cipolletti (Río Negro) hacia el este y Plottier (Neuquén) hacia el oeste.

La ciudad se encuentra emplazada en la confluencia de los ríos Neuquén y Limay, formando el río Negro que vuelca sus aguas en la cuenca atlántica. Los ríos mencionados son de gran importancia para el desarrollo económico regional debido a su aprovechamiento para el riego de las tierras productivas. Esto da lugar a la conformación de la microrregión del Alto Valle de Río Negro.

GRÁFICO 1: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR SEXO SEGÚN GRUPO DE EDAD. MUNICIPIO DE NEUQUÉN. AÑO 2017.



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén según estimaciones realizadas para el año 2017.

La ciudad de Neuquén cuenta con una población total de 250.305⁶ habitantes y concentra el 43% de la población total de la provincia. Se estima que para el 2025 la población llegará a los 265.356.

La economía regional se caracteriza por el desarrollo de las actividades hidrocarburífera y frutícola intensiva, de las cuales la ciudad opera como centro de servicios administrativos, financieros, generando el asentamiento de oficinas de las empresas y comercios dedicados a la provisión de servicios e insumos para dichas actividades. Además, en la ciudad de Neuquén, por ser la capital de la provincia desarrolla gran parte de su economía en base a las funciones del gobierno provincial y municipal. El turismo se articula con este perfil descripto, como una actividad subsidiaria que se produce a consecuencia del derrame de las otras economías.

Reconocimiento de la ciudad en planes de turismo nacional y provincial

A nivel nacional la planificación turística se ha definido por medio del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable que representa en el territorio a través de un Mapa Federal de Oportunidades Turísticas. El mismo establece diferentes elementos del espacio turístico denominados corredores y zonas turísticas que son adoptados por el Plan de Desarrollo Turístico Provincial 2011-2015. Actualmente se encuentra en elaboración su actualización para el período siguiente.

En este marco, la ciudad de Neuquén se encuadra en las unidades espaciales denominadas “Corredor del Limay”, “Corredor del Valle” y “Corredor de la Estepa”. De estos corredores se identifican las siguientes características:

- Corredor del Limay

Se extiende a lo largo de las rutas N° 22 y N° 237 que bordean el Río Limay, desde Neuquén Capital hasta San Carlos de Bariloche, este corredor incluye localidades de las provincias de Neuquén y Río Negro. En la provincia de Neuquén se incluyen, por su cercanía a las rutas mencionadas: Neuquén Capital, Picún Leufú, Piedra del Águila, Plottier, Senillosa y Villa El Chocón; también hay otras localidades que no se encuentran en la ruta, pero se

⁶ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en base a estimaciones realizadas para el año 2017.

vinculan a la misma y son consideradas también para el alcance del corredor: El Sauce, Paso Aguerre, Santo Tomás y Villa del Puente de Picún Leufú.

El plan considera que este corredor se constituye como espacio de tránsito de las principales corrientes turísticas que arriban a la provincia por el Aeropuerto Internacional del Neuquén y las Rutas Nacionales 22, 237 y 151 y que se dirigen hacia otros destinos. Sin embargo se reconoce que “la puesta en valor turístico de diferentes recursos de la región ha generado, en los últimos años, un valor agregado en la experiencia turístico-recreativa de los visitantes” (Plan de Desarrollo Turístico Provincial 2011 - 2015). A lo largo de este corredor se desarrollan diferentes actividades que se constituyen como productos turísticos, algunos ya consolidados y otros con incipiente desarrollo: pesca deportiva, paleontología, turismo cultural, observación de aves y agroturismo (Subsecretaría de Turismo. Ministerio de Desarrollo Territorial, 2011).

- Corredor del Valle

Se extiende a lo largo de la Ruta Provincial N° 7 integrando las localidades de Neuquén Capital, Centenario, Vista Alegre, San Patricio del Chañar y Añelo. También se mencionan otras localidades que se vinculan a este corredor por su proximidad a las ciudades antes mencionadas, ellas son: Aguada San Roque, Los Chihuidos, Octavio Pico, Rincón de los Sauces y Sauzal Bonito. Este espacio también se define como corredor de tránsito de las corrientes turísticas que arriban a la provincia o se dirigen hacia otros destinos nacionales. Sin embargo se identifican productos desarrollados o incipientes que constituyen la oferta de este corredor: Se identifican: paleontología, turismo cultural y enológico, congresos y convenciones, observación de aves y agroturismo (Subsecretaría de Turismo. Ministerio de Desarrollo Territorial, 2011).

- Corredor de la estepa

Se prolonga a lo largo de las Rutas Provincial N° 13 y Nacional N° 22. Las localidades que incluye son Neuquén Capital, Plottier, Senillosa, Cutral Có, Plaza Huincul, Zapala, Mariano Moreno, Bajada del Agrio. También se vinculan a este corredor las localidades de Covunco Abajo, Los Catutos, Ramón Castro y Quili Malal. El Plan establece que este corredor tiene potencial para el desarrollo de los productos pesca deportiva, senderismo, campamentismo, y

montañismo (Subsecretaría de Turismo. Ministerio de Desarrollo Territorial, 2011).

Se considera que el análisis de la contextualización que se hace de la ciudad de Neuquén en la planificación turística nacional y provincial refleja las oportunidades de desarrollo turístico que se podrían presentar. Este marco da cuenta de las condiciones de posibilidad que debería tener la ciudad para acceder a partidas presupuestarias del gobierno provincial y nacional destinadas al financiamiento del desarrollo de productos turísticos.

Referencia a municipios turísticos en la Ley Provincial de Turismo

En el marco de este trabajo se plantea la necesidad de definir y establecer qué es una ciudad o municipio turístico, en el marco de la legislación provincial; y que características diferenciadoras poseen respecto de otras que no son turísticas. Se toma como referencia la mención que se hace al respecto en la Ley Provincial de Turismo, que tiene alcance en el ámbito territorial en el que se realiza este estudio. La misma establece una serie de características para ser considerado con la cualidad de “turístico” a un municipio, expresadas en el artículo 18 de la Ley N° 2414.

A los efectos de la presente Ley, entiéndase por “Municipio Turístico” a aquellas comunas cuyas características individuales conforman elementos del patrimonio turístico o expresan la identidad turística neuquina, estando su actividad económica sustentada mayoritariamente por dicho sector, manifestándose ello institucionalmente mediante la afectación de recursos presupuestarios y humanos destinados al desarrollo del turismo municipal y la consolidación de la conciencia turístico receptiva de la comunidad, presentando además una oferta de servicios y equipamiento acorde a su condición de turísticos y recreativos e integrándola armónicamente al ecosistema. (Legislatura de la Provincia de Neuquén, 2004)

La posterior reglamentación de la mencionada Ley establece los siguientes parámetros para la consideración de un municipio turístico:

- a. Poseer al menos un (1) atractivo turístico en su territorio o área de influencia, susceptible de motivar la prestación de servicios turísticos.
- b. Disponer al menos con un (1) establecimiento de alojamiento turístico habilitado.
- c. Contar con una partida presupuestaria municipal afectada al sector turístico, vigente en al menos dos (2) presupuestos anuales consecutivos.
- d. Disponer al menos un (1) recurso humano apropiadamente capacitado, asignado institucionalmente al sector turístico municipal.
- e. Poseer al menos un (1) instrumento formal en el que se exprese la voluntad de los habitantes de que el turismo constituya una actividad socio-económica primordial de la localidad. (Carta Orgánica Municipal, Declaración de Interés Municipal, Acta de Asamblea Popular, etc.).
- g. Contar con al menos un (1) instrumento informal en el que la expresión de los habitantes sea un acto plausible como hecho jurídico.
- h. Que la actividad turística represente una parte importante en los ingresos tributarios del Municipio y/o colabore en la generación de empleo local, como también en el desarrollo social y cultural de la comunidad. (Gobierno de la Provincia de Neuquén, 2004)

En este sentido y analizado el caso de la ciudad de Neuquén, se puede afirmar que el turismo no es la principal actividad económica. Sin embargo si se pueden presentar varias de las características mencionadas en el texto de la ley y su reglamentación, las cuales se desarrollan a continuación.

Como atractivos turísticos en el territorio y el área de influencia cabe mencionar los siguientes.

En el ejido urbano de la ciudad de Neuquén

- Zona del Parque Norte: senderos pedestres, circuitos aeróbicos, estaciones de ejercicios, miradores, monumentos históricos.
- Casco Histórico: edificios históricos, circuitos turísticos
- Parque Central: edificios históricos, monumentos, Museo Nacional de Bellas Artes Neuquén, Museo Gregorio Álvarez, Sala de Arte Emilio

Saraco, Museo de la Ciudad Paraje Confluencia, Espacio Energía Fundación YPF.

- Costa del Río Limay: Paseo de la Costa, balnearios públicos: Río Grande, Sandra Canale, Albino Cotro, Valentina Sur, Clubes, Parque Acuático La Perla

En el área de influencia se destacan sitios paleontológicos, bodegas turísticas, establecimientos de agroturismo, entre otros.

Siguiendo con los criterios establecidos por la Ley Provincial del Turismo, respecto a la cantidad de establecimientos turísticos habilitados, vale como referencia el gráfico N°2 *“Cantidad de establecimientos de alojamiento turístico y plazas habilitadas. Ciudad de Neuquén años 1998 al 2017”* presentado anteriormente.

En cuanto al recurso humano capacitado, la Subsecretaría de Cultura y Turismo ha contado con profesionales en turismo, licenciados y técnicos desde que su constitución. Parte de este personal desempeñaba funciones en otras áreas municipales y otros fueron contratados específicamente al crearse esta dependencia.

Como instrumento formal que expresa la voluntad de los habitantes de desarrollar el turismo se puede considerar la carta Orgánica Municipal, promulgada en el año 1995, que establece al turismo como competencia del gobierno de la ciudad.

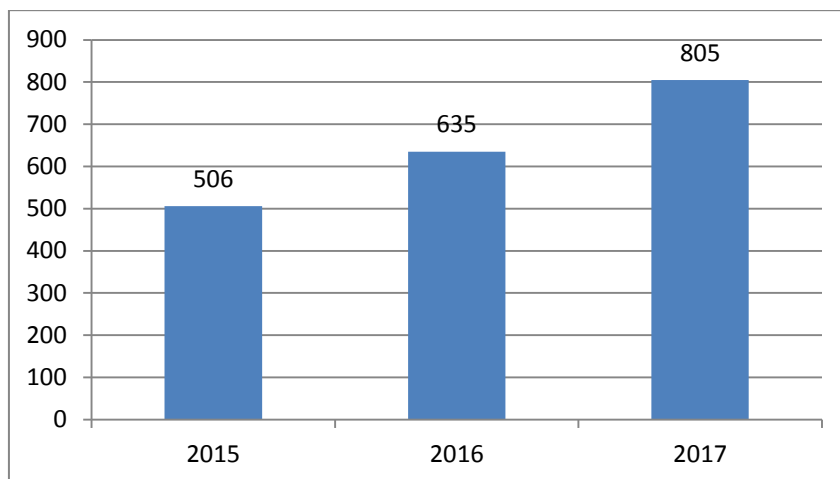
Además establece que la municipalidad

...fomentará la actividad turística tendiendo a motivar la permanencia y desplazamiento del turista en la ciudad, sin perjuicio de acordar con otras jurisdicciones circuitos regionales. Para ello pondrá en valor y protegerá los recursos turísticos, lugares históricos y áreas recreacionales, creando y promocionando circuitos debidamente señalizados [...] ejercerá los controles de calidad necesarios que garanticen un nivel adecuado de servicios al turismo.
(Convención Municipal Constituyente, 1995)

También cabe mencionar la reciente Ordenanza N° 12.811 que, entre otros aspectos, declara de interés municipal el desarrollo del turismo en la ciudad.

En otro orden, puede afirmarse que el turismo representa una actividad importante en la economía local al considerar que representa el ingreso de más 500 millones de pesos en 2015 y por arriba de 600 millones en 2016 (Subsecretaría de Turismo Municipalidad de Neuquén, 2017).

GRÁFICO 2: INGRESOS ESTIMADOS POR TURISMO EN LA CIUDAD DE NEUQUÉN EN LOS AÑOS 2015, 2016 Y 2017. EN MILLONES DE PESOS.



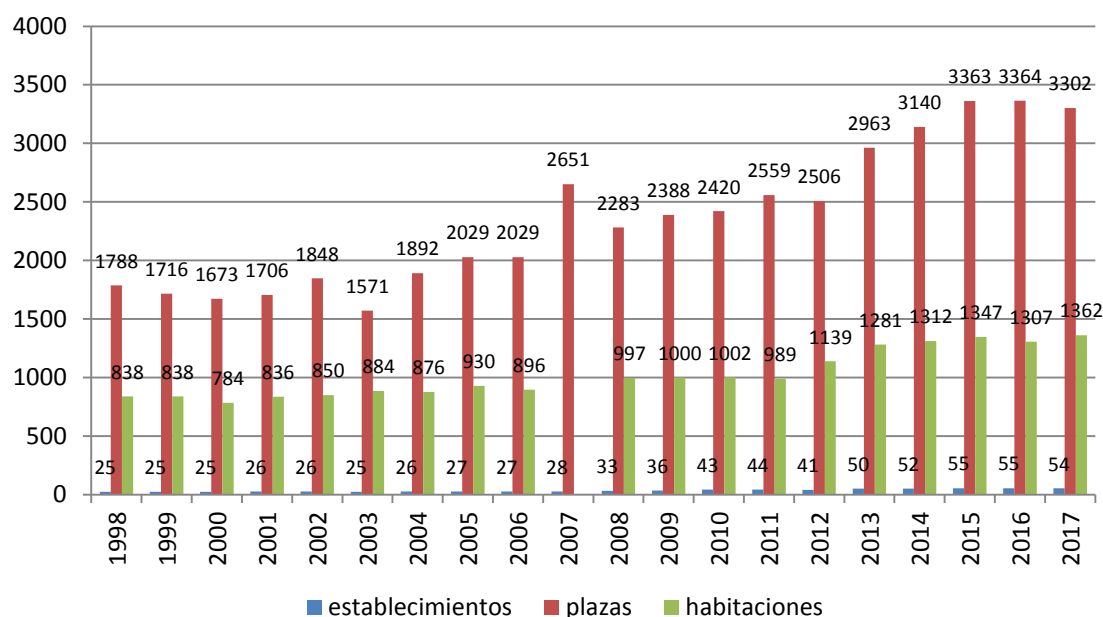
Fuente: Elaborado con datos suministrados por la Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Neuquén en función del gasto promedio diario por pasajero y la cantidad de pernóctes registrados en cada período. (Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2015 y 2016, Informe estadístico de ocupación hotelera 1°, 2°, 3° y 4° trimestre 2017)

En relación con la asignación presupuestaria, que hay antecedentes de partidas específicas para el desarrollo del turismo desde 2004. Esto puede observarse en las ordenanzas presupuestarias anuales (N° 10129, 10363, 10538, 10948, 11114, 11939, 12538, 12779, 12916, 13173, 13377 y 13599) en las que es posible identificar partidas con la denominación *Promoción turística*. A su vez cabe considerar que parte de este presupuesto es destinado al pago de honorarios de los recursos humanos ocupados en el desarrollo del turismo municipal. Además, desde el año 2014 se incorpora una partida exclusivamente destinada a obra pública denominada Fondo de Desarrollo Turístico “Fodetur” (Ord. N° 12811) constituida con el 1,5 % de las regalías coparticipables de la ciudad.

Caracterización de la oferta y la demanda turística de la ciudad

Como reflejo de la dinámica de la oferta turística se puede considerar la evolución de la cantidad de establecimientos de alojamiento y plazas habilitadas en la ciudad de Neuquén.

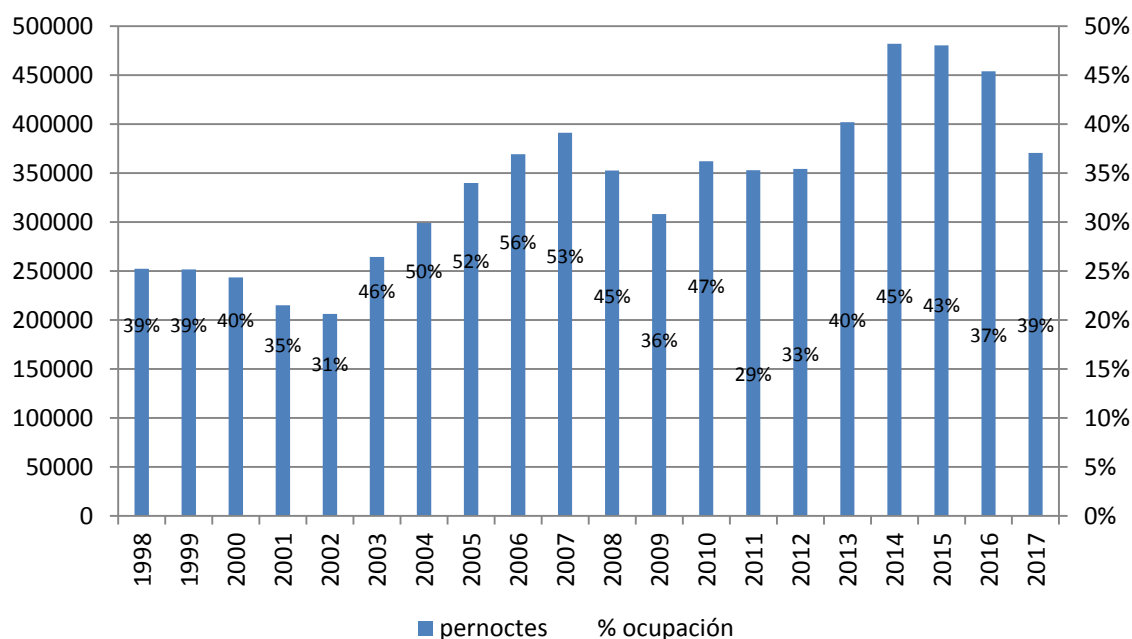
GRÁFICO 3: CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO Y PLAZAS HABILITADAS. CIUDAD DE NEUQUÉN, AÑOS 1998 AL 2017.



Fuente: Elaborado con datos suministrados por la Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Neuquén. (Anuario Estadístico de Turismo 2012) (Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2013) (Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2014) (Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2015) (Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2016) (Observatorio Económico y Laboral Municipalidad de Neuquén)

A modo de representar y caracterizar la demanda turística de la ciudad de Neuquén se demuestra la ocupación de los establecimientos de alojamiento turístico habilitados.

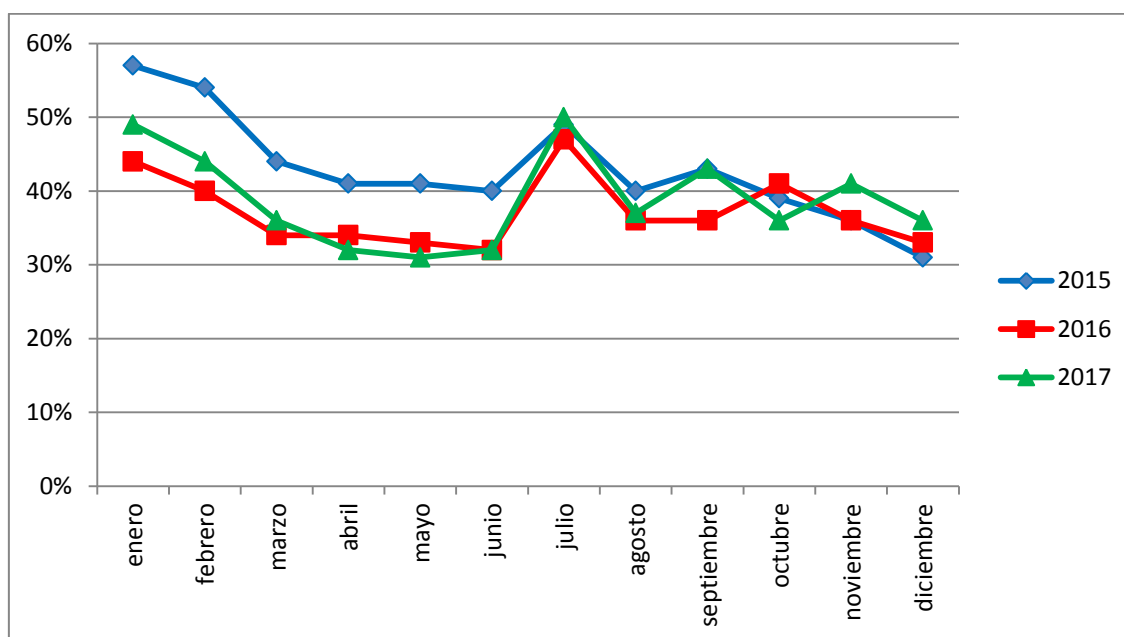
GRÁFICO 4: CANTIDAD DE PERNOCTES REGISTRADOS Y PORCENTAJE DE OCUPACIÓN EN ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO HABILITADOS. CIUDAD DE NEUQUÉN, AÑOS 1998 AL 2017.



Fuente: Elaborado con datos suministrados por la Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Neuquén. (Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, Informe estadístico de ocupación hotelera 1°, 2°, 3° y 4° trimestre 2017) (Observatorio Económico y Laboral Municipalidad de Neuquén)

El gráfico anterior pone en evidencia el comportamiento de la demanda turística en la ciudad y el impacto que tiene en los establecimientos de alojamiento. Se manifiestan los períodos de crisis económica, principalmente en cuanto al impacto en la explotación petrolera que produce una disminución de la actividad de las empresas que operan en la región y, consecuentemente una disminución de los viajes corporativos. Sumado esto a la disminución del turismo vacacional a destinos del interior del país, aspecto que también tiene su correlato en la ocupación hotelera de la ciudad.

GRÁFICO 5: PORCENTAJE PROMEDIO DE OCUPACIÓN MENSUAL DE ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO HABILITADOS. CIUDAD DE NEUQUÉN AÑOS 2015 AL 2017.

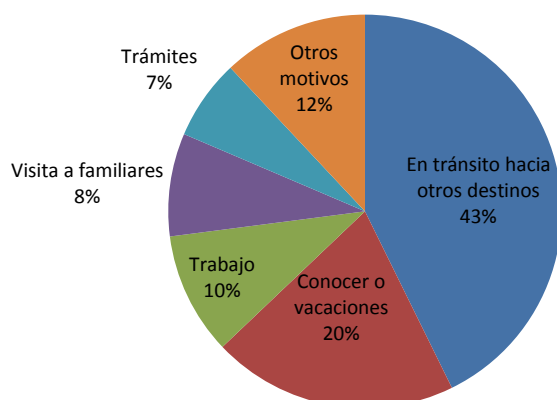


Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Neuquén (Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2015 y 2016, Informe estadístico de ocupación hotelera 1°, 2°, 3° y 4° trimestre 2017)

Si se evalúa el comportamiento de la demanda turística a lo largo del año durante los últimos tres, se manifiesta una mayor cantidad de pernóctes en los meses vacacionales: enero, febrero y julio. En estos meses es que predominan los viajes por razones de descanso y la ciudad de Neuquén se comporta, principalmente, como centro de escala de esos viajes, aunque también se observan pasajeros que eligen la ciudad como destino final de su viaje (59%). El resto de los meses, el segmento de demanda mayoritario es el corporativo (viajes originados por razones de trabajo), y asistencia a congresos y eventos (Subsecretaría de Turismo Municipalidad de Neuquén, 2017).

También se puede caracterizar la demanda turística en función de los resultados del relevamiento a visitantes, realizado en las Oficinas de Informes Turísticos durante el año 2016 como se detalla a continuación.

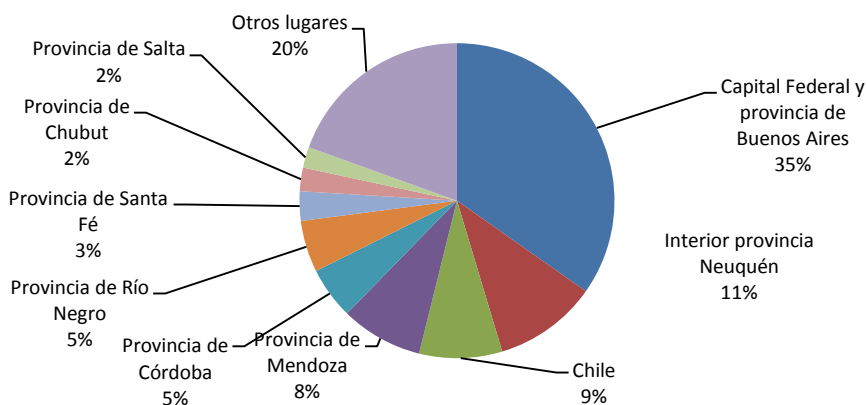
GRÁFICO 6: PRINCIPAL MOTIVO DE VIAJE DE LOS TURISTAS ENCUESTADOS EN LAS OFICINAS DE INFORMES DE LA SUBSECRETARÍA DE TURISMO. CIUDAD DE NEUQUÉN, AÑO 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico de Turismo de la Ciudad de Neuquén 2016.

Puede afirmarse que la mayoría de las personas que consultan en las oficinas de información turística de la ciudad se encuentran en tránsito hacia otros destinos, lo cual refuerza la caracterización como destino de escala. Los pasajeros que se hospedan en la ciudad por razones de trabajo no se ven representados en el gráfico anterior habida cuenta de que no es habitual que soliciten información turística en las oficinas (Subsecretaría de Turismo Municipalidad de Neuquén, 2017).

GRÁFICO 7: PROCEDENCIA DE LOS TURISTAS ENCUESTADOS EN LAS OFICINAS DE INFORMES DE LA SUBSECRETARÍA DE TURISMO. CIUDAD DE NEUQUÉN, AÑO 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico de Turismo de la Ciudad de Neuquén 2016.

En cuanto a la procedencia de los pasajeros, la estadística refleja que la ciudad de Buenos Aires y el resto de la provincia es el principal mercado emisor y en segundo lugar se destaca el interior de la provincia de Neuquén. Esto último se asocia al rol político administrativo de la ciudad (Subsecretaría de Turismo Municipalidad de Neuquén, 2017).

Metodología

Esta investigación se lleva a cabo desde un enfoque cualitativo; por considerar que las particularidades del objeto de estudio requieren de un abordaje profundo y riqueza interpretativa, en su contextualización específica, para el entendimiento e interpretación de la diversidad de sus manifestaciones posibles (Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista , 2006).

Se realiza un abordaje descriptivo con la finalidad de aportar características o cualidades del objeto de estudio que son adoptadas en contextos territoriales complejos (Danhke, 1989 en Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista, 2006). Para esa caracterización se procede a construir datos sobre las dimensiones de análisis que se abordan en el marco teórico.

Con la finalidad de explicitar los procedimientos metodológicos (Mendizábal, 2006, pág. 87) que brindarán validez y confiabilidad a este estudio es necesario desarrollar las siguientes fases: (1) definición de las unidades de análisis, (2) tipo de muestra, (3) accesibilidad al terreno, (4) técnicas para recabar datos, (5) tipo de análisis, (6) software elegido para asistir el análisis (7) posición social y mirada del investigador en el proceso de investigación y (8) aspectos que se desarrollan en los párrafos a continuación.

La unidad de análisis es el gobierno de la ciudad de Neuquén (capital de la provincia homónima), ésta se constituye como caso de estudio y su selección es intencional. En este sentido se considera que en los estudio con enfoque cualitativo, no se pretende generalizar los resultados, por lo cual las muestras no probabilísticas cobran especial valor. Eso posibilita, a partir de un proceso de inmersión inicial en el campo, obtener los casos que interesan al investigador y brindan riqueza para la construcción y análisis de los datos. La elección de los elementos o casos se fundamenta en las características que aportan a los objetivos de la investigación (Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista , 2006).

Sobre los estudios de caso algunos autores (Neiman, 2006) consideran que esta estrategia consiste en una forma de investigación empírica que aborda fenómenos contemporáneos, en sus contextos específicos de

acontecimiento, orientada a responder preguntas de «cómo» y «por qué» suceden los fenómenos. Estos diseños tienen la capacidad de captar la complejidad del contexto y su relación con los eventos estudiados, siendo especialmente valorados los casos cuyos límites con el contexto resultan difusos.

El acercamiento al campo de estudio se realiza a partir de la investigación bibliográfica y documental. Cabe mencionar una estrecha proximidad del autor con el campo de estudio por residir y desempeñarse en la gestión municipal de la ciudad de referencia.

La técnica utilizada para el trabajo de campo será el análisis de documentos oficiales:

- Carta Orgánica Municipal.
- ordenanzas relacionadas con el turismo. Se analizan todas las ordenanzas municipales que guardan relación con la actividad turística, ya sea las que estén orientadas a fomentar o regular la actividad, así como también aquellas que persiguen otros objetivos no relacionados, pero que sí consideran al turismo en su fundamentación. Cabe aclarar que se tomaron ordenanzas vigentes y otras que fueron derogadas, pero que a los fines de analizar el proceso que ha tenido el desarrollo turístico en la ciudad deben ser consideradas por representar los lineamientos de las políticas de turismo en ese contexto.
- Objetivos y Metas anuales. Se analiza el contenido de la sección Anexo de las ordenanzas presupuestarias anuales de la Municipalidad de Neuquén, desde 2003 hasta el 2017. Este capítulo plantea la planificación anual de las diferentes áreas del gobierno municipal y manifiestan la direccionalidad de las políticas municipales para cada período de gestión.
- Presupuesto General de Gastos. Se analiza el contenido del capítulo Presupuesto para cada año de gestión desde 2003 hasta 2017 considerando el monto general y el monto que corresponde al área específica de turismo en cada año de gestión.

- Normativas provinciales de turismo. Se estudiaron leyes provinciales y decretos que regulan la actividad turística en la provincia y que tienen injerencia en el ámbito de la ciudad.
- Planes provinciales de turismo. Se indagó el contenido de los documentos oficiales que dan cuenta de la planificación provincial del turismo, en cuanto a la representación de la ciudad de Neuquén.

El análisis de las fuentes de información utilizadas se realiza a través del software de análisis cualitativo *Atlas.Ti*. Este sistema permite construir un compendio de documentos que constituyen las fuentes de información del proyecto de investigación y crear categorías de análisis asociadas a las citas de los documentos. También permite establecer relaciones de co-ocurrencia⁷ entre diferentes categorías y construir matrices de relaciones con las mismas categorías de análisis y citas.

En otro Ord. en, es menester evidenciar la existencia de una vinculación profesional y laboral de la autora con el tema de investigación, en virtud de haber participado en proyectos de investigación en el ámbito de la Facultad de Turismo - Universidad Nacional del Comahue, en la temática de las políticas públicas. Además de formar parte del equipo técnico de la Subsecretaría de Turismo de la Ciudad de Neuquén situación que aporta conocimiento e interés especial en el caso de estudio.

El análisis se realiza a partir de las dimensiones de análisis expresadas en la tabla a continuación.

TABLA 7: SÍNTESIS DE OBJETIVOS, DIMENSIONES E INSTRUMENTOS UTILIZADOS.

Objetivos	Dimensiones	Documentos analizados
<u>Específico 1:</u> Analizar el rol de gobierno municipal y provincial para el desarrollo turístico de la ciudad	Turismo como función o competencia del gobierno	Carta Orgánica Municipal Constitución Provincial Normativas provinciales
	Función del Estado en materia de turismo	ordenanzas relacionadas al turismo Carta Orgánica Municipal Normativas provinciales Planes provinciales

⁷ Es la presencia conjunta de dos unidades léxicas: palabras, grupos de palabras que expresan una idea; o documentos. En el software mencionado el análisis de co-ocurrencias permite visualizar las categorías que cumplen con la condición de ocurrir con otras.

Objetivos	Dimensiones	Documentos analizados
<u>Específico 2:</u> Conocer la orientación de las políticas públicas para el desarrollo turístico de la ciudad.	Orientación según arenas de poder	ordenanzas relacionadas al turismo Objetivos anuales
	Orientación según objetivo	
<u>Específico 3:</u> Analizar cómo se presenta el turismo en la agenda de gobierno municipal.	Contenidos predominantes en la agenda	ordenanzas relacionadas al turismo Objetivos anuales
	Turismo en otras agendas	Objetivos anuales
	Identificación de presupuesto específico de turismo en el presupuesto general	Presupuesto municipal
<u>Específico 4:</u> Conocer los aspectos que inciden en la inclusión del turismo en la agenda de gobierno de la ciudad	Aspectos que inciden en la formación de la agenda	ordenanzas relacionadas al turismo
	Relación entre la planificación turística municipal y la agenda del órgano legislativo local	Objetivos anuales Ordenanzas
	Relación entre la planificación turística municipal y los planes de desarrollo provinciales	Objetivos anuales Planes provinciales
<u>General:</u> Analizar el proceso de las políticas públicas para el desarrollo turístico de la ciudad de Neuquén.	Relación entre el contenido de las políticas públicas y el año de gestión.	Objetivos anuales ordenanzas relacionadas al turismo
	Orientación predominante de las políticas turísticas en cada año de gestión.	Objetivos anuales ordenanzas relacionadas al turismo
	Continuidad de objetivos formulados por el órgano de competencia	Objetivos anuales
	Relación entre la cantidad de objetivos formulados y la representación en el presupuesto.	Objetivos anuales Presupuesto municipal

Definición de las dimensiones y categorías de análisis

1) Rol de gobierno municipal para el desarrollo turístico de la ciudad

a) Turismo como función o competencia del gobierno

La bibliografía hace referencia a competencias exclusivas y concurrentes de los diferentes niveles de gobierno y menciona al turismo como una competencia concurrente que es analizada en este trabajo (Cravacuore, 2007). Las competencias del gobierno provincial y los municipios se

expresan en la Constitución Provincial; en cuanto al alcance de las competencias en materia de turismo se considera relevante el texto de la Ley Provincial de Turismo N° 2414. También se analizan las competencias municipales a partir de estudio de la Carta Orgánica Municipal. Entonces, se asume como indicador la mención del turismo como competencia expresadas en el texto de la Constitución Provincial o la Carta Orgánica Municipal.

b) Función del Estado en materia de turismo

Como refiere el marco teórico, las funciones se expresan en el plano simbólico de lo que el gobierno debe hacer, y como tal es subjetivo. Las funciones se construyen a partir de las demandas y requerimientos de la sociedad y presentan variabilidad en el tiempo. En cuanto a las funciones se distinguen las propias del gobierno municipal representadas en las ordenanzas analizadas y se aborda el marco teórico planteado por Villar (2007), quien plantea las siguientes categorías para analizar las funciones del estado en materia de turismo:

- Aprovechamiento de recursos
- Impulso a la actividad
- Planificación del territorio
- Regulación de la actividad

2) Orientación de las políticas públicas para el desarrollo turístico de la ciudad

a) Orientación según arenas de poder

Se analizan categorías propias del análisis desde perspectivas más generales, como así también categorías específicas de las políticas turísticas. En cuanto a las primeras, cabe considerar que las políticas se formulan en determinadas arenas de poder. Esta teoría (Lowi, 1992) plantea un posible análisis de las políticas públicas en función del alcance que tienen los actores que constituyen esa arena, pudiendo caracterizarse como:

- Distributivas
- Redistributivas
- Regulatorias
- Constitutivas.

A éstas también se les adicionaron las categorías de análisis de políticas turísticas (Villar, 2011):

- Incentivo
- Restrictivas
- Regulatorias

b) Orientación según objetivos de la política

También se analiza la orientación que reflejan las políticas públicas como manifestación de la direccionalidad del desarrollo turístico. La orientación se refleja en el contenido de las ordenanzas municipales y de la formulación de objetivos de gestión que acompaña el presupuesto general anual del gobierno municipal. Se consideraron las siguientes categorías (Villar, 2011):

- Orientación a la sustentabilidad
- Orientación a la promoción
- Orientación a la calidad
- Orientación a la competitividad
- Orientación a la gestión

3) Presencia del turismo en la agenda de gobierno municipal

a) Contenidos predominantes en la agenda.

Se observan las referencias al turismo en la agenda gubernamental de la Municipalidad de Neuquén, construidas como un estado de cuestiones que son de interés público y comprometen las funciones de la autoridad gubernamental (Aguilar Villanueva, 1993). Se asumen como indicadores los fragmentos que expresan políticas turísticas en objetivos anuales del área de competencia municipal. Se elabora una serie de categorías basadas en

el contenido de los mismos para luego ser reconocidos en las ordenanzas municipales y los documentos de planificación provincial. Se toma como indicador de contenido predominante el que es más reiterado en cada agenda.

b) El turismo en otras agendas

También se evidencia que el turismo es de interés para otras áreas de gobierno municipal aunque no es su competencia específica. Se considera como indicador la mención del turismo en la formulación de objetivos anuales de otras dependencias municipales que no sean la Subsecretaría de Turismo.

c) El turismo en el organigrama y el presupuesto municipal

Considerando que la implementación de políticas turísticas requiere de recursos de distinta índole, el análisis del presupuesto municipal es una manera de poner en evidencia la posibilidad de implementación o alcance de esas políticas. Se considera como indicador la asignación de presupuesto específico para la ejecución de los objetivos anuales de turismo.

4) Aspectos que inciden en la inclusión del turismo en la agenda de gobierno de la ciudad

a) Aspectos que inciden en la formación de la agenda

Como se mencionó anteriormente el proceso de formación de la agenda es dinámico e intervienen diferentes factores que son propios del contexto específico del organismo de gobierno o la escala territorial en la cual tiene injerencia, o bien de contextos mayores. Estos aspectos se ponen en evidencia en la formulación de los fundamentos de las ordenanzas municipales.

Se consideran los siguientes indicadores (Tamayo Sáez, 1997):

- Asuntos o problemas de la agenda sistémica
- Influencia de grupos de poder

- Influencia de otras agendas
- Oportunidades del contexto
- Recursos disponibles para el organismo de gobierno
- Soluciones preexistentes
- Valores de los gobernantes

b) Relación entre la planificación turística municipal y la agenda del órgano legislativo local

Se analiza la existencia de contenidos similares entre la agenda del ejecutivo municipal en función de los objetivos anuales y la agenda del órgano legislativo local en base a ordenanzas para determinar si existen vínculos entre estas dos agendas. Se asume como indicador la coexistencia de los contenidos entre ellas.

c) Relación entre la planificación turística municipal y los planes de desarrollo provinciales

Se analiza la existencia de contenidos similares entre la agenda del ejecutivo municipal en función de los objetivos anuales y la agenda provincial en base a los planes de desarrollo turístico, para determinar si existen vínculos entre estas dos agendas. Se asume como indicador la coexistencia de los contenidos entre ellas.

5) Proceso de las políticas públicas para el desarrollo turístico de la ciudad de Neuquén.

a) Relación entre el contenido de las políticas públicas y el año de gestión. Se analiza el contenido de los objetivos anuales en diferentes períodos de gestión. Se observa el contenido predominante de las políticas en cada período para lo cual se asume como indicador el contenido más reiterado dentro del mismo.

b) Orientación predominante en cada período de gestión.

Se estudia la principal orientación que asumen las políticas de turismo del órgano de competencia en cada período de gestión, para lo cual se retoman las categorías planteadas anteriormente (Villar, 2011):

- Orientación a la sustentabilidad
- Orientación a la promoción
- Orientación a la calidad
- Orientación a la competitividad
- Orientación a la gestión

Se considera como indicador la orientación que es representada por una mayor cantidad de objetivos durante las gestiones de gobierno.

c) Continuidad de los objetivos formulados por el órgano de competencia.

Se estudia el contenido de los objetivos anuales y su reiteración durante diferentes años de gestión para determinar los que han alcanzado mayor continuidad y los que no han tenido continuidad. Se establece como indicador la cantidad de años consecutivos en que se reitera ese contenido en la formulación de objetivos anuales.

d) Relación entre la cantidad objetivos por cada año de gestión y el presupuesto municipal.

Se observa si existe vínculo entre la cantidad de objetivos formulados en cada año de gestión y la disponibilidad de presupuesto municipal, asumiendo que una mayor formulación de objetivos supone mayores alcances de gestión y consecuentemente requiere de una más amplia disponibilidad de recursos económicos. Se toma como indicador la variación del presupuesto de turismo ante la variación en la cantidad de objetivos formulados en el mismo período.

Documentos analizados

Documento	Contenido
Ordenanza N° 8390/88	Creación Dirección Municipal de Turismo
Ordenanza N° 6544/94	Programa de Protección y Puesta en Valor de Áreas Costeras
Ordenanza N° 7972/97	Creación Comisión de Rescate y Revalorización del Patrimonio
Ordenanza N° 10015/04	Cartelería turística
Ordenanza N° 11040/08	Capacitación taxistas
Ordenanza N° 11097/08	Día del Ecoturismo
Ordenanza N° 11947/10	Fiesta de la Confluencia
Ordenanza N° 12536/12	Adhesión al Reglamento de Alojamientos Turísticos
Ordenanza N° 12811/13	Creación del fondo para el Desarrollo Turístico y Plan Maestro de Turismo

Ordenanza N° 13535/17	Circuito turístico Historia de Neuquén
Ordenanza N° 10129/02	Presupuesto anual, objetivos y metas 2002
Ordenanza N° 10363/04	Presupuesto anual, objetivos y metas 2004
Ordenanza N° 10538/06	Presupuesto anual, objetivos y metas 2006
Ordenanza N° 10948/07	Presupuesto anual, objetivos y metas 2007
Ordenanza N° 11114/08	Presupuesto anual, objetivos y metas 2008
Decreto 1614/09	Presupuesto anual, objetivos y metas 2009
Ordenanza N° 11939/10	Presupuesto anual, objetivos y metas 2010
Decreto 1554/11	Presupuesto anual, objetivos y metas 2011
Ordenanza N° 12538/12	Presupuesto anual, objetivos y metas 2012
Ordenanza N° 12779/12	Presupuesto anual, objetivos y metas 2013
Ordenanza N° 12916/13	Presupuesto anual, objetivos y metas 2014
Ordenanza N° 13173/14	Presupuesto anual, objetivos y metas 2015
Ordenanza N° 13377/15	Presupuesto anual, objetivos y metas 2016
Ordenanza N° 13599/16	Presupuesto anual, objetivos y metas 2017
Ley Provincial N° 2129/95	Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Neuquén
Ley Provincial N° 2414/02	Ley Provincial de Turismo
Decreto Provincial N° 2118/04	Reglamentación Ley Provincial de Turismo
Plan Maestro de Turismo 2004 - 2007	
Plan de Gestión de Turismo 2008 - 2011	
Plan de Desarrollo Turístico Provincial 2012 - 2015	
Constitución de la Provincia de Neuquén 2006	

Análisis de resultados

Se presentan a continuación los resultados de este estudio en relación con los objetivos formulados y organizados de acuerdo a las categorías establecidas, cabe aclarar que a los fines prácticos sólo se han transcripto las citas más relevantes de los documentos.

Rol del gobierno municipal para el desarrollo turístico de la ciudad

Turismo como función o competencia del gobierno

En cuanto a las funciones y competencias del gobierno, el desarrollo turístico se manifiesta como una competencia concurrente entre la escala provincial y municipal. Reconocido en los documentos analizados del siguiente modo:

TABLA 8: MANIFESTACIÓN DEL TURISMO COMO COMPETENCIA DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

Documento	Contenido
Constitución Provincial 2006	<i>Corresponde al Poder Legislativo: [...] Dictar leyes sobre fomento económico, bosques, turismo, navegación interior, minería, geología y energía hidroeléctrica.</i>
Ley Provincial de Turismo N° 2414/02	<i>A los efectos de desarrollar al turismo como actividad socioeconómica en el ámbito de la Provincia del Neuquén, las autoridades públicas prestarán su apoyo a la autoridad de aplicación de la presente Ley, colaborando en cuanto le corresponda en el ejercicio de sus respectivas competencias vinculadas con el sector.</i> <i>La autoridad de aplicación de la presente Ley deberá coordinar con estos municipios acciones respecto de la ejecución de planes, programas y proyectos que coadyuven al desarrollo turístico provincial.</i>
Carta Orgánica de la ciudad de Neuquén 1995	<i>Artículo 16° Sin perjuicio de las competencias contenidas en la Constitución Provincial, esta Carta Orgánica establece las siguientes: [...] Elaborar y ejecutar políticas de turismo.</i>

El texto de la Constitución Provincial establece como atribución del poder legislativo la reglamentación de la actividad, aunque no se incluye, al menos expresamente, como atribución del poder ejecutivo su desarrollo.

Sin embargo la Ley Provincial de Turismo da cuenta de que es una función de la autoridad de aplicación (Subsecretaría de Turismo de la Provincia) el desarrollo de la actividad y plantea la vinculación con otras áreas de gobierno, cuyas competencias se relacionen con el turismo. También considera que esas funciones deben ser compartidas con los gobiernos municipales.

Por su parte, la Carta Orgánica Municipal, establece claramente el desarrollo del turismo como una competencia municipal. Al respecto, cabe mencionar que dicho documento fue redactado en el año 1995, en el contexto de la Reforma Constitucional del '94 que establece la descentralización de funciones del Estado Nacional. Sin embargo, hay antecedentes, en el año 1988, cuando se planteó la necesidad de crear un área de turismo en la estructura administrativa municipal, asumiendo ya esa función tempranamente.

TABLA 9: MANIFESTACIÓN DEL TURISMO COMO FUNCIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Documento	Contenido
Ordenanza 3890/88	<i>Facúltase al Departamento Ejecutivo a implementar la Dirección de Turismo Municipal. La Dirección de Turismo Municipal tendrá como misiones fundamentales orientar, fomentar y desarrollar el turismo en el ejido de la Ciudad de Neuquén</i>

El análisis de estas categorías pone en evidencia tres aspectos importantes. En primer lugar, que la clara delimitación entre las funciones y competencias, en términos del marco teórico, no se manifiesta tan claramente en ambos niveles de gobierno. En la formulación de la Constitución Provincial, el turismo, se expresa en términos de *función*, es decir lo que se debe esperar de esa escala de gobierno. Por su parte, el planteamiento de la Carta Orgánica que rige los deberes del gobierno municipal se manifiesta claramente asumiendo al turismo como una *competencia*; es decir lo que corresponde que sea abordado por las políticas municipales.

En segundo lugar, estas afirmaciones se enriquecen con el antecedente de la Ordenanza citada, que da cuenta de que antes de la formalización del turismo como política de Estado en el gobierno provincial y municipal ya existían antecedentes acerca de la intención de asumir esa función por parte del gobierno local.

Un aspecto fundamental del contexto político institucional que da sentido a estas manifestaciones, es el proceso de Descentralización del Estado (1989) que se materializó en la Reforma Constitucional del 94. A partir del mismo se establece la autonomía de los municipios, hecho que plantea la oportunidad para el desempeño de nuevas funciones a las tradicionales. Entre estas nuevas funciones aparecen políticas de desarrollo económico entre las cuales se enmarca el turismo.

Función del Estado en materia de políticas públicas de turismo

Las políticas de turismo referidas en los documentos analizados dan cuenta de las diferentes funciones que asume el Estado en materia de turismo a través del gobierno municipal.

TABLA 10: FUNCIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Aprovechamiento de recursos	Carta Orgánica 1995. <i>Para ello pondrá en valor y protegerá los recursos turísticos, lugares históricos y áreas recreacionales, creando y promocionando circuitos debidamente señalizados.</i> Ord. N° 07972/97 <i>La incorporación de bienes que convenientemente reciclados contribuyan a disminuir el déficit de equipamiento de diversos tipos y la generación de circuitos turísticos y de recreación</i> Ord. N° 10015/04. <i>Resulta necesario dotar al Órgano Ejecutivo Municipal de una herramienta acorde destinada a facilitar la individualización de lugares, monumentos y conjuntos arquitectónicos y sus entornos paisajísticos que se consideren de interés cultural, de nuestra ciudad y alrededores, a través de una adecuada señalización que indique con precisión el acceso y ubicación de los mismo</i> Ord. N° 10015/04. <i>Rescatando y protegiendo el patrimonio histórico y cultural</i> Ord. N° 11040/08. <i>Resultaría sumamente beneficioso que los conductores de</i>
-----------------------------	--

	<i>dicho servicio [refiere al servicio de taxis] además de desarrollar su actividad conforme lo estipulan las normas vigentes, sirvieran como idóneos interlocutores de la historia y los demás atractivos de la ciudad de Neuquén</i> Ord. N° 11097/08. <i>El ecoturismo nos permite usar razonablemente los recursos naturales contribuyendo así a la conservación de los mismos.</i> Ord. N° 12811/13. <i>Por ser Neuquén Capital una de las ciudades más populosas de la Patagonia Argentina cuenta con una importante infraestructura y con equipamiento, instalaciones y servicios que pueden contribuir al mayor desarrollo de la actividad.</i> Ord. N° 12811/13. <i>La Ciudad de Neuquén cuenta con atractivos naturales y culturales susceptibles de contribuir a la diversificación económica de la ciudad a través del turismo receptivo</i> Ord. N° 13535/17. <i>En la mencionada avenida [refiere a la Avenida Argentina] se encuentran enclavados diversos monumentos que recuerdan una etapa, circunstancia o personalidad que marcaron y formaron la historia de Neuquén</i>
Impulso a la actividad	Carta Orgánica 1995. <i>La Municipalidad fomentará la actividad turística tendiendo a motivar la permanencia y desplazamiento del turista en la ciudad</i> Ord. N° 12811/13. <i>Las actividades económicas de la ciudad giran en torno de la actividad hidrocarburífera y es menester diversificarlas con vistas en el largo plazo, siendo el turismo una de las actividades potenciales para ello</i> Ord. N° 12811/13 <i>Es de interés municipal impulsar la actividad turística en todas sus formas, especialmente las vinculadas al turismo receptivo, por su importancia socioeconómica estratégica y esencial para el desarrollo del municipio</i>
Planificación del territorio	Ord. N° 12811/13. <i>La Autoridad de Aplicación, deberá crear un Plan Maestro de Turismo</i>
Regulación de la actividad	Carta Orgánica 1995 <i>Ejercerá los controles de calidad necesarios que garanticen un nivel adecuado de servicios al turismo.</i> Ord. N° 12536/12 <i>Los objetivos de desarrollo integral y sustentable, como así también de promoción previstos en la Ley N° 2414, deben ser acompañados por el control y la fiscalización de los servicios y actividades turísticas que se ofrecen en la ciudad</i>

La bibliografía especializada (Villar, 2007) refiere a cuatro funciones básicas que desarrolla el Estado en materia de turismo y que se expresan en las políticas públicas: aprovechamiento de recursos del territorio, impulso a la actividad económica, planificación del territorio y regulación de la actividad. Entre las funciones del gobierno municipal se distinguen responsabilidades delegadas del gobierno provincial, como por ejemplo las que tienen que ver con el desarrollo económico y el control de las actividades; así como también cuestiones en las que el gobierno considera que debe involucrarse por sí mismo, por ejemplo el aprovechamiento de los recursos.

Las ordenanzas analizadas al respecto manifiestan una mayor disposición al aprovechamiento de recursos. Esto se explica en consideración del actual perfil turístico de la ciudad, no dependiente de atractivos turísticos que son el principal recurso del turismo vacacional y que actualmente se encuentran poco desarrollados, sumado a la expectativa de orientar la actividad hacia otros grupos de demanda. Para ello el aprovechamiento de los recursos del territorio implica, entre otras cosas, la puesta en valor de los elementos del patrimonio natural y cultural de la ciudad. Esta función es la que se encuentra más representada en las políticas del gobierno municipal, por hallarse una mayor cantidad de citas.

La función de regulación de la actividad también se manifiesta en las políticas del ejecutivo municipal, aunque no como una función propia de este nivel de gobierno sino como adhesión a normativas provinciales.

El rol de desarrollar la actividad económica está presente en la fundamentación de una reciente Ordenanza en la cual se presenta al turismo como un argumento relevante para el desarrollo económico de la ciudad, por la oportunidad de diversificación económica respecto del actual perfil productivo.

La función de planificación del territorio es la que se expresa con menor intensidad en las políticas del gobierno local.

En términos de proceso histórico se evidencia que la función de aprovechamiento de recursos ha sido desarrollada más tempranamente, entre los años 1997 – 2008; mientras que la regulación de la actividad, el desarrollo económico y la planificación son funciones definidas más recientemente en los años 2012 – 2013. Esto demuestra lo expresado en el marco teórico en cuanto

a que las funciones se construyen en función de los requerimientos de la sociedad y por ello pertenecen al plano de lo simbólico y subjetivo.

El turismo en la agenda de gobierno municipal

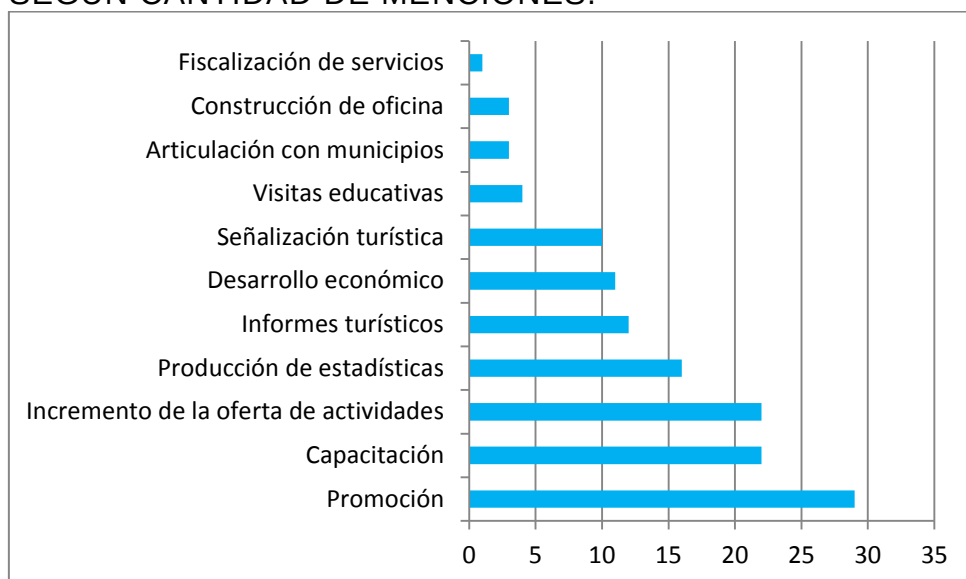
El turismo forma parte de la agenda de políticas públicas de la ciudad de Neuquén, en la formulación de objetivos del órgano de competencia denominado Dirección Municipal de Turismo o Subsecretaría de Turismo en diferentes momentos. También es posible reconocer políticas formuladas por otras áreas del gobierno municipal que guardan relación con la actividad turística; así como políticas formuladas por el órgano legislativo municipal, expresadas en Ordenanzas.

Contenidos predominantes en las agendas

Desde el enfoque cognitivo, cobran relevancia en el análisis de las políticas públicas las ideas y representaciones de los gobernantes en la interpretación de los problemas, considerando que a partir de la interpretación del problema en cuestión se formulan los objetivos en base a los cuales se orienta la política. El análisis desde este marco le da un especial valor a la argumentación y los valores que se reflejan en la política pública. (Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C y Varonne, F, 2008)

Considerando que cada organismo tiene sus competencias, funciones y valores, la formulación de políticas turísticas jerarquiza diferentes cuestiones que se muestran a continuación.

GRÁFICO 8: CONTENIDO DE LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS MUNICIPALES REPRESENTADO EN ORDENANZAS MUNICIPALES SEGÚN CANTIDAD DE MENCIONES.



En los objetivos formulados por la Subsecretaría de Turismo municipal las políticas turísticas que manifiestan mayor contenido son las de promoción y capacitación. La promoción se plantea con una estrategia de alcance al mercado regional a través de ferias, exposiciones y congresos, países limítrofes Chile y Uruguay. En tanto que la capacitación se orienta a informantes turísticos, gerentes y empleados de servicios turísticos y taxistas principalmente, las temáticas involucradas se vinculan con el reconocimiento de la ciudad como destino turístico y herramientas de negocios. También se incluye dentro de las estrategias de capacitación la concientización turística de la población.

En cuanto a las intervenciones que ha tenido el Concejo Deliberante en materia de política turística se ha considerado prioritario incrementar la oferta de actividades turísticas, esta última necesidad también se ha planteado como prioritaria para la ciudad desde la planificación provincial como se formula en los Planes Provinciales de Turismo 2003-2007, 2008-2011 y 2012-2015.

La interpretación de estos datos desde el modelo cognitivo permite deducir que las problemáticas o asuntos interpretados desde la Subsecretaría de Turismo, como organismo de competencia, se encuadran en la necesidad de promocionar el destino mientras que para el órgano legislativo local es necesario un mayor desarrollo de la oferta.

El turismo en otras agendas

Como se mencionó anteriormente, el turismo también es considerado en la formulación de objetivos anuales de otras áreas del gobierno local. Estas áreas, si bien se orientan a la atención de otras necesidades de la vida urbana, formulan políticas de diferente naturaleza que pueden incidir en la actividad turística. Como se mencionó en el marco teórico, pueden distinguirse las políticas turísticas de las políticas relacionadas al turismo (Villar, 2011). Éstas últimas son originadas por otros organismos de gobierno y de algún modo inciden en alguno de los elementos del sistema turístico. En el caso particular de estudio se considera relevante considerarlas porque ponen en evidencia que el turismo se presenta y se valora como una actividad socioeconómica de la ciudad, aún en áreas de gobierno que están abocadas a la atención de necesidades propias de la población. Esto se evidencia en la formulación de objetivos anuales de otras dependencias de gobierno municipal.

TABLA 11: EL TURISMO EN LA AGENDA DE OTRAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES

Dependencia	Mención del turismo
Subsecretaría de Deportes	Ord. N° 10538/06. <i>Coordinar y articular operativamente desde la Subsecretaría de Deportes, con los programas promocionales y preventivos de otras áreas de la Secretaría de Cultura y Turismo</i>
Subsecretaría de Acción Social	Ord. N° 12916/13, 13377/16: <i>Fomentar e incentivar en la población joven el conocimiento de diferentes puntos de interés turístico y cultural de la Ciudad mediante proyectos de turismo social.</i>
Dirección de Atención al Ciudadano	Ord. N° 11939/09, 12779/13 / 13377/16. <i>Ofrecer información actualizada de injerencia municipal turística y de organismos gubernamentales, no gubernamentales e instituciones intermedias.</i>
Subsecretaría de Cultura	Ord. N° 10948/07. <i>Promover y desarrollar programas, proyectos, acciones y eventos a través de actividades culturales y turísticas destinadas a la población local y turistas</i> Ord. N° 12916/13. <i>Fortalecer la oferta turística ofreciendo un abanico de actividades culturales durante el invierno y el disfrute de los espectáculos que aporta dicho programa</i>

Subsecretaría de Relaciones Internacionales	Ord. N° 12916/13. <i>Semana de Neuquén en ciudades del MERCOSUR mediante la firma de Convenios con distintas Ciudades de los países miembros del MERCOSUR, promocionar turística, cultural y comercialmente la Ciudad de Neuquén, contando con la colaboración de sponsors locales.</i>
Dirección Municipal de Protocolo	Ord. N° 12916/13. <i>Lograr embellecer nuestros monumentos históricos, a los efectos de colaborar con los distintos paisajes turísticos de la ciudad.</i>
Defensa Civil	Ord. N° 10129 <i>Elaboración de los proyectos, planificación, organización, ejecución y supervisión, de los operativos que en cada zona se deberán aplicar, conforme las necesidades de seguridad y de acuerdo a la manera en que se desarrolla cada temporada; como por ejemplo [...] Corredores Turísticos</i>

Como se expresó en el marco teórico el análisis de las políticas públicas se formula desde el enfoque cognitivo, haciendo énfasis en el funcionamiento de las organizaciones públicas para interpretar el proceso que atraviesan para la formulación de las políticas. Las mismas se analizan como un reflejo de la interpretación de los asuntos o problemas de los actores e instituciones en base a sus marcos cognitivos y normativos (Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C y Varonne, F, 2008).

Por otra parte, considerando el abordaje sistémico del turismo (Varisco, 2013) las políticas turísticas se ponen en evidencia en los organismos que forman parte de la superestructura del turismo. En el caso de la ciudad de Neuquén, el gobierno municipal a través de las diferentes dependencias y el Concejo Deliberante, constituyen parte de la superestructura. En este sentido la Subsecretaría de Turismo local, así como el órgano legislativo tienen por objeto intervenir en la planificación y coOrd. inación del sistema turístico. Aunque también forman parte otros entes gubernamentales, vinculados al turismo en la jurisdicción municipal, como podrían ser las áreas de competencia en obras públicas, cultura, espacios verdes, deportes, por mencionar algunas.

En los documentos analizados se visualizan claramente políticas en relación directa con el turismo, que son aquellas formuladas por la Subsecretaría de Turismo como área de competencia en la estructura orgánica municipal. También se evidencian políticas relacionadas al turismo en la

formulación de objetivos de otras reparticiones, como la Subsecretaría de Deportes, la Subsecretaría de Acción Social, Dirección de Atención al Ciudadano, Subsecretaría de Cultura, Estación Terminal de Ómnibus Neuquén, Museo Nacional de Bellas Artes Neuquén, Subsecretaría de coordinación, Dirección Municipal de Protocolo, Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Defensa Civil.

El turismo en el organigrama y el presupuesto municipal

La representación del turismo en el presupuesto municipal da cuenta de la posibilidad de concreción de las políticas turísticas, habida cuenta de que la implementación requiere de recursos materiales, humanos, tecnológicos, etc. que en definitiva se reflejan en términos monetarios.

Otro aspecto que también aporta una perspectiva de análisis es la manifestación del turismo en el organigrama municipal, el lugar que ocupa en términos de estructura y la jerarquización alcanzada.

A continuación se presenta una tabla-síntesis que permite visualizar en cada año de gestión el rango alcanzado por el área de turismo y su vinculación a otras áreas de la estructura, así como también el porcentaje de presupuesto representado en relación con el presupuesto general del municipio.

TABLA 12: PRESUPUESTO GENERAL Y PRESUPUESTO DE TURISMO. MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN 2004 - 2017.

Norma	Año	Dependencia	Presupuesto general	Presupuesto de Turismo ⁸	Porcentaje
Ord. 10129	2004	Secretaría de Cultura, Turismo y Deportes Subsecretaría de Cultura y Turismo Dirección Municipal de Turismo	163.594.336	300.960	0,18 %
Ord. 10363	2005	Secretaría de Cultura, Turismo y Deporte Subsecretaría de Cultura y Turismo	191.574.183	215.247	0,11 %

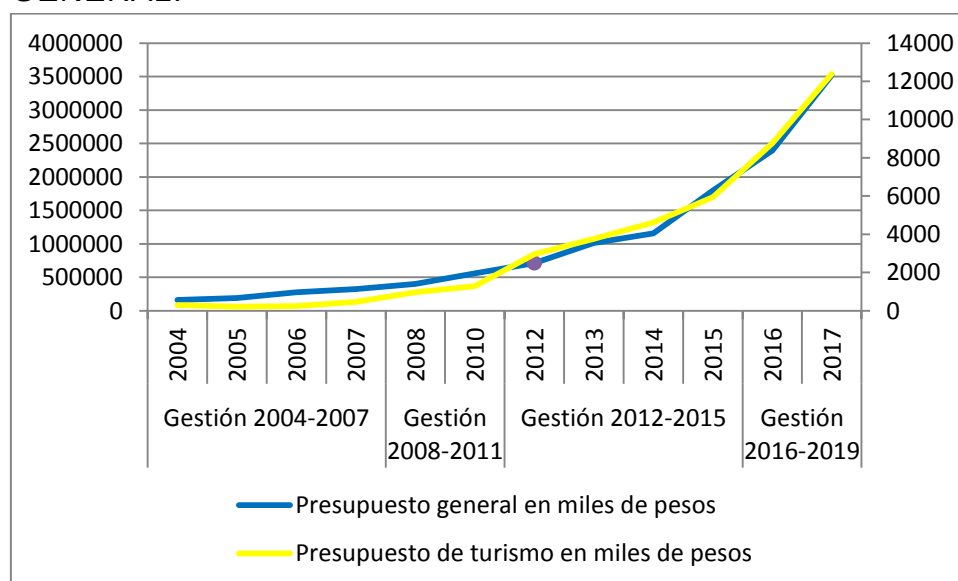
⁸ Dado que durante varios períodos el área de Turismo tuvo dependencia presupuestaria de Subsecretarías que atendían otros asuntos como Cultura y Deportes, se toma como referencia la partida presupuestaria denominada “promoción turística” que aparece en el año 2004 como parte del cálculo de gastos de la Subsecretaría de Turismo (con las denominaciones que tuvo en distintos años).

		Dirección Municipal de Turismo			
Ord. 10538	2006	Secretaría de Cultura y Turismo Subsecretaría de Cultura y Turismo Dirección Municipal de Turismo	274.100.000	246.330	0,09%
Ord. 10948	2007	Secretaría de Cultura y Turismo Subsecretaría de Cultura y Turismo Dirección Municipal de Turismo	324.037.535	462.994	0,14 %
Ord. 11114	2008	Secretaría de Desarrollo Local Dirección Municipal de Turismo	402.547.485	970.318	0,24 %
Dec. 1614	2009	Presupuesto prorrogado 2008			
Ord. 11939	2010	Secretaría de Desarrollo Local Subsecretaría de Relaciones Institucionales Dirección Municipal de Turismo	557.892.500	1.294.349	0,24 %
Dec. 1554	2011	Presupuesto prorrogado 2010			
Ord. 12538	2012	Secretaría de Cultura y Turismo Subsecretaría de Turismo	713.818.009	2.964.832	0,41 %
Ord. 12779	2013	Secretaría de Cultura y Turismo Subsecretaría de Turismo	1.011.708.372	3.770.172	0,37 %
Ord. 12916	2014	Secretaría de Cultura y Turismo Subsecretaría de Turismo	1.155.987.000	4.620.000	0,40 %
		Fodetur		3.504.000	0,30 %
Ord. 13173	2015	Secretaría de Cultura y Turismo Subsecretaría de Turismo	1.799.364.000	5.934.400	0,33 %
		Fodetur		4.504.140	0,25 %
Ord. 13377	2016	Secretaría de Cultura y Turismo Subsecretaría de Turismo	2.396.035.500	8.776.330	0,37 %
		Fodetur		5.498.970	0,23 %
Ord. 13599	2017	Secretaría de Cultura y Turismo Subsecretaría de Turismo	3.521.338.000	12.385.000	0,35 %
		Fodetur		9.435.000	0,27%

Al respecto es posible distinguir un primer período entre los años 2004 y 2011, en el cual el área de competencia directa revestía el rango de Dirección y

la Subsecretaría de la cual dependía tenía además otras funciones de gobierno. Es decir, que su función no era exclusivamente en relación con el turismo y, por lo tanto, los recursos también debían distribuirse entre otras políticas del área. A partir del año 2012 se crea una Subsecretaría de Turismo como área de competencia, con un presupuesto propio y exclusivo. Además, puede identificarse un tercer período a partir del año 2014 en el cual se crea otra cuenta presupuestaria denominada FODETUR (Ord. N° 12811/13), destinada a turismo pero con finalidad de obra pública específicamente. A partir de este período la proporción que representa el presupuesto específico de la Subsecretaría de Turismo comienza a declinar en relación al presupuesto general.

GRÁFICO 9: REPRESENTACIÓN DEL TURISMO EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL EN RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO GENERAL.



Nota: No se dispone de información de los años 2009 y 2011 porque en esos períodos el ejecutivo operó con el presupuesto prorrogado del año anterior y como consecuencia no se formularon objetivos anuales.

En cuanto al presupuesto municipal de los diferentes años de gestión y la proporción que tuvo el turismo, se puede afirmar que el presupuesto general fue creciendo en forma lineal y luego, exponencial durante los años considerados, para lo cual el presupuesto asignado al desarrollo del turismo tuvo un comportamiento similar. Durante las gestiones 2004-2007 y 2008-2010

se evidencia que el presupuesto específico no se incrementó en forma proporcional al presupuesto general. Sin embargo en el período 2012-2015 el presupuesto de turismo alcanza las mayores proporciones. En el último período de gestión el presupuesto de turismo se incrementó proporcionalmente al presupuesto general.

Como se mencionó anteriormente, en el año 2014 se crea una nueva cuenta en el presupuesto municipal denominada Fondo para el Desarrollo Turístico (FODETUR), que representa el 1,5% de las regalías petroleras. Este fondo tiene como destino específico la construcción de obra pública y la adquisición de bienes de capital con relación a la actividad turística. Sin embargo, durante los primeros años de su existencia, esta cuenta presupuestaria quedó bajo la órbita de la Secretaría de coordinación (anterior repartición de la que dependía el área de turismo) hasta que fue restituida al órgano de competencia para su administración.

Orientación de las políticas públicas para el desarrollo turístico de la ciudad

Orientación según arenas de poder

El caso de estudio, a partir de las ordenanzas analizadas pone de manifiesto que la mayor cantidad de políticas turísticas expresadas en las ordenanzas municipales tiene por finalidad el incentivo a la actividad. En términos de *arena de poder* (Lowi, 1992) esta categoría representa una coerción débil hacia los sujetos que son alcanzados con estas políticas y se relaciona con el rol que tiene el turismo en la economía local. Considerando que se pretende que la actividad complemente el actual perfil económico y que si bien se encuentra instalado en la agenda política, aún se encuentra en etapas iniciales de desarrollo.

TABLA 13: ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SEGÚN LAS ARENAS DE PODER

	Arenas de poder
Políticas de incentivo	Ord. N° 03890/88. <i>Propagará las actividades del interés turístico, exposiciones, ferias, muestras, etc. que se realicen en la Ciudad</i> Ord. N° 03890/88. <i>La Dirección de Turismo Municipal tendrá como misiones fundamentales orientar, fomentar y desarrollar el turismo en el ejido de la Ciudad de Neuquén</i> Ord. N° 10015/04. <i>Confección, colocación y mantenimiento de cartelería conteniendo información visual y referencias en monumentos históricos, edificios, bustos, pirámides, monolitos y mausoleos, declarados patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y urbanístico, como así también en lugares de interés recreativo y/o turístico con sus correspondientes conjuntos paisajísticos y arbóreos</i> Ord. N° 11040/08. <i>Créase el programa de capacitación para taxistas y auxiliares de taxis denominado “curso de atención al cliente y servicio de turismo”</i> Ord. N° 11947/10. <i>Créase la fiesta de la Ciudad de Neuquén, a realizarse en el mes de febrero de cada año, cuyo nombre será Fiesta de la Confluencia”.</i> Ord. N° 12811/13. <i>Declárese de Interés Municipal al turismo, calificándolo como política de Estado por ser una actividad socioeconómica estratégica y esencial para el desarrollo de la Ciudad</i> Ord. N° 13535/17. <i>Créase el “Circuito Turístico Historia del Neuquén”, en la traza de la Avenida Argentina - Olascoaga, entre el Parque Norte y la calle Democracia, que tendrá como objetivo la conservación y la revalorización del patrimonio histórico, en la construcción colectiva de la identidad e historia de la ciudad</i>
Políticas regulatorias	Ord. N° 11040/08. <i>Para obtener la credencial habilitante de Auxiliar el postulante deberá poseer: Licencia de Conducir Clase “D-1” expedida por la Municipalidad de Neuquén; Aprobar el curso de capacitación en primeros auxilios y resucitación cardio-pulmonar (R.C.P.), dictado en la forma y modalidad que determine el Órgano Ejecutivo Municipal; Aprobar el curso de atención al cliente y servicio de turismo</i> Ord. N° 12536/12. <i>Adhiérase al Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 2790/99, que aprueba el Reglamento Provincial de</i>

	<i>Alojamientos Turísticos de la Provincia del Neuquén.</i> Ord. N° 12536/12. <i>Adhiérase al Artículo 25º) de la Ley N° 2414, que crea el Registro Provincial de Actividades Turísticas, Reglamentado por Resolución N° 1215/04 del Ministerio de Producción y Turismo de la Provincia.</i>
Políticas constitutivas	Ord. N° 03890/88. <i>Facúltase al Departamento Ejecutivo a implementar la Dirección de Turismo Municipal. ARTICULO 2º) La Dirección de Turismo Municipal tendrá como misiones fundamentales orientar, fomentar y desarrollar el turismo en el ejido de la Ciudad de Neuquén</i> Ord. N° 06544/94. <i>Créase el "Programa de Áreas Costeras" PROACO bajo la responsabilidad y coordinación de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Neuquén</i> Ord. N° 07972/97. <i>Créase la Comisión de Rescate y Preservación del Patrimonio Cultural, Histórico, Arquitectónico, Urbanístico y Natural de la Ciudad de Neuquén</i>
Políticas redistributivas	Ord. N° 12811/13. <i>Créase el Fondo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad de Neuquén (FODETUR) que tendrá por objeto la contribución al fortalecimiento y difusión de la actividad turística, a través de la concreción de mecanismos de valorización, ordenamiento y conservación de los atractivos de la ciudad [...] El FODETUR se integrará de la siguiente manera: a. El 1.5% (uno y medio por ciento) del total de regalías coparticipables de cada presupuesto anual.</i>

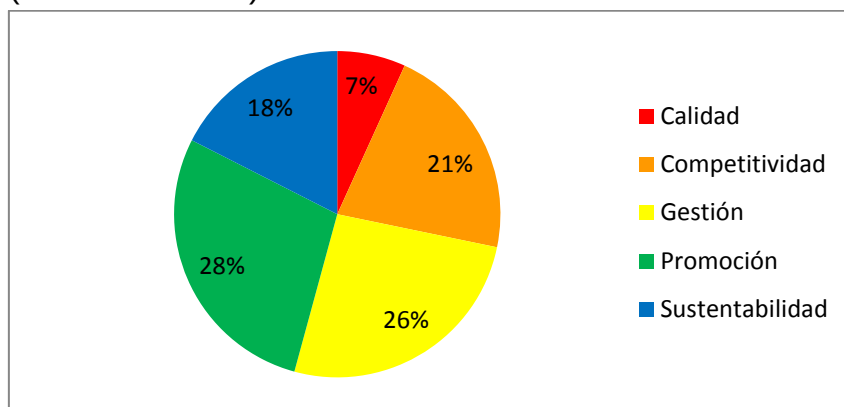
Las políticas de incentivo, en su mayoría, tienen que ver con la acciones de fomento, creación y difusión de actividades turísticas. Esto se explica por las condiciones en que se desarrolla el turismo en la ciudad de Neuquén, que alcanza una escala menor en la economía local y desde las políticas públicas se pretende que sea complemento de otra actividad, como lo es la explotación de hidrocarburos. Entonces, en esta etapa incipiente del turismo, se expresan con más relevancia las políticas públicas de incentivo.

Orientación según objetivos para el desarrollo turístico

Se evalúan las políticas turísticas en función de las diferentes orientaciones que plantea el autor Villar (2007). Se tomaron las categorías de análisis básicas: orientación a la calidad, orientación a la competitividad,

orientación a la gestión, orientación a la promoción y orientación a la sustentabilidad.

GRÁFICO 10: ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN (PORCENTAJE).



El contenido de los documentos analizados pone en evidencia que las políticas públicas de la escala municipal, para el desarrollo turístico de la ciudad se orientan principalmente a la promoción turística, en segundo lugar a la gestión, luego a la competitividad, la sustentabilidad y finalmente la calidad.

TABLA 14: ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SEGÚN OBJETIVOS DE DESARROLLO TURÍSTICO.

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos	
P R O M O C I O N	Ord. N° 11114/08. <i>Disponer de un escritorio / stand de Información Turística en cada Congreso, Convención, Feria y/o Exposición que se realice en la Ciudad.</i>
	Ord. N° 11114/08. <i>Participar del máximo número posible de Ferias y Exposiciones Turísticas locales, regionales, nacionales e internacionales, como forma de posicionar a la Ciudad de Neuquén como destino turístico regional.</i>
	Ord. N° 11114/08. <i>Posicionar a la Ciudad de Neuquén como destino turístico en la VIII, IX y X regiones de Chile.</i>
	Ord. N° 11114/08. <i>Creación de una estructura organizacional público privada que facilite el quehacer comercial, estimule la acción de promoción y el desarrollo de oferta en la Ciudad de Neuquén.</i>
	Ord. N° 11939/10. <i>Disponer de un escritorio o stand de Información Turística en cada Congreso, Convención, Feria y/o Exposición o Evento; que se realice en la</i>

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos

Ciudad

Ord. N° 11939/10.

Lograr el máximo de conocimiento de la Ciudad de Neuquén y su oferta de servicios por parte del turista real y potencial.

Ord. N° 11939/10.

Seguir participando de las Ferias y Exposiciones Turísticas nacionales e internacionales para mantener el posicionamiento de la Ciudad de Neuquén como destino turístico regional.

Ord. N° 11939/10.

Participar en 2010 de los Congresos de AVAB (Asociación de Agencias de Viajes de Brasil) junto a la Delegación Argentina e incorporar Giras de Promoción por Chile y Uruguay.

Ord. N° 11939/10.

Comenzar con el posicionamiento de la Ciudad de Neuquén, como destino turístico regional, en el mercado uruguayo.

Ord. N° 11939/10.

Creación del Ente Mixto de Promoción Turística, que junto al recientemente creado Bureau Neuquén (este último con fines más específicos), estimule la acción de promoción y el desarrollo de oferta en la Ciudad de Neuquén.

Ord. N° 12538/12.

Fortalecer la actividad de promoción turística de la ciudad de Neuquén como destino, facilitando los lazos de encuentro entre los clientes potenciales y el producto que ofrece la ciudad a partir de la presencia en eventos promocionales

Ord. N° 12538/12.

Presentar un Escritorio o Stand de Información Turística en cada Congreso, Convención, Feria y/o Exposición o Evento; que se realice en la Ciudad o en la Región del Alto Valle.

Ord. N° 12538/12.

Trabajar, mediante acciones de promoción, el objetivo de lograr en la demanda real y potencial, un crecimiento constante del conocimiento del Destino Neuquén y su oferta

Ord. N° 12538/12.

Promoción turística por Chile e incorporar una presentación anual en el mercado uruguayo y en el brasileño.

Ord. N° 12538/12.

Posicionar a la Ciudad de Neuquén como destino turístico para el mercado chileno específicamente en las Regiones de Los Lagos, de Los Ríos y del Biobío.

Ord. N° 12538/12.

Propender a la creación del Ente de Promoción Turística de la Ciudad, herramienta la cual junto al Bureau Neuquén, permitirán al Estado Municipal debatir, consensuar y acordar políticas de promoción turística con el sector privado.

Ord. N° 12779/13.

Desarrollo de productos turísticos y promoción turística orientando las políticas hacia el logro de objetivos de sustentabilidad en la ciudad de Neuquén

Ord. N° 12779/13.

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos	
--	--

Fortalecer la actividad de promoción turística de la ciudad de Neuquén como destino

Ord. N° 12779/13.

Fortalecer el posicionamiento turístico de la ciudad de Neuquén a través del desarrollo de estrategias de promoción adecuadas a cada circunstancia.

Ord. N° 12779/13.

Lograr en la demanda real y potencial, un crecimiento constante del grado de conocimiento del Destino Neuquén y su oferta de Servicios, Atractivos y Circuitos.

Ord. N° 12779/13.

Presentar un espacio de información o consulta turística en todo congreso, convención, feria, exposición o evento; que se realice en la ciudad o en la región, siempre que este servicio sea requerido.

Ord. N° 12779/13.

Implementar en forma anual una acción de promoción turística en Uruguay y Brasil en acompañamiento a Neuquentur o bien como programa local.

Ord. N° 12779/13.

Continuar con el posicionamiento de la Ciudad de Neuquén como destino turístico para el mercado chileno en las Regiones de Los Ríos, de La Araucanía y del Bío-bío.

Ord. N° 12779/13.

Diseñar y ejecutar una línea de Señalización Turística para la ciudad desde la mirada de los servicios, los atractivos y los circuitos.

Ord. N° 12916/13.

Propender desde el área de Coordinación Superior a la creación del Ente de Promoción Turística de la Ciudad, herramienta la cual junto al Bureau Neuquén, permitirán al Estado Municipal debatir, consensuar y acordar políticas de promoción turística con el sector privado.

Ord. N° 12916/13.

Representar a la Municipalidad de la Ciudad de Neuquén en todo evento turístico (Congreso, Simposio, Foro, Reunión Sectorial, etc.) tanto a nivel regional, provincial, nacional y/o internacional

Ord. N° 12916/13.

Presentar un Escritorio o Stand de Información Turística en cada Congreso, Convención, Feria, Exposición y/o Evento; que se realice en la Ciudad o en la Región

Ord. N° 12916/13.

Trabajar, mediante acciones de promoción, el objetivo de lograr en la demanda real y potencial, un crecimiento constante del conocimiento del Destino Neuquén y su oferta de Servicios, Atractivos y Circuitos.

Ord. N° 12916/13.

Promoción turística en los principales mercados de Chile (Región de los Ríos, de la Araucanía y del Bío-bío).

Ord. N° 13173/14.

Gestionar desde el área de coordinación Superior la creación del Ente de Promoción Turística de la Ciudad, herramienta la cuál junto al potencial "Bureau Neuquén", permitirán al Estado Municipal debatir, consensuar y acordar políticas de promoción turística con el sector privado.

Ord. N° 13173/14.

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos	
--	--

Continuar representando a la Ciudad de Neuquén en todo evento turístico (Congreso, Simposio, Feria, Foro, Reunión Sectorial, etc.) tanto a nivel regional, provincial, nacional y/o internacional donde se requiera la participación activa del sector.

Ord. N° 13173/14.

Presentar un stand, escritorio o espacio de Información Turística en cada Congreso, Convención, Feria, Exposición y/o Evento; que se realice en la Ciudad o en la Región del Alto Valle, como forma de continuar consolidando nuestro posicionamiento.

Ord. N° 13173/14.

Mediante la acción permanente de promoción, lograr el objetivo de fijar, en la demanda real y potencial, un crecimiento constante del conocimiento del Destino Neuquén y su oferta de Servicios, Atractivos y Circuitos.

Ord. N° 13173/14.

Gestionar la Promoción Turística anual en los principales mercados de Chile (Región de los Ríos, de la Araucanía y del Biobío).

Ord. N° 13377/15.

Gestionar la creación del Ente de Promoción Turística de la Ciudad, herramienta mixta público-privada la cual, junto al potencial "Bureau Neuquén", permitirán al Estado Municipal debatir, consensuar y ejecutar de manera conjunta, políticas de promoción turística con el sector privado.

Ord. N° 13377/15.

Representar a la Ciudad de Neuquén en eventos de interés turístico y general (Congresos, Simposios, Ferias, Foros, Reuniones Sectoriales, etc.) tanto a nivel regional, provincial, nacional y/o internacional donde se requiera la participación activa del sector.

Ord. N° 13377/15.

Presentar un espacio de Información Turística, con el formato que resultare adecuado a cada oportunidad, en eventos que se realicen en la Ciudad o en la Región del Alto Valle, como forma de continuar consolidando el posicionamiento de la Ciudad como destino.

Ord. N° 13377/15.

Mediante la acción permanente de promoción, lograr el objetivo de fijar, en la demanda real y potencial, un crecimiento constante del conocimiento del Destino Neuquén y su oferta de Servicios, Atractivos y Circuitos.

Ord. N° 13377/15.

Gestionar y ejecutar políticas de promoción turística de manera sostenida, en los principales mercados del vecino país de Chile (Región de los Ríos, de la Araucanía y del Biobío), a lo largo de 2016.

Ord. N° 13599/16.

Gestionar la creación del Ente de Promoción Turística de la Ciudad, herramienta mixta público-privada la cual, junto al potencial "Bureau Neuquén", permitirán al Estado Municipal debatir, consensuar y ejecutar de manera conjunta, políticas de promoción turística con el sector privado.

Ord. N° 13599/16.

Representar a la Ciudad de Neuquén en eventos de interés turístico y general (Congresos, Simposios, Ferias, Foros, Reuniones Sectoriales, etc.) tanto a nivel regional, provincial, nacional y/o internacional donde se requiera la participación activa del sector.

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos	
	Ord. N° 13599/16. <i>Presentar un espacio de Información Turística, con el formato que resultare adecuado a cada oportunidad, en eventos que se realicen en la Ciudad o en la Región del Alto Valle, como forma de continuar consolidando el posicionamiento de la Ciudad como destino.</i> Ord. N° 13599/16. <i>Mediante la acción permanente de promoción, lograr el objetivo de fijar, en la demanda real y potencial, un crecimiento constante del conocimiento del Destino Neuquén y su oferta de Servicios, Atractivos y Circuitos.</i> Ord. N° 13599/16. <i>Gestionar y ejecutar políticas de promoción turística de manera sostenida, en los principales mercados del vecino país de Chile (Región de los Ríos, de la Araucanía y del Biobío), a lo largo de 2017.</i>
G E S T I O N	Ord. N° 11114/08. <i>Capacitación del Personal de Información Turística dependiente de la Dirección Municipal de Turismo en las áreas Atención al Cliente, conocimiento del "destino Neuquén" e Inglés básico.</i> Ord. N° 11114/08. <i>Emprender un proceso de capacitación dirigido empleados dependientes de otras Secretarías de la Administración Municipal así como a otros actores sociales relacionados a la actividad a fines de la "Concientización Turística"</i> Ord. N° 11114/08. <i>Fortalecer la organización de la Dirección Municipal de Turismo a través de la adquisición de equipamiento y la capacitación laboral del personal.</i> Ord. N° 11939/10. <i>Capacitación del Personal de Información Turística dependiente de la Dirección Municipal de Turismo, esta vez con capacitación en Portugués básico, Atención al Cliente y Manejo de Sistemas Informáticos</i> Ord. N° 11939/10. <i>Iniciar en 2010, el Estudio de Mercado Turístico de la Ciudad, vía convenio con la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue.</i> Ord. N° 11939/10. <i>Fortalecer la organización de la Dirección Municipal de Turismo a través de la construcción del Edificio propio (con financiamiento externo) y la adquisición del equipamiento tecnológico necesario</i> Ord. N° 12538/12. <i>Desarrollar y ejecutar programas de capacitación turística dirigido tanto al personal propio de la Subsecretaría como así también al personal de los servicios básicos del turismo: alojamiento, gastronomía y sector empresas de viajes, esto basado en decisiones consensuadas con la dirigencia del sector privado en su conjunto</i> Ord. N° 12538/12. <i>Ampliar el sistema de toma de estadísticas dependiente de la Subsecretaría como forma de disponer de información para la toma de decisiones así como para profundizar el conocimiento del perfil de la demanda</i> Ord. N° 12538/12. <i>Fortalecer el actual sistema de información turística local con mayor presencia en otros municipios de la región y en ferias y exposiciones que se desarrollan en distintos puntos de la ciudad y el País.</i>

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos	
--	--

Ord. N° 12538/12.

Ampliar la participación institucional en instancias especiales de articulación entre municipios y con organismos regionales y nacionales que desarrollen políticas turísticas.

Ord. N° 12538/12.

Fortalecer la imagen institucional de la ciudad de Neuquén como centro turístico a partir de la construcción de una oficina propia de información turística que sirva de referencia permanente para el desarrollo turístico de la ciudad y región.

Ord. N° 12538/12.

Capacitación del Personal de Información Turística dependiente de la Subsecretaría de Turismo, en todos los aspectos atinentes a su formación como Informantes, en temas como: Servicios, Atractivos y Circuitos del Destino Neuquén y Región del Alto Valle; Atención al Cliente y Manejo de Sistemas Informáticos.

Ord. N° 12538/12.

Toma de datos cuantitativos de manera permanente en relación a los usuarios de servicios de alojamiento en la Ciudad.

Ord. N° 12538/12.

Toma de datos cualitativos de los usuarios de la Oficina de Informes Turísticos de la Estación Terminal de Ómnibus Neuquén.

Ord. N° 12538/12.

Brindar información de los Servicios, Atractivos y Circuitos Turísticos de la Ciudad y de las diferentes localidades de la Región; todos los días del año en las Oficinas de Información Turística asignadas a esa función.

Ord. N° 12538/12.

Continuar representando a la Municipalidad de Neuquén, como socio activo del Bureau Neuquén - Bureau de Congresos, Convenciones y Visitantes de la Ciudad de Neuquén

Ord. N° 12538/12.

Realizar Estudio de Nivel de Satisfacción de los usuarios de los balnearios públicos de la Ciudad de Neuquén.

Ord. N° 12538/12.

Fortalecer la estructura organizacional de la Subsecretaria de Turismo.

Ord. N° 12779/13.

Generar dispositivos que permitan la captación de información turística de fuentes primarias a fin de interpretar el comportamiento de la actividad en la ciudad de Neuquén y como base para la toma de decisiones

Ord. N° 12779/13.

Generar dispositivos que permitan la captación de información turística de fuentes primarias a fin de interpretar el comportamiento de la actividad en la ciudad de Neuquén y como base para la toma de decisiones.

Ord. N° 12779/13.

Fortalecer la imagen institucional de la ciudad de Neuquén como centro turístico a partir de la construcción de una oficina propia de información turística que sirva de referencia permanente para el desarrollo turístico de la ciudad y región

Ord. N° 12779/13.

Fortalecer de manera permanente la estructura organizacional de la

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos
<i>Subsecretaría de Turismo fundamentalmente en lo referido a la capacitación de sus RRHH, ampliación de sus recursos de equipamiento tecnológico y la presencia institucional física y virtual</i> Ord. N° 12779/13. <i>Brindar información de servicios, atractivos y circuitos turísticos de la ciudad y de las diferentes localidades de la región; a lo largo del año en las Oficinas de Información Turística asignadas a esa función.</i> Ord. N° 12916/13. <i>Capacitación del personal de Información Turística dependiente de la Subsecretaría de Turismo, en todos los aspectos atinentes a su formación como Informantes, en temas como: Servicios, Atractivos y Circuitos del Destino Neuquén y Región del Alto Valle; Atención al Cliente y Manejo de Sistemas Informáticos.</i> Ord. N° 12916/13. <i>Contribuir con el Observatorio Estadístico de Turismo, en la permanente toma de datos cualitativos de los usuarios de la Oficina de Informes Turísticos de la Estación Terminal de Ómnibus Neuquén, y de la Oficina de Informes Parque Central.</i> Ord. N° 12916/13. <i>Realizar estudio de gasto turístico en alojamientos de la ciudad.</i> Ord. N° 12916/13. <i>Realizar estudio de perfil de la demanda en la Estación Terminal de Ómnibus Neuquén y en Aeropuerto Juan D. Perón.</i> Ord. N° 12916/13. <i>Continuar con el relevamiento permanente de las estadísticas (ocupación y tarifas) hoteleras de la ciudad.</i> Ord. N° 12916/13. <i>Realizar relevamiento de grado de satisfacción de usuarios con respecto a los servicios y atractivos de la ciudad (Opinión de la demanda en relación con los componentes del destino).</i> Ord. N° 12916/13. <i>Continuar y acrecentar la distribución de información técnica a los diferentes actores del sistema turístico local, a través del anuario de estadísticas y el boletín técnico.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Gestionar durante 2015, la capacitación del Personal de Información Turística dependiente de la Subsecretaría de Turismo, en todos los aspectos atinentes a su formación como Informantes, en temas como: Servicios, Atractivos y Circuitos del Destino Neuquén y Región del Alto Valle; Atención al Cliente y Manejo de Sistemas Informáticos.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Propender, con el Observatorio Estadístico de Turismo (Observatorio Estadístico de Turismo), a la permanente toma de datos cualitativos de los usuarios de los establecimientos hoteleros de la Ciudad, de la Oficina de Informes Turísticos de la Estación Terminal de Ómnibus Neuquén y de la Oficina de Informes del Parque Central y en distintos eventos y momentos de año donde resultare estratégica la toma de información.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Brindar información de los Servicios, Atractivos y Circuitos Turísticos de la</i>

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos
<i>Ciudad y de las diferentes localidades de la Región; todos los días del año en las Oficinas de Información Turística asignadas a esa función y en los eventos locales a los cuales la Subsecretaría de Turismo fuera convocada con este objetivo.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Realizar en 2015, un nuevo estudio del gasto turístico en usuarios de alojamientos de la ciudad.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Continuar con el relevamiento permanente de las estadísticas (de ocupación de plazas y habitaciones y tarifas) hoteleras de la ciudad.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Incrementar la distribución de información técnica a los diferentes actores del sistema turístico local, a través del anuario de estadísticas y medios virtuales de difusión.</i> Ord. N° 13377/15. <i>Continuar representando institucionalmente a la Municipalidad de Neuquén, como Área responsable de la gestión de la ciudad como sede de Eventos, hasta tanto el sector privado solicite y gestione la conformación legal del Bureau de Congresos, Convenciones y Visitantes de la Ciudad de Neuquén.</i> Ord. N° 13377/15. <i>Fortalecer el funcionamiento de las Oficinas de Información Turística, a través de la capacitación permanente del recurso humano.</i> Ord. N° 13377/15. <i>Propender, con el Observatorio Estadístico de Turismo (Observatorio Estadístico de Turismo), la permanente toma de datos cuantitativos y cualitativos de los usuarios de los establecimientos hoteleros de la Ciudad así como de diferentes empresas y rubros asociados al Sector Viajes de la Ciudad, de la Oficina de Informes Turísticos de la Estación Terminal de Ómnibus Neuquén y de la Oficina de Informes del Parque Central y en distintos eventos y momentos de año donde resultare útil la toma de información con fines estratégicos.</i> Ord. N° 13377/15. <i>Brindar información de los Servicios, Atractivos y Circuitos Turísticos de la Ciudad y de las diferentes localidades de la Región; todos los días del año en las Oficinas de Información Turística asignadas a esa función y en los eventos locales a los cuales la Subsecretaría de Turismo fuera convocada con este objetivo.</i> Ord. N° 13599/16. <i>Continuar representando institucionalmente a la Municipalidad de Neuquén, como Área responsable de la gestión de la ciudad como sede de Eventos, hasta tanto el sector privado solicite y gestione la conformación legal del Bureau de Congresos, Convenciones y Visitantes de la Ciudad de Neuquén.</i> Ord. N° 13599/16. <i>Fortalecer el funcionamiento de las Oficinas de Información Turística, a través de la capacitación permanente del recurso humano.</i> Ord. N° 13599/16. <i>Propender, con el Observatorio Estadístico de Turismo (Observatorio</i>

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos	
	<i>Estadístico de Turismo), la permanente toma de datos cuantitativos y cualitativos de los usuarios de los establecimientos hoteleros de la Ciudad así como de diferentes empresas y rubros asociados al Sector Viajes de la Ciudad, de la Oficina de Informes Turísticos de la Estación Terminal de Ómnibus Neuquén y de la Oficina de Informes del Parque Central y en distintos eventos y momentos de año donde resultare útil la toma de información con fines estratégicos.</i> Ord. N° 13599/16. <i>Brindar información de los Servicios, Atractivos y Circuitos Turísticos de la Ciudad y de las diferentes localidades de la Región; todos los días del año en las Oficinas de Información Turística asignadas a esa función y en los eventos locales a los cuales la Subsecretaría de Turismo fuera convocada con este objetivo.</i>
	Ord. N°1114/08. <i>Emprender un proceso de capacitación dirigido empleados dependientes de otras Secretarías de la Administración Municipal...</i> Ord. N°11939/09. <i>Fortalecer la organización de la Dirección Municipal de Turismo a través de la construcción del Edificio propio (con financiamiento externo) y la adquisición del equipamiento tecnológico necesario para su óptimo funcionamiento</i> Ord. N° 12538/12. <i>Fortalecer la imagen institucional de la ciudad de Neuquén como centro turístico a partir de la construcción de una oficina propia de información turística que sirva de referencia permanente para el desarrollo turístico...</i> Ord. N° 12538/12. <i>Continuar representando a la Municipalidad de Neuquén, como socio activo del Bureau Neuquén -Bureau de Congresos, Convenciones y Visitantes de la Ciudad de Neuquén</i> Ord. N° 12779/13. <i>Fortalecer la imagen institucional de la ciudad de Neuquén como centro turístico a partir de la construcción de una oficina propia de información turística que sirva de referencia permanente para el desarrollo turístico de la ciudad y región</i> Ord. N° 03890/88. <i>Fomentará la formación de especialistas en turismo Municipal</i> Ord. N° 12538/12. <i>Ampliar el sistema de toma de estadísticas dependiente de la Subsecretaría como forma de disponer de información para la toma de decisiones así como para profundizar el conocimiento del perfil de la demanda turística de la ciudad.</i> Ord. N° 12538/12. <i>Ampliar la participación institucional en instancias especiales de articulación entre municipios y con organismos regionales [...] que desarrollen políticas turísticas.</i> Ord. N° 12779/13. <i>Generar dispositivos que permitan la captación de información turística de fuentes primarias a fin de interpretar el comportamiento de la actividad en la ciudad de Neuquén y como base para la toma de decisiones</i>

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos	
	Ord. N° 12916/13. <i>Realizar estudio de gasto turístico en alojamientos de la ciudad.</i> Ord. N° 12916/13. <i>Continuar con el relevamiento permanente de las estadísticas (ocupación y tarifas) hoteleras de la ciudad.</i> Ord. N° 12916/13. <i>Continuar y acrecentar la distribución de información técnica a los diferentes actores del sistema turístico local, a través del anuario de estadísticas y el boletín técnico.</i> Ord. N° 13599/16. <i>Propender, con el Observatorio Estadístico de Turismo (Observatorio Estadístico de Turismo), la permanente toma de datos cuantitativos y cualitativos de los usuarios de los establecimientos hoteleros de la Ciudad así como de diferentes empresas y rubros asociados al Sector Viajes de la Ciudad, de la Oficina de Informes Turísticos de la Estación Terminal de Ómnibus Neuquén y de la Oficina de Informes del Parque Central y en distintos eventos y momentos de año donde resultare útil la toma de información con fines estratégicos.</i>
C O M P E T I T I V D A D	Ord. N° 10129/04. <i>Planificar y Promover en la Ciudad de Neuquén la actividad del "Turismo Receptivo", como fuente de desarrollo social y cultural y también como herramienta estratégica de posicionamiento económico.</i> Ord. N° 10538/06. <i>Consolidar el turismo cultural en la ciudad de Neuquén a través de las diferentes manifestaciones culturales.</i> Ord. N° 10948/07. <i>Fomentar el desarrollo de actividades turístico culturales relacionadas con el uso de los espacios que provee el edificio MNBA -librería, auditorio, confitería, sala de exposiciones.</i> Ord. N° 11114/08. <i>Capacitación del Personal de Información Turística dependiente de la Dirección Municipal de Turismo en las áreas Atención al Cliente, conocimiento del "destino Neuquén" e Inglés básico.</i> Ord. N° 11114/08. <i>Emprender un programa de capacitación dirigido a empresarios del sector turístico en temas como "Management" y Marketing Empresarial.</i> Ord. N° 11114/08. <i>Activar un programa anual de capacitación dirigido a empleados del sector hotelero-gastronómico en temas como "Atención al Cliente", "Inglés comunicación básica" y "conocimiento del destino Neuquén"</i> Ord. N° 11114/08. <i>Cubrir, con la más completa información de los servicios turísticos y generales de la Ciudad y de ciudades vecinas de la región, cada uno de los puntos en los cuales se mueve y traslada un turista y/o recreacionista</i> Ord. N° 11114/08. <i>Posicionar a la Ciudad de Neuquén como sede de Congresos, Convenciones, Ferias y Exposiciones por la densidad y diversidad de su oferta de servicios.</i> Ord. N° 11939/10.

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos
<i>Capacitación del Personal de Información Turística dependiente de la Dirección Municipal de Turismo, esta vez con capacitación en Portugués básico, Atención al Cliente y Manejo de Sistemas Informáticos</i> Ord. N° 11939/10. <i>Programa de capacitación dirigido a empresarios del sector turístico en temas: "Calidad" y "Management".</i> Ord. N° 11939/10. <i>Continuar con el proceso de capacitación dirigido a choferes y Auxiliares de Taxis, choferes de Remises, choferes de Colectivos de Transporte Público y desarrollar la Campaña de Conciencia Turística" para sensibilizar a la ciudadanía</i> Ord. N° 11939/10. <i>Brindar información de los Servicios y de los Circuitos Turísticos de la Ciudad y de las diferentes localidades de la Región; todos los días del año en las oficinas de información asignadas a esa función.</i> Ord. N° 11939/10. <i>Continuar con el posicionamiento de la Ciudad de Neuquén como sede de Congresos, Convenciones, Ferias y Exposiciones; ahora disponiendo de la herramienta Bureau Neuquén, creada en 2009.</i> Ord. N° 12538/12. <i>Desarrollar y ejecutar programas de capacitación turística dirigido tanto al personal propio de la Subsecretaría como así también al personal de los servicios básicos del turismo: alojamiento, gastronomía y sector empresas de viajes, esto basado en decisiones consensuadas con la dirigencia del sector privado en su conjunto</i> Ord. N° 12538/12. <i>Ampliar la oferta de atractivos, servicios y actividades de manera permanente.</i> Ord. N° 12538/12. <i>Continuar con el Programa de capacitación dirigido a empresarios del sector turístico en temas como Management de Destinos.</i> Ord. N° 12538/12. <i>Realizar capacitaciones sobre Servicios, Atractivos y Circuitos del "Destino Neuquén" dirigidas a Choferes y Auxiliares de Taxis, Choferes de Remises, Choferes de Colectivos de Transporte Público.</i> Ord. N° 12779/13. <i>Desarrollo de productos turísticos y promoción turística orientando las políticas hacia el logro de objetivos de sustentabilidad en la ciudad de Neuquén</i> Ord. N° 12779/13. <i>Contribuir a la ampliación de la oferta de atractivos, servicios y actividades de manera permanente en acompañamiento del sector privado.</i> Ord. N° 12779/13. <i>Desarrollar y ejecutar por intermedio de instituciones de capacitación oficiales, programas de capacitación interna y externa destinada al personal de los servicios básicos del turismo: alojamiento, gastronomía y sector empresas de viajes, esto basado en decisiones consensuadas con la dirigencia del sector privado en su conjunto.</i> Ord. N° 12779/13.

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos
<i>Iniciar acciones de capacitación de nivel empresarial en temas como marketing virtual y utilización de redes sociales.</i> Ord. N° 12916/13. <i>Brindar información de los Servicios, Atractivos y Circuitos Turísticos de la Ciudad y de las diferentes localidades de la Región; todos los días del año en las Oficinas de Información Turística asignadas a esa función.</i> Ord. N° 12916/13. <i>Realizar capacitaciones hacia Gerentes de Hoteles, Recepcionistas, Mucamas, Taxistas y personal de atención al público de la municipalidad así como a los sectores del comercio denominados informantes informales, relacionados con herramientas de management, idiomas, atención al cliente e información turística de la ciudad.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Gestionar durante 2015, la capacitación del Personal de Información Turística dependiente de la Subsecretaría de Turismo, en todos los aspectos atinentes a su formación como Informantes, en temas como: Servicios, Atractivos y Circuitos del Destino Neuquén y Región del Alto Valle; Atención al Cliente y Manejo de Sistemas Informáticos.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Brindar información de los Servicios, Atractivos y Circuitos Turísticos de la Ciudad y de las diferentes localidades de la Región; todos los días del año en las Oficinas de Información Turística asignadas a esa función y en los eventos locales a los cuales la Subsecretaría de Turismo fuera convocada con este objetivo.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Realizar capacitaciones hacia Recepcionistas, Mucamas, Taxistas y personal de atención al público de la municipalidad así como a los sectores del comercio denominados informantes informales, relacionados con herramientas de management, idiomas, atención al cliente e información turística de la ciudad.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Continuar con la creación y consolidación, junto al sector privado local, de productos turísticos temáticos, que integren a los atractivos de la ciudad y que apunten a fortalecer la estadía promedio.</i> Ord. N° 13377/15. <i>Fortalecer el funcionamiento de las Oficinas de Información Turística, a través de la capacitación permanente del recurso humano.</i> Ord. N° 13377/15. <i>Brindar información de los Servicios, Atractivos y Circuitos Turísticos de la Ciudad y de las diferentes localidades de la Región; todos los días del año en las Oficinas de Información Turística asignadas a esa función y en los eventos locales a los cuales la Subsecretaría de Turismo fuera convocada con este objetivo.</i> Ord. N° 13377/15. <i>Continuar con la creación y consolidación, junto al sector privado local, de productos turísticos temáticos, que integren a los atractivos de la ciudad y que apunten a fortalecer la estadía promedio.</i> Ord. N° 13599/16. <i>Fortalecer el funcionamiento de las Oficinas de Información Turística, a</i>

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos	
	<i>través de la capacitación permanente del recurso humano.</i> Ord. N° 13599/16. <i>Brindar información de los Servicios, Atractivos y Circuitos Turísticos de la Ciudad y de las diferentes localidades de la Región; todos los días del año en las Oficinas de Información Turística asignadas a esa función y en los eventos locales a los cuales la Subsecretaría de Turismo fuera convocada con este objetivo.</i> Ord. N° 13599/16. <i>Continuar con la creación y consolidación, junto al sector privado local, de productos turísticos temáticos, que integren a los atractivos de la ciudad y que apunten a fortalecer la estadía promedio.</i>
S U S T E N T A B I L D A D	Ord. N° 10129/04. <i>Transformar a la actividad turística de la ciudad a través de su oferta de servicios y circuitos, en uno de los pilares de la economía local</i> Ord. N° 10538/06. <i>Transformar a la actividad turística de la ciudad, a través de su oferta de servicios y circuitos turísticos, en uno de los pilares de la economía local y regional.</i> Ord. N° 10538/06. <i>Promover y ejecutar planes de turismo social hacia la comunidad educativa de la ciudad, zona de influencia y hacia todos aquellos sectores del interior provincial, de escasos recursos económicos, interesados en los recursos turísticos locales.</i> Ord. N° 10948/07. <i>Transformar a la actividad turística de la ciudad, a través de su oferta de servicios y circuitos turísticos, en uno de los pilares de la economía local y regional.</i> Ord. N° 10948/07. <i>Promover y ejecutar planes de turismo social hacia la comunidad educativa de la ciudad, zona de influencia y hacia todos aquellos sectores del interior provincial, de escasos recursos económicos, interesados en los recursos turísticos locales.</i> Ord. N° 11114/08. <i>Crecimiento del orden del 3 % y del 5 % anual, la afluencia turística a la Ciudad de Neuquén durante las temporadas invernal y estival respectivamente.</i> Ord. N° 11114/08. <i>Brindar nuevas oportunidades de aprovechamiento del tiempo libre a niños y jóvenes de nuestra comunidad, mediante actividades turísticos recreativas subvencionadas por el Estado Municipal.</i> Ord. N° 11114/08. <i>Colaborar, a través del presente Programa, en la concientización de los niños en relación a la protección y respeto por los recursos históricos, culturales, naturales y sociales, considerándolos partes integrantes del patrimonio de la ciudad y región.</i> Ord. N° 11114/08. <i>Disponer de información actualizada en forma permanente ante la posibilidad de identificación de oportunidades de inversión tanto pública</i>

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos	
	<i>como privada.</i> Ord. N° 11939/10. <i>Mantener en 2010 un crecimiento del orden del 4 % anual, en relación la afluencia turística a la Ciudad de Neuquén durante las temporadas invernal y estival respectivamente.</i> Ord. N° 11939/10. <i>Brindar más oportunidades de aprovechamiento del tiempo libre a niños y jóvenes de nuestra comunidad, mediante actividades turísticos recreativas subvencionadas por el Estado Municipal.</i> Ord. N° 11939/10. <i>Colaborar, a través del presente Programa, en la concientización de los niños en relación a la protección y respeto por los recursos históricos, culturales, naturales y sociales, considerándolos partes integrantes del patrimonio de la ciudad y región.</i> Ord. N° 11939/10. <i>Actualizar la información de la Ciudad de forma permanente, ante la posibilidad de identificación de oportunidades de inversión tanto pública como privada.</i> Ord. N° 12538/12. <i>Incrementar la captación de inversiones en productos y servicios turísticos en la ciudad de Neuquén a partir del desarrollo de información, acciones y condiciones que favorezcan la receptividad de la ciudad hacia estas.</i> Ord. N° 12538/12. <i>Diseñar una línea de señalización turística para la ciudad desde la mirada de los servicios, los atractivos y circuitos.</i> Ord. N° 12538/12. <i>Diseñar proyectos ejecutivos, tendientes a ampliar la oferta turístico – recreativa de la Ciudad de Neuquén y trabajar en la búsqueda de fondos específicos que permitan su ejecución.</i> Ord. N° 12779/13. <i>Incentivar la captación de inversiones en productos y servicios turísticos en la ciudad de Neuquén</i> Ord. N° 12916/13. <i>Diseñar cartelería de señalización e interpretación que permita al usuario reconocer atractivos culturales y naturales, así como integrar los mismos en circuitos temáticos.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Continuar con el diseño y ejecución de cartelería de señalización e interpretación que permita al usuario reconocer atractivos culturales y naturales, así como integrar los mismos en circuitos temáticos.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Colaborar con el diseño e incorporación de instalaciones turístico-recreativas en balnearios y área del Paseo de la Costa</i>
C A L I	Ord. N° 11939/10. <i>Capacitación del Personal de Información Turística dependiente de la Dirección Municipal de Turismo, esta vez con capacitación en Portugués básico, Atención al Cliente y Manejo de Sistemas Informáticos</i> Ord. N° 11939/10. <i>Programa de capacitación dirigido a empresarios del sector turístico en</i>

Orientación de las políticas / Contenido de los documentos	
D	<i>temas: "Calidad" y "Management".</i>
A	Ord. N° 11939/10.
D	<i>Continuar con el proceso de capacitación dirigido a choferes y Auxiliares de Taxis, choferes de Remises, choferes de Colectivos de Transporte Público y desarrollar la Campaña de Conciencia Turística" para sensibilizar a la ciudadanía</i>
	Ord. N° 12739/13.
	<i>Desarrollar y ejecutar por intermedio de instituciones de capacitación oficiales, programas de capacitación interna y externa destinada al personal de los servicios básicos del turismo: alojamiento, gastronomía y sector empresas de viajes, esto basado en decisiones consensuadas con la dirigencia del sector privado en su conjunto.</i>
	Ord. N° 12739/13.
	<i>Capacitación del Personal de Información Turística dependiente de la Subsecretaría de Turismo, en todos los aspectos atinentes a su formación como Informantes, en temas como: Servicios, Atractivos y Circuitos del Destino Neuquén y Región del Alto Valle; Atención al Cliente y Manejo de Sistemas Informáticos.</i>
	Ord. N° 12739/13.
	<i>Continuar capacitando a choferes y auxiliares de taxis, choferes de Remises, choferes de colectivos de transporte público sobre la ubicación, características y jerarquía de los servicios, atractivos y circuitos del "Destino Neuquén".</i>
	Ord. N° 12916/14.
	<i>Capacitación del Personal de Información Turística dependiente de la Subsecretaría de Turismo, en todos los aspectos atinentes a su formación como Informantes, en temas como: Servicios, Atractivos y Circuitos del Destino Neuquén y Región del Alto Valle; Atención al Cliente y Manejo de Sistemas Informáticos.</i>
	Ord. N° 12916/13.
	<i>Realizar capacitaciones hacia Gerentes de Hoteles, Recepcionistas, Mucamas, Taxistas y personal de atención al público de la municipalidad así como a los sectores del comercio denominados informantes informales, relacionados con herramientas de management, idiomas, atención al cliente e información turística de la ciudad.</i>
	Ord. N° 13173/14.
	<i>Realizar capacitaciones hacia Recepcionistas, Mucamas, Taxistas y personal de atención al público de la municipalidad así como a los sectores del comercio denominados informantes informales, relacionados con herramientas de management, idiomas, atención al cliente e información turística de la ciudad.</i>
	Ord. N° 13599/17.
	<i>Fortalecer el funcionamiento de las Oficinas de Información Turística, a través de la capacitación permanente del recurso humano.</i>

Las políticas de promoción que en términos teóricos tienen por finalidad difundir en la demanda real y potencial, la oferta del centro turístico, se

expresan en el caso de estudio con diferentes estrategias. Las mismas comienzan a manifestarse en el año 2008 y presentan continuidad en diferentes períodos de gestión, como así lo manifiestan los objetivos anuales. Se caracterizan por realizar difusión de actividades y servicios turísticos en eventos específicos y de otra naturaleza que se realizan en la ciudad, la región y otras ciudades del país, además de realizar giras de promoción en países limítrofes y la creación de un organismo mixto específicamente abocado a la promoción turística. También, en el año 2013 se incluye la señalización turística.

Asimismo, se manifiesta con bastante relevancia se manifiesta la orientación a la gestión, que en términos teóricos se define como la aplicación de tecnologías de la información y comunicación para facilitar el alcance del usuario a la información del destino. Sin embargo, en el caso de estudio esta categoría se adoptó en un sentido más amplio: lograr la disposición de recursos y estructuras para el desarrollo de la actividad. En el análisis de los documentos considerados, esta categoría se representa en acciones direccionadas a capacitación del personal, disposición de oficinas propias, fortalecimiento institucional, producción de información para la toma de decisiones, servicio de informes turísticos y lograr la representatividad del área de competencia en instancias asociativas de temáticas turísticas. Estos aspectos se reiteran en la formulación de objetivos anuales durante el período de estudio considerado.

La orientación a la competitividad tiene por finalidad posicionar el centro turístico en base a las particularidades que presenta por sus condiciones propias como sus atractivos y productos, así como también sus ventajas en cuanto a la localización respecto de los centros emisores, la relación calidad - precio del producto, por mencionar algunas. En el caso estudiado esta orientación se evidencia en acciones que tienen que ver con el desarrollo de servicios turísticos, de productos, de actividades y atractivos y el posicionamiento del destino.

En relación al primer punto, se destacan la atención en oficinas de informes turísticos y la capacitación destinada a diferentes rubros de servicios como los aspectos más frecuentes en las citas de la formulación de objetivos anuales del órgano ejecutivo. Respecto a las políticas formuladas por el órgano

legislativo, el desarrollo de servicios también se plantea como acciones de capacitación y adhesión a políticas provinciales en esta temática. La generación de actividades y atractivos se manifiesta en los objetivos anuales como la creación de circuitos, desarrollo de actividades culturales y la dotación de equipamiento en atractivos turísticos. El desarrollo de productos es reiterado como una finalidad de las políticas, sin embargo no se menciona ni específica que productos se pretende desarrollar. El posicionamiento definido se establece como un destino receptivo, con el desarrollo del turismo cultural y el turismo de reuniones. Esto se expresa en la formulación de objetivos anuales en varios períodos de gestión.

Finalmente, la orientación a la sustentabilidad, que refleja el resguardo de los impactos del turismo en diferentes dimensiones, en el caso de estudio se evidencia en políticas de desarrollo económico, de turismo social y la puesta en valor de atractivos turísticos. Esta última se expresa principalmente en ordenanzas municipales. Se orientan principalmente al patrimonio cultural y consideran la instalación de cartelería como forma de instrumentación. Esto último también es mencionado en los objetivos del órgano ejecutivo.

El desarrollo económico es referido reiteradamente en la formulación de objetivos anuales, como expectativa de la actividad turística en la ciudad, en la intención de constituirla como un pilar de la economía local. Esto se evidenció en el período 2004-2007. También se expresa en el fomento de inversiones en servicios turísticos desde el 2008 hasta el año 2013 y en la intención de incrementar la demanda turística. El turismo social es expresado como una orientación de las políticas formuladas por el ejecutivo local a través de programas educativos, dirigidos a grupos escolares. Esta política ha tenido continuidad durante varios períodos de gestión.

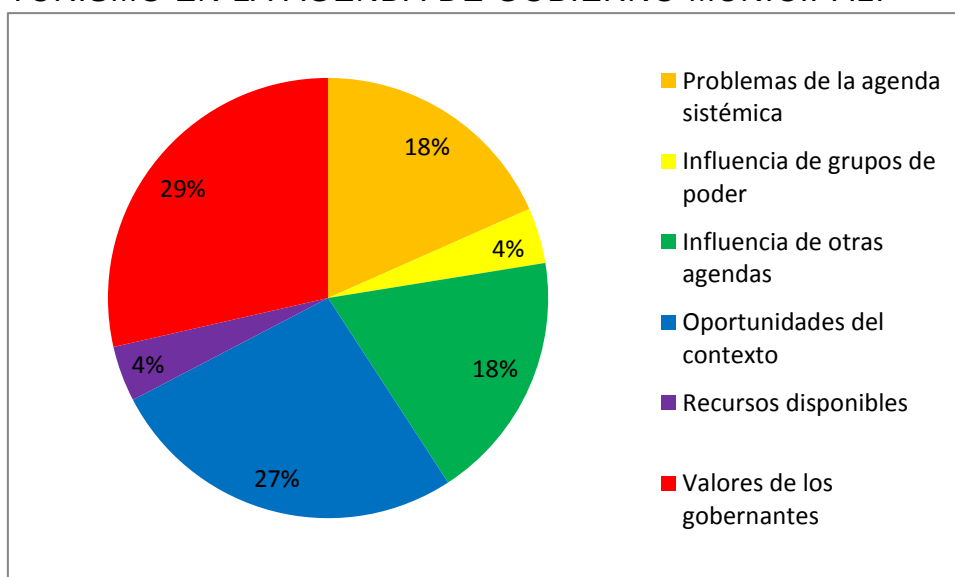
Finalmente, las políticas del ejecutivo local que se orientan a la calidad se instrumentan principalmente como capacitaciones para el mejoramiento de los servicios turísticos. En esta línea, también se expresan las ordenanzas municipales que refieren a temáticas de calidad.

Formación de la agenda de políticas turísticas

Aspectos que inciden en la formación de la agenda

La revisión bibliográfica da cuenta de que la agenda de gobierno es muy dinámica y se construye a partir de una amplia variedad de factores del contexto inmediato y de otros contextos más amplios que inciden en los intereses y preocupaciones de los gobernantes. En los documentos analizados se identificaron algunas categorías de las planteadas por los autores (Lowi, 1992; Elder y Cobb, 1993): la incidencia de asuntos de la agenda sistémica, la influencia de grupos de poder, la influencia de otras agendas, las oportunidades, los recursos disponibles, las soluciones preexistentes y los valores de los gobernantes.

GRÁFICO 11: ASPECTOS QUE INCIDIERON EN LA INCLUSIÓN DEL TURISMO EN LA AGENDA DE GOBIERNO MUNICIPAL.



Los aspectos que se manifiestan en su mayoría refieren a valores de los gobernantes, en este caso los legisladores, que se expresan en los considerandos de las ordenanzas formuladas. En segundo lugar la presencia de oportunidades del contexto que resultan favorables para la inclusión del turismo en la agenda de gobierno y en tercer lugar los asuntos o problemas de la agenda sistémica y la influencia de otras agendas. Como se mostró en el gráfico existen otros aspectos que inciden en la formación de la agenda, aunque en el caso de estudio se mostraron con menor relevancia: soluciones

preexistentes, recursos disponibles y grupos de poder. Se analizan a continuación los aspectos más representados en los documentos analizados.

TABLA 15: ASPECTOS QUE INCIDIERON EN LA INCLUSIÓN DEL TURISMO EN LA AGENDA DE GOBIERNO MUNICIPAL.

Aspectos que inciden	Contenido de los documentos
Valores de los gobernantes	Ord. N° 03890/88. <i>El turismo modernamente es considerado, a partir de la Conferencia de Manila, como un derecho naturalmente adquirido por todos los sectores productivos, obreros, empleados y aún el pasivo de la Sociedad</i> Ord. N° 13535/17. <i>Garantizar la accesibilidad a la cultura mediante un paseo fomenta la interrelación entre los vecinos de la ciudad y los visitantes</i> Ord. N° 11040/08. <i>Adquieren gran importancia quienes ejercen la prestación del servicio público de taxis y remises [...] forman parte del primer eslabón poblacional que toma contacto con los visitantes</i> Ord. N° 12811/13. <i>Turismo, especialmente en su modalidad receptiva, es una actividad económica generadora de inversión y empleo genuino, directo e indirecto [...] las actividades económicas de la ciudad giran en torno de la actividad hidrocarburífera y es menester diversificarlas con vistas en el largo plazo, siendo el turismo una de las actividades potenciales para ello</i> Ord. N° 10015/04. <i>La obra realizada hasta el presente por las distintas administraciones actuantes, habla claramente de que los objetivos precedentes han sido tenidos en cuenta [...] son hechos elocuentes del espíritu que anima a quienes tienen la responsabilidad de regir los destinos de Neuquén</i> Ord. N° 11097/08. <i>El ecoturismo es una actividad controlada y dirigida que produce un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, respeta el patrimonio cultural, educa y sensibiliza a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza</i>
Oportunidades del contexto	Ord. N° 03890/88. <i>La Ciudad de Neuquén posee infraestructura hotelera y de servicios que posibilitan amplias comodidades</i> Ord. N° 13535/17. <i>Las obras desarrolladas en la costanera y las proyectadas como parte del Paseo de la Costa, se han convertido en un gran atractivo para los visitantes [...] el Parque Norte de la ciudad ha tenido varias transformaciones y mejoras de</i>

	infraestructura con la misma finalidad Ord. N° 12811/13. República Argentina entre los destinos más visitados de América del Sur [...] la Patagonia argentina es una de las regiones que más contribuyen al posicionamiento del país en materia turística Ord. N° 10015/04. La gran afluencia de pasajeros, provenientes del ámbito nacional e internacional, motivado por la celebración de Convenciones, Congresos, intercambio cultural y actividades deportivas entre otras, requiere una clara información acerca de los puntos de interés de nuestra historia como ciudad. Ord. N° 11040/08. El constante aumento de turistas a la ciudad de Neuquén, de los que la gran mayoría solo utiliza nuestra ciudad como un lugar de descanso en su camino a los lugares con mayor tradición turística de la Provincia Ord. N° 13535/17. Originando en la actualidad visitas de familiares ávidos de conocer esta pujante ciudad.
Asuntos o problemas de la agenda sistémica	Ord. N° 10015/04. La existencia de lugares de indudable atractivo turístico, tales como [...] carecen de la señalización necesaria para acceder a su emplazamiento Ord. N° 11040/08. El constante aumento de turistas a la ciudad de Neuquén, de los que la gran mayoría solo utiliza nuestra ciudad como un lugar de descanso en su camino a los lugares con mayor tradición turística de la Provincia Ord. N° 11097/08. La conciencia internacional, las administraciones locales y muchos operadores responsables, reconocen el hecho de que el turismo puede abandonar su antiguo carácter predador de recursos y convertirse en un potente aliado del desarrollo sostenible Ord. N° 12536/12. Los inspectores del organismo oficial de Turismo de la Provincia, llevan a cabo la fiscalización y el control –de oficio o por denuncia- de los establecimientos y actividades turísticas habilitadas y no habilitadas en todo el territorio provincial Ord. N° 12811/13. Las actividades económicas de la ciudad giran en torno de la actividad hidrocarburífera y es menester diversificarlas con vistas en el largo plazo, siendo el turismo una de las actividades potenciales para ello
Influencia de otras agendas	Ord. N° 03890/88. El turismo modernamente es considerado, a partir de la Conferencia de Manila, como un derecho naturalmente adquirido por todos los sectores productivos, obreros, empleados y aún el pasivo de la Sociedad

	Ord. N° 11097/08. <i>Tras la Conferencia de Río, la práctica del turismo ha comenzado a transformarse radicalmente en especial en las zonas naturales y áreas sensibles</i> Ord. N° 12811/13. <i>Adhiérase al Código Ético Mundial para el Turismo, sancionado por los miembros de la Organización Mundial del Turismo (OMT)</i> Ord. N° 11947/10. <i>Carta Internacional sobre Turismo Cultural (ICOMOS 1999) expresa que "...el Patrimonio natural y cultural, la diversidad y las culturas vivas constituyen los máximos atractivos del Turismo</i> Ord. N° 12811/13. <i>Adhiérase a la Ley Nacional de Turismo N° 25997</i> Ord. N° 11097/08. <i>Que el día 31 de Mayo se instituyó por Ley Nacional N° 25.846 como "Día Nacional del Ecoturismo"</i> Ord. N° 12536/12. <i>Ley Provincial de Turismo N° 2414 tiene por objeto establecer un marco para el desarrollo integral y sustentable del turismo en lo concerniente a las medidas que al Estado Provincial [...] Reglamento Provincial de Alojamientos Turísticos creado por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 2790/99</i> Ord. N° 12811/13. <i>Adhiérase a la Ley Provincial de Turismo de Neuquén N° 2414</i>
--	---

Como postulan los autores trabajados (Lowi, 1992), en el proceso de formación de la agenda de gobierno, la decisión de incluir un problema en ella expresa la posición ideológica, la formación profesional, entre otros aspectos de los gobernantes. Estas valoraciones se expresan más acentuadamente cuando es limitado el conocimiento del problema. En la fundamentación de las ordenanzas analizadas es posible identificar los valores de los gobernantes que se expresan en la formulación de las políticas. Cabe destacar el reconocimiento del turismo como derecho, la importancia atribuida al patrimonio histórico y cultural, el rol importante que cumplen las personas que están en contacto directo con los turistas, las ventajas que representa el turismo para la ciudad, la valoración de obras públicas que favorecen el desarrollo turística, la importancia de adoptar criterios de sustentabilidad en el desarrollo económico, entre otros.

En cuanto a las oportunidades del contexto que se presenta como el segundo factor de influencia representado en las Ordenanzas, los autores

referidos (Elder, Ch. y Cobb, R., 1993) mencionan que en la agenda suelen presentarse momentos de mayor receptividad atribuidos a diferentes razones como por ejemplo: momentos electorales o el primer año de gestión. A estas oportunidades se les denominan ventanas políticas. En el caso en estudio, fue posible identificar situaciones del contexto más inmediato que favorecieron la instalación de temas en la agenda. Algunas cuestiones se vinculan con la dinámica propia de la ciudad, como por ejemplo: la inversión en infraestructura hotelera, así como obras públicas que favorecen la puesta en valor de los atractivos turísticos. También se identifican como oportunidades aspectos en los cuales la ciudad presenta ventajas en el contexto nacional, como el posicionamiento turístico que tiene el país y la región Patagonia para el turismo internacional. Finalmente se reconoce a los actuales grupos de pasajeros que arriban a nuestra ciudad por diferentes razones, como una oportunidad para fortalecer el desarrollo turístico.

Como formulan los autores, la agenda sistémica o agenda pública, es el conjunto de asuntos o problemas que se presentan como una preocupación para la comunidad y los actores del gobierno prestan intervención cuando diferentes factores como los grupos de poder, los medios, otras agendas inciden como sesgos positivos (Lowi, 1992). Estos aspectos se evidencian en la fundamentación de las ordenanzas municipales, en la mención de asuntos o problemas de la sociedad que se constituyen en el objeto de políticas públicas. Entre ellos se destacan lugares con atractivo natural que no son conocidos por los turistas, necesidad de prolongar la estadía del pasajero, los impactos negativos que produce el turismo en el ambiente, existencia de establecimientos turísticos no habilitados, la necesidad de diversificar la economía local, etc.

La influencia de otras políticas también se expresa como un factor de construcción de la agenda de la ciudad. El autor de referencia (Lowi, 1992) evidencia que existen predisposiciones para tratar temas que forman parte de agendas federales, con modificaciones incrementales en las escalas menores de gobierno. Sin embargo, en los documentos analizados, también se hace referencia a políticas de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas o la Organización Mundial del Turismo y el Consejo Internacional sobre Monumentos y Sitios, manifestando su adhesión a las

mismas en la escala de la ciudad de Neuquén. También se expresan lineamientos de políticas nacionales que generan incentivo para políticas del ámbito local. Asimismo se identifican políticas provinciales propias de las funciones y competencias de ése nivel de gobierno, que incentivan voluntad de adhesión en la ciudad. Estas se refieren fundamentalmente a la regulación de los servicios turísticos.

Relación entre las políticas turísticas municipales y las provinciales

Considerando lo analizado anteriormente en cuanto a la incidencia de otras agendas en la instalación de temas, se profundizó este aspecto a través del contenido de las políticas turísticas que proponen las agendas de la gestión del ejecutivo local, el órgano legislativo municipal y el ejecutivo provincial. En términos teóricos, esta relación pone en evidencia la articulación de las políticas turísticas en los diferentes organismos que forman parte del subsistema de gestión del turismo (Bosch, J. L. y Merli, M. C. , 2014); generando mejores perspectivas para el desarrollo de la actividad, habida cuenta de que las políticas alcanzan mayor nivel de consenso y mejores posibilidades de concreción ante la mejor disponibilidad de recursos. Los datos presentados manifiestan que los contenidos que guardan correspondencia en las tres agendas consideradas son los vinculados a la promoción, capacitación, desarrollo de la oferta y señalización turística.

Se puede afirmar que ha existido una muy baja relación entre las políticas turísticas municipales y los lineamientos provinciales. Existen unos pocos temas en común en ambas agendas, como la necesidad de ampliación de actividades turísticas, entre las cuales se individualiza el turismo cultural y el turismo de reuniones, además de la señalización de lugares turísticos. La mayor cantidad de relaciones se hallaron en relación con el Plan de Desarrollo Turístico Provincial 2008-2011.

TABLA 16: RELACIÓN ENTRE POLÍTICAS TURÍSTICAS MUNICIPALES Y LAS POLÍTICAS PROVINCIALES.

Temas en común	Políticas municipales	Políticas provinciales

Ampliación de la oferta turística	Ord. N° 12538/12. Ampliar la oferta de atractivos, servicios y actividades de manera permanente. Ord. N° 12538/12. Diseñar Proyectos Ejecutivos, tendientes a ampliar la oferta turístico – recreativa de la Ciudad de Neuquén y trabajar en la búsqueda de fondos específicos que permitan su ejecución. Ord. N° 12779/13. Contribuir a la ampliación de la oferta de atractivos, servicios y actividades de manera permanente en acompañamiento del sector privado. Ord. N° 12811/13. Créase el Fondo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad de Neuquén (FODETUR) que tendrá por objeto la contribución al fortalecimiento y difusión de la actividad turística	Plan de Gestión de Turismo 2008 – 2011. Creación de una Ruta Provincial del Golf vinculando Villa La Angostura, San Martín de los Andes, Neuquén Capital... Plan de Gestión de Turismo 2008 – 2011. Desarrollo de un “Centro de Interpretación de Flora y Fauna del Neuquén” en Neuquén Capital. Plan de Desarrollo Turístico Provincial 2012 – 2015. Los productos turísticos pesca deportiva, paleontología, turismo cultural, observación de aves y agroturismo...
Turismo de reuniones	Ord. N° 11114/08. Posicionar a la Ciudad de Neuquén como sede de Congresos, Convenciones, Ferias y Exposiciones por la densidad y diversidad de su oferta de servicios. Ord. N° 13377/15. Continuar representando institucionalmente a la Municipalidad de Neuquén, como Área responsable de la gestión de la ciudad como sede de Eventos, hasta tanto el sector privado solicite y gestione la conformación legal del Bureau de Congresos, Convenciones y Visitantes de la Ciudad de Neuquén. Ord. N° 13599/16.	Plan Maestro de Turismo 2003 – 2007. Capacitar a técnicos de organismos oficiales y del sector privado para la puesta en marcha de Centros de Convenciones, operación y gestión. [...] Capacitar en organización de eventos.

	Continuar representando institucionalmente a la Municipalidad de Neuquén, como Área responsable de la gestión de la ciudad como sede de Eventos, hasta tanto el sector privado solicite y gestione la conformación legal del Bureau de Congresos, Convenciones y Visitantes de la Ciudad de Neuquén.	
Turismo cultural	Ord. N° 13535/13. Créase el “Circuito Turístico Historia del Neuquén”, en la traza de la Avenida Argentina - Olascoaga, entre el Parque Norte y la calle Democracia [...] confección, colocación y mantenimiento de cartelería conteniendo información visual y referencias en monumentos históricos, edificios, bustos, pirámides, monolitos y mausoleos, declarados patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y urbanístico, como así también en lugares de interés recreativo y/o turístico con sus correspondientes conjuntos paisajísticos y arbóreos	Plan de Gestión de Turismo 2008 – 2011. Propuesta de puesta en valor del Circuito Cultural de Neuquén Capital integrado por el Museo Nacional de Bellas Artes; el Museo Gregorio Álvarez; la Sala de Arte Emilio Saraco y el Museo de la Ciudad.
Señalización turística	Ord. N° 12538/12. Diseñar una línea de Señalización Turística para la ciudad desde la mirada de los servicios, los atractivos y circuitos. Ord. N° 12779/13. Diseñar y ejecutar una línea de Señalización Turística para la ciudad desde la mirada de los servicios, los atractivos y los circuitos. Ord. N° 12916/14. Diseñar cartelería de	Plan Maestro de Turismo 2003 – 2007. Puesta en valor del Casco Histórico. Consiste en el señalamiento e interpretación de su oferta turística mediante cartelería y resoluciones arquitectónicas varias. Plan de Gestión de Turismo 2008 – 2011. Señalización de accesos y señalización turística urbana en Neuquén Capital.

	<i>señalización e interpretación que permita al usuario reconocer atractivos culturales y naturales, así como integrar los mismos en circuitos temáticos.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Continuar con el diseño y ejecución de cartelería de señalización e interpretación que permita al usuario reconocer atractivos culturales y naturales, así como integrar los mismos en circuitos temáticos.</i> Ord. N° 10015/14: <i>confección, colocación y mantenimiento de cartelería conteniendo información visual y referencias en monumentos históricos, edificios, bustos, pirámides, monolitos y mausoleos, declarados patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y urbanístico, como así también en lugares de interés recreativo y/o turístico con sus correspondientes conjuntos paisajísticos y arbóreos</i> Ord. N° 13535/17: <i>confección de carteles informativos, con el agregado de su traducción en braille</i>	
--	---	--

Relación entre ordenanzas municipales y los objetivos anuales del órgano ejecutivo

TABLA 17: RELACIÓN ENTRE ORDENANZAS MUNICIPALES DE TURISMO Y LOS OBJETIVOS ANUALES FORMULADOS POR EL ÁREA DE COMPETENCIA DEL ÓRGANO EJECUTIVO

Temas en común	Ordenanzas	Objetivos anuales
----------------	------------	-------------------

Ente de promoción turística	Ord. N° 12811/13. <i>Facultase al Órgano Ejecutivo Municipal a la creación del Ente Mixto Público-privado de Promoción Turística de la Ciudad de Neuquén (NQN Turismo). Su objetivo general será el desarrollo y ejecución de programas de promoción del turismo de la Ciudad de Neuquén.</i>	Ord. N°1114/08. <i>Creación de una estructura organizacional público privada que facilite el quehacer comercial, estimule la acción de promoción y el desarrollo de oferta en la Ciudad de Neuquén.</i> Ord. N° 11939/09. <i>Creación del Ente Mixto de Promoción Turística, que junto al recientemente creado Bureau Neuquén (este último con fines más específicos), estimule la acción de promoción y el desarrollo de oferta en la Ciudad de Neuquén.</i> Ord. N° 12916/13. <i>Propender desde el área de coordinación Superior a la creación del Ente de Promoción Turística de la Ciudad, herramienta la cual junto al Bureau Neuquén, permitirán al Estado Municipal debatir, consensuar y acordar políticas de promoción turística con el sector privado.</i> Ord. N° 13377/15. <i>Gestionar la creación del Ente de Promoción Turística de la Ciudad, herramienta mixta público-privada la cual, junto al potencial "Bureau Neuquén", permitirán al Estado Municipal debatir, consensuar y ejecutar de manera conjunta, políticas de promoción turística con el sector privado.</i> Ord. N° 13599/16. <i>Gestionar la creación del Ente de Promoción Turística de la Ciudad, herramienta mixta público-privada la cual, junto al potencial "Bureau Neuquén", permitirán al Estado Municipal debatir, consensuar y ejecutar de manera conjunta, políticas de promoción turística con el sector privado.</i>
-----------------------------	--	--

Capacitación taxistas	Ord. N° 11040/08. <i>Creación del programa de capacitación para taxistas y auxiliares de taxis denominado “curso de atención al cliente y servicio de turismo” que será organizado, desarrollado y ejecutado por la Secretaria de Desarrollo Local y Turismo dependiente del Órgano Ejecutivo Municipal. Dicho programa contará como principal objetivo lograr por parte de los conductores la incorporación de conocimientos básicos en técnicas de atención al cliente y de información turística de la Ciudad de Neuquén y sus alrededores, especialmente en cuanto a los puntos de interés histórico, cultural y recreativo.</i>	Ord. N°11939/09. <i>Continuar con el proceso de capacitación dirigido a choferes y Auxiliares de Taxis, choferes de Remises, choferes de Colectivos de Transporte Público y desarrollar la Campaña de Conciencia Turística” para sensibilizar a la ciudadanía</i> Ord. N° 12538/12 <i>Realizar capacitaciones sobre Servicios, Atractivos y Circuitos del “Destino Neuquén” dirigidas a Choferes y Auxiliares de Taxis, Choferes de Remises, Choferes de Colectivos de Transporte Público.</i> Ord. N° 12779/13. <i>Continuar capacitando a choferes y auxiliares de taxis, choferes de Remises, choferes de colectivos de transporte público sobre la ubicación, características y jerarquía de los servicios, atractivos y circuitos del “Destino Neuquén”.</i> Ord. N° 13173/14. <i>Realizar capacitaciones hacia Recepcionistas, Mucamas, Taxistas y personal de atención al público de la municipalidad así como a los sectores del comercio denominados informantes informales, relacionados con herramientas de management, idiomas, atención al cliente e información turística de la ciudad.</i>

Se evidencia una débil relación entre los contenidos de las políticas de turismo del ejecutivo local y el contenido de las ordenanzas municipales, dado que sólo se presentaron dos temas en común en ambas agendas. Se identifican dos normativas que tienen su correlato en los objetivos anuales, por un lado la Ordenanza N° 12811/13 que atribuye la facultad al órgano ejecutivo para la creación de un Ente Mixto de Promoción Turística. Este asunto en la

agenda de gobierno ya se encontraba presente en objetivos formulados previamente en los años 2008, 2009 y 2013; y continuó vigente los años 2003, 2015 y 2016. Este aspecto pone en evidencia que hasta ese momento no se había implementado aún.

También cabe destacar la Ordenanza N° 11040/08 que propone la creación del Programa de Capacitación para taxistas y auxiliares de taxis, política que fue replicada en la formulación de objetivos de la Subsecretaría de Turismo en los años 2009, 2012, 2013 y 2014.

El proceso de las políticas de turismo

Relación entre el contenido de las políticas de turismo y el año de gestión

Se realiza un análisis de las continuidades y discontinuidades de las políticas de turismo de la ciudad de Neuquén, en el cual, a partir de una red de relaciones, se puede observar como se ha dado el proceso de las políticas públicas de turismo de la ciudad. Al respecto es fundamental considerar algunos aspectos relevantes para interpretarlo: la duración de las gestiones de gobierno y la jerarquización del área de turismo en el organigrama.

Como síntesis se manifiesta que las políticas que tuvieron continuidad desde 2008 hasta el presente refieren a:

- Captación de segmentos de demanda real y potencial
 - Creación de un ente mixto de promoción turística
 - Presencia institucional como acción de promoción en ferias, eventos y congresos
 - Atención en oficinas de información turística de la ciudad
 - Capacitación a informantes turísticos
 - Giras de promoción turística a países limítrofes, con mayor reiteración de Chile
 - Estudios estadísticos diversos
 - Creación de productos turísticos
- (ver Ilustración N° 2, en página siguiente)

Para enriquecer la interpretación del contexto político institucional en el que se desarrollan las políticas mencionadas se considera relevante considerar como períodos temporales, las sucesivas gestiones de gobierno y la constitución del organigrama municipal en esos períodos.

ILUSTRACIÓN 2: CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES DE POLÍTICAS DE TURISMO DE LA CIUDAD EN EL PERÍODO 2004-2017

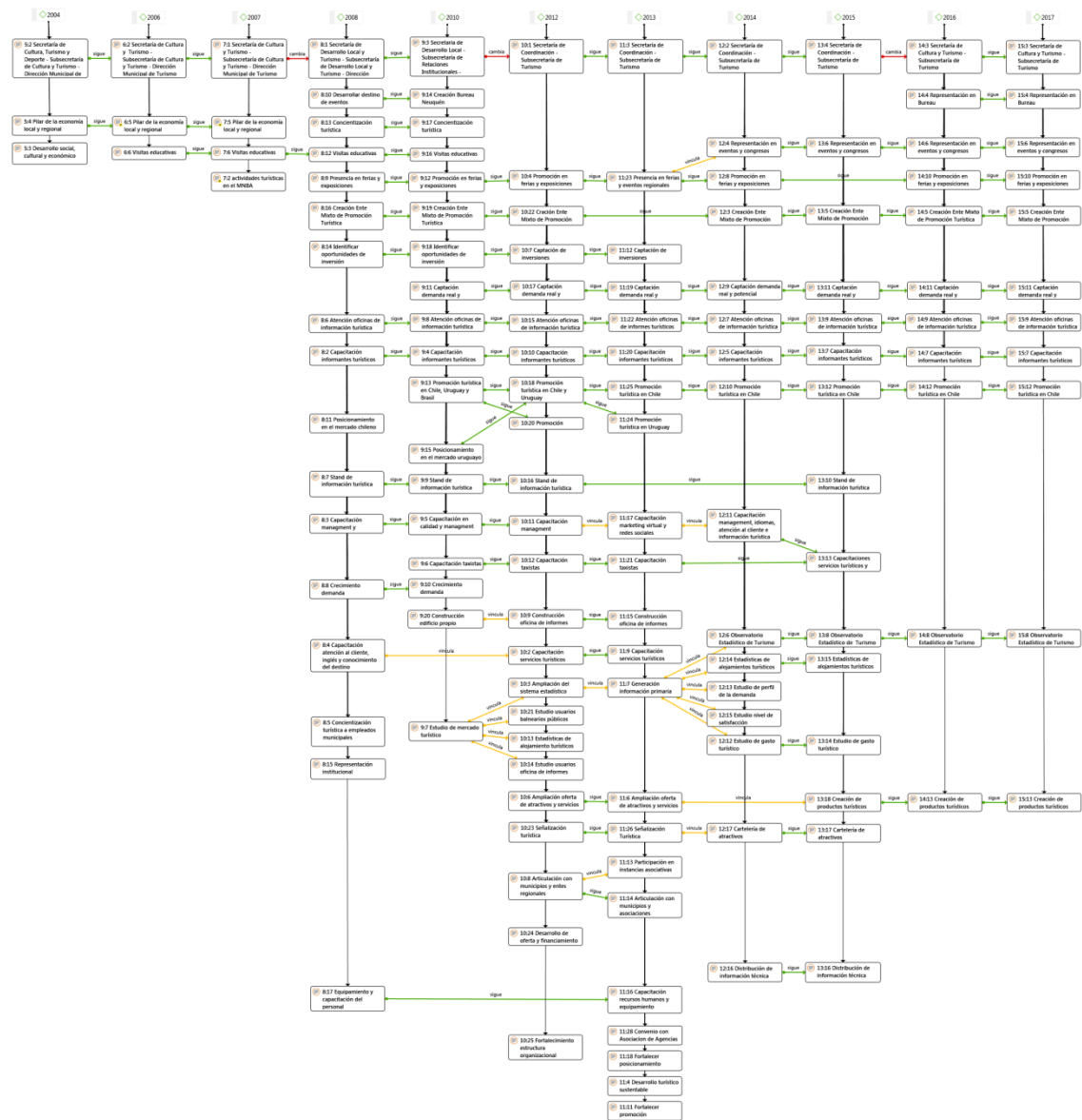


TABLA 18: DEPENDENCIAS DE TURISMO EN CADA PERÍODO DE GESTIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

Período de gestión	Intendente	Año de gestión	Dependencia de turismo en el organigrama municipal
2004-2007	Horacio Quiroga	2004	Secretaría de Cultura, Turismo y Deporte - Subsecretaría de Cultura y Turismo - Dirección Municipal de Turismo
		2006	Secretaría de Cultura y Turismo - Subsecretaría de Cultura y Turismo - Dirección Municipal de Turismo
		2007	Secretaría de Cultura y Turismo - Subsecretaría de Cultura y Turismo - Dirección Municipal de Turismo
2008-2011	Martín Farizano	2008	Secretaría de Desarrollo Local y Turismo - Subsecretaría de Desarrollo Local y Turismo - Dirección Municipal de Turismo
		2010	Secretaría de Desarrollo Local - Subsecretaría de Relaciones Institucionales - Dirección Municipal de Turismo
2012-2015	Horacio Quiroga	2012	Secretaría de coordinación – Subsecretaría de Turismo
		2013	Secretaría de coordinación – Subsecretaría de Turismo
		2014	Secretaría de coordinación - Subsecretaría de Turismo
		2015	Secretaría de coordinación - Subsecretaría de Turismo
2016-2019	Horacio Quiroga	2016	Secretaría de Cultura y Turismo - Subsecretaría de Turismo
		2017	Secretaría de Cultura y Turismo - Subsecretaría de Turismo

Considerando la periodización según gestiones de gobierno, puede afirmarse que en las anteriores al 2008, el desarrollo turístico de la ciudad se presentaba con menor protagonismo del gobierno municipal en materia de políticas turísticas.

En el período 2008-2011 se manifiesta una mayor voluntad política para desarrollar el turismo en la ciudad habida cuenta de los mayores alcances en la planificación formulada en los objetivos anuales. Surgen las acciones de promoción, el incentivo a inversiones, la atención de oficinas de información

turística y capacitaciones en servicios turísticos, como políticas emergentes en éste período. Cabe mencionar que en este ciclo el gobierno de la ciudad se encontraba conducido por un intendente diferente a la gestión anterior. La dependencia de la Dirección de Turismo de la Secretaría de Desarrollo Local y Turismo puso en evidencia un mayor interés en el turismo como actividad económica, respecto de su anterior vínculo con de la Secretaría de Cultura, Turismo y Deportes en la gestión 2004-2007.

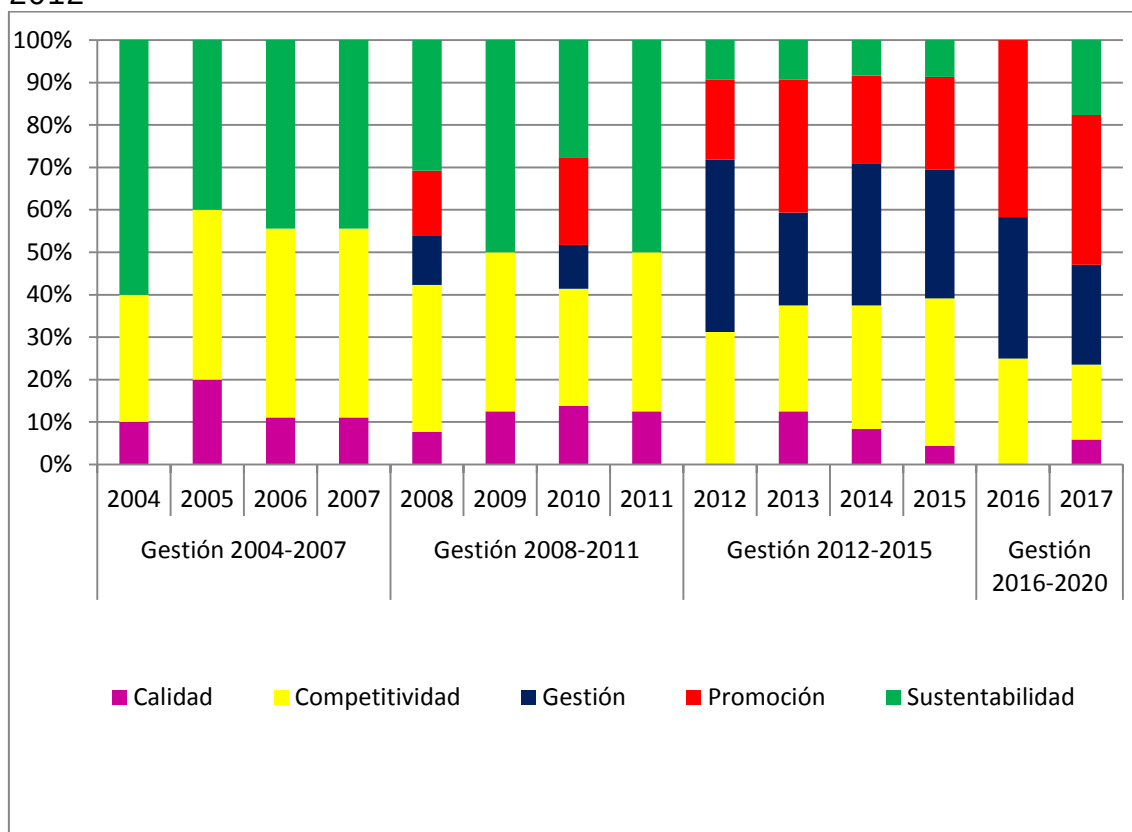
En el período 2012-2015 se da una continuidad de los principales lineamientos políticos, en un contexto de cambio de conducción del municipio y el retorno del intendente de la gestión 2004 - 2007. En este nuevo organigrama el área de competencia específica en turismo asciende al rango de Subsecretaría y pasa a la órbita de la Secretaría de Coordinación. Se continúan las políticas de promoción, captación de inversiones, atención de oficinas de informes, capacitaciones en servicios turísticos, y se amplía la política de producción de información estadística e instalación de cartelería.

El último período en estudio, que comenzó en 2016, la Subsecretaría de Turismo conserva su rango en el organigrama municipal, pero retorna a la órbita de la Secretaría de Cultura y Turismo. Se evidencia una disminución en el alcance de las políticas manifestado en la menor cantidad de objetivos formulados para los años de este período; aunque se da continuidad a las acciones de promoción, atención de oficinas de informes, capacitación de servicios turísticos, creación de productos turísticos y generación de estadísticas de turismo.

Orientación predominante de las políticas turísticas en cada año de gestión

Retomando la dimensión analizada anteriormente en cuanto a la orientación de las políticas según objetivos para el desarrollo turístico, se considera oportuno hacer una lectura temporal de la misma para interpretar el proceso que viene transitando la actividad turística en la ciudad.

GRÁFICO 12: ORIENTACIÓN PREDOMINANTE DE LAS POLÍTICAS DE TURISMO DEL GOBIERNO MUNICIPAL DURANTE LOS AÑOS 2008-2012

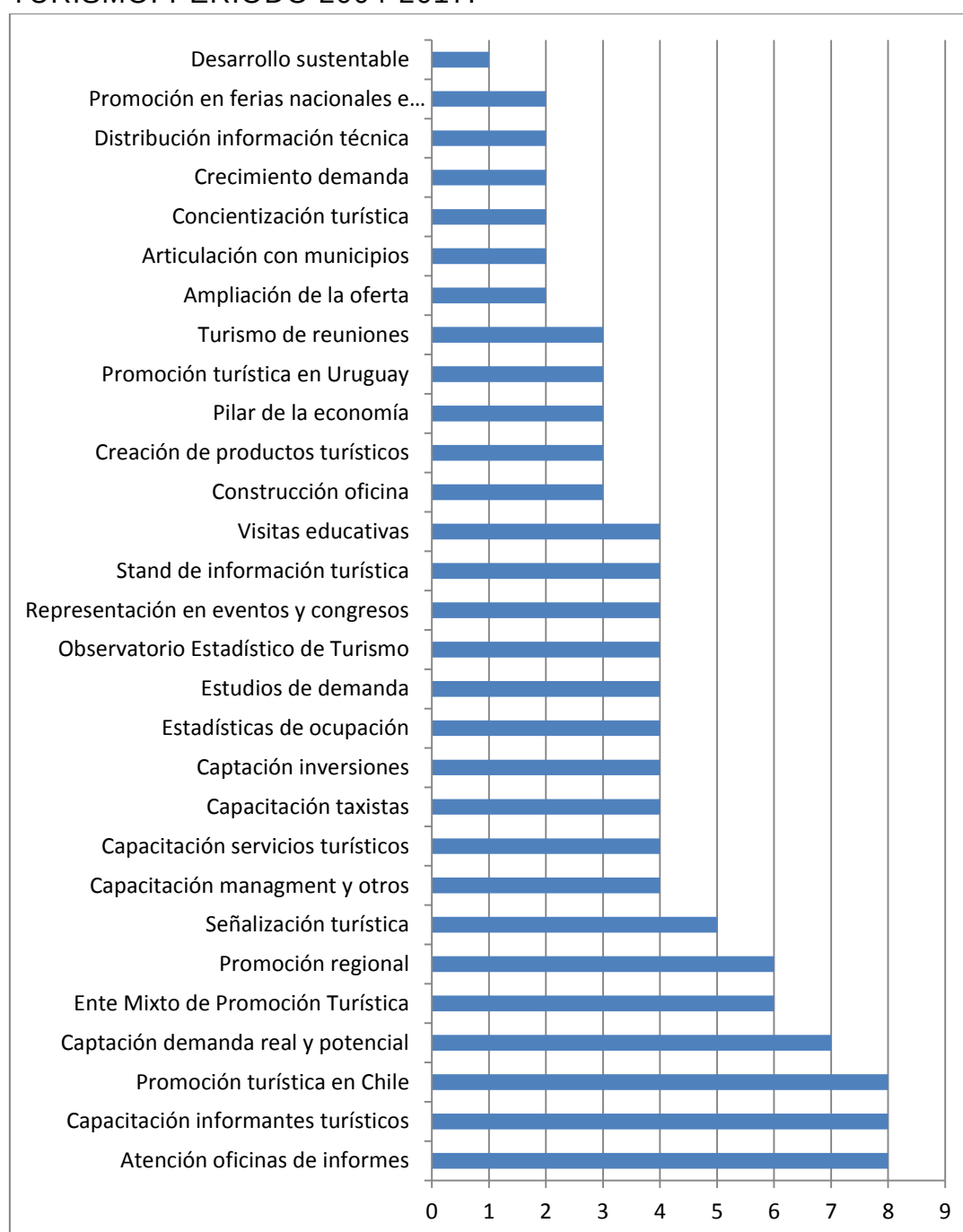


Nota: No se dispone de información de los objetivos formulados para los años 2009 y 2011 porque en esos períodos el ejecutivo operó con el presupuesto prorrogado del año anterior y por consecuencia no se plantearon objetivos anuales.

Considerando las políticas turísticas, formuladas desde el año 2004 hasta el 2017, se evalúa la orientación predominante en cada período de gestión. Durante el período 2004-2007 se evidenciaron las de competitividad y la sustentabilidad. Por su parte en el período 2008-2011 se mantienen estas orientaciones, pero aparecen las de promoción y gestión, esto puede explicarse en el cambio de dependencia de la Dirección de Turismo y consecuentemente un redireccionamiento de las acciones. Por su parte, en el período 2012-2015 cobra mayor relevancia la promoción, y la gestión, esto se explica con la creación de la Subsecretaría de Turismo, lo cual implica una mayor oportunidad de elaboración de políticas turísticas, habida cuenta de su mejor posicionamiento en la estructura municipal. Esta tendencia se continúa en la última gestión analizada.

Continuidad de objetivos formulados por el órgano de competencia.

GRÁFICO 13: CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE TURISMO. PERÍODO 2004-2017.



El gráfico anterior pone en evidencia cuales han sido las políticas turísticas con mayor continuidad en relación con la cantidad de años que se reiteraron en el período 2008-2017 en la formulación de objetivos anuales del órgano ejecutivo del gobierno municipal. Se destaca la atención en oficinas de informes turísticos, la capacitación a informantes turísticos y las acciones de

promoción turística en Chile, durante 8 años. Luego las acciones de promoción para captar demanda real y potencial, con 7 años de reiteración: la voluntad de creación del Ente Mixto de Promoción Turística, y la promoción turística en el mercado regional, durante 6 años; y las acciones de señalización turística, 5 años. El resto de las acciones tuvieron una continuidad inferior.

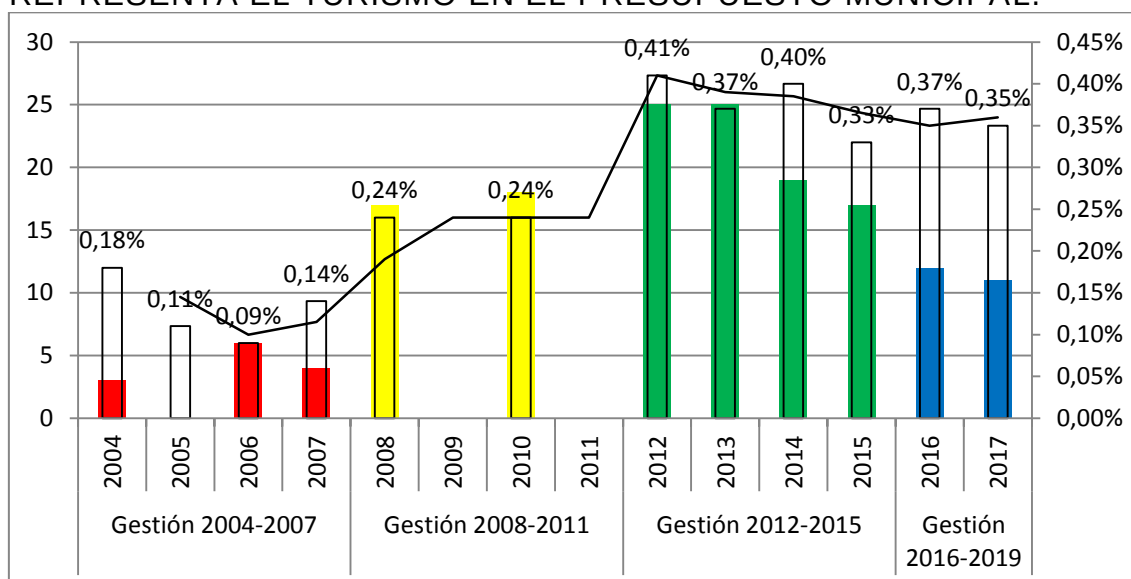
Relación entre los objetivos formulados desde 2004 hasta 2017 y el presupuesto municipal.

TABLA 19: INCIDENCIA DEL PRESUPUESTO DE TURISMO EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA MUNICIPALIDAD.

Norma	Ejercicio	Presupuesto general	Presupuesto de Turismo ⁹
Ord. 10129	2004	163.594.336	300.960
Ord. 10363	2005	191.574.183	215.247
Ord. 10538	2006	274.100.000	246.330
Ord. 10948	2007	324.037.535	462.994
Ord. 11114	2008	402.547.485	970.318
Dec. 1614	2009	Presupuesto prorrogado	
Ord. 11939	2010	557.892.500	1.294.349
Dec. 1554	2011	Presupuesto prorrogado	
Ord. 12538	2012	713.818.009	2.964.832
Ord. 12779	2013	1.011.708.372	3.770.172
Ord. 12916	2014	1.155.987.000	4.620.000
Ord. 13173	2015	1.799.364.000	5.934.400
Ord. 13377	2016	2.396.035.500	8.776.330
Ord. 13599	2017	3.521.338.000	12.385.000

⁹ Dado que durante varios períodos el área de Turismo tuvo dependencia presupuestaria de Subsecretarías que atendían otros asuntos como Cultura y Deportes, se toma como referencia la partida presupuestaria denominada “promoción turística” que aparece en el año 2004 como parte del cálculo de gastos de la Subsecretaría de Turismo (con las denominaciones que tuvo en distintos años).

GRÁFICO 14: CANTIDAD DE OBJETIVOS DE GESTIÓN FORMULADOS EN EL PERÍODO 2004-2017 POR EL ÁREA DE TURISMO DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN RELACIÓN CON EL PORCENTAJE QUE REPRESENTA EL TURISMO EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL.



Nota: No se dispone de información de los objetivos formulados para los años 2009 y 2011 porque en esos períodos el ejecutivo operó con el presupuesto prorrogado del año anterior y por consecuencia no se plantearon objetivos anuales.

El gráfico anterior refuerza lo dicho precedentemente en cuanto al crecimiento de la cantidad de políticas turísticas formuladas por el gobierno municipal hacia el año 2012 y luego su declinación.

En términos de agenda de gobierno, puede afirmarse que el turismo alcanzó una mayor presencia en los años 2012 y 2013 por ser más nutrida la formulación de objetivos para el desarrollo turístico. Este hecho guarda relación con la jerarquización del área de turismo municipal alcanzada esos años y la consecuente estructura de gestión, que planteó con dependencias bajo su órbita, objetivos específicos y se le asignó un relativo incremento de presupuesto al área en función del presupuesto general del municipio.

Conclusiones

Este trabajo expone el proceso de incorporación y trayectoria de las políticas públicas de turismo en el gobierno municipal de la ciudad de Neuquén. Para ello analiza cual ha sido el rol del estado municipal y provincial en el desarrollo turístico de la ciudad, así como la orientación que han asumido las políticas públicas. También se desarrollan los aspectos que incidieron en la formación de la agenda de políticas turísticas y la presencia que han tenido en el presupuesto y el organigrama municipal.

Del análisis de las funciones y competencias del gobierno, se deduce que el turismo es una competencia concurrente de la escala provincial y municipal. Se expresa como tal en la Carta Orgánica Municipal, y se manifiesta como una función legislativa en la Constitución Provincial. Cabe considerar los conceptos de Wallingre (2014) quien manifiesta que los gobiernos locales presentan ventajas, para elaborar sus proyectos de desarrollo turístico, en el contexto del fortalecimiento de los municipios a partir del espacio cedido en otros ámbitos institucionales. En la ciudad de Neuquén, el turismo se ha manifestado en la agenda política como una actividad de interés para la ciudad desde fines de la década del 80' y ha cobrado un interés creciente. Esta particularidad del caso de estudio se explica en el actual contexto político institucional de nuestro país, en el cual las funciones municipales no están preestablecidas. Por el contrario, se encuentran determinadas por cambios sociales, políticos e institucionales del contexto inmediato y de contextos nacionales, que reconstruyen las expectativas de las comunidades. Al respecto, la crisis económica y la inflación como condiciones del contexto económico actual de nuestro país, han desalentado el turismo interno como producto del elevado precio de los servicios turísticos en relación a los de algunos destinos internacionales, favoreciendo además, los viajes al extranjero. Aunque también la relación cambiaria con el dólar ha favorecido el ingreso de turistas provenientes de otros países. En el contexto más regional, cabe destacar que la crisis económica tuvo principal impacto en la actividad petrolera, disminuyendo su aporte a la economía local. Por tratarse de una de

las principales actividades del sector privado que dinamiza el comercio y los servicios. Esto ha llevado al replanteamiento de las estructuras económicas y la necesidad de diversificación. Para lo cual el turismo genera expectativas favorables.

En cuanto a las funciones del estado en materia de políticas turísticas, el análisis formulado en base a las categorías de Villar (2007), pone en evidencia que existe una acentuada distinción del aprovechamiento de recursos, como la función más representada por el organismo de turismo del gobierno municipal. El área de competencia ha manifestado su preocupación por la utilización de los recursos turísticos del territorio. En este sentido se consideraron los elementos del patrimonio natural y cultural, así como inversiones públicas o privadas que ponen en valor los atractivos turísticos. También se evidencian otras funciones, como la regulación de la actividad o la planificación del territorio, aunque con menor protagonismo. Las experiencias de otros municipios mencionados en el “Estado de la cuestión”, como Villa Cacique – Barker, provincia de Buenos Aires, (Guzmán Ramos, A.; Fernández, G., 2004) manifiestan asimismo, que la función más desarrollada por el gobierno municipal fue la puesta en valor de los recursos del territorio, básicamente elementos del patrimonio cultural, aunque en ese caso asociados a la actividad minera tradicional.

En función de la problemática planteada, también cabe considerar la orientación que asumen en las políticas públicas de turismo en la ciudad, en relación a las *arenas de poder*, concepto desarrollado por Lowi (1992). Se evidencia que en el caso de estudio, el ejercicio del poder está expresado en políticas de incentivo, con poco grado de coerción. Esto se explica en la búsqueda de acrecentar el alcance económico del turismo como una actividad complementaria a la matriz local. En este caso el Estado, representado en el gobierno local, como actor principal de este proceso, intenta promover la actividad turística en el ámbito de la ciudad incentivando a diferentes actores que forman parte del sistema turístico, como sectores gubernamentales no vinculados al turismo en forma directa, asociaciones empresarias, colegio de profesionales, prestadores de servicios turísticos, por mencionar algunos. Al respecto, refiere Puccio (2008) que los municipios argentinos han generado autonomía y distribuciones respecto de su rol tradicional de prestadores de

servicios urbanos e implementación de políticas de otros niveles. Aunque también se presentan como ámbitos de convergencia de intereses político de otros niveles, en el que coexisten un estilo *incrementalista* en la elaboración de políticas públicas, una red de actores públicos y privados, que en virtud de sus intereses sectoriales y afinidades actúa como filtro de políticas de otros niveles de gobierno.

Respecto de la orientación en relación a los objetivos para el desarrollo turístico, en función de las categorías planteadas por Villar (2007), en el período estudiado se manifiesta una mayor cantidad de políticas orientadas a la promoción y en segundo lugar a la gestión. Estas se expresan en los objetivos de gestión formulados en las ordenanzas presupuestarias anuales del período 2004 – 2017.

Considerando la orientación predominante de las políticas turísticas según el tipo de documento analizado se observa que los objetivos anuales del ejecutivo municipal se orientan principalmente a la promoción y la gestión, mientras que las ordenanzas en relación con el turismo se orientan a la sustentabilidad. Al respecto cabe considerar que el contenido de estas últimas se relaciona con la puesta en valor de atractivos para la protección del patrimonio cultural y paisajístico, la ampliación de oportunidades de recreación para la población local y la diversificación económica, por mencionar algunos. Esta diferenciación, en parte, se explica en la composición institucional y las funciones propias de cada organismo de gobierno. Mientras que las ordenanzas son elaboradas por una pluralidad de actores que representan diferentes fuerzas de poder que forman parte de la arena política, los objetivos anuales se desarrollan directamente desde el área de competencia del ejecutivo local como actor principal. Este último escenario presenta menor conflictividad al momento de delinear políticas públicas. También es notable la referencia al turismo en políticas de otras dependencias del gobierno local orientadas a la prestación de beneficios directos a la población como cultura o deportes, así como áreas que se destinan a la relación con otras dependencias, reflejando las expectativas y valores de los gobernantes en cuanto al turismo. Esto último ya había sido considerado en estudios realizados en el ámbito de la ciudad (Suárez, 2005) que también pusieron en evidencia la

limitación en cuanto a la ejecución de las políticas públicas habida cuenta de la falta de asignación presupuestaria.

Cabe considerar además que, ante la existencia de un área de competencia en el gobierno municipal, el turismo se encuentra representado en el organigrama desde el año 2004 comenzando con el rango de Dirección y a partir del 2012 como Subsecretaría. El estudio de Suárez (2005) también refiere a la existencia de un programa de turismo en el sentido recreacional educativo para la población local en la estructura de la Subsecretaría de Cultura desde períodos anteriores.

Esto se ha representado en el presupuesto municipal con una partida específica que se ha incrementado al jerarquizarse el área y se ha constituido además un fondo específico (FODETUR) para obra pública con destino en la actividad turística FODETUR. Esta experiencia puede asimilarse a la referida en la localidad de Villa Elisa – Entre Ríos (Wallingre, 2011), localidad en la cual el desarrollo turístico se plantea desde el excedente de otras actividades económicas (agrícola, ganadera y forestal). Para el caso de la ciudad de Neuquén, el Fondo mencionado se financia con el 1,5% de las regalías ingresadas a la provincia por la explotación de hidrocarburos en la provincia de Neuquén. Si bien su implementación es reciente, tuvo por destino obras de mejoramiento para espacios públicos de uso turístico recreativo.

Considerando los aspectos que inciden en la formación de la agenda que proponen los autores Tamayo Sáez (1997) y Lowi (1992), en las ordenanzas municipales se evidencia que los valores de los gobernantes y las oportunidades del contexto son los aspectos más reflejados. El contenido de las ordenanzas (N° 8390/88, 6544/94, 7972/97, 10015/04, 11040/08, 11097/08, 11947/10, 12536/12, 12811/13, 13535/17) permite evidenciar más claramente estos argumentos. Cabe mencionar que esta categoría no ha sido estudiada en las investigaciones de referencia en materia de políticas turísticas y resulta de gran riqueza su análisis.

Además se realiza un análisis pormenorizado respecto del contenido de las políticas turísticas para evaluar la relación entre las emanadas desde el órgano ejecutivo y legislativo local; y el ejecutivo provincial. Los contenidos en relación con la promoción turística son los más representados en la agenda del ejecutivo local, en consonancia con la orientación predominante. Mientras que

en las otras agendas mencionadas los contenidos más desarrollados son los relativos al desarrollo de la oferta turística. Cabe reiterar que las ordenanzas plantean políticas de puesta en valor de atractivos, aspecto que constituye la oferta; así como también la planificación provincial desarrolla el espectro de productos turísticos para todo el territorio provincial, dentro del cual se especifican los propios de la ciudad de Neuquén.

También es posible identificar en este estudio las relaciones de correspondencia entre los contenidos de las políticas municipales, según se originen en el órgano ejecutivo o el legislativo y las políticas provinciales. Se considera que el grado de relación es relativamente bajo dado que se circunscribe a unos pocos temas de la agenda y se formulan en períodos anacrónicos. Estos vínculos se explican en la influencia que ejercen las agendas de unos organismos en otros para la instalación de temas, como “turismo cultural”, “turismo de reuniones”, considerando la competencia que existe entre diferentes actores para el tratamiento de asuntos que despierten particular interés por parte de la población o las oportunidades que se presentan como *ventanas políticas*. Estas ideas afirman el planteamiento de Puccio (2008) y Rodríguez (2011) en relación con la complejidad de los territorios urbanos en cuanto a la diversidad de actores e intereses que convergen y en relación con la construcción del espacio urbano de la ciudad de Neuquén desde las políticas y la gestión.

En cuanto al proceso de las políticas públicas puede afirmarse que en la agenda del ejecutivo local se presentan continuidades y discontinuidades en cuanto a aquellas formuladas como objetivos anuales desde el 2004 hasta el 2017. Aunque también podrían mencionarse antecedentes de períodos anteriores no formalizados en las ordenanzas presupuestarias, que son aludidos en estudios de referencia (Suárez, 2005).

Parte de estas continuidades se explican en actividades propias de la gestión básica como la atención de oficinas de informes, las estadísticas de turismo y la promoción. La formulación de estas políticas se explica desde el modelo *incrementalista*, que considera las limitaciones institucionales como barreras para formular soluciones innovadoras, y consecuentemente se adopta la estrategia de seguir haciendo lo que está probado que funciona. Esta idea reafirma la hipótesis de Puccio (2008) en relación con los municipios

argentinos, al considerar, que el estilo *incrementalista* convive con políticas turísticas emanadas de los estados provincial y nacional. Aunque también algunas continuidades se relacionan con la imposibilidad de ejecución, lo que incentiva a reiterar la política como intención. Algunas limitaciones pueden asociarse a la restricción económica que ha sido mencionada también en otros estudios como una dificultad para la implementación (Cadena Inostroza y Cruz Jiménez, 2006; Suárez, 2005; Bosch y Merli, 2011)

Considerando cada gestión de las que forman parte del período estudiado y la orientación que ha predominado en cada uno puede afirmarse que durante el ciclo 2004 – 2007 las orientaciones predominantes que se expresaron fueron las de competitividad y sustentabilidad y se mantienen en la gestión 2008 – 2011. Posteriormente en el período 2012 – 2015 y el siguiente, junto con el cambio institucional que representó la jerarquización del área, también se da un mayor énfasis en la orientación de promoción turística. Cabe considerar que en este proceso se amplió la formulación de objetivos y su presencia en el presupuesto municipal, que para la gestión 2012 – 2015 fue el mayor alcanzado en todo período en estudio.

En relación con la problemática planteada puede afirmarse que el turismo está claramente representado en la agenda de gobierno del ejecutivo local, como así también en las ordenanzas municipales, aunque con orientaciones diferentes. La actividad ya integraba la economía urbana desde períodos anteriores al estudio, aunque no era objeto de políticas públicas. La consideración surge como consecuencia de la crisis de otras actividades económicas y condiciones favorables del contexto nacional e internacional, sumado a procesos institucionales del país (Reforma del Estado), de la política turística provincial, expresada en la planificación y de condiciones propias del gobierno local. En cuanto a esto último, cabe mencionar la profesionalización de la actividad como consecuencia de carreras de Turismo que se dictan en la ciudad, lo cual puede ser un factor que contribuye a la inserción de profesionales en organismos locales. Además del reconocimiento político alcanzado con la jerarquización del área.

En cuanto al contexto provincial, el primer Plan Provincial de Turismo (2003 – 2007) incentivó a jerarquizar la actividad al considerar a la ciudad de

Neuquén como “destino turístico”, lo que estimuló la creación de un área en el organigrama municipal. De hecho, los productos turísticos que se propusieron como potenciales para el desarrollo en el ámbito local se plasmaron en políticas locales, como por ejemplo el turismo cultural y el turismo de reuniones.

Sugerencias, propuestas aportes desde el campo del conocimiento científico en el campo profesional

En cuanto a la contribución al campo científico, se considera muy valioso el aporte desde la Ciencia Política para el abordaje de problemas propios del campo del Turismo, como disciplina en proceso de consolidación. Como se expresa en el problema de investigación, el turismo es un campo de conocimiento transversal, y como tal requiere de la profundización desde las Ciencias Sociales para enriquecer su abordaje. En este sentido, los marcos teóricos que sirven para interpretar la problemática de estudio, permiten nuevas lecturas del turismo como objeto de política pública que, como tal, es atravesado por procesos históricos e institucionales y sujeto a intereses de diversos actores.

Para ello se reconoce el aporte del estudio de caso desde un abordaje aje cualitativo, que lejos de pretender generalizar los resultados, se beneficia de la riqueza dada en la profundización del análisis y la contribución al marco teórico. La investigación empírica del turismo en la agenda de gobierno de una ciudad, como fenómeno de investigación, en el contexto específico de la ciudad de Neuquén, incentiva la formulación de preguntas acerca de cómo y por qué se dio este proceso.

Como resultado de este estudio se sugiere ampliar las investigaciones en relación con la orientación de las políticas turísticas, considerando que para este análisis se utilizaron y reconstruyeron las categorías elaboradas por Villar (2011) y Lowi (1992). Esta temática resulta de interés para la gestión pública en los procesos de planificación del desarrollo turístico, en instancias de formulación de lineamientos políticos a mediano y largo plazo para interpretar el perfil turístico de los destinos, en función de las orientaciones que han tenido las mismas.

También resulta de interés la profundización del análisis en relación con los factores que inciden en la formación de la agenda. En el caso de estudio se elaboraron categorías en base a Lowi (1992) y Elder y Cobb (1993), sin embargo la bibliografía consultada es muy amplia al respecto y esta cuestión puede constituirse en un gran aporte para la teoría del turismo. Habida cuenta de la naturaleza y características de la actividad y desde su concepción sistémica, que pone en evidencia la multiplicidad de actores y relaciones que intervienen para que se produzca el hecho turístico (Bosch, J. L. y Merli, M. C., 2013), la investigación de los aspectos que inciden en la inclusión del turismo en la agenda de gobierno resulta un amplio campo de exploración.

También se reconoce el aporte de este trabajo al campo de la gestión pública, considerando el enriquecimiento que representa en el abordaje de las políticas de turismo de la localidad mencionada. Además, aporta una perspectiva crítica en el contexto de elaboración de su propio Plan de Desarrollo Turístico, oportunidad en la que se evidencia la complejidad de la arena política con actores diferentes que detentan distintas posiciones de poder y propugnan para la instalación de temas o asuntos en la agenda.

Como aportes de esta investigación para la gestión pública del turismo en la ciudad de Neuquén, se opina que la Municipalidad debería formular sus propias “funciones” en materia de turismo. Como expresan los autores referidos (Cravacuore, 2007), éstas no son incumbencias delegadas de otros niveles de gobierno, sino que son asuntos en los que el municipio considera que debe involucrarse considerando sus valores e intereses. Las funciones se construyen en base a las demandas de la sociedad y por lo tanto se modifican con el tiempo. Considerando que en la Carta Orgánica está expresado formalmente el desarrollo del turismo en el ámbito de la ciudad, como competencia municipal, se presenta la oportunidad de definir las funciones que debería cumplir. Para ello se deben tener en cuenta las necesidades de los actores involucrados: la población, el sector empresario, Colegio de Profesionales, sistema educativo en todos sus niveles, otros organismos públicos vinculados a la actividad, por mencionar algunos de los sectores representados del sistema turístico.

Asimismo, considerando el dinamismo de la sociedad local y los contextos mayores a la ciudad, las funciones deben formularse anualmente con relación a la formulación de Objetivos y Metas que acompañan las

asignaciones presupuestarias de la Municipalidad de Neuquén. Como se desarrolló en los capítulos teóricos, las políticas persiguen objetivos (Aguilar Villanueva, 1992) y se implementan mediante recursos económicos, técnicos, administrativos y normativos (Tamayo Sáez, 1997).

Por otra parte, con relación al turismo expresado en las agendas de diferentes organismos del órgano ejecutivo local, se reflexiona acerca del importante rol de coordinación que debería asumir la Subsecretaría de Turismo. Para ello, es conveniente la constitución de mesas de trabajo intersectoriales con las diferentes áreas del gobierno local que están involucradas en la actividad, como así lo expresan sus objetivos de gestión. Considerando el enfoque sistémico del turismo (Bosch, J. L. y Merli, M. C. , 2014), es el Subsistema de Gestión Pública el conjunto de organismos de gobierno que formula las políticas turísticas del destino y debe asumir el rol protagónico en el proceso de articulación con otros sectores y el Subsistema de Gestión Privada.

En otro orden, surge como una necesidad que se desprende del problema de investigación, la definición del perfil turístico de la ciudad. En base a las condiciones del contexto descritas en el marco referencial y teniendo en cuenta que la promoción y la gestión son las orientaciones predominantes de las políticas turísticas (Villar, 2011); se considera importante reformularlas en base al perfil definido y expresarlo de este modo en la elaboración del Plan Maestro de Turismo que plantea la Ordenanza N° 12811/13. En este sentido, la interpretación del contenido de las políticas turísticas actuales da cuenta de la falta de acciones orientadas a la puesta en valor del espacio público y desarrollo de atractivos y actividades turísticas. Se considera que en la etapa de cambio que se encuentra la actividad sería conveniente una mayor concreción de políticas que atribuyan condiciones de competitividad al destino con el desarrollo de productos y calidad de servicios.

Otro asunto que se presenta como una dificultad para el planeamiento estratégico del turismo es la escasa vinculación con las políticas turísticas del nivel provincial, considerando que el último Plan de Desarrollo Turístico de la provincia es una adecuación de los lineamientos de la planificación nacional. En este sentido, se entiende que cada ciudad tiene la ventaja y oportunidad de elaborar sus propios planes, sin embargo se considera importante alcanzar

algún grado de articulación con las políticas turísticas de niveles superiores que se pueden presentar como oportunidades favorables para obtener financiamiento externo.

También se recomienda favorecer un mayor vínculo con el cuerpo legislativo de la ciudad, en virtud del interés manifestado en el turismo, en las ordenanzas de diferentes períodos de gestión. Esto, por un lado, permite involucrar una mayor cantidad de actores en la formulación de políticas turísticas se presenta como una ventaja para lograr su continuidad. Por otro lado, pueden contribuir al desarrollo de un marco regulatorio de la actividad, aspecto necesario para encuadrar el desarrollo turístico en base al perfil turístico que se plantearía en el Plan Maestro de Turismo de la ciudad.

Bibliografía

- Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ander Egg, E. (Intérprete). (2008). Curso de posgrado: Algunas precisiones acerca de significado de Metodología, Método y Técnicas. Neuquén.
- Ackoff, R. L. (1995). *Planificación de la empresa del futuro. Concepto cambiante del mundo*. México: Limusa.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva, T. Lowi, G. Allison, C. Lindblom, D. Yehezkel, E. Amitai, y otros, *La hechura de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D. F.: Porrúa.
- Austin Millán, T. (2000). Teoría de Sistemas y sociedad. En *Fundamentos socioculturales de la educación*. Victoria: Editorial Universidad Arturo Prat.
- Barbini, B. (s/d). *Desarrollo turístico, actores locales y capital social. Análisis en base a un estudio de caso*. Recuperado el 26 de agosto de 2017, de Repositorio Digital de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata.: <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00392.pdf>
- Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, C. D. Elder, R. W. Cobb, B. J. Nelson, A. Downs, H. W. Rittel, y otros, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 221-235). México: Porrúa.
- Beni, M. C. (1993). Sistema de Turismo. SISTUR. Estudio del turismo frente a la moderna teoría de los sistemas. *Estudios y Perspectivas en Turismo. Centro de Investigación y estudios Turísticos , I*.
- Bertoncello, R. (2002). Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. *Aportes y Transferencias*, 6, 29-50.
- Bertoncello, R. (2006). Turismo, territorio y sociedad. El mapa turístico de la Argentina. En A. A. Geraiges de Lemos, *América Latina: cidade, campo e turismo*. (págs. 317-336). Buenos Aires: CLACSO.
- Bertranou, J. (1995). Estructurando la política. El papel de las instituciones. *Revista Mexicana de Sociología*, 52.
- Bosch, J. L. (2007). *Turismo. Naturaleza y características*. Neuquén: Educo.
- Bosch, J. L. (2008). *Política y gestión del turismo. Una propuesta de desarrollo integral a escala local*. Neuquén: Educo.
- Bosch, J. L. y Merli, M. C. (2013). *Fundamentos del Enfoque Sistémico para el Estudio del Turismo*. Neuquén: Educo.
- Bosch, J. L., & Merli, M. C. (2007). Políticas de desarrollo local en una zona turística. Complementariedad y competitividad de los centros turísticos. *VIII Jornadas Nacionales y II Simposio Internacional de Investigación Acción en Turismo*. Misiones: Condet.

- Bosch, J. L., & Merli, M. C. (2011). *Estudio de las políticas públicas para el turismo y la recreación en la ciudad de Neuquén*. Neuquén: Educo.
- Bosch, J. L., & Merli, M. C. (2014). La articulación en el proceso de las políticas públicas del turismo. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo CONDET*, 12, 59-73.
- Bosch, J. L., Merli, M. C., & Hernández, D. (2015). Iniciativas que visibilizan al turismo en la agenda del gobierno local de Picún Leufú. *VII Simposio Internacional y XIII Jornadas Nacionales de Investigación Acción en Turismo*. Neuquén: Condet.
- Boullón, R. (1985). *Planificación del Espacio Turístico*. México: Trillas.
- Boullón, R. (2006). *Planificación del espacio turístico - 4º edición*. México D. F.: Trillas.
- Cabrera, D. (s.f.). *Imaginario social, comunicación e identidad colectiva*. Obtenido de Portal Comunicacion: http://www.portalcomunicacion.com/dialeg/paper/pdf/143_cabrera.pdf
- Cadena Inostroza, C., & Cruz Jiménez, G. (2006). *Políticas públicas municipales, relación de actores y desarrollo turístico en dos localidades del estado de México*. Toluca: El Colegio Mexiquense.
- Campodónico, R. y Chalar, L. (julio de 2011). Hacia la construcción del conocimiento en turismo. *Estudios y Perspectivas en Turismo Vol 20 N° 6*, 1307-1323.
- Cancino Pérez, L. (2012). *Aportes de la noción de imaginario social para el estudio de los movimientos sociales*. Obtenido de Polis: <http://journals.openedition.org/polis/1151>
- Capra, F. (1998). *La trama de la vida*. Barcelona: Anagrama.
- Congreso de la Nación. (2004). *Infoleg*. Obtenido de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102724/norma.htm>
- Congreso General Constituyente. (1994). *Infoleg*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Convención General Constituyente. (2006). *Sistema Argentino de Información Jurídica*. Obtenido de <http://www.saij.gob.ar/legislacion/constitucion-neuquen-2006.htm>
- Convención Municipal Constituyente. (1995). *Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén*. Recuperado el mayo de 2016, de <http://www.cdnqn.gov.ar/wp-content/uploads/linksutiles/carta-organica-neuquen.pdf>
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). En D. Cravacuore, & R. Israel, *Procesos políticos comparados en municipios de Argentina y Chile (1990 - 2005)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D.; Ilari, S.; y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cuervo, Raimundo. (1967). *El turismo como medio de comunicación humana*. México: Departamento de Turismo de México.
- Del Busto, E. (2014). El rol de derecho en el desarrollo del turismo. En N. Wallingre, & A. Villar, *Gestión de Municipios Turísticos* (págs. 57-90). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

- Elder, Ch. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. En L. y. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 77-104). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Erreguerena Albaitero, M. J. (2002). Cornelius Castoriadis: sus conceptos. *Imaginarios, representaciones e instituciones. Anuario 2001*, 39-47.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(40), 529-559.
- Fernández, G., & Ramos, A. (2000). Innovación y cambio rural: El turismo en el desarrollo local sostenible. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (69).
- Figuerola Palomo, M. (1979). *Economía turística*. Madrid: Imnasa.
- Gallego Llorca, J., & Pedro Bueno, A. (2005). *La estructura de los sistemas turísticos*. Cataluña: Universidad Abierta de Cataluña.
- García, R. (2011). Interdisciplinariedad y Sistemas Complejos. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 1, 66-101.
- Giraldo Velásquez, C. M., & Zapata Aguirre, S. (2010). Política turística del departamento de Antioquía. *Revista TURyDES Vol. 3 N° 8*.
- Gobierno de la Provincia de Neuquén. (2004). *Neuquentur*. Obtenido de <http://neuquentur.gob.ar/es/leyes-y-reglamentaciones/>
- Graglia, E. (2004). *Diseño y Gestión de políticas públicas: hacia un modelo relacional*. Córdoba: EDUCC.
- Graham, A. (1992). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En L. (. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las políticas públicas* (págs. 119-174). Mexico: Porrúa.
- Guzmán Ramos, A., & Fernández, G. (2004). El patrimonio industrial-minero como recurso turístico cultural: El caso de un pueblo-fábrica en Argentina. *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 2, 101 - 109.
- Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista . (2006). *Metodología de la Investigación 4ª Edición*. México: Mc Graw-Hill.
- Legislatura de la Provincia de Neuquén. (2004). *Neuquentur*. Obtenido de <http://neuquentur.gob.ar/es/leyes-y-reglamentaciones/>
- Legislatura de la Provincia del Neuquén. (2002). Ley N° 2414. *Ley Provincial de Turismo*. Neuquén, Argentina.
- Lowi, T. (1992). Políticas Públicas, estudio de caso. En L. Aguilar Villanueva, T. Lowi, G. Allison, C. Lindblom, D. Yehezkel, E. Amitai, y otros, *La hechura de las políticas públicas* (págs. 89-117). Distrito Federal: Porrúa.
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de Investigación Cualitativa* (págs. 65-106). Barcelona: Gedisa.
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de investigación cualitativa* (págs. 65-106). Barcelona: Gedisa.

- Ministerio de Turismo. Gobierno de la Nación. (2016). *Turismo.gov.ar*. Obtenido de http://www.turismo.gov.ar/sites/default/files/plan_integral_de_gestion_2016-19-vf.pdf
- Neiman, G. y. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. (. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de investigación cualitativa* (págs. 213-238). Barcelona: Gedisa.
- O' Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. *Desarrollo Económico*, vol. 33 N° 130.
- Observatorio Económico y Laboral Municipalidad de Neuquén. (s.f.). *ciudadneuquen.gov.ar*. Obtenido de <http://www.ciudadneuquen.gob.ar/municipio/secretarias/desarrollo-humano/direccion-municipal-de-desarrollo-local-estadistica-y-censo/observatorio-economico-y-laboral/>
- Organización Mundial del Turismo. (1994). *Organización Mundial del Turismo*.
- Organización Mundial del Turismo. (enero de 2015). *Más de 1.100 millones de turistas viajaron al extranjero en 2014*. Obtenido de <http://media.unwto.org/es/press-release/2015-01-27/mas-de-1100-millones-de-turistas-viajaron-al-extranjero-e>
- Otero, A. (2009). La dinámica territorial del turismo. En W. N., & V. A., *Desarrollo y gestión de destinos turísticos: políticas y estrategias*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Páez, M. (2009). Gobiernos locales y desarrollo: un estudio de caso para Argentina. *Trabajo Social Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas N° 12 vol XI*.
- Panosso Netto, A. y Lohmann, G. (2012). *Teoría del Turismo: conceptos, modelos y sistemas*. México D. F.: Trillas.
- Parmigiani de Barbará, M. d. (2002). La coordinación intergubernamental subnacional de cara a la crisis: posibilidades y límites. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Miño y Dávila.
- Pastor, G. C., & Torres, L. M. (2010). ¿Turismo en territorios periféricos?. Algunas reflexiones a propósito de un estudio de caso... *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 19, núm. 2, 163-181.
- Puccio, H. (2008). La gestión del turismo en municipios turísticos. El diseño de la agenda de cuestiones. *IX Jornadas Nacionales y III Simposio Internacional de Investigación - Acción en Turismo*. San Juan.
- Rodríguez, M. D. (2011). *Pensar y Hacer la Ciudad*. Neuquén: Educo.
- Rodríguez, M. D., & Suárez, S. R. (2017). Transformaciones socioterritoriales y subjetividad en contextos interétnicos... *Ponencias del VIII Simposio Internacional y XIV Jornadas Nacionales de Investigación - Acción en Turismo*.
- Suárez, S. (2005). *Políticas del ocio a escala municipal ¿democracia cultural?. Estudio de caso ciudad de Neuquén*. Neuquén: Tesis de maestría en Teorías y Políticas de la Recreación. Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue.

- Suárez, S. (2013). *El Turismo: Los escenarios de la práctica*. Neuquén: ficha de cátedra: Facultad de Turismo - Universidad Nacional del Comahue.
- Suárez, S., & Schnaidler, R. (2008). Turismo y práctica social: la experiencia del turista. *Ficha de circulación interna, Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue*. Neuquén.
- Subsecretaría de Turismo Municipalidad de Neuquén. (2014). *Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2013*. Neuquén.
- Subsecretaría de Turismo Municipalidad de Neuquén. (2015). *Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2014*. Neuquén.
- Subsecretaría de Turismo Municipalidad de Neuquén. (2016). *Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2015*. Neuquén.
- Subsecretaría de Turismo Municipalidad de Neuquén. (2017). *Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2016*. Neuquén.
- Subsecretaría de Turismo Municipalidad de Neuquén. (2017). *Informe estadístico de ocupación hotelera 1º trimestre 2017*. Neuquén.
- Subsecretaría de Turismo Municipalidad de Neuquén. (2017). *Informe estadístico de ocupación hotelera 2º trimestre 2017*. Neuquén.
- Subsecretaría de Turismo. Ministerio de Desarrollo Territorial. (2011). Plan de Desarrollo Turístico Provincial 2011 - 2015. Neuquén.
- Subsecretaría de Turismo. Ministerio de Desarrollo Territorial. (2008). Plan de Gestión de Turismo 2008 - 2011. Neuquén, Argentina.
- Subsecretaría de Turismo. Ministerio de Producción y Turismo. (2003). Plan Maestro de Turismo 2003 - 2007. Neuquén, Argentina.
- Subsecretaría de Turismo. Municipalidad de Neuquén. (2017). *Informe estadístico de ocupación hotelera 3º trimestre 2017*. Neuquén.
- Subsecretaría de Turismo. Municipalidad de Neuquén. (2017). *Informe estadístico de ocupación hotelera 3º trimestre 2017*. Neuquén.
- Subsecretaría del Turismo Municipalidad de Neuquén. (2013). *Anuario Estadístico de Turismo 2012*. Neuquén.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Varisco, C. A. (2013). Sistema turístico. Subsistemas, dimensiones y conceptos transdisciplinarios. En G. Benseny, *Gestores costeros. De la teoría a la práctica: una aplicación en áreas litorales* (págs. 63-78). Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Varisco, C. A. (2016). Turismo Rural: Propuesta Metodológica para un Enfoque Sistémico. *Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14, 153-167.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Viguera, A. (1998). Estado, empresarios y reformas económicas. *Perfiles Latinoamericanos* 12, 9-51.
- Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico - social: revisando el desarrollo local*. Buenos Aires: CICCUS.

- Villar, A. (2011). Políticas públicas en turismo. En N. Wallingre, & A. Villar, *Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias* (págs. 51-74). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Wallingre, N. (2004). El turismo como factor de reconversión productiva local en la ciudad de Ushuaia, República Argentina. *Anuario Turismo y Sociedad Vol. V N° 3*, 86-94.
- Wallingre, N. (2005). El turismo como factor de reconversión productiva local en la ciudad de Federación, Argentina. . *Revista Aportes y Transferencias. Centro de Investigaciones Turísticas. Año 9 vol 1.*, 35-55.
- Wallingre, N. (2011). El desarrollo de un nuevo destino turístico. El caso de la ciudad de Villa Elisa, Argentina. *Anuario Turismo y Sociedad, vol. VII.*, 235-259.
- Wallingre, N. (2013). Análisis del desarrollo de un destino turístico emergente: el caso de la ciudad de Paso de la Patria, provincia de Corrientes, Argentina. *Tiempo de Gestión N° 16*, 9-36.
- Wallingre, N. (2014). Definición y parámetros de identificación de municipios turísticos. En N. Wallingre, & A. Villar, *Gestión de Municipios Turísticos* (págs. 17-39). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Wallingre, N. (2014). Instrumentos para el diagnóstico integral de la oferta en destinos turístico. En N. Wallingre, & A. Villar, *Gestión de Municipios Turísticos. Instrumentos básicos para la acción.* (págs. 123-161). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Wallingre, N., & Villar, A. (2011). *Desarrollo y Gestión de destinos turísticos: políticas y estrategias*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Wallingre, N., & Villar, A. (2014). *Gestión de municipios turísticos. Instrumentos Básicos de acción*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.