

**ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA EL TURISMO Y LA RECREACIÓN
EN LA CIUDAD DE NEUQUÉN**



GEDETUR.
Grupo de estudios para el desarrollo
del turismo y la recreación

Facultad de Turismo
Universidad Nacional del Comahue

Autores:

José Luis Bosch

María Carolina Merli

Marzo 2012

Publicación con referato solicitado por
la Secretaría de Investigación - Facultad de Turismo UNC

Bosch, José Luis

Estudio de las políticas públicas para el turismo y la recreación en la ciudad de Neuquén / José Luis Bosch y María Carolina Merli. - 1a ed. - Neuquén : EDUCO - Universidad Nacional del Comahue, 2012.

40 p. ; 29x21 cm.

ISBN 978-987-604-275-8

1. Políticas Públicas. 2. Turismo. I. Merli, María Carolina II. Título

CDD 338.479 1

Fecha de catalogación: 12/03/2012

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. REFERENCIAS TEÓRICAS – CONCEPTUALES	5
2.1 La recreación como entretenimiento	5
2.2 Una nueva concepción social de la recreación	7
2.3 Educación para el tiempo libre	8
2.4 Políticas públicas recreativas	9
3. ESTUDIO DE LA CIUDAD DE NEUQUEN	15
3.1 Rol de la ciudad de Neuquén en el Alto Valle	15
3.2 Caracterización de la ciudad de Neuquén como centro turístico recreativo	21
4. ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO Y LA GESTIÓN DE LA RECREACIÓN	28
4.1 Caracterización de las políticas públicas y modos de coordinación	28
5. A MODO DE CONCLUSIÓN	34
6. BIBLIOGRAFÍA	36

1. INTRODUCCIÓN

Este estudio se desprende del trabajo de investigación “Estudio de las políticas públicas y la gestión en el proceso de desarrollo turístico–recreativo de la ciudad de Neuquén”¹. Responde a la necesidad de poner en debate el diseño y la implementación de las políticas públicas de la recreación y el turismo en el ámbito de la ciudad, como un aporte para el desarrollo de las actividades del tiempo libre y, por ende, lograr un mayor beneficio en la calidad de vida de las personas que la habitan y de los visitantes temporales.

En función de las experiencias en investigación y extensión de los autores, se ofrece un marco de referencia del concepto de recreación como objeto de estudio, en relación con los tiempos sociales del hombre y las prácticas recreativas en el ámbito urbano, más específicamente en el espacio público.

Se abordan las políticas públicas de la recreación como parte de las políticas sociales², a fin de dar respuestas que garanticen los derechos básicos y universales de los habitantes. En este sentido, se destaca la necesidad de que la recreación de la población forme parte de la agenda política institucional de los gobiernos locales, por medio de una educación para el ocio en la cual se haga referencia a nuevos valores que permitan dar opciones distintas a la que ofrece la industria cultural, además del diseño integral de propuestas y la gestión de los espacios urbanos y periurbanos para estas prácticas.

Es por ello que se destaca la relevancia de la articulación de las políticas del sector público, como consecuencia de instancias de participación y consenso entre los distintos sectores involucrados en la elaboración de estrategias que faciliten el

¹ Director: Mg. Bosch, J. Luis; Co-director: Mg. Suárez, Silvana. Investigadores: Mg. Nataine, Juan; Mg. Olivares, Gladys; Lic. Merli, Carolina; Lic. Fernández Mouján, María; Lic. Pasteris, Graciela; Lic. Biondi, Pablo Daniel; Alumna: Rodríguez, Daniela (2008) “Estudio de políticas públicas y la gestión en el proceso de desarrollo turístico-recreativo de la ciudad de Neuquén”, realizado en la Facultad de Turismo. UNCo.

² Según el economista Olesker (2001), las políticas sociales tienen fundamentalmente dos objetivos: la integración de la sociedad y la amortiguación de las desigualdades propias de las relaciones de producción capitalistas. Con el primer objetivo, se desarrollan políticas de prestación de servicios públicos como salud, educación, vivienda, seguridad social, luz, agua; mientras que, en el segundo terreno, están aquellas políticas que tienden a compensar los efectos de la exclusión como las políticas de empleo, el seguro de desempleo, los subsidios de alimentación, la protección a la infancia, etc. Dentro de estas últimas, a su vez, están aquellas dirigidas a los sectores de mayor exclusión y que no pueden quedar en el marco del proceso social y económico capitalista. Por lo tanto, debemos evaluar las políticas sociales como una combinación de políticas de prestación de servicios públicos, políticas de amortiguación de las desigualdades sistémicas y políticas de reducción del impacto de la exclusión.

desarrollo de la población. El desarrollo humano se manifiesta, entre otros aspectos, por medio de las prácticas recreativas³, como así también en la calidad de la experiencia que logran los sujetos durante dichas prácticas.

La tarea de coordinación entre sectores involucrados es esencial en virtud de la naturaleza y las características de la recreación social. Se considera que la recreación no puede quedar subsumida a las posibilidades económicas de los sujetos, por ello es considerada un derecho universal que debe ser garantizado a través de las políticas públicas. La formación de los ciudadanos es esencial para que valoren su importancia para el bienestar humano y tomen conciencia del riesgo del consumo indiscriminado de la oferta determinada por la lógica de mercado.

Hemos hecho referencia a las políticas públicas y es oportuno destacar que se refieren principalmente a la atención de problemas de carácter colectivo, que afecta el interés de la población. Una forma innovadora de abordar las políticas públicas es por medio de un trabajo conjunto de tareas de coordinación entre partes involucradas en situaciones problemáticas en las que se acuerdan, para su resolución, objetivos comunes y procedimientos consensuados.

En tal sentido, la articulación permite reducir los problemas que presenta la complejidad del turismo y la recreación y generar proyectos de mayor riqueza como resultado de un proceso de participación.

Este estudio centra su análisis en las características de las instituciones públicas y privadas involucradas en el desarrollo turístico recreativo y los modos de darse la articulación entre estas. Como se ha expresado precedentemente, estos puntos surgen del trabajo de investigación mencionado, pero es importante destacar que, en los últimos años, distintos estudios de investigación dan cuenta de esta problemática.

³ Para los autores de este trabajo, la recreación incluye todas las prácticas del tiempo libre del hombre, inclusive aquellas que no requieren desplazamiento de su residencia habitual, además de las que implican desplazamiento sin pernocte. También se considera al turismo como una forma particular de la recreación. En ocasiones, se utilizan los términos por separado a fin de hacer una distinción de las actividades propiamente recreativas de los residentes de un lugar y los turistas.

2. REFERENCIAS TEÓRICAS - CONCEPTUALES

2.1 La recreación como entretenimiento

Resulta de interés destacar, en primer lugar, que para algunos investigadores del tiempo libre y de organizaciones públicas y privadas relacionadas con la recreación, ésta presenta algunas limitaciones conceptuales, en tanto refiere a la práctica de algunas actividades de naturaleza deportiva o a la asistencia de programas deportivos y culturales o al hecho de *pasar el tiempo*, como antídoto para el aburrimiento. La incidencia de la industria cultural⁴ es una realidad de la sociedad contemporánea, la que alcanzó su mayor crecimiento años después de la Segunda Guerra Mundial. La televisión, por ejemplo, ha dado lugar a que el hogar se transforme en un nuevo espacio para las actividades del tiempo libre, que permite, a decir de Ruiz Olabuenaga (1996), hacer universal la emoción -por ejemplo, deportiva- por vía del *espectadorismo catódico*⁵.

Actualmente se superponen en un mismo espacio y tiempo el trabajo y la recreación, situación que se puede observar en un bar, aeropuertos e inclusive en atractivos turísticos recreativos como playas, costaneras de determinadas ciudades, entre otros. Hay gente que utiliza sus computadoras portátiles con fines utilitarios en el mismo lugar y tiempo dedicado al descanso y la diversión con un denominador común que es el consumo, esta situación marca una diferencia que se acrecienta con el paso del tiempo, entre la recreación de los ochenta y la de los últimos años, lo que dificulta separarla de la cotidianidad.

Estamos en una sociedad de consumo⁶, en la que la recreación que se ha extendido forma parte de esa sociedad; consumo que se materializa de manera directa e indirecta y que hoy se puede observar que los espacios públicos recreativos -salvo

⁴ El término ha sido empleado a mediados del siglo XX, en relación con el cambio radical que se estaba suscitando tanto en la forma de producción de los bienes culturales como en el lugar que la cultura ocupaba en la sociedad. En este período, no era tan evidente la *mercantilización* de la cultura o la aplicación de procedimientos industriales a la producción cultural, sino que se observaba la expansión del mercado cultural que dio lugar a la *cultura de masas* y la aplicación de los principios de organización del trabajo a la producción cultural.

⁵ Relativo a los rayos catódicos que emite un televisor para proyectar su imagen.

⁶ Algunos analistas hacen referencia a que formamos parte de una sociedad del ocio, pero entendido éste como una forma de consumo.

excepciones- son también lugares pensados para éste. En estos lugares se concesionan servicios diversos o se da lugar a la construcción de edificios en altura que se apropian del paisaje, como un una forma de privatización de dicho espacio. Claros ejemplos se pueden ver en la nueva costanera de la ciudad de Posadas, Misiones; el Paseo de la Costa en la Ciudad de Neuquén; Costanera de la ciudad de Rosario, Santa Fé; Costanera de la ciudad de Bariloche entre otros.

En otro orden, hay que reconocer que los consumidores compran diversión al igual que otros productos, inclusive de primera necesidad, en virtud de la gran incidencia que tiene la industria en la decisión de las personas a la hora de efectuar el consumo. Para Ander Egg (1997), el valor de la diversión lo determina su éxito en el mercado el que no puede medirse en términos humanos. Las actividades del tiempo libre se han transformado en un espacio de la lucha ideológica contemporánea y su función principal es la de perpetuar los valores del sistema, mediante la incidencia que se ejerce sobre la comprensión de la realidad y la formación del gusto estético. Es necesario transformar el tiempo libre en un tiempo de consumo, para lo que el sistema ofrece.

La influencia que ejerce la industria cultural es muy fuerte y ofrece, a toda hora, una gran variedad de bienes y servicios de consumo social masivo por los distintos medios de comunicación, lo que da lugar frecuentemente a la realización de actividades recreativas asociadas al prestigio social. El hombre contemporáneo es presa fácil de la manipulación que ejerce la industria cultural y, en general, las políticas públicas recreativas no se presentan como innovadoras. Promueven programas que tienen como objetivo también el entretenimiento, el de ocupar el tiempo no laboral muchas veces mediante actividades masivas en las cuales el hombre es espectador sin participación alguna. Betancurt, Ossa Montoya y Molina Bedoya (2005) llaman "*recreacionismo*" a aquellas actividades que permiten compensar la fatiga y el tedio que generan las tareas cotidianas; interesan la diversión y la distracción como un tiempo excedente de recuperación. Para estos autores, no importa el tipo de actividades que se promueven, ya que tienen un carácter de *aleatorias*; por medio de ellas se pretende lograr un cierto grado de sociabilidad, en el que prevalece el disfrute en masas, como única condición. La recreación es más un fenómeno compensador

de las tensiones provocadas por la alineación del trabajo y determinadas obligaciones sociales -lo que Munné (1985) define como "*libertad de*"- y es considerada como un tiempo libre pero no en plenitud en virtud de que es un tiempo libre de obligaciones y no es libre en sí mismo. No confiere, por lo tanto, a éste un sentido propio; es claramente de naturaleza compensatoria.

2.2 Una nueva concepción social de la recreación

La recreación tiene su punto de partida en la cultura⁷ de un país o territorio determinado en virtud de que es una manifestación de la misma; por ende, es resultado de una producción social desde una visión antropológica.

Implica disponer de un tiempo propio para la realización de actividades placenteras elegidas libremente, para el desarrollo personal pleno de los sujetos en su contexto social, cuyas frecuencias y formas de llevarlas a cabo las determina cada uno. Este tiempo tiene una finalidad en sí mismo y hay que reconocer el valor intrínseco que le confiere cada persona a las actividades que realiza en ese tiempo. Se reconocen, en esas prácticas recreativas, componentes que están implícitos en ellas, de carácter simbólico, psicológico y material, que hacen a la esencia de la recreación, en virtud de que se comportan como satisfactores de una situación placentera que buscan los miembros de una sociedad. En tal sentido, la recreación adquiere una dimensión social que se traduce en práctica social, que permite la interacción de sujetos que comparten un tiempo y un espacio, sus identidades, sus historias, experiencias, valores y hasta la posición social de cada uno de ellos. Los vínculos que se establecen con otros y el medio permiten una vivencia no cotidiana. La calidad e intensidad de estas prácticas están relacionadas con la calidad ambiental del lugar donde se llevan a cabo, situación que incide, además, en el significado que le otorga cada sujeto. Esta relación da lugar a una experiencia recreativa singular como resultado de encuentros de sujetos únicos y diferentes (Osorio Correa; 2005). La recreación social producto de la participación y el consenso de los protagonistas, puede facilitar procesos de

⁷ Cultura es un término que tiene muchos significados. La concepción antropológica entiende a la cultura "como forma de ser, hacer y pensar, y como conjunto de obras e instituciones creadas por el hombre". El término englobaría la totalidad del entorno creado por el hombre para adaptarse y modificar la naturaleza. Se trata de la "herencia social" que refleja el modo de vida de un pueblo, expresado en pautas compartidas o comunes dentro de una sociedad determinada" (Ander-Egg; 2008:22).

transformación de determinadas situaciones y contribuir al logro de sociedades más equitativas. Esto es posible por el logro de una mayor autoestima de los sujetos y el aumento de sus capacidades, lo que da lugar a distintas alternativas, como la integración a redes sociales y la construcción de capital social⁸, que inciden en su calidad de vida.

Reconocer el valor social de la recreación al que hacemos referencia en la sociedad actual no debe circunscribirse solo a su carácter instrumental –compensatorio-, abre nuevos desafíos y alternativas que deben ser tenidas en cuenta en la formulación e implementación de las políticas públicas recreativas.

2.3 Educación para el tiempo libre

La educación es un medio que puede contribuir, de manera significativa, a aprovechar el inmenso potencial que presenta la recreación para la transformación de la sociedad. Requiere incluir nuevos valores desde el punto de vista teórico / práctico y poner a consideración opciones superadoras que permitan un verdadero ejercicio de libertad y que den lugar a nuevas y creativas experiencias de ocio.

González Llaca (1975:80) destacó –hace décadas-, que el sistema educativo mediante la reformulación pedagógica debe preparar para una buena utilización del ocio y capacitar para el goce de la libertad. Hace referencia a la educación orientada exclusivamente al trabajo, al hombre como productor y no como consumidor, presa fácil de los medios masivos de comunicación. Propone que en la escuela se aprenda a descansar, a divertirse, a viajar, a planear vacaciones, a contemplar, y que la educación no trace esferas de actividades sino determinadas actitudes de equilibrio espiritual, de estimación tanto del tiempo libre como del trabajo. De la reformulación pedagógica a la que hacemos referencia, “depende el desarrollo armónico de las mejores facultades en el ocio en vez de la enajenación en la ociosidad”. Su postura es racionalizar el consumo.

⁸

Para Gallicchio (2004), el capital social se refiere a “asociaciones entre la gente y las redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efecto en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación.”

La recreación educativa se refiere a la integración del individuo a la vida futura e intenta generar aprendizajes más que instrumentales, modificar conductas, hábitos y actitudes, un individuo actor y protagonista de su propio hacer, de su historia. En tal sentido, Betancurt, Ossa Montoya y Molina Bedoya (2005:180) proponen formarlos en las dimensiones intelectual, física, social, cultural y afectiva, “lo que diferencia propiamente de la escuela”. Hacen referencia a la despreocupación que existe con las horas que los niños tienen para recrearse, las que se ceden a otras “*asignaturas importantes*” para avanzar en contenidos que no han logrado desarrollar. Afirman que “...excluir o favorecer unas prácticas tiene necesariamente implicaciones en la manera de pensarnos y de pensar al otro, de concebir el mundo”. En Colombia -dicen los autores citados-, las escuelas públicas forman para el tiempo ocupado.

Una educación innovadora que incluya programas de formación para el uso del tiempo libre de la población permitirá contrarrestar la gran influencia que ejerce la industria del entretenimiento o cultural, generando nuevas opciones recreativas. Osorio Correa (2008) destaca que la educación para el tiempo libre no tiene la pretensión de ordenar las decisiones que las personas toman sobre qué hacer en su tiempo de ocio. Tiene como objetivo mejorar sus actitudes, el hecho de que puedan ejercer sus propias elecciones, reconocer el riesgo de consumos indiscriminados de una oferta concebida para una lógica de mercado y estén en capacidad para lograr estilos de vida, de recreación, que contribuyan al bienestar y a la calidad de vida. “La educación para el ocio, la recreación y el tiempo libre se asume como un aprendizaje que se da durante toda la vida, a través de todos los ciclos vitales y por ende busca estar articulada a los procesos educativos informales, en la escuela, la universidad, la familia y la comunidad” (Osorio Correa; 2008:1).

El ocio es considerado por muchos tratadistas como una necesidad fundamental para el hombre contemporáneo. En tal sentido, Elizalde Soto (2008) lo eleva a la condición de *derecho humano básico*, que debe ser reposicionado y comprendido para actuar como elemento transformador -al que hacemos referencia-, de lo que el autor denomina *revolución educativa* que requerimos como civilización.

2.4 Políticas públicas recreativas

Cuando hacemos referencia a políticas que se ocupan de lo público, se reconoce un ámbito de vida colectiva, que se diferencia de la vida individual o privada. Las políticas públicas implican la toma de decisión de un gobierno ante problemas que afectan a la sociedad y diferentes demandas que surgen de la misma. El Estado tiene un rol dominante por medio de organismos públicos, que desempeñan funciones principales pero sólo en esa función.

Para Subirats (1994), toda política pública es algo más que una decisión, implica una serie de decisiones, desde el reconocimiento de un problema, la intención de resolverlo, la manera de proceder, entre otras. Para este autor, en muchas ocasiones el proceso no es tan racional pero toda política pública implicará una serie de decisiones más o menos relacionadas. Algunos autores destacan que las políticas públicas se orientan a proyectos vinculados a un orden social más justo o al bien común y no se puede considerar como tal aquellos proyectos que benefician a determinadas empresas o grupos económicos y/o intereses políticos, de un gobierno o de los propios gobernantes.

En un modelo integral de desarrollo de un país, todo proyecto del Estado que tenga claramente una finalidad social es el resultado del diseño e implementación de una política pública. Incluye un amplio espectro: desde el desarrollo de la economía en general hasta proyectos de asistencia social, jubilación, seguridad, empleo, mejoramiento de una ciudad con la ejecución de obras de infraestructuras, recreación, turismo social, entre otros. El Estado debe proponerse como un gran objetivo la búsqueda permanente de la equidad social, por lo tanto, en esta dirección, las políticas económicas y sociales son políticas públicas. Se presenta el desafío existente para los países emergentes de Latinoamérica, en virtud de que el crecimiento económico debe llevar implícito la inclusión social. Debe estar basado en políticas públicas orientadas a alcanzar una mejor distribución del ingreso y mayor acceso a recursos que permitan avanzar hacia una calidad de vida mejor en un sentido amplio del concepto. Esta incluye el urbanismo ecológico como parte de la calidad del ambiente, posesión de bienes materiales indispensables y el bienestar psicofísico y social de cada individuo o grupos. Además, acceso a vivienda social, salud,

satisfacción que perciben de la vida familiar y el trabajo, libertad religiosa, política y cultural, ocio, educación, entre otros puntos. Este concepto está elaborado tomando como referencia principalmente a Racionero (1985) y otros autores que abordan este punto.

En el tema específico que nos ocupa -las políticas públicas recreativas-, algunos documentos elaborados en las últimas décadas por organizaciones internacionales sirven de referencia para la incorporación de principios fundamentales en el diseño de las mismas. La Declaración de Manila de la Organización Mundial del Turismo (OMT), del 10 de octubre de 1980, relaciona el auge de la actividad turística con el desarrollo socioeconómico de las naciones: el acceso del hombre a un descanso creativo, a las vacaciones y a la libertad de su desplazamiento en el marco de un tiempo de ocio, destacando la naturaleza humana de este.

La Carta del Ocio de la Asociación Mundial de Ocio y Recreación (World Leisure and Recreation Association-WLRA), elaborada entre el 5 y 11 de noviembre de 1981, establece una serie de consideraciones de vital importancia, algunas de las cuales se transcriben a continuación:

. *“Todos los gobernantes deben garantizar que las políticas y las normas legales defiendan al ocio y la recreación para todos.”*

. *“El ocio (el juego, inclusive) es un ámbito de libertad y límites para usufructuar experiencias placenteras y significativas en armonía con las reglas y valores que subrayan el desarrollo individual y social.”*

. *“Los sectores públicos y privados deben garantizar que sean formuladas políticas para desarrollar programas educativos en escuelas y comunidades, así como programas para entrenar voluntarios y profesionales relacionados con el ocio y la recreación.”*

. *“Las instituciones educativas en todos sus niveles deben dar énfasis especial a la enseñanza de la importancia del ocio y la recreación, ayudando a los alumnos a descubrir sus potencialidades para integrar el ocio en sus estilos de vida. Estas instituciones deben ofrecer, también, oportunidades adecuadas para el desarrollo de liderazgos y educadores de ocio y recreación.”*

“La gran variedad de fenómenos del ocio y la recreación, incluyendo experiencias personales y colectivas, deben ser objeto de estudios sistemáticos e investigaciones científicas. Todo ciudadano debe tener acceso a todas las formas de información relativas a los diversos aspectos de ocio y recreación.”

Las políticas públicas recreativas deben formar parte de las políticas sociales y orientarse en el hecho de que la recreación ha dejado de ser un privilegio de clases sociales de mayores ingresos, para transformarse en un derecho cívico, en coincidencia con la postura de Ruiz Olabuenaga (1996). Este reconocimiento implica subrayar el valor social que tiene la recreación, su evolución en el tiempo y los cambios en relación a cómo se la vive como resultado del aumento del tiempo profano, un tiempo de iniciativa individual.

El Estado –de acuerdo a lo expuesto precedentemente- tiene un rol de gran responsabilidad en establecer un sistema de valores que se oponga a los establecidos por la industria del ocio o entretenimiento y promover prácticas recreativas que sean resultado de las motivaciones diversas de los ciudadanos, como expresión de libertad. Desde una visión integral de las políticas públicas recreativas y como parte de un mismo problema, el Estado debe proteger los espacios públicos que tienen esta finalidad, incorporando los equipamientos, infraestructuras e instalaciones necesarias para la realización de las actividades que frecuentemente eligen los ciudadanos. Implica, por lo tanto, poner en valor los espacios públicos para la recreación, en virtud de que la calidad e intensidad de estas prácticas están relacionadas con la calidad ambiental del lugar, como hemos dicho en el título anterior. Estos espacios públicos son concebidos como territorios que permitan el encuentro entre vecinos, la interacción social entre los sujetos que concurren al mismo y como ámbito que contribuya a una mejor calidad de vida de los habitantes de una ciudad.

Para llevar adelante políticas sociales multidireccionales, basadas en un trabajo interdisciplinario e intersectorial, que incluyan la recreación, se requiere de un Estado activo y comprometido con llevar adelante políticas públicas innovadoras. El rol de los municipios es fundamental, motivo por el cual una primera decisión necesaria, aunque no suficiente, es que la recreación social se incorpore a la agenda política institucional de los gobiernos, como un problema que tenga dimensiones similares a otros de

índole social. Una vez que la recreación forme parte de los compromisos asumidos con la sociedad, se debe dar continuidad al proceso de implementación o gestión de las políticas públicas, hasta la materialización de programas y proyectos que permitan cambios de acuerdo a los objetivos fijados.

Es inevitable, en el tema que nos ocupa y en el siglo XXI, pensar que la identificación de problemas y su tratamiento en políticas públicas es solo una responsabilidad estatal. Debe, sin embargo, existir apertura política para que se dé lugar a una participación efectiva o real con todos los actores relacionados con la recreación, para lo cual hay que generar espacios de discusión e ideas desde el inicio mismo del proceso de las políticas públicas. Es oportuno recordar que la participación es ejercicio de ciudadanía, alcanza un significado especial en virtud de que, en la transformación de la sociedad, los actores involucrados de la sociedad civil asumen deberes y derechos en todos los campos de sus vidas cotidianas, sociales, culturales y económicas, acompañando al Estado en las responsabilidades que le son propias. Este protagonismo en la construcción de las políticas recreativas permite la comprensión de manera más clara de los alcances de la política, otorga transparencia al proceso y mayor compromiso de los actores. La participación facilita las tareas de coordinación, aspecto clave en el proceso de las políticas públicas, más aún en la etapa de gestión, en la cual se les da contenido preciso a las mismas, en base a la elaboración y ejecución de proyectos que no deben separarse de los objetivos establecidos en el diseño. La participación y la articulación están relacionadas entre sí, esta última en sus dos formas: la interinstitucional –entre organismos públicos- y la llamada asociativismo –entre organismos públicos y privados, no estatales, como los del tercer sector-, de acuerdo a conceptos de Cravacuore, Illari y Villar (2004). El consenso es inherente a la participación y la articulación; la intención y voluntad de las partes en la búsqueda de consensos, al menos parciales o pragmáticos, es primordial para que las políticas públicas recreativas respondan a una concepción común. El acuerdo basado en el diálogo entre individuos que componen una sociedad, por libre voluntad y no por coacción, es también un aspecto innovador de las políticas públicas, en virtud del valor social que hoy tiene la recreación, como hemos dicho precedentemente.

Finalmente, es necesario volver al rol de los municipios. Son, a nuestro criterio, los actores fundamentales de los cambios cualitativos que se proponen para la recreación. Deben ejercer un liderazgo no jerárquico, impulsando sus capacidades para alcanzar un nuevo orden social, mejorando la calidad de vida de sus vecinos mediante el aumento paulatino de la calidad ambiental de las ciudades o pueblos que administran y la búsqueda incesante de la equidad social. No hay que olvidar que deben adaptar sus estructuras técnicas-administrativas para este desafío; en el caso de la recreación, respondiendo a su naturaleza y características, sus alcances y a los objetivos fijados mediante un consenso participativo. De lo contrario, una estructura inadecuada dificulta la articulación entre las partes, más aún, hacia el interior del propio municipio. Se pierde sinergia y no se logra darle unidad y simplificación a la complejidad que presenta la recreación social a la que hacemos referencia.

Las políticas públicas recreativas pueden establecer líneas de acción en proyectos de educación formal e informal para la recreación, la vuelta a actividades simples como caminatas en espacios públicos urbanos y periurbanos, talleres de expresión artística y cultural, en los cuales los sujetos pueden ser protagonistas de sus propias historias, autores de su propia memoria por medio de expresiones plásticas y corporales, sin ser necesariamente artistas, y el deporte como juego, entre otras. En otro orden, promover líneas de investigación / acción participativa en relación con la recreación, con la integración de organismos especializados, en las cuales las universidades públicas que abordan este tema pueden efectuar aportes significativos.

3. ESTUDIO DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN

Este punto aborda el estudio de la ciudad de Neuquén haciendo énfasis en su perfil turístico recreativo considerando antecedentes existentes, trabajos técnicos y estudios de investigación.

3.1 Rol de la ciudad de Neuquén en el Alto Valle

La ciudad de Neuquén está localizada en la confluencia de los ríos Neuquén y Limay, de la que nace el río Negro. Esta confluencia tiene lugar en el valle que se constituye por la depresión de la superficie terrestre como consecuencia de las cuencas hídricas antes mencionadas. Conforman una región geoeconómica que se integra con una serie de ciudades, a la que se ha denominado Alto Valle de Río Negro y Neuquén, con características ambientales similares. Esta región se encuentra articulada por una infraestructura de transportes y comunicaciones que permiten su integración territorial.

A lo largo del valle y siguiendo la trayectoria de las rutas Nacional N° 22 y Provincial N° 7 se emplazan diferentes ciudades más pequeñas y pueblos que tuvieron orígenes similares a la ciudad de Neuquén, generalmente asociados al avance del ferrocarril a principios del siglo XX.

Como antecedentes históricos, la capital del Territorio Nacional fue establecida en la actual ciudad de Neuquén en el año 1904, siendo anteriormente en la ciudad de Chos Malal, ubicación que no resultaba conveniente respecto del avance de las vías férreas desde el Este. Otro acontecimiento que acentuó el rol protagónico de la ciudad en la región fue la provincialización del Territorio Nacional del Neuquén en 1955. A partir de ese momento, la Provincia comenzó a crecer con mayor autonomía política concentrando la mayor parte de las decisiones en la ciudad capital; este proceso dio lugar a la postergación del interior provincial.

La ciudad de Neuquén se encuentra localizada en el límite con la provincia de Río Negro y su influencia se extiende también a esta otra provincia por la proximidad geográfica y de conectividad que brinda la Ruta Nacional N° 22. La primera ciudad que se encuentra ligada a ésta hacia el este es Cipolletti. Este centro urbano ha logrado un crecimiento explosivo en los últimos años y se articula a la ciudad de

Neuquén por sus funciones complementarias. Esta situación ha dado lugar a la concentración de gran parte de las funciones comerciales políticas y administrativas de la provincia de Río Negro en su sector oeste. Otras ciudades que se encuentran en el radio de influencia a la vera de este corredor hacia el este son: Villa Regina y General Roca y hacia el suroeste Senillosa y Plottier. Entre Neuquén y esta última localidad, la urbanización prácticamente se ha fusionado. En función de la Ruta Provincial N° 7, hacia el noroeste, se encuentran las ciudades de Centenario y Vista Alegre y por la Ruta Nacional N°151, las localidades de Cinco Saltos y San Patricio del Chañar. Entre estas ciudades se conforma un área metropolitana⁹.

Podríamos decir que según los servicios que la ciudad de Neuquén ofrece, ejerce mayor o menor influencia en estos otros centros urbanos. Así como también existen otros polos menores de servicios que satisfacen las demandas de la población. Si tuviéramos que describir las funciones que Neuquén cumple en relación con el sistema de ciudades que integra, podríamos caracterizarla por su oferta en materia comercial, por la diversidad de ofertas en el mercado laboral, por su rol de cabecera en el sistema de salud de la provincia, por la diversidad de actividades y espacios de esparcimiento, por la presencia de la sede central de la Universidad Nacional del Comahue con mayor diversidad de carreras respecto de las sedes regionales. Ese rol permite definirla aún como un polo de desarrollo¹⁰ en virtud de que se encuentra en ella la mayor oferta en materia de servicios en general, profesionales, comerciales, entre otros.

Respecto de su desarrollada función comercial, cabe destacar que Neuquén ha sido el principal centro de abastecimiento del noroeste patagónico desde la instalación de grandes supermercados de capitales nacionales e internacionales. Estos centros comerciales han motivado el desplazamiento desde otros centros urbanos menores en busca de mayor diversidad de productos y precios más convenientes. También los

⁹ Refiere a una región urbana que comprende una ciudad central y una serie de ciudades satélites que tienen funciones diferentes: como ciudades dormitorio, industriales, comerciales y servicios, todo ello organizado de una manera centralizada.

¹⁰ Se toma como referencia el concepto de "polos de desarrollo" de Boudeville (1976) autor del libro *Los Espacios Económicos*. El autor hace referencia a aquellas ciudades que dinamizan y ejercen su influencia en gran parte de la zona a la cual pertenecen, donde se asienta un alto porcentaje de la población en virtud de que la producción de bienes y servicios generan mayores oportunidades de empleo y otros factores que contribuyen a una mejor calidad de vida.

supermercados han diversificado su oferta anexando otros locales comerciales y servicios gastronómicos, convirtiéndose en verdaderos centros de compras. El rol de los centros de compras ha trascendido sus funciones de abastecimiento, constituyéndose también como lugares de esparcimiento a partir de la incorporación de cines y salas de juegos, además de locales de comida rápida.

Por otro lado, el mercado laboral de la región concentra, en la ciudad de Neuquén, la mayor diversidad de puestos de trabajo, dada por su intensa actividad comercial, la presencia de empresas de servicios petroleros e industrias que se localizan en la periferia de la ciudad, y los empleos en el sector público de la administración provincial. Esta característica, asociada al alto valor de la tierra, ha convertido a las ciudades cercanas en lo que se denomina “ciudades dormitorio”. Nos referimos a la población que trabaja en Neuquén, y que por el elevado valor de las propiedades inmobiliarias se ve obligada a vivir en ciudades aledañas. También este proceso ha operado expulsando población principalmente joven hacia la periferia de la ciudad y hacia otras ciudades contiguas como Cipolletti, Plottier y Centenario. Cabe aclarar que este proceso migratorio también ha contribuido a elevar el valor de la tierra en estas otras ciudades en un efecto de expansión hacia la periferia.

Otro orden que permite también caracterizar a la ciudad, es la oferta recreativa cultural, sede de importantes recitales de artistas internacionales, de la mano de grandes productoras de espectáculos que han comenzado a operar en la región. Estas actividades también incentivan constantemente el rol centralizador que ejerce la ciudad de Neuquén.

En cuanto a la obra pública, cabe mencionar una serie de desarrollos que también han consolidado esa función: por un lado, la construcción del Paseo de la Costa, proyecto costero peatonal para actividades de esparcimiento y servicios gastronómicos y la construcción del Museo Nacional de Bellas Artes Neuquén, que exhibe obras de los máximos exponentes del arte nacional e internacional. Por otro lado, la ciudad de Neuquén se comporta como cabecera de la red de comunicaciones de la Patagonia, acontecimiento que ha demandado la relocalización, ampliación y modernización de la Estación Terminal de Ómnibus de Neuquén, que recibe viajes directos desde las principales ciudades del país. En materia de conectividad, también

la ampliación del Aeropuerto ha permitido ofrecer más comodidades y ampliar la cantidad de vuelos. Dado su carácter internacional, ofrece atención de Migraciones y Aduana.

También, la presencia de hospitales clínicas de alta complejidad, el grado de especialización de los profesionales de la salud en el sector público y el equipamiento tecnológico de la clínicas han incentivado a la población de ciudades y pueblos, algunos en su área de influencia y otros más alejados, a residir en forma temporaria en la ciudad de Neuquén.

En materia de educación del nivel superior, la ciudad alberga la sede central de la Universidad Nacional del Comahue e institutos privados de enseñanza: Instituto Neuquino de Profesorado en Inglés, IFES, Instituto Séneca, Instituto Tecnológico de la Patagonia, Centro de Estudios Terciarios del Comahue que se orientan a la formación docente de diversas disciplinas, el desarrollo de habilidades empresariales, las tecnológicas en informática, petróleo, seguridad e higiene, las ciencias sociales. Estas posibilidades de alcanzar un nivel de profesionalización son causa del asentamiento de jóvenes de distintas ciudades y provincias, que ejercen presión sobre el sistema inmobiliario, al incrementar la demanda de alquileres y sobre el mercado laboral, ante la necesidad de incorporarse para costear sus estudios.

Cabe mencionar que esta influencia de la ciudad de Neuquén trasciende los límites provinciales, lógicamente por la proximidad con la provincia de Río Negro, pero que también trasciende los límites del propio país, motivando el desplazamiento de residentes chilenos en la búsqueda de las prestaciones que Argentina les facilita, respecto del sistema chileno, sobre todo en relación a la salud y la educación. Aunque también, según las fluctuaciones de la moneda, se trasladan por motivos comerciales. En los últimos años se ha podido observar la migración boliviana, que se ha integrado principalmente a actividades rurales y de la construcción, y en menor volumen, inmigración paraguaya, vinculada a la segunda de las actividades mencionadas.

A modo de síntesis, podemos decir que el rol centralizador que tiene la ciudad de Neuquén, respecto del área influencia, está dado por:

- ser la capital político administrativa de la provincia del Neuquén

- intensa actividad comercial
- diversidad de ofertas en el mercado laboral
- complejidad del sistema de salud
- diversidad de actividades y espacios de esparcimiento
- nodo del sistema de transportes
- presencia de instituciones de educación superior

Estas características le aportan complejidad¹¹ al sistema urbano porque se encuentra altamente relacionada a las ciudades y pueblos cercanos en un intercambio permanente de población, mercaderías, servicios y dinero.

Estos desplazamientos de población implican que Neuquén no solo atiende las necesidades de sus residentes, sino también la de la población que temporariamente acude a ella para abastecerse de los bienes y servicios que ofrece.

También genera expectativas de mejor calidad de vida respecto de otras ciudades lo que motiva a muchos visitantes a asentarse en forma permanente.

A esta complejidad se le agrega el funcionamiento turístico que la ciudad posee en determinadas épocas del año, principalmente como centro de escala de los viajes o de estadía de turistas que visitan familiares y amigos que se desarrolla más adelante.

Estos flujos de personas y mercaderías generan una constante presión sobre el sistema de transportes terrestres, por la sobrecarga de vehículos en las rutas que conectan la ciudad con las localidades vecinas y en las arterias principales y calles céntricas.

También se ha evidenciado la debilidad del sistema de transportes público de colectivos, que es deficiente en cuanto a las frecuencias y su extensión en la planta urbana para el volumen de población que debe atender. Así también los otros sistemas de servicios urbanos de sanidad se encuentran al límite de su capacidad de funcionamiento y en algunos casos desbordados.

¹¹ Se hace referencia a la concentración de ciudades en un espacio determinado y a las relaciones de intercambio, económicas, sociales y culturales que se presentan en las sociedades de los distintos conglomerados urbanos.

Como se dijera precedentemente, el mercado inmobiliario presenta una evolución constante del valor de la tierra, producto del propio de la urbanización en la ciudad de Neuquén, el que ha generado también la suba de valores inmobiliarios, similares a los más altos que tiene el país, y en parte se ha trasladado a las localidades aledañas. Estos incrementos son una problemática particular en virtud de que dejan a las propiedades inmobiliarias fuera del alcance de gran cantidad de población y la expulsa hacia la periferia en busca de precios más accesibles. En algunos casos, se han producido asentamientos espontáneos, algunos de los cuales son ilegales y desprovistos de servicios básicos, generando una periferia de barrios en condiciones de pobreza y desprotección.

También otro proceso ha provocado el avance del frente urbano, pero de la mano de otros sectores de la población, con mayor poder adquisitivo: es el desarrollo de barrios privados que ofrecen superficies habitables de mayores dimensiones y en entornos menos urbanizados.

Así es como se ha producido el constante avance de la ciudad sobre las zonas rurales y la pérdida de espacio productivo, que cada vez es más rentable comercializarlo por su valor inmobiliario que por su capacidad de producción. Se observa en estas situaciones un Estado que ha privilegiado el desarrollo inmobiliario como prioridad a la hora de preservar las zonas rurales como ámbito de la producción local.

Este acelerado crecimiento poblacional, sumado a la falta de políticas de crecimiento a mediano y largo plazo, ha generado presión en los servicios urbanos por el incremento de la demanda de prestaciones básicas de subsistencia. Estas deficiencias tienen repercusiones en todo el sistema urbano y particularmente, en lo que respecta a los espacios públicos recreativos.

Estudios anteriores dan cuenta del déficit cuantitativo y cualitativo de estos ámbitos de recreación urbana y del creciente deterioro de la calidad de vida de la población como consecuencia de estas carencias. Asimismo, se producen desmedros en los espacios públicos recreativos que ofrecen mejores condiciones para la práctica de actividades por el creciente volumen de población que concurre. Un claro ejemplo son las costas de los ríos en temporada estival, que ante la escasez de balnearios habilitados se

presentan numeroso sitios de la costa donde la población asiste espontáneamente. En muchos de estos sitios espontáneos, carentes de servicios de guardavidas, enfermería, recolección de residuos y sanitarios, presentan riesgos para la población y además se observa el deterioro de la calidad ambiental.

3.2 Caracterización de la ciudad de Neuquén como centro turístico recreativo

La ciudad de Neuquén pertenece, de acuerdo al estudio denominado Plan de Gestión de Turismo período 2008 – 2011, elaborado por la Subsecretaría de Turismo de la Provincia del Neuquén, a la región turística “Estepa de los Dinosaurios”. Si bien esta identificación tiene relación con una clase de atractivo turístico de reciente importancia para la región, la ciudad basa su economía turística en la presencia de corrientes turísticas más representativas, que arriban por otras motivaciones no vacacionales, dando lugar al establecimiento de distintas categorías de análisis.

Como centro turístico, cumple múltiples funciones, según el comportamiento de la demanda, algunas de ellas simultáneamente, en virtud de su ubicación estratégica en el Alto Valle del Río Negro y Neuquén, como así también su rol de capital de la Provincia del Neuquén y las actividades económicas que concentra. Se suma el hecho de la existencia de atractivos turísticos de distintas clases, categorías y jerarquías, dentro de su ejido municipal y su área de influencia, incluidos aquellos pertenecientes a otras ciudades de la zona. Además, el importante desarrollo de infraestructuras de transporte y comunicaciones y equipamientos varios (alojamiento, alimentación, agencias de viajes, entre otros) que ha alcanzado la ciudad, muchos de los cuales se vinculan específicamente con el turismo y la recreación, que se da en Neuquén.

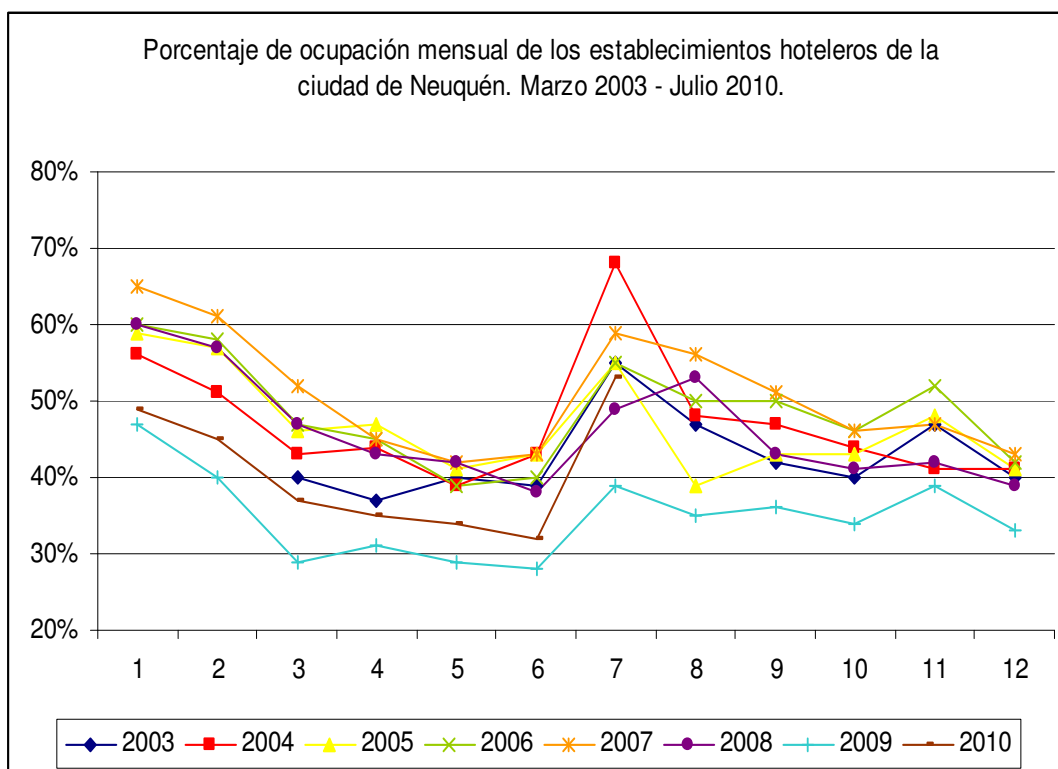
A modo descriptivo, refiriéndonos a los principales servicios turísticos que ofrece la ciudad podemos mencionar: 39 empresas que prestan servicio de alojamiento hotelero y extra hotelero, 35 agencias de viajes de las cuales 12 son receptoras, 114 establecimientos gastronómicos en los rubros restaurant, confitería, pizzería, cervecería, heladería, restobar, pub, ente otros.

En particular, es oportuno destacar la existencia del aeropuerto internacional y la moderna terminal de ómnibus, únicos en la zona del Alto Valle, que facilitan el movimiento turístico.

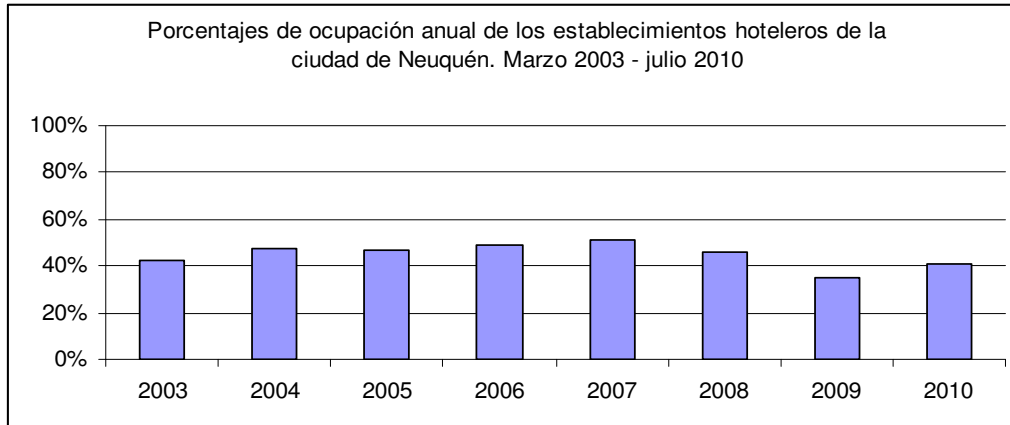
Los gráficos que se presentan a continuación ilustran la dinámica del turismo en la ciudad de Neuquén desde el año 2003 hasta mediados del 2010.

En el primero de ellos se puede observar un ritmo sostenido durante el año, con dos importantes picos en los meses de julio y enero. Estos están asociados a los desplazamientos del turismo vacacional provenientes de ciudades alejadas (de Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, principalmente) que toman la ciudad de Neuquén como centro de escala del viaje realizando al menos un pernocte en ella. No obstante, también hay turistas que permanecen más tiempo en la ciudad para visitar algunos atractivos en ella o la zona de influencia.

Los gráficos a continuación expresan los promedios globales de ocupación entre estos años y evidencia un decrecimiento durante los años 2008 y 2009, para volver a ascender, en el año 2010 aún por debajo de los promedios alcanzados los años anteriores. Este comportamiento podría evidenciar el impacto de la crisis económica internacional y sus repercusiones en las escalas nacional y local.

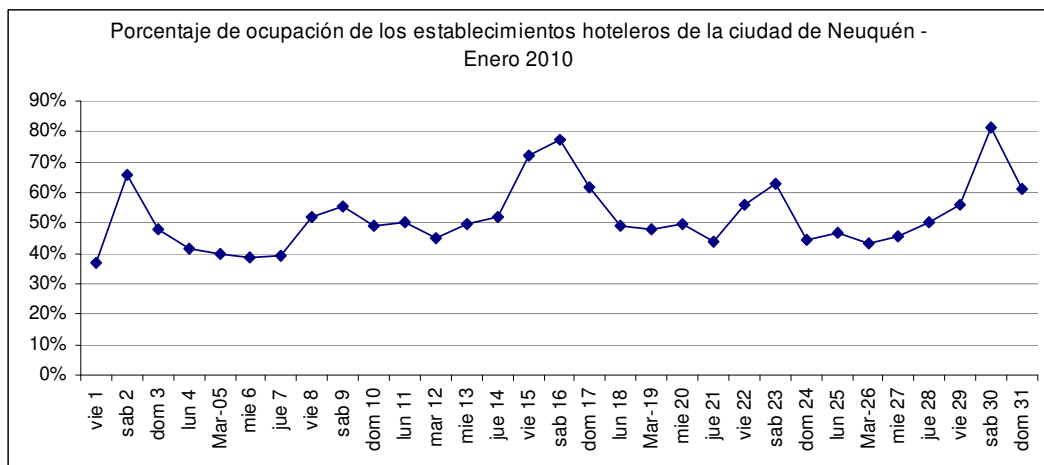


Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Dirección Municipal de Turismo, Ciudad de Neuquén.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Dirección Municipal de Turismo, Ciudad de Neuquén.

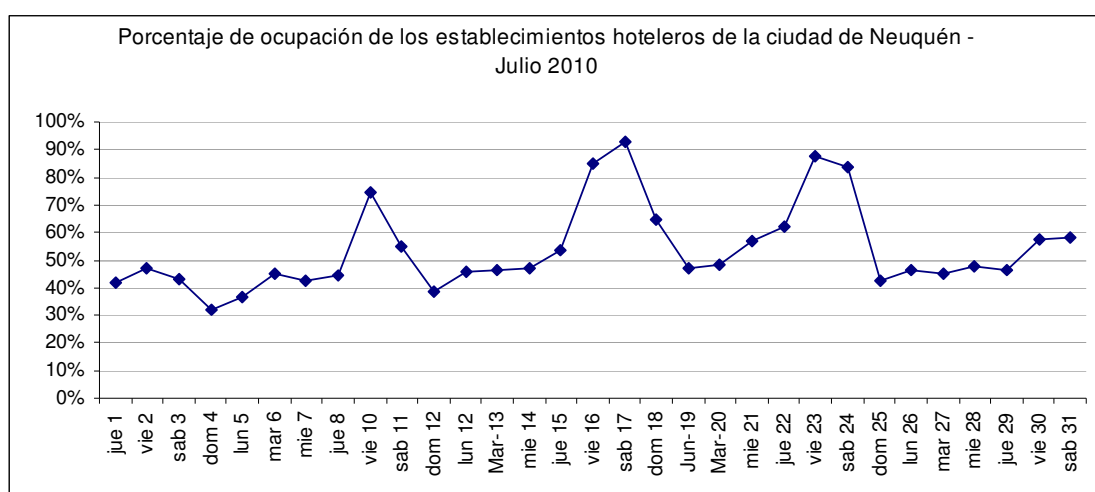
Cuando hacemos referencia a las funciones de una ciudad como centro turístico, partimos del análisis de Boullón (1985) en relación con su teoría del espacio turístico, actualizando y ajustando estos conceptos a la realidad del funcionamiento del turismo en la actualidad. Neuquén cumple un rol de centro turístico de escala para el turismo vacacional, el que generalmente se dirige a la Zona de los Lagos del Sur, que tiene en San Carlos de Bariloche y San Martín de los Andes sus principales centros turísticos. También cumple el mismo rol para las corrientes turísticas que se dirigen al norte de la Provincia del Neuquén y a la zona termal de Copahue - Caviahue.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Dirección Municipal de Turismo, Ciudad de Neuquén.

En el cuadro anterior se demuestran los niveles de ocupación diaria de los meses de enero y julio del año pasado, como expresión de la dinámica del turismo en los meses de vacaciones. Durante el mes de enero, la ocupación hotelera alcanzó los mayores niveles los fines de semana (sábado y domingo), acentuándose aún más en los cambios de quincena.

En el mes de julio, se repitió este comportamiento, pero más intensamente del segundo al cuarto fin de semana, coincidente con las vacaciones escolares.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Dirección Municipal de Turismo, Ciudad de Neuquén.

En otro orden, Neuquén es también un centro de distribución, función que se ha comenzado a consolidar en los últimos años, por la presencia de atractivos cercanos, como la paleontología y los modernos establecimientos vitivinícolas en las localidades de San Patricio de El Chañar y Añelo, que se construyeron a partir del año 2000. Esta función se vincula también a la producción frutihortícola, de mayor importancia en la zona del Alto Valle del Río Negro, en las cuales las pequeñas y medianas unidades productivas de frutos de pepita y carozo son atractivos turísticos de interés de los visitantes.

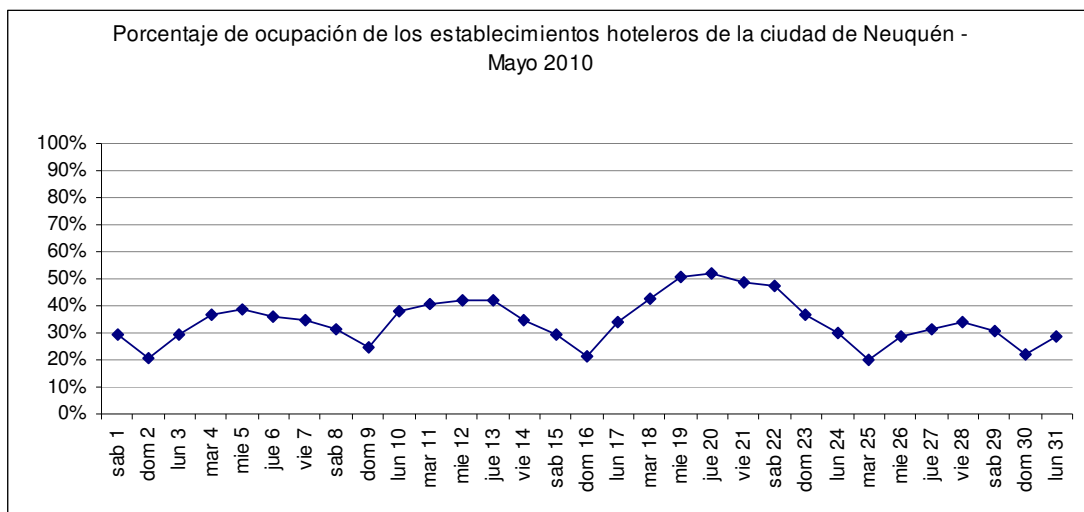
Como centro turístico recreacional, la ciudad de Neuquén cumple un rol fundamental en la región donde está localizada. Presenta una variada oferta cultural en sus cuatro museos y salas exposición, destacándose el Museo Nacional de Bellas Artes,

moderno edificio que es la única sede de esta institución en el interior del país. También se constituyen en atractivos el Parque Central como espacio verde y ámbito de actividades recreativas deportivas y culturales, la costa del Río Limay en temporada estival, el Paseo de la Costa en la Isla 132, el programa de verano “Neuquén Cultural” del municipio, el espacio recreativo Parque Norte, varias salas de cine y la existencia de espectáculos teatrales como la presencia de artistas de la canción popular durante todo el año. Además, los paseos y la posibilidad que ofrecen los centros de compra de atraer visitantes sin pernoctación, procedentes de las ciudades del Alto Valle del Río Negro y Neuquén y del interior de las provincias del mismo nombre.

También Neuquén es un centro de estadía, para el turismo que arriba a la ciudad para realizar actividades en ella, relacionadas con motivaciones que dio origen a su desplazamiento. Estas actividades se repiten durante los días que permanecen en la ciudad por razones laborales, de congresos y convenciones, salud, visita a familiares, entre otras. Si bien Boullón (1985) no relaciona el rol de los centros turísticos a otras categorías de análisis que no sean las del turismo vacacional, podemos efectuar esta asociación en virtud de que genera un perfil de ciudad turística / recreativa, a fin de satisfacer las necesidades de quien las visita, en función de una oferta concebida para tal fin.

En relación con el turismo no vacacional, la ciudad de Neuquén cumple un rol de anfitriona de personas que viajan por razones de negocios, salud, congresos o eventos; movimiento de viajeros que se da principalmente de martes a jueves. Este flujo turístico no es para nada despreciable, pues implica un aporte de dinero a la ciudad en virtud de los consumos de bienes y servicios que genera. Podemos mencionar los servicios de alojamiento, alimentación, transporte urbano e interurbano, cambio de dinero, artesanías o productos regionales, combustible, entre otros.

En el gráfico siguiente se ilustra esta particular forma del turismo no vacacional.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Dirección Municipal de Turismo, Ciudad de Neuquén.

Como es materia de este estudio el análisis de los procesos que involucran las políticas públicas y la gestión del turismo y la recreación, cabe referir un apartado para caracterizar las organizaciones públicas y privadas del turismo en la ciudad, que son las gestoras, promotoras y destinatarias de estas políticas.

Subsecretaría Provincial de Turismo

Es el organismo público de la órbita provincial que establece los lineamientos políticos para desarrollar el turismo en la provincia de Neuquén. También realizan asesoramiento a inversores, capacitaciones a prestadores turísticos, desarrolla un banco de datos estadísticos del turismo en toda la provincia y lleva adelante la promoción del turismo a nivel nacional e internacional a través de Nequentur Sociedad del Estado con participación del sector privado.

Dirección Municipal de Turismo

Es el organismo municipal de Turismo que desarrolla líneas políticas y promoción del turismo en la ciudad de Neuquén. Reúne los datos de ocupación de los establecimientos de alojamiento en la ciudad y elabora estadísticas propias. También desarrolla un programa educativo de turismo social que tiene por finalidad dar a

conocer la ciudad a los establecimientos educativos locales y otros que la visitan en viaje de estudios.

Consejo Federal de Inversiones

El Consejo Federal de Inversiones es un organismo federal que tiene por objetivo promover el desarrollo armónico e integral de las provincias y regiones argentinas, orientando las inversiones hacia todos los sectores del territorio nacional. De forma permanente desarrolla investigación, coordinación y asesoramiento, y cuenta con un equipo multidisciplinario, de profesionales, técnicos y funcionarios de cada una de las regiones argentinas.

Asociación de Agencias de Viajes y Turismo de Neuquén y Valle del Río Negro.

Es el organismo que agrupa a las Agencias de Viajes y Turismo de la región representando sus intereses. Estudia los problemas que afectan la actividad turística en general y de las agencias de viajes en particular, proponiendo y colaborando en la búsqueda de soluciones adecuadas. Además, procura el reconocimiento legal y de la calidad profesional de los agentes de viajes y turismo.

Asociación Empresaria Hotelera y Gastronómica del Neuquén

Tiene por objetivo la representación de los intereses empresariales del sector, la capacitación de sus recursos humanos y la promoción turística de la provincia del Neuquén.

Centro Pyme Neuquén

Brinda servicios y realiza acciones conducentes a la generación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas industriales, agropecuarias, mineras, comerciales, de servicios en la Provincia del Neuquén.

4. ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO Y LA GESTIÓN DE LA RECREACIÓN

Para este estudio, se han seleccionado dos categorías de análisis que muestran aspectos de las políticas públicas que le dan contenido a la articulación. La caracterización de las instituciones involucradas hace referencia a la naturaleza de la relación entre las organizaciones públicas y privadas. El modo de coordinación que se presenta entre las organizaciones mencionadas refiere a la forma de interrelación que se observa entre las partes de acuerdo al grado de compromiso que asumen en la acción política.

4.1 Caracterización de las políticas públicas y modos de coordinación.

Distintos estudios de investigación¹² relacionados con las políticas turísticas recreativas, dan cuenta en los últimos años de manera recurrente, que la articulación está presente como problemática en el proceso de la política y la gestión, principalmente en esta última etapa.

Este estudio pone en evidencia la naturaleza de los organismos que intervienen y las instancias de coordinación como aspectos de análisis de las políticas públicas.

Al hacer referencia a la naturaleza de los organismos, es importante destacar la diversidad de organismos públicos de igual y distinta jurisdicción y distintas dependencias dentro de una misma jurisdicción, que participan en el proceso de las políticas públicas. Están involucrados necesariamente en tareas de coordinación, para alcanzar la materialización de las mismas en base a un proyecto en común o cuando la complejidad hace necesarios el acercamiento y participación de las partes involucradas.

¹² Política y gestión pública del desarrollo turístico en un centro receptor. Caso: Villa la Angostura (2001); La generación de empleo en los servicios turísticos básicos de San Carlos de Bariloche (2001); Desarrollo turístico a nivel local. Construcción y articulación de las políticas y gestión en un centro turístico Norpatagónico. Caso: San Carlos de Bariloche (2005); El rol de los actores en la construcción de los espacios públicos recreativos. Caso: Paseo de la Costa (2004); Estudio de las políticas públicas y la gestión en el proceso de desarrollo turístico recreativo de la ciudad de Neuquén (2008), entre otros estudios.

En relación con este punto, se detallan a continuación las relaciones observadas en el trabajo de investigación del cual surge este estudio, a saber:

Igual jurisdicción: se refiere a tareas de coordinación entre organismos públicos que pertenecen a una misma jurisdicción, municipal, provincial o nacional. Hacia el interior de cada uno de estos organismos se denomina **articulación institucional**. En este caso, podemos destacar algunas situaciones que se han podido identificar; por un lado entre organismos de distinto rango dentro de la estructura administrativa, como por ejemplo ministerios o secretarías o hacia el interior de cada una de estas dependencias. A la relación que se establece entre organismos diferentes podemos denominarla **articulación interinstitucional**.

Por parte del organismo municipal de turismo de jerarquía intermedia (Dirección) y con dependencia presupuestaria de un nivel superior (Secretaría), se han evidenciado dificultades para llevar a cabo los proyectos por falta de articulación con el nivel superior. Esta falta de articulación se encontraba sustentada en la divergencia de intereses y prioridades.

Como ejemplo del segundo de estos casos, podemos mencionar la situación del organismo provincial de turismo, que en diferentes oportunidades ha manifestado "*problemas de coordinación con Obras Públicas*". Estas dificultades pueden entorpecer las gestiones tendientes a materializar las políticas turísticas en la medida que demanden la instalación o ampliación de infraestructura que es materia de esta última institución.

En ocasiones, esta situación se da en virtud de que, en los más altos niveles políticos de decisión, se define un proyecto que motoriza la gestión institucional dándole prioridad en la asignación de recursos y existiendo dificultades de incorporar nuevas iniciativas por medio de tareas de coordinación que amplíen la oferta de la recreación social. Esto último se refiere a recursos necesarios que permitan poner en un nivel similar y de alcance de la población local, programas y proyectos recreativos que diversifiquen la posibilidad de actividades.

Distinta jurisdicción: se refiere a la relación que se establece entre organismos que pertenecen a jurisdicciones diferentes, por ejemplo municipio-provincia o provincia-nación, o entre las tres jurisdicciones posibles, en virtud de las características y/o complejidad que presenta determinado proyecto. También se puede dar el caso de la necesidad de articular con la presencia de más de un municipio o provincias, situaciones frecuentes en algunas zonas de nuestro país, particularmente relacionadas al desarrollo turístico/recreativo.

Podemos brindar como ejemplos algunos fragmentos de entrevistas realizadas a funcionarios del organismo provincial de turismo:

“...la relación se establece con el director (municipal) de Turismo, aquí ya por vías informales”

“En los niveles técnicos hay una buena relación, desde ese lugar se allana el trabajo”

Por su parte, un funcionario del organismo municipal de turismo manifestó:

“A nivel intermedio sí (existe articulación), como consecuencia de la relación existente que tenemos con la Secretaría de Turismo Provincial, por ejemplo. Prima la relación personal. Podemos acordar en ese nivel, pero es muy difícil juntar a los últimos niveles de decisión. La dificultad está en que cada uno está en sus proyectos, no se comparten.”

Esta dificultad de articular políticas y gestión en los niveles superiores, aunque exista en los niveles operativos, se da por distintas razones, una de las cuales refiere a que los gobiernos pertenecen a distintos signos políticos, cuestión que en ocasiones no se ha superado y no se tiene en cuenta que la política, en definitiva, es promover proyectos tendientes a resolver problemáticas en la sociedad. Muchas veces, la articulación se da de manera fluida y adecuada entre funcionarios de distinta jurisdicción como resultado de amistades o relaciones personales, pero no alcanza el nivel de decisión política. Además, se vislumbra el hecho de que no se ha incorporado en la gestión política la tarea de coordinación como un aspecto esencial de la misma, a la hora de alcanzar objetivos comunes. Sin embargo, en proyectos de gran impacto como la Terminal de Ómnibus de Neuquén o el Paseo de la Costa, se ha dado la articulación interinstitucional entre organizaciones públicas de distinta jurisdicción e inclusive con participación privada en algunos momentos del proceso de estas iniciativas.

En otro orden, aparece como una iniciativa interesante el hecho de avanzar en la creación de la Asociación de los Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia, integrado por los municipios de Allen, Añelo, Campo Grande, Centenario, Cinco Saltos, Cipolletti, Contralmirante Cordero, General Fernández Oro, Neuquén, Plottier, San Patricio del Chañar, Senillosa, Vista Alegre, además del Gobierno de la Provincia de Río Negro y el Gobierno de la Provincia de Neuquén. La pertenencia de éstos a una región geoeconómica y la necesidad de articulación interinstitucional y asociatividad de las partes involucradas en función de un proyecto en común, es esencial para el desarrollo integral turístico recreativo. Es importante destacar que existen iniciativas innovadoras y se trabaja en comisiones para el abordaje de problemáticas de tránsito y transporte, cultura, medio ambiente, turismo, desarrollo económico, planificación estratégica, juventud, deportes y acción política. No obstante, se presentan serias dificultades de recursos económicos para llevar adelante los mismos.

En otro orden, la articulación también se refiere a las relaciones público/privado, denominada **asociativismo**¹³, que se observa en el estudio de investigación citado. Es dable destacar la interrelación del sector público de igual y distinta jurisdicción con el sector privado, principalmente representado por empresas vinculadas al turismo de la ciudad de Neuquén.

Se hace mención a algunos ejemplos en los cuales se evidencian dificultades en este tipo de relaciones. Del organismo provincial de Turismo se observan las siguientes dificultades:

*“Diversidad de acciones que no pueden ser coordinadas adecuadamente con los sectores.
Cuestiones de tiempos diferentes a veces de voluntades (con el sector privado)”*

“...representación de las cámaras en la Empresa de Estado Neuquentur, la cual es gerenciada por los privados”

¹³ Algunos autores lo denominan asociacionismo.

“...con los privados es muy claro el vínculo que tenemos sobre todo con las bodegas donde nosotros tratamos de difundir el circuito del vino porque es una posibilidad más de ocupar más al turista... y además tiene que pernoctar en la ciudad de Neuquén”

“A la gente del municipio le interesó bastante el tema de los Circuitos de Bodegas y Dinosaurios, ellos han hecho reuniones y nos han invitado pero son muy pocas las agencias que participan.”

“A nosotros nos convoca el sector Turismo del Municipio, siempre han tenido la idea de hacer algo y tienen la idea de organizar viajes. A ellos siempre les interesó bastante esto, al principio querían darle un marco legal que nos juntemos todas las agencias y formar una UTE. Todo esto no quedó en nada después de muchas reuniones.”

La articulación público – privada está condicionada por diversas situaciones y factores: en primer lugar, el hecho de que los tiempos dedicados a las tareas de coordinación no son los mismos que el sector privado en virtud de que se realizan en horarios de trabajo de la actividad privada. En otro orden, los privados destacan que no observan avances significativos en las iniciativas que se presentan en la agenda política institucional y no se asignan recursos tendientes a su materialización. Además, destacan que son evidentes, en muchas ocasiones, las dificultades de relación entre funcionarios de la provincia y el municipio, salvo en determinados proyectos que se concretaron en la ciudad, mencionados precedentemente. Esta situación dificulta finalmente la relación entre las partes lo que le quita interés al sector privado.

Un ámbito en el que se materializa la articulación entre el organismo provincial del turismo y los organismos privados es en “Neuquentur”, la cual es una sociedad del Estado con participación de las cámaras del sector privado, que tiene por finalidad desarrollar acciones promocionales, aunque en los últimos años se ha reducido la participación del sector privado.

Con respecto a las instancias de coordinación, vale decir que alcanzan distintos grados de complejidad en virtud del compromiso asumido por cada parte, los que se presentan a continuación:

Intercambio de información: unilateral o bilateral entre partes involucradas, de acuerdo a las características de las relaciones descriptas precedentemente. Esta

información se transforma en insumo de iniciativas que son asumidas por un solo organismo; en ocasiones contribuyen a la toma de decisiones.

“...vamos relevando lo que va ocurriendo día a día, la gente de turismo tiene un sistema de evaluación de la ocupación hotelera”

En este ejemplo se destaca el intercambio de información entre los sectores público y privado con la finalidad de elaborar estadísticas de ocupación de los establecimientos hoteleros. Se considera como el nivel más sencillo de articulación, dado que no implica demasiado compromiso de las partes involucradas, sino que la relación se reduce a la oferta de información por parte del sector privado, que al organismo público de turismo le sirve como insumo para la toma de decisiones, que en alguna instancia también involucra el sector de alojamiento.

Acciones conjuntas esporádicas: se establecen tareas de coordinación puntualmente cuando determinadas situaciones obligan a las partes a establecer acciones conjuntas. Obedece a situaciones coyunturales, las cuales hacen necesaria la participación de más de un organismo. La articulación se debilita o desaparece cuando se supera la circunstancia que dio lugar a la tarea conjunta.

“Desde esta dirección de turismo, conjuntamente con la provincia de Río Negro, se está trabajando en lo que hemos llamado la Ruta del vino, manzanas y dinosaurios.”

El ejemplo citado precedentemente responde a la programación de acciones de promoción conjuntas por parte de dos provincias contiguas, que comparten un mismo tipo de atractivos turísticos y la conectividad a través de corredores viales. Estas características permiten la elaboración de estrategias comunes que potencien las capacidades de cada provincia al ofrecer un producto turístico que, por ser más abarcativo y diverso, cobra mayor fuerza en el mercado.

Acciones conjuntas programadas: se refiere a tareas de articulación previamente consensuadas en torno a un proyecto en común, que hace imprescindible la participación de distintos organismos. Se puede vincular esta instancia a que el proyecto en cuestión está incluido en la agenda político-institucional de los organismos involucrados.

A continuación, se desarrollan en un cuadro las relaciones entre distintos tipos de organismos y modos de darse la articulación.

CUADRO 1: Modalidades de articulación de las política públicas y gestión.

MODALIDADES DE ARTICULACIÓN				Instancias de coordinación		
				Intercambio de información	Acciones espontáneas	Acciones programadas
Características de los organismos	públicos	Distinta jurisdicción	Vertical			
			Horizontal			
		Igual jurisdicción	Institucional			
			Interinstitucional			
	privados	Asociatividad				

Fuente: elaboración propia

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Este punto pretende dejar abierto el debate sobre el tema objeto de este estudio, como así también pone en consideración recomendaciones que son resultado de los trabajos realizados por el grupo de investigación.

Un modelo referencial en relación al tema que nos ocupa, la articulación como una instancia necesaria y clave en el proceso de las políticas públicas del turismo y la recreación, permite observar la naturaleza de las organizaciones públicas y privadas que participan en esta instancia. En otro orden, es oportuno destacar que es posible analizar el grado de complejidad de las relaciones que se establecen en las tareas de coordinación, en virtud del consenso alcanzado entre las partes involucradas.

La naturaleza y características del objeto de estudio son determinantes en la necesidad de abordar su desarrollo, basado en un proceso de la política y gestión que surja de instancias participativas, en las cuales estén presentes la articulación

interinstitucional y la asociatividad, que permitan la elaboración de un proyecto en común como resultado de consensos al menos parciales, en los puntos estratégicos.

La ciudad de Neuquén, muestra su complejidad desde el punto de vista de su crecimiento urbano y demográfico, sus asimetrías sociales y la ausencia de infraestructura de servicios esenciales principalmente en la periferia urbana, como así también en los nuevos asentamientos de población. Los espacios urbanos para las actividades recreativas son escasos y deficientes de acuerdo al tamaño de la población residente, situación que se agrava en temporada estival, por cuestiones climáticas. Esta situación requiere que la recreación ocupe un lugar preponderante en la agenda política institucional, circunstancia que no se ha podido determinar. Esta visión implica incorporar la misma en una propuesta de desarrollo integral que tenga como eje el desarrollo humano.

Es importante rescatar el hecho de la conformación de la Asociación de los Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia como una iniciativa que puede producir políticas públicas de integración con características innovadoras. Si se tiene en cuenta que el Alto Valle del Río Negro y Neuquén es una zona geopolítica, la articulación aparece como necesaria en virtud de consensuar un proyecto en común, en el cual se identifiquen programas y proyectos para las distintas localidades que se complementen entre sí, en virtud de las características y la naturaleza que presentan el turismo y la recreación. Sería deseable que esto se amplíe en otras actividades económicas y se atiendan problemáticas sociales que son comunes a la región.

Si bien se pudieron identificar líneas de acción política relacionadas con el turismo y la recreación, y obras de infraestructura que benefician a las actividades de referencia, no se ha podido evidenciar la prioridad que se les asigna a la recreación social y al turismo como actividades socioeconómicas. Esto se manifiesta en los escasos recursos disponibles, la falta de un presupuesto adecuado que permita una acción de gobierno sostenida y las dificultades de articulación institucional, interinstitucional y asociativismo, como herramienta de la política, en virtud de la naturaleza y características de la recreación y el turismo.

Esta situación permite deducir que la recreación y el turismo, desde el punto de vista del poder de decisión política, no están claros como objetos de estudio y, por ende, no se consideran sus efectos ambientales que, integrados a otras actividades primarias, secundarias y terciarias, producen un particular efecto dinamizador en la economía de la región.

Además, lo recreativo está difuso en distintas dependencias municipales (deportes, acción social, juventud, tercera edad, cultura), en el sentido de que no existe un organismo que permita darle unidad a la gestión pública. El hecho de que existan varios de ellos que cumplen funciones relacionadas con la recreación sin dependencia jerárquica de una misma estructura política administrativa que establezca de manera coordinada la dirección política, desnaturaliza y genera problemáticas específicas que afectan el desarrollo recreativo.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Ander-Egg, Ezequiel –1997- “*Metodología y práctica de la animación socio cultural. Colección Política, Servicios y Trabajo Social*”. Buenos Aires. LUMEN/HVMANITAS.
- Betancur, Saúl Antonio Franco; Ossa Montoya, Arley Fabio; Molina Bedoya, Víctor Alonso (2005) - “*El humanismo en el responsabilidad del intelectual del ocio y la recreación en El ocio, el tiempo libre y la recreación en América Latina: problematizaciones y desafíos*”. Editorial Civitas.
- Bosch José Luis, Suárez Silvana, et al (2008) “*Estudio de políticas públicas y la gestión en el proceso de desarrollo turístico-recreativo de la ciudad de Neuquén*”, realizado en la Facultad de Turismo.UNCo.
- Bosch, José Luis (2007). “*Turismo, naturaleza y características*”. Universidad Nacional del Comahue Educo. Neuquén.
- Boudeville, Jacques (1976) “*Los espacios económicos. cap IV “La pequeña región. Problema llave del ordenamiento urbano*”. 4ta Edición. EUDEBA. Buenos Aires
- Boullón, Roberto (1985) “*Las actividades turísticas recreacionales*”. Editorial Trillas México
- Cravacuore, Daniel; Ilari, Sergio y Villar, Alejandro (2004). “*La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*”. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- Elizalde Soto, Rodrigo (2008) El ocio entendido desde la teoría del desarrollo a escala humana: Buscando experiencias de aprendizajes para la transformación social. Centro de Documentación Virtual en Recreación, Tiempo Libre y Ocio.
- Gallicchio, Enrique (2004) “*El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*”. Ponencia presentada en el seminario “Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local”. Córdoba. SEHAS.

- González Llaca, Edmundo (1975), "*Historia del tiempo libre*", en Alternativas del ocio, México, FCE.
- Jiménez, Gilberto (1997) "*La sociología de Pierre Bourdieu*". Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM
- Munné Frederic (1985) "*Psicosociología del Tiempo Libre. Un enfoque crítico*" Editorial Trillas. México.
- Olesker, Daniel "*¿Qué son las políticas sociales?*" Revista electrónica La Onda Digital N° 50, 28/08/01 al 03/09/01.
- Osorio Correa, Esperanza (2005) "La recreación y el ocio como construcción creativa y propia" en El ocio, el tiempo libre y la recreación en América Latina. Problematizaciones y desafíos.
- Racionero, Luis (1985) "Del Paro al ocio" Editorial Anagama. España.
- Subirats J. (1994) "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración" Ministerio para las Administraciones públicas. Madrid.
- Ruiz Olabuenaga, José Ignacio (1996) "*Los desafíos del Tiempo de ocio*" Instituto Estudios del Ocio. Universidad de Deusto. Bilbao. España.
- Vapnarsky César A. (1982) "*Un área metropolitana singular: el Alto Valle de Río Negro y Neuquén*" en Medio Ambiente y Urbanización. Glacso. Buenos Aires.