

## ANÁLISIS DEL PROCESO DE POLÍTICAS TURÍSTICAS. ESTUDIO DE CASO: CIUDAD DE NEUQUÉN 2004 - 2017 (ARGENTINA).

María Carolina Merli\*

Facultad de Turismo  
Universidad Nacional del Comahue  
Argentina

### CONTACTO

\*  [0000-0002-6247-3378](https://orcid.org/0000-0002-6247-3378)  
 [mcmerli@gmail.com](mailto:mcmerli@gmail.com)

### Cita recomendada (APA 6ta ed.)

Merli, M.C. (2021). Análisis del proceso de políticas turísticas. Estudio de caso: ciudad de Neuquén 2004 - 2017 (Argentina). *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 19(1), 43-66.

Recibido: 01/10/2020.

Aceptado: 21/12/2020.

### RESUMEN

Este trabajo presenta algunos hallazgos de la tesis "El proceso de incorporación del turismo en la agenda de gobierno de una ciudad<sup>(1)</sup>" desarrollado en el marco del proyecto de investigación "Transformaciones Territoriales y Relaciones Interétnicas en el Desarrollo Turístico de la Patagonia Norte" a cargo de Mg. Silvana Suárez y Dr. Marcelo Impemba. Aborda el estudio del proceso de las políticas municipales de turismo en un período de cuatro gestiones consecutivas a partir de tres aspectos: el lugar que tiene el turismo en la estructura de gobierno municipal, las asignaciones presupuestarias para cada período de gestión y las continuidades y discontinuidades en la agenda de políticas públicas.

Se presenta una estrategia de análisis desde el abordaje cualitativo, a partir del estudio del caso de la ciudad de Neuquén. Se analiza un período de gobierno, desde el 2004 al 2017, en las cuales se pone en evidencia cambios en la jerarquización del área de competencia y en el presupuesto asignado, así como diferencias en la agenda de políticas públicas de turismo, en función de las gestiones de gobierno.

Se considera un aporte valioso para el abordaje de problemas propios del campo del Turismo desde la Ciencia Política; así como la adopción del enfoque metodológico cualitativo para el análisis del proceso de las políticas turísticas de diferentes períodos de gestión en perspectiva cronológica.

### PALABRAS CLAVE

agenda - políticas públicas - turismo - Neuquén capital

(1) Trabajo final de la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades, orientación Políticas y Gestión Pública de la Universidad Nacional de Quilmes, autora María Carolina Merli.

## ANALYSIS OF TOURISM POLICY PROCESS. CASE STUDY: CITY OF NEUQUÉN 2004 - 2017 (ARGENTINE).

María Carolina Merli\*

Tourism School  
National University of Comahue  
Argentina

### CONTACT

\*  [0000-0002-6247-3378](https://orcid.org/0000-0002-6247-3378)  
 [mcmerli@gmail.com](mailto:mcmerli@gmail.com)

### Recommended citation style (APA 6ta ed.)

Merli, M.C. (2021). Análisis del proceso de políticas turísticas. Estudio de caso: ciudad de Neuquén 2004 - 2017 (Argentina). *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 19(1), 43-66.

Received: 01/10/2020.

Accepted: 21/12/2020.

### ABSTRACT

This paper presents some findings from the thesis "The process of incorporating tourism into the government agenda of a city" developed within the framework of the research project "Territorial Transformations and Inter-Ethnic Relations in the Tourism Development of Northern Patagonia". It addresses the study of the process of municipal tourism policies in a period of four consecutive administrations based on three aspects: the place that tourism has in the municipal government structure, the budget allocations for each management period and the analysis of continuities and discontinuities in the public policy agenda.

The study is presented from a qualitative approach, based on the case study of the city of Neuquén. A period of government is analyzed, from 2004 to 2017, in which changes in the hierarchy of the area of competence and in the assigned budget are evidenced, as well as differences in the tourism public policy agenda, depending on the government efforts.

It is considered a valuable contribution to address problems inherent to the field of Tourism from Political Science; as well as the adoption of the qualitative methodological approach for the analysis of the tourism policy process of different management periods in chronological perspective.

### KEYWORDS

agenda - public policies - tourism - Neuquén capital

## INTRODUCCIÓN

En Argentina un gran número de ciudades tienen la cualidad de ser turísticas por recibir visitantes de diferentes lugares, incluso de otros países. Los visitantes, motivados al viaje por diferentes razones, realizan consumos de bienes y servicios en el destino para satisfacer las necesidades que derivan de su estadía, lo cual desencadena consecuencias socioeconómicas diversas.

En la gran mayoría de estas ciudades, los gobiernos locales han adoptado en su estructura un área que diseña y ejecuta políticas de turismo con la finalidad de orientar el desarrollo de esa actividad en función de los recursos del territorio y en base a la proyección que se tiene del mismo. En las diferentes gestiones de gobierno pueden observarse cambios en la orientación de las políticas públicas de turismo que se manifiestan en la agenda de gobierno, la jerarquía del área de competencia y la asignación presupuestaria. Estos cambios describen el proceso que atraviesa la gestión pública del turismo en el territorio local y que se ve condicionado por otras agendas como puede ser la de organismos de gobierno provincial o nacional o el sector privado.

Este estudio aborda el proceso de las políticas municipales de turismo en la ciudad de Neuquén, en un período de cuatro gestiones consecutivas (2004 al 2017) a partir de tres aspectos: el lugar que tiene el turismo en la estructura de gobierno municipal, las asignaciones presupuestarias para cada período de gestión y las continuidades y discontinuidades en la agenda de políticas públicas.

## OBJETIVOS

- Interpretar el proceso de las políticas públicas para el desarrollo del turismo en una ciudad en diferentes períodos de gestión.
- Analizar el lugar que ocupa el área de turismo en las diferentes estructuras de gobierno y su asignación presupuestaria.
- Analizar las continuidades y discontinuidades que presentan las políticas en la agenda de gobierno.

## DISEÑO

Esta investigación se lleva a cabo desde un enfoque cualitativo. Se realiza un abordaje descriptivo con la finalidad de aportar características o cualidades del objeto de estudio que son adoptadas en el contexto territorial específico. Para esa caracterización se procede a construir datos sobre las dimensiones de análisis que se abordan en el marco teórico.

El acercamiento al campo de estudio se realiza a partir de la investigación bibliográfica y documental. La técnica utilizada fue el análisis de documentos a través del Software de Análisis cualitativo Atlas.Ti mediante la herramienta de construcción de redes de categorías. También se analizó el contenido de las ordenanzas presupuestarias anuales y los decretos de estructura municipal.

### Documentos analizados como fuentes primarias

- Ordenanza N° 10.129: Presupuesto anual, objetivos y metas 2004
- Ordenanza N° 10.363: Presupuesto anual, objetivos y metas 2005
- Ordenanza N° 10.538: Presupuesto anual, objetivos y metas 2006
- Ordenanza N° 10.948: Presupuesto anual, objetivos y metas 2007
- Ordenanza N° 11.114: Presupuesto anual, objetivos y metas 2008
- Decreto 1.614/09: Presupuesto anual, objetivos y metas 2009
- Ordenanza N° 11.939: Presupuesto anual, objetivos y metas 2010
- Decreto 1.554/11: Presupuesto anual, objetivos y metas 2011
- Ordenanza N° 12.538: Presupuesto anual, objetivos y metas 2012
- Ordenanza N° 12.779: Presupuesto anual, objetivos y metas 2013
- Ordenanza N° 12.916: Presupuesto anual, objetivos y metas 2014
- Ordenanza N° 13.173: Presupuesto anual, objetivos y metas 2015
- Ordenanza N° 13.377: Presupuesto anual, objetivos y metas 2016
- Ordenanza N° 13.599: Presupuesto anual, objetivos y metas 2017

## Definición de las dimensiones y categorías de análisis

Turismo en la estructura de gobierno municipal: se evalúa la jerarquización del área en el período estudiado en función de la posición que ocupa el área de turismo en la estructura del organigrama municipal en cada año que compone las 4 gestiones del período en estudio.

El turismo en 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 durante los años que componen el período de estudio.

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.

## MARCO TEÓRICO

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) en Aguilar Villanueva (1992).

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 es asumida por 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 en Aguilar Villanueva, 1992) y suponiendo que los actores disponen de toda la información pertinente.

Por su parte, el incrementalismo considera que la decisión está atravesada 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 y

supone una relación de dependencia entre los objetivos y los medios, que se produce en el marco de lo posible. 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. Interpreta que las políticas se construyen sobre la base de ajustes graduales de experiencias de otras políticas y considera que las limitaciones institucionales pueden ser barreras para formular soluciones innovadoras, y consecuentemente se adopta la estrategia de seguir haciendo lo que está probado que funciona.

Además se identifican dos corrientes 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 implica 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.

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 en Bañón y Carrillo, 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. La literatura científica en el campo del turismo 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 en Walling y Villar, 2009).

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. 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 se 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. Subirats (2008) también incluye otros elementos constituyentes que enriquecen las dimensiones de análisis: existencia de un problema público, grupos de población que le dan origen al problema público, 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 y relativa obligatoriedad de las decisiones.

Algunos autores definen las políticas públicas como proceso. Tamayo Sáez (en Bañón y Carillo, 1997) considera que se pueden interpretar como un proceso que comienza cuando un gobierno identifica la existencia de un problema que merece su atención y finaliza con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para abordar ese problema. Asimismo considera que la importancia del análisis de las políticas públicas está en la posibilidad de profundizar en el conocimiento del proceso mediante el cual se construyen y la evaluación de los resultados posibles, además permite visibilizar los actores involucrados y su desempeño en el proceso de las políticas y aportar recomendaciones para su reorientación y mejoramiento de la gestión. En el proceso de las políticas públicas es posible identificar diferentes momentos de su desarrollo, que a los fines analíticos cabe caracterizar considerando que participan un número importante de actores que aportan complejidad a la identificación y atención de los problemas. Los autores Parsons y Aguilar (2007); Cravacuore, Ilari y Villar (2004); Graglia (2004) y Tamayo Sáez (1997); caracterizan el proceso como identificación y definición de un problema público, establecimiento de la agenda, formulación de la política pública, implementación y evaluación.

En este trabajo, merece especial desarrollo el proceso de establecimiento de la agenda de políticas públicas. Se constituye de asuntos o cuestiones que son identificados por los actores sociales y que merecen la atención del Estado dado que comprometen las funciones de la autoridad de gobierno y captan la atención como posibles objetos de política pública (Parsons, 2007). Sin embargo, los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan

concepciones específicas de la realidad, así como es posible que haya múltiples definiciones acerca de un problema. Entonces, 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., 2000). Al conjunto de cuestiones identificadas por los actores sociales se le denomina agenda pública, y a la que se conforma de asuntos que el gobierno asume como políticas se denomina agenda de gobierno o agenda política.

La formación de la agenda es un proceso muy dinámico en el que interviene un conjunto cambiante de actores, con recursos limitados. Elder et al. (2000) consideran cuatro aspectos muy dinámicos que inciden en su formación: las personas, los asuntos (o problemas), las soluciones y las oportunidades. En relación al primero cabe mencionar 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. En cuanto al segundo, mencionan que las agendas federales ejercen influencia en los sistemas de gobierno, este es un sesgo que delimita los problemas que serán asumidos a partir de políticas públicas. Los asuntos generalmente se definen a partir de modificaciones incrementales de las políticas existentes y la emergencia de nuevos problemas debe enfrentarse a los acuerdos preexistentes para abrirse paso y constituirse en la agenda. En cuanto al tercer factor: las soluciones, los autores afirman que "definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles" (Elder y Cobb, 1993, p. 95) recayendo 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, ya que los problemas se definen en base a soluciones hipotéticas. Por último, también las oportunidades, se presentan como factores que construyen la agenda. En determinados momentos puede existir mayor receptividad de los funcionarios para abordar asuntos nuevos, por ejemplo en momentos electorales o durante el primer año de gestión. También, 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.

La agenda se constituye de asuntos que abordan problemáticas socioculturales, económicas, ambientales (por mencionar algunas) inscriptas en territorios en los cuales puede desarrollarse el turismo. En ese sentido los asuntos que constituyen la agenda de gobierno, atraviesan la actividad

turística y se presenta como un asunto a abordar desde las políticas públicas. 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 considera prioritarias y en las cuales se involucra la actividad turística que se desarrolla en el territorio local.

El Estado en sus diferentes niveles del gobierno interviene a partir de diversas funciones que son relativas al turismo: la planificación del territorio, la regulación de las actividades, el aprovechamiento de los recursos, por mencionar algunas. Estas funciones se expresan en 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 y conservación 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.

De las políticas municipales de desarrollo económico puede distinguirse un conjunto de políticas turísticas, porque persiguen en sus fines el desarrollo del turismo en forma directa. Así como también hay otras que pueden considerarse, en relación con esta actividad, porque si bien no es su objetivo fundamental o su único objetivo pueden beneficiar la actividad.

Así también, el turismo, se encuentra atravesado por una gran cantidad de políticas públicas que inciden en su desarrollo, ya se trate de las originadas en los organismos gubernamentales de competencia, como así también las de otros organismos de gobierno que de algún modo inciden en alguno de los elementos que lo constituyen.

En Argentina, el desarrollo del turismo como actividad económica es una competencia concurrente entre los gobiernos provincial y municipal. 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. Las que refieren al mismo como actividad económica de importancia para el desarrollo provincial son: Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, también refieren a éste 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 las que lo indican expresamente como una competencia municipal son: Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Salta, Tierra del Fuego y Tucumán.

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 la provincia de Neuquén, territorio en el cual se enmarca este estudio, el turismo se reconoce como una actividad de interés en la Constitución Provincial y la carta orgánica de la ciudad de Neuquén que se constituye como caso de estudio, lo establecen como competencia municipal.

## **MARCO REFERENCIAL**

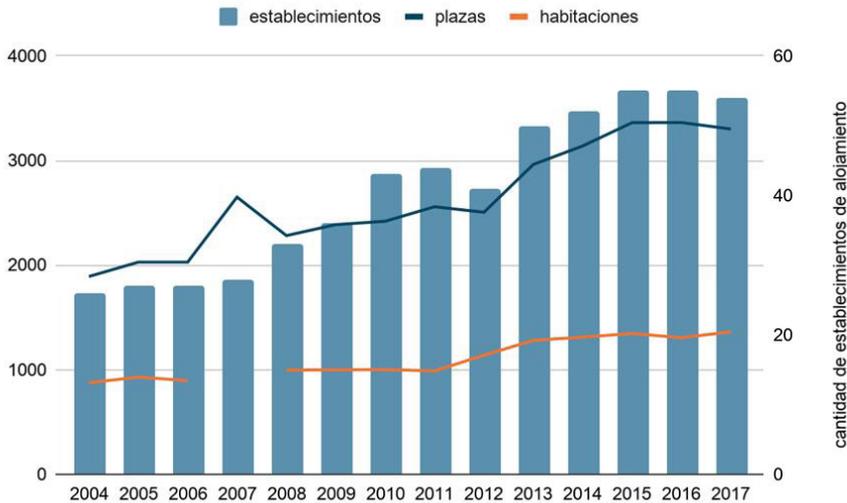
En este trabajo de investigación se hace referencia a la ciudad de Neuquén, en la cual se registra afluencia de visitantes, principalmente por motivos no vacacionales y en la que existen servicios para satisfacer las necesidades de estos pasajeros, sin embargo, no es el turismo la actividad económica 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.

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 las actividades hidrocarburífera y frutícola en menor medida, que se desarrollan en la región. Además 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 produce principalmente como una actividad devenida de los desplazamientos de personas relacionadas a esas economías. También ocurre por razones de asistencia a eventos académicos, profesionales y culturales y por motivos vacacionales, siendo este último, más evidente en los meses de julio, enero y febrero.

La planificación turística provincial considera a la ciudad de Neuquén en sucesivos Planes de Desarrollo Turístico Provincial, así como también en el marco de la Ley Provincial de Turismo N° 2.414 la ciudad es un municipio turístico ya que presenta las características mencionadas en el texto de la ley y su reglamentación, tales como: atractivos turísticos en el territorio y el área de influencia, establecimientos turísticos habilitados, instrumento formal que expresa la voluntad política, recursos humanos capacitados, generación de ingresos económicos a partir de la actividad.

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 1.** Cantidad de establecimientos de alojamiento habilitados, plazas y habitaciones en la ciudad de Neuquén en los años 2004 - 2017.



Fuente: Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Neuquén (2020).

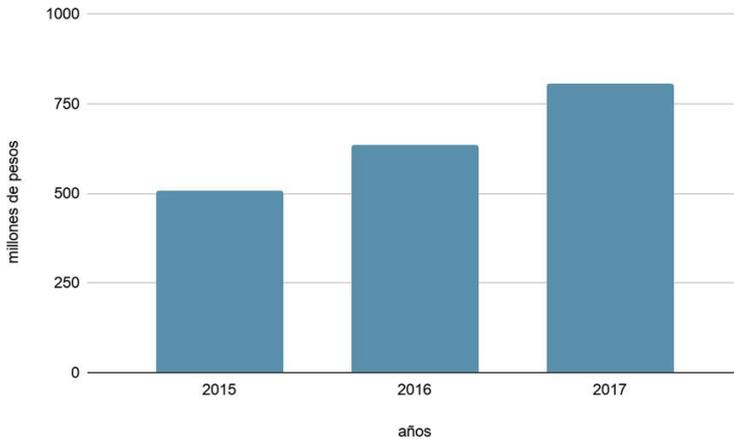
Como instrumento formal que expresa la voluntad de los habitantes de desarrollar el turismo se considera la mención en la carta Orgánica Municipal, promulgada en el año 1995, que establece al turismo como competencia del gobierno de la ciudad.

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)

En otro orden, puede afirmarse que el turismo representa una actividad importante en la economía local al considerar que constituye 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 millones de pesos) en la Ciudad de Neuquén en los años 2015, 2016 y 2017.

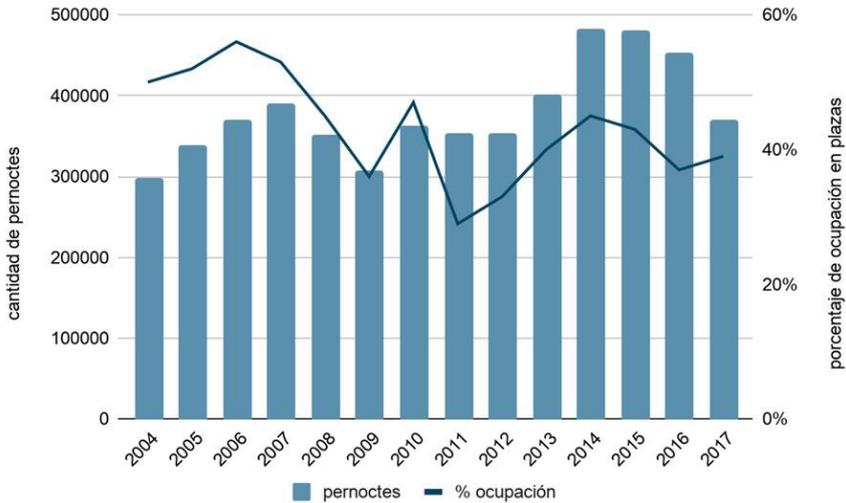


Fuente: Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Neuquén (2020).

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° 10.129, 10.363, 10.538, 10.948, 11.114, 11.939, 12.538, 12.779, 12.916, 13.173, 13.377 y 13.599) en las que es posible identificar partidas con la denominación Promoción turística. Además, desde el año 2014 se incorpora una partida exclusivamente destinada a obra pública denominada Fondo de Desarrollo Turístico "Fodetur" (Ord. N° 12.811) constituida con el 1,5 % de las regalías coparticipables de la ciudad.

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 3.** Porcentaje de ocupación y cantidad de pernóctes registrados en establecimientos turísticos habilitados en la Ciudad de Neuquén en el período 2004 - 2017.



Fuente: Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Neuquén (2020).

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 y vacacionales.

## RESULTADOS

Acerca del lugar que ocupa el área de turismo en las diferentes estructuras de gobierno y su asignación presupuestaria.

El primer aspecto que se analiza es la representación del turismo en el organigrama municipal, cuestión que evidencia la relevancia del tema en la agenda de políticas que debe atender un municipio. Los diferentes temas o asuntos que pasan a formar parte de la agenda de política constituyen funciones y competencias del gobierno municipal que se dirimen en las diferentes áreas que lo componen. En este sentido el lugar que ocupa en la estructura en sentido vertical dará cuenta de la jerarquización de los temas relacionados, su lugar en

sentido horizontal evidencia cómo se interpreta la relación con otros asuntos del gobierno municipal.

**Tabla N° 1.** Dependencias de turismo en cada período de gestión del gobierno municipal.

Período de gestión	Intendente	Dependencia de turismo en el organigrama municipal
2003-2007	Horacio Quiroga	Secretaría de Cultura y Turismo - <b>Subsecretaría de Cultura y Turismo</b> - Dirección Municipal de Turismo
2007-2011	Martín Farizano	Secretaría de Desarrollo Local y Turismo - <b>Subsecretaría de Desarrollo Local y Turismo</b> - Dirección Municipal de Turismo
		Secretaría de Desarrollo Local - Subsecretaría de Relaciones Institucionales - <b>Dirección Municipal de Turismo</b>
2011-2015	Horacio Quiroga	Secretaría de Coordinación – <b>Subsecretaría de Turismo</b>
2015-2019	Horacio Quiroga	<b>Secretaría de Cultura y Turismo</b> - Subsecretaría de Turismo

Fuente: Merli (2018).

Considerando la periodización según gestiones de gobierno, puede afirmarse que durante el primer tramo analizado las políticas de turismo se encontraban en relación a la gestión cultural de la ciudad. Durante el segundo período en la primera mitad de la gestión se las vinculó al desarrollo socioeconómico desde la perspectiva. En estos mantuvo presencia en el rango de Secretaría. Sin embargo, en la segunda mitad de ese período, desciende al rango de Dirección, continuando bajo la órbita de las políticas de desarrollo local.

A partir del 2011, las políticas turísticas del municipio vuelven a estar representadas en una Subsecretaría, bajo la órbita de la Secretaría de Coordinación y a partir del 2015 manteniendo el rango, pasa nuevamente a vincularse con las políticas culturales en otra secretaría.

Cabe mencionar que su representación como Secretaría, Subsecretaría o Dirección tienen incidencia directa en el alcance a la máxima autoridad de gobierno de la ciudad, además reflejarse en una mayor o menor autonomía

en la planificación y administrar los recursos del área y consecuentemente la gestión de las políticas turísticas.

En cuanto a la gestión, cabe mencionar la necesidad de disposición de recursos económicos para llevarse a cabo, considerando su proporcionalidad respecto al presupuesto general de gastos como indicador de jerarquización del área. En ese sentido se analiza el porcentaje que representa para cada año de gestión dentro del período estudiado.

**Tabla N° 2.** El presupuesto de turismo en relación al presupuesto general de la municipalidad.

Lugar en la estructura municipal	Norma	Ejercicio	Presupuesto general	Presupuesto de Turismo <sup>[1]</sup>	%
Secretaría de Cultura y Turismo - <b>Subsecretaría de Cultura y Turismo</b> - Dirección Municipal de Turismo	Ord. 10129	2004	163.594.336	300.960	0,18
	Ord. 10363	2005	191.574.183	215.247	0,11
	Ord. 10538	2006	274.100.000	246.330	0,09
	Ord. 10948	2007	324.037.535	462.994	0,14
Secretaría de Desarrollo Local y Turismo - <b>Subsecretaría de Desarrollo Local y Turismo</b> - Dirección Municipal de Turismo	Ord. 11114	2008	402.547.485	970.318	0,24
	Dec. 1614	2009	Presupuesto prorrogado		0,24
Secretaría de Desarrollo Local - Subsecretaría de Relaciones Institucionales - <b>Dirección Municipal de Turismo</b>	Ord. 11939	2010	557.892.500	1.294.349	0,23
	Dec. 1554	2011	Presupuesto prorrogado		0,23
Secretaría de Coordinación - <b>Subsecretaría de Turismo</b>	Ord. 12538	2012	713.818.009	2.964.832	0,41
	Ord. 12779	2013	1.011.708.372	3.770.172	0,37
	Ord. 12916	2014	1.155.987.000	4.620.000	0,39
	Ord. 13173	2015	1.799.364.000	5.934.400	0,32
<b>Secretaría de Cultura y Turismo</b> - Subsecretaría de Turismo	Ord. 13377	2016	2.396.035.500	8.776.330	0,36
	Ord. 13599	2017	3.521.338.000	12.385.000	0,35

**Nota**

[1] 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.

Se toma como referencia la partida presupuestaria denominada "Promoción Turística" en el año 2004 y las correspondientes sucesivas en ejercicios siguientes.

Fuente: Elaboración en base a Merli (2018).

La tabla anterior pone en evidencia que el porcentaje presupuestario designado para la ejecución de políticas turísticas alcanzó un incremento cercano a la duplicación entre la gestión desarrollada bajo la órbita de la Secretaría de Cultura y Turismo (período 2003-2007) y la correspondiente a la Secretaría de Desarrollo Local y Turismo, luego Secretaría de Desarrollo Local, (período 2007-2011); siendo de un promedio de 0,13% y 0,24% respectivamente. En la órbita de la Secretaría de Coordinación (período 2011-2015) el promedio del período volvió a incrementarse alcanzando un promedio del 0,37%, proporcionalidad que se mantuvo bajo la Secretaría de Cultura y Turismo (período 2015-2019).

Lo expuesto anteriormente manifiesta que no existe relación directa entre la jerarquización del área en la estructura municipal y el presupuesto asignado, ya que se mantuvo un incremento proporcional del mismo durante el período estudiado independientemente de la gestión y el área de dependencia.

Sí puede afirmarse que existe relación entre el período de gestión y la relevancia de las políticas de turismo, expresadas en cambios manifiestos en la asignación presupuestaria proporcional, la jerarquización del área de competencia y vinculación con otras políticas de la agenda municipal.

### ACERCA DE LAS CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES DE LAS POLÍTICAS EN LA AGENDA DE GOBIERNO

En cuanto al segundo aspecto manifiesto en los objetivos, se formula su análisis a partir del estudio de la continuidad de las políticas en el proceso de gestión del turismo de la ciudad (Tabla 3).

**Tabla 3.** Continuidades y discontinuidades de las políticas públicas de turismo.

políticas mencionadas en el Plan de Gestión	años que se reitera la política										cantidad de años que se reitera	
	2004	2006	2007	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016		2017
	dependencia del área de Turismo											
	Secretaría de Cultura y Turismo		Secretaría de Desarrollo Local		Secretaría de Coordinación			Secretaría de Cultura y Turismo				
Atención oficinas de informes												8
Capacitación informantes turísticos												8
Promoción turística en Chile												8

continúa en la página siguiente

políticas mencionadas en el Plan de Gestión	años que se reitera la política											cantidad de años que se reitera
	2004	2006	2007	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
	dependencia del área de Turismo											
	Secretaría de Cultura y Turismo			Secretaría de Desarrollo Local		Secretaría de Coordinación				Secretaría de Cultura y Turismo		
Captación demanda real y potencial												7
Ente Mixto de Promoción Turística												6
Promoción regional												6
Señalización turística												5
Capacitación managment y otros												4
Capacitación servicios turísticos												4
Capacitación taxistas												4
Captación inversiones												4
Estadísticas de ocupación												4
Estudios de demanda												4
Observatorio Estadístico de Turismo												4
Representación en eventos y congresos												4
Stand de información turística												4
Visitas educativas												4
Construcción oficina												3
Creación de productos turísticos												3
Pilar de la economía												3
Promoción turística en Uruguay												3
Turismo de reuniones												3
Ampliación de la oferta												2
Articulación con municipios												2
Concientización turística												2
Crecimiento demanda												2

Fuente: Merli (2018).

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

el período 2004 - 2007 en dependencia de la Secretaría de Cultura y Turismo el desarrollo de políticas de turismo era escaso, se mantuvieron en relación de continuidad: la intencionalidad de constituir el turismo como un pilar de la economía local y el desarrollo de visitas educativas, incorporándose también desarrollar actividades turísticas en el MNBA. En el período 2008 - 2011 el área de turismo, en dependencia de la Secretaría de Desarrollo Local evidencia una notable ampliación de objetivos anuales de gestión, consecuentemente con la duplicación de su presupuesto respecto del general de gastos para el municipio, como se explicitó anteriormente. En la siguiente gestión de gobierno, 2012 - 2015, con dependencia de la Secretaría de Coordinación, el área de turismo manifestó nuevamente una ampliación de sus objetivos anuales de gestión de la mano de un incremento presupuestario proporcional del 50%. En el período 2016 -2017 en relación a la Secretaría de Cultura y Turismo se mantuvieron los objetivos formulados anteriormente y la proporción de presupuesto anual respecto del presupuesto general.

También se manifiesta que las políticas que tuvieron continuidad desde 2008 hasta el 2017 tuvieron por contenido: 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 y creación de productos turísticos.

La última columna de la tabla anterior pone en evidencia cuáles han sido las políticas turísticas con mayor continuidad en relación con la cantidad de años que se reiteraron en el período 2004-2017 en la formulación de objetivos anuales del órgano ejecutivo del gobierno municipal. Cabe mencionar que éstas son formulaciones escritas en la planificación del área de competencia, aunque no se verifica su implementación en este estudio. Por su mayor reiteración 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 continuación: la intención 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 más breve.

## CONCLUSIONES

Como resultado de este análisis se puede afirmar que la agenda de políticas públicas de turismo es muy dinámica y está fuertemente condicionada por el período de gestión de gobierno y consecuentemente por el área de pertenencia y jerarquía dentro de la estructura municipal, así como del presupuesto destinado.

Cabe observar que en el período de análisis se desarrollan 4 gestiones de gobierno de las cuales 3 corresponden al mismo intendente, sin embargo también se presentan algunas diferencias entre ellos en la formulación de políticas turísticas.

La agenda del gobierno municipal en materia de turismo se evidencia en la formulación de objetivos anuales de gestión que expresan un conjunto de asuntos que el área de competencia considera que debe abordar para el abordaje de las problemáticas de turismo en la ciudad. La agenda se evidencia condicionada por la vinculación del área de turismo con otras áreas del gobierno municipal, expresado en la conformación del organigrama en una y otra gestión. Así como también puede observarse una mayor riqueza, en cantidad de objetivos, en las gestiones en las que se incrementó el presupuesto del área.

Es posible que existan otros temas en la agenda pública durante los períodos considerados y que no hayan pasado a constituir la agenda de gobierno, así como también asuntos incorporados que no sean cuestiones emergentes específicamente de ésta, sino que respondan a algún interés específico de los actores de gobierno por su vinculación con la temática, o como consecuencia de la influencia de otras agendas provincial o nacional, entre otros aspectos.

Cabe destacar que la presencia del turismo como objeto de política pública en el ámbito de la ciudad cobra espacios de relevancia en la mayoría de los años que comprenden las gestiones del período, ya sea como secretaria, junto a otras carteras, o como Subsecretaría. Solo se evidencia un breve período de dos años en los que el máximo rango alcanzado fue de Dirección. Por ello se considera que el pronunciamiento como competencia municipal en la Carta Orgánica se ha encontrado bien representado en la estructura del gobierno, aunque puede haber disidencias en cuanto al involucramiento del área en los asuntos de la agenda pública y la gestión de los asuntos que componen la agenda de gobierno.

También su lugar en una u otra Secretaría refleja la interpretación que se hace de la actividad turística en cuanto a su rol en la ciudad; pudiendo observarse períodos en los que la cultura puede constituirse como un aspecto que enriquece al turismo por proponer diferentes actividades o atractivos locales,

así como pensar al turismo como herramienta de difusión o dar a conocer la cultura local.

También se observa un período en el que el turismo fue entendido como actividad de desarrollo local por promover la actividad económica en la ciudad, así como también se lo identificó por el vínculo que se desarrolla con otras instituciones.

Se considera que la discontinuidad del área dentro de una misma dependencia puede relacionarse con la dificultad de definir el objeto de intervención, es decir, qué es el turismo, qué aspectos involucra en el ámbito de la ciudad de la que se trata y cuál es el alcance de la gestión municipal en ello.

Estos cambios del área de dependencia sumado a la dificultad de definición del objeto de intervención, puede ser un factor explicativo de las discontinuidades que se manifiestan en la formulación de las políticas públicas. Por otro lado, las continuidades que se manifiestan pueden justificarse, desde la perspectiva incrementalista, en la construcción de la agenda de gobierno; que se basa en la reiteración de acciones que por tradición de la gestión se conoce su resultado satisfactorio frente a problemáticas o cuestiones recurrentes. Parte de estas continuidades se explican en actividades continuas de la gestión como la atención de oficinas de informes, las estadísticas de turismo y la promoción.

Por otra parte, 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. Considerando que el turismo es un campo de conocimiento transversal, y como tal requiere de la profundización desde las diferentes 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 desarrolla esta contribución como metodología de análisis, desde un abordaje cualitativo, a partir del estudio del proceso en un destino turístico en particular que puede ser replicada en otros casos de estudio. 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 nuevas preguntas para enriquecer el marco interpretativo de construcción de la agenda, así como de indagar acerca del proceso de implementación de las mismas.

Finalmente, se reconoce el aporte de este trabajo al campo de la gestión pública, considerando el valor para la formulación de políticas de turismo en las localidades considerando la perspectiva histórica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva, T. Lowi, G. Allison, C. Lindblom, D. Yehezkel, E. Amitai, A. Meltzner. *La hechura de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Angel Porrúa.
- Bañon, R. y Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad. Convención General Constituyente. (2006). Constitución de la Provincia de Neuquén.
- Convención Municipal Constituyente. (1995). Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. Obtenido de <http://www.cdnqn.gov.ar/wp-content/uploads/linksutiles/carta-organica-neuquen.pdf>
- Cravacuore, D., Ilari, S. R., y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Elder, C. D., Roger, W., Cobb, B., Nelson, B. J., Downs, A., Horst, W, Rittel, M., Webber, M., Modre, E, Bardach, P, y Hechld, H. (2000). Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa.
- Elder, Ch. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. En L. y. Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77-104). México D.F.: Miguel Ángel Porrua.
- Graglia, E. (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas hacia un modelo relacional*. EDUCC, Ed. de la Univ. Católica de Córdoba.
- Lowi, T. (1992). Políticas Públicas, estudio de caso. En L. Aguilar Villanueva, T. Lowi, G. Allison, C. Lindblom, D. Yehezkel, E. Amitai, A. Meltzner. *La hechura de las políticas públicas* (pp. 89-117). Distrito Federal: Porrua.
- Merli, M. C (2018). El proceso de incorporación del turismo en la agenda de gobierno de una ciudad. Trabajo final de la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades, orientación Políticas y Gestión Pública de la Universidad Nacional de Quilmes.

Parsons, W., y Aguilar, A. A. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México.

Sistema Argentino de Información Jurídica. Obtenido de <http://www.saij.gob.ar/legislacion/constitucion-neuquen-2006.htm>

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.

Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico - social: revisando el desarrollo local*. Buenos Aires: CICCUS.

Wallingre, N., y Villar, A. (2009). *Desarrollo y gestión de destinos turísticos: Políticas y estrategias*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

#### **Otras fuentes consultadas**

Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2002) Ordenanza N° 10.129/02 *Presupuesto anual, objetivos y metas 2002*.

Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2004) Ordenanza N° 10.363/04 *Presupuesto anual, objetivos y metas 2004*.

Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2006) Ordenanza N° 10.538/06 *Presupuesto anual, objetivos y metas 2006*.

Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2007) Ordenanza N° 10.948/07 *Presupuesto anual, objetivos y metas 2007*.

Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2008) Ordenanza N° 11.114/08 *Presupuesto anual, objetivos y metas 2008*.

Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2010) Ordenanza N° 11.939/10 *Presupuesto anual, objetivos y metas 2010*.

Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2012) Ordenanza N° 12.538/12 *Presupuesto anual, objetivos y metas 2012*.

- Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2013) Ordenanza N° 12.779/12  
*Presupuesto anual, objetivos y metas 2013.*
- Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2013) Ordenanza N° 12.811/13
- Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2013) Ordenanza N° 12.916/13  
*Presupuesto anual, objetivos y metas 2014.*
- Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2014) Ordenanza N° 13.173/14  
*Presupuesto anual, objetivos y metas 2015.*
- Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2015) Ordenanza N° 13.377/15  
*Presupuesto anual, objetivos y metas 2016.*
- Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. (2016) Ordenanza N° 13.599/16  
*Presupuesto anual, objetivos y metas 2017.*
- Legislatura de la Provincia de Neuquén Ley Provincial de Turismo N° 2414.
- Municipalidad de Neuquén. (2009) Decreto 1.614/09 *Presupuesto anual, objetivos y metas 2009.*
- Municipalidad de Neuquén. (2011) Decreto 1.554/11 *Presupuesto anual, objetivos y metas 2011.*
- 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. (2013) *Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2012.* Neuquén, Argentina.
- Subsecretaría de Turismo. Municipalidad de Neuquén. (2014) *Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2013.* Neuquén, Argentina.
- Subsecretaría de Turismo. Municipalidad de Neuquén. (2015) *Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2014.* Neuquén, Argentina.

Subsecretaría de Turismo. Municipalidad de Neuquén. (2016) *Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2015*. Neuquén, Argentina.

Subsecretaría de Turismo. Municipalidad de Neuquén. (2017) *Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2016*. Neuquén, Argentina.

Subsecretaría de Turismo. Municipalidad de Neuquén. (2018) *Anuario Estadístico de Turismo Ciudad de Neuquén 2017*. Neuquén, Argentina.

Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Neuquén. *Informes Anuales de Ocupación 2004 - 2017*. Neuquén, Argentina.