

# **DESARROLLO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

**Energía, forestación y turismo**





Universidad Nacional del Comahue

# **DESARROLLO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

**Energía, forestación y turismo**

**Mirian Noemí Cardone  
Coordinadora**

**educo**

Editorial de la Universidad Nacional del Comahue

Neuquén – 2015

# DESARROLLO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

## Energía, forestación y turismo

Mirian Noemí Cardone (coord.)

Desarrollo territorial en la provincia de Neuquén : energía, forestación y turismo /  
Mirian Cardone ... [et.al.] ; coordinado por Mirian Cardone. - 1a ed. - Neuquén :  
EDUCO - Universidad Nacional del Comahue, 2015.

174 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-604-422-6

1. Desarrollo Regional. I. Cardone, Mirian II. Cardone, Mirian, coord.  
CDD 338.9

### **Educo**

Director: Luis Alberto Narbona

Departamento de diseño y producción: Enzo Dante Canale

Departamento de comunicación y comercialización: Mauricio C. Bertuzzi

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

©- 2015 – **educo** - Editorial de la Universidad Nacional del Comahue

Buenos Aires 1400 – (8300) Neuquén – Argentina

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio,  
sin el permiso expreso de **educo**.



## **INDICE**

<b>Las autoras</b>	<b>9</b>
<b>Presentación</b>	<b>11</b>
<b><i>Capítulo I</i></b>	<b>17</b>
<b>El modelo productivo dominante y la responsabilidad social</b>	<b>17</b>
<b><i>María Ayelen Hollmann</i></b>	
Introducción	<b>17</b>
La Responsabilidad Social hoy	<b>22</b>
Responsabilidad Social y Desarrollo Sustentable	<b>24</b>
Interpretación del concepto de Desarrollo Sustentable	<b>26</b>
RS en la provincia del Neuquén en relación con el sector extractivo	<b>27</b>
Normativa de Responsabilidad Social en Argentina	<b>37</b>
Lineamientos internacionales de RS en relación con la actividad extractiva	<b>39</b>
Consideraciones finales	<b>42</b>
Bibliografía	<b>43</b>
<b><i>Capítulo II</i></b>	<b>47</b>
<b>Nuevas alternativas para el desarrollo territorial desde el Turismo</b>	<b>47</b>
<b><i>Mirian Noemí Cardone</i></b>	
Territorio y reorganización productiva	<b>47</b>
Los procesos productivos: el turismo y el turismo rural	
Los actores del proceso	<b>48</b>
Turismo y desarrollo	<b>52</b>

Bibliografía	<b>52</b>
	<b>57</b>
<b>Cambios en el modelo productivo de Villa El Chocón: turismo en un enclave hidro-energético</b>	<b>59</b>
<i>Mirian Noemí Cardone</i>	
<i>Mariana Inés Suárez</i>	
Introducción	<b>59</b>
La Villa el Chocón, su posición en el ámbito regional	<b>61</b>
Proceso de Organización Territorial	<b>62</b>
Reorganización del territorio: el escenario actual	<b>79</b>
Rol del Estado en la construcción de un espacio turístico	<b>79</b>
Los actores privados en el quehacer turístico	<b>87</b>
Pautas estratégicas para el desarrollo territorial de la Villa	<b>108</b>
Bibliografía	<b>119</b>
<b>Transformaciones en el espacio rural cordillerano: turismo en Aluminé</b>	<b>123</b>
<i>Mirian Noemí Cardone</i>	
<i>Mariana Inés Suarez</i>	
Introducción	<b>123</b>
Turismo en Aluminé: el territorio rural como recurso	<b>125</b>
La configuración del territorio turístico a través del tiempo	<b>128</b>
Tramas productivas y actores del turismo rural	<b>137</b>
Posibilidades de desarrollo territorial a partir del turismo rural	<b>147</b>
Reflexiones finales	<b>157</b>

Bibliografía	<b>158</b>
<b><i>Capítulo III</i></b>	<b>159</b>
<b>Producción forestal Neuquina y uso del territorio</b>	<b>159</b>
<b><i>María Nélide Martínez</i></b>	
<b>Introducción</b>	<b>159</b>
Selección y vinculación de conceptos	<b>160</b>
El proceso histórico y la formación del territorio	<b>163</b>
Consideraciones finales	<b>170</b>
Bibliografía	<b>170</b>





## **Las autoras**

**CARDONE MIRIAN NOEMÍ**, es Especialista Universitaria en Desarrollo Endógeno y Cooperación Internacional por la Universidad Politécnica de Valencia (España) y el Centro Internacional para el Desarrollo (CIEDE, Argentina) y Profesora y Licenciada en Geografía por la Universidad Nacional del Comahue (UNCo). Profesora y Directora de proyectos de investigación del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la UNCo. [miriancardone@gmail.com](mailto:miriancardone@gmail.com)

**MARTÍNEZ MARÍA NÉLIDA**, es Doctora en Geografía por la Universidad Nacional del Sur y Licenciada en Geografía por la Universidad Nacional del Comahue. Profesora e Investigadora del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la UNCo. Directora de proyecto de investigación. [mnmartin3@hotmail.com](mailto:mnmartin3@hotmail.com)

**HOLLMANN MARÍA AYELEN**, es Master en Responsabilidad Social, Corporativa, Contabilidad y Auditoría Social por la Universidad de Barcelona (España) y Licenciada en Administración por la Universidad de Congreso, (Mendoza). Profesora e Investigadora de la Facultad de Economía y Administración de la UNCo. [ayelenhollmann@gmail.com](mailto:ayelenhollmann@gmail.com)

**SUÁREZ MARIANA INÉS**, es Profesora y Licenciada en Geografía por la Universidad Nacional del Comahue. Cursa la Maestría “Desarrollo y Gestión territorial” de la Universidad Nacional del Sur. Docente e Investigadora del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la UNCo.  
[marianasuarez26@gmail.com](mailto:marianasuarez26@gmail.com)

## Presentación

Esta obra, que aborda temáticas acerca de los procesos socio-productivos de la Provincia del Neuquén, se suma a dos anteriores<sup>1</sup>. En ella se registran los avances y resultados alcanzados durante el desarrollo de investigaciones<sup>2</sup> realizadas durante varios años, en el Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y en el Departamento de Administración de la Facultad de Economía y Administración, pertenecientes a la Universidad Nacional del Comahue.

Los capítulos de este libro abordan los siguientes aspectos: el modelo productivo energético dominante y la responsabilidad social, la reorganización productiva y posibles alternativas para el desarrollo territorial desde el Turismo convencional cultural y rural -particularmente en lugares como la Villa El Chocón y el Departamento Aluminé- y por último el

---

<sup>1</sup> El primer libro denominado “Huiliches, Análisis Espacial” se editó en el año 1995 y el segundo “Dimensión Geográfica del Neuquén” en el año 2008. Ambos fueron editados por la Editorial de la Universidad Nacional del Comahue (educu).

<sup>2</sup> Proyectos de investigación:

- Proyecto de Investigación (2006/2008)-“*Territorio y reorganización productiva forestal y turística en la Provincia de Neuquén*”. *Estudios de caso*. Departamento de Geografía Directora Mirian Cardone. Además de las autoras del presente libro, en este proyecto participaron: Silvana Bercovich: Técnica en Planificación Ambiental y Licenciada en Geografía. Carolina Di Nicolás: Técnica en Empresas de Servicios Turísticos y Licenciada en Geografía. Natalia Fanello: Profesora en Geografía, Elizabeth Ferrero: Licenciada en Turismo y Nadia Sánchez Pascal: Licenciada en Turismo.
- Proyecto de Investigación (2009/2011)- “*Tramas productivas y actores sociales en el proceso de desarrollo territorial Neuquino*”. *Estudios de caso*. Departamento de Geografía. Directora Mirian Cardone.
- Proyecto de Investigación (2013 y continúa) “Hidrocarburos y Economía Neuquina”. Directora: Giuliani, Adriana. Facultad de Economía y Administración.
- Proyecto de Investigación (2009 –2012) “Neuquén, el petróleo y la economía nacional”. Director externo: Bilder, Ernesto. Co-directora: Giuliani, Adriana. Facultad de Economía y Administración.
- Parte de estas investigaciones han sido debatidas por las autoras en distintas Jornadas, Congresos y Seminarios.

uso del territorio y la división del trabajo en la producción forestal, en el ámbito de la Provincia del Neuquén.

Los cambios de las últimas décadas, impulsados por un vasto y complejo movimiento de fuerzas económicas y sociales a escala global, producen fuertes efectos en el ámbito local. La mundialización de la economía, la reestructuración del sistema tecnológico-productivo, el surgimiento de nuevas estrategias comerciales y localizaciones de grandes unidades de capital, las modificaciones en las relaciones entre capital y trabajo, las transformaciones socio-culturales, los cambios en el rol del Estado y de las formas de regulación y de legitimación de sus políticas son los pilares desde los cuales se analizó la reorganización productiva y sus repercusiones territoriales de los últimos años.

En la búsqueda de la ampliación y actualización del análisis de la realidad regional se pretende que los contenidos sistematizados, al igual que en los libros editados anteriormente, puedan ser de interés para el público en general y para los profesionales afines y docentes de los distintos niveles de enseñanza, en particular. El aporte al conocimiento científico regional, que ello supone, permite incorporar nuevos contenidos de la dinámica socio-productiva local, desde una perspectiva interdisciplinaria. Este fue un desafío que nos propusimos enfrentar, para proporcionar otros puntos de referencia, mediante los cuales se puedan obtener nuevos resultados didácticos.

El texto está estructurado en tres capítulos. En el Capítulo I se parte de la importancia del sector hidrocarbúfero en la provincia del Neuquén. Se presenta en forma general cómo se ha ido construyendo el actual concepto de Responsabilidad Social (RS) y su ineludible vinculación con el desarrollo sustentable y la gestión empresarial. Luego se tratan las Políticas públicas de RS del Estado provincial neuquino vinculadas con la actividad extractiva de la región; evaluación de las mismas y los Programas de Responsabilidad Social Empresaria (RSE) que las operadoras multinacionales, instaladas en la zona, proponen como contribución al desarrollo

regional, observando su alcance, valoración e impacto socio-económico.

El Capítulo II centra el análisis en las nuevas alternativas para el desarrollo territorial desde el Turismo y abarca tres trabajos. En el primero se abordan conceptos teóricos metodológicos generales referidos a la reorganización productiva, el turismo y el desarrollo territorial, básicos en la comprensión de las temáticas desarrolladas. Los dos restantes aplican estos conceptos a dos casos específicos, uno en Villa El Chocón donde se producen cambios en el modelo productivo hidro-energético orientándose al Turismo. El otro caso, se aplica en Aluminé cuyo territorio es potencialmente apto, no solo para el turismo convencional, sino también para el denominado “turismo rural”. En ambos casos se aborda la configuración del territorio turístico a través del tiempo y se esbozan pautas estratégicas para el desarrollo territorial.

El trabajo presentado en el Capítulo III orienta al lector a conocer y comprender las transformaciones territoriales que se han producido en el tiempo en torno al supuesto protagonismo que ha tomado la actividad forestal en Neuquén, teniendo en cuenta la incorporación de actores sociales globales y la combinación resultante con los actores regionales tradicionales.

En el desarrollo de las investigaciones es importante, también, agradecer a los que permitieron ser entrevistados, brindando comprensión y apertura en sus respuestas, valiosos insumos para los contenidos presentados en este libro. Asimismo, hacemos extensivo nuestro agradecimiento a la Universidad Nacional del Comahue, a través de las Secretarías de Investigación de la Facultad de Humanidades y de la Facultad de Economía y Administración, como así también a la Editorial -Educo- que apoyaron y coordinaron nuestra tarea. A todos ¡muchas gracias!

***Mirian Noemí Cardone***  
***Coordinadora***



# La Provincia del Neuquén.

## División departamental



Fuente: página oficial de la provincia del Neuquén año 2010.







## ***Capítulo I***

# **El modelo productivo dominante y la responsabilidad social**

***María Ayelén Hollmann***

### **Introducción**

En la República Argentina se han identificado diecinueve cuencas sedimentarias, con una superficie total de aproximadamente 1.750.000 km<sup>2</sup>, concentrándose la explotación de hidrocarburos en cinco cuencas: Golfo San Jorge, Neuquina, Cuyana, Noroeste y Austral o de Magallanes. Considerando solamente la porción emergida, su superficie abarca un 40% de lo que en la actualidad se conoce como cuencas útiles a los fines petroleros<sup>3</sup>.

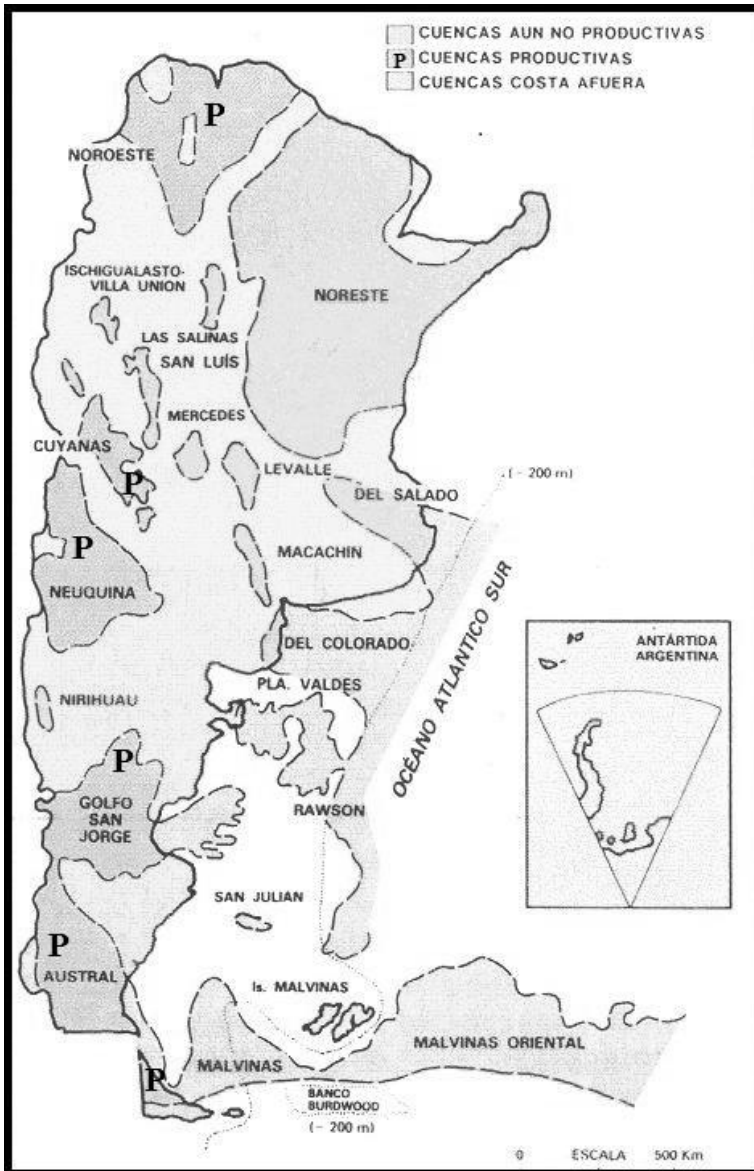
En la Provincia del Neuquén se encuentra emplazada la mayor parte de la Cuenca Neuquina, que comprende además el sector occidental de La Pampa y Río Negro, la porción meridional de la provincia de Mendoza, hasta aproximadamente los 34 grados de latitud sud. Los límites noreste y sudeste son de naturaleza cratónica; mientras que el oeste presenta una estructura de arco volcánico. La Cuenca Neuquina es la más relevante del país en cuanto a extracción de gas y la segunda en cuanto a extracción de petróleo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Datos suministrados por la Secretaría de Energía de la Nación – Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

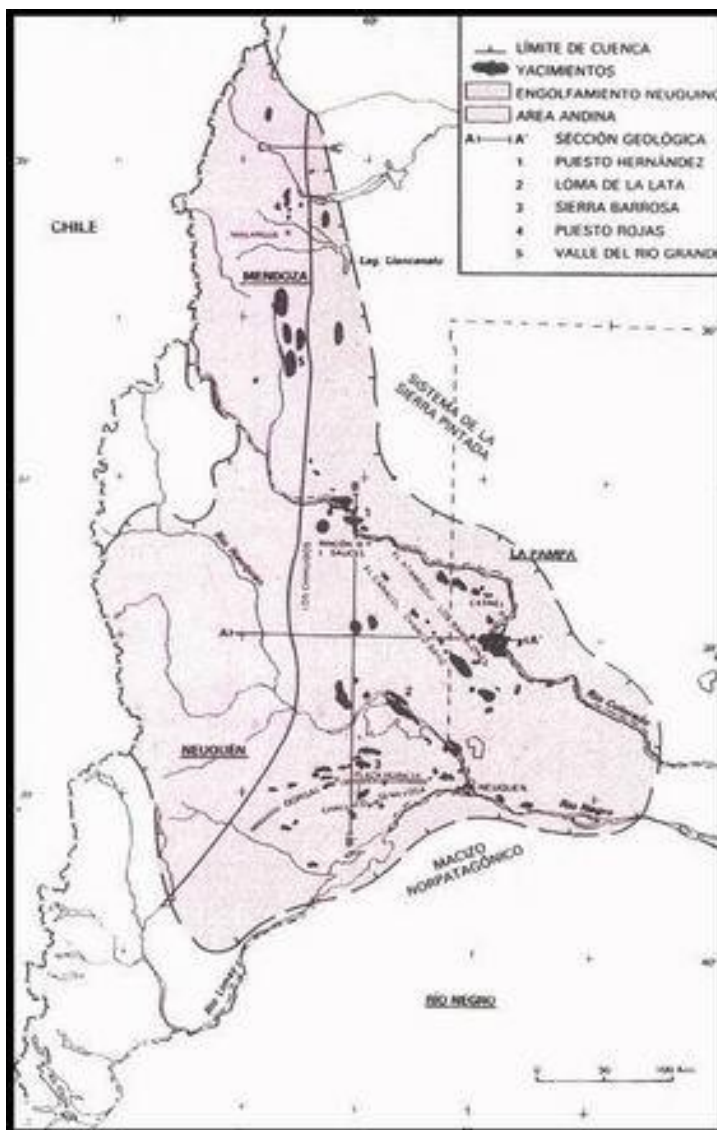
<sup>4</sup> De acuerdo a datos de la Secretaría de Energía de la Nación, correspondientes a volúmenes totales del año 2011 (última actualización registrada).

# Gráfico nro. I: Cuencas sedimentarias de Argentina



Fuente: Secretaría de Energía de la Nación – Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

## Gráfico nro. II: Cuenca Neuquina

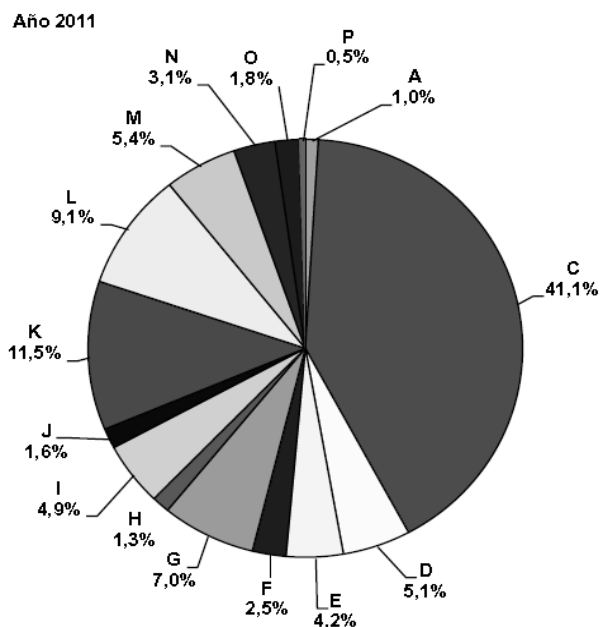


Fuente: Secretaría de Energía de la Nación – Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Neuquén presenta una matriz productiva con una prolongada dependencia de las energías no renovables, en donde uno de los componentes principales del Presupuesto

General Provincial proviene de las regalías petrolíferas y gasíferas<sup>5</sup>, constituyendo la actividad hidrocarburífera el modelo productivo dominante en la provincia.

**Gráfico nro. III: Producto Bruto Geográfico de la Provincia del Neuquén**



**Referencias:**

- A. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
- C. Explotación de minas y canteras (inc Extracción de petróleo crudo y gas natural y servicios relacionados)
- D. Industrias manufactureras
- E. Electricidad, gas y agua
- F. Construcción
- G. Comercio al por mayor y al por menor; Reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales
- H. Servicio de hotelería y restaurantes
- I. Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones
- J. Intermediación Financiera y otros servicios financieros
- K. Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler
- L. Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria
- M. Enseñanza
- N. Servicios sociales y de salud
- O. Servicios comunitarios, sociales y personales no clasificados en otra parte
- P. Servicio de hogares privados que contratan servicio doméstico

**Fuente:** Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén.

<sup>5</sup> El 27,03% de los ingresos corrientes del presupuesto general provincial del ejercicio 2014 corresponden a Regalías de acuerdo con la ley provincial 2908/14 de Presupuesto General de la Administración Provincial.

Entre las características que definen a las economías petroleras se encuentra la estrecha vinculación de la estructura productiva respecto de los hidrocarburos. En Neuquén, a pesar de sucesivos programas que se presentaron anunciando la reconversión productiva, el sector “Minería” que contiene básicamente la extracción de petróleo crudo y gas natural, representa el 41,1% del Producto Bruto Geográfico de la provincia (ver gráfico nro. III), siendo el desarrollo de nuevas alternativas productivas más sustentables aún muy incipiente.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y del mismo modo que en el resto de las cuencas de Argentina, en la Neuquina las actividades del sector extractivo se desarrollan bajo la modalidad de enclave. La noción de enclave se refiere a un desbalance entre la supremacía económica de las empresas que se asientan en la zona, y el resto de la economía regional, presentando una imagen de desigualdad entre una y otra forma de organización económica, con incluso diferencias culturales entre los actores de la modalidad de enclave y los del resto de la economía. En un enclave socio-económico se instalan empresas de producción y servicios, en este caso principalmente por el acceso a los recursos naturales, con mínimos vínculos económicos con otros sectores. Asimismo, existe una escasa demanda de empleo y una alta rentabilidad que mayormente fluye fuera de la región, de acuerdo con las políticas de las empresas operadoras multinacionales. Esta situación se ha profundizado desde la desregulación del sector hidrocarburífero a partir de 1989.

Es importante señalar que las actividades de extracción primaria representan uno de los casos más difíciles para la interpretación de la sustentabilidad, fin último de la Responsabilidad Social, debido a que involucran el manejo de recursos naturales no renovables y aquellos impactos provocados en el medio ambiente producto de su extracción y utilización. La sustentabilidad no sólo afecta al recurso natural sino que además estas actividades suelen insumir cantidades considerables de energía eléctrica y agua, sumado a la importancia que revisten para las regiones que dependen de su explotación, principalmente en lo relacionado con los impactos

socio-económicos en las comunidades locales en donde se desarrollan este tipo de industrias.

## **La Responsabilidad Social hoy**

Actualmente convive una profusa cantidad de terminología en torno a la Responsabilidad Social (RS). Sin embargo, existe una tendencia a la integración de conceptos y prácticas relacionados con la ética, la transparencia, el diálogo con las partes interesadas, el cuidado medioambiental y el buen gobierno corporativo<sup>6</sup>. De este esfuerzo sinérgico han surgido propuestas que comienzan a ser coincidentes en sus estructuras básicas, de forma que las organizaciones puedan tener criterios consensuados que orienten sus propios programas de RS. Algunas definiciones de RS ampliamente aceptadas:

Para la ISO 26000:2010<sup>7</sup> es la “responsabilidad de una organización ante los impactos de sus decisiones y actividades en la sociedad y el ambiente, a través de un comportamiento transparente y ético que:

- contribuye al logro del desarrollo sustentable, la salud y el bienestar de la sociedad;
- considera las expectativas de las partes interesadas; cumple con la legislación aplicable y es consistente con las normas internacionales de comportamiento; y

---

<sup>6</sup> El tema es desarrollado en la ponencia “Responsabilidad Social Empresaria (RSE): evolución y tendencias” por HOLLMANN María Ayelén, presentado en el XXVII Congreso Nacional de ADENAG (Asociación de Docentes de Administración General). Santa Rosa – La Pampa, junio 2011.

<sup>7</sup> La ISO 26000 fue impulsada por la Organización Internacional para la Normalización (ISO). Dicha guía fue lanzada en noviembre de 2010, tras varios años de trabajo de distintos grupos a lo largo del mundo, liderados por el Instituto Sueco de Normalización y por la Asociación Brasileña de Normalización Técnica. Lo innovador del proceso es que esta guía de recomendaciones fue elaborada con participación multistakeholder (Industria, Gobierno, Trabajadores, ONGs, Consumidores y el grupo Otros que incluye a universidades, consultoras y organizaciones promotoras de la RS).

- está integrada a través de toda la organización y practicada en sus relaciones”.

Para la Comisión Europea<sup>8</sup> es "la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad"<sup>9</sup>, siendo por supuesto, el respeto y cumplimiento de la legislación aplicable un requisito previo a la RS. Para asumir esa responsabilidad, continúa la Comunicación de la Comisión Europea, las empresas deben aplicar, en estrecha colaboración con las partes interesadas, un proceso destinado a integrar las preocupaciones sociales, medioambientales y éticas, el respeto de los derechos humanos y las preocupaciones de los consumidores en sus operaciones empresariales y su estrategia básica, con el doble objetivo de:

- maximizar la creación de valor compartido para sus propietarios/accionistas y para las demás partes interesadas y la sociedad en sentido amplio;
- identificar, prevenir y atenuar sus posibles consecuencias adversas.

De las definiciones citadas se desprende que el comportamiento de las organizaciones socialmente responsables se caracteriza por ser el centro de la gestión empresarial. Es así que su desarrollo no refiere a circunstancias esporádicas sino que está ligado a la sustentabilidad, es decir, que las acciones del presente son una verdadera apuesta para el futuro.

---

<sup>8</sup> La Comisión Europea es la institución que en el marco constitucional de la Unión Europea perfila sus Tratados, constituyendo la rama ejecutiva del poder comunitario. Es la garante del cumplimiento del Derecho de la Unión, ostenta el monopolio de la iniciativa legislativa, ejecuta el presupuesto y las políticas comunes, representa a la Unión en su conjunto y promueve y defiende el interés general europeo y el método comunitario. Responde políticamente ante el Parlamento Europeo, de manera colegiada.

<sup>9</sup> COMISIÓN EUROPEA. 2011. *Estrategia Renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas*. Bruselas: COM (211) 681 final.

## Responsabilidad Social y Desarrollo Sustentable

Uno de los principales objetivos del actual concepto de RS es el de reconciliar el fomento de la competitividad de las organizaciones con el aumento de la cohesión social y de la solidaridad, y el respeto al medio ambiente. Al decir de Bernardo Kliksberg, la RS es una materialización del capital social<sup>10</sup>. A nivel mundial, existe el consenso de que la estrategia procedente de la acción privada para alcanzar un modelo basado en el desarrollo sustentable es justamente la RS, siendo por lo tanto ésta, un concepto microeconómico.

Por su parte, el desarrollo sustentable plantea el reto de combinar una economía dinámica con una sociedad que ofrezca oportunidades para todos, al tiempo que se mejora la productividad de los recursos y se desliga el crecimiento de la degradación del medio ambiente. El desarrollo sustentable busca alcanzar a nivel mundial un progreso social, niveles estables de crecimiento económico y de ocupación y protección medioambiental y prudente de los recursos naturales. A diferencia de la RS, es un concepto macroeconómico<sup>11</sup>.

El desarrollo sustentable cobró notoriedad en la actualidad política mundial en la Cumbre de la Tierra<sup>12</sup> de 1992

---

<sup>10</sup> KLIKSBERG, Bernardo. 2004. *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

<sup>11</sup> MORRÓS RIBERA, Jordi y VIDAL MARTÍNEZ, Isabel. 2005. *La Responsabilidad Social Corporativa*. Madrid: Ed. Fundación Confemetal.

<sup>12</sup> En la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro, también conocida como Cumbre de la Tierra, participaron 178 gobiernos, entre ellos 108 jefes de Estado. Los temas tratados incluían:

- escrutinio sistemático de patrones de producción — especialmente de la producción de componentes tóxicos como el plomo en la gasolina y los residuos contaminantes.
- fuentes alternativas de energía para el uso de combustibles fósiles, vinculados al cambio climático global.
- apoyo al transporte público para reducir las emisiones de los vehículos, la congestión en las ciudades y los problemas de salud causado por la polución.



en Río de Janeiro, como consecuencia del informe *Our Common Future*<sup>13</sup>. Este informe socio-económico elaborado para la ONU por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo encabezada por la ex primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland, fue presentado en 1987 y es conocido como “informe Brundtland”. Allí se utilizó por primera vez el término desarrollo sustentable (o desarrollo sostenible) definido como aquel que “satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”<sup>14</sup>. Implicó un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también gran énfasis al contexto económico y social del desarrollo. Todas las partes signatarias de la Declaración de Río<sup>15</sup> se comprometieron a formular estrategias de desarrollo sustentable.

---

- la creciente escasez de agua.

En esta cumbre se convino que la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y social eran esenciales para lograr el desarrollo sustentable.

<sup>13</sup> La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo se reunió por primera vez en 1984, partiendo de la convicción de que es posible para la humanidad construir un futuro más próspero, más justo y más seguro. En 1987, dicha comisión presenta su primer informe: *Nuestro futuro común*, conocido también como Informe Brundtland.

<sup>14</sup> WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. 1987. *Our Common Future*. Oxford University Press.

<sup>15</sup> La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fue uno de los cuatro documentos aprobados por los 178 gobiernos presentes en la Cumbre de la Tierra. En dicha declaración se definen los derechos y deberes de los estados en veintisiete principios. Objetivos: establecer una alianza mundial equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los mismos, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la tierra.

## **Interpretación del concepto de Desarrollo Sustentable**

La definición de desarrollo sustentable más citada es sin dudas la del informe Brundtland, que en esencia intenta garantizar una mejor calidad de vida para la población actual pero también para la futura. No obstante, si bien existen muchas interpretaciones del desarrollo sustentable, sus características principales son:

- **Progreso social:** se persiguen los objetivos de erradicación de la pobreza y aumento de la calidad de vida. Debe integrar el principio de solidaridad intra e intergeneracional. Esta definición implica una preocupación por la equidad social entre las distintas generaciones, una inquietud que lógicamente debe ser extendida a la equidad dentro de cada generación.
- **Uso racional de los recursos:** en el diseño de las nuevas políticas se debe tener en cuenta la naturaleza renovable y no renovable de los recursos naturales, el grado de reversibilidad de los procesos de explotación/transformación y la capacidad del medio ambiente para absorber las incidencias y sus efectos. En los procesos de producción se debe considerar el ciclo de vida de los productos, aplicarse los principios que hacen referencia al criterio de precaución, la internalización de costos ambientales y la evaluación de impacto ambiental.
- **Desarrollo económico:** es necesario modificar los parámetros de base en la economía tradicional, producción y consumo, para conseguir pautas sostenibles. Se propone la aplicación de una serie de instrumentos: utilización de costos reales, eficiencia de producción, e información y formación al respecto. Además, se propone cambiar el horizonte de planificación a largo plazo y al ámbito transnacional. La dimensión internacional está especialmente dirigida a la preservación de los intereses de los países en vías de desarrollo, a su cohesión territorial y a su desarrollo local.

El desarrollo sustentable debe entenderse como un proceso, por lo que nunca una región o un país consiguen alcanzar su nivel máximo de desarrollo sustentable. Funcionarios públicos, directivos de empresa, representantes de la sociedad civil y la ciudadanía en general han de esforzarse de forma continua ya que las exigencias y expectativas progresivamente se hacen mayores.

Muchas organizaciones ya se han dado cuenta de las oportunidades a nivel de reputación y, por ende, de ventaja competitiva, que les puede generar gestionar sus planes estratégicos acordes con el concepto de desarrollo sustentable. Es así que los directivos de las organizaciones tendrían que velar para que el crecimiento de las mismas no se consiga a costa de la discriminación social y el deterioro del medio ambiente. Por su parte, las autoridades públicas deberían diseñar políticas sociales que si bien no reduzcan el progreso económico tampoco generen exclusión y que la política ambiental se basase en fundamentos científicos sólidos.

El desarrollo sustentable representaría el objetivo a alcanzar. La pregunta ahora es: ¿qué estrategias han de facilitar alcanzar un modelo de crecimiento económico basado en la sustentabilidad? Son dos los grandes grupos de estrategias para aproximarse progresivamente a un crecimiento económico fundamentado en el concepto de desarrollo sustentable:

- las estrategias procedentes del sector privado.
- las estrategias procedentes del sector público.

## **RS en la provincia del Neuquén en relación con el sector extractivo**

En la región, el desarrollo de la RS es todavía muy incipiente. Dan cuenta de ello los informes/reportes de RSE o memorias de sostenibilidad, instrumentos esenciales a la hora de realizar una evaluación de la gestión de una empresa en pos de la sustentabilidad. “La elaboración de una memoria de sostenibilidad comprende la medición, divulgación y rendición de cuentas frente a grupos de interés internos y externos en

relación con el desempeño de la organización con respecto al objetivo del desarrollo sostenible”<sup>16</sup>.

La confección de un informe/reporte de RS o memoria ayuda a las organizaciones a fijarse metas y objetivos sobre esta práctica, las incentiva a medir su desempeño económico pero también ambiental y social, gestionando los cambios necesarios para que sus operaciones sean más sostenibles. “Las memorias convierten lo abstracto en tangible y concreto y, por tanto, ayudan a comprender y gestionar las consecuencias que las novedades en materia de sostenibilidad tienen sobre las actividades y la estrategia de cada organización”<sup>17</sup>.

- Estrategias procedentes del sector privado
  - Hidrocarburos

YPF S.A. fue la primera empresa en Argentina del sector hidrocarburos, y la única hasta el momento, que hizo público un reporte de RS, titulado “Informe de Responsabilidad Social 2009” y publicado en noviembre de 2010, haciendo lo propio los años siguientes<sup>18</sup>. Cabe destacar que, luego de la expropiación del 51% de su capital social en abril de 2012 por parte del estado argentino, la empresa continuó con la política de reportar su desempeño en materia de RS.

Del análisis de los informes se destaca en relación con la Cuenca neuquina, el Programa Provincial de Becas de Neuquén, financiado por la empresa, que “procura contener a estudiantes

---

<sup>16</sup> GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI). 2006. *Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad G3*. GRI.

<sup>17</sup> GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI). 2013. *Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad G4*. GRI.

<sup>18</sup> El tema es abordado en la ponencia *Responsabilidad Social de YPF S.A. en la provincia del Neuquén* por HOLLMANN, María Ayelén, presentada en las III Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas. Esquel, septiembre 2012.

de los distintos niveles del sistema educativo que atraviesan por una situación económica desfavorable”<sup>19</sup>.

Sin embargo, todavía se observan prácticas de RS relacionadas con una visión paternalista del rol de la empresa en la sociedad, lo que se traslada a un accionar más filantrópico. Este tipo de iniciativas usualmente no logran tener el impacto social pretendido ni se condicen con la magnitud y alcance de las actividades económicas de la empresa. Como se viera anteriormente, a diferencia de la filantropía empresarial, la RS es una contribución más sustentable y estratégica al desarrollo económico.

Un hecho a subrayar es que en los informes no se da cuenta, principalmente en los dos primeros años (2009 y 2010), ni de la inversión ni de los criterios de evaluación del impacto de sus prácticas de RS. Se focalizan en la descripción de un conjunto de acciones y son pocos los casos donde existe una evaluación del impacto de dichas actividades. Tampoco se evidencia la colaboración y el proceso de diálogo entablado con las partes interesadas, ni la publicación de información negativa. Del mismo modo, los informes no cuentan con testimonios de representantes de los grupos de interés ni con la auditoría de tercera parte. Todos estos recursos hacen a la legitimación de los reportes de RS.

Igualmente, no deja de ser destacable el compromiso asumido por YPF S.A. de comunicar aquellas acciones realizadas en pos de la comunidad, sus colaboradores, la seguridad, el medio ambiente y la cadena de valor. El reportar la RS es una manera de mostrar liderazgo en su gestión y de abordar la transparencia de la empresa sobre los temas sociales y medioambientales.

Resulta prioritario tanto para la sociedad como para los mercados que la elaboración de los informes/reportes de RS o memorias se perfeccione y que su confección pase de ser una actividad realizada por una minoría de empresas, a ser una práctica habitual. Para ello, es necesario alentar las iniciativas

---

<sup>19</sup> YPF. 2013. *Informe de Responsabilidad Social año 2012*.

de reporte destinadas a promover la visibilidad de la RS y la difusión de buenas prácticas y apoyar reconocimientos a las organizaciones y asociaciones en materia de RS.

- Minería

Como se observó anteriormente, la actividad minera en la región no es significativa en términos económicos. La compañía minera más importante de la provincia comenzó su explotación en el año 2000 en el paraje Huraco (entre las localidades de Andacollo y Huinganco, en el noroeste neuquino). Es propiedad de la empresa MAGSA (Minera Argentina Gold Sociedad Anónima) subsidiaria de Barrick Gold. Explora oro y otros metales en forma subterránea en los cerros de la Cordillera del Viento. Nunca ha publicado un informe de RSE ni tampoco se le conocen prácticas en este sentido.

- Estrategias procedentes del sector público

- Hidrocarburos

En cuanto a la relación existente entre el estado provincial y la RS de las empresas operadoras, su inicio se remonta al año 2008 en donde la Provincia proroga la concesión de 33 áreas hidrocarburíferas que recién comenzaban a caducar a partir de finales de 2015<sup>20</sup> en el marco de la ley 26197 denominada “Ley Corta”, sancionada en 2006, que reglamentó la provincialización de los recursos del subsuelo dispuesta por la reforma constitucional de 1994. Como en el resto del país, desde la privatización de YPF hasta su re-

---

<sup>20</sup> La práctica de otorgar prórrogas varios años antes del vencimiento de los contratos de concesión se inició en Neuquén durante la gestión del gobernador Jorge Sobisch, cuando en el año 2000 acordó con en ese entonces Repsol YPF S.A. la extensión de la concesión del yacimiento de Loma de la Lata y pareciera haberse instaurado este proceder político. El argumento es que el negocio petrolero es de larga gestación, por eso los operadores deben tener certeza en su horizonte temporal. Es evidente que con este criterio, esta sería la única opción de negociación, que mantendría siempre las mismas empresas ya radicadas.

estatización, en la Cuenca Neuquina la explotación de petróleo y gas ha sido desarrollada por un conjunto de compañías privadas, en su mayoría multinacionales, que toman decisiones siguiendo su propia lógica de maximización de beneficios. La ley provincial 2615 del año 2008, señala en el acta acuerdo de su anexo I, que YPF S.A. y otras empresas que suscriban ulteriormente acuerdos análogos –en el marco de las renegociaciones hidrocarburíferas<sup>21</sup>- aportarán en concepto de Responsabilidad Social Empresaria (RSE) una determinada suma.

Por Decreto nro. 2356, se aprueba en 2008 la creación del Fondo Fiduciario de Administración “Responsabilidad Social Empresaria”<sup>22</sup>, encuadrado dentro del título “Presupuestos Operativos” en el Presupuesto 2009 de la provincia del Neuquén, aprobado por el poder legislativo provincial. Este fondo, originado en las prórrogas de los contratos petroleros, asciende a u\$s 42.562.886<sup>23</sup>.

Dentro de las obligaciones de pago contraídas con la provincia por parte de las empresas, la ley 2015/08 distingue un pago como de “Responsabilidad Social Empresaria”. Asimismo, excluye a este fondo de las restricciones que plantea sobre el destino del producto de las prórrogas que no podrán utilizarse para solventar gastos corrientes del Estado provincial ni de los

---

<sup>21</sup> Desarrollado en “Renegociación de los contratos petroleros en la provincia del Neuquén durante los años 2008 y 2009” por HOLLMANN, María Ayelén; GIULIANI, Adriana y BILDER, Ernesto, presentado en las III Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales y X Encuentro Nacional Red de Economías Regionales - Plan Fénix. Mendoza, noviembre 2009.

<sup>22</sup> La ley 2612/08 Constitución de la Fiduciaria Neuquina S.A., autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a constituir fondos fiduciarios operados por el Ministerio de Desarrollo Territorial.

<sup>23</sup> El tema se profundiza en la ponencia “Fondo fiduciario de Administración Responsabilidad Social Empresaria – ley 2615 Provincia del Neuquén” de HOLLMANN, María Ayelén y GIULIANI, Adriana, presentado en las II Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas. Comodoro Rivadavia, 2011.

Estados municipales<sup>24</sup>. Aquí puede observarse una importante diferenciación entre este fondo y el resto del pago que no estaba enmarcado dentro del Presupuesto Operativo sino como un ingreso extraordinario, con todos los requisitos que su utilización conlleva, y que por ley no podían utilizarse para solventar gastos corrientes. El destino de este fondo presentaba entonces menores requisitos y por lo tanto mayor discrecionalidad en su administración por parte de la provincia.

El artículo 3 del Acta Acuerdo se refiere a las condiciones de negociación de la extensión de los plazos. Dentro del mismo surge el inciso 3.6 referido específicamente a la RSE: “La empresa donará al Estado de la provincia en concepto de Responsabilidad Social Corporativa durante la vigencia de la concesión de explotación la suma total de [...]”, la cual por supuesto varía de acuerdo con cada empresa.

El objetivo y plazos de pago de esta donación, continúa el inciso 3.6 del Acta Acuerdo, serían “para contribuir en el ámbito del estado de la provincia al desarrollo en materia de educación, medio ambiente, salud, cultura, ciencia e investigación, energías alternativas y desarrollo comunitario, pagaderos durante los años fiscales 2009 y 2010. Los pagos se harán efectivos en cuotas mensuales [...]”.

Finalmente, se estipula que los aportes se destinarán a los Fondos Fiduciarios que el estado de la provincia creará a tal fin y que el mismo estado les informará regularmente a las empresas que aportaron los fondos en nombre de su RS, del destino dado a los mismos.

Se observa que la utilización del término Responsabilidad Social Empresaria en la normativa legal analizada se contrapone con las definiciones del concepto de RS

---

<sup>24</sup> Sin embargo, en noviembre de 2009 un decreto del gobernador Sapag dispuso la utilización de “hasta 118 millones de pesos” de Fiduciaria Neuquina, el organismo que administra los fondos, a cambio de letras del tesoro a una tasa del 6% anual, con destino a aguinaldos o al pago de vencimientos de bonos emitidos por la gestión anterior. También los municipios recurrieron a este dinero para gastos corrientes.



ampliamente aceptadas a nivel internacional. Al referirse a una RS del sector empresario, el estado no debería tener un rol central en la administración, disposición y control del FFRSE analizado. Del mismo modo y de acuerdo con los conceptos desarrollados anteriormente sobre RS, se entiende a ésta como una responsabilidad propia tomada por cada organización ante el impacto de sus actividades en la sociedad y el ambiente, alejada de la concepción filantrópica o simples donaciones.

En el año 2009 el gobierno provincial admitió que al FFRSE “se le puso el nombre de Responsabilidad Social Empresaria para que no aparezca como un pago superior por las prórrogas, pero en los hechos es casi lo mismo”<sup>25</sup> y en relación con su manejo que la disponibilidad de los recursos era amplia<sup>26</sup>.

Lo mismo ocurría con el Acta Acuerdo suscripta el 24 de julio de 2013 entre el ministro de Energía y Servicios Públicos de la Provincia del Neuquén e YPF, que fuera aprobado por el Poder Ejecutivo provincial mediante el Decreto 1208/2013 para la concreción del primer desarrollo de explotación no convencional de hidrocarburos que lleva adelante la petrolera nacional junto con la empresa Chevron en las áreas Loma La Lata Norte y Loma Campana<sup>27</sup> del yacimiento Vaca Muerta, con una prórroga de la concesión a YPF hasta el año 2048. Este Acta, fue luego aprobado ese mismo año por ley provincial 2867.

En el artículo 3 de dicho Acta Acuerdo, y en términos muy similares a los explicados anteriormente, YPF compromete un aporte al estado neuquino por la suma de 45 millones de dólares en concepto de “Responsabilidad Social Empresaria” que serán destinados al Fondo Fiduciario Responsabilidad Social Empresaria creado por Decreto 2356/2008. No obstante, en esta oportunidad, se plantea que la definición de los programas a ser financiados por la “RSE” de YPF estará a cargo no sólo de la Provincia sino también de la Fundación YPF.

---

<sup>25</sup> Diario *Río Negro*, 10/10/2009, pág. 16.

<sup>26</sup> Diario *Río Negro*, 29/01/2009, pág. 13.

<sup>27</sup> Entre las dos áreas conforman una superficie total de 395 km<sup>2</sup>.

Además de la relación con las empresas hidrocarburíferas en términos de RS, el estado neuquino tiene su propia empresa operadora, GyP S.A.<sup>28</sup> En la actualidad, GyP posee 77 áreas de las cuales: (i) 19 se hallan meramente reservadas a su favor en virtud de las disposiciones contenidas en el Decreto N° 436/09 del Poder Ejecutivo Provincial; (ii) 58 están en actividad [5 bajo derecho de concesión de explotación (2 a través de contratos de UTE y 3 mediante contratos de prestación de servicios), y 53 con permisos exploratorios]. Según GyP, las áreas exploratorias mencionadas precedentemente involucran, al cierre del ejercicio contable 2013, compromisos firmes de inversión exploratoria por más de 640 millones de dólares estadounidenses, además de la participación del 5% en los derechos sobre la producción de hidrocarburos en el área Fortín de Piedra (al oeste de Loma La Lata – Sierra Barrosa). Más allá de los niveles de inversión comprometidos, se estimarían inversiones por un monto superior a los 2.000 millones de dólares.

De las 53 áreas exploratorias que posee GyP, 50 operan bajo contratos de UTE (Unión Transitoria de Empresas). En 18 de ellas se han denunciado descubrimientos de hidrocarburos con la posibilidad de declarar la comercialidad. Las 5 áreas de las que GyP es titular de permisos de exploración y concesiones de explotación se encuentran ubicadas al oeste del territorio de la Provincia del Neuquén y su superficie es del orden de los 29.700 km<sup>2</sup>, lo cual representa una importante participación.

Sin embargo, y pese a que GyP S.A. asegura estar “comprometido con el desarrollo de la población de la Provincia del Neuquén” y que “la responsabilidad se enmarca dentro de un sistema planificado con objetivos mensurables establecidos

---

<sup>28</sup> En mayo de 2008 por decreto nro. 770/08 se constituye, en el marco de las leyes provinciales nro. 790 y nro. 2453, la empresa GyP (Gas y Petróleo del Neuquén S.A.), Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria ubicada en la Provincia del Neuquén. Al crear GyP el gobierno provincial tuvo como finalidad convertir a la compañía en una herramienta de promoción y desarrollo del sector hidrocarburífero, siendo ésta la primera empresa provincial convertida en operadora.

bajo la convicción de involucrarse activa y responsablemente en las necesidades de los neuquinos a través de acciones efectivas que repercutan favorablemente en su calidad de vida”, escasas han sido hasta el momento las muestras de estas afirmaciones, a saber:

- Donación al Hospital de Zapala - Pcia. del Neuquén.
- Entrega de mamelucos, baños químicos y dos trallers luego del incendio en Ruca Choroí y Ñorquinco.
- Limpieza y mantenimiento de plaza colindante a la Base Operativa de la ciudad de Neuquén.
- Reparación de calles aledañas a la Base Operativa de la ciudad de Neuquén.
- Asistencia frente a la gran tormenta ocurrida el 6 de abril de 2014 en la ciudad de Neuquén.

- Minería

En relación con las estrategias de RSE procedentes del sector público en la actividad minera, se puede destacar lo ocurrido con el proyecto Potasio Río Colorado, que llevaba adelante hasta 2012 la minera de capitales brasileños Vale<sup>29</sup>. Se trataba del mayor emprendimiento minero de la Argentina, originalmente presupuestado en unos 6.000 millones de dólares, contemplando la extracción y el transporte de potasio desde Mendoza a Brasil con la construcción de una mina, un tendido ferroviario e instalaciones portuarias.

El yacimiento a explotar se ubica en el extremo sur de la provincia de Mendoza, próximo al Río Colorado. El transporte del cloruro de potasio se realizaría por ferrocarril a través de una vía férrea de 870 km de extensión que uniría el yacimiento con el puerto de Ing. White. De este modo, el recorrido ferroviario pasaría por el noreste de la provincia del Neuquén,

---

<sup>29</sup> El tema es abordado en la ponencia “Proyecto Potasio Río Colorado. Una mirada desde la sustentabilidad” de HOLLMANN, María Ayelén y GIULIANI, Adriana. En: IV Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas. Comodoro Rivadavia: Universitaria de la Patagonia, 2013.

luego por el norte de la provincia de Río Negro, siguiendo por el sur de la provincia de La Pampa hasta llegar a Bahía Blanca. En Neuquén, el principal impacto socio-económico se daría en el norte, donde había cerca de 400 contratados para la obra ferroviaria.

En 2011, el gobierno neuquino siguiendo con su particular forma de gestión de la Responsabilidad Social, realizó un acuerdo con la minera por 11 millones de dólares en concepto de Responsabilidad Social Empresaria, mediante Acta Compromiso suscripta el 18 de agosto de ese año y ratificada por el Decreto 1519/2011, donde se estipula que las localidades no la empresa, serían las que determinarían el destino del dinero proveniente en concepto de la RSE de la propia Vale, como parte de la política de desarrollo sustentable bajo la cual desarrollaba el proyecto Potasio Río Colorado.

El Acta Compromiso dispone la creación de un fondo de desarrollo socio-ambiental a los fines de mejorar la infraestructura provincial y municipal en Rincón de los Sauces y en las comunidades cercanas. A tales efectos, se constituiría un Fondo Fiduciario que sería administrado por dos representantes de la provincia, por un representante de la compañía Vale y tendría participación también el intendente de Rincón de los Sauces. Los 11 millones de dólares serían pagaderos en 18 cuotas a partir de que se instalase el campamento para la construcción de los 170 kilómetros de ferrocarril.

Si bien la RSE es un concepto de difícil limitación implica libertad de elección y compromiso voluntario. La libertad, facultad de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que entonces sí se es responsable de los actos realizados, es uno de los fundamentos de la RSE.

Aquí también cabe preguntarse si las obras públicas que se harían en nombre de la RSE de Vale, deberían ser realizadas por el Estado y no por una empresa de la megaminería. Atendiendo a su soberanía, el Estado debiera sobreponerse a este tipo de acuerdos, desde el momento que es él quien representa intereses como son la defensa del patrimonio

público, el bien común y la planificación del uso del territorio, en particular cuando se trata del establecimiento de actividades económicas que tienen un alto impacto en el medio ambiente.

No obstante, la obra está paralizada desde diciembre de 2012. En 2013 el gobierno neuquino determinó, mediante Decreto 739, que la empresa Vale tenía una deuda de 4 millones de dólares con la provincia en concepto de Responsabilidad Social Empresaria, en el marco del compromiso asumido.

## **Normativa de Responsabilidad Social en Argentina**

La estrategia de RS procedente de la acción pública en nuestro país tiene todavía un incipiente crecimiento y más aún aquella relacionada con la normativa legal vigente.

En lo que respecta al orden nacional, la ley 25.877 de Régimen Laboral del año 2004, en su Capítulo IV titulado “Balance Social”, expresa que las empresas con más de 300 trabajadores estarían obligadas a elaborar, anualmente, un Balance Social que recoja información sistematizada relativa a condiciones de trabajo y empleo, costo laboral y prestaciones sociales a cargo de la empresa. Este documento sería girado por la empresa al sindicato con personería gremial dentro de los 30 días de elaborado y una copia sería depositada en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sin embargo, este capítulo aún no se encuentra vigente ya que no ha sido reglamentado.

Asimismo, en el Congreso de la Nación existen varios proyectos de ley vinculados con la Responsabilidad Social. Todos impulsan diferentes normas de seguimiento para las distintas organizaciones y algunos incluso ofrecen reducciones impositivas como incentivo, tema un tanto controvertido ya que hay quienes plantean que la RS debe ser financiada íntegramente por las mismas empresas.

Entre la variedad de proyectos se encuentra el Nro. 922 titulado “Balance social para empresas estatales” del año 2012 que tiene como objetivo que las empresas argentinas públicas o mixtas, tanto del ámbito nacional, como provincial y municipal

den cuenta a la sociedad no sólo de sus impactos económicos sino también sociales y ambientales mediante la obligatoriedad de confección de un balance social.

A nivel provincial, el gobierno de Neuquén presentó a la legislatura un proyecto de ley<sup>30</sup> denominado “Responsabilidad Social, Ambiental y Comunitaria” que obligaría a las empresas afincadas en la provincia de más de 100 millones de pesos de facturación a presentar un plan de RSE y un informe auditado con los avances de dicho plan. La posible futura norma recomienda la utilización del marco GRI<sup>31</sup> y la incorporación del concepto de valor compartido.

Aunque la reglamentación puede suponer un costo inicial, se entiende que éste se compensa por un aumento de la ocupación y de los ingresos de las iniciativas organizacionales que surgen a raíz de las nuevas formas de gestionar responsablemente las organizaciones. A largo plazo, las políticas de desarrollo sustentable pueden aumentar el crecimiento económico acelerando el ritmo de innovación y, en última instancia, conducir a producir bienes y servicios incluso a menores costos que sus predecesores, los bienes y servicios producidos de forma no sustentable. A nivel macroeconómico, las políticas de desarrollo sustentable fomentan la eficiencia económica, el crecimiento del empleo y el respeto por el medio ambiente.

---

<sup>30</sup> Proyecto de ley provincial 5818 con fecha 31 de marzo de 2014.

<sup>31</sup> El Global Reporting Initiative (GRI) es desde 2002 una institución dotada de una estructura de gobierno en la que participan diversos grupos interesados (empresas, instituciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones empresariales, consultores, etc.). Su principal objetivo es el desarrollo de memorias de sostenibilidad (incluyendo los aspectos de ámbito ambiental, social y económico) armonizados, impulsando la información sobre cuestiones sociales y ambientales al mismo nivel que la información financiera.

## **Lineamientos internacionales de RS en relación con la actividad extractiva**

En Argentina tampoco existen lineamientos de RS en relación con la actividad extractiva que garanticen el acceso a la información de carácter público, constituyendo un obstáculo en términos de rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción. Entre los lineamientos internacionales en este sentido, se destaca la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI, por sus siglas en inglés), lanzada en 2002 durante la Cumbre del Desarrollo Sostenible de Johannesburgo. La EITI es una coalición mundial de gobiernos, empresas y la sociedad civil que trabajan en conjunto para mejorar la apertura y la gestión responsable de los ingresos procedentes de los recursos naturales. Su objetivo principal es promover la transparencia de los pagos que las industrias extractivas realizan a los gobiernos de los países en los que operan. El sector privado se beneficia en tanto mejora el clima de inversión, la transparencia favorece la coherencia y estabilidad de las reglas de juego, y mejora su reputación, demostrando públicamente su participación transparente en la economía del país. Al mismo tiempo, la implementación de este tipo de iniciativas favorece el control de las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, ya que aumenta la cantidad y la calidad de la información acerca de los recursos generados por este sector de la industria.

Entre algunos de los principios que guían la iniciativa se encuentran:

- el uso prudente de la riqueza de recursos naturales debería ser una fuerza motriz importante para el crecimiento económico sostenible que contribuya al desarrollo sustentable y a la reducción de la pobreza, aunque si no se la administra adecuadamente, puede producir efectos económicos y sociales negativos.
- está dentro del dominio de los gobiernos proceder a la administración de la riqueza de recursos naturales en beneficio de los ciudadanos de sus países de modo que se promuevan los intereses de su desarrollo nacional.

- la comprensión por parte del público acerca de los ingresos y gastos públicos con el tiempo podría contribuir al debate público y a fundamentar la elección de las soluciones adecuadas y realistas disponibles para lograr el desarrollo sustentable.

Actualmente veinticinco países<sup>32</sup> cumplen con su estándar y dieciséis<sup>33</sup> se han comprometido a implantarlo. El estándar es supervisado por un Consejo internacional, formado por miembros de los gobiernos, empresas y sociedad civil.

A fin de lograr el estatus de “Cumplidor de la EITI”, se exige a los países que verifiquen siete requisitos<sup>34</sup> para asegurar la divulgación completa de los impuestos y otros pagos recibidos por las empresas petroleras, de gas y mineras. Estos pagos se dan a conocer en un informe anual de la EITI que permite a los ciudadanos ver por sí mismos lo que su gobierno recibe de la

---

<sup>32</sup> Albania, Azerbaiyán, Burkina Faso, Camerún, República Centroafricana, Costa de Marfil, Ghana, Iraq, Kazajistán, República Kirguisa, Liberia, Malí, Mauritania, Mongolia, Mozambique, Níger, Nigeria, Noruega, Perú, República del Congo, Tanzania, Timor-Leste, Togo, Yemen y Zambia.

<sup>33</sup> Afganistán, Chad, República Democrática del Congo, Guatemala, Guinea, Honduras, Indonesia, Madagascar, Filipinas, Sierra Leona, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Islas Salomón, Tayikistán, Trinidad y Tobago y Ucrania.

<sup>34</sup> Requisitos:

- 1- EITI exige la supervisión efectiva por parte del grupo de multipartícipes.
- 2- EITI exige la publicación oportuna de Informes EITI.
- 3- EITI exige Informes EITI que incluyan información contextual sobre las industrias extractivas.
- 4- EITI exige la elaboración de Informes EITI exhaustivos que incluyan una total divulgación del gobierno sobre los ingresos procedentes de la industria extractiva así como la divulgación de todos los pagos materiales al gobierno por parte de empresas del petróleo, el gas o la minería.
- 5- EITI requiere un proceso fiable que aplique normas internacionales.
- 6- EITI exige Informes EITI que sean comprensibles, cuenten con promoción activa, sean accesibles públicamente y contribuyan al debate público.
- 7- EITI exige que el grupo de multipartícipes adopte medidas para actuar según las lecciones aprendidas y examine los resultados y el impacto de la implementación del EITI.



explotación de los recursos naturales de su país, en el entendimiento que la transparencia sólo puede conducir a rendir cuentas si se logra comprensión sobre lo que significan las cifras. Por lo tanto, el estándar de la EITI requiere que los informes sean comprensibles y contribuyan al debate público de estos temas.

En lo que respecta a nuestro continente, Perú fue declarado en febrero de 2012 como el primer país de América Latina en cumplir con los principios de la EITI, permitiendo a los ciudadanos peruanos conocer cuántos recursos recibe su gobierno en concepto de cánones y regalías de parte de las empresas que operan en las industrias extractivas como la minera, la petrolera y la gasífera; y la publicación de las transferencias de ingresos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.

La EITI puede ser un instrumento útil para dar mayor transparencia a los contratos y el otorgamiento de licencias/concesiones y la gestión de las regalías en los niveles de gobierno subnacionales. Dada la importancia de las industrias extractivas para América Latina, el BID lanzó un programa de cooperación técnica regional para ayudar a los países a fortalecer la gobernanza en las industrias extractivas. El programa busca soluciones innovadoras para aumentar la transparencia en este sector, incluyendo el trabajo conjunto con gobiernos y sociedad civil en el marco de la implementación de la EITI.

Existen algunos países como EE.UU<sup>35</sup> y Canadá en donde es de carácter obligatorio para las industrias extractivas el

---

<sup>35</sup> En el caso particular de EE.UU, el senado aprobó en 2010 un proyecto de ley de reforma financiera que obliga a todas las empresas extractivas que cotizan en este país a informar públicamente de los pagos realizados a gobiernos de todo el mundo para acceder a sus recursos naturales. La ley implica que cada compañía debe hacer un informe país-por-país en el cual opera. Hasta ese entonces las cuentas de las grandes multinacionales se habían presentado siempre de forma consolidada, lo que hacía que esta información fuese mucho más opaca y dificultase la identificación de posibles irregularidades.

presentar reportes anuales sobre los pagos que hacen a los gobiernos.

## **Consideraciones finales**

Este capítulo buscó plantear nuevos interrogantes que conduzcan a mayores profundizaciones, y más que conclusiones acabadas, formular recomendaciones y propuestas relacionadas con la Responsabilidad Social de las organizaciones vinculadas con el sector de hidrocarburos y minería en la Argentina en general y en la Cuenca Neuquina en particular, y así abrir su debate.

Al explotar ambos sectores recursos naturales no renovables, sus estrategias han de estar acompañadas de herramientas que permitan el desarrollo integral y sustentable de la región en todos sus aspectos: generación, recomposición y mejoramiento de la producción local, integración a las cadenas de valor, (de modo que se produzca un incremento en los ingresos y de las oportunidades de trabajo), cuidado del medio ambiente.

Para la creación de fuentes de trabajo genuinas y de posibilidades de mejora de la calidad de vida de las comunidades de las que forman parte las empresas, resulta fundamental el desarrollo económico sustentable y la inversión productiva. No es posible alcanzar el desarrollo sustentable con crecimiento económico basado solamente en la extracción de recursos naturales no renovables. Es necesario un aumento sustancial en la generación de ingresos provenientes de otras actividades productivas y la industrialización de productos en origen.

Sería significativo que se pudieran dirigir las estrategias de RS, tanto del sector privado como del público, al desarrollo

---

Cabe señalar que este modelo estadounidense fue seguido por la Unión Europea (UE) que anunció en 2012 la creación de un nuevo estándar global de la UE para la transparencia en las industrias extractivas con el objetivo de regular el registro de pagos de las industrias del petróleo, gas y minería en los países en desarrollo.

de nuevas alternativas productivas para la provincia. En tal sentido, las compañías hidrocarburíferas y mineras, sean públicas o privadas, debieran contribuir con su RS a la transformación de la matriz productiva de la provincia a fin de superar una economía basada en el petróleo y el gas para lograr una más diversificada e integrada verticalmente<sup>36</sup>. De esta forma el impacto socio-económico de sus prácticas de RS sería mucho mayor y sustentable.

Con respecto a la legislación en materia de RS, sería importante poder contar con normativa a nivel nacional que brindase un marco jurídico integral a la promoción, incentivo y gestión de la responsabilidad social de las organizaciones, y que garantizase el acceso a la información, principalmente para aquellas actividades económicas vinculadas con recursos naturales no renovables.

## **Bibliografía**

COMISIÓN EUROPEA. 2011. *Estrategia Renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas*. Bruselas: COM (211) 681 final.

GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI). 2006. *Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad G3*. GRI.

GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI). 2013. *Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad G4*. GRI.

HOLLMANN, María Ayelén; GIULIANI, Adriana y BILDER, Ernesto. 2009. *Renegociación de los contratos petroleros en la provincia del Neuquén durante los años 2008 y 2009*. En: III Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales y X Encuentro Nacional Red de Economías Regionales en el marco del plan Fénix. Mendoza.

HOLLMANN, María Ayelén. 2011. *Responsabilidad Social Empresaria: evolución y tendencias*. En: XXVII

---

<sup>36</sup> Algunos ejemplos se explican en los capítulos siguientes.

Congreso Nacional de ADENAG (Asociación de Docentes de Administración General). Santa Rosa – La Pampa.

HOLLMANN, María Ayelén y GIULIANI, Adriana. 2011. *Fondo fiduciario de Administración Responsabilidad Social Empresaria – ley 2615 Provincia del Neuquén*. En: II Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas. Comodoro Rivadavia: Universitaria de la Patagonia.

HOLLMANN, María Ayelén. 2012. *Responsabilidad Social de YPF S.A. en la provincia del Neuquén*. En: III Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas. Comodoro Rivadavia: Universitaria de la Patagonia.

HOLLMANN, María Ayelén y GIULIANI, Adriana. 2013. *Proyecto Potasio Río Colorado. Una mirada desde la sustentabilidad*. En: IV Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas. Comodoro Rivadavia: Universitaria de la Patagonia.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). 2010. *ISO 26000:2010*.

KLIKSBERG, Bernardo. 2004. *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

MORRÓS RIBERA, Jordi y VIDAL MARTÍNEZ, Isabel. 2005. *La Responsabilidad Social Corporativa*. Madrid: Ed. Fundación Confemetal.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. 1987. *Our Common Future*. Oxford University Press.

### **Documentos oficiales**

Acta Compromiso suscripta entre el Estado de la Provincia del Neuquén y la empresa Potasio Río Colorado S.A. del 18/08/2011.

Boletín oficial de la Provincia del Neuquén. Edición Nro. 3204. Neuquén, 30 de Julio de 2010.

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la Provincia del Neuquén.

Decreto del Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén 1519/11.

Decreto del Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén 739/13.

Ley Nacional 25877/04.

Ley Nacional 26197/06.

Ley Provincial 2615/08.

Ley Provincial 2760/11.

Ley Provincial 2908/14.

Proyecto de ley nacional 922/12 de Balance Social para empresas estatales.

Proyecto de ley provincial 5818/14 de Responsabilidad Social, Ambiental y Comunitaria.

## **Sitios web**

Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén: <http://www2.neuquen.gov.ar/dgecyd/inicio.asp>

Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén: <http://www.legislaturaneuquen.gov.ar/inicio.aspx>

Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI): <http://eiti.org/>

Ministerio de Hacienda y Obras Públicas de la Provincia del Neuquén: <http://www.haciendanqn.gov.ar/>

Secretaría de Energía de la Nación – Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios: <http://www.energia.gov.ar/home/>

YPF: <https://www.ypf.com/Paginas/Home.aspx#>



## *Capítulo II*

# **Nuevas alternativas para el desarrollo territorial desde el Turismo**

*Mirian Noemí Cardone*

### **Territorio y reorganización productiva**

Es de interés introducir al lector en la explicación de algunos aspectos teórico-metodológicos aplicados en las temáticas de los capítulos subsiguientes. Se parte de entender que el paradigma de construcción socio-espacial, iniciado en los años 70' e intensificado en Argentina en los '90, se asocia a importantes cambios impulsados por un vasto y complejo movimiento de fuerzas económicas y sociales a escala internacional con fuertes efectos en el territorio.

Este proceso global de transformaciones se verifica por una mundialización de la economía, reestructuración del sistema tecnológico-productivo, el surgimiento de nuevas estrategias comerciales, nuevas localizaciones de grandes unidades de capital, modificaciones en las relaciones entre capital y trabajo, transformaciones socio-culturales, cambios en el rol del Estado y de las formas de regulación y de legitimación de sus políticas. Son la base para la *reorganización productiva*. Estos cambios y sus efectos territoriales de las últimas décadas, despertaron el interés de la indagación en la Villa El Chocón y en Aluminé.

Se considera, entonces, lo existente en el *territorio* para proyectar las posibles transformaciones, el cambio esperado, redefiniéndose su forma y función orientadas al proceso de desarrollo territorial endógeno asociados al turismo y el turismo rural.

## **Los procesos productivos: el turismo y el turismo rural**

El desarrollo territorial es un enfoque actual vinculado a las acciones políticas y productivas que imprime la sociedad en un lugar dado, incluyendo los condicionantes y vectores externos. Es una línea de investigación que conduce a indagar acerca de los procesos productivos y el modo en que se conjugan las políticas estatales, como elementos constituyentes de gestión para consolidar vínculos entre el Estado y la sociedad.

Los procesos productivos comprenden actividades de distintos sectores: primarios, secundarios o de servicios que abarcan cierto espacio económico de creación de competencias e intercambio de bienes y/o servicios que incluye una o varias empresa(s) núcleo(s), sus proveedores y clientes. El grado de competencias técnicas y los canales que se generan para intercambiar diversos activos tangibles e intangibles son importantes, por cuanto afectan la capacidad innovadora, el desarrollo de competencias en la red y la demanda de trabajo (Delfini, M. y otros, 2007). Se genera en el territorio un denso tejido de vínculos socio-económicos entre los distintos actores cobrando importancia múltiples elementos tangibles e intangibles, como: la utilización de los recursos, la organización del trabajo, el desarrollo de la capacidad innovadora, el grado de aseguramiento de la calidad, la información y capacitación.

En relación al Turismo se observa que el concepto y su contenido han ido cambiando con el tiempo. Según la OMT turismo es “El conjunto de actividades de producción y consumo a las que dan lugar determinados desplazamientos seguidos de al menos una noche pasada fuera del domicilio habitual siendo el motivo del viaje el recreo, los negocios, la salud, o la participación en una reunión profesional, deportiva o religiosa”.

El geógrafo francés Michaud (1983: 18) considera al turismo como “[...] un conjunto de actividades de producción y consumo que producen desplazamientos que implican al menos



una noche fuera del domicilio habitual. El motivo del viaje puede ser recreativo, por negocios, por salud o una reunión profesional, deportiva o religiosa. Así este desplazamiento plantea necesidades de alojamiento y estancia.”

Pero, entendemos que el turismo es mucho más complejo y heterogéneo ya que por un lado, se reproduce y expande en el sistema capitalista global. Como sistema productivo tiene un marcado carácter multisectorial al incluir actividades de muy diversa naturaleza. No solo mueve grandes contingentes de personas sino que se convierte en “una verdadera revolución de distribución poblacional”<sup>37</sup>, forma parte de la industria de la construcción y es un excelente negocio inmobiliario. Y por otro, el turismo es un desplazamiento que surge de la valoración de espacios que contienen atractivos naturales y culturales significativos, servicios y equipamiento acorde, y que sirven como lugares de ocio y recreación.

De esta manera el turismo se convierte en un hecho con claras repercusiones espaciales. Es transformador del territorio tanto con signos positivos como negativos en lo económico, sociocultural y ambiental.

### *El turismo rural*

Retomando el concepto de los conjuntos productivos, fundamentalmente agropecuarios, agroindustriales y de servicios, debe advertirse que en ciertos casos son de escaso desarrollo y articulación; se caracterizan por su reducida complejidad tecnológica y la fuerte presencia de actividades informales y demanda de empleo de baja calificación (Gutman, 2000)<sup>38</sup> Como ejemplos podemos citar a la pequeña minería, los productores dedicados a la producción de leche o maderas, hilanderos y productores de tejidos artesanales, crianceros, pequeñas actividades dedicadas al turismo no tradicional, que se practican tanto en el norte como en el sur del país. En el capítulo referido a Alumine centramos el

---

<sup>37</sup> Dachary, A. y Burne, S. M “Territorio y Turismo” (2006)

<sup>38</sup> Citado por Delfini y otros(2007)

análisis en este tipo de tramas de reducida complejidad y en relación al turismo rural.

Nos preguntamos cómo surgen las nuevas modalidades en turismo como el denominado “turismo rural”. El fenómeno de reestructuración global de las últimas décadas ha trastocado esta relación del turismo con el espacio (Dachary y Arnaiz Burne; 2006). El turismo se convirtió en un fenómeno global por que la extensión de los medios de comunicación y transporte ha permitido la apertura de nuevos sitios y la valorización de nuevos recursos y atractivos turísticos al habilitar el contacto de sociedades y culturas heterogéneas. “... se advierte una flexibilidad en las promociones turísticas que se ofrecen a los viajeros donde se toma en consideración las diferentes exigencias personales de quien viaja. Esto se traduce, en consecuencia, en un aumento de productos temáticos” (Ciani, A. 2003, 33).

De un modelo masivo, cuyos componentes eran principalmente “sol y playa”, el turismo se segmenta en numerosas modalidades tales como: turismo patrimonial, turismo aventura, ecoturismo y turismo rural, entre otros (Hiernaux, D. 2006).

Aparece así el turismo alternativo, vinculado principalmente a aquellos atractivos, recursos y lugares que son propios de espacios rurales y que permiten realizar actividades de encuentro y conexión con la naturaleza y la comunidad local, sus costumbres, tradiciones y festividades. Este modelo surge “...cuando la sociedad industrial va alcanzando elevadas cotas de concentración demográfica en las áreas urbanas (y) el medio natural comienza a ser valorado para la práctica del recreo turístico...” (Callizo Soneiro, J. 1991).

Varios son los autores<sup>39</sup> que presentan al turismo rural como el conjunto de actividades que se dan en el espacio cuyas principales especificidades estarían dadas por: el predominio

---

<sup>39</sup> Almoguera, M. y otros. 2002; Barrera, E. 2006; Dachary, A. y Arnaiz Burne, S. M. 2006; Iroldi, O. 2002.

de paisajes con bajo nivel de transformación e intervención antrópica, el relativo aislamiento, la autenticidad que se contrapone a la masividad, la pervivencia de manifestaciones culturales ancestrales, el involucramiento de la comunidad local y la motivación de la demanda de tener un contacto directo con el entorno natural y la población local. A ello nos referimos cuando hablamos de turismo rural.

*“se considera actividad de Turismo Rural a aquellas que se realizan en los establecimientos agropecuarios que abren sus puertas con o sin alojamiento a las personas para observar y eventualmente participar de las siguientes actividades diversificadas o no realizadas en el interior de uno o más predios: <sup>40</sup> ganadería, granja y apicultura; agricultura, incluyendo floricultura, cultivos bajo cubierta, hidroponía, etc.; acuicultura, explotaciones forestales y actividades agroindustriales, principalmente artesanales.*

*Otras: cabalgatas y deportes hípicas; paseos, senderismo, avistaje de flora y fauna y observación de entornos naturales; actividades de fabricación y venta de artesanías; actividades étnico culturales; gastronomía regional; safaris fotográficos y actividades recreativas en general”.*

Por lo tanto se consideraron sólo aquellos actores que en un establecimiento agropecuario ejecuten actividades de diversificación económica incorporando estrategias de aprovechamiento de recursos turísticos.

Para ello es importante que se produzca una organización de actores públicos y privados que generen vínculos para el accionar de los recursos tangibles e intangibles en el territorio.

---

<sup>40</sup> Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina (s/f, <http://www.sagpya.mecon.gov.ar>)

## **Los actores del proceso**

Considerar en el territorio los procesos productivos, con posibilidades de diversificarse hacia el turismo como en el caso de El Chocón o hacia el turismo rural como en el caso de Aluminé es tener en cuenta especialmente la gestión y organización de distintos actores sociales, privados y públicos.

Estos actores son aquellos individuos o grupos organizados en empresas o instituciones públicas y/o privadas que conforman redes de acción en la sociedad. Como parte de la base social, toman y ejecutan decisiones que inciden en el espacio donde están interactuando, como individuos o grupos condicionados por factores culturales, políticos, étnicos y territoriales. Son el eje de la construcción y organización del espacio geográfico, estableciendo reglas de juego que tienden a regular los procesos socio-territoriales, cuyo poder de decisión es diferenciado. Hacen uso y manejo de los recursos naturales, paisajísticos, humanos, de capital, financieros, técnico-científicos y culturales, generando en el devenir temporal una red de vínculos socioeconómicos y una organización institucional orientada a la transformación del territorio.

El territorio es objeto de diferentes formas de gestión/transformación por la sociedad en el tiempo; intervienen la cultura, la tecnología, la apropiación de recursos, el quehacer político y las relaciones locales (sinergias internas) y extra-locales. En el proceso de desarrollo, el territorio tiene un papel activo, es transformado por el carácter particular de esas fuerzas endógenas y exógenas que actúan a través del tiempo.

## **Turismo y desarrollo**

La contribución económica del Turismo al desarrollo se manifiesta en los ingresos y el empleo que genera y en la captación de divisas. En este sentido el turismo contribuye al PBI interno por las inversiones en infraestructura y equipamiento (alojamiento y otros servicios) siendo más tarde,

cuando se consolida el lugar como destino turístico, los turistas con sus gastos los que generan los ingresos más importantes.

Pero el desarrollo de un lugar no depende exclusivamente de la variable económica. Se entiende el crecimiento de la producción basada en la organización social del territorio. Es decir que las formas de organización societaria, los sistemas de relaciones y aprendizaje de incidencia en el territorio, se constituyen asimismo en factores impulsores del desarrollo.

Según Antonio Vázquez Barquero<sup>41</sup>, el sistema productivo de las ciudades y las regiones crece y se transforma utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio mediante las inversiones que realizan las empresas y los agentes públicos, bajo el control creciente de la comunidad local. Se refiere a “la capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la movilización de los recursos disponibles en el área y de su potencial...”, remarcándose la importancia a la capacidad del potencial socioeconómico pero también a la respuesta del nivel local. La “participación”, entonces juega un rol fundamental. Una mayor participación sostenida en el tiempo, pensada y planificada como ejercicio a largo plazo, abre mayores posibilidades hacia el desarrollo humano de carácter endógeno el que no puede articularse sin un sistema eficaz de participación ciudadana.

Se concibe entonces al “desarrollo endógeno” como el conjunto de energías internas multidimensionales con las que puede operar un lugar determinado, en relación con las energías externas, siendo sus objetivos enfrentar las adversidades para desarrollar sus potencialidades. Juega un importante rol la sustentabilidad entendida como “un proceso de cambio social en el cual la explotación de los recursos, el sentido de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y las reformas institucionales se realizan en forma armónica,

---

<sup>41</sup> Antonio Vázquez Barquero “Desarrollo local y territorio” (2002 p.1 y 2)

ampliándose el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas”<sup>42</sup>

Por todo lo expuesto el camino es participativo y relacional del conjunto de los actores que intervienen en el proceso. Proceso en el que se debe considerar a las entidades gubernamentales estatales y municipales, al sector productivo y las universidades y centros de investigación, como propiciadores de alianzas estratégicas, capaces de generar situaciones que lideren su propio desarrollo.

En la actualidad muchos territorios orientan su desarrollo local basándose en el turismo; estas comunidades por lo general, transitan por procesos de recuperación y expansión económica, valiéndose de la extraordinaria evolución que está experimentando este sector; un ejemplo es la villa El Chocón, objeto de uno de nuestros estudios.

El turismo, a través del tiempo “a mostrado su gran flexibilidad y versatilidad, ha ocupado posiciones relevantes en las economías locales y, ha sabido satisfacer y adaptarse a las demandas del constante flujo que lo hace posible: el movimiento de las personas”<sup>43</sup>. La movilidad de personas y de los recursos en un mundo globalizado son los atributos característicos de tan extraordinaria evolución. Nos encontramos ante “una importante actividad económica, que ha confirmado su carácter transversal en el espectro económico, y se manifiesta como una oportunidad estratégica de primera magnitud para el ámbito local. Hay numerosas razones para considerar que hay que dispensar al turismo un tratamiento profundo e intenso, que exige de una parte, realizar un análisis pormenorizado de sus presupuestos y características intrínsecas, (endógenas) y de otra, estudiar cómo articular los mecanismos para que hagan de esta actividad una verdadera

---

<sup>42</sup> Nuestro Futuro Común (1987).

<sup>43</sup> Turismo y desarrollo local sostenible: elementos para un debate

Copyright © Centro Internacional de Formación de la OIT. Conclusiones de la Reunión internacional de expertos organizada por el Programa Delnet CIF/OIT Número 34 Abril -Mayo 2004

oportunidad para el desarrollo sostenible de los territorios y de las personas que en ellos habitan.”<sup>44</sup>

El turismo, combina dinámicamente recursos endógenos y exógenos, que correctamente articulados conducen el desarrollo de las comunidades.

En relación a la temática planteada para el caso de Aluminé nos planteamos indagar acerca de la capacidad del denominado *turismo rural* para generar procesos de desarrollo territorial. Siguiendo a Schejtman, A. y Berdegué J. 2003, interpretamos a éstos como *“un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes.* De tal forma ésta puede ser, además de una oferta turística más, una alternativa que genere nuevas oportunidades de desarrollo en beneficio de estas comunidades rurales.

Partiendo de la amplia extensión de la Región Sudoeste<sup>45</sup> se propuso la selección de un área de estudio dentro de la misma, como forma de concretar actividades programadas en forma cabal y completa en un recorte territorial más limitado, el departamento Aluminé. Desde el enfoque del desarrollo territorial rural se revalorizan las áreas postergadas por el Estado y el capital como espacios que reúnen vastas potencialidades de desarrollo, fundamentalmente por la gran cantidad de recursos aún no explotados, la población aferrada a costumbres y hábitos tradicionales y los inmensos espacios agrestes. Este es el caso de quienes proponen revalorizar las áreas rurales marginales a través de la promoción y planificación del turismo rural.

---

<sup>44</sup> idem

<sup>45</sup> Nuestro libro anterior denominado “Dimensión geográfica del Neuquén” (2008) se refiere a esta región en particular.

Los marcos metodológicos propuestos y la coordinación de tareas relativas al estado empírico de los hechos, condujo a la búsqueda y recolección de datos estadísticos y bibliográficos en fuentes primarias y secundarias, (informe científicos, archivos históricos, periodísticos, de organismos gubernamentales, Internet, etc.). El análisis cualitativo se realizó por medio de trabajo de campo que incluyó entrevistas en profundidad, observaciones y datos de registro. Se recurrió a la utilización de instrumental metodológico como mapas y fotografías aéreas o satelitales, como así también a la elaboración de mapas temáticos específicos del universo de estudio. Asimismo, se produjeron gráficos, cuadros y diagramas, en la medida en que esto fue necesario para la claridad de la comunicación de los resultados. La opinión de los informantes calificados se trianguló con el relevamiento documental y los hechos objetivos, de manera de ir estableciendo resultados preliminares, para su discusión en el equipo de investigación y la construcción del conocimiento nuevo dentro de una totalidad en proceso de estructuración.

El acondicionamiento del territorio para impulsar el desarrollo local tiene que ver con el modo en que se conjugan el accionar de los actores involucrados y sus vínculos, de ahí la importancia de su indagación. De tal forma se analizaron las características de los actores sociales y sus estrategias de reproducción. Asimismo, se caracterizó el entramado institucional que incorpora y formula nuevos componentes para contribuir al desarrollo territorial.

Estos pasos metodológicos posibilitaron un análisis inductivo primero y deductivo después, para luego incorporar la sistematización de los datos en un orden determinado en cada momento histórico del territorio. Así fue posible comprender el proceso socio-territorial dialécticamente considerado, donde se integren la aparición y el desenvolvimiento de las contradicciones inherentes a la construcción del desarrollo territorial. Los resultados tienden a aportar lineamientos de planificación y ordenamiento territorial.



## **Bibliografía**

- CALLIZO SONEIRO (1991) Aproximación a la Geografía del turismo. Colección Espacios y Sociedades. España
- DACHARY, A. Y ARNAIZ BURNE SM.(2006)“*Territorio y Turismo, Nuevas dimensiones y acciones*”, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa. México.
- DELFINI, M. y otros (compiladores) (2008) “*Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina*”. Univ. Nac. De Sarmiento. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- CARDONE M. y otros. (2008) “*DIMENSIÓN GEOGRÁFICA DEL NEUQUÉN. Paisajes, actores y Procesos del sudoeste Neuquino*”. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue (EDUCO), Neuquén.
- HIERNAUX, D. Y LINDON A. (2007) “*Tratado de Geografía humana*”, Editorial Antrhopos. México.
- SCHEJTMAN, A. Y BERDEGUÉ J. (2003) “*El Desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*”. SIGLO XXI Editores. Buenos Aires.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2002) “*Desarrollo local y territorio*” Pirámide, Madrid. España

### Artículos y páginas en internet

“*Turismo y desarrollo local sostenible: elementos para un debate*”

Copyright © Centro Internacional de Formación de la OIT. Conclusiones de la Reunión internacional de expertos organizada por el Programa Delnet CIF/OIT Número 34 Abril - Mayo 2004

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción. Rca Argentina:  
<http://www.sagpya.mecon.gov.ar>



# **Cambios en el modelo productivo de Villa El Chocón: turismo en un enclave hidroenergético**

*Mirian Noemí Cardone*

*Mariana Inés Suárez*

## **Introducción**

El abordaje de esta temática tuvo como propósitos analizar la reorganización productiva actual de la actividad turística y su dinámica territorial en la Villa El Chocón (Provincia del Neuquén) análisis que sirvió de base para delinear pautas estratégicas de desarrollo territorial.

Un nuevo proceso global de transformaciones a nivel general entre los que debe destacarse: la aceleración contemporánea provocada por los progresos técnicos y tecnológicos, expresados en las comunicaciones satelitales, la utilización simultánea de información para el uso de los recursos naturales, la mayor velocidad de la circulación de los flujos financieros hacia cualquier punto de la tierra y las nuevas formas de asociación comercial han acelerado la reorganización productiva, haciéndose visibles grandes transformaciones territoriales. Se producen nuevas escalas productivas y refuncionalizaciones, aparecen nuevos actores y círculos de cooperación que trascienden la escala local. La innovación tecnológica es un componente fundamental que aporta al crecimiento y desarrollo. Estos procesos impactan fuertemente en los territorios que se consideran fértiles para su materialización.

En este contexto, la *Provincia del Neuquén y la Villa El Chocón* en particular, se han convertido en territorios fértiles para el desarrollo del sector turístico. Interesó indagar acerca de los cambios y efectos territoriales actuales que se están

produciendo en la Villa El Chocón iniciados en las últimas décadas.

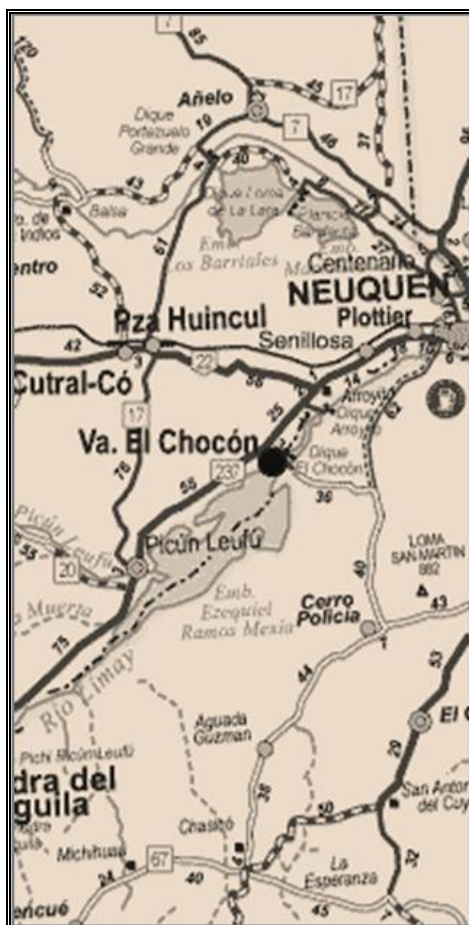
Se consideró el rol que ejerce el territorio como altamente significativo en los procesos de desarrollo al conjugarse la disponibilidad de recursos, en cantidad y calidad, y en sus posibilidades de combinación y valoración por parte de los actores locales, tanto públicos como privados. Estos con su cultura y capacidad, aptitud y habilidad, han ido transformando y gestionando estos recursos.

En la temática de la reorganización productiva se partió de considerar que el **turismo** es generador de espacio y consumidor del mismo. El *paisaje y su entorno*, le otorgan una identidad propia al lugar convirtiéndose en recurso para la actividad turística. El Chocón presenta entre otras ventajas, extensas superficies de tierras disponibles y recursos de alto valor paisajístico, paleontológico y cultural.

Frente a los nuevos procesos enunciados se está consolidando un modelo de territorio diferente. La necesidad de buscar una nueva funcionalidad del espacio, una vez terminada la obra que le dio sustento y más aún al privatizarse el manejo de la misma, llevó a los actores involucrados a iniciar la reorganización productiva del territorio. El objetivo fue comenzar a dar respuesta a las nuevas necesidades locales. La mirada ahora se centra en la utilización de los recursos para el desarrollo de la actividad turística.

Nos preguntamos acerca de sus fortalezas y conflictos para proponer lineamientos generales que sirvan a la planificación de acciones concretas al desarrollo desde el Turismo. Nos referimos en este caso al desarrollo endógeno el que implica una participación activa de la comunidad y de los actores privados y públicos, responsables de accionar políticas acordes a generar condiciones locales competitivas. Se trata de aprovechar las externalidades positivas que pueden surgir de las conexiones o redes que se dan en el territorio y de disminuir las negativas.

En definitiva se siguió un proceso de análisis que partió de un diagnóstico de la realidad geográfica actual de la villa tomando como eje central la reorganización territorial en torno al Turismo para posteriormente observar sus potencialidades y deficiencias a los fines de proponer pautas en función de establecer lineamientos estratégicos para el desarrollo.



### **La Villa el Chocón, su posición en el ámbito regional**

La localidad de Villa El Chocón (provincia del Neuquén) se halla ubicada a 39° 16´ latitud sur y 68° 48´ longitud oeste,

en el sureste del Departamento Confluencia al que pertenece. El área conforma un oasis de paisaje mesetiforme, cuya altura desciende hacia el oeste. Sobre la margen norte del río Limay se ubica el Embalse Ezequiel Ramos Mexía, espejo de agua con una superficie de 816 km<sup>2</sup>.

Situada a una distancia de 80 kilómetros de Neuquén, capital de la provincia, se puede acceder a la localidad a través de las rutas Nacionales N° 22 y N° 237. Estas rutas se constituyen en los principales accesos a la Villa y a otros centros turísticos de importancia internacional como San Carlos de Bariloche en la provincia de Río Negro, Villa La Angostura y San Martín de los Andes en la provincia del Neuquén.

El ejido urbano comprende 6500 has, de las cuales 100 has corresponden al sector urbano. Este núcleo poblacional, a través del trabajo conjunto de la provincia y el municipio, encuentran en la Villa nuevas funciones basadas en el turismo especialmente paleontológico y de recreación, puestas en valor aprovechando los recursos intrínsecos y su posición geográfica dentro de la provincia, dada su proximidad a la ciudad de Neuquén y a la red de ciudades del Alto Valle del Río Negro y Neuquén.

Estas características de localización hacen de la villa un lugar estratégico de visita y disfrute de sus recursos turísticos a la gran afluencia de turistas regionales, nacionales y aún internacionales que circulan por las rutas adyacentes a su emplazamiento.

## **Proceso de Organización Territorial**

Con la finalidad de realizar un análisis sobre la dinámica socio-espacial de la Villa en relación a las transformaciones acontecidas en el contexto mundial y nacional, proponemos una serie de categorías de estudio que contribuyen a este desarrollo.

En primer lugar cabe comentar sobre dos importantes elementos teóricos:<sup>46</sup> la *configuración territorial* y el *proceso histórico*. Ambas categorías suponen conceptos y definiciones diferenciadas pero que en lo esencial están íntimamente relacionadas, al hacer referencia a la identidad que toma un espacio determinado como consecuencia de las estructuras que se fueron sucediendo dialécticamente en el tiempo, y que han dejado una acumulación de formas y objetos que conforman una totalidad particular y parcial, inserta en una totalidad mayor.

En segundo lugar hay que aclarar que, cualquier estudio que pretenda alcanzar la comprensión mediante la variable histórica debe efectuar una serie de cortes temporales significativos que den idea de homogeneidad y cambio y que permitan dilucidar los aportes de los procesos y estructuras anteriores. Con tal propósito el análisis se presenta desarrollado en períodos históricos cuyos cortes son comunes a varios autores, pero que coinciden específicamente con tres que interesa resaltar: Rofman, A y Romero, L<sup>47</sup> y Silveira, M. Laura<sup>48</sup>, de quienes se toma además el resto de los elementos de análisis que definen el sistema de relaciones internacionales, los actores económicos y políticos de decisión, la estructura productiva, el empleo, la base técnica y los procesos de innovación tecnológica.

### *Construcción de un sistema político-económico central consolidado*

La configuración territorial argentina se remonta varios siglos atrás, pero en este análisis importa desarrollar el proceso

---

<sup>46</sup> Su análisis y conceptualización corresponden principalmente a las obras *"De la totalidad al lugar"* (1996) Santos, Milton y *"Totalidad y fragmentación"* (1995) Silveira, María Laura.

<sup>47</sup> Rofman, A. y Romero, L. (1997) *"Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina"* Amorrortu Ed. Bs. As.

<sup>48</sup> Silveira, M. Laura (2003) *"Argentina: territorio e globalizacáo"* Ed. Brasiliense. Sao Paulo.

más reciente, aquel que ha delineado tendencias políticas, sociales y económicas que se distinguen aún hoy en la estructura espacial del país. Hablamos del proceso que se inicia a principios del siglo XX, y más específicamente a partir de la crisis económica mundial acontecida en los años 1929-1930, que afectó seriamente el sistema económico argentino basado en el modelo agro-exportador y modificó el vínculo que este país mantenía con el centro del sistema internacional de dominación.

En si mismo, el primer período demarcado comienza con el debilitamiento de las relaciones de dependencia internacional y la elevación del nivel de la *frontera interna*<sup>49</sup>, proceso que se profundiza luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial y que permitió a los grupos nacionales dominantes disponer de una mayor autonomía en su decisiones.

La nueva organización del mercado mundial que se estableció en esa época, se caracterizó por la formación de áreas cerradas y barreras proteccionistas en los países centrales, lo que obligó a un cambio en la organización productiva nacional, con miras hacia el mercado interno. El proceso de transformación económico se basó en la sustitución de importaciones por manufactura propia, y supuso a nivel espacial una mayor especialización territorial del trabajo y la producción, concentrada principalmente en las ciudades-puerto del litoral.

Los cambios acontecidos en el aparato productivo no alcanzaron a repercutir en la estructura de poder tradicional, ya que el núcleo local de dominación y decisión -la oligarquía terrateniente- logró mantener y consolidar aún más su liderazgo. Sin embargo, el proceso si alcanzó a modificar el rol que anteriormente había definido el aparato estatal, alterando

---

<sup>49</sup> El concepto de "*frontera interna*" hace alusión a una barrera simbólica que, presente en el sistema capitalista internacional de fuerte componente desigual y de dominación, varía en su "altura" y fortaleza en relación a la estrechez de los vínculos de dependencia de los países periféricos para con los países centrales en un momento determinado. Rofman, A. y Romero. L. (1996)



su tradicional función de regulación de mercados, para pasar a ser el agente primario de la activación del desarrollo y crecimiento económico del país.

A partir de la década del '40, caracterizada por la preponderancia política del gobierno peronista y el gran monto de divisas acumuladas, se tienden a ampliar las funciones e intervención del Estado en la organización económica. Entre otras acciones, el poder público intervine como gestor directo al nacionalizar servicios públicos (ferrocarriles, electricidad, gas y otros), al crear empresas estatales de transporte y energía (YPF y YCF) y al ampliar la estructura de empleo público.

El proceso de industrialización y la diversificación de la base productiva nacional a manos del Estado requirieron la densificación e incorporación de nuevas técnicas e infraestructuras. El sistema técnico incorporado provenía desde los centros de mayor dinamismo industrial e innovación tecnológica –los países centrales- y llegaba por lo general con un tiempo de retardo que no permitía a la estructura productiva mantenerse en el nivel de competitividad requerido a nivel internacional. De hecho, las innovaciones tecnológicas que se incorporan para las nuevas producciones complejizaron el sistema técnico del país, pero no llegaron a formar una sólida base técnica de producción debido al deterioro sufrido por el intensivo uso y la escasa inversión en mantenimiento. La insuficiencia del papel del Estado en este aspecto repercutió posteriormente en forma negativa en el desarrollo del proceso de industrialización.

Durante este primer período la actual provincia del Neuquén pertenecía aún al conjunto de Territorios Nacionales - unidades administrativas dependientes del poder central- regiones con carencia total de autonomía, regidas por una legislación común y caracterizadas por el débil poblamiento y la incipiente inserción al sistema de relaciones económicas con el contexto nacional. Su base de producción eran la ganadería y la producción lanera y su estructura espacial exhibía una red urbana primaria, con primacía de unos pocos centros de abastecimiento, acopio y consumo.

### Crecimiento interno y planificación centralizada

Hacia principios de la década de los '50, en relación a un cambio de modelo tecno-económico, comienza un nuevo período en la estructuración socio-espacial Argentina, y en la siguiente década, se perfila la localidad de Villa El Chocón.

A nivel internacional no se modifican en esencia las relaciones de dominación, pero si cambia radicalmente la fuente del sistema de acumulación al darse una transferencia de capitales desde los países centrales a los periféricos, tanto en forma de inversiones como en instalación de empresas filiales, principalmente en las ramas pesadas de la industria. Este movimiento mundial de expansión del capital inaugura la primera fase del proceso de Globalización<sup>50</sup>, que en Argentina establece las bases para la incorporación de un *Medio Técnico-Científico*<sup>51</sup> en el territorio.

A nivel nacional, el gobierno peronista fue destituido mediante un golpe de Estado como consecuencia, entre otras cosas, de la grave crisis por la que pasó el esquema de sustitución de importaciones. Los siguientes gobiernos, caracterizados por la debilidad institucional y la sucesión de democracias y golpes de facto, profundizaron la política de inserción al nuevo sistema económico internacional, adoptando medidas tendientes a atraer capitales externos tales como la libre circulación y transferencia de capitales, exenciones impositivas especiales, etc. La política de tendencia “desarrollista”, pretendía modernizar el territorio mediante la construcción de sistemas ingenieriles que completaran el proceso de industrialización nacional.

Los capitales extranjeros llegados al país, especialmente desde los EEUU, se orientaron a la inversión industrial directa

---

<sup>50</sup> Constituye el estadio supremo de la internacionalización, una nueva fase de la historia de la humanidad. Es la amplificación del sistema-mundo a todos los lugares y a todos los individuos, la unificación misma del planeta, en el que la Tierra se convierte en un solo y único mundo. Santos, M. (1996) p 131.

<sup>51</sup> Es el proceso de cientifización y tecnificación del espacio. Santos, M (1996)

en automotores, petroquímica, siderurgia, electrónica y la extracción petrolera, sectores claves de la dinamización productiva. El aumento de la presencia de empresas que respondían a intereses ajenos en sectores básicos de la economía provocó contradicciones y desequilibrios en el proceso de industrialización y profundizó la dependencia de la estructura productiva nacional.

Esta dependencia, mejor conocida como “tecnológico-industrial”, tuvo como gran protagonista a la empresa multinacional, la cual jugó un papel muy importante en el proceso de desequilibrio inter e intra-regional que comenzó a desarrollarse. En esos años, según Silveira, M.L. (2003), se cristaliza en la estructura territorial de Argentina una lógica que tiende a densificar el medio técnico y concentrar las funciones organizacionales en las ciudades de mayor jerarquía del país: Buenos Aires, Rosario, Córdoba, La Plata, Bahía Blanca y otras.

En el caso neuquino el proceso de apertura plena al capital internacional adquirió relevancia en la estructura productiva, dado que será el capital extranjero el que iniciará la exploración y explotación de las reservas naturales, principalmente energéticas, y dará como consecuencia la constitución de una economía de tipo *enclave*<sup>52</sup>. Este territorio se verá beneficiado ante este nuevo imperativo mundial que promueve un proceso selectivo de modernización material y organizacional en el espacio nacional.

En su estructuración espacial, la red de ciudades surgida por la construcción del ferrocarril y el crecimiento de la producción frutícola aumenta en jerarquía respecto del resto de los centros urbanos. Y además se produce un fenómeno de gran repercusión en la vida política local: la provincialización de los territorios nacionales en 1955, que conferirá a Neuquén una identidad político-jurídica autónoma.

Ya a partir de mediados de los ‘60 el significativo aumento del número de firmas transnacionales instaladas en el país obligó al Estado a llevar a cabo una *modernización* del

---

<sup>52</sup> Salvia, A.y Panaia M. (compiladores) 1997.

territorio, dado que la dinámica impulsada demandaba nuevas formas técnicas y organizacionales para facilitar los flujos e intercambios financieros, de producción y de población entre regiones. En esta década se consolida la tendencia de incorporación del territorio al proceso de Globalización, y las acciones que traerá aparejada esta estrategia impulsarán la creación y el surgimiento de la localidad Villa El Chocón.

Para concretar la modernización material y funcional del territorio, el Estado renovó diversos factores que influyen en la localización industrial, tales como: inversiones en infraestructura social básica -en especial en las grandes conglomeraciones urbanas-, en obras de vinculación terrestre -especialmente en el litoral fluvial-, en dotación de energía al conglomerado del Gran Buenos Aires -ampliando las centrales térmicas instaladas dentro de la misma área metropolitana y también por medio de la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas y termonucleares, como las de El Chocón y Atucha- y en ampliación de las redes de oleoductos y gasoductos -principalmente en las provincias patagónicas-.

La nueva división territorial del trabajo establecida en el mundo y en nuestro país, exigía para su pleno funcionamiento, importantes cantidades de energía que permitieran el incremento de la fluidez espacial, dado que el dinamismo de los intercambios y el aumento de las redes de comunicación será la nueva base de acumulación para los agentes hegemónicos. En este punto, las regiones que ofrecían oportunidades de exploración y producción energética ganaron un nuevo significado en el escenario mundial y nacional.

La difusión de la malla técnica hacia regiones históricamente marginadas inaugura una etapa de crecimiento económico sin precedentes. Neuquén asiste a una revalorización de sus recursos y gana nuevos usos dentro de la división territorial del trabajo. Todas las transformaciones realizadas a partir de la explotación intensiva de los recursos agua, gas y petróleo, convierten a Neuquén en una provincia energética<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Favaro, O. y otros (1999)

El impulso que dinamiza este proceso vendrá dado por el crecimiento de la explotación minera, la construcción de una serie de centrales hidroeléctricas y la fuerte atracción migratoria que ejerce las mayores oportunidades laborales y salarios más elevados.

### *Construcción y transformación territorial local*

En el año 1966 se sanciona la Ley Nacional 16.882, en la cual se encomienda a Agua y Energía la ejecución de obras del Complejo El Chocón-Cerros Colorados, sobre los ríos Limay y Neuquén. Debido a la multiplicidad de tareas que debía ejecutar Agua y Energía Eléctrica, se crea una nueva empresa, específicamente destinada a tal propósito. En 1967 se le concede a Hidronor (Hidroeléctrica Patagónica S.A.) la concesión para construir y explotar las obras del Complejo El Chocón-Cerros Colorados (El Chocón, Arroyito, Portezuelo Grande, Loma de la Lata y Planicie Banderita), convirtiéndose éste en el agente ejecutor, administrador y responsable de las obras y de la producción de energía.

El Estado Nacional declara esta obra de interés nacional para impulsar el desarrollo de la región Comahue, cuyos propósitos fueron múltiples: riego para una superficie de 650.000 ha., atenuación de las crecidas de los ríos Limay y Neuquén, abastecimiento de energía para la región y exportación hacia el Gran Buenos Aires y Litoral y eventual navegabilidad del río Negro. El rol planificador consistía en concretar acciones integrales, pero en la realidad siempre se priorizó la producción de energía como objetivo central.

A comienzos de 1968 empiezan a construirse la presa con la central y dos asentamientos poblacionales ubicados a unos 80 km al sudoeste de Neuquén. Uno de estos de carácter temporario, de unas 500 viviendas prefabricadas y un campamento para los trabajadores de la obra, ubicado próximo a la central hidroeléctrica en el piso del valle, a unos 60 metros aproximadamente debajo de la cota del lago artificial. En este asentamiento llegó a contabilizarse unos 5.000 habitantes durante los años de mayor actividad (INDEC, 1970). La

población estaba conformada en su mayoría por personas provenientes de zonas vecinas del interior del país y desde la recientemente terminada obra del túnel subfluvial Hernandarias, en el Litoral. El otro asentamiento de carácter permanente, la Villa El Chocón, localizado sobre la orilla noroeste del lago, unos 10 metros aproximadamente más arriba de su cota máxima. Una urbanización arquitectónicamente única, de alta calidad de materiales y equipamiento y completamente planificada y construida por la empresa a fin de alojar al personal jerárquico.

El súbito poblamiento, la construcción de la gran presa con su central, la conformación de un lago de 816 km cuadrados, la creación de la Villa con sus viviendas, iglesia, centro comercial y cívico, asistencial, deportivo y escuela, producen una nueva configuración territorial con claro predominio del factor humano sobre el natural.

Se transforma drásticamente el espacio, de poblamiento escaso y disperso abocado a la actividad pastoril extensiva se da paso a un espacio urbano destinado a la producción energética. Esta nueva valoración del territorio conduce al reemplazo de un *Medio pre-Técnico* por un *Medio Técnico-Científico*.

En 1972, finalizada la obra y puesta en funcionamiento la central, se produce el éxodo de la mayor parte de la población debido a la inexistencia de fuentes alternativas económicas y laborales en la localidad. La población hasta entonces ocupada en la construcción de la represa se dirige hacia localidades próximas, de pujante crecimiento, o continúa en el circuito de las nuevas obras hidroeléctricas (Arroyito, Alicura, Salto Grande, Piedra del Águila). Como consecuencia se produce un marcado descenso poblacional, que pasa en 1970 de 4.313 habitantes, a 1.147 en el año 1980, lo que significó una tasa negativa de crecimiento de -131.66/mil. (INDEC; 1991).

El asentamiento permanente es desmantelado en su totalidad (desde 1974 hasta 1984) y sólo algunas construcciones son conservadas hasta la actualidad. El rol de constructor y de-structor de la empresa marca desde el inicio el papel secundario de la comunidad local en la configuración territorial.

## Consolidación de la Transnacionalización Económica

Retrocedemos hacia principios de los `70 donde se comienza a modificarse el esquema de funcionamiento de la dinámica de acumulación del capitalismo a nivel internacional. Diversos factores dan inicio a un nuevo modelo, apoyado por el enfoque monetarista que aboga por un mayor control de la fuerza de trabajo, aumento de la disciplina fiscal (recorte de gastos estatales), libre movilidad de bienes y capitales y primacía de la función del mercado como proveedor de recursos. De esta manera, el Estado de Bienestar es paulatinamente sustituido por un Estado Subsidiario que deja las funciones de intervención y regulación y tiende a liberalizar las relaciones económicas en un mercado abierto a las corrientes internacionales de bienes y dinero.

Ante el cambio de modelo diversos sectores sociales de Argentina se resisten al intento gubernamental de imponerlo en la estructura productiva y se desatan violentos enfrentamientos y conflictos políticos, que suscitan a un golpe de Estado en 1976.

Así, se produce un quiebre en el proceso histórico de configuración territorial y comienza un nuevo período en la estructuración socio-espacial Argentina, y en particular, en la localidad Villa El Chocón, terminadas ya las obras.

El cambio en las condiciones financieras a nivel mundial, luego de la crisis del petróleo de 1973, restringe la transferencia de capitales y eleva las fronteras de protección de las economías centrales, generándose un incremento extraordinario de la dependencia, vía estrictas demandas del pago de la deuda externa en países periféricos. La lógica de acumulación al interior del país sufre un resentimiento a medida que se van profundizando los ajustes en el sistema económico, y la capacidad de decisión autónoma de los grupos de poder se recorta paulatinamente. En otras palabras, se torna altamente permeable la *frontera* nacional.

El proceso de inversión e innovación se torna en este período altamente selectivo, por cuanto se privilegian áreas adaptables a las nuevas técnicas y normas del sistema. La Globalización se consolida a nivel mundial y nacional como

principal modelo de organización socio-espacial con una fuerte componente excluyente, ya que se privilegian polos que tienden a competir funcionalmente por un lugar en el sistema internacional y se marginan vastas áreas poco vinculadas todavía a la división territorial del trabajo.

Este fenómeno demandó de la multiplicación de las redes de flujos, por lo que se modernizaron las infraestructuras de transporte y energía y se ampliaron las redes informacionales y de comunicación. El fenómeno dio paso al reemplazo del *Medio Técnico-Científico* al *Medio Técnico-Científico-Informacional*.

La incorporación y dominio del capital extranjero en el territorio nacional moderó la concentración metropolitana y en su lugar comenzaron a crecer las ciudades medias, que se incorporaron al esquema de especialización regional.

En la provincia del Neuquén se asiste a un proceso de profundización del crecimiento económico espacialmente selectivo, en el que ciertos puntos de atracción al capital global se integran a la red urbana regional. Esta red ejercerá el comando técnico y político, constituyéndose como fase menor de las redes verdaderamente globales.

El espacio se valorizará en función de su especialización anterior: recursos minerales, energéticos y servicios de avanzada (financieros, comerciales, educativos, de salud, de recreación y turismo) serán las actividades dinamizadoras del territorio. Los centros que concentran la innovación técnica en Neuquén serán: Neuquén, Plaza Huincul y San Martín de los Andes.

En Villa El Chocón se inicia el período con una transformación importante: en 1973 se constituye como Municipio de tercera categoría (Ley 769, decreto N° 3194) que no poseía la jurisdicción del territorio ni funciones de prestador dado que la empresa concesionaria era propietaria de las construcciones y responsable de la prestación de los servicios. Por tanto el nuevo actor socio-político emergente queda sin poder de acción concreta. De todas formas, al reconocerse la localidad como un conjunto social de fuerte base territorial, la funcionalidad económica de *enclave* concluye.



Al ser tierras de jurisdicción federal, el Estado provincial adquiere tierras –mediante compra a un particular- a unos 4 km de la Villa junto a la ruta nacional 237 –por disposición de Hidronor que prohibía construcciones a unos 500 metros alrededor de la Villa, a fin de conservar intacto el estilo arquitectónico-, donde instala la sede de la Comisión de Fomento y se lotean unos 25 terrenos.

Se origina un pequeño asentamiento poblacional, un nuevo espacio urbano resultado de la acción estatal provincial que promueve la creación de un actor político local, y que en pocos años más recibirá el aporte de población con sentimiento de arraigo y pertenencia. Un ejemplo es la constitución de una cooperativa de viviendas entre habitantes de la villa temporaria, que por iniciativa propia deciden permanecer en la localidad. Representa entonces un proceso de construcción local del espacio en el que, por primera vez, los actores de base ejercerán acciones con objeto de habitar el lugar por motivación individual.

De todas formas este proceso no representa la verdadera dinámica demográfica, que se torna negativa ante el continuo despoblamiento en la localidad, que, según datos del INDEC es de – 45.55/mil entre 1980 y 1991, año en que la población es de 709 habitantes (INDEC, 1991).

Además de la actividad productiva central, comienzan a registrarse en este período el paulatino crecimiento de una nueva funcionalidad: la turística-recreativa. Si bien el desarrollo de esta actividad se limitaba a las actividades espontáneas de reconocimiento del área, la práctica de deportes náuticos y terrestres y las visitas recreativas cortas –principalmente a las instalaciones de la central-, el número de visitantes rondaba los 70.000 hacia fines de los '80 (COPAIDE, 1994). La difusión de formas modernas de consumo y la democratización de costumbres anteriormente elitistas, se instala en las principales ciudades de Neuquén y Río Negro, cuya población tenderá a promover nuevos usos del espacio en función del aprovechamiento del paisaje y otros recursos turísticos de interés.

En 1988 la sede municipal se reubica en edificios de la Villa y genera una pérdida de autonomía de aquella incipiente urbanización. El pequeño asentamiento poblacional se transforma en un barrio satélite de la Villa, con alta dependencia laboral y de prestación de servicios. Este fenómeno inicia dos procesos: por un lado el moderado traspaso de funciones de la empresa al Municipio, y por el otro una desarticulación y jerarquización espacial entre la Villa y el Barrio –conocido desde entonces como Barrio Llequén-.

### Reestructuración territorial y política neoliberal

A principios de la década de los 90' se asiste a un nuevo reajuste del modelo económico argentino con vistas a incorporarse definitivamente en el sistema de capitalismo internacionalizado, mediante una serie de medidas de máxima reconversión de la base financiera, cambiaria, productiva y estatal de nuestro país.

La Globalización en esta década alcanza su expresión máxima en la liberalización financiera, que implicó para las grandes empresas y los bancos el control sobre los movimientos monetarios. Esto llevó a que un puñado de grupos de hegemonía global pasen a comandar las actividades económicas y la dinámica productiva de las regiones incorporadas a la división territorial del trabajo. El proceso necesitó para su desarrollo de la eliminación de las normas previamente impuestas, que se basaban en concepciones arraigadas del Estado como agente central de la planificación económica y territorial. De ahora en más serán privilegiadas aquellas naciones que promuevan la transferencia de roles desde el Estado Central a los grupos de poder económico, de manera de cederles el comando de la modernización territorial.

Las políticas implementadas por el gobierno fueron las de desregulación completa de los mercados, privatización masiva de empresas de servicios, producción, transporte y energía, liberalización y apertura económica, flexibilización laboral y ajuste estructural del Estado con fuerte reducción del gasto público y descentralización administrativa.

En Neuquén esto significó el despido masivo de trabajadores de las empresas públicas de energía e industria, la concentración del poder económico en empresas transnacionales, el deterioro de las áreas típicamente industriales, la responsabilidad por prestación de los servicios sociales universales y la plena apertura a las redes mundiales de comando financiero y político externo. En este contexto los oligopolios se apropian de los recursos de importancia estratégica –hidrocarburos e hidroenergía- y re-valorizan las áreas que presentan mayor flexibilidad a la acumulación del capital y la reproducción concentrada del poder: la ciudad de Neuquén y las ciudades ligadas al turismo internacional –San Martín de los Andes, Villa La Angostura-.

En relación al sector de mayor dinamismo de la provincia, el energético, se modifica la normativa regulatoria que provoca un cambio estructural, principalmente en el sistema hidroeléctrico, en que la empresa productora se divide en unidades empresariales menores y fragmenta su organización y funcionalidad en empresas destinadas a la generación energética y empresas destinadas a la transmisión de electricidad.

Hidronor sufre este proceso que tenía como finalidad la privatización. Cada central hidroeléctrica es privatizada por separado, con concesiones por un periodo de treinta años. El Chocón fue adjudicado en julio de 1993 al consorcio Hidroinvest S. A.-integrado en un 55 % por la empresa chilena Endesa, 30% por CMS Generation (que controla la Energy Corporation de los EEUU), el 8% por un fondo estadounidense de inversión (BEA Inversora) y 7% del Banco Santander-, que queda en poder del 59% de las acciones. El gobierno de Neuquén por su parte, adquirió el 29.9% de las acciones. Y el resto, 11%, quedan para el personal de la empresa.

En 2007 se registraron cambios en cuanto a la propiedad de la central hidroeléctrica, ya que Endesa adquirió el paquete accionario que controlaba la norteamericana CMS Energy, abarcando en la actualidad un total del 64% de la propiedad privada de la represa.

Este proceso significó la transferencia del poder de producción, planificación y decisión a manos de agentes privados de origen principalmente extranjero, lo que se explica en parte por la nueva tendencia que marca la Globalización en esta década: la intensificación de las comunicaciones y el intercambio de información que, al estar controlado por unas pocas firmas globales, le permiten una organización y control más centralizado. Así, a través de la estrategia de distribución e implantación de *filiales* por todo el planeta, las empresas globales se aseguran la imposición de sus normas en los países.

Según M. Santos (1996) los agentes hegemónicos globales impulsan el proceso de Globalización a partir de la intensificación de la información y su fluidez alrededor del mundo. Esto les permite un tipo de organización y control sobre el orden mundial que ejercen de forma concentrada y que conlleva la imposición, a todos los lugares, de una única racionalidad: “su propia racionalidad”.

La privatización ocasiona profundos cambios en la Villa, originalmente creada como centro prestador de servicios para la población que mantenía en funcionamiento el complejo hidro-energético.

En primer lugar la nueva empresa impondrá una norma que desconoce el orden local y se guía fundamentalmente por racionalidades e informaciones que le aseguran mantenerse entre los agentes económicos de mayor jerarquía nacional. Las acciones que se lleven a cabo en cuanto a producción energética pasan a ser acciones “desterritorializadas”, en el sentido de que son tele-comandadas desde puntos distantes. A partir de esta década la tendencia será la profundización de las “verticalidades”<sup>54</sup> de los lugares, y por tanto, se ampliarán las diferencias y oposiciones entre el mercado –lo global- y la sociedad civil –lo local-. De hecho, este desconocimiento de “lo

---

<sup>54</sup> “Verticalidad” refiere a la unión de puntos distantes entre sí, lo que aseguraría la imposición de normas comandadas por un grupo hegemónico que impulsa el mercado global. La tendencia actual es la unión vertical de los lugares y por tanto la fragmentación del territorio y la alienación del espacio y de los hombres. Santos, M. (1996)

local” promoverá la pérdida de su función histórica y la necesidad del surgimiento de un nuevo agente de planificación y proyección social.

En segundo lugar la privatización provocó el despido de gran parte de la mano de obra, coherentemente con la lógica de la economía global de reducción del gasto salarial y de flexibilización laboral. La drástica reducción de personal en la represa -que pasó de 500 operarios a unos 49 en la actualidad- generó que, ante la falta de oferta laboral, la provincia y el municipio se transformen en los principales empleadores, absorbiendo la población desocupada en el municipio, la gendarmería, la policía y los sectores de salud y educación. En este aspecto, la política tendió revertir el proceso de descenso poblacional experimentado períodos anteriores.

Las medidas tuvieron su logro, pues según datos del Censo Nacional de Población se registró un leve aumento, que pareciera deberse en primer lugar a un crecimiento vegetativo y con menor importancia a un proceso migratorio, siendo la tasa anual media de crecimiento de un 28.55/ mil. En 2001 (INDEC) los habitantes llegaban a los 957, mientras que actualmente llegan aproximadamente a los 1200 habitantes <sup>55</sup>.

En tercer lugar la privatización de la represa cambia el rumbo de Villa El Chocón pues Nación le restituye los bienes de Hidronor ubicados en el perilago y las tierras expropiadas a la provincia, y a la vez el gobierno provincial se los transfiere al municipio, que por primera vez asume un rol de poder político y función gestora antes restringidos por la empresa.

En este punto, las nuevas competencias adquiridas por el agente local de administración significó el incremento de la cohesión horizontal<sup>56</sup>, en donde prima la reafirmación del orden

---

<sup>55</sup> Según el Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda de 2010 la población asciende a 1174 habitantes: varones 579, mujeres 595, Pob. Urbana 1133 y población rural 41 hab.

<sup>56</sup> “Cohesión horizontal” hace referencia a la “Horizontalidad” que es la unión de puntos contiguos entre sí, o sea, la relación que existe entre lugares vecinos agrupados en una continuidad. La contigüidad supone convivencia,

local y la solidaridad de los lazos comunitarios. Se generó un proceso de concientización comunitaria y un cambio de actitud hacia el compromiso activo en la construcción de un nuevo proyecto (COPADE, 1994). Entre las acciones más significativas se destaca la ampliación de sus competencias en lo territorial - abarcando barrios aledaños y zonas rurales que exceden la jurisdicción provincial- y la incorporación de empresas privadas y públicas prestadoras de diversos servicios: teléfonos, electricidad, gas, agua, etc. El municipio de esta forma, asume un rol protagónico como promotor del desarrollo y el crecimiento.

Ese mismo año el Estado provincial formula a través de su organismo planificador (COPADE) un Plan de Desarrollo Integral con colaboración del Municipio para que el mismo *“constituya la base técnica de las decisiones políticas a adoptar para el crecimiento económico y social de la localidad”* (COPADE, 1994). Sus objetivos incluían descentralizar funciones, promover la participación privada y comunitaria, consolidar la autonomía municipal e integrar el área al espacio regional.

En dicho plan, y considerando los planificadores el potencial atractivo recreativo y la estratégica localización de la localidad, se definían acciones tendientes a aprovechar los recursos turísticos de la zona de El Chocón. También se proponía como complemento incentivar la forestación, el desarrollo de agroindustrias y el crecimiento comercial.

La centralidad turística se correspondía a la política provincial de promoción al desarrollo turístico, que verificaba en ésta década un cambio en la preferencia turística. El paso del *modelo de heliotropismo*<sup>57</sup> a una creciente segmentación de modelos tales como el ecoturismo, el turismo patrimonial, el turismo cultural, el turismo de aventura, etc. Además la

---

vecindad, intimidad, cooperación y solidaridad. Es la escala del orden de “lo local”, del cotidiano inmediato, del territorio vivido; y es a la vez el lugar de concreción del Mundo pero con una territorialidad propia y resistente. Santos, M. (1996)

<sup>57</sup> Hiernaux, D (2007) o modelo sol y playa.

propuesta estuvo basada en un análisis conjunto de datos sobre cantidad de visitantes llegados años anteriores, la calidad del equipamiento urbano, la predisposición de la comunidad a integrarse a un nuevo proyecto productivo y la conformación paisajística y potenciales atractivos turísticos.

En este contexto la realidad socio-territorial sufre una transformación de tal magnitud que se hace necesario redefinir y analizar los aspectos más sobresalientes de la reorganización espacial en torno a la actividad turística: los recursos turísticos, la actuación y rol de los actores públicos y privados, la incorporación de innovaciones tecnológicas, la situación poblacional y las tendencias del mercado laboral en relación a la promoción del turismo como actividad central. En sí estos parámetros permitirán reconocer obstáculos y oportunidades en la definición de un nuevo modelo de desarrollo que privilegie el papel del territorio y promueva una dinámica endógena enriquecedora, temática final del trabajo.

### **Reorganización del territorio: el escenario actual**

En la búsqueda de una nueva funcionalidad, el escenario actual de la villa se construye en base a un proyecto productivo turístico-recreativo con fuerte injerencia de los actores públicos. A éstos se suman los privados en la concreción del negocio turístico.

### **Rol del Estado en la construcción de un espacio turístico**

Para conocer el rol de los actores públicos en la promoción turística y la construcción de un espacio favorable al desarrollo local de Villa El Chocón, se realiza una periodización simple que consta de tan sólo un corte, marcando en principio dos grandes períodos.

El primer período comienza con la construcción misma de la presa y la Villa, caracterizado por el rol central y dominante de la empresa Hidronor sobre la satisfacción de las

múltiples necesidades de la comunidad local, el mínimo impulso a la diversificación productiva y la centralidad económica en torno al uso de un recurso natural específico. Este período termina con la privatización de la empresa y el traspaso de las funciones productivas a agentes privados y de las funciones públicas al Municipio. El segundo período entonces se caracterizará por el rol fundamental de este actor público de base local y la búsqueda de una nueva funcionalidad a las formas ya construidas, en torno a un proyecto de desarrollo turístico.

### Primer Período

Villa El Chocón surge como un proyecto de corte netamente planificador y desarrollista, en el que la política pública ejerce un rol central. En la década del '60 el Estado-Nación establece la “Región Comahue”, un plan de desarrollo regional que pretendía dotar de contenido modernizante al territorio norte de la Patagonia, de forma de generar un crecimiento equilibrado entre regiones y responder a las exigencias de una industrialización más completa. Sus objetivos eran múltiples e integrales, pero entre los más importantes se priorizó la construcción de una obra de tal magnitud que, por su envergadura, llegó a conocerse como “la obra del siglo”: la presa de El Chocón, iniciada en 1968.

En este contexto surge la Villa Permanente, urbanización arquitectónicamente moderna, de carácter uniforme, con una funcionalidad precisa y desvinculada de la dinámica regional.

Dicha localidad se originó en torno a un proyecto productivo “de enclave”, destinado a la satisfacción de necesidades energéticas extra-locales, cuya comunidad respondía a intereses puntuales de mantenimiento y funcionamiento eficiente de la represa.

La organización y prestación de servicios y empleo corría por cuenta exclusiva de la empresa Hidronor S. A., otorgándole a este actor público-privado un rol del tipo “paternalista” para con la comunidad local. De hecho, el territorio de 3.000 ha. que



incluía la presa, la Villa Permanente y toda la infraestructura construida correspondía a la empresa como propiedad exclusiva sobre la cual ningún otro organismo poseía dominio o jurisdicción.

Quedó excluido por tanto, desde un primer momento, el componente local de actuación y decisión sobre la dinámica u organización de la Villa o de su sociedad. Si bien la sociedad que se instaló en ambas Villas demostró un nivel de alta participación y compromiso en el reclamo por justas condiciones laborales, de vida y habitabilidad –principalmente en la villa Temporal-, la empresa ejerció sus funciones con preponderancia.

Además, este asentamiento se conformó desconectado del contexto regional, ya que en su planificación no proyectó ni un posible crecimiento u expansión urbana-con la expresa prohibición de construir o modificar el área peri-urbana a unos 500 ms. alrededor de la Villa- ni una diversificación económica articulada a los circuitos productivos regionales.

La injerencia exclusiva de Hidronor sobre la organización de todo el tejido socio-espacial de la Villa generó un aislamiento político- institucional de la comunidad local. Las únicas acciones colectivas destacables al respecto fueron las de reclamo de creación de un organismo público local por parte de los pobladores de la Villa y la organización de una cooperativa de vivienda entre habitantes de la Villa temporal, que sin tener ya una vinculación laboral con la empresa deseaban establecerse en la localidad<sup>58</sup>. Ambas iniciativas fueron gestionadas con el gobierno provincial, agente público de base territorial más local en este primer período, y tuvieron como resultado: la creación en 1975 de un ente público de base local: un Municipio de 3ª categoría y la compra de tierras (3.500 ha.) por parte de la provincia a unos 4km de la Villa, donde se instaló la sede municipal y se construyó un barrio a partir del loteo adquirido por la cooperativa de viviendas.

---

<sup>58</sup> Plan de Desarrollo Integral Villa El Chocón (1994) Documento de trabajo, COPADE, Prov. de Neuquén.

Este nuevo espacio construido es reflejo de las primeras relaciones del agente público provincial con la comunidad local de la Villa y la búsqueda conjunta de alternativas de desarrollo y crecimiento en torno a actividades complementarias al proyecto energético. Sin embargo, la centralidad de la función energética y el rol dominante de la empresa relegó la posibilidad de transformación espacial, económica y social de la Villa permanente y toda el área bajo jurisdicción de Hidronor.

El espacio por ese entonces fue valorado como “sostén”, y el medio natural como mero receptor de instalaciones humanas y objetos técnicos. El modelo industrial desarrollista que se impuso en el lugar priorizó el uso del recurso agua en su aptitud para generar energía, y a la vez, desestimó muchos otros recursos ofrecidos por el medio natural.

De hecho, y en relación a las aptitudes turísticas del área, la empresa se limitó a implementar un recorrido guiado para las visitas particulares a la presa y la central hidroeléctrica, con una serie de puntos panorámicos de apreciación de la obra en general, sin tener en cuenta otro tipo de atractivos no artificiales. El lago, las playas, y los recursos paleontológicos y arqueológicos son recursos turísticos de importancia que no fueron convenientemente aprovechados en ese entonces.

Con el inicio de la construcción de la presa se presentó un plan de investigación y rescate de material arqueológico por parte de científicos extra-locales, con objeto de preservar evidencias culturales de pueblos desaparecidos. Desde 1969 y hasta la creación del embalse se hallaron restos de materiales arqueológicos de gran valor<sup>59</sup>. Su riqueza y valor hicieron que la empresa dispusiera de un convenio en 1977 con dicha institución a fin de promover la investigación y recopilación de objetos culturales, pero sin ningún requisito de retorno a la localidad<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Hidronor S. A., *Boletín Hidronor* n° 8, Buenos Aires, Agosto 1970.

<sup>60</sup> Plan de Desarrollo Integral Villa El Chocón (1994) Documento de trabajo, COPADE, Prov. de Neuquén.

Hacia 1987 comienzan a realizarse estudios en el área de la paleontología, descubriéndose importantes vestigios de épocas arcaicas, tales como huellas y restos fósiles de dinosaurios de gran tamaño y de otro tipo de organismos menores, todos ya extintos<sup>61</sup>. El alto valor científico y cultural de estos hallazgos los sitúa como patrimonio natural nacional, que sin embargo no fue debidamente apreciado por Hidronor, dado que al no reglamentar normas de aprovechamiento del recurso a nivel local, no disponer un lugar físico de almacenamiento, estudio, tratamiento y exposición de los restos ni construir infraestructura de conservación de las huellas, promovió el traslado del material paleontológico fuera de la región sin prever su restitución.

Este período, que se caracterizó entonces por la implementación vertical y externa de políticas, proyectos, decisiones y acciones sobre la estructura socio-espacial local de El Chocón, concluye con la privatización de Hidronor en 1993, en el contexto de políticas nacionales y mundiales de subsidiaridad estatal y flexibilización productiva.

El proceso de Globalización y transnacionalización del capital encontrará a la comunidad de Villa El Chocón expuesta y vulnerable al accionar de agentes de poder extra-local. Una sociedad constituida en torno a un proyecto exógeno y con alto grado de dependencia institucional entrará en un nuevo período de abruptas transformaciones en el que se re-funcionalizarán las formas construidas, se re-valorará la riqueza del medio natural y se promoverá al fortalecimiento de los lazos sociales locales mediante un proyecto de desarrollo endógeno local.

### *Segundo Período*

Un profundo cambio de modelo económico en el país y en el mundo a principios de los '90, impulsan una reforma económica-institucional de descentralización doble: por un lado el Estado central transfiere las empresas productivas y de

---

<sup>61</sup> Planificación período 2000-2003, Municipalidad de Villa El Chocón, Prov. de Neuquén.

servicios a agentes privados -principalmente de capitales transnacionales- y por el otro traspasa las funciones político-institucionales a los niveles locales<sup>62</sup>. En Villa El Chocón esto significó a la vez dos grandes cambios.

Por un lado, la desintegración de Hidronor a partir de 1993, el despido de gran número de personal de la empresa y la presencia de un nuevo agente mayoritariamente privado y con una lógica esencialmente global, que lo lleva a desconocer los compromisos con la comunidad local. Por tanto, la descentralización mediante privatización en Chocón generó la ruptura del sistema de relaciones “paternalista” y generalizó sentimientos de incertidumbre, inquietud y abandono por parte de la sociedad local.

Y por otro lado, la descentralización supuso la entrada en acción de un relegado actor de base local: el Municipio, y en compañía, el Estado Provincial una vez transferidas las tierras y los bienes de Hidronor a la provincia del Neuquén. El traspaso paralelo de la provincia al Municipio dio como resultado que, ante la posesión de la jurisdicción plena sobre un territorio propio, ahora de unas 6.500 ha., el actor público local se afianzara como principal ejecutor de políticas locales.

Las nuevas funciones que adquiere, tales como las de prestación de servicios -con incorporación de algunas empresas privadas-, de mantenimiento de la infraestructura, de creación de empleo público -mediante la cual el Municipio pasa de 4 a 100 empleados- y la facultad del poder de decisión sobre la proyección futura de El Chocón, representan el principal cambio del período.

Esta toma del poder político por parte del Municipio, tras casi veinte años de existencia, fue acompañada por el Estado Provincial que emprendió un Plan de Desarrollo Integral para la Villa con objeto de lograr la autonomía local en torno a un proyecto de diversificación económica y la integración a la dinámica productiva regional.

---

<sup>62</sup> Coraggio, J. S. (1997) “Descentralización: el día después”, Ed. CBC, UBA. Bs. As.

Se profundizan las relaciones entre actores públicos de base local, que mediante una serie de estudios científicos y consultas a la comunidad, logran redimensionar el modelo de desarrollo de la Villa en base a la promoción de actividades económicas alternativas. Se transforma así la funcionalidad única del territorio, que aún presenta los rasgos de las formas homogéneas del proyecto moderno y uniforme de producción energética.

El espacio de la localidad fue organizado en función al nuevo proyecto de desarrollo centrado en un perfil turístico-recreativo y, en ese nuevo orden, se definieron áreas de diferente uso: urbano-de servicios, productivo y turístico<sup>63</sup>. La ampliación del ejido urbano original de la Villa –con un nuevo loteo hacia el norte–, la promoción de un parque industrial y un nuevo loteo del barrio Llequén para re-localizar población rural y proporcionar residencia a ex –trabajadores de Hidronor, supone una acción de apertura a una nueva concepción del desarrollo.

Cambia la centralidad del proyecto energético, y en ese proceso Villa El Chocón se transforma espacial, social y económicamente. A partir de la descentralización el rol planificador recae como obligación del Estado provincial, que en conjunto con el Municipio impulsan un modelo que tiende a re-valorizar el medio natural desde una nueva perspectiva, en la que se destacan las aptitudes de los recursos naturales para el uso turístico y las del medio artificial para el uso recreativo y cultural.

El Plan diseñado por organismos provinciales, con cierta participación municipal y consulta abierta a la comunidad determinó que Villa El Chocón se centraría en un proyecto de desarrollo turístico mediante el aprovechamiento de la posición geográfica, la infraestructura construida y la riqueza de recursos naturales con que cuenta, tanto paleontológicos, culturales, recreativos como paisajísticos.

---

<sup>63</sup> Código Urbano Villa El Chocón, Ordenanza 287/98.

La anterior prioridad turística sobre la presa y la central sufre un cambio rotundo, pues la empresa concesionaria se desvincula de acciones de desarrollo de la Villa, limita la actividad turística en la presa y restringe el ingreso a la central. Por tanto el Plan se concentra en otros recursos y espacios anteriormente no apreciados: la Villa en sí misma, como urbanización única y de alta calidad arquitectónica y como centro principal de servicios y equipamiento de recreación; las playas como balnearios estivales y áreas de acampe; los miradores próximos a la Villa como atractivos paisajísticos y el Lago Ezequiel Ramos Mexía para pesca deportiva y navegación.

Además se proyectaron otras iniciativas de protección y explotación de recursos históricamente desaprovechados, tales como los recursos paleontológicos y arqueológicos –de gran riqueza y originalidad–, la biodiversidad original del ecosistema, la margen costanera de la Villa y la posibilidad de desarrollar la actividad piscícola en el Lago y fomentar el uso deportivo-recreativo mediante la construcción de un muelle.

Con el transcurso de los años se cumplieron algunas de ellas, tales como: la creación del Área Protegida Cabo Alarcón - El Mangrullo por decreto provincial en 1996; la creación del Museo Municipal Ernesto Bachmann en 1995 y posterior inauguración 1997, que concentró los diversos hallazgos paleontológicos y arqueológicos de la zona y tuvo como atractivo central el fósil del dinosaurio carnívoro más grande del mundo, descubierto por Rubén Carolini en 1993; la conservación de huellas de dinosaurios en el perilago en forma de Museo de Sitio y la construcción del muelle público en Bahía del Sapo.

Fue también de importancia la normativa generada respecto a la promoción del turismo y la protección de los principales recursos usados a tal fin. En ese sentido se destacan la adhesión a la Ley Provincial y Decreto Reglamentario del Patrimonio Histórico, Arqueológico y Paleontológico y la firma de Convenios con diversas instituciones de Investigación y Desarrollo Tecnológico, como la Fundación Edigio Feruglio, la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue y la Dirección Provincial de Turismo, para obtener colaboración y

cooperación en cuestiones de investigación, capacitación y conservación de recursos naturales con potencial turístico.

La concreción de estos proyectos demuestra el claro cambio de percepción del medio natural, no ya como sostén de la población, sino como posibilitador del desarrollo, y tampoco como mero receptor de elementos artificiales, sino como ámbito que requiere para su adecuado aprovechamiento protección y legislación de sus usos.

Este período no muestra actualmente señales significativas de cambio, por lo que se puede decir que desde 1993 Villa El Chocón consolida año a año su nueva funcionalidad productiva con perfil turístico y concreta acciones en torno a proyectos de desarrollo que re-valoran los recursos naturales de la zona.

### **Los actores privados en el quehacer turístico**

La reorganización de un lugar, en este caso orientada hacia el Turismo, presupone cambios sobre la vida misma de la comunidad y la especialización funcional de sus actividades para cumplir sus objetivos, muchas veces propuestos por nuevos actores.

Puede ser que un espacio se funcionalice turísticamente bajo la presión de la demanda o que exista voluntad para su organización o reorganización.

En este proceso intervienen actores privados, incluidos los agentes inmobiliarios que junto a los del poder público, con especial referencia al poder local<sup>64</sup>, configuran el proceso productivo turístico. Puede ser que hayan formado parte del inicio de la transformación del espacio en turístico o que actúen una vez organizada su transformación.

Prestan servicios, se erigen en comerciantes, operadores o agentes inmobiliarios, etc. configurando un uso específico del territorio orientado al Turismo, de cualquier forma su

---

<sup>64</sup> Como pudo observarse en la temática desarrollada anteriormente

intervención es importante por cuanto definen la especialización del lugar.

Una vez que se descubre un lugar y se configura como área turística la oferta del mismo puede situarse en áreas supra-regionales, también la penetración del capital muchas veces proviene desde el exterior del área y actores extra-locales controlan, en estos casos el excedente generado por el nuevo sistema productivo.

En el caso de la villa El Chocón, el rol protagónico, en los inicios de su reorganización en espacio turístico, le cabe al poder público provincial que en conjunto con el poder de gobierno local se erigen en los primeros promotores y gestores de este nuevo perfil enunciado en el Plan de Desarrollo Integral que se realizara con estos fines. Paulatinamente se van sumando los actores privados y más recientemente los extra-locales, como el inmobiliario comandado desde Neuquén capital.

Interesa destacar que el “negocio” del turismo” supera la acción individual, por el contrario integra a otros sectores productivos multiplicándose los actores privados que intervienen. Otra consideración que debe tenerse en cuenta es que en este sector se produce un fuerte control desde la demanda a la vez que la estacionalidad condiciona su dinámica. Ello hace que los pequeños y a veces también los medianos operadores actúen bajo el objetivo económico de la reproducción de la fuerza de trabajo familiar, más o menos ampliada y no bajo la lógica de la tasa de beneficio. Este es el caso de la villa El Chocón por tratarse de un espacio aún incipiente en la organización turística.

Estos actores privados cumplen su rol organizados en torno a la empresa turística, veamos a continuación las características que ésta reviste.



## La Empresa en la Actividad Turística

Se parte de los conceptos empresariales básicos y generales<sup>65</sup> para luego abordar las particularidades de la empresa turística de la Villa El Chocón. Se puede definir a la empresa como “una unidad económica y social que está conformada por un conjunto de factores y elementos humanos, técnicos y financieros, con cierta estructura organizativa cuya función es abastecer a la sociedad de productos y de servicios y que persigue distintos objetivos dependiendo de cada empresa”.<sup>66</sup>

Entre los elementos que la componen se destacan: *el componente humano, los bienes económicos y técnicos, la estructura organizativa, el dinero y el capital, los fines y objetivos y los elementos intangibles.*<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Para definir estos conceptos nos basamos principalmente en los aportes de autores como García del Junco Julio, Casanueva Rocha Cristóbal y Caro González Francisco (2005). Organización y Gestión de empresas turísticas, Ediciones Pirámide, Madrid.

<sup>66</sup> Idem, pag.21

<sup>67</sup> a) *El componente humano*: es el grupo de personas con determinada relación: propietarios, socios, accionistas que son las personas que aportan el capital para que la empresa se constituya; los directivos que se encargan de tomar las decisiones y de dirigir a los *operarios y trabajadores* (médicos en un hospital, agricultores en una explotación agropecuaria, profesores en la universidad, etc.) quienes realizan las tareas propias de la actividad de la empresa; se suma el empresario como figura intermedia entre los propietarios y los directivos.

El *empresario* “Persona física o jurídica que profesionalmente y en nombre propio, organiza los distintos elementos y factores necesarios para la producción de bienes y servicios para el mercado”<sup>67</sup>. Es un sujeto destacado y destacable dentro de la empresa, tiene la idea de la empresa y la pone en práctica. Asimismo tiene la responsabilidad y el control de la empresa, por lo tanto el gobierno de la misma. No existiría el sector sino hubiera personas que se arriesgaran en un área tan fluctuante y volátil; el riesgo es un factor ligado estrechamente a la actividad empresarial. El papel que cumple en la sociedad es importante porque crean riqueza y empleo para una región o

---

para un país. Debe tenerse en cuenta que en las pequeñas empresas, el empresario funde en uno el rol de los propietarios y los directivos.

El *propietario*, a su vez es la persona o entidad que aporta el capital para la formación y el funcionamiento de la empresa, su vinculación estrecha es la financiera, aporta fondos que reciben como retribución los beneficios o los dividendos. Puede ser una sola persona, un socio de una sociedad mercantil o un accionista en una sociedad.

El *directivo* es un empleado de la organización que realiza las tareas de planificación, dirección, organización y control de las actividades de la empresa. También realiza tareas operativas como vender, comprar, fabricar, etc. Si bien su relación con la empresa es laboral debido a la dispersión del accionario, en estos casos tiene una autoridad casi absoluta.

b) *Los bienes económicos y técnicos*: elementos materiales necesarios para desarrollar la actividad de la empresa como la maquinaria, instalaciones, edificios, herramientas, equipos, materias primas y componentes. Se distinguen entre bienes duraderos, si sirven para llevar a cabo el proceso productivo y se emplean en múltiples ocasiones, y bienes no duraderos que se emplean en un único proceso productivo como por ejemplo materias primas.

c) *La estructura organizativa*: el armazón o estructura es la base de la empresa donde se establecen las relaciones entre sus miembros. Se divide el trabajo entre ellos, se asignan funciones y responsabilidades, se coordina el trabajo de todos y se establecen canales de comunicación y de información entre los miembros de la empresa y el exterior.

d) *El dinero y el capital*: los recursos financieros provienen tanto de los propietarios de la empresa como de otras fuentes financieras (préstamos).

e) *Los fines y objetivos*: las empresas persiguen ciertas metas, finalidades, Los objetivos son necesarios para guiar la dirección y la gestión de la empresa. Como objetivo central se plantea el de maximizar los beneficios, entendiéndose por beneficio la diferencia entre todos los ingresos y todos los gastos en que incurre; rentabilidad, productividad, reducción de costes, solvencia, liquidez, minimizar el endeudamiento, supervivencia, son los factores que orientan los objetivos económicos. Otros objetivos se relacionan al crecimiento: aumento de ventas, participación en otros negocios, absorción de otras empresas. Minimizar las variaciones del mercado y las influencias del entorno, y la innovación que va a permitir a la empresa adaptarse a las nuevas necesidades y gustos con nuevos productos y servicios, posibilitan el crecimiento. Pero también se plantea el respeto a los principios éticos de la sociedad en la que desarrolla su actividad. Entre los

Entre las funciones que cumple la empresa se destacan:

- a) *Función de compra*
- b) *Función de operaciones*
- c) *Función comercial*
- d) *Función de I+D (investigación y desarrollo)*. Es la encargada del desarrollo técnico y tecnológico de los productos y servicios de la empresa, de la forma de producirlos y prestarlos y la mejora en la calidad de los mismos.
- e) *Función financiera*
- f) *Función de contabilidad y registro*
- g) *Función de personal*. Reúne el conjunto de actividades relacionadas con el reclutamiento, la selección, la integración, la remuneración, la contratación, la motivación, etc. de las personas que trabajan en la empresa.

La actividad turística presenta una gran multiplicidad y heterogeneidad en sus actividades y en los procesos de producción de bienes y servicios que la conforman, por lo tanto no pertenece a un sector económico en concreto. La empresa turística presta, ante todo un servicio, aunque conlleva también la producción y venta de productos materiales.

---

objetivos sociales se destacan la creación de puestos de trabajo y la disminución del desempleo, el desarrollo de la localidad, región o país, el incremento de la renta de sus habitantes, la exportación de productos y servicios, la garantía del autoabastecimiento nacional, el fomento de la educación y formación, respeto y conservación del medio ambiente, etc.

f) *Los elementos intangibles*: elementos que no podemos ver, ni tocar ni reflejar en un balance como son la información, el conocimiento, la innovación tecnológica, la reputación, la imagen ante la comunidad, el prestigio de la marca, etc. Elementos claves para conseguir resultados positivos y excelencia empresarial. Juega un rol importante el espíritu empresarial.

Además de los objetivos ya nombrados, persiguen otros de carácter particular:

*Satisfacción del cliente:* la atención al cliente y la calidad son los dos elementos claves en la empresa turística.

*Corrección de la estacionalidad:* los movimientos turísticos se dan en fechas determinadas ya que por lo general coinciden los períodos libres de los clientes. Inciden, además, la moda y los cambios en los gustos orientando los lugares elegidos. Siendo muy marcada la estacionalidad, la empresa debe buscar estrategias para ofrecer de manera constante sus servicios.

*Dimensión óptima y flexibilidad:* La estacionalidad dificulta a la empresa encontrar la dimensión adecuada. Por lo tanto debe ser flexible y adaptarse a los cambios, por ejemplo los excesos de demanda pueden cubrirse alquilando instalaciones o cooperando con otras empresas turísticas para que ofrezcan ellas el servicio.

*Buscar una imagen propia del servicio prestado:* La clave se encuentra cada vez más en el prestigio y en la imagen y menos en los bajos costes. El objetivo esencial (ideal) es el reconocimiento de la empresa como única en el mercado, ya sea por los productos y servicios que ofrece o por la forma en que presta esos servicios.

*Profesionalización y formación:* el alto grado de profesionalidad de sus empleados y directivos es un reto para las empresas. Ello se logrará con una formación continua del equipo de trabajo dentro y fuera de la empresa.

Se pueden clasificar las empresas turísticas basándose en múltiples criterios, a saber:

*Según su tamaño.* Para medir el tamaño se utilizan varios criterios que son complementarios, siendo los más comunes el número de trabajadores, volumen de venta de la empresa y los activos que ésta posee. Uno de ellos es el marcado por la Unión Europea<sup>68</sup>, utilizado en el presente trabajo.

Grandes empresas: 250 empleados.

Medianas empresas: entre 50 y 250 empleados.

Pequeñas empresas: menos de 50 trabajadores.

Microempresas: menos de 10 trabajadores.

### *Según su actividad*

Siendo el turismo amplio y complejo no podemos agrupar a todas las empresas turísticas en un mismo sector. Teniendo en cuenta los sectores tradicionales se observa que:

El *sector primario* comprende las actividades cuyos elementos básicos se encuentran directamente en la naturaleza. Ejemplos: agricultura, ganadería, pesca, caza, minería, extracción de petróleo y gas, energía hidráulica, etc.

El *sector secundario* agrupa a todas las actividades industriales, es decir, aquellas que son un proceso de transformación de materias primas y componentes en productos terminados. Se destacan la construcción, metalurgia, química, construcción de maquinaria, naval y de automóviles, textil, cuero, madera y la elaboración de alimentos y bebidas.

En el *sector terciario* se insertan todas las actividades que tienen como elemento principal el componente humano que presta servicios, muchas veces intangibles y no almacenables. Sector que genera la mayor parte del empleo y la renta.

La mayoría de las empresas turísticas (entendido el turismo en forma restringida) pertenecen al terciario: comercio

---

<sup>68</sup> También se tiene en cuenta el activo neto. En este caso en particular sólo se consideró el tamaño de empleados.

mayorista y minorista (comúnmente denominadas agencias), restaurantes y cafeterías, los hoteles, el transporte, las comunicaciones, la banca, los seguros, los servicios profesionales, los servicios recreativos y culturales, la enseñanza, etc. Sin embargo y entendiendo el turismo en un sentido amplio, como actividad económica cuyo centro principal es el turista, que consume una serie de bienes y servicios, y teniendo en cuenta la expansión y múltiples formas del sector, podemos considerar que existen empresas turísticas en todos los sectores. Así por ej. una editorial que edite guías de viaje, una empresa que fabrique recuerdos y souvenirs, una bodega que reciba visitas organizadas y que ofrezca para la venta allí sus vinos, estarían todos en el sector secundario. También se desprenden actividades turísticas en el primario, representadas por granjas-escuelas o determinadas modalidades de pesca y caza, como los safaris.

### *Según su ámbito geográfico*

Conocer el ámbito geográfico de organización y funcionamiento de la empresa es uno de los criterios de compra de muchos turistas. Buscan referencia por ejemplo, de la ubicación de los hoteles, de las agencias de viajes, de las compañías aéreas, de las empresas de alquiler de vehículos y el radio donde operan o la red en la cual están insertos.

El ámbito geográfico puede ser:

*Local:* se circunscriben a desarrollar las actividades en una ciudad o pueblo.

*Regional:* el ámbito de actuación se amplía a otros lugares, por lo general aledaños y que conforman para estos fines, una región, por ejemplo el ámbito regional Nord-patagónico comprendido por las provincias de Neuquén y Río Negro o aún más amplio, el Patagónico.

*Nacional:* empresas que operan en el ámbito de un país, en distintos lugares del mismo.

*Internacionales*: empresas que operan en más de un país. Varía su grado de internacionalización, desde la empresa exportadora que vende en el extranjero hasta las empresas transnacionales que tienen negocios en distintos países, operando en un mercado global.

Atendiendo a su forma jurídica, pueden clasificarse en: *Empresario individual, Sociedad anónima, Sociedad limitada, Cooperativa, o adoptar otras formas societarias*.<sup>69</sup>

Otras particularidades de la empresa turística se refieren al subsector productivo en que desarrollan su actividad:

*Transportes y auxiliares*: incluye el transporte aéreo, marítimo, ferroviario, transporte colectivo por carretera mediante autobuses y microbuses, el sector de taxi que realiza visitas guiadas, los vehículos de tracción animal, etc.

*Alojamiento*: incluye todo el sector de hoteles, hostales, apartamentos, pensiones, casa, campings, cabañas, habitaciones en casa particulares etc.

*Restauración*: comprende restaurantes, bares, confiterías, empresas de catering, etc.

*Intermediación*: destacando los tours operadores y agencias de viajes

---

<sup>69</sup> *Empresario individual*: Son personas físicas que se dedican de forma habitual y en nombre propio a la actividad comercial.

*Sociedad anónima*: Sociedad cuyo capital está dividido en acciones e integrado por las aportaciones de los socios que no responden personalmente por las deudas sociales.

*Sociedad limitada*: Posee capital dividido en participaciones que no pueden transformarse en títulos negociables, limitando la responsabilidad de los socios a sus aportaciones.

*Cooperativa*: Su estructura es democrática. Varias personas ponen en común recursos y esfuerzo personal satisfaciendo una serie de necesidades e intereses comunes a ellas y al servicio de la comunidad

*Otras formas societarias*: Se incluyen la sociedad civil, la comunidad de bienes, la sociedad comanditaria, la sociedad anónima laboral, la sociedad colectiva, entre otras.

*Financieras:* como compañías de seguros y entidades crediticias

*Alquileres:* de vehículos, material audiovisual, equipos deportivos, etc.

*Servicios profesionales:* por ejemplos los que ofrecen los guías de turismo o asesores en la materia.

*Actividades culturales y de ocio:* teatros, espectáculos, cines, discotecas, parques zoológicos y de atracciones, museos de arte, de ciencia, etc.

*Comerciales:* dedicados a la venta de productos para los turistas: recuerdos, souvenirs, ropa y productos típicos de la zona.

*Educativos:* como las empresas que ofrecen aprendizaje de idiomas en el extranjero.

*Pertenecientes a los sectores primario y secundario:* Editoriales que publican las guías turísticas y los productores de recuerdos y de una gran variedad de artesanías y especialidades gastronómicas típicas.

### *Según la salida de sus procesos de transformación*

*Productoras de bienes:* elaboran productos físicos para los turistas y muchas veces los venden directamente. Ya se ha mencionado la publicación de guías de viaje o de recuerdos, pero entran dentro de esta categoría también el servicio de catering que vende sólo el producto y no el servicio que lo acompañaría en un restaurante.

*Productores de servicios:* Son la gran mayoría de las empresas turísticas. La base de su actividad está en la prestación de servicios, con su componente de inmaterialidad por parte de personas.

*Según su relación con el cliente,* pueden ser *Directas:* aquellas cuyos bienes o servicios son adquiridos o contratados directamente por el turista como hoteles, agencias de viajes o restaurantes.



*Indirectas:* aquellas que producen para otras empresas que después trasladan sus servicios y/o productos a los turistas.

*Según su grado de integración:*

*Individuales:* Formadas por una sola persona física o jurídica. Las más habituales son los empresarios individuales que regentan pequeños negocios con un carácter familiar.

*Cadenas:* son agrupaciones de empresas, normalmente en el sector de los hoteles y de los restaurantes que están ligadas entre sí por los contratos de arrendamiento, de management o de franquicia.

*Grupos empresariales:* Están constituidos por varias empresas con personería jurídica distinta, pero que tienen una dependencia en la propiedad unas de otras. Ej grandes grupos turísticos españoles: Barceló, Sol Meliá o Air Europa.

*Asociadas:* Se trata de agrupaciones de empresas independientes para conseguir unos objetivos concretos como las organizadas para hacer campañas publicitarias y de marketing, para formar a los empleados, etc.

*Otras particularidades a tener en cuenta son la estacionalidad, la localización próxima a los recursos turísticos, grado de importancia de los recursos humanos, cambios en los gustos y expectativas de los clientes*

*Estacionalidad:* Gran dependencia de los comportamientos estacionales de la demanda, ésta se concentra en los momentos de ocio de los turistas (fines de semana, feriados, períodos de vacaciones) obligando a las empresas turísticas a adaptar sus sistemas de producción, comercialización y distribución a importantes cambios en la demanda. Ventaja: es previsible.

*Imposibilidad de almacenamiento.* Son servicios prestados por personas que le dan un carácter inmaterial e intangible y que hace que no se pueda almacenar. Solo las empresas turísticas que fabrican productos físicos no perecederos, lo pueden hacer.

*Elevada inversión necesaria e inflexibilidad.* Para muchas empresas turísticas sus inmovilizaciones de capital son muy

importantes (hoteles, compañías de transporte aéreo o marítimo). Si se ha hecho mucha inversión es importante mucha demanda y mucha producción para amortizarla. Otros factores de inflexibilidad son la dificultad de cambiar de objeto de producción, ya que las instalaciones están especializadas para un proceso productivo, la temporalidad del producto generado, ya que no podemos controlar su producción para hacer frente a la demanda, la inmovilidad del servicio ofertado ya que solo se puede prestar en el lugar en que están las instalaciones y la dificultad de cambiar de dimensión a bajo coste, ya que las instalaciones son muy específicas, hechas a medida y solo caben grandes cambios en el inmovilizado.

*Localización próxima a los recursos turísticos.* Los recursos que hacen posible su actividad: playas, infraestructuras, parques naturales, parajes y ciudades de interés, etc. condicionan a la empresa turística por doble vía: a) localización, necesariamente deben estar cerca y b) el turista se desplaza normalmente por los recursos existentes. De ahí que el atractivo de una zona es determinante para la demanda de los servicios de una empresa turística particular.

*Importancia de los recursos humanos:* Los servicios turísticos son prestados por personas. El factor humano es fundamental por su grado de profesionalidad y atención al cliente.

*Cambios en los gustos y expectativas de los clientes:* Las preferencias del cliente y sus cambios marcan las pautas, tanto de los servicios que se van a prestar como la forma en que deben prestarse. Influencias externas: lugares que se ponen de moda, aparición de problemas de inseguridad ciudadana o política, problemas de salud, aparición de nuevas formas de turismo, etc. Se deben resaltar las expectativas del cliente referidas a la calidad del servicio en el sector, constituyéndose en uno de los factores más importantes para la gestión y organización de todas las empresas turísticas.

*Importancia de los procesos de intermediación:* Las empresas turísticas giran en torno a la distribución de bienes y servicios. Para los intermediarios: operadores turísticos y agencias de viajes, son su negocio, pero son el punto clave para las demás

empresas turísticas, ya que son el punto de encuentro entre una oferta y una demanda muy atomizada ya que se encuentra en lugares y contextos socio-espaciales muy distantes. La mayor parte de las oportunidades de negocio para las empresas y los empresarios turísticos derivan directa o indirectamente de la actividad de los intermediarios.

### *Comportamiento de los actores en la empresa turística de Villa El Chocón*

Para conocer el comportamiento de los actores sociales en la empresa turística de la Villa El Chocón se tuvieron en cuenta los distintos subsectores productivos que las conforman:

1. Alojamiento
2. Servicio de restauración (gastronomía)
3. Comercios afines
4. Tours operadores y agencias de viajes y recreación.

En cada una de ellas se consideraron los siguientes elementos de análisis:

- a) *El grupo humano que la compone*
- b) *Estructura organizativa*
- c) *Fines y objetivos propuestos, priorizándose: satisfacción del cliente, corrección de la estacionalidad y flexibilidad, búsqueda de una imagen propia del servicio prestado, profesionalización y formación de recursos humanos*
- d) *Los bienes económicos y técnicos*
- e) *Los elementos intangibles*

Estos son los resultados que se obtuvieron.

**Alojamiento:** este subsector incluye hoteles, hostales, apartamentos, pensiones, casas, campings, cabañas, habitaciones en casas particulares.

Según puede observarse en el cuadro, la localidad contaba con un total de 6 (seis) establecimientos cuya categoría máxima de 3 estrellas le corresponde solo a uno de ellos y 3 (tres) aún sin calificar. Son establecimientos locales, la mayor parte de tipo familiar, atendido por sus dueños. Su estructura organizativa corresponde a la microempresa con menos de 10 empleados, fluctuando éstos entre 3 y 10. En algunos casos completan los ingresos con otro trabajo, principalmente en el sector público, empleo sobredimensionado al igual que en otras localidades de la provincia y también del país.

La Villa El Chocón cuenta con los siguientes establecimientos:

<b>Clase</b>	<b>Categoría</b>	<b>Establecimientos</b>	<b>Dptos.</b>	<b>Hab.</b>	<b>Plazas</b>
<b>Hostería</b>	<b>* * *</b>	<b>1</b>		<b>8</b>	<b>23</b>
<b>Hostería</b>	<b>*</b>	<b>1</b>		<b>6</b>	<b>18</b>
<b>Cabañas</b>	<b>* *</b>	<b>1</b>	<b>3</b>		<b>12</b>
<b>Cabañas</b>	<b>s/c</b>	<b>2</b>	<b>5</b>		<b>20</b>
<b>ATA</b>	<b>s/c</b>	<b>1</b>		<b>3</b>	<b>12</b>
<b>TOTAL</b>		<b>6</b>	<b>8</b>	<b>17</b>	<b>85</b>

Fuente: Subsecretaría de Turismo y trabajo de campo. Año 2007

Abiertos a todo tipo de turismo están condicionados, al igual que el resto de los sectores dedicados al Turismo, por la estacionalidad de la actividad. Esta alcanza su pico máximo en la época estival.

A continuación se dan a conocer los nuevos valores registrados para el año 2013 dimensionando la oferta de alojamiento según su condición de habilitada e informal. Puede

observarse que ésta ha aumentado en un 50 % desde que se realizara el estudio a la fecha, aumentándose considerablemente la oferta total.

Cabe aclarar que la medida de capacidad difiere para los establecimientos y los campamentos turísticos, por esta razón se describe a la oferta de alojamiento turístico desagregada en estas dos tipologías.

<u>OFERTA Villa El Chocón año 2013</u>					
Habilitada		Informal		Total oferta	
Establecim.	Plazas	Establecim.	Plazas	Establecim.	Plazas
9	108	4	25	13	133

Nota: No incluye la tipología campamento turístico.

(3) Incluye segundas residencias y alquiler a través de inmobiliarias entre otras

FUENTE: Subsecretaría de Turismo de la Provincia del Neuquén.

La mayor parte cuenta con edificios y mobiliario propios, siendo dispar el equipamiento técnico ya que si bien todos tienen servicio de teléfono celular, no todos poseen te. , fax. e Internet por encontrarse fuera del área de cobertura del centro que presta el servicio.<sup>70</sup>

A través de este medio, el Internet, y utilizando también folletería y la página WEB de Turismo ofertan el alojamiento. En una de las instalaciones, la de mayor jerarquía, se realizan eventos, particularmente solicitados por empresas petroleras del ámbito provincial.

---

<sup>70</sup> En el momento de los trabajos de campo la prestación la realizaba un comercio multirubro quien por medio de un satélite hace la distribución por cable o antenas repetidoras con un horario reducido y alto costo de emisión la hora (2007) limitándose la cantidad de usuarios. Hoy la situación es superadora.

En general, el sector se plantea como objetivos a futuro ampliar la infraestructura de alojamiento con nuevas construcciones y en algunos casos elevar la calidad del servicio lo que implica obtener una mayor categoría para su establecimiento<sup>71</sup>. Un objetivo que aparece muy claro es el de incrementar el “miniturismo del Valle de fin de semana” sobre todo fuera de temporada alta, que como se puntualizara es la estival.

Coinciden en que los problemas generales de la villa se centran en la falta de servicios básicos como la provisión de agua e iluminación en el barrio Llequén, el escaso tendido de cloacas, encarecimiento de las tarifas de energía y gas y un centro comercial poco diversificado y de atención reducida. Sigue siendo fuerte la dependencia de Neuquén capital para los insumos necesarios en el funcionamiento del sector y también en el rubro de la construcción. Escasa capacitación y créditos inaccesibles, son otros problemas que se observaron. En el momento del estudio se observó poco interés en la villa de parte del gobierno provincial y también municipal aunque con el cambio de gobierno local la situación actual comenzó a cambiar. También es tenue el arraigo ya que mucha población se ha radicado recientemente, proveniente de otros lugares, sumándose poca inserción en el “quehacer turístico” o desconocimiento del ejercicio de la actividad.

Completan el cuadro de problemas observados, la falta de inversión de algunos actores privados locales, el poco cuidado del ambiente de parte de la población que carece en parte de una adecuada educación ambiental, situación que no es privativa de éste ámbito local. Aún son escasos los espacios verdes y la forestación en general como así también son pocas las líneas de transporte que conectan la villa a la región, agravando esta situación importantes tramos de rutas deterioradas.

Las acciones que proponen están relacionadas a:

---

<sup>71</sup> Particularmente un propietario de cabañas aspira lograr la máxima categoría para captar turistas de alto poder adquisitivo. Asimismo está en la búsqueda de una marca o imagen particular que lo identifique.

- Una mayor inversión y dinámica del sector turístico
- Incrementar el cuidado del ambiente
- Constituir la Cámara de Comercio con el propósito de aunar esfuerzos y trabajar con espíritu mancomunado.
- Incrementar el área de servicios recreativos, fundamentalmente contar con una mayor oferta de excursiones y recreación para los turistas
- Implementar cursos de capacitación para los trabajadores del Turismo, área en la que estas empresas no han participado.
- Satisfacer las necesidades de la villa creando mecanismos de participación autoridades/población.

Asimismo en la villa existen alojamientos familiares, como así también el servicio de campings, como puede observarse en el cuadro.

### Campings

<b>Cantidad</b>	<b>Características Parcelas</b>	<b>Capacidad/plazas</b>
1	Organizado 80	320
1	Organizado 91	364
<b>TOTAL 2</b>	<b>171</b>	<b>684</b>

Fuente: Subsecretaría de Turismo y trabajo de campo. Año 2007

Para el año 2013 la cantidad de campings o campamentos turísticos no ha variado contándose con 2 establecimientos y una disminución en la capacidad de aproximadamente 500 plazas (Subsecretaria de turismo de la Pcia del Neuquén)

Estos establecimientos son atendidos por sus propietarios con mínimo personal por lo tanto revisten también

el carácter de microempresas. Aunque no evalúan las expectativas del cliente, llevan un control de los mismos y estiman satisfactoria la conformidad del cliente por su estancia en la villa. Cuentan con Internet, pero también ponderan la modalidad, al igual que otros actores de la villa, el hacer conocer el camping de “boca en boca” o por medio de folletería local.

Se plantean como objetivo adquirir una movilidad para realizar excursiones de trayectos más largos observando que el actual es escaso y oneroso. Manifiestan como problemas la falta de políticas de parte del municipio para el desarrollo turístico, más bien éstas son un “obstáculo”.<sup>72</sup> Las acciones, entonces deben estar dirigidas a este cambio de políticas y a resolver otros problemas como contar con un mejor vehículo para la recolección de la basura, un colectivo urbano y mayores fuentes de trabajo con capacitación para los jóvenes. El nivel de relación con los actores públicos y otros privados es estrictamente la “necesaria”, ya que trabajan en forma independiente.

**Restauración:** este servicio comprende restaurantes, confiterías y servicio de Pub.

<b>Clase</b>	<b>Cantidad</b>
Restaurante	3
Confitería	6
Pub	1
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>

Fuente: Subsecretaría de Turismo y trabajo de campo. Año 2007

Como varios de los establecimientos hoteleros ya descriptos poseen restaurante o confitería, comparten las características anteriormente explicitadas. A éstas se agregan otras específicas. Siendo microempresas de tipo familiar

---

<sup>72</sup> Recuérdese que las entrevistas se realizaron en los años 2006/07 durante la gestión de gobierno anterior.



funcionan mayormente con personal contratado en la época estival, por día o por hora según las necesidades.

Aspiran mejorar y ampliar el servicio (contar con mayor comodidad y espacio) y lograr una mayor continuidad en la prestación, dificultado por el tipo de actividad estacional. Señalan como mayores problemas el abastecimiento y la falta de personal calificado no sólo en la prestación de servicios turísticos sino en general, de tal forma les interesa “capacitarse porque todo cambia” como también trabajar más relacionados, complementándose, la “cámara de comercio, traería más respeto entre todos”. Otro problema a resolver es la falta de apoyo del Municipio en el momento en que se realizó el estudio, aspirando a que las políticas se orienten en ese sentido.

La ciudad de Neuquén sigue siendo un lugar clave para el abastecimiento, principalmente de insumos no perecederos. Falta contar con una oficina de turismo mejor organizada, más recreación para los jóvenes y una mayor conciencia para el cuidado del ambiente. No obstante la villa ha ido mejorando, expresan que “ahora la gente se queda” antes era sólo un lugar de “paso” y existen “proyectos que pueden aportar mejoras” que nosotros apoyamos.

### **Comercios:**

Comprende no solo la venta sino también la elaboración de productos que consumen los turistas: recuerdos, souvenirs, ropa y productos típicos de la zona.

Son también microempresas familiares orientadas a todo tipo de turismo. Confeccionan artículos de madera y de piedra extrayendo la materia prima de la zona en este último caso. También se ofrecen artesanías traídas de otros lugares del país, principalmente de Buenos Aires, estando atentos a lo que solicita el cliente. Aspiran contar con mejor local ya que algunos poseen estructuras muy rústicas. Se destaca un multirubro, que además de funcionar como tal es el que ofrece a la comunidad servicios técnicos como: te, fax e Internet, ya señalados.

Estiman que faltan implementar más servicios al turista, algunos básicos como contar con cartelería que indiquen las actividades del día, “los turistas, muchas veces se encuentran desorientados, sin saber que se ofrece en la villa”, advierten.

Los comercios y restaurantes deben permanecer más tiempo abiertos y restaurar las fachadas del centro comercial, el cual carece de aspecto estético, son las opiniones vertidas de los entrevistados.

En otro orden de cosas, consideran también que debe incrementarse el transporte público de larga distancia. El servicio que ofrece la empresa desde Neuquén es insuficiente en cuanto a horarios y frecuencia, limitando la permanencia de los turistas.

Estiman finalmente, que se debe cambiar la política del municipio, falta apoyo a la actividad turística como así también fomentar la “conciencia turística” en la comunidad, trabajando más en conjunto, no existen mecanismos de participación. La capacitación es necesaria pero que “no quede en el nivel de la implementación de cursos”, se han hecho algunos convenios con la Universidad Nacional del Comahue, de la cual se ha recibido muy buena capacitación pero falta fortificar el seguimiento y evaluación de los resultados. También estiman que hay otras actividades que deben fomentarse con mayor énfasis como la pesca y el turismo científico.

## **Intermediación:**

### **Agencias de viajes y empresas de excursiones**

Se realizan excursiones de parte de operadores locales, como complemento de otras actividades. La villa cuenta actualmente con dos de estos operadores que realizan excursiones de “aventura”, de pesca y otras de índole acuática, como así también prestan el servicio de alquiler de canoas, kayak y bicicletas.

Completan sus actividades con otros servicios turísticos como el alquiler de un salón de interpretación y usos múltiples, guardería para embarcaciones y el funcionamiento de quincho

con sector de parrillas. Atentan contra la continuidad de los servicios la falta de rentabilidad, debido a la estacionalidad de la actividad que no se condice con los impuestos (monotributo) que deben abonarse durante todo el año. Ello ha llevado a algunos a concluir con las prestaciones.

**Cuadro síntesis de las Fortalezas, Oportunidades y Conflictos**

<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Carencias / Conflictos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos naturales y culturales para el aprovechamiento turístico</li> <li>• Clima benigno deportes náuticos</li> <li>• Surgimiento de emprendimientos turísticos nuevos, orientados a prestar servicios de mayor jerarquía</li> <li>• Voluntad de incrementar la infraestructura y de optimizar los servicios</li> <li>• Actividades turísticas, que pueden ser ampliadas/optimizadas,</li> <li>• Informes, estudios y planes realizados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dinámica del Turismo a nivel global y local</li> <li>• Demanda de paisaje agreste, libre de contaminación</li> <li>• Localización geográfica, lugar de conexión a importantes centros turísticos</li> <li>• Nuevos hallazgos paleontológicos de interés regional, nacional e internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso equipamiento técnico y tecnológico</li> <li>• Centro comercial poco diversificado y de atención reducida</li> <li>• Fuerte dependencia de Neuquén capital para insumos</li> <li>• Falta capacitación</li> <li>• Débiles mecanismos de participación</li> <li>• Falta de arraigo de población extra-local</li> <li>• Escaso, casi nulo ofrecimiento de actividades culturales y de ocio: teatros, espectáculos, cines, discotecas, parques zoológicos y de atracciones, museos de arte, etc.</li> <li>• Pocos espacios verdes</li> </ul>

## **Pautas estratégicas para el desarrollo territorial de la Villa**

En el mundo se está debatiendo el valor estratégico del turismo como motor para el desarrollo de los territorios y, por lo tanto, se está demandando más información y formación de los actores para afrontar, con garantías de éxito, las oportunidades que éste puede representar para los territorios en los que actúan.

Para un territorio, el turismo puede ser un importante instrumento de generación de riqueza, en términos de creación de empresas y empleo. Sin embargo, son muchos más los efectos que puede producir el turismo y que pueden ser muy positivos; así, puede contribuir a reforzar los valores autóctonos de una localidad, reafirmar la cultura local, abrir la sociedad local a influencias del exterior, dotar de valores añadidos a un territorio, etc.

De tal forma se hace necesario saber “gestionar la oportunidad”, adoptando procesos de desarrollo turístico endógenos, que presten especial cuidado a los factores anteriormente señalados. Ello significa no aplicar modelos que conduzcan a la “homogeneización”, ya que los territorios presentan una particular singularización geográfica, como el caso que nos ocupa.

Hoy el espacio de Villa El Chocón está organizado en función de la actividad turística, con fuerte acento en el recurso paleontológico. Pero con el correr del tiempo se fueron dinamizando nuevas áreas antes no aprovechadas, tales como las áreas de playa, el embarcadero, el lago en sí mismo, el cañadón de las huellas, las pasarelas de observación de huellas de dinosaurios, el área protegida El Mangrullo y la observación de la presa, esperándose contar en breve con la posibilidad ofrecer la visita al interior de las instalaciones de la obra<sup>73</sup>.

La conglomeración del equipamiento en servicios turísticos, sanitarios, banco, cajero, oficina de guía turística,

---

<sup>73</sup> Se espera incorporar la visita guiada de este recurso que fuera pilar turístico en sus orígenes.

etc.- de los comercios especializados, de la oferta hotelera y de hospedaje, la presencia de edificios históricos –tales como la iglesia- y del Museo Paleontológico, son algunos de los objetos o fijos que le dan centralidad a la Villa en la función turística. Es alentadora la propuesta a futuro de fortalecer y consolidar a la Villa como un lugar diferenciado, posicionándose como una Sede Turística Especializada sustentada en sus recursos paleontológicos, geológicos, paisajísticos e hídricos pero también en su forma urbana, tipología arquitectónica y espacios públicos de calidad, que organicen un conjunto urbano que se diferencie de las ciudades de su entrono regional pero que se complementen turísticamente.

A nivel general entendemos que este nuevo proceso productivo que demanda un turismo moderno, requiere de desarrollo en las Tecnologías de Información y Conocimiento (TICs), por un lado de desarrollo en infraestructura: redes de transporte y comunicaciones, telemática y por otro, de trabajadores capaces de utilizar conocimientos e insumos complejos para producir bienes y servicios diferenciados, haciéndose necesaria la capacitación. Al mismo tiempo, los consumidores necesitan conocer y descifrar los nuevos códigos. Ello le otorga a la educación un lugar destacado, requiriéndose nuevos métodos pedagógicos y diseños curriculares.

El carácter potencialmente excluyente del proceso, si se deja librado a las fuerzas del mercado, exige marcados esfuerzos a realizar desde el Estado para posicionarse de sus ventajas y reducir sus aspectos negativos de exclusión. Ello no depende pura y simplemente de la instalación de infraestructura sino fundamentalmente de políticas que acrecienten los saberes locales tecnológicos para promover el desarrollo endógeno.

Se debe tener en cuenta que en el proceso productivo turístico se ha introducido en forma acelerada toda una gama de tecnologías interrelacionadas con la informática y la comunicación, en la cual prevalece Internet, dado la interactividad que la caracteriza, como así también su fluidez, rapidez y exactitud en el hallazgo de información sobre cualquier destino o actividad de esparcimiento. En el caso de Villa El Chocón, el aprovechamiento de Internet para el

desenvolvimiento de la actividad turística aún debe perfeccionarse. Deberá considerarse que el fomento de esta actividad es un objetivo de desarrollo de la localidad y por lo tanto el éxito en la difusión a través de este medio, dependerá de la decisión y capacidad para implantar estrategias por parte del Municipio para llevar adelante una gestión de actualización periódica del instrumento que tiene a su alcance, la página web, y que su información resulte atractiva para los potenciales turistas con origen no solo regional sino global.

Como precondition de las mejoras tecnológicas, se requieren cambios organizativos en el funcionamiento de la administración pública, como así también, el involucramiento de los actores institucionales, ya que nunca se dan las condiciones técnicas en el vacío, sino como parte de esas transformaciones <sup>74</sup>

Los problemas que enfrenta el gobierno municipal, obliga a buscar y poner en práctica caminos alternativos superadores del modelo tradicional de gestión pública. Aunque, somos conscientes que se dan en un marco de debilidad estructural, dado que se acrecientan las competencias atribuidas a los municipios con mínima capacidad para llevarlas a la práctica.

Una reforma administrativa es compleja en cuanto implica reconvertir aspectos como el rediseño de las rutinas laborales y fuerza laboral del Municipio, facilitar la adecuación técnica de los recursos humanos (conocimientos y aptitudes) a las nuevas condiciones y al mismo tiempo promover cambios actitudinales y culturales<sup>75</sup>, pero es necesario pensar en su transformación. En el marco de la reforma del estado, se impone un modelo de gestión horizontal, con propuestas de estructuras más flexibles, como por ejemplo aquellas de tipo

---

<sup>74</sup> Méndez Gutierrez del Valle, Ricardo. "Procesos de innovación y desarrollo territorial. Los medios innovadores". EURE N°84. 2002.-

<sup>75</sup> Tecco, Claudio, Hacia un nuevo modelo de gestión local. "El Gobierno Municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales." FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA - Universidad Católica de Córdoba. s/f

matricial, que permitirían una mejor adaptación de la organización a un contexto cambiante, donde las exigencias y necesidades de los ciudadanos son cada vez mayores.

Este modelo, a diferencia del modelo vertical, se caracteriza por la organización en grupos o equipos de trabajo, donde las actividades se desarrollan y eslabonan de diferente manera.

Existen un conjunto de nuevas oportunidades para la villa. Ciertos indicadores pueden confirmar una incipiente tendencia al cambio, traducidos en la existencia de vínculos entre el Municipio y su entorno como la colaboración y/o vinculación con Centros e Institutos de Investigación públicos y privados, la recepción de asistencia técnica temporal, el intercambio de información con otros Municipios de la provincia, del país y extranjeros; la búsqueda de una mejor comunicación con los ciudadanos a través del pedido de opinión relacionada con mejoras en los servicios brindados por el Municipio, el esfuerzo realizado en capacitar al capital humano. Si bien se han realizado algunas capacitaciones, falta orientarlas a lo comportamental, relacional, actitudinal y motivacional de los agentes municipales. En general debe hacerse mayor hincapié y seguimiento acerca de los aprendizajes que se imparten.

Contar con equipamiento e información actualizada será un insumo importante a la hora de implementar por parte del Poder Ejecutivo Provincial, a mediano y largo plazo, el proyecto denominado “gobierno digital”, el cual posibilitará en un futuro mejorar el servicio al ciudadano, asegurando una mayor comunicación también entre los distintos organismos públicos. Este plan contempla el uso de las TICs (Tecnologías de la Información y la Comunicación) para agilizar los procesos y facilitar el acceso a la información.<sup>76</sup> Además permitirá que los contribuyentes puedan efectuar consultas, pagar tasas y multas, seguir el recorrido de un expediente y obtener información en línea sobre leyes y actos de gobierno, entre otros beneficios.

---

<sup>76</sup> Oficina Provincial de Tecnologías de la Información y la Comunicación.  
[www.neuquen.gov.ar/org/optic/gobierno\\_electronico.htm](http://www.neuquen.gov.ar/org/optic/gobierno_electronico.htm)

Observando las propuestas del Estado provincial de priorizar el desarrollo de la villa permanente, continúa concentrándose el crecimiento y la mayor afluencia y consumo turístico en el área tradicional de la Villa, manteniendo su carácter monopolizador del desarrollo.

El área comercial presenta una problemática muy particular. Deberá invertirse en mejorar y ampliar su infraestructura y la atención horaria, creando con el tiempo, una imagen de sus productos específicos.

Son promisorias las oportunidades que se abren en cuanto a dinamizar el turismo, como ya hemos señalado. Se destaca el convenio firmado con la Subsecretaría de Turismo en pos de fortalecer el sector turismo, habrá que afianzar el seguimiento y resultado de las acciones.

Consideramos que si Villa El Chocón desea consolidarse como un centro turístico-recreativo deberá trabajar firmemente en la conservación de los elementos claves para tal desarrollo: los recursos turístico-naturales y los de gran importancia cultural como los paleontológicos de alcance internacional. En tal sentido, el turismo puede contribuir a conservarlos a través de la implementación de una política basada en la sustentabilidad. Poner en práctica estos principios del desarrollo implica considerar diversas cuestiones como: conocer las condiciones de funcionamiento de los ecosistemas, revisar las modalidades de explotación (especialmente las características tecnológicas) tener en cuenta el rol y conocimiento de los actores que intervienen en su uso y manejo. No basta con incorporar una eficaz política ambiental sino ponerla en práctica realizando un seguimiento y evaluación permanente de los recursos que se constituyen en la base del sector.

El **ecoturismo** es una de las modalidades que se vincula con estos objetivos. Una modalidad turística ambientalmente responsable que consiste en viajar o visitar áreas naturales con el fin de disfrutar y apreciar la naturaleza y las manifestaciones culturales; promueve la conservación y tiene bajo impacto de visitación propiciando un involucramiento activo y



socioeconómicamente benéfico para las poblaciones locales. Puede ser, entonces, una estrategia de desarrollo sostenible donde los recursos naturales se usan como atracciones turísticas sin causar daño al área natural.

Los elementos básicos son<sup>77</sup>:

Bajo impacto sobre recursos de áreas naturales protegidas y áreas con un status menos formal de conservación; involucrar a actores (operadores turísticos, comunidades locales, instituciones gubernamentales, etc.) en planificación, desarrollo y monitoreo de la actividad; respetar culturas y tradiciones locales; generar ingresos para la comunidad y actores intervinientes; generar ingresos para la conservación de esas áreas; educar a todos los actores involucrados.

El Ecoturismo abraza los principios del turismo sostenible en relación con los impactos económicos, sociales y medioambientales del turismo:

Contribuye a la conservación del patrimonio natural y cultural; incluye a las comunidades locales en su planificación, desarrollo y explotación y contribuye a su bienestar; interpreta el patrimonio natural y cultural del destino para los visitantes; se presta mejor a los viajeros independientes y a los viajes organizados de tamaño reducido, apoya la economía de la población local<sup>78</sup>.

La etapa emergente en que se encuentra la villa, desde el punto de vista del desarrollo turístico implica que “se está a tiempo” para incorporar nuevas ideas y también actores. En este sentido es oportuno recrear la figura del **Agente de Desarrollo Turístico** (ADT). La principal misión de esta figura profesional es contribuir a que un territorio se conciba empresarialmente, participando en el proceso productivo. Igualmente, el agente de desarrollo turístico, por su propia naturaleza, adoptaría el rol de animador turístico, propondría la realización de actividades y el diseño de estrategias alternativas a las tradicionales, perfilaría la desestacionalización de la

---

<sup>77</sup> Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (IUCN)

<sup>78</sup> Declaración de Quebec

actividad turística, procuraría una mayor rentabilidad de los recursos disponibles, alcanzaría la fidelización del cliente, entre otros aspectos.<sup>79</sup>

La comunicación, las habilidades sociales, son hoy en día herramientas necesarias para poder transmitir y recibir conocimiento. Capitalizar el conocimiento incluye las experiencias vividas. Ello servirá para crear nuevas ideas innovadoras y con ello solucionar problemas y buscar estrategias para mejorar la calidad y nivel de vida de la población del territorio. Así también estas herramientas servirán para mejorar la asertividad, necesaria para poder recoger las necesidades de la población donde se va a trabajar, y comunicarse con los líderes políticos, sociales y económicos del territorio, estableciendo así redes de coordinación-cooperación que hagan posible materializar el desarrollo planificado.

Cabe en esta instancia insistir en armar *redes de trabajo para el desenvolvimiento del proceso productivo turístico*. Estas consisten en<sup>80</sup>: i) un grupo coordinado de agentes (actores) que pertenecen al mismo o a diferentes sectores productivos ii) que desarrollan diferentes niveles de la cadena de producción o de los servicios complementarios iii) o que desempeñan labores diversas al ámbito empresarial como el sector gubernamental o de la generación de conocimientos

---

<sup>79</sup> Respecto al Agente de Desarrollo Turístico, los expertos señalan, que en el caso de los países en desarrollo sería de suma importancia que se implantara su figura. Sin embargo, aún hay que superar en muchos países, algunas tradiciones del sector turístico que condicionan las estructuras económico-organizativas, y que limitarían las funciones y eficacia operativa del ADT. Las Agencias de Desarrollo Turístico, donde operan estos profesionales son conocidas en algunos países de Europa. Francia es un ejemplo emblemático de su implantación y buen funcionamiento. No obstante, se trata de un fenómeno que no está generalizado y hay muchos países que aún no cuentan con esta figura.

Centro Internacional de Formación de la OIT (2004)

<sup>80</sup> Son muchos los autores que han trabajado el concepto de *red de trabajo* o *clusters*, en este caso hemos seleccionado los conceptos vertidos por Berumen, Sergio (2006).

como las universidades y los centros de investigación; y iv) que adicionalmente en lo individual detentan diferentes habilidades y/o conocimientos o que poseen una particular base de un mismo segmento de la demanda en un mercado específico. Ello comprende la consolidación de la información compartida entre los participantes, lo cual implica la necesidad de códigos de lenguaje comunes y de canales de comunicación que permitan el adecuado flujo de conocimiento. Son múltiples los objetivos que abarca el trabajo en red. Como por ejemplo, una red de trabajo que lleven a cabo las empresas, pequeñas y medianas como es el caso de la villa, se verán beneficiadas, por cuanto:

- Pueden concretar o consolidar mancomunadamente las fuentes de oferta y demanda
- Equipar y por ende usar la tecnología en red
- Comercializar los productos en forma conjunta con imagen propia
- Especializarse en habilidades concretas
- Incrementar la flexibilidad y las fortalezas
- Diversificar, minimizar el riesgo
- Reducir los costos
- Potenciar las ventajas y los conocimientos

Otro aspecto a tener en cuenta es que cada espacio en particular *debe adquirir un sentido competitivo* en el que intervienen varios factores.

El siguiente cuadro ilustra al respecto:

## Factores de la competitividad sistémica

### A nivel Meta

Factores socioculturales: escala de valores;

Patrones de organización política, jurídica

Y económica: Capacidad estratégica



### A nivel Macro

### La competitividad

### A nivel Meso

Presupuesto público **Se realiza a través** Infraestructura física:

Política monetaria **De la interacción** Educación; Tecnología

Políticas de competencia **a distintos niveles** Medio ambiente;

Comercio exterior



### A nivel Micro

Capacidad de gestión: estrategias empresariales;

Gestión de la innovación; Administración del ciclo

De la producción;

Integración de clusters entre empresas;

Logística empresarial;

Interacción con proveedores y usuarios

Fuente: Berumen S. (1996:152)

En este caso todos los elementos que integran la vida económico-social colaboran estrechamente con la finalidad de lograr una mayor productividad, flexibilidad y adaptación a los cambios.

Este aspecto debe tenerse en cuenta para el desarrollo local, proceso complejo.

Las ventajas de la vinculación entre el sector gubernamental, el sector productivo y las universidades o centros de investigación-innovación en la obtención de logros del desarrollo local han rendido frutos diversos tales como: i) la formación de trabajadores mejor preparados, plenamente capaces de responder a la demanda del mercado y el desarrollo potencial del sector productivo ii) la mejor preparación de los funcionarios de gobierno iii) una mayor cantidad y de más alto nivel de conocimiento, así como de sus aplicaciones en áreas tecnológicas y educativas, iv) se ha dado una mayor promoción y desarrollo de proyectos y programas de investigación aplicados al sector productivo, así como al logro de una mayor eficiencia, eficacia, transparencia y calidad en la gestión de las funciones y los bienes públicos, v) se han demandado mayor nivel en los estudios, con repercusión hacia una sociedad intelectualmente más desarrollada, demandante y exigente y vi) la sinergia de fuerzas entre los actores intervinientes ha propiciado el aprovechamiento de recursos financieros, materiales y de capital humano en el establecimiento de metas y en la obtención de logros comunes.

Es decir que las partes están firmemente comprometidas con el establecimiento de fuertes lazos *conforme a lo dispuesto en el ambiente local, en lo endógeno*.

En el esfuerzo de vincularse y trabajar en conjunto, es necesario:

- plantearse lo que cada sector interviniente espera del otro.
- establecer las metas comunes, en particular los derechos y obligaciones de los participantes, así como la explícita definición de la repartición de los beneficios.
- Definir la participación y las expectativas de cada parte de modo que se evite la duplicidad de funciones y el solapamiento de competencias.
- Reconocimiento mutuo de las habilidades, aptitudes, valores, usos y costumbres de las partes.
- Aceptar el liderazgo del sector competente. Por ejemplo del productivo en el caso de programas orientados a la generación

y potenciación de recursos económicos; de las universidades y centros de investigación en el caso de proyectos relacionados con la generación, difusión y transferencia del conocimiento; del sector gubernamental cuando se trate de la gestión pública.

Estas estrategias se pueden plantear de múltiples maneras adaptando los mecanismos, instrumentos y técnicas existentes a los casos específicos. La participación en cualquier orden es un proceso de aprendizaje, de tal forma es una construcción permanente. Cada actor puede y debe desarrollar sus capacidades pero cumpliendo ciclos de acción-reflexión y aprendizaje.

Juegan un rol importante la creatividad, para orientar nuevas formas organizacionales, sustentadas en una sólida base jurídica y ética, que dé confianza y certidumbre, que permita una relación más allá de la buena voluntad o del afán protagónico de alguno de los participantes. Implantar un enfoque transversal a todo el proceso generando cambios en las relaciones existentes más que en los propios individuos o instituciones.

La gran oportunidad que se presenta en localidades pequeñas, muy nuevas en su desarrollo como la Villa El Chocón, es construir un camino de confianza y visiones compartidas para desarrollar una cultura de la participación, aún débil en nuestras sociedades, también en ésta, donde lo emergente, el problema de *hoy* ocupa el mayor espacio frente a la planificación de mediano y largo plazo, sumado a una creciente individualidad.

Nuestra evaluación como responsables de esta investigación arrojan resultados incipientes en cuanto a nuestro propio nivel de participación; el proceso recién se inicia. Con este proyecto de investigación se ha producido un primer acercamiento de reflexión y aprendizaje. El camino aún es de incertidumbre, dada la escasa experiencia de utilizar metodologías de participación por un lado y por otro estos proyectos de la universidad están bastante sujetos a normas

académicas específicas las que deben cumplirse para permanecer en el sistema. También ha influido el hecho de que este camino dificulta un ritmo más acelerado de la marcha del proyecto cuando no se tienen los medios y el conocimiento necesario para su puesta en práctica.

Hoy se lo considera un proceso lento pero necesario a largo plazo para lograr las transformaciones esperadas. Se pudo iniciar un primer nivel de consenso entre los integrantes del equipo de investigación (universidad) con algunos actores del nivel público y un acercamiento al sector privado empresario y a la ciudadanía, que hasta el momento siempre cumplen el rol de informantes calificados en la mayor parte de los proyectos.

En el largo plazo se espera que el camino emprendido se fortalezca y que comprendamos que deviene más importante el proceso que los resultados, acrecentándose la participación activa con el propósito de fortalecer el desarrollo endógeno.

## **Bibliografía**

BOSCHERINI, F. POMA, L (Compiladores) (2000) *“Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas”*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, Madrid.

CASANUEVA ROCHA, C. GARCÍA DEL JUNCO J., CARO GONZALEZ J. (2005) *“Organización y Gestión de empresas turísticas”*, Ediciones Pirámide, Madrid.

CONSEJO DE PLANIFICACIÓN Y ACCIÓN PARA EL DESARROLLO (COPADEV) (1996) *“Plan de Desarrollo Villa el Chocón. Propuesta de trabajo para el desarrollo integral de Villa El Chocón, Neuquén”*.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI) y SECRETARÍA DE ESTADO DEL CONSEJO DE PLANIFICACIÓN Y ACCIÓN PARA EL DESARROLLO (COPADEV) (1996) *“Potencial Productivo de la Provincia del Neuquén”*, Neuquén.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (2003), Ministerio de Planificación y Control de Gestión – Dirección General

de Cooperación Técnica y Evaluación de Proyectos, *“Reconversión y Mejoramiento de la Competitividad del Turismo y sectores Vinculados”*, Neuquén., Informe final.

DACHARY, A. Y ARNAIZ BURNE SM. (2006) *“Territorio y Turismo, Nuevas dimensiones y acciones”*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa. México.

DELLA CHÁ, C. y otros. (1994). *“Plan de desarrollo Integral Villa El Chocón”*. Coordinación Secretaría de Estado del COPADE y Energía. Provincia del Neuquén.

Copyright © Centro Internacional de Formación de la OIT. Conclusiones de la Reunión internacional de expertos organizada por el Programa Delnet CIF/OIT Número 34 Abril -Mayo 2004 *Turismo y desarrollo local sostenible: elementos para un debate.*

HIERNAUX, D. Y LINDON A. (2007) *“Tratado de Geografía humana”*, Editorial Antrhopos. México.

LANDRISCINI, G. y otros. (2004) *“Relevamiento de Unidades Económicas”* (2003). Facultad de Economía y Administración (UNC), Centro PYME Neuquén y Dirección General de Estadísticas y Censos de la Prov. del Neuquén., Informe final. Neuquén.

MENDEZ GUTIERREZ del VALLE, R. (2002) *“Procesos de innovación y desarrollo territorial. Los medios innovadores”*. EURE N°84. -

ROFMAN, A. Y ROMERO, L. (1997) *“Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina”* Amorrortu Ed. Bs. As.

SANTOS MILTON (1996) *“De la totalidad al lugar”* San Pablo

SILVEIRA M.L (2003) *“Argentina: territorio e globalizacáo”* Ed. Brasiliense. Sao Paulo.

TECCO C. *“Hacia un nuevo modelo de gestión local”*. “El Gobierno Municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales.”



FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA –  
Universidad Católica de Córdoba. s/f

VAZQUEZ BARQUERO A: (2002) “*Desarrollo local y territorio*”, Editorial Pirámide, Madrid.

#### Sitios Web

Oficina Provincial de Tecnologías de la Información y la  
Comunicación.

[www.neuquen.gov.ar/org/optic/gobierno\\_electronico.htm](http://www.neuquen.gov.ar/org/optic/gobierno_electronico.htm)



# **Transformaciones en el espacio rural cordillerano: turismo en Aluminé**

*Mirian Noemí Cardone*

*Mariana Inés Suarez*

## **Introducción**

Este trabajo forma parte de una investigación mayor, cuya propuesta fue analizar y comprender los elementos constitutivos de los procesos productivos del espacio rural del sudoeste de la provincia del Neuquén, factibles de orientarse al turismo rural y a la forestación, a la vez que contribuyan a iniciar procesos de desarrollo territorial.

Con este marco de referencia se desarrolló una investigación sobre los nuevos usos que transforman el territorio rural cordillerano a partir de la actividad turística, sus recursos, la trama productiva y actores.

Se parte de considerar la realidad geo-económica de la Provincia del Neuquén que, en el contexto nacional, se establece como mono-productora de recursos energéticos y dependiente de los ingresos por regalías. En este contexto, otras actividades económicas han sido promovidas como parte de una política de diversificación pero sus resultados se han limitado a ciertas zonas específicas de la Provincia, que logran atraer el interés y la inversión del Estado.

En el caso del turismo la zona de mayor dinamismo y desarrollo corresponde a la Región Sudoeste<sup>81</sup>, principalmente las áreas de los Parques Nacionales y los centros invernales de esquí organizados desde las villas y ciudades turísticas. El resto del territorio de la Región, de carácter rural, se define por las

---

<sup>81</sup> Conformada por los Departamentos Los Lagos, Lácar, Huliches y Aluminé.

actividades agro-productivas, el bajo nivel de poblamiento, el relativo aislamiento y la escasez de servicios. Sin embargo, en las últimas décadas se viene desarrollando un novedoso proceso de diversificación rural, en el que el turismo toma gran protagonismo.

Partiendo de la amplia extensión de la Región Sudoeste<sup>82</sup> se propuso la selección de un área de estudio dentro de la misma, como forma de concretar actividades programadas en forma cabal y completa en un recorte territorial más limitado, el departamento Aluminé.

Desde el enfoque del desarrollo territorial rural se revalorizan las áreas postergadas por el Estado y el capital como espacios que reúnen vastas potencialidades de desarrollo, fundamentalmente por la gran cantidad de recursos aún no explotados, la población aferrada a costumbres y hábitos tradicionales y los inmensos espacios agrestes. Este es el caso de quienes proponen revalorizar las áreas rurales marginales a través de la promoción y planificación del turismo rural.

Del estudio realizado para los cuatro Departamentos constitutivos de la Región Sudoeste se determinó que el Departamento Aluminé es el que presenta mayor aptitud y potencialidad para desarrollar el turismo rural.<sup>83</sup> Por un lado, porque los indicadores sociales son los más preocupantes: alto porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas, alto porcentaje de viviendas en malas condiciones y sin servicios básicos y alto porcentaje de población sin acceso al sistema educativo y de salud; y, además, por que presenta un bajo nivel de desarrollo del sector turístico, con baja cantidad de oferta de alojamiento.

Por otro lado, por que presenta características óptimas para el desarrollo de esta modalidad turística: baja proporción de tierras ocupadas por áreas de reserva y protección y alto

---

<sup>82</sup> Nuestro libro anterior denominado "Dimensión geográfica del Neuquén" (2008) se refiere a esta región en particular.

<sup>83</sup> Este aporte teórico metodológico y su indagación fue realizado por la Prof y Lic. Mariana Inés Suarez en su tesis de Licenciatura en Geografía (2011).

porcentaje de población rural y cantidad de explotaciones agropecuarias.

A partir de la metodología planteada entonces, se pudo afirmar que el área de estudio seleccionada como prioritaria para el análisis de las posibilidades de promoción del turismo rural es el Departamento Aluminé, espacio rural extenso y destinado principalmente a actividades agrícolas y ganaderas y una población mayormente rural y dedicada a estas labores.

El resto de los Departamentos presentan una moderada y reducida prioridad, dado que son áreas con situaciones socio-económicas más favorables y condiciones insuficientes para promover el turismo rural.

### **Turismo en Aluminé: el territorio rural como recurso**

El Departamento Aluminé está ubicado en el área Sudoeste de la Provincia del Neuquén, entre la Cordillera de los Andes y la Sierra de Catan Lil, cuenta con una población de 8306 habitantes (año 2010), siendo los principales núcleos urbanos las localidades de Aluminé y Villa Pehuenia - Moquehue.

Se accede al pueblo de Aluminé desde el Este por las rutas Provinciales N° 46 y N° 13 y a Villa Pehuenia-Moquehue desde el Sur y Norte por ruta Provincial N° 23.

En cuanto a los usos de la tierra existe una marcada diversificación, producto de variadas tramas productivas en los que participan diferentes actores sociales privados y públicos.

En lo que respecta al turismo en el territorio rural, esta actividad es relativamente reciente, pudiéndose afirmar que es en las últimas décadas cuando se ha incrementado la vinculación entre las actividades productivas primarias y el aprovechamiento turístico, principalmente mediante dos modalidades: la progresiva y novedosa incorporación de servicios, productos y actividades turísticas en los establecimientos agro-productivos y también la tradicional e

histórica comercialización de productos de elaboración propia en los centros turísticos.

### Departamento Aluminé (Provincia del Neuquén)



Fuente: Elaboración propia en base al Mapa de la Provincia del Neuquén. Automóvil Club Argentino y Dirección Provincial de Vialidad- Neuquén 2008

Los principales recursos valorados para el turismo de base rural son los naturales y paisajísticos, las comunidades mapuches y sus expresiones culturales y las explotaciones agropecuarias y agroindustriales. En segundo plano se encuentran como recursos los acontecimientos programados.

Entre los atractivos naturales vale resaltar la Cordillera de los Andes; los lagos y ríos de tipo cordillerano, que se establecen como atractivos de gran valor paisajístico y son excelentes lugares de pesca deportiva por la riqueza ictícola que poseen; el bosque como recurso turístico permite diversas actividades al aire libre y la posibilidad de caza deportiva donde existen cotos. En conjunto, todos estos elementos naturales conforman un paisaje único de cordillera diferenciado de otros de la Región Sudoeste por la menor altura del cordón andino, la abundancia de bosques araucaria araucana y la riqueza de recursos hídricos.

También se valoran las manifestaciones culturales de la zona, tales como las artesanías mapuches, objetos artísticos que representan una expresión cultural ancestral del pueblo originario. Varían desde productos de tipo utilitarios para cocina en madera o barro, tejidos artesanales, instrumentos musicales hasta elementos estéticos en plata. En relación a la gastronomía típica se destacan los productos elaborados en base al piñón<sup>84</sup> y los ganaderos como el chivito asado.

Con fuerte base en la vida rural, los establecimientos agropecuarios y agro-industriales artesanales, permiten un contacto directo con las formas de vida campestre mediante actividades propias de campo: cabalgatas, arreo de animales, yerra, marcación, tareas de huerta y granja, asistencia a espectáculos de doma, degustación de comidas caseras, convivencia con la familia rural, observación del proceso de producción industrial de productos alimenticios artesanales con recorrido por el emprendimiento, degustación y compra de productos.

---

<sup>84</sup> El piñón es el fruto del pehuén, árbol milenario y emblemático del pueblo mapuche y la comunidad rural cordillerana.

Los acontecimientos programados constituyen también atractivos importantes. El Festival del Chef se realiza en abril de cada año en Villa Pehuenia como forma de revalorizar la gastronomía local y regional. La Fiesta del Lago también en Villa Pehuenia en el mes de enero se creó como forma de festejar sobre el principal recurso turístico de la Villa. En Aluminé la Fiesta Aniversario pueblo y la Fiesta Provincial del Pehuén son los principales acontecimientos donde se expresan las costumbres regionales a través de competencias en destrezas hípicas, recitales de folklore, exposiciones de artesanías y gastronomía típica. En conjunto, todos estos atractivos y elementos naturales y culturales del ámbito rural, componen los principales recursos aprovechados para la modalidad de turismo rural.

La valoración y uso turístico del territorio rural es un fenómeno cuyas raíces se deben buscar en el proceso histórico, dado que los componentes que actualmente se conciben como recursos, se han ido conformando en el tiempo a través de una serie de acciones y relaciones entre diferentes actores sociales, tanto públicos como privados.

### **La configuración del territorio turístico a través del tiempo**

Se parte de la idea central que el uso actual del territorio es resultado de un proceso histórico, través del cual el mismo ha ido organizándose en torno a diversas acciones de ordenamiento, distribución, apropiación y uso del suelo y la tierra.

Por ello se desarrolla una breve periodización, estableciendo cortes temporales correspondientes a cada forma específica de uso turístico del territorio y la estructura espacial resultante. Esta metodología permitió observar las continuidades pero también las transformaciones que marcan un cambio en la organización territorial.

Se tuvieron en cuenta las acciones de diferentes actores sociales en relación a la valoración y aprovechamiento turístico



del territorio, sumado a los cambios en variables demográficas, sociales, económicas y políticas.

### *Período 1880 – 1960: primeros usos del territorio rural*

La estructuración actual del territorio del Departamento Aluminé es producto de un largo proceso iniciado a fines del siglo XIX, cuando el Estado Nacional materializa la ocupación y dominio efectivo sobre la región patagónica a partir de sucesivas campañas militares.

La dinámica territorial de esa época se centraba en el uso extensivo de la tierra para la cría de ganado, principalmente ovino, lo que definió una estructura espacial dilatada, caracterizada por la baja densidad demográfica y dispersión del poblamiento. La distribución del recurso tierra en este Departamento se caracterizó por la conformación de grandes estancias privadas en el sector centro-sur, el desarrollo de algunas chacras o establecimientos medianos alrededor del pueblo Aluminé y un gran sector de tierra fiscal que quedó sin vender en el sector norte y centro-oeste, ocupada discontinuamente por pequeños ganaderos itinerantes.

El territorio rural se caracterizaba así por la convivencia de grandes latifundios con pequeñas unidades de producción de criollos y mapuches, en un esquema de desigualdad que marcó la estructura agraria del Departamento.

Un cambio importante lo constituyó la creación del Parque Nacional Lanín en 1937, sobre el sector oeste de la Región Sudoeste, fundado en concepciones conservacionistas y tendientes al desarrollo de nuevas actividades que permitan el disfrute de la naturaleza sin modificación del ecosistema ni el paisaje, entre las que se priorizó al turismo.

Como parte de sus funciones y propósitos, la Administración de Parques Nacionales -A.P.N.- estableció una enérgica política de fomento del turismo, mediante la creación de un nuevo espacio turístico, construcción de infraestructura de soporte, acondicionamiento de zonas específicas, construcción de pistas de esquí e introducción de fauna exótica

para promover la pesca y la caza, entre otros. Estos productos turísticos representan aquellos recursos valorados en la época por las elites europeas y reproducidos por la A.P.N. en un intento por crear una imagen alpina o nórdica del paisaje cordillerano de la Patagonia (Scarzanella, 2002).

En el Departamento Aluminé en particular, la A. P. N. no desarrolló acciones de aprovechamiento turístico de los recursos, manteniendo la zona como área de reserva natural, lo que se explicaría en las características del territorio aluminense, predominantemente rural, rústico y agreste, imagen que no coincidía con los atractivos turísticos valorados en esa época.

Sin embargo, a partir de la década del 40' se dan otros cambios significativos:

\_el cierre de la frontera comercial con Chile y la nueva dependencia económica del centro urbano Zapala, lo que redefine el sistema comercial y productivo que debe orientarse hacia el mercado atlántico<sup>85</sup>. También obliga a crear nuevas vías de comunicación hacia el este para mejorar la vinculación regional;

\_la expropiación de la Estancia Pulmarí Ltda., establecimiento propiedad de una familia inglesa de 80.000 has., que pasa a la órbita del Ejército Nacional como zona de adiestramiento militar, caballeriza y haras de mulas;

\_el inicio de la explotación forestal a gran escala en la zona de los lagos Moquehue y Quillén, que llegan incluso a constituirse

---

<sup>85</sup> Debe aclararse en este punto que, si bien la ganadería era la actividad económica de mayor importancia en la zona, durante este período sufre un "gran quebranto" como consecuencia de las medidas proteccionistas realizadas por los Estados chileno y argentino. Esto tendió a descomponer la modalidad de comercialización pecuaria regional, afectando principalmente a pequeños crianceros no propietarios por el aumento de intermediarios, la baja de precios y la dificultad de acceder al mercado chileno. Estos actores quedan en serias condiciones de marginalidad social, ocupando campos fiscales de baja calidad productiva donde crían ganado principalmente caprino. Los grandes y medianos estancieros como estrategia reemplazan el ganado ovino por el vacuno (Bandieri, 1991; Blanco, 2008).

como centros de abastecimiento de productos forestales de toda la provincia (Bandieri, 1991; Jara, 1995).

Estos hechos tienden a transformar la estructura espacial del Departamento Aluminé, en cuanto se crean nuevas funcionalidades relacionadas a la estrategia de apropiación y control estatal de las zonas de frontera, que en algunos casos será a través de la institución de Parques Nacionales y en otros a través de instituciones de seguridad militar.

*Período 1960 – 1990:*

*el inicio de los usos turísticos del territorio*

En este contexto, el uso turístico del territorio rural se inicia recién en la década de los 60', específicamente en las zonas del norte y del sur del Departamento.

A partir de la provincialización de los territorios nacionales en 1958, se crea un nuevo órgano de control y administración política: el Estado Provincial, que pasa a centralizar la gestión territorial de Neuquén. En este caso, se da la particularidad de un temprano surgimiento de un partido provincial que sienta las bases para la construcción de un modelo político con fuerte identidad neuquina, priorizando la distribución de los ingresos en base a un esquema de Estado de bienestar. Si bien el modelo se centró en la acumulación de regalías por las actividades hidrocarburíferas también se impulsó la diversificación productiva en base al apoyo de otras actividades, como la forestación y el turismo. En el caso de ésta última, las acciones tendieron a ampliar la base de atractivos y destinos de la provincia, mediante la planificación integral del territorio (Blanco, Gentile y Quintar, 1998).

En el Departamento Aluminé se observa la creación de un polo de desarrollo turístico en torno a los lagos Aluminé y Moquehue: las villas Pehuenia y Moquehue. Esto se relacionó al incipiente uso de éstos lagos para la pesca por parte de pobladores cercanos, a la existencia de atractivos paisajísticos de jerarquía y gran singularidad y a la cercanía de esta zona con el eje principal de asentamientos y vinculación de la provincia –

Zapala–Neuquén-. También se da la construcción de infraestructura hotelera, que se materializa en el pueblo de Aluminé y en el Paraje Rahue durante los '60 con dos hosterías –Aluminé y Quillén respectivamente-, que amplían y mejoran la calidad de la oferta de alojamiento de la zona.

Así, mediante el accionar del Estado Provincial se crean nuevas formas, normas y políticas sobre el territorio rural con el objeto de definir una nueva funcionalidad turística. Se da una superposición de usos del territorio a partir de la introducción de una lógica externa que establece un nuevo polo de modernización y atracción poblacional en la frontera sur.

También los propietarios de grandes estancias comienzan a diversificar la actividad ganadera por su baja rentabilidad, mediante el ofrecimiento de alojamiento, restauración y actividades deportivas relacionadas a la pesca y la caza. Las primeras experiencias se dieron en establecimientos ubicados en el Parque Nacional Lanín. Allí, la A. P. N. favoreció a los actores de poder político y económico para que impulsaran un modelo territorial modernizante que reproduzca los paisajes nórdicos europeos, promoviendo el desarrollo turístico. Los pobladores criollos y mapuches, establecidos previamente a la creación del Parque, padecieron la política estricta de cumplimiento de la normativa de ocupación y pastaje que suponía una infinidad de trabas, promoviendo su emigración. Por eso la A.P.N., sustentada en concepciones conservacionistas, desarrolló un modelo de uso que respondió más a los intereses económicos de “venta de esa naturaleza” que a motivos ecológicos (Cardone, Laurín y Martínez, 2008).

Las primeras experiencias de turismo en el territorio rural se van consolidando así, en torno a un modelo turístico selectivo y de enclave. En otras palabras, el turismo en el Departamento Aluminé transforma la dinámica del territorio rural, anteriormente autónomo y dedicado a la producción primaria, en nuevo territorio funcional a lógicas externas.

Paralelamente se realizan una serie de acciones de ordenamiento territorial, en consonancia con la vocación planificadora del nuevo Estado Provincial y los organismos de

desarrollo creados en los '60. Los actos más significativos fueron:

\_la legalización de tierras de las comunidades indígenas en 1964, mediante la mensura de sus tierras y el otorgamiento de las tierras bajo personería jurídica como reserva para las comunidades mapuche Puel, Aigo, Currumil y Catalán;

\_la creación de nuevas áreas de protección natural, Chañy y Batea Mahuida en 1968, con el objeto de establecer reservas forestales que preserven los recursos mediante la restricción de los usos más depredadores del bosque: ganadería, explotación forestal, caza y pesca. Estas áreas quedan entonces reservadas para el uso educativo, científico y recreativo, actividades que permiten disfrutar y conocer ecosistemas excepcionales de gran singularidad y valor cultural para la provincia;

\_la forestación de nuevas áreas en el contexto de la creación de la Corporación Forestal Neuquina –CORFONE-, empresa de capitales mixtos que se organizó con el objetivo de diversificar el modelo productivo provincial, retener población rural y otorgar opciones productivas y laborales a las comunidades del interior, principalmente indígenas;

\_por último, la creación de la Corporación Interestadual Pulmarí –C.I.P.- sobre las tierras del Ejército –Haras Pulmarí- y otras tierras del Estado Provincial en 1988. La intención de la propuesta era crear un área de desarrollo socio-económico en la frontera sur administrada por un ente integrado por el Estado Nación, el Estado Provincial y las comunidades mapuches que allí residen –Catalán, Aigo, Puel y Currumil-. Se proyectó para esta zona el desarrollo de un modelo productivo diversificado, centrado en actividades ganaderas, agrícolas, forestales, minerales y turísticas, las cuales debían promover el desarrollo socio-económico de las comunidades mapuche como principales actores beneficiarios

Esto imprime una nueva estructura espacial que se añade a la anterior, en donde parte de las tierras fiscales pasan a tener una nueva funcionalidad en relación a una concepción que tiende a regular el uso ganadero de las tierras del área andina,

asociado al creciente deterioro y degradación ecológica por sobre carga animal<sup>86</sup>.

*Período 1990 - 2010:*

*el turismo como eje de organización territorial*

A partir de los 90' se revierte el modelo intervencionista característico del Estado neuquino mediante una serie de políticas y acciones que tienden a impulsar la inserción del territorio provincial en el proceso de globalización. El gobierno - de corte neoliberal- impulsa una reforma económico-institucional que tiende a consolidar un modelo productivo vulnerable y dependiente basado exclusivamente en los ingresos por explotación de recursos energéticos en manos -ahora-privadas y extranjeras. La estrategia se delineó en torno a la captación de capitales internacionales mediante la puesta en valor de los recursos energéticos. La elección de estas "ventajas comparativas" para la provincia como base del modelo profundizó la jerarquización y segregación territorial (Favaro, Arias Bucciarelli e Iuorno, 2000).

Al mismo tiempo se revaloriza el turismo, visto ahora como actividad capaz de asignar el suficiente valor agregado al espacio para promover las ventajas comparativas de la provincia frente a otras. Desde esta perspectiva de competitividad

---

<sup>86</sup> La problemática ambiental comienza a visualizarse en este período relacionado a la presión ejercida sobre los recursos naturales utilizados para el pastaje del ganado. Por un lado se da la situación de los crianceros trashumantes quienes, ante la baja rentabilidad de la actividad tienden a incrementar sus rebaños de caprinos, ganado especialmente dañoso de la vegetación, como una de sus estrategias de sobrevivencia. Los impactos se acentúan a medida que se privatizan más tierras y se restringen las áreas fiscales, lo que reduce las posibles rutas pecuarias para acceder a la veranada y acentúa los procesos de degradación en ciertas áreas geográficas. También la escasez de alambrada y ausencia de inversión en aguadas artificiales produjo un mal uso de las aguadas naturales, con sobrepastoreo puntual alrededor de las mismas y consecuente degradación ecológica (Bandieri, 1991; Blanco, 2008).

territorial se incluye al territorio de Neuquén en el proceso de globalización, mediante políticas que tienden a identificar las fortalezas de cada lugar a fin de que se inserte ventajosamente en las redes y circuitos económicos más dinámicos a nivel nacional y mundial.

Ante el nuevo contexto los actores sociales con acción territorial se multiplican, lo que complejiza la dinámica socio-espacial del Departamento Aluminé.

Como principales cambios en la estructura territorial se puede mencionar el definitivo establecimiento de un nuevo ejido municipal en el Departamento, denominado actualmente Villa Pehuenia y Moquehue. Hacia mediados de los '90 en esta zona se impulsa con fuerza desde el Estado Provincial una política planificadora con fines de desarrollo turístico, que comienza a dar sus frutos a fines de la década cuando por fin las villas se convierten en centros turísticos de jerarquía entre los demás destinos de la provincia del Neuquén.

El inicio de la explotación del volcán Batea Mahuida como parque de nieve se constituyó, sin lugar a dudas, en el evento clave que fortaleció el perfil turístico de Villa Pehuenia y alrededores, dado que posibilitó la bi-estacionalidad de la actividad y agregó un atractivo de alta jerarquía al destino. En este caso la atracción del recurso pasa por la calidad de la nieve, la belleza paisajística del lugar pero, además, por el hecho de ser la primer experiencia turística de invierno gestionada por una comunidad indígena. El parque de nieve recibe visitas desde 1995, pero recién en el 2000 se inauguró oficialmente como centro de esquí marcándose así el inicio de un nuevo perfil para la localidad, similar al de las aldeas de montaña de la zona sur de la región –San Martín de los Andes y Villa La Angostura-, especializadas en el turismo invernal.

En la zona que ocupa la C.I.P., en consonancia con las políticas aperturistas y liberales de la época, también se inicia el uso turístico del territorio rural, resultando en un complejo conflicto dominial y jurisdiccional. Esto se produjo porque el Ente que la administra otorgó concesiones para el desarrollo turístico de agentes privados en zonas de gran belleza

paisajística del lugar. Algunas de éstas causaron fuertes enfrentamientos, situaciones de tensión y ocupación de tierras en el marco de reclamos por la restitución de áreas históricas de pastoreo de las comunidades mapuches. Asimismo, el conflicto por la usurpación y venta ilegal de lotes en el lago Moquehue se recrudeció a fines de la década del 2000. En los últimos años el Estado Nacional ha apostado fuertemente al desarrollo del turismo rural en esta área, a partir de la realización de talleres de capacitación para emprendedores en el marco del Pronatur.

En el P.N. Lanín, desde fines de los '80 se fue gestando una nueva política conciliadora de la A.P.N. con los pobladores originarios, demostrando un incipiente cambio de actitud respecto a la toma de decisiones. Entre las acciones realizadas por la A.P.N. y en este marco, se destaca el acompañamiento a las comunidades en nuevos proyectos de desarrollo turístico, principalmente a través de la implementación de campings y servicios asociados –almacén, actividades recreativas, esparcimiento, etc.-.

Continúan también en el área del Parque las antiguas estancias ganaderas que valorizan sus tierras en función del aprovechamiento del paisaje y los recursos naturales para el desarrollo turístico. De hecho, en estas dos últimas décadas el turismo de estancias se consolidó como modalidad de gran atractivo y jerarquía en toda el área sur del Departamento, principalmente a partir de la demanda de turistas de origen extranjero atraídos por los paisajes, la pesca, la caza y la lejanía e intimidad que caracterizan al lugar.

En el centro urbano de Aluminé, el de mayor jerarquía del Departamento, también se potencian los usos turísticos del territorio desde fines de los '90. Con una importante valoración y aprovechamiento del río Aluminé como principal recurso turístico por sus posibles usos recreativos –rafting, kayak, pesca deportiva, campamentismo, etc.-, se da un continuo crecimiento en servicios de alojamiento y restauración.

En síntesis, se puede observar que la funcionalidad turística del territorio toma mayor fortaleza en el último período, con la definición de políticas que perfilan el



Departamento como destino turístico. Se suma a esto una nueva intención por diversificar el uso productivo de los recursos, que tienda a limitar la ganadería extensiva en favor de actividades más intensivas.

### **Tramas productivas y actores del turismo rural**

En la línea de investigación propuesta se indagó acerca del desarrollo territorial como un enfoque vinculado a las acciones políticas y productivas que imprime la sociedad en un lugar dado, permitiendo mejorar la calidad de vida de la comunidad local. Esto condujo a indagar acerca de cómo es el proceso de construcción de las tramas productivas que lo hace posible y el modo en que se conjugan las políticas estatales, como elementos constituyentes de gestión para consolidar vínculos entre el Estado y la sociedad.

Teniendo en cuenta el concepto de tramas productivas aplicado al turismo en lugares predeterminados de la Provincia del Neuquén, se las considera como actividades de distintos sectores: primarios, secundarios o de servicios que abarcan cierto espacio económico de creación de competencias e intercambio de bienes y/o servicios que incluye una o varias empresa(s) núcleo(s), sus proveedores y clientes. Se genera en el territorio un denso tejido de vínculos socio-económicos entre los agentes que integran la trama, cobrando importancia múltiples elementos tangibles e intangibles, como: la utilización de los recursos, la organización del trabajo, el desarrollo de la capacidad innovadora, el grado de aseguramiento de la calidad, la información y capacitación (Delfini, M. y otros, 2007).

En función entonces de una serie de similitudes y diferencias es posible agrupar a las tramas productivas en distintos conjuntos. Uno de estos conjuntos, fundamentalmente agropecuarios, agroindustriales y de servicios, son de muy escaso desarrollo y articulación; se caracterizan por su reducida complejidad tecnológica y la fuerte presencia de actividades informales y demanda de empleo de baja calificación. Como ejemplos podemos citar a la pequeña minería, los productores dedicados a la producción de leche o

maderas, hilanderos y productores de tejidos artesanales, crianceros, pequeñas actividades dedicadas al turismo no tradicional, entre otras actividades que se practican tanto en el norte como en el sur del país.

En este estudio en particular centramos el análisis en este tipo de tramas de reducida complejidad y en relación al turismo rural.

Considerar en el territorio de estudio las tramas de las actividades primarias, con posibilidades de diversificarse hacia el turismo rural es tener en cuenta especialmente la gestión y organización de distintos actores sociales, privados y públicos.

Como ya se señalara en el capítulo II, estos actores sociales son aquellos individuos o grupos organizados en empresas o instituciones públicas y/o privadas que conforman redes de acción en la sociedad. Son el eje de la construcción y organización del espacio geográfico, estableciendo reglas de juego que tienden a regular los procesos socio-territoriales, cuyo poder de decisión es diferenciado. Hacen uso y manejo de los recursos naturales, paisajísticos, humanos, de capital, financieros, técnico-científicos y culturales, generando en el devenir temporal una red de vínculos socioeconómicos y una organización institucional orientada a la transformación del territorio.

En el Departamento Aluminé, en las dos últimas décadas, el proceso de valoración turística del territorio rural fue difundiéndose de forma tal que la tradicional explotación ganadera extensiva se encuentra en retroceso frente a los nuevos usos. En algunos casos esto responde a estrategias de diversificación de los actores rurales locales, promoviéndose la complementación entre actividades; mientras que en otros casos se trata de proyectos impuestos desde el Estado o desarrollados por empresarios, que tienden a incrementar la competencia por la tierra resguardados en el discurso ambientalista.

La trama del turismo rural en la que participan distintos actores presenta la siguiente estructura<sup>87</sup>:

### *Estancias ganaderas y turísticas*

Se trata de grandes explotaciones ganaderas ubicadas principalmente en la zona sur del Departamento. En general, estas propiedades fueron adquiridas a principios de siglo XX, luego de la conquista y colonización. Históricamente dedicaron estas tierras a la cría de ganado vacuno, lanar y equino. Desde hace algunas décadas los propietarios de estos establecimientos han decidido diversificar las actividades incorporando al turismo como principal estrategia.

La mayoría de las Estancias ofrece alojamiento y restauración en el casco principal, además de variedad de actividades deportivas y rurales, destacándose la oferta de pesca y caza deportiva. Estos emprendimientos aprovechan los recursos naturales de la zona sur –lagos, ríos, bosque, montañas- y las actividades productivas del establecimiento para vincularse al turismo.

Estos prestadores se destacan en la composición de la oferta de turismo rural en el Departamento Aluminé, por que representan el mayor número de establecimientos con estas características, y además son los que mayor flujo de turistas atraen por sí mismos y mayor ingreso reciben por los servicios prestados. Sin embargo, presentan una característica que los hace particulares en comparación a otros, dado que trabajan en forma autónoma y desvinculada del resto del territorio. Esto les

---

<sup>87</sup> Información recabada a partir de entrevistas realizadas a: Secretario de Turismo de la Municipalidad de Aluminé; Secretaria de Turismo y el Secretario de Producción, Municipalidad de Villa Pehuenia, equipo técnico de Desarrollo de Productos Turísticos de la Secretaría de Turismo de la Provincia del Neuquén; Gerente de la Corporación Interestadual Pulmarí; encargada de la Casa de Artesanías de Villa Pehuenia; propietarios de emprendimientos agro-turísticos, de estancias turísticas, huerteros de Aluminé y representante de la Cámara de Comercio de Aluminé; y de datos extraídos de fuentes documentales y periodísticas.

otorga un carácter distintivo y exclusivo, dirigido principalmente a un turismo de jerarquía internacional y de gran poder adquisitivo.

### *Establecimientos de turismo rural*

Si bien no son los prestadores más numerosos del Departamento Aluminé tal vez sí los que ofrecen servicios y actividades más completas y centradas en el turismo rural. Varían desde emprendimientos de nivel internacional, como hosterías cinco estrellas, lodges de pesca hasta casas de té y campings ecológicos. Se caracterizan por ser agentes provenientes del área urbana, de otras regiones o incluso de otros países. Esto los hace actores externos a la dinámica original del territorio rural, pero con una gran incidencia en la misma a partir de la introducción de nuevos usos y funciones.

Se puede establecer una diferenciación entre aquellos emprendimientos orientados exclusivamente a conformar un negocio en base a la explotación turística del territorio rural y aquellos otros que surgieron con la intención de búsqueda de cambio de vida y proyección de desarrollo familiar. En última instancia, los efectos que producen cada uno de estos agentes son disímiles en cuanto a creación de empleos, absorción de mano de obra local, relación con otros agentes socio-económicos del área rural y derrame de beneficios al territorio regional, entre otros.

Por ser los principales exponentes de esta modalidad en el área de estudio, constituyen un valioso eslabón dentro de la estructura del turismo rural.

### *Comunidades mapuches*

Corresponde a las agrupaciones indígenas organizadas en comunidades identificadas por el nombre de los grupos familiares integrantes. Este Departamento es el que concentra el mayor porcentaje de población indígena provincial -28% de la población total del Departamento- que se distribuye en nueve

comunidades –Currumil, Catalán, Puel, Salazar, Aigo, Lefiman, Ñorquinco, Plácido Puel y Wiñoy Tayin Akizuam-.

Representan los únicos grupos de la zona que aún trabajan en forma comunal, dedicándose a la cría de ganado vacuno, caprino y aves de corral. También poseen algunas huertas y recolectan el fruto del pehuén que luego utilizan para diversos fines.

Varias son las comunidades que, a partir de esta última década, han integrado a su producción tradicional el turismo, mediante la administración de campings; el servicio de guía de trekking y cabalgatas; la venta de productos de elaboración propia, tanto comestibles como artesanales y, en algunos casos, también ofrecen la posibilidad de observar sus tareas rurales diarias y sus prácticas culturales y religiosas ancestrales.

En este caso se trata de prestadores de turismo rural que aún no están consolidados como tales, dado que no cuentan con todos los servicios ni la infraestructura básica para atender al turismo. Sin embargo, al encontrarse dispersos en el territorio, tener acceso a recursos naturales de gran importancia –lagos, lagunas, ríos, bosque y montañas- y poseer un patrimonio cultural de gran singularidad, representan un eslabón de significativo valor en la estructura de la modalidad en el Departamento.

### *Huertas, Chacras, Invernaderos y Granjas*

Estos establecimientos son numerosos y están distribuidos por todo el Departamento, aunque existe una notable concentración en las localidades más importantes. En Aluminé existen más huertas, chacras y granjas, mientras que en Villa Pehuenia la producción se da a partir de invernaderos y granjas. También muchos establecimientos ganaderos y turísticos y las mismas comunidades mapuches poseen huertas, invernaderos y granjas. La producción varía desde hortalizas, verduras, frutas finas, hongos hasta flores, plantas aromáticas y medicinales en el caso de chacras, huertas e invernaderos;

mientras que las granjas se dedican a la producción de huevos y aves de corral.

Se vinculan al turismo a través de dos modalidades. La más importante es la forma indirecta, mediante la comercialización de sus productos a unidades prestadoras de servicios de la zona –hoteles, cabañas, restaurantes, bares, supermercados, almacenes, etc.-. Los productos se dirigen mayormente a la venta en fresco y en menor medida a la elaboración de conservas, dulces y envasados con las frutas; y jabones, cremas y esencias con las aromáticas. En algunos casos estos emprendimientos se vinculan al turismo mediante la venta directa en el mismo establecimiento, incorporando visitas guiadas, actividades de contacto directo y degustación de productos.

Al ser elementos claves del turismo rural, las huertas, chacras, invernaderos y granjas se posicionan como prestadores de servicios y productos de gran importancia dentro de esa modalidad, aunque la realidad refleja que sólo en algunos pocos casos la vinculación con el turismo supera la relación indirecta.

### *Emprendimientos agro-industriales*

La mayor parte de estos establecimientos son de pequeña y mediana magnitud y se dedican a la elaboración artesanal de productos alimenticios con materia prima local. Surgieron en la última década como una alternativa de producción para el sustento familiar, vinculado a la creciente afluencia de turistas y la dinámica de consumo que éstos generan en el Departamento.

La producción varía desde derivados lácteos –leche, queso, yogurt, etc.-, conservas de frutas, licores, cervezas hasta alfajores de piñón y chacinados. Por la gran variedad de productos, estos emprendimientos constituyen un eslabón importante del turismo rural, debido a que posibilitan la integración de otros agentes productivos a un sistema más dinámico y rentable, incorporan valor agregado a la producción local y, en la mayoría de los casos, se vinculan en forma directa

con el turismo a través de la venta y degustación de productos y las visitas guiadas por el establecimiento.

### *Establecimientos apícolas*

Existen sólo dos emprendimientos de producción de miel en el Departamento que se vinculan al turismo a través de la comercialización del producto a otros prestadores de servicios de la zona y la región. No se posicionan como agentes de relevancia en la estructura actual del turismo rural, aunque sí poseen potencialidad si modifican su forma de vinculación con el turismo.

### *Explotaciones ganaderas medianas y pequeñas*

Corresponden a diversos tipos sociales rurales que varían desde propietarios de medianas extensiones de tierra en el sector centro y sur del Departamento, concesionarios de la C.I.P. hasta crianceros que pastorean su ganado en tierras fiscales en la zona noreste. Se dedican principalmente a la cría de ganado ovino y caprino, pero también vacuno, equino y aves de corral.

En muy pocos casos incorporan al turismo como actividad dentro de sus establecimientos, predominando la relación indirecta a través de la venta de ganado en pie y carne fresca a otros prestadores turísticos y comercios minoristas de la zona y a través de su participación en festivales locales, demostrando sus prácticas cotidianas y destrezas.

Si bien todavía no se vinculan estrechamente con el turismo, en este caso las explotaciones ganaderas representan un eslabón clave del turismo rural en el Departamento, en cuanto son las que poseen por excelencia los componentes de ruralidad y tradicionalismo de esta zona, lo que indica que son agentes con gran potencialidad para insertarse en la modalidad.

## *Artesanos*

Se trata de todos aquellos agentes dedicados a la elaboración de objetos artesanales que poseen un fin decorativo, espiritual u ornamental que van desde tejidos con motivos de la cultura mapuche, hasta tallados en madera, platería, cestería y alfarería. En general se vinculan al turismo mediante la venta en locales comerciales, en ferias y en festivales, siendo muy pocos los casos que incorporan la vinculación directa mediante la demostración de las técnicas artesanales de elaboración y explicación del oficio y arte. Cuentan con un centro de comercialización en Villa Pehuenia, emprendimiento promovido desde el Municipio que les permite obtener precios justos por productos de gran autenticidad sin la pérdida de identidad del elaborador.

Al estar presentes en casi todo el territorio del Departamento, elaborar objetos de gran autenticidad y atraktividad y representar el elemento vivo de la cultura rural, los artesanos se posicionan como agentes de gran relevancia en la estructura actual del turismo rural.

## *Actores públicos*

La creciente estructuración del espacio en torno a la actividad turística responde a la acción directa de los actores públicos, que materializan en el territorio las formas necesarias para la explotación de los recursos con fines turísticos: infraestructura de transporte y servicios básicos, redes de comunicación y loteos urbanos, entre otros. Se establecen como actores centrales del proceso de valoración territorial y promoción del turismo.

En el nivel nacional se destacan dos grandes instituciones: el Ministerio de Turismo de la Nación y la Administración de Parques Nacionales. En el primer caso el turismo rural se promociona a partir de los lineamientos del Programa Nacional de turismo rural –Pronatur-. Específicamente en Aluminé las acciones se desarrollan en forma coordinada con la Subsecretaría de Turismo del



Neuquén, la C.I.P. y las sedes regionales del INTA; y los mayores recursos se han invertido en el área de Pulmarí, en correspondencia con la gestión realizada por dirigentes de la C.I.P. para desarrollar estrategias que permitan transformar la matriz ganadera por un nuevo modelo productivo diversificado e intensivo.

En el caso de la A.P.N. entre las acciones para promover el turismo de tipo rural se destaca el asesoramiento y acompañamiento a las comunidades mapuches en el desarrollo de proyectos turísticos a través de la implementación de campings y prestación de servicios recreativos –cabalgatas, senderismo, etc.

Pero es, sin lugar a dudas, el Estado Provincial el principal actor con injerencia en la organización y uso turístico del territorio del Departamento Aluminé, a través de la Subsecretaría de Turismo. Esta institución se guía principalmente por la Ley Provincial nº 2173, dado que no existe una planificación específica para el producto de turismo rural. En el nivel local del Departamento, dos son los actores públicos con injerencia en la promoción, difusión y planificación del turismo: el Municipio de Aluminé, reconociendo el potencial valor del turismo rural para el desarrollo de la zona, y el Municipio de Villa Pehuenia, más orientado al turismo de naturaleza y montaña y sin interés preciso en la modalidad de rural.

En la última década se observa una apertura en la política llevada a cabo por la A. P. N. y el Estado provincial, que tienden a articular acciones con otros actores a fin de promover el turismo rural para beneficiar a los actores locales y aprovechar los recursos con que cuentan, principalmente en la zona centro-sur del Departamento. Sin embargo, al centrarse en la capacitación y asistencia técnica y exceptuar políticas de apoyo económico, estas acciones generalmente no favorecen el desarrollo de proyectos turísticos a largo plazo.

En síntesis, se puede afirmar que la trama de actores de turismo rural es amplia y diversa, abarcando gran cantidad de prestadores con diversos servicios y productos.

Sin embargo, debe hacerse referencia a una característica particular de este Departamento, en cuanto se manifiesta una marcada diferenciación entre los prestadores que ofrecen un servicio turístico integral, que incluye tanto atractivos y actividades como gastronomía y alojamiento; y otros agentes agro-productivos que se vinculan al turismo desde el ofrecimiento de servicios o productos muy puntuales.

El primer caso correspondería a las grandes Estancias ganaderas y turísticas y a los emprendimientos hoteleros y gastronómicos con orientación en turismo rural, mientras que el segundo caso correspondería a las huertas, chacras, comunidades mapuches, artesanos y emprendimientos agro-industriales.

Esta distinción revela una estructura económico-turística desigual y una falta de visión integral de desarrollo del turismo rural, en cuanto algunos prestadores se desenvuelven en forma independiente y autónoma –caso de las Estancias-, mientras que otros intentan vincularse al mercado turístico ofreciendo un servicio o producto en relación a un circuito económico preestablecido –caso de las comunidades y los establecimientos agro-productivos-.

En este sentido, el rol de los actores públicos no ha podido aún fortalecer las redes de vinculación entre actores, dado que está en una fase inicial de promoción y planificación de la modalidad. Los mayores avances se han dado en relación a las redes de apoyo que se tejen entre los mismos organismos públicos a nivel nacional, provincial y local, a fin de realizar talleres de formación y cursos de capacitación.

Como síntesis de esta primera parte se puede afirmar que en la actualidad el espacio rural del Departamento Aluminé se encuentra en una tensión permanente entre dos campos de fuerzas: las de la globalidad y las de la localidad. Unas áreas y actores rurales están orientados a satisfacer las demandas extra-locales, con gran capacidad de inversión y competitividad. Conforman el sector integrado a las redes globales, que imponen y comandan los procesos de consumo turístico del espacio rural. Como efectos establecen una nueva

funcionalidad territorial: un conjunto de puntos distantes o enclaves encerrados en sí mismos, desvinculados de la dinámica local-regional pero unidos a puntos distantes del país y el exterior mediante redes virtuales.

En contraposición, el resto de las áreas y actores rurales de la región son las fuerzas endógenas, pequeños y medianos productores -campesinos- que se introducen al mercado agrario y turístico en forma marginal y subordinada, con grandes dificultades para conformar una estrategia económica sólida y sustentable. Representan sin embargo el verdadero sentido de la cultura rural, que reafirma la identidad local, fortalece los lazos de solidaridad e integración socio-económica y promueve la actitud emprendedora de los actores menos favorecidos.

## **Posibilidades de desarrollo territorial a partir del turismo rural**

Entendemos que el área de estudio ofrece una mayor potencialidad para su desarrollo en su ámbito rural. En primer término, la potencialidad del turismo rural está asociada al impulso que ha ido cobrando el turismo en las últimas décadas, transformándose en una de las actividades más dinámicas en lo que hace a la generación de excedentes y empleo. Y en cuanto a su especificidad (lo rural), fue tomando relevancia en los ámbitos geográficos que tienen aptitudes para tal fin.

De tal forma y según el estudio efectuado, se infiere que el turismo rural en el Departamento Aluminé puede generar procesos de desarrollo territorial en cuanto corre el eje de promoción del turismo tradicional, centrado en el aprovechamiento de recursos turísticos naturales –lagos, ríos, montaña, bosque- y en el desarrollo de prestadores turísticos clásicos –hoteles, hosterías, cabañas y restaurantes-. Este tipo de turismo de “montaña” y de “aldea” promueve un desarrollo turístico selectivo, concentrado en las áreas de reserva y protección y en los principales centros urbanos de la zona.

Muy por el contrario, el turismo rural genera una revalorización de recursos turísticos de gran singularidad, que incluyen lo natural con un importante contenido histórico y cultural de sociedades y territorios muchas veces no valorados en el sistema turístico tradicional. Vale mencionar en este punto el patrimonio histórico y las manifestaciones culturales de los pueblos originarios, cuyos modos de vida y trabajo no son valorados como recursos centrales del turismo actual. También las diversas explotaciones agropecuarias y emprendimientos agroindustriales, que existen en todo el Departamento Aluminé pero sólo se los valora como atractivos turísticos en la zona del pueblo de Aluminé.

Además el turismo rural posibilita la integración de agentes agropecuarios como prestadores turísticos, no tenidos en cuenta en el turismo tradicional. Este es sin lugar a dudas el principal aporte de esta modalidad al desarrollo territorial, en cuanto ofrece una oportunidad de diversificación y uso innovador de los recursos y capacidades ociosas a los campesinos, productores agropecuarios y emprendedores agroindustriales. Esto produce un cambio importante en la tradicional estructura de oferentes de servicios turísticos, ampliando el universo de prestadores y derramando el crecimiento económico hacia otros territorios y grupos socio-culturales.

Se puede identificar en cada caso las potencialidades que posee esta modalidad para lograr mejorar los niveles de desarrollo.

En el caso de las comunidades mapuches el turismo rural se podría desarrollar con solidez, dado que poseen una forma de asentamiento netamente rural y permanente sobre ciertas tierras, aunque poseen sí graves conflictos por su tenencia definitiva y también deficiencias en la dotación de servicios básicos. De todas formas, esta actividad representaría una alternativa productiva significativa para las comunidades, dado que generaría ingresos extras; crearía nuevas fuentes de trabajo; permitiría el intercambio de conocimientos, valores y prácticas; facilitaría el arraigo de los más jóvenes y posibilitaría

la pervivencia de sus modos de vida, basados en costumbres y tradiciones ancestrales.

Los pequeños y medianos ganaderos también encontrarían en el turismo rural una posibilidad de mejorar sus niveles de vida y mantener sus modos tradicionales de trabajo dado que, aunque se encuentren asentados en zonas de dificultosa accesibilidad y con infraestructura y servicios básicos insuficientes, podrían sí vincularse al turismo mediante la venta de productos alimenticios, artesanías, la oferta de servicios en otras propiedades o zonas –guías de senderismo, cabalgatas, pesca, etc.- y la participación en ferias y festividades.

También se encuentran los establecimientos agroindustriales y agrícolas de pequeña escala –huertas, granjas, invernaderos, chacras-, que podrían desarrollar el turismo rural por la riqueza y diversidad de productos alimenticios que elaboran y que se pueden transformar en atractivos que se organicen en un circuito turístico que revalorice la identidad rural local. De esta forma, la asociación e integración de distintos actores a una especie de corredor o ruta gastronómica permitiría el desarrollo equilibrado de todo el sistema agro-productivo de pequeña escala. Así se establecería un verdadero desarrollo territorial, en cuanto se re-valorizarían recursos autóctonos en beneficio de los actores productivos locales.

En el caso de los crianceros trashumantes, el turismo rural representa una actividad potencial por las diversas complicaciones de su efectiva puesta en práctica, dadas las condiciones de aislamiento, dificultosa accesibilidad, ausencia de servicios básicos e inconvenientes climáticos. En este caso se hablaría más bien de un turismo selectivo, en relación a las condiciones físicas de quienes deseen participar de esta práctica productiva tan particular, caracterizada por el arreo de animales, cabalgatas y subsistencia en zonas agrestes. De todas formas, la vinculación de estos actores productivos con el turismo posibilitaría un mejoramiento en sus condiciones de vida, al generar ingresos complementarios, posibilitar el acceso

a nuevos servicios y bienes, favorecer el arraigo y la pervivencia de este modo de vida tan singular.

Las estancias ganaderas en general poseen ya un fuerte vínculo con el turismo y se constituyen en agentes de gran importancia del turismo rural en el Departamento Aluminé. Sin embargo, se considera que no generarían un gran aporte al desarrollo territorial si mantienen proyectos turísticos independientes y autónomos del contexto regional. Esta situación se modificaría en la medida en que logren una articulación con otros agentes turísticos y productivos del Departamento, superando la forma de trabajo tipo “enclave”, que prioriza los agentes, operadores y turistas externos.

Se puede afirmar que el turismo rural representa una estrategia de diversificación económica que, en todos los casos mencionados, posibilita la continuidad de los modos de vida rurales en tanto permite obtener ingresos complementarios y ampliar las posibilidades laborales en épocas de no trabajo y de otros miembros de la familia con menores posibilidades en el mercado laboral.

A modo de reflexión final se debe aclarar que, para que la modalidad sea verdadero promotor del desarrollo territorial es necesario un cambio radical en las políticas de planificación, que deberán tener en cuenta la heterogeneidad socio-territorial como un valor positivo, como un beneficio o fortaleza del Departamento Aluminé. Por lo tanto, los actores públicos deberían superar la valoración selectiva de recursos turísticos para el turismo rural, y centrar la atención no solo en las Estancias ganaderas y en las comunidades mapuches, sino también en el amplio y diverso universo de atractivos aún no plenamente desarrollados: chacras, invernaderos, huertas, apícolas, establecimientos ganaderos de pequeña y mediana escala, criollos trashumantes, artesanos y agroindustrias locales.

Una mejora en las estrategias de vinculación y conformación de redes de intercambio y apoyo sería el primer paso hacia un proceso de desarrollo territorial, dado que

involucraría al conjunto de la sociedad pero respetando la heterogeneidad y singularidad de cada identidad territorial.

Interesa remarcar, por todo lo expresado, las potencialidades del lugar y establecer pautas estratégicas de significación en el desarrollo territorial.

### Potencialidades:

- ✓ Paisajes de alta calidad visual por la magnificencia de los elementos naturales que la conforman- montañas, lagos, bosques, valles, etc.-y amplitud territorial.
- ✓ Una histórica y creciente demanda turística, que valora los paisajes, tranquilidad, lejanía y atractivos naturales y, cada vez más, se interesa por los componentes de ruralidad de este territorio.
- ✓ Recursos naturales: fértiles suelos, riqueza hídrica y biodiversidad, valorados para el desenvolvimiento de actividades agropecuarias que se practican desde los primeros tiempos de la organización socio-territorial, como la recolección de frutos silvestres, ganadería, granja, y otros mas recientes como la forestación y la apicultura.
- ✓ En la Provincia del Neuquén, la cantidad de superficie destinada a explotaciones agropecuarias es de 2.145.699, hectáreas <sup>88</sup> La superficie implantada con cultivos corresponde al 2,4% con un total de 51.772,6 hectáreas, mientras que el resto se destina a otros usos. De este total, a Aluminé le corresponden 131.900,7 has de explotaciones agropecuarias<sup>89</sup>, es decir el 6,14% del total provincial y el 19% de la superficie cultivada (9848 hectáreas). Concentra un total de 219 explotaciones de las 5.568 del total provincial (2,22%) y cuenta con 276

---

<sup>88</sup> Censo Nacional Agropecuario 2002

<sup>89</sup> La superficie ha disminuido notablemente: en la década del '80 registraba 232.776 has, disminuyendo a la fecha un 56,7%. probablemente influida por la fuerte subdivisión de la tierra y la situación de crisis del sector.

personas distribuidas en 73 explotaciones, 3,2% respecto de la provincia que totaliza 8.755 personas distribuidas en 1910 explotaciones. El 72% (94741 ha) de la superficie está destinado a la ganadería, con pasturas naturales, la mayor parte, e implantadas. Ello demuestra su fuerte acento en lo rural.

- ✓ Establecimientos agroindustriales familiares basados en recursos autóctonos que elaboran productos regionales como los derivados del piñón, miel, dulce de leche de oveja y quesos, aromáticas.
- ✓ Actores sociales de diversa culturalidad, representados por las agrupaciones indígenas y los criollos, particularmente crianceros con costumbres y hábitos tradicionales.
- ✓ Otros valores culturales como fiestas populares, comidas típicas, entre otras a base del piñón, fruto de la Araucaria araucana o Pehuén y confección de artesanías con identidad local, representadas por tejidos, trabajos en madera y platería.<sup>90</sup> Ejemplos de apertura hacia el turismo como el de la Agrupación Puel. La inclusión de una nueva cultura del trabajo con una lógica distinta como la turística marcó una nueva oportunidad económica para esta agrupación. Con el nuevo uso del territorio se van conformando asimismo nuevas redes con una marcada tendencia hacia la inter-culturalidad.
- ✓ Las políticas favorables al impulso del turismo en general, existen: El Estado, en sus diversos niveles, ha tenido un rol fundamental y fuertemente activo planificando y realizando inversiones para la materialización de la actividad turística, aunque privilegiando los lugares de fuerte “atractividad” que son los destinos ya consolidados. Apoyándonos en estas

---

✓ <sup>90</sup> Se destaca el Festival del Chef, el que se va consolidando año a año y como novedad el I Festival de Pesca Recreativa con el fin de posicionar a la zona como un referente del turismo aventura, resaltando la pesca familiar.



políticas ya establecidas, resta en estas instancias, impulsar las áreas más relegadas como las rurales, donde debe plantearse un cambio en la dirección de las inversiones y acciones hacia espacios con atractivos aún escasamente valorizados.

*A la vez se presentan conflictos a resolver:*

- ✓ La estructura agropecuaria de Aluminé arroja una importante polarización hacia la gran explotación: el 70% de las explotaciones de menos de 1000 hectáreas ocupan el 11% de la superficie, mientras que el 30% restante posee más de 1000 hectáreas con el 89% de la superficie.
- ✓ Los espacios rurales principalmente organizados a partir de la actividad ganadera extensiva albergan una población dispersa, escasamente comunicada y con fuerte polarización. El problema de la mono-actividad en el caso de los crianceros y aún de los pequeños productores radica en que sólo alcanza para la subsistencia y en ocasiones para una reducida comercialización. Ello demuestra el bajo nivel de productividad a lo que se suma el débil vínculo legal con la tierra y la falta de recursos económicos y tecnológicos para superar el manejo tradicional de la tierra.
- ✓ A partir de los propios procesos de intervención estatal y privado se han generado en el área de estudio, proyectos de diversificación productiva basados principalmente en actividades turísticas y forestales. Si bien ello es positivo se viene observando un alto impacto en las pautas socioeconómicas y culturales de los sistemas productivos y formas de organización comunitarias los que requieren de atención continua.
- ✓ Los propietarios de unidades prestadoras de servicios turísticos señalan algunas dificultades que se presentan en el ejercicio de la actividad: elevados costos de funcionamiento, situación económica del país muy fluctuante, inflación, elevada competencia, falta de

turistas, agravado por la estacionalidad de la actividad, estado no óptimo de la infraestructura de caminos y rutas y escaso mantenimiento de las mismas, principalmente las que conducen a las áreas rurales, aumentos en los precios de los combustibles y servicios básicos como el gas envasado en tubos y en varias oportunidades carencia del mismo, recurso humano con escasa capacitación para desempeñar tareas turísticas y otras conexas al sector como la construcción.

- ✓ Una preocupación generalizada es el escaso control en el cuidado del medio ambiente. Son evidentes el deterioro del suelo por sobrepastoreo y la desertificación. También es significativo el impacto producto de la actividad turística en los Parques nacionales y Areas protegidas. Un ejemplo reciente, la introducción de un alga perniciosa *Didymosphenia Geminata* ( para las fuentes de agua locales; ríos, lagos) en equipos de pesca proveniente de EEUU y Chile la que debe ser estrictamente controlada<sup>91</sup>.
- ✓ En la región intervienen diversas jurisdicciones: nacional, provincial y municipal creándose conflictos por la gestión del territorio: por el dominio y la tenencia de las tierras y la utilización y manejo del suelo.
- ✓ Deben optimizarse los recursos del Estado. La atención de la municipalidad se extiende al Departamento. Y esto es un problema. Ya que puede suceder que una misma persona del área rural usufructúe de los recursos municipales, provinciales y nacionales sin contralor y por el contrario otros queden sin atención.

---

<sup>91</sup> Al respecto representantes provinciales, municipales y del sector privado han constituido el Comité de Emergencia que coordinará las acciones del sector público y privado dirigidas a prevenir, controlar y monitorear la evolución del alga invasiva en los cursos de agua de la provincia.

## Lineamientos estratégicos de desarrollo territorial

El propósito final del trabajo es contribuir con elementos de análisis que sirvan en el establecimiento de políticas de desarrollo para el área de estudio.

Las potencialidades señaladas ofrecen oportunidades de diversificación a través de:

### *Intensificar las actividades rurales:*

- En general las acciones de parte de las instituciones públicas no han desplegado formas continuas de integración de los productores de la provincia. Por ello, es necesario que la regulación estatal esté presente para generar procesos de inclusión y cooperación entre los actores sociales que forman parte de la trama productiva.
- La apropiación privada de tierras fiscales en el Centro y Noroeste de la provincia, por parte de las empresas globales con destino a la forestación, ha generado la superposición con antiguos usos del territorio, organizaciones letárgicas asociadas a la ganadería trashumante. Aquí, la contradicción se hace visible entre una organización territorial ancestral de subsistencia y la modernidad representada por acciones y objetos de los grandes actores de vida internacional. Esta competencia de usos hace que el territorio sea un teatro de conflictos actuales y potenciales a tener en cuenta.
- Es necesario que el Estado implemente una política integral que contemple instrumentos financieros para los distintos actores sociales regionales, teniendo en cuenta sus diferentes condiciones socioeconómicas-solo los que tienen alto poder adquisitivo sustentan capacidad para realizar inversiones-.
- Existe la necesidad de generar información y conocimiento diferenciado, en forma permanente, desde las instituciones locales en función de los mecanismos globales, en el marco de estos nuevos usos del territorio.
- Si se logran intensificar las actividades rurales podrá detenerse la constante migración hacia las áreas urbanas,

espacios donde se generan conflictos de supervivencia. En particular y a modo de ejemplo concreto, creemos que se presenta con buenas perspectivas la creación de una “Cuenca lechera”, dadas las particularidades agroecológicas locales y la motivación de los actores involucrados. La ampliación de éstas y otras actividades rurales posibilitará contar con una mayor producción que pueda colocarse en el mercado regional ampliándose así las actividades relacionadas con el turismo rural.

*Incrementar el turismo rural significa:*

- Esta nueva práctica en las comunidades rurales solo es factible con políticas de estado específicas estableciendo una necesaria coordinación entre los distintos niveles de gobierno, los actores privados y la propia comunidad.
- Impulsar estrategias de beneficios impositivos, financieros, técnicos y promocionales a los futuros prestadores turísticos, principalmente a los más relegados.
- Intensificar los canales de participación y capacitación de los actores involucrados para orientarlos en el negocio del turismo. La capacitación deberá ser sostenida en el tiempo, evaluando resultados.
- Dotación de infraestructura adecuada, en comunicaciones y servicios como gas, electricidad, seguridad y transporte, las que necesariamente deben mejorarse y/o crearse nueva.
- Contar con una planificación específica, participando todos los actores involucrados. Así por ejemplo, en el caso del sector ganadero deberá tenerse en cuenta, por un lado, los requerimientos de los empresarios ganaderos interesados en el turismo, y por otro las necesidades de las comunidades de menores recursos, contemplando sus costumbres y hábitos tradicionales e impulsando su activa participación para materializar si así lo requieren, actividades del *turismo rural*.
- Entendemos en síntesis que, si es factible iniciar procesos de desarrollo a partir del turismo rural, será necesario proyectar

mecanismos y estrategias de planificación que acondicionen el territorio dotándolo de componentes tangibles e intangibles que generen, entre otros aspectos, valor agregado y atractivo a la inversión, diversificando las actividades tradicionales.

## **Reflexiones finales**

El territorio turístico del Departamento Aluminé es un producto resultado de un proceso social que le otorga, en cada momento, un contenido y una función específica a cada zona. Los actores sociales intervinientes en el uso turístico imprimen una identidad única a las diferentes áreas del Departamento donde se localizan. A la vez, como este territorio turístico es un proceso, también produce nuevas dinámicas que reflejan las contradicciones de la realidad social. Por ello no puede dejar de mencionarse que los nuevos usos se han desarrollado en un territorio que contiene y manifiesta complejos conflictos jurisdiccionales, de tenencia de la tierra y de pujas por la venta y adjudicación de tierras como también del uso y manejo del suelo.

En ese marco se desarrolla el turismo rural, modalidad que se caracteriza en este Departamento por la marcada diferencia entre actores sociales rurales consolidados en el negocio turístico y cuyo principal interés pasa por ampliar su renta en base a los recursos del territorio rural, y actores sociales rurales que diversifican su base productiva agropecuaria, agro-industrial o artesanal incorporando el turismo como estrategia de complementación y mejora de ingresos.

Ante esta realidad dual, es necesario proponer escenarios alternativos de conformación de un modelo socio-territorial equitativo e integrado, funcional y solidario. La propuesta pasa entonces por conformar un proyecto político, económico, social y territorial que articule lo global y lo local, dando un rol fundamental a las diferentes culturas y actores locales, a fin de lograr un espacio de diversidad respetuosa.

## **Bibliografía**

- BANDIERI S, FAVARO O, MORINELLI M. (1993) “*Historia de Neuquén*”. Colección Historias de Nuestras Provincias. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires
- BANDIERI, S. y otros (2006) “*Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional*”, CEHIR-UNCo, Editorial Universitaria EDUCO, Neuquén.
- BLANCO, Graciela y otros (1998) “*Neuquén, 40 años de Vida Institucional*”. Centro de Estudios de Historia Regional. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Secretaría de Estado del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo. Pcia del Neuquén.
- CARDONE M. y otros. (2008) “*DIMENSIÓN GEOGRÁFICA DEL NEUQUÉN. Paisajes, actores y Procesos del sudoeste Neuquino*”. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue (educu), Neuquén.
- CARDONE M. y otros. Proyecto de Investigación (2009/2011)- “*Tramas productivas y actores sociales en el proceso de desarrollo territorial Neuquino. Estudios de caso*”. Directora Mirian Cardone. Departamento de Geografía. UNCo.
- DELFINI, M. y otros (compiladores) (2008) “*Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina*”. Univ. Nac. De Sarmiento. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- FAVARO, O. (compiladora)( 2005) “*Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Nordpatagonia Argentina*”. CEHEPYC, Universidad Nacional del Comahue. Editorial La Colmena, Buenos Aires.
- HIERNAUX, D. Y LINDON A. (2007) “*Tratado de Geografía humana*”, Editorial Antrhopos. México.
- SCHEJTMAN, A. Y BERDEGUÉ J. (2003) “*El Desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*”. SIGLO XXI Editores. Buenos Aires.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2002) “*Desarrollo local y territorio*” Pirámide, Madrid. España.

## ***Capítulo III***

# **Producción forestal neuquina y uso del territorio**

***María Nélica Martínez***

### **Introducción**

Las transformaciones territoriales actuales forman parte del concreto pensado, en un esquema histórico cambiante que encuentra coherencia en la funcionalización de los eventos en el lugar, mediante el rol del Estado, en un primer momento y en el mundo después. El interés se orienta a conocer y comprender las transformaciones territoriales que se han producido en el tiempo, en torno al supuesto protagonismo que ha tomado la actividad forestal en Neuquén, teniendo en cuenta la incorporación de actores sociales globales y la combinación resultante con los actores regionales tradicionales.

El enfoque conceptual posibilita analizar al espacio geográfico como una totalidad, donde se conjugan la razón local y la razón global. Así, los nuevos mecanismos de organización forestal explican un movimiento combinado y diferencial entre dinámicas de origen regional y global, generando espacios globalizados y fragmentados como parte de una misma realidad, a partir del análisis del sistema de objetos y del sistema de acciones, con el fin de comprender el uso del territorio a través del tiempo.

En definitiva, “se trata de construir el conocimiento geográfico a partir de una visión no fragmentada del mundo, trabajo que se viene realizando a partir del momento en que los geógrafos perciben que las ideas también tienen lugar en Geografía” (A. Correa da Silva, 1988).

## Selección y vinculación de conceptos

La elaboración de un esquema teórico se torna fundamental para vincular y comprender el significado que adopta la realidad como totalidad. Al respecto M. L. Silveira (2003) nos propone “elaborar el esquema para identificar la significación de las nuevas totalidades: las múltiples manifestaciones de la materialidad y de la acción en el mundo contemporáneo”.

Entonces para abordar la propuesta conceptual de *espacio geográfico*, es necesario concebirlo dentro de una determinada totalidad temporal, como un conjunto indisociable, solidario y también contradictorio, de un sistema de objetos y de un sistema de acciones (M. Santos, 1996). No pretendemos analizar todas las dimensiones de la problemática forestal, sino comprender el sentido y el orden de las cosas, en un proceso constante de construcción territorial que permita vislumbrar los mecanismos que caracterizan el ámbito local, en la fase actual.

Así, el proceso de cambio encierra representaciones que se contradicen y excluyen entre sí. Por lo tanto, el análisis de los aspectos opuestos establece las contradicciones que permiten separar los tiempos y dilucidar qué se oculta en esencia detrás de los procesos que transforman el espacio. Este es un camino que posibilita comprender el contenido de la realidad que no se construye en forma homogénea. De esta manera, las realidades espacio-temporales están sometidas permanentemente a un devenir constante e irreversible.

Para la comprensión de los distintos usos del territorio fue necesario incorporar la dimensión temporal secuenciada en fragmentos temporales, a los fines de interpretar la situación actual a la luz de los procesos anteriores desarrollados en el área, los cuales marcan “un movimiento permanente de disolución y de recreación de sentido” (M. Santos, 1996).

La *periodización* como método nos permite describir y comprender los cambios y tendencias del orden establecido, originados en el cambio de significación y funcionalidad de las variables dominantes, encargadas de sostener un cierto



equilibrio durante un lapso de tiempo. M. Santos (1994) afirmaba: “las cosas se dan en una secuencia... nos conduce a la idea de pedazos de tiempo, o en otras palabras, en el acontecer, una especie de orden temporal”. Por ello, cada acción se desarrolla en su tiempo específico, y de esta manera “el orden espacial es el orden del tiempo histórico” (M. Santos, 1994). En ese sentido y para amalgamar los conceptos, D. Massey (2012) nos recuerda que “si el tiempo es la dimensión de cambio, entonces el espacio es la dimensión de lo social: de la coexistencia contemporánea de otros”.

El *territorio*<sup>92</sup>, considerado como sinónimo de territorio usado, está sujeto a transformaciones sucesivas que devienen de los modos de organización, regulación y de las técnicas. “Esos sistemas técnicos incluyen por un lado, la materialidad y por otro, sus modos de organización y regulación... a cada momento histórico, ellos, autorizan una forma y una distribución del trabajo” (M. Santos y M.L. Silveira, 2001), que no necesariamente deben expresar la contigüidad del sistema de objetos en el territorio. La estructura normativa y la estructura material establecen en cierta forma, un dinamismo particular al territorio.

El concepto de *división territorial del trabajo* es central para nuestra investigación, ya que según M. Santos “constituye un motor de la vida social y de la diferenciación espacial” (1996), pues a través de la incorporación técnica e informacional se conforman procesos de cambio, que no tienen origen únicamente local, y que afectan cada vez más los lugares. Se produce así, una distribución socioespacial de actividades, en relación a los recursos naturales y artificiales, que otorga una identidad distinta al lugar. “Es la división del trabajo que tiene la precedencia causal, en la medida en que es ella la portadora de las fuerzas de transformación, conducidas por acciones

---

<sup>92</sup> Utilizamos esta categoría en el sentido que M. Santos le otorgara en la Conferencia “O retorno do território”, es decir, como territorio usado, sinónimo de espacio geográfico –son objetos y acciones-, de espacio humano, espacio habitado, sujeto a transformaciones sucesivas en el tiempo (1994).

nuevas o renovadas y encajadas en objetos recientes o antiguos que las tornan posibles" (M. Santos, 1996) .

En este sentido cabe destacar que también J. E. Sánchez considera al concepto de división del trabajo como esencial en la comprensión de "la organización del proceso productivo en todas las escalas" (1992). También N. Smith (2002) sugiere una conexión sistemática entre la división del trabajo y el capital, como indicadores de un capitalismo que se presenta desorganizado, pero que al mismo tiempo es reorganizado.

La función que adquiere un lugar dentro de la división territorial del trabajo está íntimamente relacionada con la intencionalidad que el tiempo marca, de acuerdo al orden que imponen diversas escalas que contienen en el territorio el orden establecido por la política, la economía y la cultura. El movimiento se impone mediante la especialización generada a partir de la división del trabajo en el territorio, expresada en la producción, la circulación y el consumo, mediadas, cada vez más, por acciones, órdenes y objetos que son extraños al propio lugar. Al mismo tiempo, se incorporan otras formas organizacionales que completan el trabajo requerido en un determinado momento.

Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado, la escala de los eventos que se desarrollan actualmente en torno a la forestación en Neuquén, evidencia que la singularidad de las formas y acciones trasciende los límites provinciales y nacionales. Por lo tanto, darle entidad a la existencia real de los fenómenos, en un área con límites precisos, indica aplicar la libertad que se ha mantenido en la expresión del análisis. Esta forma de delinear el proceso de investigación y comprensión, es un aporte a la práctica disciplinar que se fundamenta en la aplicación objetiva de una teoría relacional y abierta.

Esta tarea nos permite entender y plantear la composición y transformación del territorio neuquino en torno al circuito forestal como una realidad en movimiento.

## **El Proceso histórico y la formación del territorio**

Para comprender la formación del territorio a través del movimiento dialéctico de la Historia, este trabajo se divide en tres períodos:

I - Los tiempos lentos del territorio (1920 - 1955)

II - Los tiempos de transición del territorio (1956 – 1989)

III - La racionalidad dominante en el circuito forestal del Neuquén (1990 - ...)

I - Los tiempos lentos del territorio (1920 - 1955)

Corresponde al primer período histórico en que se desarrollaron los primeros intentos de la organización del circuito maderero en los poblados cordilleranos, localizados en un contexto donde el Estado Nacional estructuraba formas y normas territoriales, en base a la defensa de las fronteras y de la soberanía. No obstante, el estudio del ámbito local se enmarcó en los niveles de análisis nacional y mundial, lo que permitió realizar una correlación con los hechos de nivel regional. Este análisis posibilitó la comprensión relacional del funcionamiento del lugar como un sistema abierto, que si bien generó fijos y flujos<sup>93</sup> centrípetos, indefectiblemente respondió a la división territorial del trabajo, orientada por el sistema público de acciones que en ese momento eran el centro de la organización de los Territorios Nacionales.

En la Provincia del Neuquén los espacios forestales se han desarrollado con carácter experimental y en pequeña escala desde la década de 1920. Las políticas de Estado fueron escasas, especialmente en el área boscosa de la Región Patagónica. El bosque que se desarrolla en la Provincia se encuentra en la zona cordillerana. Las especies arbóreas que predominan sobre el gradiente latitudinal y altitudinal son el pehuen (*Araucaria araucana*), la lenga (*Nothofagus pumilio*), el ñire (*Nothofagus Antarctica*), el roble pellín (*Nothofagus oblicua*), el raulí

---

<sup>93</sup> Términos definidos por M. Santos (1996) que indican los elementos fijados en cada lugar y las acciones que dinamizan a los objetos.

(*Nothofagus nervosa*, el maitén (*Maytanus boaria*) y el notro (*Erbatrium cocioneum*). En la zona predominan los vientos del Oeste que descargan su humedad en la montaña en forma de precipitaciones pluviales y níveas. Precipitaciones abundantes se registran en la zona cordillerana formando una apretada franja en donde prevalece el clima frío y húmedo y templado-frío hacia el Este. Las isoyetas anuales van desde los 2500 mm a los 500 mm anuales. El desarrollo del bosque y la posibilidad de forestar en la estepa arbustiva responden a razones climáticas y topográficas.

En este marco natural el esfuerzo solitario de algunos actores sociales regionales, asociados a la ganadería, hicieron posible la incorporación de nuevas técnicas para la producción forestal, mediante un discontinuo respaldo del crédito oficial. El resultado indica un débil desarrollo local hasta mediados del Siglo XX, como reflejo de lo acontecido en el sector forestal del país.

## II - Los tiempos de transición del territorio (1956 – 1989)

Corresponde al segundo período histórico, en que la valoración y depredación de los bosques nacionales en Argentina, en el contexto de la división internacional del trabajo, entendiéndose la explotación forestal chaqueña, es un tema central. Pero el evento que determinó el inicio de este período a nivel regional fue la provincialización del Territorio del Neuquén en 1956. Se considera este acontecimiento uno de los más relevantes asociado a las formas y a las normas del Estado Nacional, en proceso de organización de su propia división jurisdiccional interna. En esta época el territorio estaba definido por tiempos de transición y de organización de la configuración espacial nacional y local, que insinuaban, ya entonces, asomar a los elementos del medio técnico-científico.

La depredación de bosques naturales para uso comercial y la aplicación de nuevas técnicas en forestación indican un débil crecimiento local, reflejo de la continuidad de los acontecimientos forestales devenidos en el país, señalada en el período anterior. En este contexto, en 1974, la creación de la

Corporación Forestal Neuquina S. A. (CORFONE S. A.) fue fundamental para la incorporación de una nueva racionalidad organizativa del circuito a escala provincial.

El crédito forestal implementado en la década de los años setenta por el Instituto Nacional Forestal (IFONA), fue el instrumento político que insertó nuevos actores sociales regionales en la provincia y estimuló una nueva funcionalidad en pequeñas superficies del territorio. Esta organización se caracterizó por tiempos lentos y por el surgimiento de una *solidaridad orgánica* que definía los fundamentos de la existencia y la dinámica del fenómeno regional como una realización propia basada en la cohesión local, resultado de la circulación y el intercambio de carácter regional (M. Santos, 1996).

Así, la mayor densidad de la masa boscosa implantada en la Provincia del Neuquén se concentró principalmente en la cuenca del lago Meliquina -cercana a San Martín de los Andes- y en el Departamento Huiliches, ambos en el área precordillerana sur (Mapa N° 1). Esta racionalidad organizativa del circuito forestal neuquino genera el surgimiento de nuevos actores sociales regionales y también de solidaridades orgánicas, como una manifestación espontánea de la construcción espacial.

En Argentina, el rol del Estado ha sido de gran importancia en la promulgación de un marco jurídico destinado a la protección de su riqueza forestal, como lo atestigua la sanción de la Ley de Defensa Forestal (1948). No obstante, en el proceso histórico del sector forestal argentino no se evidencia un desarrollo acorde mediante la aplicación de políticas de Estado a largo plazo. Sólo a partir de 1990 la realidad se torna diferente.

### III - La racionalidad dominante en el circuito forestal del Neuquén (1990 - ...)

Corresponde al tercer período histórico caracterizado por la aceleración de los tiempos producida en el ámbito nacional, provincial y local, posibilitado por la estructuración de un

sistema normativo de origen supranacional. Esta aceleración impuso vectores de índole global, hasta en las unidades de organización estatal mínimas, tales como las Asociaciones de Fomento Rural y también las municipales. Pero son las normas nacionales las que marcan el momento de cambio hacia las políticas neoliberales aplicadas en Argentina y sellan el inicio del tercer período.

De esta manera, en los distintos ritmos que muestra un mundo desigual y cambiante, la realidad socio-territorial es compleja. Así, en los períodos analizados, los cambios territoriales se han manifestado por las transformaciones institucionales en el marco de un sistema normativo, que marcó los ritmos lentos o rápidos, según el momento analizado.

Las transformaciones territoriales del último período tienen lugar en el marco del proceso de reestructuración capitalista, la globalización. Esta generó nuevas dinámicas organizacionales. Así, en palabras de J. Gottmann (1975) la organización humana se expresa siempre mediante una reglamentación y organización. En algunos casos, con una expresión de la dimensión material, aún incompleta. H. Isnard (1982) refiere al orden en que las cosas aparecen, llevando a la formación y funcionamiento de unidades territoriales, que conllevan a enfatizar el conocimiento geográfico del Estado.

Así, el discurso institucional y la aplicación de normas<sup>94</sup> también es una forma de comprender y explicar las distintas maneras en que se produce y transforma un territorio usado, donde la dimensión material puede presentarse más débil que la dimensión inmaterial, como en el caso de la forestación en la Provincia del Neuquén. Aún así, tiene sus efectos materiales. El sistema de acciones precedió en cantidad y ejecución al sistema de objetos. En los años 1990 ello significó una regulación política del territorio. Este fue el rol que en un principio, le tocó a las instituciones del Estado provincial, vinculado a la

---

<sup>94</sup> En este sentido es necesario enfatizar que aquí la norma es comprendida como un contenido constitucional del espacio. El espacio geográfico entendido así, como materialidad, norma y acción.

necesidad de incorporar sistemas de ingeniería, en un lugar<sup>95</sup> poco transformado, situación que se revirtió en los años 1990, generando un modelo excluyente a favor de algunas empresas transnacionales como Repsol y Chevron.

En este aspecto del análisis incluimos al proceso dentro de la escala mundial, nacional y local, que deja entrever el sobre protagonismo del Estado provincial y sus instituciones, que incorpora sus acciones en el circuito forestal. De esta manera, el predominio del discurso, en la década de 1990 generó un imaginario forestal, aparentemente dinámico, pero soslayado por la fuerza de otros negocios relativos a la explotación de recursos naturales no renovables, de carácter global, materializados en la dimensión local. Por ello, los procesos territoriales relatados, no necesariamente expresan un paralelismo entre la organización institucional estatal y la organización y transformación material del territorio. Así, la esfera del discurso se tornó más fuerte que los objetos distribuidos en el territorio. Se considera que esta es una manera de observar y comprender las transformaciones materiales e inmateriales que han acontecido en el territorio como una interpretación posible.

Los modos de regulación del territorio local, también se expresan mediante la reorganización de los estamentos forestales del Estado Provincial y la formulación de planes forestales, que incluyen a otros actores sociales, como por ejemplo, las Comunidades Mapuches. Así la organización local deviene en un espacio banal donde convergen vectores de distinta escala<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> M. Santos (1996) define al lugar como “la vida en común...un cotidiano compartido entre las más diversas personas, firmas e instituciones, en cooperación o en conflicto”. Asimismo A.F. Carlos (1996) afirma también que “el lugar es el mundo de lo vivido, es donde se formulan los problemas de producción en el sentido más amplio, esto es, el modo cómo es producida la existencia social de los seres humanos”.

<sup>96</sup> Se interpreta como espacio banal a aquel que incluye a todos los actores y a todos los aspectos del espacio o territorio usado. En el espacio banal

El desarrollo del medio técnico-científico e informacional tiene su expresión en la capacidad técnica, experimental y científica a través de la localización de instituciones privadas y públicas, como sustento de la producción del nuevo conocimiento científico del ámbito regional. Nos referimos a la inversión de moderna tecnología en aserraderos, para la transformación de la madera de bosques implantados, al rol del Ciefap (Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico) y el AUSMA (Asentamiento de la Universidad Nacional del Comahue en San Martín de los Andes) en el desarrollo de la investigación científica y experimental, como así también al rol en la formación de profesionales forestales y en la transferencia técnica a los productores y organismos públicos regionales.

Pero el punto de inflexión del desarrollo de la masa forestal en la Provincia del Neuquén durante el período III, en este contexto y a nivel mundial, está íntimamente relacionado con la generación de materia prima y con la dimensión ambiental. Este es un proceso que sólo se comprende en función de los intereses de un mercado mundial creciente, dentro de una lógica financiera global.

El proceso de globalización que indujo el alineamiento de nuestro país en torno a las políticas neoliberales posibilitó las acciones tendientes a gestionar el flujo de capitales, al otorgar créditos para inversión en forestación. Esto trajo aparejado, por un lado, la refuncionalización de áreas cuyo uso tradicional era el agrícola-ganadero, y por otro, una valorización de las tierras de bajo costo que adoptaron el uso forestal. Las transformaciones territoriales de este circuito en la provincia de Neuquén son el producto de imposiciones de las nuevas normas de expansión social y territorial del dinero, fomentadas a través de inversiones hegemónicas globales, nacionales y locales.

En el marco de las políticas neoliberales se creó una legislación orientada al fomento de la forestación que contempló la estabilidad fiscal, durante treinta años. Si bien

---

prosperan, conviven y se instalan todos los capitales, todas las divisiones del trabajo, todas las técnicas y formas de organización (M. Santos, 1996).



este es un proceso relativamente nuevo, hasta el momento, no ha demostrado un cambio significativo en el incremento de los bosques implantados. Se observa que las empresas transnacionales, como es el caso de las petroleras, desarrollan importantes superficies forestales, en nombre del “espíritu de protección ambiental”. Esta problemática nos está indicando una posición debilitada del Estado y del poder político local, frente a las fuerzas económicas mundiales, que se suelen exaltar como las responsables actuales de algunos cambios en la provincia. Por lo tanto, el nuevo escenario espacial tiene otras implicancias: el cambio del rol del Estado, las privatizaciones, las llamadas estatizaciones, la desarticulación de actividades tradicionales del campo y el surgimiento de otras, los mecanismos financieros externos a los lugares; estas son algunas de las problemáticas que se plantean en el territorio actualmente. R. Haesbaert (2010) nos permite enfatizar estas afirmaciones, desde el momento en que considera de una forma amplia, cuáles son las cuestiones que en “la continuidad o la ruptura con el pasado, seguirán pautando el debate regional en las próximas décadas”.

A partir de la década de 1990 en determinadas áreas de la Provincia del Neuquén, como la cordillerana y los oasis de regadío, se produjeron una serie de transformaciones territoriales, sobre la base del desarrollo de la forestación. En consecuencia, la acción global de las empresas transnacionales no tardó en manifestarse dentro del circuito forestal de la Provincia del Neuquén. La incorporación de otra organización da cuenta de la valoración del espacio geográfico, mediante nuevas formas de apropiación de los recursos renovables, pero potencialmente escasos en la faz del planeta, por ejemplo el agua dulce. Como consecuencia de ello existe una tendencia a la concentración de tierras en áreas cordilleranas, por parte de las empresas petroleras. En ellas se evidencia una mayor densidad de objetos y acciones, que denotan la incorporación de nuevos instrumentos, formas de trabajo, de conocimiento y de información, como condición fundamental para la valorización de las áreas destinadas a la forestación.

Este conjunto de condiciones, aparentemente favorables tanto en las posibilidades del mundo como en las oportunidades de algunos lugares de Argentina, han generado el interés de las compañías petroleras, como por ejemplo, Repsol-YPF (ahora YPF), en la Provincia del Neuquén.

## **Consideraciones Finales**

El rol asumido por el Estado Provincial y Nacional, manifestado por medio del marco legal, deja en evidencia que la actividad forestal adquirió cierta importancia, aunque no la suficiente, en el marco de la diversificación económica y social. Así, queda claramente expresado que “el propio Estado, a través de sus prácticas gestión, conjugando o no con instituciones de la sociedad civil, continúa siendo uno de los principales productores de “conceptos aplicados” y, a través de ellos de recortes regionales” (R. Haesbaert, 2010).

La incorporación de un sistema de objetos técnicos impuso una dinámica organizativa distinta; esta visión nos conduce a prestar especial atención a los procesos espaciales que se están generando en el territorio neuquino. Por lo tanto, se considera que las transiciones territoriales en nuestra unidad de análisis no tienen un origen únicamente local. En el proceso de cambio territorial en torno a la actividad forestal, el rol del Estado Provincial está subordinado a reglas financieras impuestas por el Estado Nacional y los organismos supranacionales. Consecuentemente, no sólo se involucran los agentes económicos regionales, sino también las empresas transnacionales. A través del uso geográfico y financiero de redes y de la combinación de flujos de información, las empresas adquieren autorizaciones para invertir en la actividad forestal, respaldadas por los mecanismos de créditos internacionales, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio - MDL- y los bonos verdes.

Las normas responden a una organización internacional de la actividad, como una tendencia a estandarizar las actividades desarrolladas en el territorio local. Así, “la norma global es “desterritorializada”, en el sentido que separa el centro

de acción y la sede de la acción... la norma local, que “reterritorializa”, es el espacio banal... porque reúne en una misma lógica interna a todos sus elementos: hombres, empresas, instituciones, formas sociales y jurídicas y formas geográficas” (M. Santos, 1996).

De esta manera, se plantea el grado de complejización organizativa del territorio neuquino en torno a la forestación, producto de una razón global y una razón local conviviendo dialécticamente (M. Santos, 1996). La aceleración de los procesos espaciales está marcada por la incorporación simultánea de redes materiales e inmateriales, que incorporan al territorio objetos y acciones, que permiten entender la totalidad empírica, como expresión máxima de la organización espacial actual, producto de esas redes. Así, el conjunto de los elementos constitutivos del espacio deja entrever la materialización de los progresos posibles de la época. Este es el punto de llegada del recorrido temporal de la forestación en el territorio neuquino, como expresión de la totalidad concreta que posibilitó el conocimiento y el análisis de la realidad, “para examinar las relaciones efectivas entre la Totalidad-Mundo y los Lugares” (M. Santos, 1996).

## **Bibliografía**

ALVARADO, Raquel. “Política forestal, inversión transnacional y transformaciones territoriales en Uruguay”. En: Anais do X Encontro da América Latina, EGAL, Universidade de São Paulo, Março de 2005. Pág. 566 – 591.

ALVARADO, Raquel. “Política forestal, plantas celulósicas y debate ambiental. Uruguay tras un nuevo modelo de desarrollo”. En: PALERMO, Vicente y REBORATTI, Carlos (comp.). *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Editorial Edhasa-Buenos Aires, 2007. pp. 57-92.

ARIAS BUCCIARELLI, Mario. “Discutiendo interpretaciones. El impacto del “desarrollismo” en el espacio neuquino”. En: *Revista de Historia/11*. Publicación anual del

Departamento de Historia, Neuquén, Ed. Educo, 2008.  
pp 115-130.

ANTONGIOVANNI, Lúdia L. Território como abrigo e território como recurso: territorialidades em tensão e projetos insurgentes no norte do Espírito Santo. Tese de doutorado. Universidade Federal Fluminense. Pós-graduação em Geografia. Niterói. Brasil, 2006.

BARROS, Sonia. “A produção do espaço”. En: de SOUZA, M<sup>a</sup> Adelia y SANTOS, Milton (org.). *A construção do espaço*. São Paulo: Ed. Nobel, 1986, pp. 1-24.

BENKO, George. “Organização económica do território: algumas reflexões sobre a evolução no século XX”. En: SANTOS, Milton, DE SOUZA, María Adelia A. e SILVEIRA, María Laura (org.), *Território. Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Editora Hucitec - ANPUR, 1994.

----- *Economía, Espaço e Globalização, na aurora do século XXI*. São Paulo, Ed. Hucitec, 1996.

BOYER, Roger y SAILLARD, Yves. (eds.). *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Buenos Aires: Asociación “Trabajo y Sociedad”. Oficina de Publicación del CBC. Universidad de Buenos Aires, Vol. I, 1996.

BRAUDEL, Fernand. *El tiempo del mundo. Civilización materia, economía y capitalismo*. Tomo III. Madrid: Ed. Alianza, París, 1979, 1<sup>o</sup> edición; 2<sup>o</sup> edición 1984.

BRUNHES, Jean. *Geografía Humana*. Barcelona: Ed. Juventud. Col. Geografía e Historia, 1<sup>o</sup> ed. 1948; 3<sup>o</sup> ed. 1964.

BURKUN, Mario y SPAGNOLO, Alberto. *Nociones de Economía Política*. Buenos Aires: Ed. Zavalía, 1988.

HAESBAERT, Rogério, *Regional-Global. Dilemas de Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea*. Bertrad Brasil, 2010.

HIERNAUX NICOLAS, Daniel, “Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização?”. En: SANTOS, Milton, SOUZA, M<sup>a</sup>.

- Adelia A. de e SILVEIRA, M<sup>a</sup>. Laura (org.). *Território. Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Editora Hucitec - ANPUR, 1994.
- MASSEY, Doreen, *Pelo Espaço*. Bertrand Brasil, 2012.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.
- A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. Sao Paulo: Ed. Hucitec, 1996.
- “O retorno do território”. En: SANTOS, Milton, DE SOUZA, M<sup>a</sup>. Adelia e SILVEIRA, M<sup>a</sup>. Laura (org.). *Territorio. Globalização e Fragmentação*. Sao Paulo: Ed. Hucitec, Anpur, 1994.
- “La aceleración contemporánea”. En: *Técnica, Espaço, Tempo. Globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.
- “Raison Universelle, Raison Locale. Les espaces de la rationalité”. Conférence du Festival International de La Géographie, St. Dié des Vosges, octobre 1994.
- SANTOS, Milton y SILVEIRA, M<sup>a</sup>. Laura. *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo: Ed. Record, 2001.