

UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL
(UCI)



**Agenda 21 Local para el Norte Neuquino
Un camino posible hacia la sostenibilidad**

Fabián Román

PROYECTO FINAL DE GRADUACION PRESENTADO COMO REQUISITO
PARCIAL PARA OPTAR POR EL TITULO DE MASTER EN GESTIÓN DEL
TURISMO SOSTENIBLE

San José, Costa Rica
Diciembre 2011

UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL
(UCI)

Este Proyecto Final de Graduación fue aprobado por la Universidad como
Requisito parcial para optar al grado de Máster en Gestión del Turismo
Sostenible

Eduard Muller

PROFESOR TUTOR

Carlos Briceño

LECTOR No.1

Fabián Román

SUSTENTANTE

DEDICATORIA

A Lupe, porque lo hace posible.

A Luca, que tiene alas.

AGRADECIMIENTOS

A Beatriz Girón que me acompañó en esta maestría y conoció y pensó también el Norte Neuquino.

Agenda 21 local en el Norte Neuquino

Un camino posible hacia la sostenibilidad

Fabián Román¹

Resumen

El Norte Neuquino es una de las regiones más vírgenes con las que cuenta la Argentina desde el punto de vista del desarrollo turístico. Se trata de un grupo reducido de municipios pequeños, enclavados en una geografía pródiga y con muy poca intervención del hombre. Es también una de las zonas priorizadas por el PROFODE (Programa de Fortalecimiento de Destinos Emergentes del Ministerio de Turismo de la Nación) que se propone apoyar el desarrollo de la región y que ha identificado en el proceso de diagnóstico una serie de problemas prioritarios vinculados a la viabilidad del desarrollo turístico. El presente artículo pretende argumentar la pertinencia, oportunidad y utilidad de aplicar el enfoque ecosistémico y la Agenda 21 Local, como los instrumentos adecuados para brindar una solución a dichos problemas, promover un cambio en la cultura del gobierno local, conservar el patrimonio natural y cultural y facilitar la evaluación, diagnóstico, medición y seguimiento del proceso de desarrollo turístico de esta hermosa y vulnerable región neuquina.

Palabras clave

Desarrollo Local, Turismo Sostenible, Gestión Participativa

Abstract

The North of Neuquen is one of the most virgin regions of Argentina from the point of view of the tourist development. It is a group of few small municipalities, nailed in a prodigal geography and with very little human intervention. It is also one of the prioritized areas by the PROFODE (Programa de Fortalecimiento de Destinos Emergentes of the Ministry of Tourism of the Nation) that sets out to support the development of the region and that has identified, in the diagnosis process, a series of high-priority problems related to the viability of the tourist development. The present article tries to argue the pertinence, opportunity and utility to apply the ecosystemic approach and Local Agenda 21, as the suitable instruments to offer a solution to these problems, to

¹ Ingeniero químico y Especialista en Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental. Candidato a Maestría en Gestión del Turismo Sostenible, UCI. Fundación Plan21. Presidente. Correo electrónico: froman@plan21.org

promote a change in the culture of the local governance, to conserve the natural and cultural heritage and to facilitate the evaluation, measurement and pursuit of the process of tourist development of this beautiful and vulnerable region.

Keywords

Local Development, Sustainable Tourism, Participatory Management

I. Introducción

La zona turística conocida como Patagonia de los Valles y Volcanes se encuentra ubicada en el Norte de la Provincia de Neuquén, República Argentina. Su nivel de desarrollo turístico es escaso y muy especialmente en la microrregión conformada por el Departamento Minas, y que incluye a las localidades de Andacollo, Huinganco, Las Ovejas, Manzano Amargo y Varvarco.

Su conexión principal con el resto del país es la famosa ruta nacional N° 40 que comunica la región con la Provincia de Mendoza al norte y los destinos turísticos principales de la Provincia de Neuquén al sur. Esta microrregión se vincula además con la vecina República de Chile al oeste a través del paso Picachén.

Respecto del clima podemos decir que el Departamento Minas es templado frío, semiárido, mediterráneo, con una estación húmeda invernal y muy seca en verano.

En relación con la población del Norte Neuquino podemos ver que varía entre los más de 2000 habitantes de las Ovejas a los poco más de 300 de Manzano Amargo.

Si analizamos la región en relación con el resto de la Provincia veremos que se trata de un destino emergente desde el punto de vista turístico, históricamente asociado a la producción ganadera y la minería, rico en atractivos pero muy frágil desde el punto de vista de la diversidad de problemáticas ambientales asociadas al actual modelo de desarrollo y de la fortaleza de sus gobiernos locales, en términos de autonomía del gobierno provincial y recursos humanos formados en tema de gobierno y sostenibilidad.

Desde el punto de vista de la accesibilidad se espera la pronta terminación de las mejoras a la ruta de vinculación a Chos Malal, la ciudad principal más cercana a la microrregión. Este hecho, ligado a la habitual idea de progreso, puede entenderse de manera dual: como una oportunidad para el desarrollo turístico y también como una amenaza a la sostenibilidad, ante la posibilidad de un crecimiento turístico acelerado.

Es sin duda una situación paradójica, teniendo en cuenta que se da en una Provincia, como mencionaremos más adelante, que se ha planteado en los últimos años la necesidad de avanzar en modelos de desarrollo más sostenibles, planteando escenarios que cuentan siempre al turismo como una alternativa económica. Se trata sin duda de una paradoja clásica: el turismo puede ser una herramienta para construir sostenibilidad, por la clara relación entre preservación del patrimonio y valor del producto turístico, pero en los contextos clásicos de América Latina y en países en desarrollo en general esto no ocurre de manera habitual, y la presión sobre los sitios y su patrimonio suele ser excesiva, con los impactos ambientales, socio-culturales y económicos directos e indirectos asociados.

Por lo tanto, debido a esta situación que atraviesa el Norte Neuquino, parece ser un buen momento para detenerse y transformarla en objeto de análisis para establecer algunas propuestas adecuadas para la gestión de la sostenibilidad a escala local, innovando en el enfoque y en el manejo efectivo del desarrollo de la microrregión.

II. El turismo en el Norte Neuquino

La región montañosa del Norte Neuquino que es parte de la cordillera de transición de los Andes que cuenta con gran diversidad de atractivos naturales. Los productos turísticos actuales se relacionan con la pesca deportiva, mountain bike, cabalgatas, trekking, travesías 4 x 4, turismo arqueológico, safaris fotográficos e interpretación de la naturaleza. Existe una nueva oferta de deportes invernales, que se suma a los clásicos productos de turismo rural asociados a pequeños pueblos, así como una oferta creciente de artesanías y gastronomía local, conformada por comidas típicas tales como Piñones, Mote, Chupilca, Nachi, Humitas, quesos y panes caseros, Charqui y chivitos patagónicos.

El principal atractivo de clase internacional es el pico más alto de la Patagonia, el Volcán Domuyo, ideal para trekking y montañismo. Existe además un Sistema de Áreas Naturales Protegidas como la Reserva Forestal Lagunas de Epulauquen y la Reserva Natural Domuyo, que permite deportes náuticos de bajo impacto, así como avistaje de aves.



Foto 1

Lagunas de Epulauquen

Fuente PROFODE

Históricamente, la Provincia de Neuquén ha sido un destino turístico exitoso, especialmente durante la última década, lo que ha potenciado la inversión debido a la creciente demanda de productos y servicios turísticos, para atender tanto al mercado nacional como internacional.



Elaboración: Dirección de Desarrollo de la Oferta - Secretaría de Turismo de la Nación - Lic Valeria Guallart - Abril 2009

Referencias		Referencias	
	Puerta Neuquén		Capital de Provincia
	Corredor Neuquén Norte		Cabecera de Depto
	Microregión Neuquén Norte		Pueblo o Caserío
			Paraje o Estancia
			Paso Internacional
			Aeropuerto
			Ruta Nacional
			Ruta Provincial

Figura 1

Ubicación relativa del Norte Neuquino
Fuente Ministerio de Turismo de la Nación

Por su parte, la temporada alta en el Norte Neuquino se da de diciembre a marzo y semana santa. El segmento principal de visitantes es oriundo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, otras localidades de la Provincia de Neuquén y del alto valle de Río Negro. La estadía promedio de los turistas es de 2 ó 3 días, siendo el gasto diario promedio considerando esa estadía \$150 por turista y se reciben turistas tanto nacionales como internacionales.

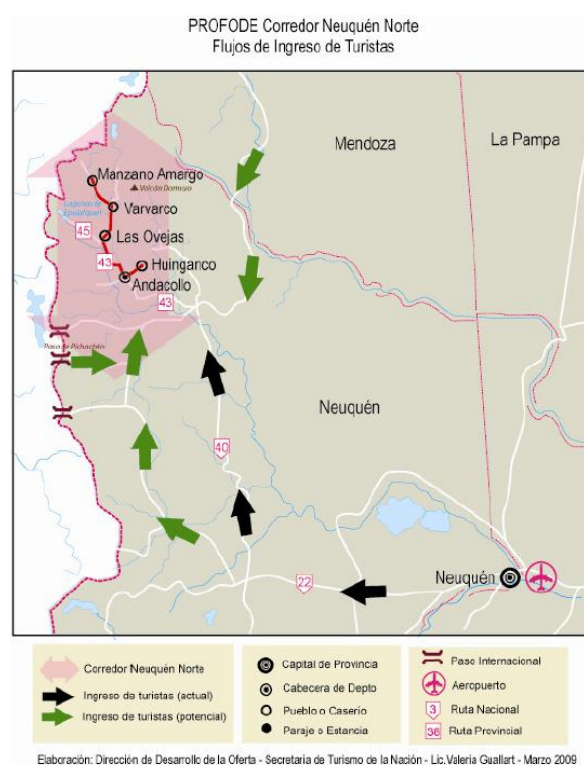


Figura 2

Flujo de ingreso de turistas

Fuente Ministerio de Turismo de la Nación

III. Problemática ambiental y modelo deseado de desarrollo

Es importante destacar que el gobierno provincial ha establecido desde el año 2005 una estrategia de desarrollo basada en la diversificación de las

actividades económicas, fortaleciendo aún más el turismo y la agroindustria, en desmedro de la actividad hidrocarburífera, la principal de la economía provincial actual, de manera de ir consolidando un modelo de desarrollo más sostenible. Esto permite alentar la implementación de nuevos instrumentos asociados a la gestión de la sostenibilidad.

Según el Programa de Fortalecimiento y Estímulo a Destinos Turísticos Emergentes (PROFODE)², los principales problemas ambientales de la Provincia, propios también del Norte Neuquino como parte de la estepa patagónicas son:

- La desertificación.
- Los altos impactos de la actividad minera e hidrocarburífera.
- La problemática de residuos sólidos urbanos.
- La problemática de los residuos patológicos, industriales, agropecuarios y peligrosos derivados de actividades especiales.
- La contaminación hídrica superficial que producen las actividades hidrocarburífera e industrial, y las plantas de tratamiento de líquidos cloacales.
- La contaminación de napas freáticas.
- El avance de las zonas urbanizadas sobre suelos con aptitud productiva.
- El escaso porcentaje de áreas naturales protegidas en relación a la superficie total del territorio.
- Las sequías e inundaciones producidas por fenómenos climáticos.
- Control y manejo sustentable del bosque nativo e implantado.

² PROFODE (2008). *Informe de Prediagnóstico del Corredor Neuquén Norte, Provincia de Neuquén*. Buenos Aires: MINTUR.

PROVINCIA DE NEUQUEN | MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO



Programa de Fortalecimiento y Estímulo a Destinos Turísticos Emergentes (PROFODE)
 Dirección de Desarrollo de la Oferta - Secretaría de Turismo de la Nación

Figura 3
 Modelo actual de desarrollo
 Fuente Ministerio de Turismo de la Nación

PROVINCIA DE NEUQUÉN | MODELO DESEADO DEL TERRITORIO



Programa de Fortalecimiento y Estimulo a Destinos Turísticos Emergentes (PROFODE)
 Dirección de Desarrollo de la Oferta - Secretaría de Turismo de la Nación



Figura 4

Modelo deseado de desarrollo

Fuente Ministerio de Turismo de la Nación

Como mencionamos, esta nueva estrategia abre una nueva etapa en la gestión del Norte Neuquino, que para avanzar en la concreción del modelo deseado de desarrollo requiere instrumentos concretos, de modo de hacer realidad esta oportunidad de avanzar sobre políticas públicas de un orden mayor de sostenibilidad, un contexto sumamente favorable para postular vías para la ir más allá del mero discurso políticamente correcto que subyace en este nuevo modelo propuesto por el gobierno provincial.

IV. Los problemas para el desarrollo turístico del Norte Neuquino

En este contexto favorable para el cambio de rumbo del desarrollo de la provincia y en particular de la microrregión del norte, el PROFODE identificó además en el año 2009 los problemas asociados al desarrollo turístico del norte neuquino³:

1. Las localidades de Andacollo, Huinganco, Las Ovejas, Varvarco y Manzano Amargo aún no han logrado integrarse como microrregión turística.
2. Atractivos turísticos de jerarquía con gestión turística insuficiente.
3. Fortalecimiento de emprendedores turísticos y artesanos.
4. Falta desarrollo integrado de productos y de circuitos turísticos que se promocionen de modo conjunto en la microrregión.
5. Mejorar la información estadística de turismo.

Entonces, habiendo expuesto la situación particular del Norte Neuquino y teniendo en cuenta el contexto favorable dado por la decisión de la Provincia de diversificar su economía y tender a un modelo deseado a partir de un mayor desarrollo turístico, sumado a la preferencia del Gobierno Nacional, a través del PROFODE, para apoyar el turismo en la microrregión, y habiendo visto cuales son las debilidades reconocidas por el estado nacional y provincial a

³ PROFODE (2009). *Informe de Diagnóstico del Corredor Neuquén Norte, Provincia de Neuquén*. Buenos Aires: MINTUR.

nivel ambiental y para el mejoramiento de la oferta turística, es el momento de pensar y postular la aplicación de nuevos enfoques que permitan resolver esos problemas y a la vez promover un cambio en la cultura de gobierno de la microrregión. Es un gran oportunidad para avanzar con modelos de desarrollo a escala local, desde el paradigma de la sostenibilidad y fuertemente participativos, que permitan fortalecer a las comunidades, sus emprendedores y gobiernos, generar una Visión común y desarrollar proyectos y productos turísticos conjuntos, incluyendo indicadores de sostenibilidad para medir ese desarrollo. Ese enfoque novedoso es el ecosistémico y su herramienta práctica, la Agenda 21 Local.

V. El enfoque ecosistémico

El enfoque ecosistémico⁴ o enfoque por ecosistemas ha sido adoptado por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) como marco principal de acción bajo este Convenio.

“El enfoque de ecosistemas es una estrategia para el manejo integrado de suelos, agua y recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible y equitativo”. Los objetivos específicos son (UICN, 2001):

- Mantener las funciones y servicios del ecosistema.
- Prestar apoyo a los medios de subsistencia.
- Asegurar que los beneficios sean compartidos equitativamente entre los interesados.
- Promover un manejo adaptado que permita a las personas adoptar decisiones fundamentadas.

⁴ UNESCO (2002). *Resolviendo el rompecabezas del enfoque por ecosistemas, Las Reservas de Biosfera en Acción*. París: UNESCO. Citado por: Eduard Müller, Edgar Castillo y Carlos Prato (2005). *Propuesta metodológica para el desarrollo local integrado*. San José de Costa Rica: UCI.

- Descentralizar el manejo, brindar autonomía a las personas para el manejo de sus propios recursos.
- Promover la cooperación intersectorial, para lograr una mayor eficacia por medio de asociaciones.

Muller, Castillo y Prato (2005) se refieren a los aspectos concretos del enfoque ecosistémico de la siguiente manera: “Por lo tanto, la aplicación del enfoque por ecosistemas ayudará a lograr un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio: conservación, utilización sostenible, y distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. El enfoque por ecosistemas exige una gestión adaptable para tratar con la índole compleja y la dinámica de los ecosistemas y con la ausencia de un conocimiento o entendimiento completo de su funcionamiento. Los procesos de los ecosistemas son frecuentemente no lineales y los resultados de tales procesos presentan frecuentemente lagunas temporales. Como resultado de ello existen discontinuidades que provocan sorpresas e incertidumbre. La gestión debe ser adaptable para poder dar una respuesta a tales incertidumbres e incluir elementos de “aprendizaje en la práctica” o de información derivada de investigaciones. Tal vez sea necesario adoptar medidas, incluso cuando no se han establecido científicamente las relaciones completas de causa y efecto”.

Principios del enfoque por ecosistemas⁵:

1. La elección de los objetivos de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar en manos de la sociedad.
2. La gestión debe estar descentralizada al nivel apropiado más bajo.
3. Los administradores de ecosistemas deben tener en cuenta los efectos (reales o posibles) de sus actividades en los ecosistemas adyacentes y en otros ecosistemas.

⁵ Shepherd, Gill (2006). *El Enfoque Ecosistémico: Cinco Pasos para su Implementación*. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: UICN.

4. Dados los posibles beneficios derivados de su gestión, es necesario comprender y gestionar el ecosistema en un contexto económico.
5. La conservación de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas debería ser un objetivo prioritario del enfoque por ecosistemas.
6. Los ecosistemas se deben gestionar dentro de los límites de su funcionamiento.
7. El enfoque por ecosistemas debe aplicarse a las escalas espaciales y temporales apropiadas.
8. Habida cuenta de las diversas escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan los procesos de los ecosistemas, se deberían establecer objetivos a largo plazo en la gestión de los ecosistemas.
9. En la gestión debe reconocerse que el cambio es inevitable.
10. En el enfoque por ecosistemas se debe procurar el equilibrio apropiado entre la conservación y la utilización de la diversidad biológica y su integración.
11. En el enfoque por ecosistemas deberían tenerse en cuenta todas las formas de información pertinente, incluidos los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades científicas, indígenas y locales.
12. En el enfoque por ecosistemas deben intervenir todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes.

La UICN ha propuesto también 5 pasos para la adecuada implementación del Enfoque Ecosistémico, como vemos en la “Guía para la aplicación y monitoreo del Enfoque ecosistémico”⁶

⁶ Andrade A., Arguedas S., Vides R., *Guía para la aplicación y monitoreo del Enfoque Ecosistémico*, CEM-UICN, CI-Colombia, ELAP-UCI, FCBC, UNESCO-Programa MAB, 2011, 42 p.

Paso A: Determinación de los actores principales y definición del área de acción y su gobernanza:

- Identificación y caracterización de los principales actores relevantes.
- Definición del área de acción, incluyendo los ecosistemas presentes en el mismo.
- Desarrollo de las relaciones entre ellos (actores y ecosistemas) con base en mecanismos de gobernanza participativos.

Paso B: Estructura del ecosistema, función y manejo:

- Caracterización estructural y funcional de los ecosistemas y el establecimiento de mecanismos de monitoreo y manejo.

Paso C: Aspectos económicos:

- Identificar los temas económicos más importantes que afectarán el ecosistema y sus habitantes.

Paso D: Manejo adaptativo en el espacio:

- Se refiere al probable impacto que tiene un ecosistema sobre ecosistemas adyacentes, dentro o fuera del área de acción.

Paso E: Manejo adaptativo en el tiempo:

- La planificación para el manejo adaptativo en el tiempo implica metas a largo plazo, y mecanismos flexibles para alcanzarlos.

VI. Agenda 21 Local

La Agenda 21 Local es una herramienta que permite diseñar, gestionar y monitorear el desarrollo local sostenible a largo plazo a partir de un modelo que incluye la participación ciudadana para la elaboración del Plan de Acción que permita atender necesidades y prioridades de la comunidad.

La Agenda 21 Local se fundamenta en el concepto de sostenibilidad local, un concepto transversal que incluye todas las dimensiones de la sostenibilidad. La Agenda 21 Local tiene como principales características ser un Proyecto Municipal o intermunicipal y de intervención ciudadana que a través de un

proceso abierto y creativo genera un Plan de Acción Local. La Agenda 21 Local debe considerarse como una herramienta integradora para pensar el desarrollo local sostenible, y apropiarse de él. Tiene principio, pero no tiene fin, y debería aportar para generar continuidad en las políticas públicas municipales. Vale la pena destacar una de las características salientes de la organización que es la creación de los Foros de Participación Ciudadana, constituidos por todas las partes interesadas para promover la intervención activa de los miembros de la comunidad en la implementación del Plan de Acción Local.

Las fases sugeridas son las siguientes:

- ✓ Fase Previa
Se refiere a la construcción de un consenso que establezca la importancia de avanzar con una Agenda 21 Local, teniendo en cuenta que se trata de una iniciativa que debe ser liderada por el sector público
- ✓ Planificación
Se trata de ordenar el alcance de lo que será el Plan Municipal, básicamente en relación a responsabilidades, tiempos, presupuestos, etc.
- ✓ Diagnóstico Integral
Relativo al análisis participativo de la situación actual del Municipio o microrregión en relación con todas las dimensiones de la sostenibilidad, ambiental, social y económica.
- ✓ Determinación de objetivos
En virtud del diagnóstico anterior se trata de establecer metas cuantificables y realistas para construir sostenibilidad en el destino.
- ✓ Plan de acción Local
Desarrollo de líneas estratégicas, programas y proyectos concretos, relacionados con los alcances establecidos en las fases anteriores. Es la Agenda 21 Local propiamente dicha, la hoja de ruta para construir sostenibilidad en la microrregión.

- ✓ Fase de Seguimiento y Evaluación

Desarrollo del Sistema de indicadores, medidas, responsables y procedimientos para evaluar los avances de la Agenda21.

- ✓ Proceso de retroalimentación

La Agenda 21 local no se asocia a plazos cortos o medianos, es un proceso continuo que debe retroalimentarse a todos nivel, incluso para revisar la Visión o los objetivos establecidos previamente.

VII. Una solución innovadora para el desarrollo sostenible: Agenda 21 Local del Norte Neuquino

Si el enfoque ecosistémico es el modelo de gestión que puede permitir el fortalecimiento de gobiernos locales que incorporen la voz ciudadana, adecuado para lidiar con los problemas planteados en la microrregión, ligados a su patrimonio natural y cultural y al desafío del desarrollo turístico, la Agenda 21 Local en el caso del Norte Neuquino sería entonces la herramienta concreta y valiosa para crear desarrollo a escala humana a partir de la planificación, gestión y monitoreo de la actividad turística, entendida como un camino para la mejora de la calidad de vida de la comunidad. La Agenda 21 Local, a escala municipal o intermunicipal, atendería todas las dimensiones de la sostenibilidad, ambiental, sociocultural y económica, contribuyendo además a la mejora de la gobernanza regional. El reconocimiento explícito de las debilidades del desarrollo general y turístico en particular por parte del estado nacional y provincial, la decisión política de este último de avanzar sobre un modelo de desarrollo alternativo y más sostenible y la escala de la microrregión, son factores destacados que permiten postular la aplicación de una Agenda 21 Local, como la herramienta adecuada para dar solución a los problemas expuestos.

Sin embargo se hace necesario, para comprender la utilidad y oportunidad de aplicar una Agenda 21 Local en el Norte Neuquino, a partir de estas condiciones objetivas presentes, analizar cada problema y cada desafío

planteado en los diagnósticos presentados y ver de qué modo la herramienta permite solucionarlos, de modo tal de mostrar sus fortalezas. Esto es imprescindible, aún entendiendo que no existen herramientas perfectas de planificación y gestión del desarrollo.

La cuestión de las condiciones objetivas no quiere “materializar” en el sentido político, pero alude a algo similar, aquello que está dado de manera externa a las personas que viven en la microrregión, esto es, aquello que depende de factores exógenos y superiores jurisdiccionalmente como es el interés de la Provincia y de la Nación en el desarrollo de la misma.

Por otro lado existen distintos niveles de análisis; el primero de ellos plantea la conveniencia de la Agenda 21 Local por razones múltiples que encajan en la realidad actual del Norte Neuquino, a partir de la evaluación más clásica del encadenamiento de problemas y desafíos y sus respectivas soluciones; veamos esta cuestión inicial, el cómo la Agenda 21 Local puede en principio aportar a la gestión actual del Norte Neuquino y su proyección a largo plazo.

La Agenda 21 Local como solución teóricamente correcta

Existen por lo expuesto en el informe del PROFODE dos aspectos principales: uno de corto y mediano plazo relacionado con la solución de los 5 problemas identificados para el desarrollo turístico de la microrregión y otro de mediano y largo plazo asociado a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo a escala provincial. Analicemos primero la problemática del desarrollo turístico de la microrregión:

1. Las localidades de Andacollo, Huinganco, Las Ovejas, Varvarco y Manzano Amargo aún no han logrado integrarse como microrregión turística.

Si bien todas comparten una identidad y experiencias comunes, y a pesar del correcto grado de conectividad, las diferencias de escala y la falta de una

Visión común, y la falta de una cultura de trabajo asociativo, impiden la conformación de una oferta integrada y basada en la sostenibilidad.

El paso A del enfoque ecosistémico respecto de la determinación de los actores principales y definición del área de acción y su gobernanza, es perfectamente apropiado para encarar esta problemática. Por su lado, la Agenda 21 debería favorecer el fortalecimiento de procesos que a través de encuentros en cada municipio y a nivel microrregión construya una Visión común, a partir de la expresión del sueño individual para visibilizar un sueño colectivo. Esto debería rescatar la identidad común y también las identidades de cada comunidad, de modo de trabajar la microrregión desde el punto de vista turístico a partir del posicionamiento de imágenes comunes y diferenciaciones por municipio.

2. Atractivos turísticos de jerarquía con gestión turística insuficiente.

Si bien existen en la microrregión una importante cantidad de atractivos naturales y culturales, estos deben ser puestos en valor para uso turístico, y requieren de un modelo de gestión asociado para su conservación.

El enfoque ecosistémico es particularmente apto para el manejo de áreas naturales, incluso aquellas sin nivel de protección formal. Según la Guía para la aplicación y monitoreo del enfoque ecosistémico, deberíamos considerar la pertinencia de utilizar aquí el Paso B que “comprende la caracterización estructural y funcional de los ecosistemas y el establecimiento de mecanismos de monitoreo y manejo”. Respecto del uso público y particularmente turístico, la Agenda 21 Local debería llevar adelante la identificación de los atractivos, los recursos y los riesgos del turismo, así como los indicadores de sostenibilidad asociados.

3. Fortalecimiento de emprendedores turísticos y artesanos.

La microrregión carece de una infraestructura turística y de servicios que permita atender la creciente demanda de productos, y es clave considerar cómo lograr que esa oportunidad sea aprovechada a pleno por los habitantes actuales de esos pueblos.

Respecto de los pasos clásicos del enfoque ecosistémico, el Paso C: aspectos económicos, que se relaciona con la “identificación de los temas económicos más importantes que afectarán el ecosistema y sus habitantes”, es adecuado para este tipo de problemáticas y también alcanza a los puntos 4 y 5. La Agenda 21 Local puede aportar durante la fase de determinación de objetivos y Plan de Acción Local, poniendo énfasis en el fortalecimiento de los actores de la comunidad y planteando líneas de trabajo y metas concretas para alcanzar ese fin.

4. Falta desarrollo integrado de productos y de circuitos turísticos que se promocionen de modo conjunto en la microrregión.

El desarrollo actual del turismo requiere la implementación de productos turísticos que integren diversos atractivos y productos para mejorar la oferta. La microrregión no funciona de ese modo y carece por tanto además de una estrategia de posicionamiento en el creciente mercado de turistas responsables.

La Agenda 21 Local, tanto en la fase de determinación de objetivos, como en el diseño del Plan de Acción Local, debe considerar como una línea estratégica el desarrollo turístico, a la escala que el proceso de consulta con la comunidad haya planteado. En ese marco, la herramienta puede y debe plantearse temas tales como el desarrollo de productos turísticos sostenibles, integrados a la cadena de valor del turismo y de alta calidad. Cada uno de estos aspectos debe considerarse como líneas de proyectos dentro de la estrategia del desarrollo turístico y ser incluidos en el Plan de Acción Local.

5. Mejorar la información estadística de turismo.

Si bien el informe pone énfasis en los indicadores clásicos del turismo, esta debilidad es una buena oportunidad al mismo tiempo de trabajar en sistemas de indicadores que midan el nivel de sostenibilidad de la actividad turística, incluyendo por supuesto los indicadores económicos de la industria, pero incorporando otros del tipo: “Porcentaje de la oferta turística del corredor gestionada por capitales locales / nacionales”, para monitorear efectivamente los beneficios económicos directos de la actividad turística.

Sin duda, durante el diseño del plan de seguimiento y monitoreo de la Agenda 21 Local, se tiene la oportunidad ideal para considerar los indicadores apropiados para medir el desarrollo de la microrregión. Por supuesto que este tipo de indicadores debe ser trabajado a partir de un proceso de participación pública que permita identificar los problemas que preocupan a la comunidad, así como comunicar los resultados y la evolución de los datos de manera clara a los habitantes del destino. Una alternativa posible es utilizar adicionalmente la batería de indicadores suplementarios de la Organización Mundial de Turismo para poder monitorear el desempeño de la actividad en zonas particulares como sitios de riqueza cultural o ecológica excepcional o zonas montañosas. Todo esto es algo natural en el caso de aplicar una Agenda 21 Local, sin dejar de lado la preocupación inicial acerca de cómo medir el desarrollo turístico de manera más tradicional.

Como vemos, cada uno de estos problemas identificados, a partir del consenso en la microrregión, sumado a la clara preferencia del sector público nacional por el desarrollo del Norte Neuquino, brindan una oportunidad única para ser gestionados a través de una Agenda 21 local, una herramienta que podría dar respuesta integral a todos los interrogantes planteados por el estudio de PROFODE.

Si este enfoque teórico funcionara deberíamos esperar, según Lorena San Román Johanning (2003)⁷, que la Agenda 21 Local permita, en síntesis:

1. Construir de manera participativa una Visión común para la comunidad.
2. Analizar la situación actual, a través de la expresión libre de los problemas de la comunidad.
3. Establecer metas y objetivos para la solución de los problemas identificados.
4. Consensuar estrategias de desarrollo participativas con acciones concretas.
5. Definir los valores éticos que el conjunto de la sociedad debe tener en todos los niveles.

Estos resultados deseables permitirían encarar la resolución de los principales problemas planteados por el estudio hecho por el PROFODE, fomentando además un cambio radical en el modelo de gestión del gobierno local, apuntando a una gestión participativa del desarrollo local sostenible.

En el marco de la metodología propuesta por la Agenda 21, el Plan de Acción Local será el resultado de un proceso abierto y creativo de participación ciudadana, basado en un diagnóstico y planificación determinado por los propios actores locales. No obstante, su implementación requiere un proceso de facilitación organizado, en el cual las acciones de articulación e intercambio de información resultarán clave.

Pero más allá de la implementación en el propio Norte Neuquino, podemos ver también que el Enfoque Ecosistémico y la Agenda 21 Local en la microrregión aportan al desafío planteado por la Provincia de Neuquén para alternativizar el

⁷ Lorena San Román Johanning (2003). *Guía para la Planificación Estratégica Sostenible Local (Agenda 21 Local): eslabón básico para solventar la pobreza*. San José de Costa Rica: Programa Latinoamericano de Desarrollo Local y Combate a la Pobreza, UCI.

modelo de desarrollo y hacerlo más sostenible, apoyando una mirada de largo plazo.

Para sumar al nuevo modelo de desarrollo es importante hacer notar que la totalidad de los pasos recomendados por la UICN para la implementación del enfoque ecosistémico ya mencionados son apropiados para apoyar esta nueva estrategia de la Provincia; los tres indicados en el análisis anterior de la problemática turística del Norte Neuquino y los dos restantes: el Paso D: Manejo adaptativo en el espacio, que se refiere “al probable impacto que tiene un ecosistema sobre ecosistemas adyacentes, dentro o fuera del área de acción”, y muy especialmente el Paso E: Manejo adaptativo en el tiempo, que supone “metas a largo plazo, y mecanismos flexibles para alcanzarlos”.

Por otro lado, posiblemente el principal aporte de la Agenda 21 Local del Norte Neuquino, en relación con el objetivo de largo plazo del nuevo modelo de desarrollo, podría ser su carácter de caso piloto, que genere experiencia y sistematización de lecciones aprendidas, para replicar en otras microrregiones que componen la Provincia de Neuquén. Este punto en particular adquiere mayor sentido a la luz del punto siguiente.

Recomendaciones para la implementación de la Agenda 21 Local

Como dijimos, existen dos niveles de análisis, el que hemos planteado anteriormente, un enfoque académico y acaso voluntarista que se concentra en los aspectos teóricos de la Agenda 21 Local y su carácter “progresista”, entendida la palabra como algo que se interesa en el progreso de manera solidaria y otra que debe tratar de discernir las razones que permiten explicar el bajo nivel de desarrollo de la herramienta a lo largo de la última década y exponga algunas debilidades.

Digamos que existen dos certezas: una expuesta hasta aquí, relativa al carácter políticamente correcto y la utilidad práctica de la Agenda 21 Local

para lidiar con procesos de desarrollo local sostenible y la otra, que nos muestra que a pesar de ello, su nivel de aceptación e implementación es muy bajo en Latinoamérica en general y Argentina en particular. No tomar esto en cuenta supone una disminución en la probabilidad de avanzar en su uso, por lo que parece necesario analizar las razones que llevan a esta situación.

No es pretensión de este artículo exponer una solución tipo receta a tal problema, pero sí resaltarlo como un aspecto clave para que la implementación de Agendas 21 Locales sea una realidad mayor en nuestra región y en nuestro país, y postular algunos elementos que pueden estar asociados al tema en cuestión.

De la experiencia personal en campo en relación con la Agenda 21 Local, quisiera destacar siete debilidades para su implementación:

- Percepción de amenaza por parte del sector público local, respecto del nivel de participación pública en la toma de decisiones.
- Tendencia a la discontinuidad de políticas públicas cuando hay cambio de gobierno y personas.
- Falta de facilitadores locales para la continuidad del proceso.
- Establecimiento de alianzas equivocadas por parte de los facilitadores externos.
- Determinación de objetivos o metas poco realistas.
- Falta de visualización de las ventajas de esta herramienta de gestión por parte de las comunidades locales.
- Falta de financiamiento.

Sin ánimo de concluir un debate sino de iniciarlo, entiendo que esos aspectos, vinculados a la necesidad de producir cambios culturales profundos en la gobernanza local requieren mayores esfuerzos vinculados a la sensibilización, el fortalecimiento institucional y la capacitación en áreas específicas, como el

diseño de proyectos, a modo de ejemplo, sumado a la posibilidad de acompañar estos procesos como facilitadores externos por períodos prolongados en los casos en los que la situación de los recursos humanos locales lo requiera, así como la creatividad para identificar oportunidades de financiamiento. La creación de lazos de confianza con el sector público local es imprescindible, y lo es también producir avances concretos y tangibles que funcionen de estímulo a escala; en este sentido creo que trabajar con la comunidad educativa, en el diseño y ejecución de Agendas 21 Escolares puede ser un camino para este fin. Por otro lado el desarrollo turístico no es por cierto un patrimonio exclusivo de los sectores público y privado, por lo que parte de la estrategia debe ser ampliar la base de alianzas locales a Universidades y Organizaciones de la Sociedad Civil sin perder de vista el protagonismo esencial de la comunidad anfitriona. El tema de la participación pública en la discusión y toma de decisiones no puede ser una mera formalidad, sino un elemento clave para mejorar las posibilidades de éxito en la implementación de una Agenda 21 Local. Si bien se trata claramente de un proceso imperfecto, la consulta es la base de la legitimidad en la construcción de políticas públicas para el desarrollo local sostenible.

VIII. Conclusiones

La incorporación del enfoque ecosistémico y la implementación de una Agenda 21 Local en el Norte Neuquino permitirían manejar los problemas asociados al desarrollo turístico, así como los relativos a la conservación del patrimonio natural y cultural y la construcción de un modelo de desarrollo sostenible deseado, identificados en el diagnóstico del PROFODE. Esto debería permitir a mediano y largo plazo:

- Promover un cambio en la cultura de gobierno de la microrregión hacia modelos más participativos.
- Impulsar y estimular la actividad turística del área como destino integrado fortaleciendo los distintos integrantes de la cadena de valor.

- Lograr el reconocimiento del Turismo Sostenible como una actividad beneficiosa para el área a través del aprovechamiento óptimo de los recursos, la integración de la población local, la preservación y mejora del entorno y la valorización de las culturas locales, en armonía con adecuados criterios de rentabilidad para el sector privado involucrado y claros beneficios directos e indirectos para la comunidad anfitriona.

Sin embargo hace falta trabajar fuertemente para conjurar las amenazas que se ciernen sobre este tipo de procesos: establecer estrategias para la sensibilización de todas las partes interesadas, procesos de fortalecimiento institucional, creación de pequeños casos pilotos de avance, la ampliación de la política de alianzas con actores locales, la capacitación de los mismos en temas claves que aseguren continuidad, son algunos elementos que deben ser considerados para la implementación efectiva de una Agenda 21 Local en el Norte Neuquino.

Bibliografía

- Andrade A., Arguedas S., Vides R., Guía para la aplicación y monitoreo del Enfoque Ecosistémico, CEM-UICN, CI-Colombia, ELAP-UCI, FCBC, UNESCO-Programa MAB, 2011, 42 p.
- Eduard Müller, Edgar Castillo y Carlos Prato (2005). *Propuesta metodológica para el desarrollo local integrado*. San José de Costa Rica: UCI.
- Fabián Román (2008). *Turismo y Sostenibilidad una relación compleja*. Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.
- Ministerio de Turismo de la Nación (2006). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016*. Buenos Aires: MINTUR
- Organización Geoscopio (2007), *Agenda 21 Local*, www.gesocopio.org, Documento en Línea
- PROFODE (2008). *Informe de Diagnóstico del Corredor Neuquén Norte, Provincia de Neuquén*. Buenos Aires: MINTUR
- PROFODE (2008). *Informe de Prediagnóstico del Corredor Neuquén Norte, Provincia de Neuquén*. Buenos Aires: MINTUR.
- Provincia del Neuquén, Leyes y Decretos (Septiembre de 2004). *Ley Provincial de Turismo N° 2414, Decreto Reglamentario N° 2118/04*. Neuquén: Legislatura.
- Shepherd, Gill (2006). *El Enfoque Ecosistémico: Cinco Pasos para su Implementación*. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: UICN.

ANEXOS

Anexo 1: ACTA DEL PROYECTO FINAL DE GRADUACIÓN

Anexo 1

ACTA (CHARTER) DEL PROYECTO FINAL DE GRADUACIÓN (PFG)

Nombre y apellidos: Fabián Román
Lugar de residencia: Buenos Aires, Argentina
Institución: Fundación Plan21
Cargo / puesto: Presidente

Información principal y autorización del PFG	
Fecha: Agosto de 2011	Nombre del proyecto: Agenda 21 Local en el Norte Neuquino
Áreas de conocimiento: Ciencias sociales y naturales	Áreas de aplicación: Gestión del turismo sostenible
Fecha de inicio del proyecto: Setiembre de 2011	Fecha tentativa de finalización: Diciembre de 2011
Tipo de PFG: Artículo	
Objetivos del proyecto:	
<p>Objetivo general</p> <p>Contribuir al desarrollo del turismo sostenible del norte neuquino.</p> <p>Objetivos específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Describir la situación actual del norte neuquino en relación con la actividad turística actual y potencial. • Compartir una estrategia posible para la mejora de la calidad de vida de la población local a través del turismo. • Proponer el desarrollo de una Agenda 21 local como una herramienta para el desarrollo sostenible de la región. 	
Descripción del producto:	
<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico socio-cultural. Económico y ambiental de la región norte neuquino. • Propuesta de Agenda 21 local para el norte neuquino 	
Necesidad del proyecto:	

Se detallan a continuación los problemas prioritarios detectados en el destino conformado por los cinco municipios de la microrregión Neuquén Norte.

1. Las localidades de Andacollo, Huinganco, Las Ovejas, Varvarco y Manzano Amargo aún no han logrado integrarse como microrregión turística

Entre los aspectos positivos que favorecerían la integración turística de las cinco localidades que nos ocupan, cabe mencionar que todos comparten experiencias y niveles de avance similares en relación al desarrollo de la actividad turística. Es importante destacar la existencia de áreas de turismo y oficinas de información en los cinco municipios involucrados.

Además, entre ellos la conectividad es buena, las rutas están en buen estado y las distancias son cortas entre las localidades (70km máximo entre Andacollo y Manzano Amargo), y comparten la cercanía de los principales atractores de la zona: las áreas naturales protegidas de las Lagunas de Epu Lauquen y el Domuyo, así como la presencia del río Neuquén que es el principal curso de agua de la zona. Aún así, las comunidades no tienen experiencias de trabajo articulado, coordinado y consensuado que posibiliten el desarrollo de una oferta turística integrada, que permita a la vez conformar redes y entramados asociativos.

2. Atractivos turísticos de jerarquía con gestión turística insuficiente

Toda la microrregión Neuquén Norte presenta valiosos atractivos naturales y culturales, de los cuales, algunos requieren actualmente de una puesta en valor para su mejor aprovechamiento turístico, y que la experiencia turística en el destino sea satisfactoria.

Entre los recursos naturales, las áreas protegidas de Lagunas de Epu Lauquen

y del Cerro Domuyo, constituyen los principales atractivos, generadores de flujos de demanda turística en la microrregión, principalmente durante la temporada estival. Las dos áreas naturales antes mencionadas cuentan si bien con cartelería turística elaborada en madera al estilo de Parques Nacionales (APN), factor muy positivo y poco frecuente en destinos emergentes, es escasa; requieren de mejoras en las instalaciones y servicios básicos y de información para los visitantes y guardaparques.

Otro atractivo importante para destacar es el sitio arqueológico de los Petroglifos de Colomichi-có, que aun no ha sido declarado área protegida y por lo tanto carece de un plan de manejo, está librado a una degradación y vandalismo continuo de turistas y residentes. Su única protección actual es cierta dificultad para acceder al sitio donde sólo se puede acceder a caballo; su visita se encuentra entre las excursiones ofrecidas en la zona. Si bien los principales atractivos de la zona están vinculados a la naturaleza, las comunidades cuentan con recursos culturales muy interesantes que le otorgan una identidad particular a la microrregión, especialmente vinculada a la historia del lugar, y que es necesario incorporar entre los componentes de la oferta turística.

3. Fortalecimiento de emprendedores turísticos y artesanos

La mayor dificultad que presenta la microrregión es la oferta limitada y/ o inexistencia de actividades y servicios turísticos a nivel local. Si bien los atractivos naturales y culturales son valiosos e interesantes, no es suficiente para satisfacer a los visitantes.

Los servicios de alojamiento y gastronomía son escasos y varían en cuanto a calidad en el servicio. Hay cabañas muy buenas a precios razonables pero también hay establecimientos antiguos que requieren de mejoras. En las localidades es escaso el alojamiento y los establecimientos gastronómicos.

4. Falta desarrollo integrado de productos y de circuitos turísticos que se promocionen de modo conjunto en la microrregión

Al ser escaso el trabajo conjunto de desarrollo turístico, por parte de las comunidades que conforman la microrregión, las miradas sobre la actividad son parciales. No existe visión regional. Asimismo, falta gestión de productos y circuitos integrados. Las localidades necesitan definir y desarrollar su producto estrella y los complementarios, para poder llegar a la oferta comercial y que el sector privado pueda comercializarlo.

Actualmente el sistema de comercialización no está organizado de modo que permita al turista que llega al lugar, poder conocer los atractivos de forma organizada. Al no contar con agencias de viaje receptoras, los turistas deben manejarse de forma independiente o contratar a los pocos prestadores que existen en el destino. La visita a los atractivos no está organizada en forma de excursiones regulares. En general los turistas que llegan a la zona se informan a través de Internet, especialmente por la página Web de turismo de la Provincia del Neuquén.

La microrregión tampoco ha desarrollado una política de promoción conjunta a través de folletería y material gráfico que permita al turista tener una visión integrada de región.

5. Mejorar la información estadística de turismo

La falta de información estadística también influye en la planificación turística ya que no se ha llevado a cabo ningún estudio sobre el perfil de demanda en los municipios. La falta de datos dificulta la toma de decisiones y no hay una medición cierta sobre la influencia del turismo en el desarrollo local.

Según el trabajo realizado durante el primer semestre del año 2008 por la Subsecretaría de Turismo de la provincia de Neuquén, sólo el 3% de las

preguntas sobre destinos de la provincia correspondían a la región de valles y volcanes (en la cual se encuentra el Corredor Neuquén Norte). Pero no hay un conocimiento acabado sobre la cantidad de turistas que arriban a la zona, ni sobre la visita a las áreas naturales protegidas. No hay una caracterización de la demanda que permita conocer el perfil del turista que arriba al destino, cuántas noches pernocta, cuál es el gasto promedio, cuáles son sus motivaciones. Este tipo de investigaciones en turismo tiene gran importancia para detectar los cambios que se producen en el mercado, y mejorar la toma de decisiones de los gestores turísticos”.⁸

Justificación de impacto del proyecto:

La Agenda 21 local debe considerarse como una herramienta integradora para pensar el desarrollo local sostenible, y apropiarse de él. Tiene principio, pero no tiene fin, y debería aportar para generar continuidad en las políticas públicas municipales. En el caso del Norte Neuquino sería una herramienta valiosa para crear desarrollo a escala humana a partir de la planificación, gestión y monitoreo de la actividad turística, entendida como un motor para la mejora de la calidad de vida de la comunidad. La Agenda 21 local atendería todas las dimensiones de la sostenibilidad, ambiental, sociocultural y económica, contribuyendo además a la mejora de la gobernanza regional.

La Agenda 21 Local debería permitir, en síntesis:

1. Construir de manera participativa una Visión común para la comunidad.
2. Analizar la situación actual, a través de la expresión libre de los problemas de la comunidad.
3. Establecer metas y objetivos para la solución de los problemas identificados.
4. Consensuar estrategias de desarrollo participativas con acciones concretas.
5. Definir los valores éticos que el conjunto de la sociedad debe tener en

⁸ Informe de diagnóstico corredor norte, PROFODE, Ministerio de Turismo de la Nación

<p>todos los niveles.</p>	
<p>Restricciones: No se han identificado restricciones relevantes a la fecha</p>	
<p>Entregables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El artículo integrará el diagnóstico de la situación actual, el marco teórico y la propuesta concreta para la aplicación de la Agenda 21 Local en el norte neuquino. 	
<p>Identificación de grupos de interés:</p> <p>Directos: Gobiernos locales, sistema turístico regional, Academia provincial y ONG's relacionadas con la actividad</p> <p>Indirectos: 5 Comunidades del norte neuquino</p>	
<p>Aprobado por (Tutor):</p>	<p>Firma:</p>
<p>Estudiante: Fabián Román</p>	<p>Firma:</p> 