

Territorialización, turismo y áreas protegidas en Neuquén. Una periodización histórica del desarrollo territorial neuquino desde fines del siglo XIX a la actualidad

*Territorialization, Tourism and Protected Areas in Neuquén. A Periodization of
Territorial Development in Neuquén from the Late Nineteenth Century to the Present*

Recibido: 15/07/2026 | Aceptado: 29/08/2026

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.085>

Juan Manuel Andrés

Universidad Nacional del Comahue,
Grupo Recreación y Turismo en Conservación,
Facultad de Turismo,
Neuquén, Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-6018-9701>
lic.juanmanuel.andres@gmail.com

Cómo citar: Andrés, J. M. (2026). Territorialización, turismo y áreas protegidas en Neuquén. Una periodización histórica del desarrollo territorial neuquino desde fines del siglo XIX a la actualidad. *Proyección. Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 20(40), 1-31, ISSN 1852-0006. DOI: <https://doi.org/10.48162/rev.55.085>

Resumen: Este artículo reconstruye las decisiones de desarrollo que moldearon territorialmente la provincia de Neuquén, y cómo se insertaron en ellas la conservación de áreas protegidas y la gestión del turismo, de acuerdo con los sucesivos modelos de acumulación e intervención estatal vigentes desde fines del siglo XIX hasta el presente. A partir de un análisis histórico-territorial organizado en períodos definidos por cambios en el patrón de acumulación, en la relación Nación-Provincia y en los instrumentos de intervención pública, se examina cómo la territorialización neuquina configuró un paisaje productivo concentrado y dependiente de la renta energética, en el que el turismo y las áreas protegidas ocuparon roles subordinados y recurrentemente discursivos antes que estructurantes. La metodología combina el análisis de fuentes secundarias de historia regional y economía política con el relevamiento de instrumentos normativos y de planificación. Los resultados sostienen que la matriz extractivista dominante condicionó persistentemente la gestión de las áreas naturales protegidas y limitó la consolidación del turismo como eje diversificador real. El artículo aporta una periodización original que integra las dinámicas del turismo, la conservación y el desarrollo territorial en el largo plazo, contribuyendo a los debates sobre gobernanza de áreas protegidas en contextos extractivistas latinoamericanos.

Palabras clave: territorialización; turismo; áreas protegidas; extractivismo; Neuquén

Abstract: This article reconstructs the models of tourism management and natural protected area conservation in the province of Neuquén, Argentina, in relation to the successive accumulation models and state intervention frameworks that have prevailed from the late nineteenth century to the present. Through a historical-territorial analysis structured around periods defined by changes in the accumulation pattern, the Nation-

Province relationship and public intervention instruments, it examines how the Neuquén territorialization shaped a concentrated productive landscape dependent on energy rents, in which tourism and protected areas occupied subordinate and mainly discursive roles rather than structural ones. The methodology combines the analysis of secondary sources on regional history and political economy with the review of provincial and national regulatory instruments. The findings support the argument that the dominant extractivist matrix persistently constrained the management capacity of natural protected areas and limited the consolidation of tourism as a genuine diversification axis. The article provides an original periodization that integrates the dynamics of tourism, conservation and territorial development over a long-term horizon, contributing to debates on protected area governance models in Latin American extractivist contexts.

Keywords: territorialization; tourism; protected areas; extractivism; Neuquén.

Introducción

Las prácticas sociales se desarrollan en el territorio a través de una historicidad situada que les otorga sentido. Por ello, recorrer las trayectorias vinculadas al proceso de territorialización de la provincia de Neuquén y las decisiones tomadas en cuanto a la dirección del desarrollo productivo permite comprender las características actuales del territorio, así como el nivel de maduración de sus destinos turísticos y sus áreas naturales protegidas.

El territorio puede ser entendido como "una construcción social, histórica, relacional que está siempre vinculada a procesos de apropiación y dominación del espacio y, evidentemente, a las personas" (Saquet, 2015, p. 34). En su formación y configuración intervienen procesos de poblamiento y repoblamiento con influencias externas, decisiones estratégicas, acuerdos y disputas. Los destinos turísticos y las áreas protegidas son productos de una historia socioterritorial vinculada a contextos culturales, políticos y económicos que exceden los límites municipales y provinciales. A las cuestiones identitarias y regionales históricamente determinadas se suman decisiones de aprovechamiento de los recursos, estrategias de ordenamiento del espacio e interacciones de diferentes actores, con racionalidades distintas, que promueven o dificultan el desarrollo turístico y la conservación de los rasgos naturales, haciendo que las posibilidades de una gestión planificada sean siempre limitadas.

El presente artículo tiene como objetivo visualizar el rol clave desempeñado por los estados nacional y provincial en la territorialización, el desarrollo económico —con el turismo como una de las posibilidades— y el devenir de las áreas protegidas en la provincia de Neuquén. Para ello se propone una periodización que responde a cambios en el modelo de acumulación, en la relación Nación-Provincia y en los instrumentos de intervención estatal, buscando dar cuenta del proceso histórico de conformación territorial desde fines del siglo XIX hasta el presente.

El análisis histórico-territorial que se propone se inscribe en el marco de la ecología política latinoamericana —entendida como herramienta crítica que permite visibilizar las relaciones de poder en la apropiación de la naturaleza y los conflictos socioambientales resultantes— y de la historia ambiental. Desde esta perspectiva, las áreas naturales protegidas no son concebidas únicamente como instrumentos de conservación, sino como dispositivos del Estado moderno para instalar nuevos esquemas de poder y dominación, en lo que Alimonda (2011) denomina "colonialidad de la naturaleza", que implica la continuación de la lógica colonial en la relación entre los centros de poder y los territorios periféricos, expresada en el control de sus bienes naturales (Jakus, 2022). Del mismo modo, los sucesivos modelos de acumulación y las definiciones de uso productivo del territorio serán analizados como patrones de apropiación territorial, comprendiendo que el turismo, la conservación y el extractivismo no son fenómenos independientes sino expresiones superpuestas —y frecuentemente contradictorias— de una misma trayectoria de territorialización.

Para organizar ese análisis, el artículo aplica cuatro ejes transversales a cada período: (a) el modelo de acumulación dominante y su expresión en el uso del espacio neuquino; (b) la configuración territorial resultante, con especial atención a los desequilibrios entre el corredor energético oriental y la cordillera occidental; (c) las condiciones que ese modelo generó para el desarrollo del turismo; y (d) el lugar que ocuparon las áreas naturales protegidas en la agenda pública y los instrumentos con que contaron para una gestión efectiva. Esta estructura permite trazar el hilo conductor central del artículo: que la matriz extractivista dominante no fue solo la causa de los desequilibrios regionales, sino también la principal limitación estructural para la consolidación de un sistema turístico sustentable y de un sistema provincial de áreas protegidas con capacidad operativa real.

Las dinámicas de la época territoriana —previa a la provincialización— definieron gran parte del perfil productivo, económico y político de la Neuquén. El papel del Estado provincial como activador de mercados internos fue decisivo en la configuración territorial, pero no logró plasmar la abundante planificación y regulación en un desarrollo equilibrado que no dependiera exclusivamente del petróleo y el gas (Noya & Fernández, 2004). Enmarcadas en las definiciones de lo que en cada etapa se consideraba "desarrollo", las políticas de conservación no fueron ajenas a estas dinámicas, dando como resultado las condiciones actuales de las áreas protegidas en el territorio neuquino.

Figura N°1. Mapa orientativo de la provincia de Neuquén

Fuente: Elaboración propia sobre imagen satelital de Google Earth

Consideraciones metodológicas

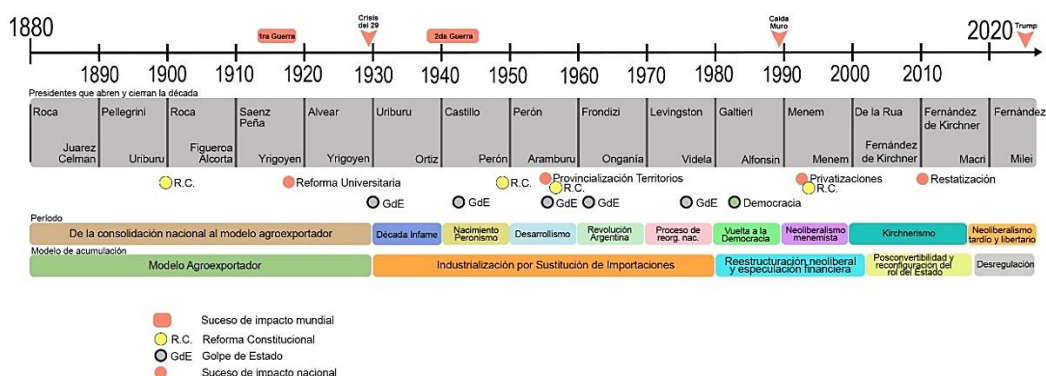
La premisa de la que se parte es que los destinos turísticos se configuran como resultado de procesos históricos específicos en los que intervienen diferentes actores sociales con intereses heterogéneos y, por lo tanto, no exentos de conflicto. La reflexión se organiza en torno a tres ejes: el plano teórico-geográfico para comprender el vínculo entre espacio y actividad turística; las herramientas de la historia regional para pensar la complejidad de estos

procesos desde una perspectiva diacrónica; y el relevamiento de antecedentes nacionales e internacionales sobre parques nacionales y provinciales y su vínculo con el turismo.

Para la elaboración del artículo se realizó un análisis de estudios históricos regionales y de historia política de diversos autores que focalizan en los procesos de ocupación del territorio neuquino, las modalidades productivas de cada época y las definiciones políticas en materia de usos del suelo y protección de los recursos naturales. La periodización propuesta no responde a criterios puramente cronológicos, sino a cambios observables en el patrón de acumulación dominante, en la relación entre Estado nacional y Estado provincial, y en los instrumentos de intervención pública sobre el territorio. En cada período se analiza explícitamente la configuración territorial resultante y sus implicancias para el turismo y las áreas protegidas, buscando superar una lectura puramente descriptiva para identificar las tensiones y definiciones que llevaron a la particular organización del espacio neuquino.

El criterio general que organiza el pasaje de un período a otro es la coincidencia de una ruptura en al menos dos de las tres dimensiones señaladas —el patrón de acumulación, la relación Nación-Provincia y los instrumentos de intervención pública—, documentada por la historiografía económica y política argentina y neuquina. Así, por ejemplo, el quiebre de 1930 no se define por el golpe de estado en sí mismo, sino porque este coincide con el pasaje del modelo agroexportador a la industrialización sustitutiva de importaciones y con la creación de las primeras instituciones de conservación y turismo de alcance nacional (Ley N.º 12.103); el quiebre de 1955 responde a la provincialización, que modifica de raíz la relación Nación-Provincia con independencia de que el modelo de acumulación desarrollista ya estuviera insinuándose desde antes; y el quiebre de 2001 responde al colapso simultáneo del régimen de convertibilidad y a la recomposición del rol regulador del Estado, que reconfigura a la vez el patrón de acumulación y los instrumentos de intervención pública sobre el territorio. Este criterio explica por qué se optó por esta periodización y no por otras posibles —por ejemplo, una centrada exclusivamente en los ciclos político-electorales nacionales o en la sucesión de gobiernos provinciales—. Al focalizar en los tres ejes señalados, la periodización propuesta permite leer de manera integrada las transformaciones del modelo de desarrollo y sus consecuencias específicas para el turismo y la conservación, en lugar de yuxtaponer una cronología política a una historia sectorial de ambos fenómenos.

Figura N°2. Línea de tiempo con principales sucesos a nivel nacional, gobiernos y modos de acumulación



Fuente: Elaboración propia

Análisis diacrónico

De la consolidación nacional al modelo agroexportador (fines del siglo XIX a principios del siglo XX)

La primera etapa analizada se corresponde con la conformación del Estado Nacional y la expansión del modelo económico agroexportador. El proyecto económico argentino apuntó a aprovechar las ventajas comparativas que tenía el país y consolidar su inserción en el mercado mundial como exportador de materias primas, con Gran Bretaña como socio preferencial. Los primeros pasos en esta etapa produjeron una "acelerada modernización que convirtió, desde la segunda mitad del siglo XIX, a una sociedad casi desértica en una nación emergente con una estratificación sociocultural compleja y con una densidad institucional que expresaba dicho proceso" (Capanegra, 2006, p. 44).

En este marco, el territorio patagónico fue considerado un "espacio de conquista" (Arias Bucciarelli & Jensen, 2009). En 1884, el Congreso sancionó la Ley N.º 1.532, que creó los territorios nacionales de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, sumándose al mapa de la nación "casi 70 años después de la declaración de independencia, sin voz y sin voto para decidir sobre sus propios gobernantes" (Núñez, Matossian & Vejsbjerg, 2012, p. 50). El territorio neuquino no formaba parte del sistema productivo argentino, cuyo eje principal era la zona de la pampa húmeda. La primera etapa de su desarrollo tuvo, en cambio, una fuerte relación con Chile. Las dinámicas económicas y sociales tenían mucho que ver con decisiones del vecino país, sobre todo en lo referido a la minería, la ganadería y el comercio (Perren & Pérez, 2019). Como señalan Bandieri, Favaro y Morinelli (1993, p. 160), "la ganadería fue la actividad económica dominante durante gran parte del proceso histórico neuquino. Por ende, los asentamientos humanos vinculados con ella serán también determinantes de la primera organización social del espacio".

La práctica extensiva de la ganadería "fomentó un asentamiento escaso y disperso con predominio casi absoluto de pobladores chilenos" (Colantuono, 1995, p. 66). El espacio neuquino se organizó en torno a la franja occidental, que a fines del siglo XIX contenía más del 80% de la población total del territorio. En la zona oriental, la meseta y el área enmarcada por los ríos Limay y Neuquén — el vértice del triángulo que forma el mapa provincial— se mantuvieron prácticamente despobladas (Favaro, 2001). El caserío denominado Paraje Confluencia comenzó a escribir su historia urbana a partir de la llegada del ferrocarril en 1902, dos años antes de su fundación oficial como nueva capital territorial. El hallazgo de petróleo en Plaza Huincul en 1918 generó un inusitado interés nacional en la región, y la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1922 marcó una línea de trabajo orientada a controlar todas las etapas de la industria. En esta época, Neuquén "careció (...), pese a sus importantes recursos naturales, de un plan orgánico de desarrollo regional por parte de los gobiernos nacionales de los cuales dependía" (Blanco, 2014, p. 26). El turismo como fenómeno en el país se circunscribía a los largos veraneos de la clase alta argentina, con poca repercusión en el territorio neuquino (Wallingre, 2011).

Lectura de las implicancias de la configuración territorial del período para el turismo y las áreas protegidas

En esta primera etapa, el territorio neuquino no era un espacio de producción articulado al mercado nacional sino un espacio de extracción y soberanía — primero de ganado, cueros y lanas con orientación chilena; luego de petróleo, con orientación hacia el este del país—. Esta condición de "periferia extractiva" (Jakus, 2022) tuvo dos consecuencias directas sobre las posibilidades futuras del turismo y la conservación: por un lado, la ausencia de infraestructura de conectividad orientada hacia el interior cordillerano, que era el espacio de mayor valor paisajístico pero también el más marginado de los circuitos económicos nacionales, lo que lo llevó a mantener mayor vinculación con comunidades transcordilleranas y ser casi desconocido para la sociedad porteña; por el otro, la invisibilización sistemática de los pueblos originarios que habitaban ese territorio, lo que eliminará cualquier posibilidad ulterior de gobernanza territorial intercultural.

Desde la perspectiva de la ecología política, la denominada "Conquista del Desierto" y la posterior conformación del Territorio Nacional constituyeron el primer acto de "colonialidad de la naturaleza" (Alimonda, 2011) en el espacio neuquino: la expulsión de los pueblos mapuches y tehuelches "permitieron al gobierno nacional de aquella época comenzar a sortear la región al mejor postor, principalmente a capitales extranjeros, coincidiendo la primera etapa de explotación de sus recursos con el inicio del colonialismo de la naturaleza"

(Jakus, 2022). El territorio vaciado de sus habitantes originales quedaría disponible para ser reconfigurado según la lógica de la acumulación capitalista, sentando las bases estructurales sobre las que se asentarían todas las decisiones territoriales posteriores, incluidas la creación de los parques nacionales y el desarrollo de los destinos turísticos.

Las condiciones para el turismo en esta etapa eran prácticamente nulas: la infraestructura de transporte era mínima y orientada a la extracción de recursos naturales —rutas de ripio hacia algunos asentamientos y el ferrocarril que extendería la punta de rieles hasta Zapala en 1913—, no existía oferta hotelera —salvo contadas excepciones para viajeros en cada pueblo—, y la economía local no generaba una demanda interna articulable con el fenómeno turístico emergente.

Las áreas protegidas eran inexistentes como instrumento de política pública. La cordillera neuquina, concentradora de los principales atractivos naturales, era un espacio económicamente marginal, poco conocido por la población argentina, valorado más como reserva de recursos forestales y mineros que como patrimonio natural. Esta marginalidad paisajística y productiva del occidente neuquino persistiría como característica estructural del territorio, incluso después de que los parques nacionales comenzaran a dotarla de un nuevo valor simbólico en la década siguiente.

Crisis, nuevo modelo y orígenes del turismo y la conservación (década de 1930)

El golpe de Estado de 1930 marcó un nuevo rumbo económico nacido de la crisis global. Argentina pasó "de un modelo abierto de crecimiento a otro semicerrado con una declinación de la base agropecuaria y de apertura comercial" (Capanegra, 2006, p. 46), en el que despegó una industria liviana sustitutiva de importaciones. En Neuquén, la ganadería que miraba al mercado chileno se encontró con "una brusca interrupción de la relación comercial con importantes consecuencias socioeconómicas para la actividad ganadera regional" (Bandieri, 1993, p. 159), debido a las medidas proteccionistas aplicadas por Chile. La explotación forestal fue creciendo en importancia en el sudoeste neuquino, convirtiéndose en la actividad que determinaría fuertemente el reordenamiento del territorio provincial en los departamentos Lácar, Huiliches y Los Lagos. El poder económico y político del territorio emanó en esa época de los comerciantes, los estancieros y los madereros (Favaro, 2001, p. 46), lo que luego se extenderá en otros períodos.

La década del 30 marcó el nacimiento de los parques nacionales que, si bien incluyó fines conservacionistas, tuvo un claro propósito de consolidación de la frontera y buscó incentivar el turismo a través de la construcción de infraestructura. Como señala Landini (2021, p. 73), "la creación del concepto de parques nacionales se centraba, discursivamente, en la preservación de ciertos

lugares para uso y disfrute público", sin estar exenta de "una dimensión política e ideológica en la que se podía identificar un interés particular como estrategia de apropiación material y conceptual del territorio". En 1934 quedó definitivamente formalizada la existencia del Parque Nacional Nahuel Huapi—departamento Los Lagos— y se sancionó la Ley N.º 12.103 que creó la Administración General de Parques Nacionales, acontecimiento que, según Piglia (2012), se transformó en el primer ensayo de una política turística nacional sistemática. En 1937 fue creado el Parque Nacional Lanín —departamentos Lacar, Huiliches y Aluminé—, en el sur del territorio neuquino. En 1940 se sumó el Parque Nacional Laguna Blanca, en la zona esteparia en cercanías de Zapala —depto. del mismo nombre—.

Desde la perspectiva de la ecología política latinoamericana, la creación de los parques nacionales argentinos en este período puede leerse como un proceso por el cual las áreas protegidas operaron como instrumentos del Estado nacional para instalar nuevos esquemas de poder en regiones con recursos naturales estratégicos (Alimonda, 2011). El análisis de Jakus (2022) de las Memorias de la Dirección de Parques Nacionales entre 1934 y 1949 documenta que los pueblos originarios —que habitaban y utilizaban ancestralmente ese territorio— no son mencionados en ningún párrafo de los primeros documentos institucionales de la institución. Ezequiel Bustillo sintetizaba la lógica de la época al afirmar que el turismo en los parques nacionales representaba "una fuente de recursos" y que su desarrollo significaba "llevar el progreso y civilización que irradia el poder central" (citado en Jakus, 2022): el turismo, en este esquema, no era un fin en sí mismo sino un vector de colonización del territorio patagónico. Las expediciones del Ejército Argentino realizadas en la cordillera durante los años 1934-1937 —que identificaron zonas aptas para nuevos parques, como las Termas de Copahue y la zona del Lanín— ponían de manifiesto el carácter instrumental de la conservación como dispositivo de soberanía, antes que como política ambiental en sentido contemporáneo.

Lectura de las implicancias de la configuración territorial del período para el turismo y las áreas protegidas

Esta década introduce una tensión territorial que marcará el desarrollo provincial durante el resto del siglo XX: la existencia de dos lógicas de apropiación del espacio que operan en paralelo y raramente se articulan. Por un lado, la lógica extractiva —en esta primera etapa maderera y ganadera— que determina el eje del desarrollo económico neuquino en la cordillera sur (Lácar, Huiliches); por otro lado, la lógica conservacionista-turística del Estado nacional, expresada en la creación de los parques nacionales bajo administración federal. Esta segunda lógica no emerge de las necesidades ni las demandas de la economía local, sino que es impuesta desde Buenos Aires

con objetivos de soberanía y desarrollo turístico de élite ajenos a las comunidades que habitan el territorio.

La creación del Parque Nacional Lanín no solo delimitó un espacio de conservación: produjo el desplazamiento forzado de comunidades mapuche hacia las afueras del área protegida, en el marco de una política que percibía la población rural indígena como incompatible con la conservación y el turismo de la época. Este desplazamiento generó tensiones territoriales cuyas consecuencias se extienden hasta el presente, y constituye la primera expresión concreta de cómo la política de conservación puede reproducir un colonialismo de la naturaleza. Para el territorio provincial en su conjunto, los parques nacionales no representaron en este período un motor de desarrollo local sino una restricción territorial: sus límites excluían tierras que los que administraban el Territorio Nacional de Neuquén hubieran preferido gestionar con mayor autonomía. La tensión entre la jurisdicción federal —primero de los parques y luego de los recursos del subsuelo— y las aspiraciones de desarrollo provincial será, desde este momento, una de las tensiones estructurales permanentes del territorio neuquino.

El turismo que llegaba a los parques neuquinos en los años '30 y '40 era un turismo de élite porteña que cruzaba el territorio provincial en automóvil o tren, sin que sus divisas generaran derrames significativos en las economías locales, que por otro lado presentaban una oferta escasa. Las políticas viales de la década —orientadas al automovilismo como nueva tecnología de movilidad y apropiación del espacio— comenzaron a generar las condiciones de conectividad sin las cuales el turismo cordillerano habría sido imposible, pero esa conectividad era tributaria de un modelo externo que no tenía como objetivo el desarrollo integral de las comunidades neuquinas.

El peronismo, el turismo social y la provincialización (décadas de 1940-1950)

El golpe de Estado de 1943 abrió una nueva forma de hacer política. El naciente peronismo adoptó "un modelo redistributivo en lo económico-social distinto al establecido en la década pasada" (Capanegra, 2006, p. 50). Los cambios políticos también se hicieron sentir en la gestión de Parques Nacionales, orientada ahora a favorecer un turismo nacional más popular. Nació el turismo social como un eje dentro del primer plan quinquenal. El peronismo hizo del veraneo un derecho, creando "en el imaginario popular la representación de una edad de oro donde las clases populares conocieron un magro consumismo, un acceso fácil a diversiones y mayor tiempo libre" (Capanegra, 2006, p. 51). Se realizaron fuertes inversiones en infraestructura hotelera y se comenzó a construir la Ruta de los Siete Lagos entre San Martín de los Andes y Villa La Angostura. En 1948, la Ley 13.273 estableció la defensa de la riqueza forestal al declararla de interés público (Bandieri, 1993, p. 228). Desde este período

comenzó a gestarse un cambio en el perfil regional: el departamento Confluencia pasó de albergar el 9% de la población en 1914 al 29% en 1947, mientras el Neuquén occidental comenzó a perder gradualmente su predominio (Colantuono, 1995).

La década de 1950 marcó un giro decisivo para el territorio neuquino. El modelo desarrollista instalado a partir de 1958 con Arturo Frondizi buscaba superar el subdesarrollo a partir de una industrialización intensiva basada en la sustitución de importaciones (Gerchunoff & Llach, 2018). El norte patagónico "pasó a ser concebido como proveedor de insumos esenciales para el crecimiento industrial del país" (Perren, 2007, p. 3). En 1955, mediante la Ley Nacional N.º 14.408, el territorio nacional fue convertido en provincia, formalizando su autonomía administrativa (Favaro, 2001; Arias Bucciarelli *et al.*, 1993). Fue en esta etapa que la actividad forestal alcanzó su punto más alto, con cerca de 30 aserraderos en las zonas de Junín y San Martín de los Andes, aunque generando una fuerte degradación ambiental (Bandieri *et al.*, 1993). Junto a las áreas protegidas nacionales se fueron desarrollando los pueblos, que eran cabeceras de los departamentos, de forma desigual al resto de los asentamientos cordilleranos.

Lectura de las implicancias de la configuración territorial del período para el turismo y las áreas protegidas

Las décadas del 40 y 50 consolidan la bifurcación territorial que continuará profundizándose en las décadas siguientes. El vértice oriental (departamento Confluencia y las cuencas petroleras) comienza su ascenso como polo demográfico y económico, mientras que la cordillera occidental —donde se concentran los parques nacionales y los incipientes destinos turísticos— permanece funcionalmente periférica respecto de las prioridades del Estado. Esta bifurcación no es accidental: es el resultado directo de la definición, impulsada desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y adoptada por los planificadores nacionales y luego provinciales, de Neuquén como "provincia energética". Esa definición orientó la inversión pública, la infraestructura, las migraciones y las decisiones de localización industrial hacia la franja oriental, lejos de los espacios de mayor valor ambiental y turístico.

Para el turismo, el peronismo representó una inflexión significativa: el turismo social democratizó el acceso a los destinos de montaña y abrió los parques nacionales a sectores que antes no tenían posibilidades de acceder a ellos. Sin embargo, esta democratización se dio sin una política territorial que integrara al sector productivo local con los flujos de visitantes: los destinos cordilleranos seguían dependiendo de infraestructura gestionada por el Estado nacional (Parques Nacionales, Automóvil Club Argentino, Ferrocarriles Argentinos), sin

que el Estado provincial —en proceso de organización institucional— pudiera articular una estrategia propia. Las tres áreas protegidas nacionales existentes (Nahuel Huapi, Lanín y Laguna Blanca), lejos de constituir un elemento dinamizador del desarrollo regional, restringían las posibilidades de asentamientos y usos productivos. La tensión entre jurisdicción nacional y aspiraciones provinciales de autonomía se volvió más aguda en este período, precisamente porque la provincialización otorgó a Neuquén los instrumentos para reclamar soberanía sobre sus recursos naturales, pero no sobre los parques. Esta tensión jurisdiccional sería una constante en la historia provincial, con consecuencias directas sobre la gobernanza de los destinos turísticos vinculados a las áreas protegidas nacionales.

Desarrollismo, autonomía política y subordinación energética (décadas de 1960-1970)

Durante la década de 1960, el Estado nacional argentino mantuvo como eje de su política económica el modelo desarrollista. La creciente necesidad de dotar de energía al conglomerado bonaerense produjo que la región del Comahue adquiriera relevancia para la generación hidroeléctrica, con la localización de Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (Hidronor) y el inicio de las obras del complejo Chocón-Cerros Colorados. En 1964, con el objetivo de consolidar una planificación estratégica, se creó el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) mediante la Ley Provincial N.º 386 (Blanco, 2014). El Plan de Desarrollo Turístico Provincial de 1964 identificó seis polos turísticos: "San Martín de los Andes, Junín de los Andes y Copahue-Caviahue —este último polo especializado en termalismo— se fijaron como de primera magnitud y de inmediata implementación" (Blanco, 2014, p. 43). A partir de 1963, la ciudadanía neuquina votó para dirigir los destinos provinciales al Movimiento Popular Neuquino (MPN), partido de base provincial y raíces en el proscripto peronismo, que capitalizó el descontento social con una fuerte impronta autonomista. Su inserción en el modelo nacional de acumulación se dio a través del control del aparato estatal, canalizando los ingresos derivados de los hidrocarburos y la hidroelectricidad hacia una estrategia de desarrollo orientada al bienestar social (Favaro & Arias Bucciarelli, 1999).

Durante estos años, todos los planes de transformación proyectados por el COPADE se enfocaron principalmente en la explotación integral de los recursos mineros, forestales, agrícolas e hidroenergéticos; buscando priorizar una implantación industrial en la región para garantizar una mayor integración. El régimen de promoción industrial y la creación del Parque Industrial de Neuquén —en la capital provincial— son productos de esta política (Arias Bucciarelli, 2008; Navarro Floria & Nicoletti, 2014).

El fuerte carácter interventor del estado provincial en este período se corresponde con la aplicación en todo el país del ideario de la CEPAL y la teoría del desarrollo. En palabras de Godoy y Vaccarisi:

Ante la idea de polos de desarrollo y la necesidad de lograr un equilibrio entre lo urbano y lo rural, cobra central relevancia la planificación como herramienta estratégica. El estado se expande, tecnifica y burocratiza. Para el gobierno neuquino, ello significa un argumento de peso contra el centralismo y para su modalidad de legitimación principal. (2005, p.6)

En el ámbito de la conservación, en 1963 se creó la Reserva Provincial Copahue —departamento Ñorquin— y en 1968 se establecieron los parques provinciales Batea Mahuida y Chañy —departamento Aluminé—. El decreto provincial N.º 737 de 1964, de Reservas de Tierras, reconoció la ocupación tradicional de comunidades mapuche en la provincia, incidiendo en la organización del territorio y en futuras dinámicas turísticas y de conservación (Andrés, 2023).

La creación de estas primeras áreas protegidas provinciales marca el inicio de lo que Jakus (2022) denomina el "pensamiento conservacionista neuquino": un conjunto de decisiones políticas orientadas a reservar territorios de interés ambiental y turístico que, sin embargo, no abandonó nunca una visión utilitarista de los recursos naturales. El decreto de creación del Parque Provincial Copahue es ilustrativo en este sentido: en sus propios considerandos habilitaba la concesión de recursos termales para su industrialización y declaraba reserva al subsuelo para exploración y explotación minera. La conservación y la extracción fueron, desde el origen, dimensiones coexistentes —y en tensión permanente— del mismo instrumento legal, reflejando la lógica de un Estado que buscaba mantener recursos estratégicos antes que proteger ecosistemas en el sentido ecológico contemporáneo.

En cuanto a la conservación de jurisdicción nacional, en el año 1971 fue creado en cercanías de Villa la Angostura el Parque Nacional Los Arrayanes, mediante la Ley Nacional N° 19.292, con la particularidad de que se encuentra dentro de un parque preexistente: el Parque Nacional Nahuel Huapi.

La década de 1970 comenzó con críticas a los modelos económicos neoclásicos. El golpe de estado de 1976 inauguró en Argentina una estrategia basada en la valorización financiera y la apertura irrestricta de los mercados. En Neuquén, sin embargo, la dictadura no alteró significativamente la orientación del proyecto provincial. La puesta en producción en 1977 de Loma de la Lata, el yacimiento gasífero que representaba casi el 50% de las reservas del país, tuvo "relevantes consecuencias en los años venideros" (Arias Bucciarelli, 2008, p. 124) y produjo un crecimiento demográfico exponencial en torno al departamento Confluencia.

En materia turística, el contexto mundial de esta etapa influyó notoriamente en la promoción de la actividad en América Latina. Una serie de políticas

deliberadas impulsadas desde organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial del Turismo y la CEPAL promovieron el turismo internacional como una herramienta capaz de generar divisas en los países periféricos y, gracias al efecto multiplicador, reducir la pobreza por derrame. Esto dio lugar a la consolidación de una intelectualidad especializada y tecnocrática, especialmente vinculada al Centro Interamericano de Capacitación Turística de la Organización de los Estados Americanos (CICATUR) y a universidades que asumieron la tarea de diseñar y legitimar políticas de desarrollo turístico (Capanegra, 2006).

En la provincia, el COPADE generó un plan de desarrollo turístico con asistencia del Consejo Federal de Inversiones (CFI), incluyendo a la provincia dentro del régimen de desgravaciones para la construcción de hoteles de turismo internacional, con énfasis en el complejo termal Copahue-Caviahue (Favaro, 2001, p. 212). Pese a los esfuerzos, "las diversas propuestas tienen reducido alcance en la superación de los desequilibrios regionales, por lo que se refuerza y amplía la concentración productiva y poblacional en el área Confluencia" (Arias Bucciarelli, 2008, p. 125). Se crearon los parques provinciales Tromen (1971) —departamento Chos Malal— y Epu Lauquen (1973) —departamento Minas— y se modificó la Ley N.º 12.103 de Parques Nacionales mediante la Ley N.º 18.595/72.

Este período consolida también lo que puede interpretarse como la instalación definitiva del "Estado extractivista" en Neuquén (Jakus, 2022; Svampa & Viale, 2014): un patrón de acumulación centrado en la extracción de recursos naturales no renovables, gestionado por el Estado provincial como garante político de las condiciones para esa acumulación. La hegemonía política del MPN, construida sobre la renta hidrocarburífera, configuró una modalidad específica de territorialización en la que las áreas protegidas, el turismo y otras actividades productivas quedaban estructuralmente subordinadas a la explotación hidrocarburífera.

Lectura de las implicancias de la configuración territorial del período para el turismo y las áreas protegidas

Las décadas del 60 y 70 producen la primera planificación explícita del territorio neuquino como un mosaico de "polos de desarrollo" diferenciados por función: energía en el oriente, turismo en la franja occidental. Esta zonificación planificada viene acompañada por una notable diferencia en cuanto a inversiones que tiene una consecuencia territorial de largo alcance: la cordillera queda definida como una zona de turismo y conservación, pero sin los recursos financieros ni institucionales que hubieran sido necesarios para desarrollar esa función de manera sustentable. En la distribución efectiva de inversiones, la

energía y la minería acapararon los recursos que el COPADE prometía distribuir equilibradamente. El Plan de Desarrollo Turístico Provincial de 1964, formalizaba a las localidades cordilleranas como destinos turísticos con un importante potencial de desarrollo, lo que fue simbólicamente importante. Sin embargo, ese reconocimiento no se tradujo en inversión real y equitativamente distribuida. La infraestructura de acceso a los destinos fue construyéndose muy de a poco a lo largo de las siguientes décadas, del mismo modo que las telecomunicaciones. La distancia entre el plan y la realidad construida durante estas décadas es la primera demostración de un patrón que se repetirá: planificación ambiciosa, ejecución acotada.

Para las áreas protegidas provinciales, la situación es aún más precaria. Las unidades de conservación creadas hasta este momento —Copahue, Batea Mahuida, Chañy, Tromen, Epu Lauquen— carecen de planes de manejo, de personal técnico específico, de presupuesto diferenciado y, en varios casos, de límites claramente definidos. Son figuras jurídicas sin contenido operativo real. Esta situación no es producto de la ineficiencia administrativa, sino el resultado de una definición política implícita según la cual los parques no constituyen una prioridad en la agenda de desarrollo. El turismo que se pretende desarrollar en los planes del COPADE no necesita áreas protegidas funcionando en sentido estricto —necesita infraestructura, conectividad y oferta hotelera—, y el Estado provincial no percibe la gestión ambiental como una condición para el desarrollo turístico sino como un costo. Este patrón de "áreas protegidas de papel" (Andrés, 2018) tiene sus raíces en las decisiones de este período.

Crisis, democracia y reorientación del desarrollo (década de 1980)

Los años ochenta encontraron a Argentina y América Latina en un escenario de profundas desigualdades. La crisis de la deuda externa de 1982 y los conflictos internos que condujeron al país a la guerra de Malvinas derivaron en un proceso de apertura democrática y en la asunción del gobierno constitucional de Raúl Alfonsín a fines de 1983. En el caso neuquino, la crisis reactivó la necesidad de delinear un modelo de desarrollo alternativo. Los diagnósticos del COPADE incorporaron la necesidad de planificar el corto plazo sin abandonar los grandes lineamientos estratégicos, promoviendo "el incentivo a micro y pequeños emprendimientos basados en materias primas regionales" (Arias Bucciarelli & Favaro, 2008, p. 6). Las regalías hidrocarburíferas fueron incrementándose, lo que permitió al MPN sostener una política de bienestar que contrastaba fuertemente con el resto del país.

En el marco de la diversificación económica provincial y del interés por aprovechar los recursos termales, se creó el Ente Provincial de Termas en 1988, institucionalizando una nueva línea de desarrollo turístico. En esos años también se generó el plan de desarrollo turístico de Caviahue y Copahue, aunque

en las décadas siguientes estos planes se irían abandonando progresivamente de acuerdo con las demandas del mercado inmobiliario y decisiones políticas (Andrés, 2018). Las tensiones que se prefiguraban en esa planificación inconclusa para Caviahue-Copahue quedaron documentadas décadas más tarde en la investigación de Jakus (2022). Los propios actores locales identificaron la presión urbanística sobre el parque, la ausencia de regulación efectiva, el impacto sobre el ecosistema termal por el crecimiento no planificado y las contradicciones entre los discursos de sustentabilidad y las prácticas extractivas como los problemas centrales del área.

Hacia fines de la década, en 1989 se creó Hidrocarburos del Neuquén S.A. (HIDENESA), la primera empresa provincial de hidrocarburos del país, que se enfocó en la distribución de gas a localidades que no representaron mercados de interés comercial.

Entre los programas más relevantes para el interior provincial se destacan los orientados al desarrollo integral de microrregiones, como el Proyecto Pulmarí en el área de Villa Pehuenia-Moquehue. En San Martín de los Andes, y en la misma línea, "se establecieron los lineamientos de un plan de desarrollo para la comunidad Curruhuinca, base para la transferencia de aproximadamente 11.000 hectáreas por parte de la Administración de Parques Nacionales" (Blanco, 2014, p. 72). En esta década se volvió a modificar la ley de Parques Nacionales a través de la Ley 22.351, derogando las modificaciones de la década anterior y consolidando categorías de manejo y zonificación.

La creación del área protegida Domuyo —entre los departamentos Chos Malal y Minas— en 1989 constituyó un caso aislado dentro de un período caracterizado por la baja institucionalización del sistema de áreas naturales protegidas provinciales. En términos generales, las unidades de conservación permanecen como figuras jurídicas con escasa capacidad de gestión efectiva, limitadas por la ausencia de planificación, financiamiento y estructuras administrativas específicas. Este período mantiene la territorialización productiva-extractiva, organizando prioritariamente el espacio en función de su valorización económica. En este contexto, las ANP ocupan un lugar marginal dentro de la política pública, operando como remanentes normativos de una etapa anterior.

Lectura de las implicancias de la configuración territorial del período para el turismo y las áreas protegidas

La década del 80 representa una inflexión. Por primera vez, luego de la experiencia del plan provincial de la década anterior, el Estado provincial genera instrumentos específicamente orientados al turismo —creación del Ente Provincial de Termas, el Plan de Desarrollo Turístico de Caviahue-Copahue, e incluso, aunque no directamente vinculado con el turismo, el primer plan de manejo para un parque provincial— que reconocen el potencial de la cordillera

como motor de diversificación económica y de conservación. Sin embargo, esos instrumentos nacen con limitaciones estructurales que complejizan su implementación real. Los recursos disponibles siguen siendo exiguos respecto a las necesidades, el marco normativo de las áreas protegidas provinciales sigue sin reglamentarse efectivamente, y la voluntad política de sostener esos planes frente a presiones inmobiliarias y extractivas es débil. Para las áreas protegidas provinciales, este período puede interpretarse como una "etapa de territorialización productiva-extractiva" (Jakus, 2022) en la cual el territorio es organizado prioritariamente en función de su valorización económica. Las ANP ocupan un lugar marginal dentro de la política pública, como remanentes normativos de una etapa anterior, sin presupuesto, sin personal técnico, sin planes de manejo —el del parque provincial Copahue fue sugerido por el Plan de Desarrollo Turístico de Caviáhué y Copahue— y sin mecanismos de fiscalización efectivos. La subordinación presupuestaria de las ANP provinciales respecto de Fauna —organismo que sí generaba ingresos propios a través de multas y permisos— es un indicador preciso de esta jerarquía implícita: es más importante recaudar que conservar.

El neoliberalismo menemista y sus impactos territoriales (década de 1990)

La década de 1990 significó para Argentina y Neuquén una época de cambios profundos. La llegada de Carlos Menem a la presidencia en 1989 trajo privatizaciones masivas, desregulación de mercados y apertura externa que impactaron de lleno sobre las provincias (Blanco, 2014). Las empresas públicas que habían sido pilares del desarrollo provincial —YPF, Gas del Estado e Hidronor— fueron vendidas, reduciendo el gasto y la inversión estatal en el territorio neuquino. El golpe más fuerte lo sufrió la comarca petrolera de Plaza Huincul y Cutral Co, cuya crisis social derivó en las históricas "puebladas" de 1996 y 1997 (Favaro & Arias Bucciarelli, 1999).

Entre los sectores desregulados vinculados al turismo, destacan el transporte de pasajeros (urbano, aéreo y terrestre de media y larga distancia), además de la privatización de Aerolíneas Argentinas y Ferrocarriles Argentinos. Estas medidas tuvieron efectos dispares. En el transporte automotor de media y larga distancia, la desregulación permitió la competencia en rutas, horarios y servicios. Respecto a los trenes, el impacto de la privatización fue más complejo: al priorizarse solo los trayectos rentables, muchas localidades quedaron incomunicadas. En 1993 se cerró el ramal de pasajeros conocido como "el zapalero" o estrella del valle, que unía Constitución con Zapala en un viaje de 24 hs. Con ese cierre se eliminó un medio de transporte clave para los sectores de menor poder adquisitivo que viajaban a la provincia.

Aerolíneas Argentinas fue privatizada en 1990 y adquirida por Iberia, con la particularidad de que el Estado argentino asumió su deuda. Desde entonces,

comenzó una etapa de progresivo desmantelamiento al vender buena parte de su flota, cerrar rutas clave, desarmar talleres y oficinas, vender simuladores y vaciar sus activos. Tras un breve paso por el grupo Marsans, el Estado argentino la renacionalizó en 2008.

En materia turística, la política cambiaria fomentó el turismo emisor en detrimento del receptor y se fue consolidando "una estructura turística más orientada al gran negocio y a la captación de turismo internacional" (Bertoncello, 2006, p. 330).

Frente a la crisis, la provincia intentó delinear nuevas estrategias: se creó el Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP) en 1998 y el "Plan Neuquén 2020" propuso reorientar el desarrollo hacia ejes agroforestales, turísticos y mineros (Noya & Fernández, 2004).

En cuanto a la relación sociedad-naturaleza, durante esta década la "sustentabilidad" comenzó a permear en lo discursivo de la política provincial, impulsada por los debates internacionales sobre medio ambiente y globalización —fundamentalmente la Conferencia Internacional sobre Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (ECO RÍO '92)—. La reforma constitucional de 1994 implicó cambios en el manejo de los recursos naturales de Neuquén al reconocerse el dominio originario de las provincias sobre los mismos (Artículo 124). Además de representar una expresión de fortalecimiento del federalismo, esta reforma consagró el derecho a un ambiente sano y al uso racional de los recursos naturales (Artículo 41).

Si bien durante los noventa no se crearon nuevos parques nacionales de gran escala en la provincia, sí se consolidó el rol de los ya existentes (Lanín, Nahuel Huapi, Arrayanes y Laguna Blanca) como nodos de desarrollo turístico. En cuanto a los parques provinciales, durante la década de 1990 se produce una reactivación en la creación de unidades de conservación, con la incorporación de Cañada Molina (1993) —departamento Minas—, El Mangrullo (1996) —departamento Picún Leufu— y Auca Mahuida (1996) —departamentos Añelo y Pehuenches—. Este proceso se da en un contexto internacional marcado por la creciente centralidad de la problemática ambiental y la presión de los acuerdos globales sobre los estados provinciales para profundizar sus políticas de conservación.

En cuanto al uso público, durante esta etapa sólo el Parque Copahue atrajo un volumen considerable del turismo provincial debido principalmente al novel centro de ski de Caviahue y a las termas de Copahue. Las ANP comienzan, a mediados de los 90, a incorporar criterios vinculados a la conservación de la biodiversidad, superando parcialmente la visión escénica predominante en las décadas anteriores. Sin embargo, este proceso no implica un desplazamiento

de las actividades productivas, sino más bien una creciente superposición de usos del territorio.

El área natural protegida Auca Mahuida constituye un caso paradigmático de lo que Svampa y Viale (2014) denominan "zonas de sacrificio": territorios donde los objetivos de conservación son sistemáticamente supeditados a los intereses extractivos, con la anuencia o la omisión activa del propio Estado. Jakus (2022) documenta esta lógica señalando que "las áreas naturales protegidas operan como concesiones discursivas a la conservación mientras los recursos estratégicos del subsuelo son explotados sin restricciones efectivas". En el caso del Auca Mahuida, la actividad hidrocarburífera era anterior a la declaración del área —la empresa Fenoca operaba en la zona desde los años '60—, y la creación del parque provincial no alteró esa condición, sino que la formalizó institucionalmente. Las denuncias de trabajadores y técnicos vinculados a la gestión del área sobre la coexistencia de dos racionalidades contradictorias dentro del propio aparato estatal —una orientada a la conservación y otra al desarrollo energético— ilustran las tensiones intraestatales que caracterizan al Estado extractivista (Jakus, 2022).

Lectura de las implicancias de la configuración territorial del período para el turismo y las áreas protegidas

La década del 90 no representó para el turismo interno una apertura de oportunidades sino un proceso de deterioro estructural de las condiciones que lo hacían posible. La paridad cambiaria de la convertibilidad encareció los costos internos en términos de dólares, desincentivando la llegada de turismo internacional y encareciendo simultáneamente el turismo interno para los sectores de menores ingresos, cuyo poder adquisitivo real se veía erosionado por el ajuste. Estas condiciones fomentaron el turismo emisor. Las familias de clase media que podían permitírselo viajaban al exterior con pesos equivalentes a dólares, dejando de circular por los destinos nacionales. Los destinos neuquinos —cuya demanda provenía principalmente del mercado interno— sufrieron directamente esta reorientación del gasto turístico.

Las transformaciones en el transporte agravaron este cuadro. El cierre del ramal ferroviario que unía Buenos Aires con Zapala en 1993 eliminó el único medio de transporte accesible para los sectores de menor poder adquisitivo que viajaban a la provincia, fragmentando la conectividad entre el litoral atlántico y la cordillera neuquina. La privatización de Aerolíneas Argentinas, que derivó en el progresivo desmantelamiento de su flota y el cierre de rutas de baja rentabilidad, redujo la frecuencia y disponibilidad de vuelos hacia los destinos cordilleranos. La desregulación del transporte automotor de media y larga distancia fue la única medida que generó cierta expansión de la oferta, pero no compensó el retroceso en los otros modos. El resultado territorial fue una marcada

segmentación: los destinos consolidados como San Martín de los Andes y Villa La Angostura, accesibles principalmente en automóvil propio o a través de servicios regulares de micros y vuelos, avanzaron hacia un perfil turístico de segmentos medios-altos, mientras que los destinos de menor desarrollo – Caviahue, Pehuenia, o el norte provincial– quedaron prácticamente fuera del mapa turístico nacional por una conectividad más limitada.

Para las áreas protegidas provinciales, la incorporación de Cañada Molina, El Mangrullo y Auca Mahuida responde más al influjo del discurso internacional de la ECO-92 que a una estrategia provincial coherente de conservación. Las ANP siguen sin un presupuesto adecuado, sin planes de manejo actualizados, sin personal técnico suficiente y –en el caso crítico del Auca Mahuida– sin mecanismos de fiscalización frente a la actividad hidrocarburífera dentro de sus límites. La creación de estas áreas en los 90 ilustra un patrón recurrente: el Estado provincial declara áreas protegidas como respuesta a demandas simbólicas de conservación, sin dotar a esas declaraciones de los instrumentos operativos necesarios para que sean efectivas. La brecha entre el área protegida formal y el área protegida gestionada –lo que la literatura denomina "área protegida de papel" (Dudley & Stolton, 1999; Andrés, 2018)– se consolida durante esta década como una característica estructural del sistema provincial.

Del posneoliberalismo a la desregulación contemporánea (2000-2025)

La crisis de 2001 constituyó el colapso simultáneo del régimen económico, del sistema político y de los mecanismos de integración social construidos durante los noventa. La salida de la convertibilidad abrió paso a un nuevo ciclo político, signado por la recuperación del rol del Estado como actor central en la regulación económica (Svampa, 2013). La presidencia de Néstor Kirchner se inscribió en un escenario de reconstrucción poscrisis, con una estrategia de crecimiento basada en la expansión del mercado interno y una mayor intervención estatal que períodos anteriores. Aunque la explotación de hidrocarburos seguía siendo el eje de la economía neuquina, la producción de gas y petróleo evidenció una marcada tendencia decreciente debida a la falta de inversión de períodos anteriores: entre 2004 y 2012 la extracción de gas se redujo en torno al 48% y la de petróleo cerca del 32%.

La expropiación del 51% de las acciones de YPF en 2012 mediante la Ley N.º 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera constituyó un punto de inflexión en la política energética nacional que incluyó el posicionamiento de la formación geológica Vaca Muerta como eje central. Este proceso se inscribe en lo que Svampa (2013) denomina el "Consenso de los Commodities". Un pacto implícito entre los Estados latinoamericanos y el capital transnacional para profundizar la reprimarización de las economías periféricas bajo el argumento del desarrollo nacional. Para Neuquén, esto significó consolidar su condición de "zona de

sacrificio" (Svampa & Viale, 2014) en el plano ambiental. Se desencadenó una compleja trama de conflictos socioambientales en el vértice oriental de la provincia, caracterizada por la imposición de una "territorialidad extractiva" que excluye otras formas de habitar el espacio (Acacio, 2021). Mientras los beneficios económicos de la extracción se distribuían de manera desigual, los costos socioambientales se concentraban en las comunidades locales y en los ecosistemas del territorio. La intensificación de las inversiones en Vaca Muerta incrementó significativamente la recaudación por regalías, fortaleciendo la autonomía financiera provincial, pero también intensificando los conflictos socioambientales asociados al uso intensivo del agua, la gestión de residuos industriales y la superposición de actividades extractivas con territorios rurales, áreas protegidas y comunidades mapuche (Svampa & Viale, 2014; Acacio, 2021).

Desde distintas agrupaciones y organizaciones sociales se generó una resistencia frente al fracking, articulando demandas por el agua como bien común y la soberanía sobre los territorios, denunciando la falta de licencia social y ambiental (Acacio, 2021). En esta etapa se produjeron también varios movimientos de resistencia contra la explotación minera en otros puntos del territorio neuquino, como fue el caso de Loncopué entre 2007 y 2012. Los vecinos articulados con comunidades mapuche y diversas organizaciones ambientalistas resistieron un mega emprendimiento minero de cobre y molibdeno impulsado por la empresa china MCC y la Corporación Minera del Neuquén S.E. (CORMINE). El referéndum realizado el 3 de junio de 2012 arrojó un resultado contundente: el 82% de los votantes se pronunció por la prohibición de la megaminería a cielo abierto, con una participación del 72% del padrón electoral. Este proceso ejemplifica lo que Melé (2003) denomina "productividad territorial del conflicto", que implica la capacidad de una disputa socioambiental de generar consecuencias jurídicas e institucionales, transformar decisiones de uso del espacio, fortalecer nuevas identidades, proyectos territoriales, apropiaciones ciudadanas y la emergencia de territorialidades reflexivas que trascienden la resolución puntual del caso. En la provincia de Neuquén, por ejemplo, esto fue determinante de la creación de la Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ley N° 2841/2013). En la localidad de Caviahue, por otro lado, la población local expresó su rechazo a la perforación de pozos para la generación de energía geotérmica dentro del área protegida.

Desde el punto de vista turístico, la sanción de la Ley Nacional de Turismo N.º 25.997 en 2005 declaró la actividad socioeconómica estratégica y de interés nacional, articulada con el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS). En la provincia del Neuquén, estas directrices se articularon con la Ley Provincial de Turismo de 2002 y la creación de NeuquénTur S.E. en 2003. En materia de áreas protegidas provinciales, los primeros años del siglo XXI

incluyen la creación del parque Boca del Chimehuin en cercanías de Junín de los Andes (creado por Ley 2345/2000) y la protección del sistema cavernario Cuchillo Cura, a pocos kilómetros de la localidad de Las Lajas —departamento Picunches— (creada por Decreto 1161/2003). En 2008 se creó el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas a través de la Ley N.º 2.594, que institucionalizó el conjunto de unidades de conservación. Cabe destacar que la ley no fue reglamentada en su totalidad, lo que privó a los guardaparques provinciales de herramientas legales fundamentales para ejercer su función de fiscalización con pleno respaldo normativo.

El gobierno de Mauricio Macri (2015–2019) introdujo un nuevo giro en la orientación económica nacional, basado en una visión pro-mercado, la apertura externa, el endeudamiento internacional y la reducción del rol del Estado en la regulación económica. En el sector energético, esta perspectiva se tradujo en la liberalización de precios, la reducción de subsidios generalizados y la implementación de esquemas específicos de incentivos para atraer inversiones privadas en Vaca Muerta. Para la provincia del Neuquén, estas políticas consolidaron el desarrollo de los hidrocarburos no convencionales como eje estructurante del territorio.

Durante este gobierno se pueden identificar acciones vinculadas al sector turístico tendientes a desregular el mercado aéreo, como la política de "Cielos Abiertos", que facilitó las autorizaciones para nuevas aerolíneas de bajo costo (Flybondi, JetSMART) y habilitó aeropuertos alternativos como El Palomar.

En cuanto a las áreas protegidas nacionales, a diferencia del modelo conservacionista de etapas anteriores, este momento histórico se define por una lógica de "conservación para el turismo", en la que la gestión de la naturaleza se subordina a los objetivos estratégicos de la política turística para fomentar el desarrollo de destinos y fortalecer los flujos de visitantes (Schenkel & Pinassi, 2024).

En este marco, los parques nacionales funcionan como "atractivos ancla" fundamentales para el posicionamiento internacional del país. El Plan "Oportunidades Naturales" se orientó a posicionar a la Argentina como destino turístico internacional de naturaleza, con oferta de concesiones privadas de 30 años en distintos parques nacionales. Debido a la oposición de diferentes actores involucrados —ONG y colectivos sociales—, el plan nunca terminó de plasmarse en acciones concretas.

Estudios advierten que esta estrategia del Estado nacional tendía a profundizar la desigualdad territorial, ya que el Estado concentró las inversiones en infraestructura y servicios en unos pocos parques ya consolidados y reconocidos por su belleza escénica monumental (como Iguazú o Los Glaciares), lo que relegó a las áreas protegidas más recientes o con paisajes

menos "espectaculares" a una situación de marginalidad operativa y bajo nivel de visitación (Schenkel, 2024; Schenkel & Pinassi, 2024)

En Neuquén, durante esta etapa, se jerarquizó el área de gobierno dedicada al desarrollo turístico con la creación del Ministerio de Turismo en el año 2017. La formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable Neuquén 2030, además, buscó consolidar al turismo como actividad complementaria al extractivismo. Sin embargo, el desarrollo turístico se desplegó de manera desigual y condicionado por la persistente primacía del sector hidrocarburífero en la asignación de recursos y en la definición de prioridades de política pública. La desinversión en conservación del sistema provincial de áreas protegidas continuó por el mismo rumbo que en etapas anteriores.

Durante la presidencia de Alberto Fernández (2019–2023), el Estado nacional buscó recomponer capacidades de intervención en un contexto de crisis económica, elevado endeudamiento y emergencia sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19. En el plano energético, se mantuvo la centralidad de Vaca Muerta como proyecto estratégico, a través de inversiones en infraestructura de transporte de hidrocarburos: en materia gasífera, la construcción del gasoducto Tratayén-Salliqueló, que amplió la capacidad de transporte del gas extraído en Vaca Muerta hacia los centros de consumo del país (Chequeado, 2023); en materia petrolera, la ampliación sostenida del sistema troncal de Oleoductos del Valle (Oldelval) —en operación desde comienzos de la década de 1990—, que ya transportaba hacia esos años la mayor parte del crudo evacuado desde la Cuenca Neuquina hasta las terminales de Puerto Rosales, en Bahía Blanca (Global Energy Monitor, 2026). El proyecto de cielos abiertos del período político anterior se interrumpió cuando se cerró el aeropuerto del Palomar en 2020.

Durante esta época, en la provincia se realizaron inversiones en energías alternativas, como el parque eólico Vientos Neuquinos —departamento Picún Leufú— y el parque fotovoltaico Alamito —departamento Chos Malal— (Ámbito, 2023). Se comenzó a construir, también, el proyecto multipropósito "Pedro Salvatori", sobre el río Nahueve —departamento Minas—.

La asunción de Javier Milei en 2023 inauguró una etapa de reducción drástica del rol del Estado y desregulación económica. La Ley N° 27.742 (Ley Bases) redefinió el nuevo marco regulatorio del Estado argentino. En materia turística, mediante el Decreto N.º 216/2025 se redujeron las funciones de la Secretaría de Turismo nacional, disolviendo el Comité Interministerial de Facilitación Turística y el Programa Nacional de Inversiones Turísticas (Infobae, 2025), y mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 se derogó la Ley N° 18.829 de Agentes de Viajes. En materia ambiental, según advierte la Asociación Argentina de Abogados/as Ambientalistas y el Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial, la reducción presupuestaria y la desjerarquización institucional del

área a nivel federal han debilitado las capacidades de prevención y manejo de riesgos (Asociación Argentina de Abogados/as Ambientalistas [AAdeAA] & Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial [CAJE], 2025).

En este contexto de retracción regulatoria y de promoción de la inversión privada, avanzó la construcción del Oleoducto Vaca Muerta Oil Sur (VMOS), impulsado por un consorcio de operadoras privadas —entre ellas YPF, Vista, Pan American Energy, Pampa Energía, Chevron, Pluspetrol y Shell— para conectar Añelo con una nueva terminal exportadora en Punta Colorada, Río Negro, habilitando una salida directa al océano Atlántico para el crudo de Vaca Muerta (Defonline, 2025).

A nivel provincial, en la actualidad las regalías representan el 50% de los ingresos de la provincia (El Economista, 2025), configurando tanto una capacidad de acción inusual en el contexto nacional como una amenaza estructural ante fluctuaciones del precio internacional del petróleo, sujeto a cuestiones geopolíticas mundiales.

A diferencia de la política nacional, el gobierno provincial está llevando a cabo durante esta etapa un plan de infraestructura vial que apunta a intervenir más de 1.400 kilómetros de rutas, las que incluyen 600 kilómetros de asfalto en rutas que históricamente fueron de ripio (LM Neuquén, 2026). El financiamiento combina fondos provinciales, financiamiento internacional —Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y Banco Mundial— y un esquema de inversión conjunta con operadoras de Vaca Muerta. Por otro lado, diversos municipios del norte neuquino, a través del Ministerio de Turismo de la Provincia y con financiamiento del CFI, solicitaron a equipos técnicos de universidades regionales diagnósticos, inventarios y planes de desarrollo de distintos productos turísticos potenciales, como el astroturismo (Torre *et al.*, 2022) y el geoturismo (Caselli *et al.*, 2025) o incluso requerimientos de definición de capacidad de carga en atractivos de las áreas protegidas provinciales. Este nuevo impulso planificador aún no se ha plasmado en acciones concretas en territorio.

Lectura de las implicancias de la configuración territorial del período para el turismo y las áreas protegidas

Las dos primeras décadas del siglo XXI consolidan y profundizan la contradicción territorial que el artículo ha venido rastreando desde fines del siglo XIX: mientras la formación geológica Vaca Muerta convierte a la cuenca neuquina en uno de los yacimientos de hidrocarburos no convencionales más importantes del mundo y capta la atención de inversores en vértice oriental de la provincia, la cordillera occidental —con sus parques nacionales y provinciales, sus destinos turísticos y sus comunidades mapuche— permanece estructuralmente atrasada en cuanto al desarrollo de infraestructura. En la

región oriental, la importancia y crecimiento de la actividad extractiva vinieron acompañadas de conflictos socioambientales, generando zonas de sacrificio y aumentando los desequilibrios territoriales. Mientras que, en la franja occidental, se ha buscado revertir el déficit estructural a través de obras viales y de acceso a servicios indispensables (gas, provisión de agua, internet) sobre todo en rutas del norte neuquino y conexión de los principales destinos del sur con áreas circundantes.

En cuanto al turismo, este período muestra avances reales en términos de volumen de visitantes y diversificación de productos, pero en un marco de planificación débil y coordinación interinstitucional escasa. Si bien a principios del período se ve una complejización y jerarquización institucional de la gestión del turismo (creación del Ministerio y Neuquentur, generación de diagnósticos y planes) que fueron acompañando una época de mayor esplendor a nivel nacional de las políticas de desarrollo turístico, sobre el final de la periodización se pendula fuertemente hacia la liberalización y retracción del Estado nacional de temas como control y fiscalización. La provincia, entonces, debió comenzar a involucrarse en el registro de actividades que antes eran potestad de la Nación, al tiempo que continúa con la habilitación y fiscalización de alojamientos y prestadores. La relación entre los parques nacionales y provinciales —principal capital ambiental del turismo neuquino— y los municipios y la provincia sigue siendo informal y reactiva durante todo el período, sin creación de espacios institucionalizados de planificación y gestión integrada —salvo por los impulsos de generación de trabajos técnicos solicitados a universidades, que luego no siempre se traducen en acciones en territorio—.

Para las áreas protegidas provinciales, el período 2000-2020 registra avances formales importantes —la Ley 2594/2008 crea el Sistema Provincial de ANP— pero con una brecha entre el marco legal y la capacidad operativa efectiva. El perfil extractivista del Estado neuquino encuentra en la gestión de las ANP una de sus expresiones más nítidas de abandono. El paso de lo discursivo, en cuanto a la relevancia de estas, hacia las definiciones presupuestarias y de herramientas formales de manejo suele dar un resultado negativo.

Síntesis de resultados por período

La Tabla 1 sistematiza, para cada uno de los siete períodos analizados, los principales resultados obtenidos en los cuatro ejes transversales que estructuran el artículo: el modelo de acumulación dominante, la configuración territorial resultante, las condiciones generadas para el turismo y el lugar ocupado por las áreas naturales protegidas.

Tabla 1. Síntesis comparativa de los períodos analizados

Período	Modelo de acumulación	Configuración territorial	Turismo	Áreas protegidas
Fines s. XIX- inicios s. XX	Agroexportador; ganadería de orientación chilena, luego petróleo (YPF, 1922)	Periferia extractiva sin conectividad cordillerana; invisibilización de pueblos originarios	Prácticamente inexistente: sin infraestructura ni oferta	Inexistentes como instrumento de política pública
Década de 1930	Crisis de 1930; <u>industrialización sustitutiva</u> incipiente; auge forestal	Dos lógicas paralelas: extractiva local vs. conservacionista- turística federal	Turismo de élite porteña en parques nacionales, con escaso derrame local	Creación de Parques Nacionales Nahuel Huapi, Lanín y Laguna Blanca; desplazamiento de comunidades mapuche
Décadas de 1940-1950	Peronismo, <u>Industrialización por sustitución de importaciones</u> , turismo social y provincialización (1955)	Bifurcación oriente-occidente por la definición de Neuquén como "provincia energética"	Democratización del acceso a la montaña, sin articulación con la economía local	Tensión entre jurisdicción nacional y aspiraciones provinciales
Décadas de 1960-1970	<u>Desarrollismo</u> , COPADE, hidroelectricidad; consolidación del Estado extractivista provincial (MPN)	"Polos de desarrollo" planificados: energía en el oriente, turismo en la cordillera, sin inversión equivalente	Plan de Desarrollo Turístico Provincial (1964): planificación ambiciosa, ejecución acotada	Primeros parques provinciales (Copahue, Batea Mahuida, Chañy, Tromen, Epu Lauquen), sin capacidad operativa
Década de 1980	Crisis de la deuda y transición democrática; regalías crecientes	Persistencia de la territorialización productivo- extractiva	Primeros instrumentos específicos (Ente Provincial de Termas, Plan Caviahue- Copahue), con recursos exiguos	Creación de Domuyo; ANP subordinadas presupuestariamente a Fauna
Década de 1990	<u>Neoliberalismo menemista</u> ; Especulación financiera; privatizaciones (YPF, Hidronor); convertibilidad	Segmentación de destinos por conectividad; reforma constitucional de 1994 (dominio provincial de los recursos naturales)	Deterioro estructural por la convertibilidad; auge del turismo emisivo	Nuevas ANP (Cañada Molina, El Mangrullo, Auca Mahuida) como "áreas de papel"
2000-2025	Posconvertibilida d, expropiación de YPF y Vaca Muerta; <u>giro liberalizador</u> desde 2015 y 2023	Consolidación de la brecha oriente- occidente; conflictos socioambientales y "zonas de sacrificio"	Avances institucionales (Ministerio, NeuquénTur) con planificación débil; desregulación nacional creciente. Inversiones en infraestructura en corredores viales.	Ley 2594/2008 crea el Sistema Provincial de ANP, sin reglamentación plena ni capacidad operativa

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

El recorrido histórico efectuado permite advertir una notable persistencia en las matrices de interpretación y apropiación del territorio neuquino, aun cuando hayan variado los paradigmas teóricos de la planificación y los contextos macroeconómicos. Desde los primeros diagnósticos nacionales sobre la Norpatagonia hasta los planes elaborados por el COPADE en la segunda mitad del siglo XX, se reiteran representaciones estructurales: el extractivismo y el territorio como reserva de recursos a explotar, la industrialización como horizonte deseable, la búsqueda de integración física mediante infraestructura estratégica y de un "equilibrio regional" que nunca termina de concretarse. Como señala Arias Bucciarelli (2008, p. 20), "la preparación de constantes diagnósticos, programas sectoriales y planes (...) tienen reducido alcance en la superación de los desequilibrios regionales, por lo que se refuerza y amplía la concentración productiva y poblacional en el área Confluencia".

La provincialización y el fortalecimiento institucional del Estado neuquino no alteraron esa trayectoria, sino que la profundizaron bajo una lógica político-ideológica específica. En los términos planteados por Oszlak (1997), el Estado no constituye un actor neutro, sino la cristalización de una agenda dominante que organiza el aparato institucional y los recursos de poder en función de determinadas tomas de posición. En Neuquén, esa agenda se tradujo en la consolidación de una matriz extractivista y energética —particularmente desde los años noventa con la centralidad de los hidrocarburos y, desde 2011, con la expansión de la explotación no convencional de la formación geológica Vaca Muerta—, que modeló formas de territorialidad, socialización y financiamiento estatal orientadas prioritariamente a la extracción y a la captación de renta, antes que a la diversificación productiva o al ordenamiento ambiental integral.

La ecología política latinoamericana permite nominar este proceso como "colonialidad de la naturaleza" (Alimonda, 2011): la reproducción de lógicas coloniales en la relación entre el Estado y el territorio, donde los bienes naturales son concebidos primariamente como recursos para la acumulación antes que como patrimonio colectivo. Las áreas protegidas —analizadas en su génesis como instrumentos de apropiación territorial y soberanía (Jakus, 2022)— pasaron a ser, en etapas posteriores, herramientas de promoción del turismo o, incluso figuras jurídicas cada vez más difíciles de sostener frente al avance de la frontera extractiva. El concepto de "Estado Extractivista" (Svampa & Viale, 2014) condensa esta dinámica: un Estado que legitima discursivamente la conservación y la diversificación productiva mientras consolida, en la práctica, las condiciones para la acumulación basada en la extracción de recursos naturales no renovables, reproduciendo desequilibrios espaciales y configurando porciones del territorio como "zonas de sacrificio" (Svampa & Viale, 2014, Acacio, 2021).

El análisis histórico por períodos permite identificar un patrón que se repite con variaciones: (a) el modelo de acumulación dominante define una jerarquía de usos del territorio que prioriza la extracción de recursos no renovables; (b) esa jerarquía genera una configuración territorial desequilibrada, con un corredor oriental de alta densidad demográfica y económica y una zona cordillerana periférica en términos económicos aunque de alto valor ambiental y turístico; (c) los planes de diversificación hacia el turismo y la conservación se formulan como discurso pero no reciben los recursos necesarios para su implementación; y (d) las áreas protegidas provinciales operan como "áreas de papel" (Andrés, 2018), con reconocimiento jurídico formal pero sin las capacidades operativas que exige una gestión efectiva.

El artículo no propone una categoría teórica inédita, sino una integración original de categorías ya disponibles en la ecología política latinoamericana y en los estudios sobre áreas protegidas —colonialidad de la naturaleza (Alimonda, 2011), Estado extractivista (Svampa & Viale, 2014), áreas protegidas de papel (Andrés, 2018)—, aplicadas de manera sistemática y sostenida a través de una periodización propia que articula extractivismo, turismo y conservación como dimensiones de un mismo proceso territorial. La contribución específica de este trabajo es el ejercicio de integración sostenida a lo largo de siete períodos, antes que la formulación de una nueva categoría analítica. Las tres dimensiones no pueden comprenderse por separado, y su articulación de largo plazo permite identificar el patrón estructural —planificación ambiciosa, ejecución acotada, subordinación del turismo y la conservación a la renta extractiva— que atraviesa toda la historia territorial neuquina.

En este marco, el turismo emergió de manera recurrente en los discursos planificadores como alternativa de desarrollo, pero raramente como eje estructurante. Su expansión efectiva estuvo asociada más a inversiones puntuales en infraestructura vial y urbana y a dinámicas privadas localizadas que a una estrategia sostenida de diversificación económica. Las áreas protegidas no siempre contaron con instrumentos normativos, presupuestarios y de gestión acordes a la magnitud de los desafíos ambientales contemporáneos y a una presión turística e inmobiliaria cada vez mayor.

El desafío pendiente radica en redefinir las bases mismas del modelo de desarrollo, articulando conservación, diversificación productiva y equidad territorial como dimensiones estructurales y no meramente discursivas del proyecto provincial. Ello implicaría fortalecer la capacidad operativa del sistema de áreas naturales protegidas provinciales, reconocer el turismo de naturaleza como una política pública integral —no subordinada a los ciclos de la renta energética— y avanzar en formas de gobernanza territorial que incorporen a los actores locales y a las comunidades originarias como sujetos activos de la gestión. La capacidad técnica institucional, los aportes de universidades

regionales y el importante involucramiento de comunidades y organizaciones sociales, son elementos que funcionan como indicadores de que ese proceso de redefinición ya está en marcha, aunque todavía de manera fragmentaria y sin el respaldo de una política provincial que lo sistematice.

Referencias bibliográficas

- Acacio, J. A. (2021). *La explotación de hidrocarburos no convencionales en la Patagonia Norte. Actores, territorios y ambiente en las dinámicas del conflicto por el fracking en Vaca Muerta (2013-2019)* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Alimonda, H. (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana. En H. Alimonda (Coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (pp. 21-58). CICCUS/CLACSO.
- Ámbito. (2023, 11 de diciembre). *Energías renovables: Neuquén inauguró su primer parque solar*. <https://www.ambito.com/energia/s-renovables-neuquen-inauguro-su-primer-parque-solar-n5896209>
- Andrés, J. M. (2018). *El crecimiento de destinos turísticos en áreas protegidas de papel. El caso paradigmático de la localidad de Caviahue, en el Parque Provincial Copahue*. Editorial Académica Española.
- Andrés, J. M. (2023). Implicancias de las dinámicas socio-territoriales en un destino turístico cordillerano de la provincia de Neuquén: Villa Pehuenia-Moquehue. En R. C. González (Comp.), *Destinos post turísticos: Genealogía de la construcción territorial de nueve destinos post turísticos argentinos*. Nueva Editorial Universitaria, Universidad Nacional de San Luis. ISBN 978-987-733-375-6.
- Arias Bucciarelli, M., González, A. E., & Scuri, M. C. (1993). La provincia y la política. Formación y consolidación del Estado neuquino (1955-1970). En S. Bandieri, O. Favaro, & M. Morinelli (Coords.), *Historia de Neuquén* (pp. 332 y ss.). Plus Ultra.
- Arias Bucciarelli, M. (2008). Discutiendo interpretaciones. El impacto del desarrollismo en el espacio neuquino. *Revista de Historia*, (11), 115-130. EDUCO.
- Arias Bucciarelli, M., & Favaro, O. (2008). Neuquén: ¿Economía enclave y Estado de bienestar? *Realidad Económica*, (238), 95-119.
- Arias Bucciarelli, M., & Jensen, S. (2009). La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. Segreti"*. Córdoba.
- Asociación Argentina de Abogados/as Ambientalistas, & Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial. (2025). *Informe regresiones ambientales bajo el gobierno de Javier Milei 2024-2025*. AAdeAA; CAJE.
- Bandieri, S., Favaro, O., & Morinelli, M. (Coords.). (1993). *Historia de Neuquén*. Plus Ultra.
- Bertoncello, R. (2006). Turismo, territorio y sociedad. El "mapa turístico de la Argentina". En CLACSO (Ed.), *América Latina: cidade, campo e turismo* (pp. 317-335). CLACSO.
- Blanco, G. (2014). *50 años de planificación en Neuquén: diversos paradigmas, un objetivo: el desarrollo provincial. COPADE 1964-2014*. Consejo Federal de Inversiones; COPADE.
- Capanegra, C. (2006). La política turística en la Argentina en el siglo XX. *Aportes y Transferencias*, 10(1), 43-61.
- Caselli, A., Monasterio, A., Renda, E., Pino, D., Andrés, J. M., Heredia, A., Sanin, C., & González, A. (2025). *Elaboración del inventario geoturístico de la Región Alto Neuquén de la Provincia del Neuquén* (Informe Técnico N.º 40-R-1167). Consejo Federal de Inversiones (CFI) - Provincia del Neuquén - Universidad Nacional de Río Negro.

- Chequeado. (2023, 10 de julio). *Las 5 claves del gasoducto Néstor Kirchner y la producción de gas en la Argentina*. <https://chequeado.com/el-explicador/las-5-claves-del-gasoducto-nestor-kirchner-y-la-produccion-de-gas-en-la-argentina/>
- Colantuono, M. R. (1995). *Neuquén. Una geografía abierta*. Universidad Nacional del Comahue.
- Dudley, N., & Stolton, S. (1999). *Threats to forest protected areas. Summary of a survey of 10 countries*. WWF/UICN.
- Defonline. (2025, 22 de julio). *Vaca Muerta: el nuevo oleoducto para exportar más petróleo*. <https://defonline.com.ar/energia-mineria/vaca-muerta-cual-es-la-nueva-infraestructura-petrolera-que-favorecera-el-boom-exportador/>
- El Economista. (2025, 12 de octubre). *El oro negro que financia a Neuquén: Vaca Muerta ya aporta la mitad de los ingresos provinciales*. <https://eleconomista.com.ar/energia/el-oro-negro-financia-neuquen-vaca-muerta-ya-aporta-mitad-ingresos-provinciales-n89413>
- Favaro, O., & Arias Bucciarelli, M. (1999). El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante. En O. Favaro (Dir.), *Neuquén. La construcción de un orden estatal* (pp. 253-276). CEHEPYC/CLACSO, UNCo.
- Favaro, O. (2001). *Estado, política y petróleo. La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958-1990* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata]. <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.131/te.131.pdf>
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas* (Ed. revisada y ampliada). Crítica.
- Global Energy Monitor. (2026). *Oldelval Oil Pipeline*. GEM Wiki. https://www.gem.wiki/Oldelval_Oil_Pipeline
- Godoy, A. M., & Vaccarisi, M. E. (2005). *El estado-partido neuquino. Modos de legitimación y políticas sociales*. La Colmena, CEHEPYC.
- Infobae. (2025, 20 de marzo). *Introdujeron cambios a la Ley Nacional de Turismo para fomentar las inversiones: qué programas disolvieron*. <https://www.infobae.com/politica/2025/03/20/introdujeron-cambios-a-la-ley-nacional-de-turismo-para-fomentar-las-inversiones-que-programas-disolvieron/>
- Jakus, L. (2022). *Ecología política, gobernanza ambiental y políticas públicas*. Universidad Nacional de Misiones, Facultad de Ciencias Forestales. ISBN 978-950-766-196-9.
- Landini, G. (2021). Parques Nacionales y la configuración de un destino turístico: transformaciones socio territoriales en San Martín de los Andes, Argentina (1937-1955). *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 26(1), 71-110.
- LM Neuquén. (2026, 29 de abril). *Rutas: el ambicioso plan vial de Neuquén para 2030*. <https://www.lmneuquen.com/neuquen/rutas-el-ambicioso-plan-vial-neuquen-2030-n1236687>
- Melé, P. (2003). Conflits urbains pour la protection de la nature dans des villes mexicaines. En P. Melé, C. Larrue, & M. Rosemberg (Dirs.), *Conflits et territoires* (pp. 131-155). Presses Universitaires François-Rabelais.
- Navarro Floria, P., & Nicoletti, M. A. (2014). *Historia del Neuquén*. EDUCO, Universidad Nacional del Comahue.
- Noya, N., & Fernández, N. (2004). *Modelo económico de la provincia del Neuquén. Funcionalidad de las políticas activas del gobierno provincial*. Cuadernos de Investigación: Avances y Resultados Parciales, Serie Economía, 1. FaEA-UNCo.
- Núñez, P. G., Matossian, B., & Vejsbjerg, L. (2012). Patagonia, de margen exótico a periferia turística. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10(1), 47-59.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego. En O. Oszlak (Comp.), *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego* (Vol. 1). CEA-CBC.
- Perren, J. (2007). *Érase una vez en la Patagonia: luces y sombras de la economía neuquina (1958-1991)*. Observatorio de la Economía de la Patagonia. <http://www.eumed.net/oe-pat/>

- Perren, J., & Pérez, G. (2019). La segregación urbana desde el tiempo y el espacio. Una aproximación en una ciudad patagónica (Neuquén, 1904-2010). *Revista Páginas*, 12(28).
<https://doi.org/10.35305/rp.v12i28.383>
- Piglia, M. (2012). En torno a los Parques Nacionales: primeras experiencias de una política turística nacional centralizada en la Argentina (1934-1950). *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10(1), 61-73.
- Saquet, M. A. (2015). *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades: una concepción multidimensional orientada a la cooperación y al desarrollo territorial*. Universidad Nacional de La Plata.
- Schenkel, E. (2024). El desarrollo de destinos turísticos a partir de áreas naturales protegidas en Argentina: un análisis territorial de las políticas de valorización turística. *Revista Reflexiones*, 103(1), 1-24.
<https://doi.org/10.15517/rr.v103i1.52319>
- Schenkel, E., & Pinassi, A. (2024). Interacción entre las políticas de conservación de la naturaleza y de turismo en las áreas protegidas de Argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, 33(1), 109-142.
- Svampa, M. (2013). "Consenso de los commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244), 30-46.
- Svampa, M., & Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz.
- Torre, M. G., Sánchez, S., & Andrés, J. M. (2022). *Plan de desarrollo del turismo científico astronómico de Las Ovejas y zona de influencia en el Norte Neuquino* (Informe Final de Asistencia Técnica). Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Turismo; Provincia de Neuquén; Consejo Federal de Inversiones (CFI).
- Wallingre, N. (2011). Retrospectiva del desarrollo del turismo en la República Argentina 1810-2010: un repaso necesario. *Signos Universitarios*, 30(46), 109-149.

Juan Manuel Andrés

Juan Manuel Andrés es licenciado en turismo de la Universidad Nacional del Comahue, magister en desarrollo y gestión del turismo por la Universidad Nacional de Quilmes y doctorando en ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo. Docente investigador del GRYTEC, Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue y actual decano de la institución. Sus líneas de investigación se centran en la gestión del desarrollo turístico de destinos vinculados a entornos naturales y áreas protegidas, el vínculo entre la sociedad y la naturaleza y el diseño de herramientas de uso público en espacios naturales.

Taxonomía CrediT

Conceptualización, curación de datos, análisis formal, metodología, investigación, redacción.

© De los textos: el autor.

© De la edición: Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.

Licencia [CC-BY-NC-SA 4.0](#)

Declaración sobre conflictos de interés: No hay conflictos de interés.