

DISPUTAS EN TORNO AL USO DEL ESPACIO RURAL PARA EL TURISMO Y LA RECREACIÓN. CASO: ORDENANZA DE TURISMO RURAL DE CIPOLLETTI (RÍO NEGRO-PATAGONIA ARGENTINA)

Natalia Lorena Marenzana*

Facultad de Turismo
Universidad Nacional del Comahue
Neuquén, Argentina

CONTACTO

*  0000-0001-8621-3602
 marenzananatalia@gmail.com

Cita recomendada

Marenzana, N. L. (2022). Disputas en torno al uso del espacio rural para el turismo y la recreación. Caso: ordenanza de Turismo rural de Cipolletti (Río Negro-Patagonia Argentina). *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 20 (1), 103-126.

Recibido: 12/11/2021.

Aceptado: 25/04/2022.

RESUMEN

En el año 2006 con la finalidad de proteger el avance de las urbanizaciones sobre el espacio rural, la Municipalidad de Cipolletti (provincia de Río Negro, Argentina) prohibía el desarrollo del turismo rural (TR) en el sector rural (art. 60 inciso e ítem 5 Ordenanza de Fondo N° 91/06). Esto provocó una limitante legal al momento de intentar desarrollar políticas públicas que fomenten el TR en la localidad. Ante tal situación, en el marco del Programa de Desarrollo Turístico-Recreativo municipal, se implementó un trabajo de planificación y gestión a fin de modificar dicha ordenanza de fondo, que contemple y concilie intereses de los integrantes del Concejo de Planeamiento Estratégico (figura legal integrada por diversos sectores públicos, privados y mixtos, en el marco de la cual debía avalarse la iniciativa) para posteriormente elevarse al Concejo Deliberante local y así contar con su tratamiento legislativo.

En 2011 se publica la aprobación de la modificación de dicha restricción (art 1º, inciso c, Ordenanza N°169/10), constituyéndose el turismo rural (TR) como actividad complementaria para el sector rural, en el marco de un proceso de planificación turístico-recreativa participativa, que demandó dos años de trabajo. Lamentablemente, con el cambio de gestión política municipal, en 2016 se desestima dicha ordenanza, sin reglamentarla nuevamente, restringiendo otra vez el desarrollo del sistema de apoyo necesario para prestar actividades de turismo rural (art 60, inciso d, Ordenanza N° 276/16), retrocediendo nuevamente a una situación similar a la previa a 2011.

Por ello, estos avances y retrocesos en el desarrollo del TR en Cipolletti, se aprecian como parte de las disputas que se generan y demanda analizar que las transformaciones territoriales, a pesar de incluir un proceso participativo en su construcción, no es permanente sino que "se recrean en función de los intereses y contradicciones de los diferentes actores y

de los conflictos que se generan” (Cañada, 2015, p.19).

PALABRAS CLAVE

turismo rural – código de planeamiento urbano – usos complementarios – disputas territoriales – política pública

DISPUTES AROUND THE USE OF RURAL SPACE FOR TOURISM AND RECREATION. CASE: CIPOLLETTI'S RURAL TOURISM ORDINANCE (RÍO NEGRO-PATAGONIA ARGENTINA)

Natalia Lorena Marenzana*

School of Tourism
National University of Comahue
Neuquén, Argentina

CONTACT

*  0000-0001-8621-3602
 marenzananatalia@gmail.com

Recommended citation style

Marenzana, Natalia Lorena (2022). Disputas en torno al uso del espacio rural para el turismo y la recreación. Caso: ordenanza de Turismo rural de Cipolletti (Río Negro-Patagonia Argentina). *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 20 (1), 103-126.

Received: 12/11/2021.

Accepted: 25/04/2022.

ABSTRACT

In 2006, the Municipality of Cipolletti (Province of Río Negro, Argentina) prohibited the development of rural tourism in the rural sector in order to protect the advance of urbanization in rural areas (art. 60, section 5, item 5 of Ordinance No. 91/06). This situation generated that, when in 2007 the development of rural tourism in the locality was sought, it was faced with this legal limitation. In view of this situation, within the framework of the municipal Tourism-Recreational Development program, a design and consensus work was carried out to modify said ordinance, which contemplates and conciliates the interest of the members of the Strategic Planning Council (a legal figure integrated by various public, private and mixed sectors, within the framework of which the initiative was to be approved) to be subsequently submitted to the local Deliberative Council for its treatment.

In 2011, the approval of the modification of such restriction was published (article 1, paragraph c, Ordinance N°169/10), establishing rural tourism as a complementary activity; within the framework of a participatory tourism-recreational planning process, which took two years of work. Unfortunately, with the change of municipal political management, in 2016 this ordinance was dismissed, without re-regulating the ordinance, restricting again the development of the support system necessary to provide rural tourism activities (art 60, subsection d, Ordinance No. 276/16), going back again to the initial situation.

Therefore, these advances and setbacks in the development of rural tourism in Cipolletti, are appreciated as part of the disputes that are generated, and demand us to analyze that territorial transformations, despite including a participatory process in its construction, is not permanent, but "are recreated according to the interests and contradictions

of the different actors and the conflicts that are generated" (Cañada, 2015, p.19).

KEYWORDS

rural tourism - urban planning code - complementary uses - territorial

INTRODUCCIÓN

Planificar el desarrollo del turismo y la recreación en ciudades que no son turísticas, donde es limitada la visión e interés por la puesta en valor del patrimonio natural y cultural, resulta un desafío interesante a afrontar, y una alternativa para diversificar la actividad económica de ciertos sectores, lo que genera tensiones o disputas entre los actores que habitan en esos territorios.

El presente artículo, parte de analizar las disputas en torno al caso del diseño e implementación de la ordenanza de turismo rural (TR) de la ciudad de Cipolletti (provincia de Río Negro), en el año 2011, que tenía origen en la prohibición del desarrollo de turismo en espacios rurales, tal cual se definía en la reglamentación vigente (Art. 60, inciso e ítem 5, Ordenanza de Fondo N° 91/06). Por ello a fin de revertir esta situación, en julio de 2011 el Concejo Deliberante local sanciona una ordenanza que compatibilizaba el TR en las áreas productivas (Ord. de Fondo N°175/11). Dicha ordenanza se planificó en el marco del Concejo de Planificación Estratégica municipal, integrada por el área municipal de turismo y recreación (quien desarrolló la propuesta de modificación y el reglamento), la Secretaria de Asuntos Legales, el Colegio de Arquitectos (seccional Alto Valle), el Consorcio de Regantes y la Cámara de Productores del Alto Valle de Río Negro, a fin de construir de manera participativa una ordenanza y reglamentación que contemple las visiones de todos los actores. Alcanzar dicho consenso, demandó dos años de trabajo participativo, para posteriormente elevar la propuesta con los avales correspondientes, al Concejo Deliberante local, para su aprobación y entrada en vigencia.

A fin de ubicar al lector, se presenta una contextualización del caso en estudio, y seguidamente se realiza el análisis donde se recurre a incorporar los aportes teóricos sobre disputas, identidad, territorio, extractivismo, turismo y reterritorialización, aportados por los autores Cruz Coria y Zizumbo Villarreal (2015), Giménez (2000), Hiernaux (2002), Haesbeart (2013), Cañada (2015), Sousa (2005) y Svampa (2019); y las reflexiones en torno a esta situación y su evolución.

METODOLOGÍA

Se realiza una triangulación metodológica, que incluye:

- a. Análisis bibliográfico:
 - Códigos de Planeamiento Urbano de Cipolletti, correspondientes a los años 2006, 2011 y 2016.

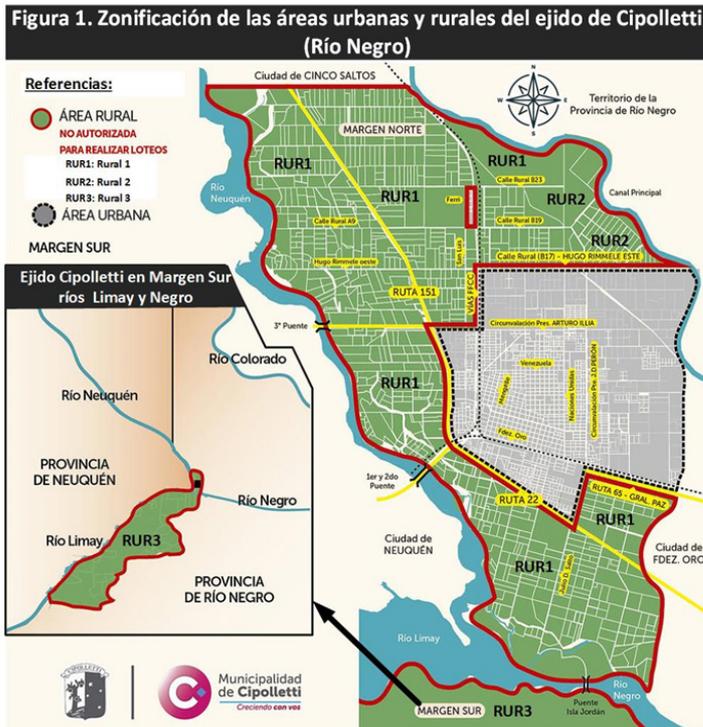
- Reglamentación municipal de Turismo Rural, Resolución N° 1460/11.
 - Reglamentación provincial de alojamiento turístico, Resolución N°228/05.
 - Dictámenes de la Secretaria de Asuntos Legales de la Municipalidad de Cipolletti y del Colegio de Arquitectos (seccional Alto Valle).
- b. Entrevistas a:
- 5 participantes de las capacitaciones de Anfitrión Rural y 2 prestadores habilitados de turismo rural.
- c. Experiencia de la autora en el proceso de diseño e implementación de la Ordenanza y Reglamentación.

CONTEXTUALIZACIÓN DEL CASO

Cipolletti es una localidad ubicada en el noroeste de la provincia de Río Negro, en la Patagonia Norte Argentina, que limita con la ciudad de Neuquén capital. Se toma como fecha de fundación el 03 de octubre de 1903, día en que el Gral. Fernández Oro dispuso planificar el primer loteo aunque se registran asentamientos previos (1881, con la instalación del Fortín Primera División, construido por el ejército del Gral. Roca, en el marco de la denominada Conquista del Desierto). La localidad se desarrolló en torno a la estación de ferrocarril (inaugurada en 1899) y la actividad frutícola que la caracteriza, se pudo comenzar a desarrollar a partir de las obras llevadas adelante por la empresa inglesa de Ferrocarriles del Sud, quienes dieron un gran impulso a esta actividad productiva, a través de la creación de una chacra experimental (en Colonia La Picassa, donde se asienta la actual Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional del Comahue en Cinco Saltos) y de la empresa Argentine Fruit Distributors (A.F.D) que se encargaba de facilitar el estudio de variedades, brindar asesoramiento a los productores, así como también de la comercialización y transporte de la producción, dado que la finalidad de la empresa, era generar rentabilidad del ferrocarril de cargas. Posteriormente, la producción de frutales de manzana y pera se amplía con la construcción del Dique Ballester (1918) y del sistema de riego, donde el canal principal fue desarrollado abarcando 130 km (además de "239 km. de canales secundarios y 333 km. de canales terciarios y cuaternarios, a los que deben sumarse una longitud de canales comuneros de aproximadamente 1.285km", Reggiani, 2021, p.2) empleando un sistema gravitacional, que permitió irrigar 60.282

has y controlar las crecidas del río Neuquén, curso de agua que afectaba a los poblados por sus fuertes crecientes. Este proyecto estuvo diseñado por el ingeniero hídrico italiano Cesar Cipolletti e implementado por el Ing. Decio Severini.

En torno a dicha actividad agroproductiva y del ferrocarril, se fueron desarrollando la mayoría de las localidades del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. La ciudad de Cipolletti fue reconocida nacional e internacionalmente por su producción de peras y manzanas, con algunas particularidades: fue la única localidad donde existió un galpón de empaque que contaba con su propio buque frigorífico para exportar su producción a Brasil y Europa (en 1969, Tres Ases S.A, Rotary Club Cipolletti, 1973). En la actualidad, es la 3° ciudad rionegrina más poblada con 91.947 habitantes (luego de S.C. de Bariloche y General Roca, con 112.887 y 93.247 residentes respectivamente, según Censo Poblacional Argentino de 2010), abarcando el ejido una superficie de 525.781 hectáreas (has), de las cuales 2,56% (13.441 has) se encuentran irrigadas (definidas en el código de Planeamiento Urbano, 2006 como área rural 1 y 2), 0,28% (1.485 has) en el ejido urbano y 97,16% (510.855 has) en la denominada Margen Sur, el cual constituye en gran parte un Area Natural Provincial Protegida (Valle Cretácico) en la zona sur del río Negro (Figura 1).



Los usos y no usos autorizados en cada una de las áreas, se encuentra detallado en el Código de Planeamiento Urbano local (CPU). En el año 2006, el CPU de la Municipalidad de Cipolletti (Río Negro) definía para la zona rural (RUR1) "uso predominante la explotación rural o actividades productivas del sector primario de la economía, y como uso complementario aquellas del sector secundario complementarias y compatibles con la producción rural principal" (art 60, incisos b y c, Ordenanza de Fondo N°091/06, 2006). Entre las restricciones, el artículo N°60 inciso e ítem 5 mencionaba "...en ningún caso se admitirán construcciones que impliquen: (...) actividades de carácter recreativo en espacios abiertos o cerrados, hoteles, alojamientos y otros afines."

Al indagar con diversos actores (Cámara de Productores, Consorcio de Regantes, Arquitectos y Concejales) sobre el origen de esa prohibición, se argumentaba que la misma tenía por finalidad preservar el espacio rural de modificaciones de su uso, especialmente del avance de diversas actividades sobre este sector, percibiéndose el turismo como el motivo o la excusa para reemplazar el uso primario.

Aquí se aprecian una serie de diversas disputas territoriales, entendiéndolas a éstas como "de significación, de las relaciones sociales y del control de los diferentes tipos de territorios por las clases sociales" (Mançano, 2008, p.4). En el caso en estudio, se destaca como disputa central la significación, dado que los productores y el Estado municipal poseían una mirada negativa sobre el turismo: como una actividad sustituta y no complementaria. Asimismo en cuanto a las relaciones sociales, se tenía el preconceito que el turismo iba a generar emprendimientos de prestadores no vinculados a la producción frutícola, debilitando aún más la estructura social chacarera. En lo referente al control, se apreciaba a la reglamentación prohibitiva como estrategia de preservación del statu quo.

A fin de incluir otras dimensiones de análisis de las disputas territoriales, se recurre a otros autores. Elorza y Morillo (2017), parten de la definición de Bourdieu (1999), quien sostiene que

"que estas disputas por el espacio pueden asumir formas individuales, como la movilidad espacial intrageneracional o intergeneracional; o colectivas, como las que implementa el Estado a través de sus políticas habitacionales (vivienda social, acceso a créditos, etc.) y urbanas (equipamientos públicos); destacando el poder que tiene el Estado sobre el espacio por su capacidad de manejar el mercado del suelo, vivienda y también el trabajo y la escuela, lo cual implica una construcción política del espacio" (Elorza y Morillo, 2017 p.30).

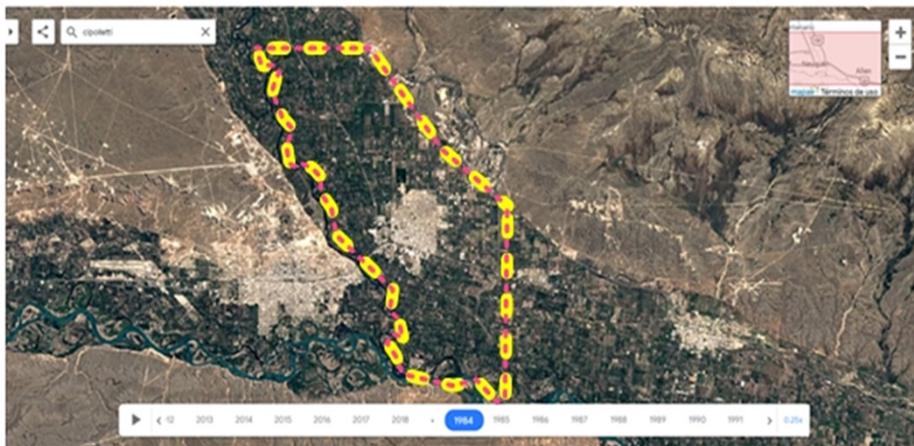
Estos aspectos, se aprecian claramente en el caso del espacio rural de Cipolletti. El espacio rural del Alto Valle, caracterizado mundialmente por la producción de peras y manzanas, ha retrocedido principalmente por conflictos económicos: la disminución de la rentabilidad de la actividad frutícola (de Jong en García y Alvarisqueta, 2015), el desarrollo de otras actividades económicas más rentables (principalmente la inmobiliaria), el crecimiento de la actividad petrolífera que genera movimientos migratorios que presionan sobre la necesidad de espacios residenciales, implicando disputas sobre el destino del espacio rural, los descendientes de productores que no desean continuar con las labores agroproductivas (la denominada movilidad intergeneracional de Bourdieu (1999)).

Sucede lo que Cruz Coria y Zizumbo Villarreal (2015) denominan como "penetración de la clase capitalista en el proceso de producción, donde el crecimiento de las fuerzas productivas en lo rural ha sido gradual e incesante, como lo fueron el aumento de las necesidades por satisfacer y la forma de utilizar los recursos, al mismo tiempo que cambiaron y crecieron tanto la variedad de recursos potenciales como los métodos y la técnica para explotarlos "(p.51)

En la región del Alto Valle de Río Negro, esto se aprecia con la aparición de empresas como Expofrut, Salentein y Dole, entre otras, que presentando alteraciones de los patrones de producción y comercialización (de Jong en García y Alvarisqueta, 2015), han generado nuevos procesos de desterritorialización y reterritorialización, modificando fuertemente parte de la identidad local (y regional).

El reemplazo de empresas locales y cooperativas por otras internacionales, relegaron al productor en su capacidad de negociación de precios de venta, variedades a comercializar, entre otros. Este panorama, implicó una nueva reterritorialización, no sólo por el cambio de perfil de productor en algunos casos, sino que además los hijos de algunos chacareros no continuaron con el desarrollo de la actividad productiva (debido a la baja rentabilidad, extensión de las jornadas de trabajo, riesgos climáticos que condicionaban la producción, entre otros); combinado con el avance de otras actividades económicas, que determinaron una reconfiguración del sector rural, que se aprecia en el análisis de imágenes satelitales desde 1984 a la actualidad, y queda ilustrado al clicar sobre la figura 2.

Figura 2. Evolución del espacio rural de la margen norte ciudad de Cipolletti, a través de imágenes satelitales. Período 1984-2018.



Nota: poder apreciar las modificaciones, hacer click con el botón derecho del mouse sobre la imagen y seleccionar "abrir hipervínculo".

Fuente: Google Earth Engine. 2020.

Del análisis de dicha evolución (Figura 2), se aprecia el avance de las urbanizaciones sobre el espacio rural, principalmente en sentido Este y Norte respecto al casco urbano principal donde los asentamientos urbanos, tanto formales como informales avanzan frente al retroceso del espacio rural, el cual a su vez también experimenta una subdivisión en unidades productivas más pequeñas.

En estas circunstancias, se aprecia claramente lo que Cruz Coria y Zizumbo Villarreal (2015) aluden como las transformaciones de la naturaleza por el ser humano (Leff 2007 en Cruz Coria y Zizumbo Villarreal, 2015);

"el espacio rural entra en un proceso de reconversión productiva, de reorganización espacial y, por supuesto, en un cambio en la lógica de producción; es decir, de la sobrevivencia y la reproducción de la comunidad al lucro. Si en un comienzo el espacio interesaba como proveedor de bienes de subsistencia, individuales y comunitarios, es decir, como proveedor de valores de uso, ahora éste interesa como productor de valores de cambio" (p.53).

En este contexto de disputas en y sobre el espacio rural, en la reglamentación de la ordenanza de turismo rural se propuso el desarrollo del TR, entendiéndolo como:

“El conjunto de actividades turístico recreativas que se desarrollan en un establecimiento de producción primaria (frutícola, hortícola y/o ganadero) difundiendo, respetando y conservando la cultura y la tradición rural local y las características naturales del paisaje.

Dentro de las opciones de actividades pueden incluirse diversos servicios turísticos asociados (como alojamiento, alimentación, deportivas, etc.) convirtiéndose así en una nueva fuente de ingresos económicos para el productor, que complementa su actividad principal: la productiva.

La cultura rural es un componente clave del producto ofrecido. El rasgo distintivo es el deseo de ofrecer a los visitantes (personas provenientes de otras latitudes y pobladores locales) un contacto personalizado, la oportunidad de disfrutar del entorno físico y humano de las zonas rurales y de participar en las actividades tradicionales y estilos de vida de la población local” (Cabrini, 2002, en Municipalidad de Cipolletti, 2011,b.)

Confrontando esta definición con la enunciada por la Organización Mundial del Turismo (OMT) quien entiende al TR como

“un tipo de actividad turística en el que la experiencia del visitante está relacionada con un amplio espectro de productos vinculados por lo general con las actividades de naturaleza, la agricultura, las formas de vida y las culturas rurales, la pesca con caña y la visita a lugares de interés”(2018, p.12)

Se aprecia que ambas incluyen la dimensión cultural y la diversidad de actividades como aspectos estructurantes de la enunciación. Sin embargo, la OMT (2018) lo amplia incluyendo la espacialidad (entorno no urbanos), la baja densidad demográfica, el paisaje agropecuario, las estructuras sociales y formas de vida tradicionales. Estos aspectos fueron considerados en la Ordenanza municipal, dado que lo referente al entorno, admite el TR en la denominada área rural 1 y 2, las cuales incluyen baja densidad (dado que el Código de Planeamiento urbano admite solamente 2 unidades habitacionales unifamiliares por chacra, independientemente de sus dimensiones, art. 60, Ordenanza de Fondo N°091/06).

Es importante recalcar que en el caso de la ordenanza de TR, se especifica claramente que el turismo es un complemento de la economía primaria y secundaria del establecimiento agropecuario, diversificando los ingresos de los productores, a partir de abrir las tranqueras a turistas y recreacionistas que desean conocer cómo se vive y se trabaja en el ámbito rural.

Por ello, se aborda al TR desde el paradigma que contribuye al desarrollo local con beneficios económicos, sociales y ambientales, poniendo en valor

a la actividad frutícola, agregando cuantía a los productos y diversificando la economía familiar. Además de constituirse una estrategia de desarrollo local para potenciar procesos y productos con identidad, disminuir la estacionalidad, y evitar que el pequeño productor deba dejar de producir o vender su espacio productivo (denominado localmente la chacra), debido a la escasa rentabilidad que a veces obtienen, en virtud del tamaño de su establecimiento y de su volumen de producción. Es lo que Hiernaux (2002) propone en el abordaje del turismo: entenderlo como un factor de integración (p.22).

Para diseñar la propuesta de ordenanza que autorice y regule el turismo rural en las chacras cipoleñas, se debió trabajar en el marco del Consejo de Planificación Estratégica de Cipolletti, dado que las modificaciones de usos de suelo deben estar consensuadas en el marco del mismo. Dicho Consejo posee comisiones conforme los temas que aborde, siendo los integrantes que deben participar en las temáticas vinculadas al uso del espacio rural la Cámara de Productores del Alto Valle Oeste, el Consorcio de Regantes, el Colegio de Arquitectos de Río Negro seccional Alto Valle, diversas dependencias municipales (Secretaría de Comercio, Asuntos Legales, Secretaría de Obras Privadas, Programa de Desarrollo Turístico-Recreativo, etc) y concejales, para que se avale la modificación de la ordenanza.

El proyecto de reglamentación incluía establecer dimensiones (requisitos arquitectónicos generales) y rasgos de prestación del servicio, para el desarrollo de los siguientes servicios de recreación y turismo en chacras en operación agrícola:

- a. Alojamiento rural
- b. Gastronomía rural
- c. Actividades

A fin de trabajar sobre las disputas que el TR generaba desde la visión de los integrantes de la Comisión de Planeamiento Estratégico, se definieron una serie de requisitos, principalmente a pedido de la Cámara de Productores, a fin de que el turismo no genere repercusiones negativas, como la iluminación y proliferación de plagas (carpocapsa), el acceso a sitios de maquinarias y /o deposición de agroquímicos y estiba de fruta, compatibilizar las visitas con el desarrollo de tareas agro productivas, entre otras.

En este aspecto, se generaron disputas internas en el marco del Consejo de Planificación Estratégica, en torno a la capacidad máxima de los emprendimientos turísticos rurales, donde se logró consensuar un máximo dimensionamiento, que sea una unidad de negocios rentable para el productor prestador. Igualmente, se pretendió diseñar una estrategia de desarrollo que no permita la tercerización del servicio, debiendo ser el chacarero o algún integrante de su grupo familiar, quien sea el responsable del emprendimiento

turístico, a la vez que se constituya una alternativa de arraigo de los jóvenes en la chacra y el negocio agroproductivo. Por ello, esta reglamentación pretendió alcanzar un consenso, no solamente como requisito legal para aprobar el reglamento, sino también como principio de desarrollo local participativo. Estas modificaciones permitieron que se habiliten 6 emprendimientos de TR, vinculados principalmente con la gastronomía y visitas guiadas.

A continuación, se presenta una tabla comparativa resumen, donde se aprecia la evolución que el abordaje de la zona rural 1 y 2 ha tenido en el análisis de 3 ordenanzas: N°091/06, 175/11 y 276/16, en término de definiciones de usos y no usos, turismo rural y autoridad de aplicación de la ordenanza: aspectos que son analizados a lo largo del presente artículo.

Figura 3. Tabla comparativa de la reglamentación de zonificación (2006-2011-2016).

Dimensiones de análisis	Ordenanza de Fondo N°091/06	Ordenanza de Fondo N°175/11	Ordenanza de Fondo N°276/16
Definición de zonas	RUR1 y RUR2. "se trata de áreas destinadas a la explotación rural o actividades productivas del sector primario de la economía y de aquellas del sector secundario complementarias y compatibles con la producción rural principal" (Art.7°).	RUR1 y RUR2. " Se trata de áreas destinadas a la explotación rural o actividades productivas del sector primario de la economía y de aquellas del sector secundario complementarias y compatibles con la producción rural principal"(Art.35°, inciso i).	RU1 y RUR2. "Se trata de áreas destinadas a la explotación rural o actividades productivas del sector primario de la economía y de aquellas del sector secundario complementarias y compatibles con la producción rural principal" (Art.35°, inciso i)
Usos admitidos RUR1 y RUR2		Se admite el Turismo Rural, bajo condiciones y requisitos que determinará el Poder Ejecutivo Municipal, la cual para entrar en vigencia, deberá ser ratificada por el Concejo Deliberante (Art.60° inciso c)	Se admite el Turismo Rural, bajo condiciones y requisitos que determinará el Poder Ejecutivo Municipal, la cual para entrar en vigencia, deberá ser ratificada por el Concejo Deliberante. (Art.60° inciso c)

continúa en la página siguiente

Usos prohibidos
RUR1 y RUR2
vinculados
al turismo y
recreación.

"...en ningún caso se admitirán construcciones que impliquen: (...) actividades de carácter recreativo en espacios abiertos o cerrados, hoteles, alojamientos y otros afines."(Art.60° inciso 5)

d) Circunstancial, hoteles, alojamientos y otros afines.
Zonas no aptas: R3-R3A-R4-R4A-R5-H-UM-AIS-RU-RUR1, RUR2, RUR3, RQ, -UE-UEU.
En las zonas RUR1, RUR2, RUR3 se evaluará en cada caso en particular la conveniencia de la localización de emprendimientos de Turismo Rural (Art.78°, inciso d)

Definición de
Turismo Rural

"Conjunto de actividades turístico recreativas que se desarrollan en un establecimiento de producción primaria (frutícola, hortícola y/o ganadero) difundiendo, respetando y conservando la cultura y la tradición rural local y las características naturales del paisaje. Dentro de las opciones de actividades pueden incluirse diversos servicios turísticos asociados (como alojamiento, alimentación y actividades afines) convirtiéndose así en una nueva fuente de ingresos económicos para el productor, que complementa su actividad principal: la productiva".(Art.73°, inciso j)

"Conjunto de actividades turístico recreativas que se desarrollan en un establecimiento de producción primaria (frutícola, hortícola y/o ganadero) difundiendo, respetando y conservando la cultura y la tradición rural local y las características naturales del paisaje. Dentro de las opciones de actividades pueden incluirse diversos servicios turísticos asociados (como alojamiento, alimentación y actividades afines) convirtiéndose así en una nueva fuente de ingresos económicos para el productor, que complementa su actividad principal: la productiva."(Art.73°, inciso j)

continúa en la página siguiente

Autoridad de aplicación	Area Municipal de Turismo. Resolución N°1.460/11	"Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro podrá solicitar la intervención de la Cámara de Productores de Cipolletti o de otros entes que regulan o tienen injerencia en la actividad económica de la producción primaria, así como también al Consejo de Planificación de la Margen Norte."(Art.73° inciso j)
-------------------------	---	--

Fuente: elaboración propia en base a ordenanzas municipales de Fondo N°091/06; 175/11 y 276/16.

EL TURISMO RURAL ¿GENERADOR DE DISPUTAS TERRITORIALES?

Conforme menciona la OMT, el TR se caracteriza con actividades vinculadas a la agricultura y a las formas de vida y las culturas rurales; por lo que la identidad se constituye en elemento fundamental en su concepción.

El Alto Valle de Río Negro está asociado en el imaginario popular como un sector de producción de frutales de pepita y carozo, y posee una fuerte identidad de los productores. Cuando uno conversa con los productores, y les consulta a qué se dedican se autodenominan chacareros: es lo que Giménez (2000) designa como "el lado subjetivo de la cultura considerada bajo el ángulo de su función distintiva" (p.2). Dicha tipología de identidad, conforme la definición de Melucci (en Giménez, 2000) posee una serie de rasgos que los caracteriza:

"1) la pertenencia a una pluralidad de colectivos (categorías, grupos, redes y grandes colectividades),

2) la presencia de un conjunto de atributos idiosincráticos o relacionales;

3) una narrativa biográfica que recoge la historia de vida y la trayectoria social de la persona considerada."(Giménez, 2000, p.5)

A cualquier residente del Alto Valle basta con mencionarle que "soy chacarero" y ya posee el estereotipo asociado: descendiente de inmigrantes europeos, segunda o tercera generación, con nivel de estudios primarios

principalmente, que reside en la chacra, y cuyos descendientes generalmente no se dedican a la actividad productiva, debido a la movilidad espacial intergeneracional que plantea Bourdieu (en Elorza y Morillo, 2017).

Como se ha mencionado anteriormente, la disminución de la rentabilidad de la actividad productiva, la aparición de la actividad hidrocarburífera, ha generado nuevos procesos de re-territorialización (Haesbaert, 2013). Ante esta situación, se aprecian una serie de disputas sobre el espacio rural, vinculado no solamente al cambio de uso del suelo, sino también problemáticas de salud de vecinos que desarrollaron asentamientos en zonas productivas, conflictos con el uso del agua para riego, demanda de servicios de infraestructura (agua potable, gas natural, ampliación de tendido eléctrico, entre otros) de educación y salud en espacios que no han sido planificados para dicho fin. El Estado municipal, a través del Código de Planeamiento Urbano, buscaba limitar el avance de otras actividades sobre este espacio, y en su afán de protección, prohibió el turismo en las chacras estableciendo que “...en ningún caso se admitirán construcciones que impliquen: (...) actividades de carácter recreativo en espacios abiertos o cerrados, hoteles, alojamientos y otros afines” (Ordenanza de Fondo N°091, 2006).

Ante esta situación, y con la finalidad de ampliar la oferta turístico-recreativa de la localidad y colaborar en la diversificación de los ingresos de los chacareros, es que se propuso abordar un reglamento de turismo rural que sea compatible con la actividad productiva y que sea autorizada en dicho código.

Teniendo en cuenta los conflictos que se generaban, desde el área municipal de turismo y recreación se diseñó el abordaje con encuentros individuales con referentes de las organizaciones (Cámara de productores, Consorcio de Regantes, Colegio de Arquitectos e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), con áreas del municipio de Cipolletti (Secretaría de Comercio, Asuntos Legales y Secretaría de Obras Privadas) y con familias de productores frutícolas locales. Ante las visiones de las partes sobre los beneficios y limitaciones del desarrollo del turismo rural en las chacras, se diseñó una propuesta que busque potenciar los aspectos positivos, y mitigar los negativos. El diseño de la propuesta y el abordaje propuesto, se basó en 3 tópicos, los cuales generaban las mayores disputas entre los integrantes del Consejo de Planificación Estratégica: identidad, territorio y turismo.

1. Identidad: principalmente en poner en valor la identidad de la familia chacarera, siendo el turismo una alternativa para revalorizar lo que Giménez (2000) menciona como identidad biográfica o también identidad íntima, siendo el encuentro con los recreacionistas y turistas el marco para realizar el intercambio interpersonal, donde “mi contraparte puede reconocer y apreciar en diferentes grados mi “narrativa personal”. Incluso puede reinterpretarla

y hasta rechazarla y condenarla “proposiciones axiomáticas en torno a las identidades colectivas, con el objeto de prevenir malentendidos” (p.12). Este proceso de intercambio estaba asegurado a partir de no permitir la tercerización del servicio de turismo rural, es decir, la familia productora es quien brindaría el servicio turístico, otorgándole herramientas que permitan abordar esta nueva tarea, a partir de los cursos de capacitación como anfitrión rural, manipulación de alimentos, servicios de limpieza en alojamiento, administración de establecimientos turísticos, entre otros. Se buscaba generar un proceso que permita acompañar el proceso de transformación de la cultura chacarera que define Ribeil (1974 en Giménez, 2000), donde esta modificación “sería un proceso adaptativo y gradual que se da en la continuidad, sin afectar significativamente la estructura de un sistema, cualquiera que ésta sea”, para evitar que el chacarero opte por abandonar la actividad productiva, y se produzca lo que autor denomina como mutación, es decir “una alteración cualitativa del sistema, es decir, el paso de una estructura a otra”(p.15).

2. Territorio: ante el avance de lo que Gudynas (en Svampa, 2019) define como extractivismo “a un modo de apropiación antes que un modo de producción; esto es, un tipo de extracción de recursos naturales”, que refiere a actividades que remueven grandes volúmenes o alta intensidad de recursos naturales, no procesados (o limitadamente), orientados a la exportación” (p.15).

En este contexto, sobre la presión que generan otras actividades económicas más rentables sobre el espacio rural Escobar (en Svampa, 2019)

“nos advierte sobre la necesidad de pensar alternativas a la modernidad, otros paradigmas que re coloquen en el centro la reproducción de la vida y apunten a la recreación del vínculo entre lo humano y lo no humano, desde un visión relacional, no dualista” (p.19).

Como se menciona anteriormente, los cambios en las formas de producción y comercialización en el valle se han modificado, produciendo lo que Cruz Coria y Zizumbo Villarreal (2015) argumentan como el avance del sistema capitalista, que ha generado el avance del capital en las chacras (desarrollo de empresas internacionales que incluyen todos los eslabones del sistema productivos (producción, empaque y comercialización), y en otros casos sistemas de comercialización que generan que el productor no posea sistema de precios de venta anterior a entregar su fruta al empaque, sino que una vez que la empresa comercializa, define valores (estando además la liquidación de la fruta sujeta a revisión y clasificación de calidad que la misma empresa define): ante este panorama,

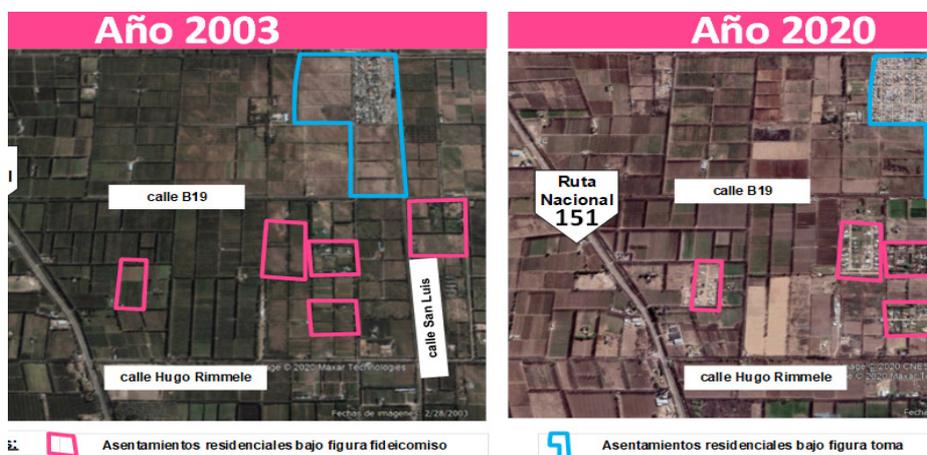
“se considera que son éstas las que a lo largo del proceso de dominación capitalista han protagonizado las transformaciones del espacio

y, por consiguiente, han dado lugar a la configuración de un paisaje que responde más a un paisaje urbanizado que a uno propiamente rural” (p.49).

Paralelamente, al avance de las urbanizaciones y en las localidades contiguas el desarrollo de la actividad hidrocarburífera, se aprecian formas de neoextractivismo que implican una intensiva ocupación del territorio, que generan desplazamiento de actividades productivas tradicionales, así como también desplazamientos de personas (Svampa, 2019).

En el marco de los conflictos socioambientales que esta situación ocasiona, se aprecia el reemplazo principalmente de espacios productivos para asentamientos residenciales (formales: fideicomisos de barrios cerrados; o informales: tomas), conforme se observa en el sector Norte del casco urbano de Cipolletti (Figura 4); es lo que Cruz Coria y Zizumbo Villarreal (2015) definen como el desmoronamiento del espacio rural frente a la ciudad (p.59).

Figura 4. Situación comparativa espacio rural sector calles San Luis, Ferri, Hugo Rimmele y Ruta Nacional N°151 – Años 2003 – 2020



Fuente: elaboración propia en base a imágenes Google Earth Pro (2020).

Conforme se aprecia en la figura anterior, el elevado valor inmobiliario de la tierra, la disminución de la rentabilidad de la fruticultura, y el avance de la actividad hidrocarburífera generan estas repercusiones sobre el espacio productivo, con abandono de las chacras, o el reemplazo de su uso productivo por el residencial. Son parte de las disputas territoriales que Svampa (2019) caracteriza como las fases de neoextractivismo, con enfrentamientos entre actores con diversos intereses, por el acceso y control de los elementos naturales del territorio, encontrándose ambos en una situación asimétrica de poder; generando concepciones antagónicas de desarrollo (p.32).

Por ello, en la propuesta de TR se buscó contemplar que el turismo no sea una alternativa para vender o alquilar la chacra a prestadores de servicios turísticos, sino que quien lleve adelante el emprendimiento sea la familia chacarera, quedando establecido como un requisito:

“Art. 7°: No se permite la tercerización de los servicios, ni el alquiler de la unidad productiva para la prestación de servicios de agroturismo”
(Municipalidad de Cipolletti, Resolución N°1460/11)

A fin de preservar la actividad principal que es la productiva, se definieron dimensiones de unidades de negocio que sean rentables para el chacarero, y que a su vez no desplacen la actividad principal que es la productiva, siendo indispensable que la chacra se encuentre en producción agro productiva. Se establecieron superficies máximas de construcción (para el caso de alojamiento y gastronomía, ponderando positivamente la reutilización de construcciones existentes); y la cantidad máxima de visitantes, detallando claramente qué tipo de servicios se consideran de turismo rural (por ejemplo, no incluir salones de fiestas, espacios deportivos, etc); conciliando estos requisitos con los que establecen las ordenanzas municipales y leyes y resoluciones provinciales (alojamiento turístico Resolución N°228/05 MTRN), horarios máximos de funcionamiento, iluminación que no fomente la proliferación de carpocapsa, definición de sectores abiertos y cerrado a los visitantes, entre otros.

Estas definiciones buscaban evitar lo que Cruz Coria y Zizumbo Villarreal (2015) definen como la homogeneización cultural y evitar lo que Cañada (2015) menciona como concentración: la reglamentación establecía que una chacra no podía ofrecer más de un servicio, es decir, o alojamiento o gastronomía: esto tenía por finalidad diversificar la oferta, y que pueda abordarse de manera colaborativa y complementaria.

3. Turismo: debe entenderse como “práctica social, se emplaza en un espacio cargado de connotaciones sociales y culturales, por lo tanto, hace uso de un territorio construido socialmente” (Moscoso, 2013 en Cohen, Romanoa y Benseny, 2020 p. 60). Por ello no se puede abordar de manera aislada sino integrada, desde una perspectiva sistémica que, dependiendo del paradigma con el que se aborde, puede generar

“nuevas formas de acumulación, como lo hicieron en el pasado otras actividades y formas de producción, requieren crear una nueva territorialidad, funcional a sus necesidades e intereses. Se desestructuran así viejas territorialidades para crear otras fruto de las nuevas correlaciones de fuerza” (Cañada, 2015, p.15).

La propuesta de TR buscaba que sean los miembros de la familia chacarera quienes se integren en el “negocio del turismo y la recreación”, donde muchas veces las mujeres chacareras (que generalmente poseen habilidades de desarrollo de conservas: dulces, licores, frutas en almíbar, salsas, etc) puedan ofrecer sus productos, los hijos (que generalmente poseen mayores niveles de socialización) puedan brindar las visitas al establecimiento, siendo una estrategia de arraigo de los mismos al espacio rural.

Esta estrategia pretendía evitar “la pérdida de la tradicional vocación productiva, la irrupción de nuevos usos vinculados al ocio y con ello la configuración de nuevos paisajes” (Cruz Coria y Zizumbo Villarreal, 2015, p.53).

Se proponía que el turismo complementa a la actividad productiva para evitar que “el espacio rural pasa de ser el espacio de la producción a convertirse en el espacio del consumo” (Cruz Coria y Zizumbo Villarreal, 2015, p.56), sino que sea espacio de producción y consumo simultáneamente, buscándose la potenciación de ambas.

Por ello pensar en turismo, demanda desarrollar estrategias de intervención que busquen satisfacer intereses de varios actores, conforme menciona Sousa (2005), no sólo de los turistas (incluyendo también a los recreacionistas) sino también a los prestadores, comunidad local y a las demás actividades que aportan para el desarrollo del turismo y la recreación de manera indirecta.

En lo referente al rol del Estado, se observa que mientras que el área municipal de turismo y recreación fue quien movilizó el cambio de la reglamentación en 2011, pasó a ser excluida en 2016, frente al reposicionamiento de la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro como organismo regulador de las iniciativas de TR; lo cual se considera un retroceso para el turismo local.

CONCLUSIÓN

El avance de la globalización en la zona del Alto Valle de Río Negro, especialmente en la ciudad de Cipolletti, viene generando una serie de transformaciones territoriales que generan disputas, en términos ambientales, sociales, económicos y políticos. Sumado al incremento de productores mundiales de peras y manzanas, las modificaciones en las variedades de pepita y carozo, la incorporación de grandes empresas que cubrían todos los eslabones de producción, pusieron en una delicada situación a los productores familiares. En Cipolletti sucede lo que menciona Cañada (2015):

“en algunos casos, esto deriva en un proceso de concentración de actividades económicas en un territorio, lo cual acentúa las disputas por los recursos y su organización en el espacio. Pero, del mismo modo, otras áreas pueden caer en el abandono y una relativa despoblación al no ser funcionales en las dinámicas de acumulación predominantes. hiperconcentración y abandono se convierten así en dos caras de un mismo proceso de reorganización capitalista del espacio rural” (p.16).

En este contexto, el Estado municipal, en el rol como núcleo ordenador de la morfología social (Gómez y Hadad, 2007) y en su afán por proteger estos espacios productivos, antagonizó actividades que eran complementarias, como el caso del turismo/recreación y la productiva, no comprendiendo que existen actividades, como el turismo rural, que son dependientes de la actividad económica agroproductiva. La propuesta, finalmente aprobada de TR para Cipolletti, pretendía equilibrar esa situación inequitativa que viven muchos productores familiares, para que el abandonar la chacra, lotearla o reconvertirla, quede un poco relegada, y vean al turismo y la recreación como un complemento que permita poner en valor la identidad del chacarero; y no caer en la dicotomía que plantea Cruz Coria y Zizumbo Villarreal (2015) o espacio de producción o espacio de consumo, sino que puede ser un ámbito donde ambas situaciones se desarrollen de manera complementaria.

Lamentablemente, en el año 2016, el Concejo Deliberante de la ciudad de Cipolletti, aprobó una nueva ordenanza (Ordenanza Municipal N°276/16), definiendo que “se admite el Turismo Rural, bajo condiciones y requisitos que determinará el Poder Ejecutivo Municipal, la cual para entrar en vigencia, deberá ser ratificada por el Concejo Deliberante” (art 60, Ordenanza Municipal N°276/16), con el agravante de relegar al área municipal de turismo de la evaluación de las habilitaciones de turismo rural, para reasignarla a la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro de la Secretaria de Obras Públicas. Esta situación pone de manifiesto la importancia asignada al Turismo desde la política municipal, dado que al anular la reglamentación, peligrosamente queda la autorización de habilitación librada a decisiones de personas de determinados sectores del municipio, con varias situaciones preocupantes:

- a. Desestimar un reglamento que fue consensuado entre los actores intervinientes,
- b. Dejar sin efecto aspectos de dimensiones y rasgos de prestación del servicio, que lo limitaba a emprendimientos familiares.
- c. Anular la opinión del área de turismo para definir qué es turismo rural y qué no, en base a una reglamentación que estaba claramente definida, reiterándose, además consensuada con los actores.

d. Que un área de desarrollo urbano sea el responsable de opinar sobre desarrollo rural: una contradicción que genera interrogantes sobre el destino que se estima brindar a las chacras de Cipolletti. Aquí se evidencia el rol del Estado y su mirada sobre la construcción política del espacio rural (Elorza y Morillo, 2017).

En esta instancia, se retoma lo que Cruz Coria y Zizumbo Villarreal (2015) afirman:

“Esta actividad se ha convertido, principalmente sobre el espacio rural, en un proceso dinámico mediante el cual intereses particulares se imponen, mantienen y legitiman a través de un entramado de luchas de poder por la construcción material y simbólica del espacio, luchas por objetivar el significado de los bienes y las personas, para instaurar o apropiarse de un orden particular (Meethan, 2001; Mowforth y Munt, 2002 en Cruz Coria y Zizumbo Villarreal, 2015, p.60).

Por ello, estos encuentros y desencuentros en el desarrollo del turismo rural en Cipolletti, se aprecian como parte de las disputas que se generan, y nos demanda analizar que las transformaciones territoriales, a pesar de incluir un proceso participativo en su construcción no es permanente, sino que “se recrean en función de los intereses y contradicciones de los diferentes actores y de los conflictos que se generan” (Cañada, 2015, p.19).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cabrini, L. (2002). Definiendo el Turismo Rural. VII Congreso AECIT – Organización Mundial de Turismo (OMT), Jaén.

Cañada, E (2015). El turismo en las disputas por el territorio. En Zizumbo Villareal, L. y Monterroso Salvatierra, N. (Coordinadores) *La configuración capitalista de paisajes turísticos*, (13-20). México: EON.

Cohen, C., Romano, S.A. y Benseny, G. (2020). Aproximaciones teóricas al concepto de desarrollo y su vinculación con la práctica turística como fenómeno activador del proceso. *FACES Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*, 26 (54), 49-64.

Cruz Coria, E. y Zizumbo Villareal, L. (2015). El proceso de dominación capitalista: la configuración de paisajes turísticos en el ámbito rural. En Zizumbo Villareal, L. y Monterroso Salvatierra, N. (Coordinadores) *La configuración capitalista de paisajes turísticos*. (47-74). México: EON.

- Elorza, A.L. y Morillo, E. (2017). El territorio urbano en disputa: representaciones y prácticas en procesos de autoproducción del hábitat. *ConCienciaSocial*, 1 (1). 28-46.
- García, A. y González Alvarisqueta, S. (2015). Crónica de una crisis anunciada. Una reconstrucción histórica del conflicto por la renta en la fruticultura del Alto Valle de Río Negro en el siglo XXI. *Revista de Estudios Regionales*, 11, 81-100.
- Giménez, G. (2000). Materiales para una teoría de las identidades sociales, En Valenzuela (coord.) (2000) Decadencia y auge de las identidades. *Cultura nacional, identidad cultural y modernización*. Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés. (45-78). México.
- Gómez, C. y Hadad, G. (2007). Territorio e identidad. Reflexiones sobre la construcción de territorialidad en los movimientos sociales latinoamericanos. *4° Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, 1-22.
- Haesbeart, R. (2013) Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8 (15), 9-42.
- Hiernaux, N. D. (2002). ¿Cómo definir el turismo? Un repaso disciplinario. *Aportes y Transferencias*, 6 (2), 11-27.
- Mançano, B. (2008). Sobre la tipología de los territorios. Sao Paulo: CNPq, CAPES, CLACSO, FAPESP.1-20.
- Ministerio de Turismo de Río Negro. (2005) Resolución N°228/05. Reglamentación de Alojamiento Turístico en la provincia de Río Negro.
- Municipalidad de Cipolletti. (2006). Ordenanza de Fondo N°091/06. Boletín Oficial Año 3, N°31.
- (2011). Ordenanza de Fondo N°169/10. Boletín Oficial Año 7, N°126.
- (2011,b). Resolución N°1460/11. Reglamentación Turismo Rural.
- (2011, c). Ordenanza de Fondo N°175/11
- (2016). Ordenanza de Fondo N°276/16. Boletín Oficial Año 11, N°269.

Organización Mundial del Turismo (2018). Definiciones Comité de Turismo y Competitividad. Recuperado el 10/04/2022 de https://glaxiar.com/wp-content/uploads/2018/06/ctc_definiciones_es_web.pdf

Reggiani, O. (2021). Los canales de riego y su transformación como espacio público urbano. Gal. Roca, Rio Negro. 1er Congreso sobre estudios sobre la Ciudad Recuperar la Ciudad hoy Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Universidad Nacional Autónoma de México. 23 al 24 de marzo de 2021. Modalidad virtual.

Rotary Club Cipolletti (1973). Septuagésimo Aniversario de la ciudad de Cipolletti. 1903-1973. S/R

Sousa, A. Á. (2005). La contribución del turismo al desarrollo integral de las sociedades receptoras. Aspectos teórico-metodológicos. *Política y sociedad*, 42 (1), 57-84.

Svampa, M. (2019). Conflictos socioambientales y lenguajes de valoración, *Las Fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial. (31-53). Guadalajara: Colección CALAS.

Aclaración: debido a que la editora de la revista es la autora del presente artículo y a los fines de mantener el doble referato ciego, el presente escrito fue sometido a evaluación desde el Comité Editorial de la Revista Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo.