

INTRODUCCIÓN

En Argentina y otras partes del mundo la relación entre lo rural y lo urbano se ha transformado en las últimas décadas debido, entre otras cosas, al surgimiento de nuevas demandas sobre el territorio rural que exceden su función como base de producción agropecuaria y espacio para la expansión urbana con fines residenciales.

Especialmente áreas rurales que conviven en estrecha relación con ciudades y asentamientos urbanos, han pasado a conformarse como espacios multifuncionales, donde la difusión de formas de vida urbanas, la movilidad de la población, los nuevos hábitos de consumo y de vida, los adelantos en comunicaciones y las mejoras de accesibilidad, dan lugar a una nueva dinámica en la organización del territorio. Esta nueva realidad impone desafíos para la gestión territorial y las políticas de ordenamiento y planificación local.

En la Patagonia Norte existen regiones urbano-rurales que muestran estas particulares dinámicas. Es el caso del Alto Valle de Río Negro, región conformada sobre un estrecho valle fluvial cuyo territorio se ha configurado desde principios del siglo XX en torno a la actividad frutícola. El asentamiento de población se ha concentrado en una serie de aglomeraciones urbanas y suburbanas separadas a lo largo del valle pero muy cercanas entre sí. Todas ellas están inmediatamente vinculadas a las áreas agrícolas de menor densidad de población (ver Figuras 1 y 2).

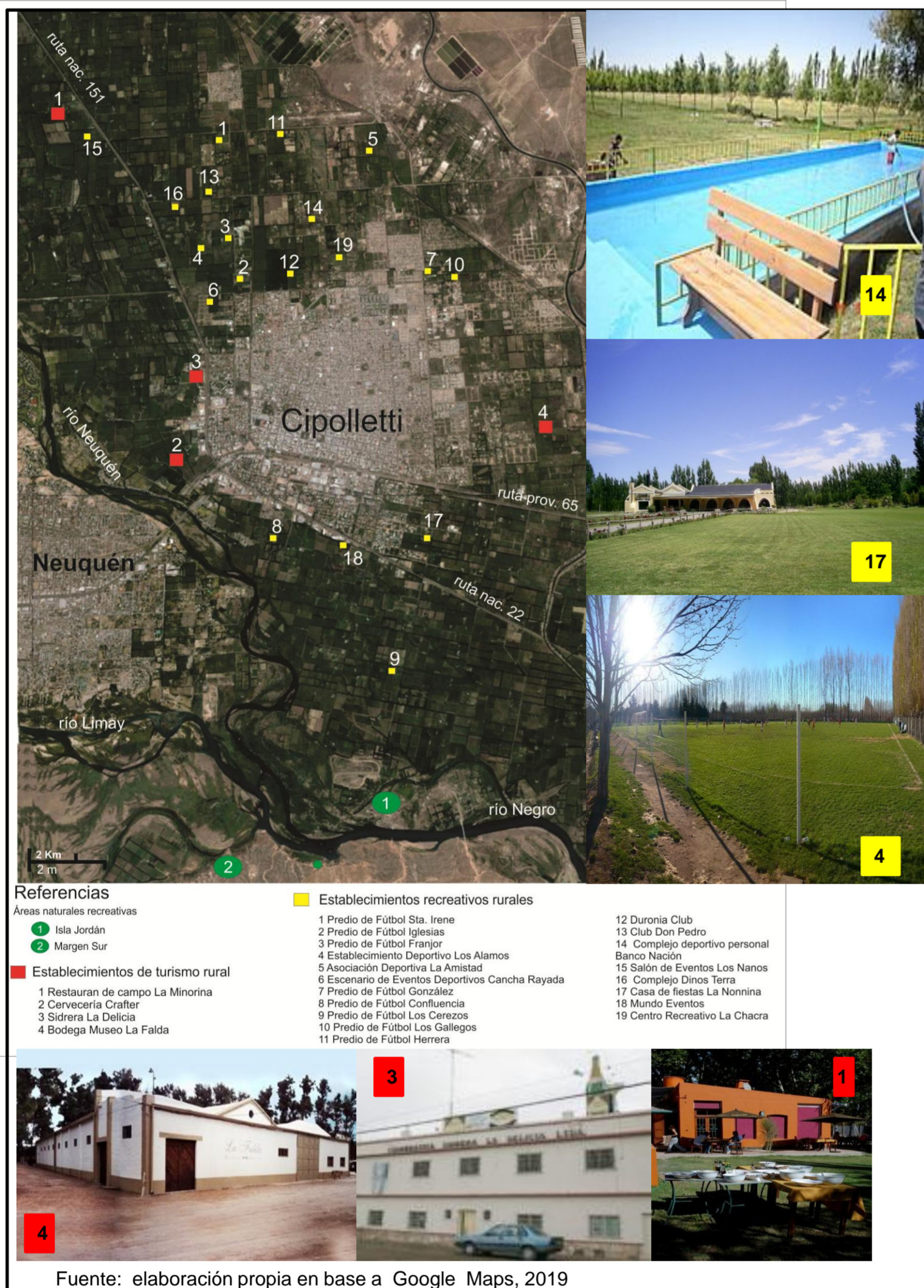
A partir de las últimas décadas del siglo XX, el relativo equilibrio que caracterizaba el asentamiento y las actividades del área rural y el área urbana en el Alto Valle se transforma. En el marco de estos cambios, se ha ido configurando un nuevo sistema urbano con centro en la capital neuquina: la conurbación neuquina, conformada por las localidades de Neuquén, Plottier y Cipolletti (ver Figuras 2 y 3). El creciente grado de concentración poblacional que se viene produciendo en esta área conlleva una acelerada expansión de las tramas urbanas sobre el espacio rural contiguo, lo que las diferencia del resto del Alto Valle (Landriscini, 2010; Ministerio de Planificación Federal, 2011).

El presente estudio se enfoca en el caso particular de Cipolletti, al ser esta ciudad parte de la zona más dinámica de la región del Alto Valle y, al mismo tiempo, un área agro-productiva histórica, donde la actividad frutícola ha sido eje del económico y social que organizó históricamente el territorio local.

OBJETIVO

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas de planificación y acciones de gestión territorial local en relación a los nuevos usos que van proliferando en el área rural de Cipolletti. De tal forma, se pretende que los resultados permitan reflexionar sobre las capacidades de las instituciones locales para gestionar y planificar el territorio en el marco de acelerados cambios en la dinámica urbano-rural.

Figura 4: nuevos usos turístico-recreativos en el área rural de Cipolletti



A MODO DE CONCLUSIÓN

Como cierre se puede concluir que ante el desarrollo de nuevos usos del suelo en Cipolletti, las prácticas e instrumentos de planificación y gestión territorial tradicionales han encontrado limitaciones para regularlos y ordenarlos.

En el Alto Valle del río Negro en las últimas décadas se establece una nueva relación entre lo rural y lo urbano, debido a nuevos valores y usos del suelo funcionales a las demandas urbanas y al proceso de reorganización productiva. Además, las complejas interacciones y articulaciones que vinculan a Cipolletti con las ciudades vecinas determinan la conformación de una conurbación, lo que establece desafíos aún mayores para gestionar el territorio de esta localidad, en la medida que los procesos urbanos y productivos se manifiestan a una escala regional.

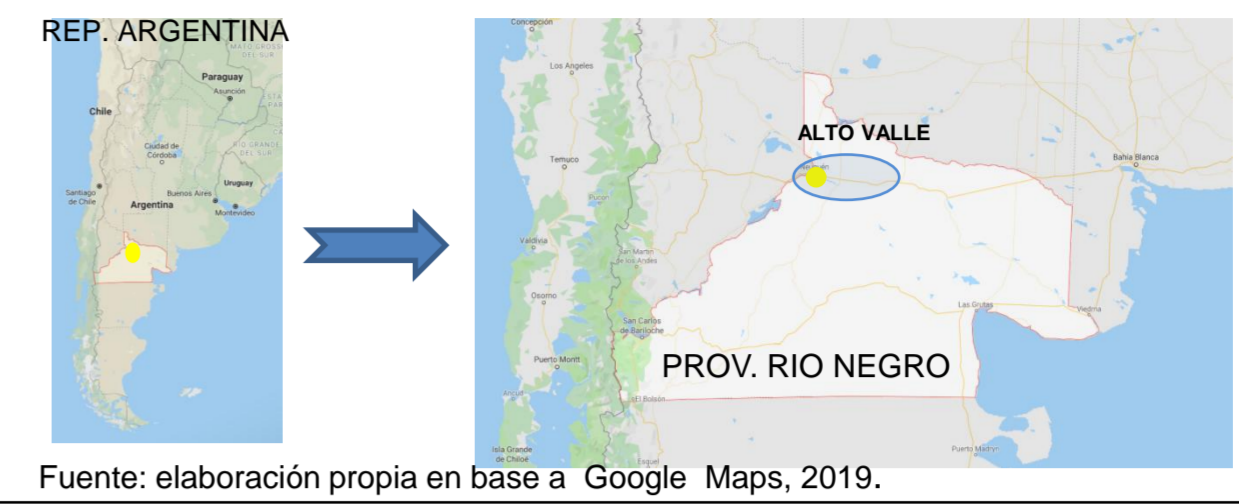
Han proliferado establecimientos que desarrollan actividades recreativas sin ninguna vinculación con lo agro-productivo y que, además, no están permitidos en gran parte del territorio rural. Esto se debe a que las normativas dispuestas para el ordenamiento territorial son vulneradas o contienen requerimientos que limitan las posibilidades de diversificación.

Teniendo en cuenta los procesos emergentes en Cipolletti, la gestión del territorio debería pensarse a partir de modelos de ordenamiento más flexibles, en los cuales se contemple la existencia de la diversidad y multifuncionalidad del territorio rural y la influencia de la ciudad y los territorios contiguos. Por eso, la política de planificación y de gestión territorial local debe estar enmarcada en el conocimiento cabal del complejo territorial que incluye a Cipolletti, como forma de dar respuesta a los cambiantes procesos de valorización y uso del suelo rural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bendini, Mónica, Roca, Silvia y Alvaro, Belén. 2005. "Ruralidad y Sostenibilidad en Áreas de montaña". En Enrique Sáez Olivito (coord.) *Desarrollo rural sostenible y Turismo Rural*. Diputación Provincial de Huesca Editor. España. ISBN 84-95005-66-2. pp 9-23.
- Landriscini, G. (2010) Territorio y Territorialidad en movimiento en la Patagonia Norte. La dinámica de la Conurbación Neuquina: problemas y perspectivas. Ponencia en 8º Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales Territorio y Territorialidad en Movimiento.
- Ministerio de Planificación Federal (2011) Argentina Urbana. Lineamientos y estrategias para una política nacional de urbanización, Buenos Aires.
- Municipalidad de Cipolletti (2014) Código de Planeamiento Urbano, Ordenanza 237/14. Concejo Deliberante ciudad de Cipolletti, Provincia de Río Negro.
- Pérez, M.; Fernández, L. y Alegre, F. (2009) Planificación en territorios rurales. Revista Proyección, Facetas de la relación política-territorio, número 6, año 5.

Figura 1: Ubicación Cipolletti, Alto Valle de la Prov. de Río Negro, Argentina



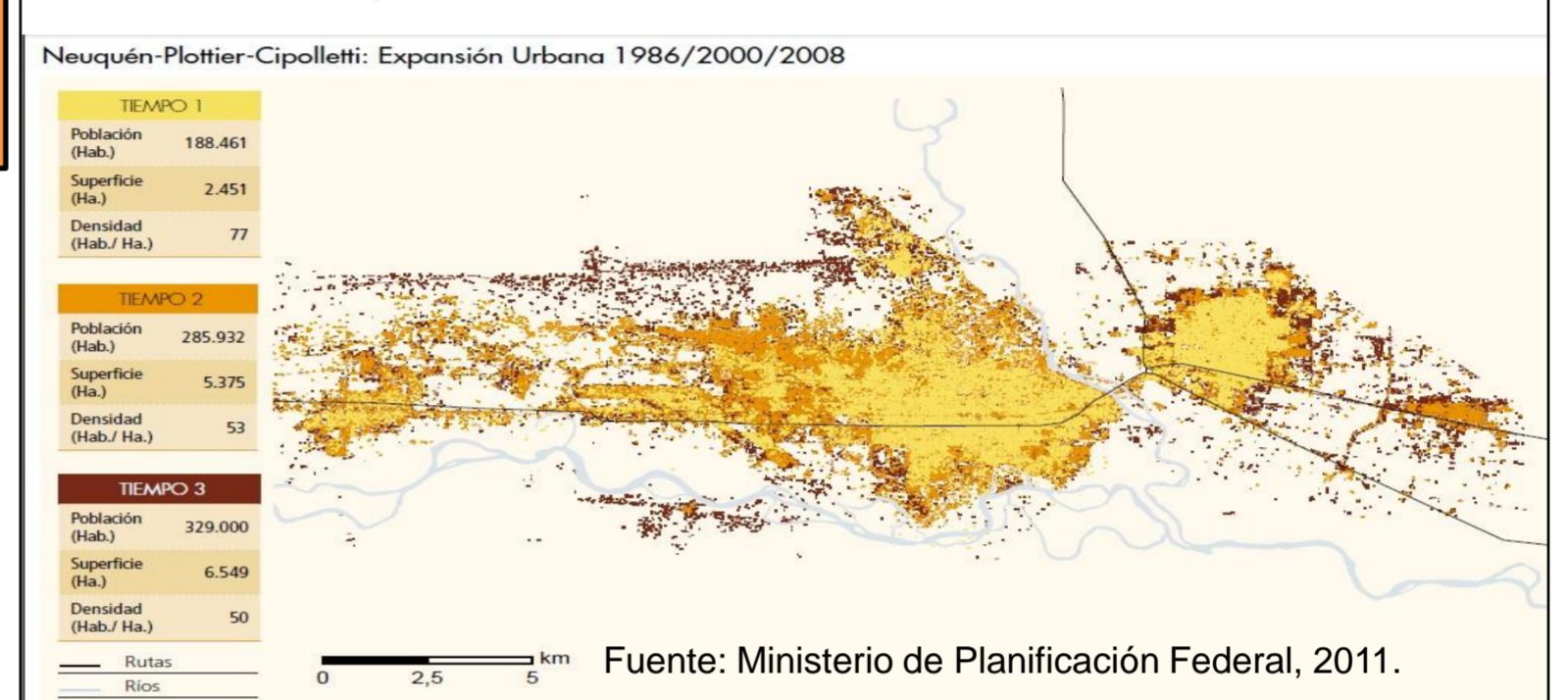
Fuente: elaboración propia en base a Google Maps, 2019.

Figura 2: La conurbación neuquina en el Alto Valle: nuevo sistema urbano en expansión



Fuente: elaboración propia en base a Google Maps, 2019.

Figura 3: Expansión área urbana en la conurbación neuquina



CONCEPTOS Y PERSPECTIVA TEÓRICA

Se parte de considerar que los cambios en la relación entre el espacio urbano y el rural deben entenderse desde una noción ampliada de lo rural, centrada en revisar sus límites, tanto físicos como conceptuales. Como exponen Bendini, Roca y Alvaro (2005, p. 5) "Las representaciones sobre lo rural dejan de ser elaboradas a partir de categorías opositivas en relación a lo urbano o del tipo atrasado/moderno para afirmarse en valores de cuño ambiental y cultural". Frente a la visión reduccionista, se plantea que los ámbitos rurales pasen a definirse como espacios multifuncionales y, a partir de allí, estudiar los nuevos usos del suelo que se desarrollan.

Sin embargo, la política y la gestión territorial en Argentina, ha tendido históricamente a organizarse en estructuras de planificación sectoriales, donde domina la visión dual de lo urbano y lo rural, fundamentada tanto en definiciones arbitrarias de orden demográfico, económico y territorial. En el contexto del nuevo rol que sumen los municipios sobre el desarrollo de su territorio, comienzan a tomar importancia las políticas públicas de planificación y gestión territorial, cuyo instrumento son los planes, proyectos, programas y normativas que orientan las estrategias de desarrollo (Pérez, Fernández y Alegre, 2009).

ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO

La metodología de investigación se centró en:

- Identificar y exponer los nuevos usos del territorio rural, vinculados a las actividades turísticas y recreativas, tomando información de sitios web, de entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados y de observaciones directas y registro de datos en campo.
- Examinar los instrumentos de planificación y gestión territorial municipal de las últimas décadas, tomando como eje los cambios incorporados a través del tiempo en relación a las nuevas demandas y usos del suelo desarrollados en el territorio rural. Se apoya el análisis con información otorgada por personal de la gestión municipal, recopilada a través de entrevistas semi-estructuradas.

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN: UN DIAGNÓSTICO INICIAL SOBRE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE NUEVOS VÍNCULOS URBANO-RURALES

El estudio realizado permite observar que el territorio rural de Cipolletti tiende a perder su contenido y atributo agro-productivo histórico. Por un lado, por la crisis frutícola que provoca un creciente abandono de los predios agrícolas o "chacras" y cambios en los usos del suelo. Por otro lado, por el crecimiento demográfico y la expansión de la trama urbana que fomentan la presión sobre tierras rurales para un uso residencial. Como consecuencia, se observa que esto ha llevado a un número creciente de propietarios rurales a mantener sus chacras improductivas, en espera de una valorización urbanística, o a rentarlas para destinarlas a otras actividades no agrícolas, entre las que se destacan las actividades recreativas y sociales.

Respecto a estos nuevos usos del suelo, registros de 2015 identificaron en el área rural: 4 establecimientos de turismo rural, 11 campos deportivos, 4 complejos recreativos y 4 salones de fiesta (Ver Figura 4). En el primer caso, se destaca que ninguno tiene un origen inicialmente agrícola, lo que indicaría que no surgieron como estrategia de diversificación de productores primarios, sino como inversiones extra-agrícolas. Los demás usos recreativos y sociales no muestran vinculación con la economía agro-industrial.

En el contexto de estas nuevas dinámicas sociales, productivas y territoriales, se imponen desafíos para la gestión territorial. Por ello, las normativas que regulan los usos del suelo en Cipolletti han ido adaptándose a los nuevos requerimientos y necesidades de uso.

El principal instrumento de gestión y planificación territorial es el **Código de Planeamiento Urbano** que, sancionado en 1983, ha sido intervenido y modificado en numerosos casos. Las modificaciones más importantes comienzan luego del 2003, intentando adecuarse a la planificación estratégica elaborada ese año: el Plan Estratégico CipollettiCien.

Entre los principales lineamientos del Plan para el desarrollo del territorio rural se destaca el fomento al sector primario, fundamentalmente la actividad frutícola. Por ello, en el Código de Planeamiento, los usos de tipo recreativo y de esparcimiento en zona rural no son admisibles, salvo algunos territorialmente limitados a áreas de baja o nula aptitud agrícola (Municipalidad de Cipolletti, 2014).

Sin embargo, todos estos usos están funcionando en distintos establecimientos ya que, como refiere un informante de la gestión municipal, lo hacen con habilitaciones provisorias que se consiguen como excepción a la norma:

"*Todo lo que es salones de eventos y eventos al aire libre no están permitidos en zona rural(...)*

Y las canchas de fútbol no están permitidas tampoco, por ordenanza de zonificación, pero se hace una excepción ante comercio para una habilitación provisoria" (informante calificado de la gestión municipal).

Tampoco el turismo se consideraba como posible uso en el área rural. A partir de nuevas consideraciones que se incluyeron en el Plan Estratégico, se replanteó la posibilidad del uso turístico en el territorio rural, como opción productiva para los pequeños productores frutícolas. En 2010 logró modificarse el Código para permitir este nuevo uso y en 2011 se sancionó una **Reglamentación de Turismo Rural** que ordena y normatiza la actividad.

Sin embargo esta normativa tampoco cumple cabalmente sus objetivos de promoción de diversificación productiva, debido a las exigencias requeridas para habilitar los emprendimientos y la falta de apoyo económico lo que, en un contexto de crisis de rentabilidad, desalienta a productores frutícolas a invertir en este tipo de proyectos.

Tal como expone un informante calificado de la Dirección de Turismo actual:

"... en todos estos emprendimientos (de turismo rural) que surgieron y hoy están habilitados, siempre una mínima excepción se tuvo que hacer para que puedan surgir, porque si nos apeábamos a rajatabla en lo que es la ordenanza, creo que hoy en Cipolletti no había ningún emprendimiento de turismo rural. (...)

La mayoría están en producción (agropecuaria), tal vez no llegan al 80% de producción que se pide (por reglamento), tendrán un 50%, 60%, 70%. Esa es una de las realidades, y la otra es la inversión. Generalmente para abrir las puertas al público se requieren ciertas condiciones como: tener seguro, tener un baño para las personas que visitan o un lugar. Generalmente son pocas, pero a la hora de tener que invertir (...) con la realidad que tiene la producción hoy en día no le es factible de hacerlo Hay chacras que quieren abrir sus puertas, pero el tema es que pasa esto, que cuando ven todo lo que hay que hacer con la ordenanza, lo desestiman".