

## **Políticas de ordenamiento urbano, el turismo el paisaje y la ciudad. El caso de San Carlos de Bariloche.**

Eje temático V. DESARROLLO URBANO Y RURAL

Autor: Barrios Garcia, Gonzalo (UNRN/CITECDE - CONICET - UNQ/GEACH)

Correo: [gonzalobarriosgarcia@gmail.com](mailto:gonzalobarriosgarcia@gmail.com)

Palabras clave: turismo, desarrollo urbano, Bariloche, paisaje

Modalidad: PONENCIA

La ciudad de San Carlos de Bariloche, el lago Nahuel Huapi y sus alrededores fueron tempranamente valorados por sus paisajes y atractivos naturales. Desde sus remotos orígenes, el modo de desarrollo territorial lejos de ser resultado del azar fue motorizado por medio de políticas estatales y prácticas simbólicas que se correspondieron y corresponden con un determinado tipo de desarrollo económico, formas de apropiación del espacio y modos de acumulación todos ligados al turismo. En la actualidad la ciudad cuenta con una población estimada en 130.000 habitantes, una afluencia promedio de turistas anual de 700.000 con picos de hasta 800.000 y una incidencia del turismo como actividad del 40 al 45% en el empleo de la población económicamente activa. Por este motivo, la planificación del desarrollo de la ciudad, la promoción del turismo y la regulación de los impactos en el paisaje ha sido una constante desde la década del 70' hasta la actualidad. Por medio del relevamiento de una gran cantidad de planes de desarrollo promovidos tanto por el Gobierno de la provincia de Río Negro, el Consejo Federal de Inversiones, así como por la Municipalidad de la ciudad y el entrecruzamiento de datos estadísticos e históricos de diversas fuentes; el objetivo de este trabajo es analizar cómo se construye un destino turístico basado fundamentalmente en el paisaje como recurso diferenciador, cuáles son las problemáticas en el desarrollo de la ciudad identificadas a lo largo del tiempo, analizando aquellas que fueron modificadas e intentando echar luz sobre las que se constituyeron como conflictos aún sin resolver. Además, se buscará analizar los impactos deseados y no del desarrollo de la actividad a lo largo del tiempo y aquellos elementos que son obviados para la consolidación del destino tales como su condición de área sísmica y sujeta a contingencias volcánicas.

Es necesario partir de las fuentes de los datos. Para la realización de este trabajo fueron consultados una gran cantidad de planes específicos publicados por el Consejo Federal de Inversión (en adelante el CFI), distintas estadísticas y publicaciones de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB) así como informes del Gobierno de la provincia de Río Negro y datos del INDEC. Principalmente reconstruimos series históricas de la ciudad entorno al crecimiento de la población, la afluencia de turistas anuales y la cantidad de plazas instaladas en la localidad y lo cruzamos con la elaboración de diversos planes y proyectos en la localidad. Analicemos los datos estadísticos en primera instancia para luego relacionarlos con el surgimiento de diversos planes.

En lo que respecta al crecimiento de la población de la localidad, los datos responden a la realización de censos nacionales, como vemos en la Tabla 1, hacia el año 1980 el crecimiento de la localidad alcanza su pico en 91% y luego el crecimiento se desacelera hasta ubicarse en torno al 18% del año 2000 en adelante. Este crecimiento se ve reflejado en la realización

de planes tanto a nivel provincial como local que estén orientados al ordenamiento urbano y territorial. Entre ellos podemos destacar el Plan de Ordenamiento Urbano realizado por el CFI en 1977, que municipalmente fue acompañado con la sanción del Código de Planeamiento Urbano en 1979, y el Proyecto de Ordenamiento Ambiental para la Ciudad de San Carlos de Bariloche realizado también por el CFI en 1994, nuevamente acompañado con la sanción parcial del Código Urbano de 1995 a nivel municipal. Finalmente encontramos dos planes a nivel municipal en 2011 el Plan de Ordenamiento Territorial: Políticas, instrumentos y proyectos para el ordenamiento territorial de San Carlos de Bariloche y en 2015 el Plan Estratégico e Integral de Desarrollo de San Carlos de Bariloche. A continuación, analizaremos brevemente los distintos objetivos propuestos en cada caso.

*Tabla 1. Crecimiento Poblacional San Carlos de Bariloche*

| Año            | 1960   | 1970   | 1980   | 1991   | 2001   | 2010    | 2018*   |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Población      | 18.394 | 26.799 | 51.268 | 80.974 | 93.101 | 112.887 | 133.199 |
| Variación en % | -      | 46%    | 91%    | 58%    | 15%    | 21%     | 18%     |

Fuente: Planes CFI. \*Estimación de la Municipalidad de SCB. Elaboración Propia

El Plan de Ordenamiento Urbano de 1977, tenía por objetivo orientar el desarrollo de infraestructura y servicios puestos en función de la actividad turística ya que el turismo constituía el motor dinámico de desarrollo de la región y lo que debía hacer Bariloche como destino era consolidar su jerarquía sobre otras localidades aledañas tales como Junín, San Martín de los Andes, Maquinchao y Esquel generando un polo regional. Este desarrollo debía observar el cuidado del paisaje natural ya que este se constituía como el principal capital turístico.

Cuando llegamos al Proyecto de ordenamiento Ambiental para la Ciudad de San Carlos de Bariloche de 1994, vemos que el diagnóstico busca “superar la dicotomía de la ciudad turística - ciudad permanente” dando cuenta del surgimiento de ciertas tensiones en el desarrollo local y sus distintas actividades tanto económicas como propias de la ciudad. La respuesta impulsada fue la creación de delegaciones municipales y unidades ambientales de gestión descentralizadas, concebidas como herramientas operativas para el manejo territorial con el objetivo de fortalecer centralidades locales, que consoliden centros externos alternativos de desarrollo respecto del casco urbano. Lejos de aquel plan con perspectivas de alcance regional y nos encontramos con un plan que busca contrarrestar los efectos desiguales que se fueron expresando en el territorio del desarrollo del turismo.

Finalmente encontramos los planes recientes del 2011 y del 2015, que funcionan articuladamente. En el Plan de Ordenamiento Territorial, vemos que el objetivo era “resolver la problemática ligada a la construcción física de la ciudad, atendiendo a equilibrar los aspectos económicos, sociales, legales, institucionales y físicos (naturales y urbanos) del territorio” (POT 2011:8). Luego de una gran cantidad de mapas elaborados donde se analizan diversos equipamientos urbanos, el medio físico natural, la conectividad, las actividades económicas, etc. Se concluye que “se observa una alta concentración de la ocupación del suelo en una superficie muy reducida del ejido, principalmente en el área central y algunos barrios puntuales en la zona suburbana manifestando un desequilibrio en la ocupación del suelo en todo el territorio” (POT, 2011:88). El producto final fue una serie de mapas técnicos

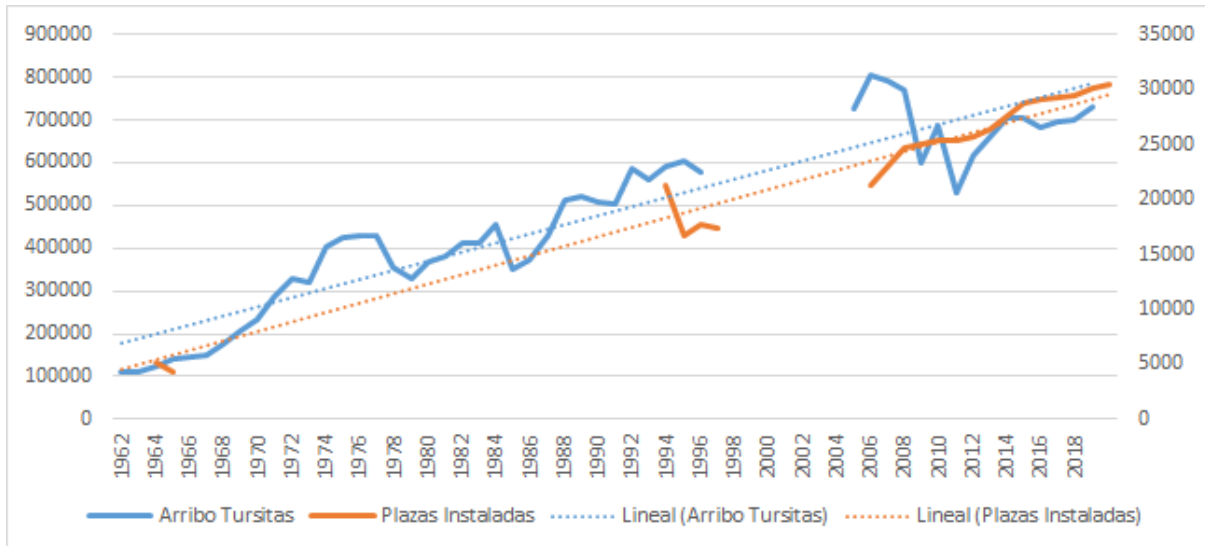
respecto de aptitud del suelo urbanizable o no y una serie de proyectos (35) orientados a construir una ciudad más compacta con muchos centros intermedios de actividades que eviten la necesidad de viajes al centro de la ciudad, pero que estén dichos centros intermedios bien conectados.

Por su parte, el Plan Estratégico e Integral de Desarrollo de San Carlos de Bariloche parte del diagnóstico del POT pero avanza sobre dimensiones socioeconómicas y culturales, dando cuenta de la falta de integración de los diferentes sectores de ciudad, fragmentados espacialmente y a menudo acompañado por procesos de segregación social. Señala que la centralidad del turismo en materia económica para la ciudad hace que dependa excesivamente de variables macroeconómicas externas a la localidad. Por lo que, la diversificación de fuentes de empleo se plantea como uno de los desafíos para generar crecimiento económico con mejores niveles de distribución de riqueza e impacto social. A nivel interno la actividad favorece a la segregación de los residentes locales respecto al centro histórico, dicha dispersión residencial genera altos costos en la provisión y mantenimiento de las infraestructuras de servicio y transporte público para alcanzar a cubrir los diferentes sectores urbanos del municipio, a su vez que genera grandes vacíos intra-urbanos, fragmentación y degradación de los bosques perimetrales y otros ambientes naturales. Mientras que la propia actividad tiene impactos como la sobrecarga en las infraestructuras de servicio debido a la estacionalidad de la temporada, y una progresiva degradación arquitectónica y de los recursos naturales y los ambientes menos intervenidos del territorio que ofician de borde de la ciudad. Finalmente, y en línea con el POT, apuesta por consolidar fragmentos urbanos cualificados y cohesionados a través de elementos de estructura y articulación espacial, sistemas de movilidad y transporte público asequibles, redes de centralidades barriales y espacios públicos condensadores de actividades y encuentro social, con una distribución más equitativa del PBL y de la renta urbana, para promover la calidad urbana de los diferentes sectores de la ciudad, entendida como un derecho de todos los habitantes.

A modo de conclusión parcial es necesario dar cuenta de que todos los planes se preocupan por el rápido crecimiento de la ciudad y lo ligan estrechamente a la actividad turística. Por este motivo, en todos los casos se encuentra explícita la preocupación por un desarrollo equilibrado para los distintos sectores de la ciudad a la vez que observar o proteger el entorno natural.

Pasemos ahora a analizar la dinámica propia del sector turístico a nivel local y su interrelación o no con la generación de planes específicos. En el siguiente gráfico 1. vemos la evolución histórica de la cantidad de arribos de turistas anuales y el crecimiento de las plazas instaladas en la localidad. A partir de los datos analizados podemos decir que la localidad tiene un fuerte incremento en los arribos desde la década del 60' hasta mediados de los 70' pasando de 140.266 visitantes en 1965 a 423.314 en 1975, dando un incremento del 202%.

Gráfico 1. Cantidad total de arribos de turistas anuales vs. cantidad de plazas instaladas



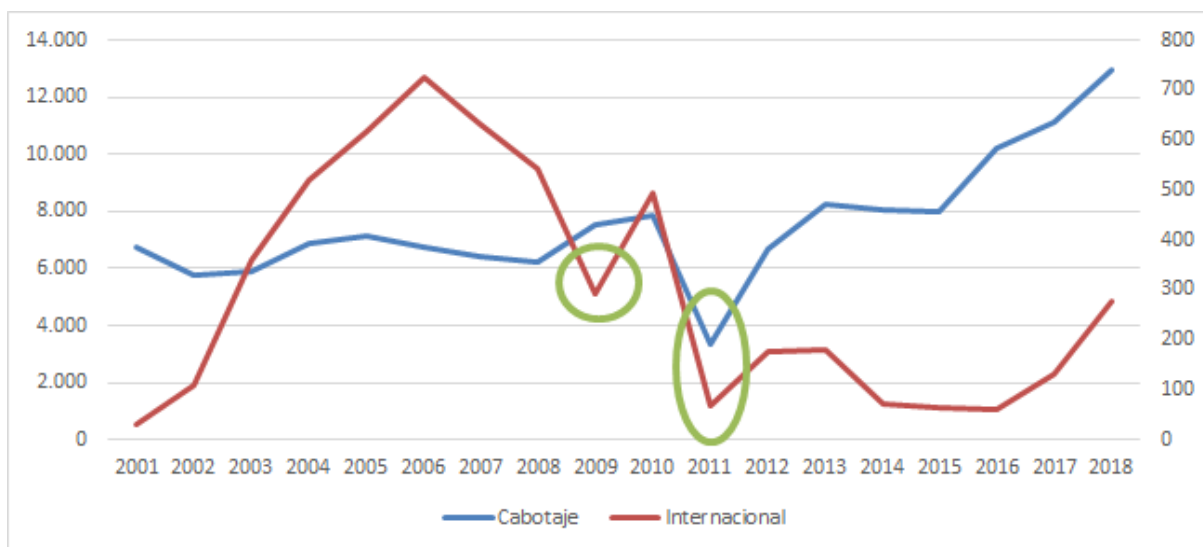
Fuente: Planes CFI y MSCB. Elaboración Propia.

En el mismo periodo la capacidad instalada en la ciudad crece, aunque a un menor ritmo (98%), pasando de 4.359 plazas a 8.651. Este crecimiento alcanzó su pico en 1976 y se estancó hasta fines de la década del 80'. Casualmente encontramos en 1986 "Bariloche: un Plan de comercialización turístico", elaborado por el CFI, el cual da cuenta del "ciclo de vida de un centro turístico de montaña", donde se analiza las temporadas, los servicios que ofrece la localidad y las potencialidades para llegar a la conclusión que lo que hay que potenciar es el perfil de centro turístico de montaña y por lo tanto los servicios vinculados a la nieve y la práctica del esquí que serían los que mayores ingresos reportan. Mientras que el turismo estival, es un producto "viejo, destinado al uso contemplativo, cuyo valor del paquete es barato y no promueve la repetición". En el siguiente período, desde fines de los 80' hasta mediados de los 90' vemos cómo se consolida el turismo estudiantil en las estadísticas y al mismo tiempo la práctica del esquí. Hacia el año 1993, el CFI publicaba un estudio de "Imagen de productos turísticos de Bariloche: Esquí y turismo estudiantil", en el que se ponía de manifiesto por una parte la consolidación del turismo estudiantil en Bariloche frente a otros posibles destinos nacionales o internacionales. Mientras que, en lo que refiere al turismo invernal, señalaba un estancamiento debido a la falta de inversión en infraestructura según el informe, y al surgimiento de competidores regionales con precios más accesibles. Sea como fuere, las rigideces del principal motor económico de la localidad volvieron a hacerse notar y nuevamente encontramos un plan llamado "Relanzamiento turístico de San Carlos de Bariloche, Plan estratégico y de competitividad Turística" realizado en conjunto por el CFI y la municipalidad de la ciudad hacia 1998. Es el primer análisis podríamos decir integral del sector ya que abarca desde los productos turísticos locales ofrecidos, la oferta de servicios, la demanda nacional e internacional, hasta la creación de posibles nuevos destinatarios y segmentos. De este modo, identifica "nuevos" tipos de productos diversificando la oferta y generando nuevos consumidores, analiza el grado de satisfacción de los clientes, la imagen del destino, los actores en competencia tanto de invierno como de verano, la oferta alojativa y la oferta "complementaria" (gastronómica, cultural, nocturna, recreativa, etc.), la accesibilidad hasta incluso, aspectos vinculados al desarrollo urbano, pero desde una perspectiva estética antes que estructural. El resultado final fue una serie de programas de actuación focalizados en distintos aspectos de la ciudad, con objetivos y acciones puntuales

y un fuerte hincapié en la realización de un plan de marketing focalizado. Debido a la falta de datos oficiales públicos es difícil saber el nivel de éxito alcanzado y más considerando el contexto histórico nacional, crisis del 2001, devaluación, default externo, retracción del consumo y aumento del desempleo.

A partir del año 2005, accedemos a una nueva base de datos publicada por la Secretaría de Turismo de la MSCB. En la misma podemos ver que, al cabo de casi 15 años el promedio de arribos de visitantes se mantuvo estable alrededor de los 700.000 anuales. Es necesario tener en cuenta que la actividad económica es muy sensible a factores externos tanto económicos como extra-económicos, por ejemplo la expansión de enfermedades a nivel global como la gripe A H1N1 en 2009 o las erupciones del volcán chileno Calbuco y Puyehue-Cordón Caulle en 2011, que obligó a suspender numerosos vuelos y generaron cancelación de reservas hoteleras en dichos años se registraron solamente 599.505 y 530.008 visitas respectivamente (Gráfico 2), o la crisis del “campo” en 2008, que se tradujo en cortes de rutas en diversos puntos del país; o la crisis financiera internacional, que desalentó la llegada de turistas extranjeros; o procesos de devaluación en los países vecinos de Brasil y Chile, principales visitantes extranjeros de la ciudad.

*Gráfico 2. Cantidad de vuelos comerciales de cabotaje e internacionales en Bariloche*



Fuente: ANAC. Elaboración Propia.

De cualquier manera, durante dicho periodo el sector siguió expandiéndose, la cantidad de plazas instaladas pasó de 14.955 en el año 2004 a 30.095 en el año 2019 dando un aumento del 101%. En lo que a los planes respecta encontramos finalmente en el año 2017 el “Plan estratégico de turismo sustentable de San Carlos de Bariloche: Visión 2025”, llevado a cabo por la Universidad Nacional de Río Negro y la Secretaría de Turismo de la MSCB con la participación del Emprotur (compuesto por representantes del Ministerio de Turismo de la Provincia de Río Negro, referentes de la Cámara de Turismo- Zona Andina y de la Cámara de Comercio e Industria de San Carlos de Bariloche). Su objetivo se encuentra en sintonía con el plan de 1998, “las políticas que se adopten deben tender a mejorar la tasa de ocupación de la infraestructura hotelera y de alojamiento por estratos y zonas; planificar la oferta a fin de tender a desestacionalizar la demanda; mejorar y diversificar la oferta de servicios y adecuarlos a los distintos segmentos de mercado; lograr una mayor competitividad de la actividad; mejorar la calidad del conjunto de los servicios brindados estableciendo relaciones

calidad-precio competitivas; explotar nuevos nichos de distintos mercados emisores” (PETS, 2017:1). El plan agrega información sobre el perfil marcadamente turístico de la ciudad de Bariloche y por lo tanto la tensión entre el desarrollo de la ciudad, la infraestructura necesaria para mejorar la calidad del servicio a la vez que incentiva un cuidado del entorno natural, los recursos y el paisaje.

A modo de cierre, uno podría afirmar que conforme la ciudad de San Carlos de Bariloche fue creciendo y con ella la importancia y envergadura de la actividad turística, fueron surgiendo distintas tensiones. Pasamos de un primer plan que buscaba posicionar a la localidad como un eje de central para la región de los lagos andinos, hacia la percepción del surgimiento de una ciudad dual y enfrentada en los 90' del Bariloche turístico y postal enfocado en las actividades invernales contra el Bariloche de los residentes permanentes que no pueden usufructuar las mismas actividades y se encuentran con problemas en la gestión de los servicios e infraestructura. Por otra parte, el sector turístico parece que logra imponer su propia lógica y desarrollo, mejorar la provisión de infraestructura para el despliegue de la actividad a expensas de inversiones en otros sectores de la ciudad, al mismo tiempo que la solución a las rigideces que presenta la actividad debido al estancamiento de visitantes radica en la diversificación de la oferta y la mejora del servicio, quedando como pregunta hasta en qué medida este relanzamiento constante del destino turístico centrado en su paisaje natural puede solucionarse aumentando la oferta de servicios y equipamiento sin impactar necesariamente en el entorno natural? ¿Hasta qué punto, aumentar la afluencia de visitantes, acortar los tiempos de excursión para acelerar la rotación turística y poder vender más actividades no impactaran en el ambiente natural y en la capacidad de la ciudad para poder sostener los servicios? Desde otra perspectiva, es llamativo como la construcción turística del destino no involucra la totalidad de las características geomorfológicas locales, la presencia de volcanes y la ubicación en zona sísmica no son considerados como elementos dentro de la planificación de inversión y construcción del destino quedando eventualmente como catástrofes naturales una vez sucedidos los hechos. Una última consideración final para finalizar este trabajo, tanto los planes vinculados al turismo como los planes de desarrollo urbano reconocen la importancia de dicha actividad para la ciudad, así como los impactos negativos en la estructura urbana y en el ambiente. Sin embargo, lejos de imponer límites concretos vuelcan en el otro (los planes turísticos en los planes urbanos y viceversa) la responsabilidad de alcanzar el desarrollo sostenible local. ¿No sería necesario dada la importancia e interrelación del crecimiento urbano, el cuidado del ambiente y la expansión del turismo para la localidad que los planes que buscan estructurar y orientar el desarrollo sean integrados, es decir, que un mismo plan de desarrollo local contemple tanto el desarrollo urbano de la ciudad y dentro de él, el lugar que la actividad central del turismo ocupa?

**Fuentes:**

Administración Nacional de Aviación Civil

Consejo Federal de Inversiones (1977) “Plan de ordenamiento urbano San Carlos de Bariloche”

Consejo Federal de Inversiones (1986) “Bariloche: Un plan de comercialización turístico”

Consejo Federal de Inversiones (1993) “Estudio de imagen de productos turísticos de Bariloche – Esquí y Turismo estudiantil”

Consejo Federal de Inversiones (1995) “Proyecto de ordenamiento ambiental para la ciudad de San Carlos de Bariloche”

Consejo Federal de Inversiones (1998) “Plan estratégico y de competitividad turística de San Carlos de Bariloche”

Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo 1991, 2001, 2010.

Municipalidad de San Carlos de Bariloche, Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente. (2011). “Plan de Ordenamiento Territorial. Políticas, Instrumentos y Proyectos para el Ordenamiento Territorial de San Carlos de Bariloche.” Rio Negro.

Municipalidad de San Carlos de Bariloche, Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente. (2015) “Plan Estratégico e Integral de Desarrollo de San Carlos de Bariloche”

Municipalidad de San Carlos de Bariloche, Secretaría de Turismo. (2017). “Plan estratégico de turismo sustentable de San Carlos de Bariloche: Visión 2025”

Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Ordenanza 169 – CM – 1979: Código de Planeamiento.

Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Ordenanza 546 – CM – 1995: Código Urbano.