

33769

RECONOCIMIENTO DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS  
PROVINCIAL Y DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL  
EN RELACION A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS  
RECURSOS NATURALES Y CONDICIONANTES FISICOS

INFORME PARA EL ESTUDIO DEL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DEL SUELO

PROVINCIA DEL NEUQUEN

*Relac con 1472 y  
0/F.331.9  
515a*

*0  
F.331.9  
515e  
43000  
F.3111  
43004  
43100  
H.11241  
2.80  
x 17*

Consejo Federal de Inversiones  
Secretario General Ing. Juan José Ciáccera

Area Institucional  
Coordinación Dra. Celia Mayer

Sector Aspectos Físico-Territoriales  
Responsable: Planificación Urbano Regional  
Arq. Lidia Sejas

*A. FRONT  
NEUQUEN*

Octubre 1987

UNITED STATES

DEPARTMENT OF JUSTICE

INVESTIGATION OF THE ACTS OF  
TERRORISM COMMITTED BY  
CERTAIN INDIVIDUALS

AND THE EFFECTS THEREOF

IN CONNECTION WITH THE  
ACTS OF TERRORISM COMMITTED BY  
CERTAIN INDIVIDUALS

AND THE EFFECTS THEREOF

IN CONNECTION WITH THE

ACTS OF TERRORISM COMMITTED BY  
CERTAIN INDIVIDUALS

I N D I C E

	Pág.
I. RECONOCIMIENTO DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS PROVINCIAL	1
1.1 Proceso de poblamiento provincial	1
1.2. Sistema actual de poblamiento	10
II. RECONOCIMIENTO DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL Y SUS ASPECTOS CRITICOS, EN RELACION A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, RECURSOS NATURALES Y CONDICIONANTES FISICOS	15
2.1.. Condiciones físico naturales	15
2.2. Trashumancia	18
2.3. Actividades económicas y proceso de urbanización	22
2.4. Jurisdicciones nacionales: sus manifestaciones	37
. Hidronor	38
. Areas de Frontera	42
. Parques Nacionales	44
2.5. Vinculaciones del territorio provincial con otras áreas	46
2.6. Lineamientos de desarrollo provincial: estrategias vinculadas con el ordenamiento territorial	48
2.7. Síntesis y conclusiones	52
Bibliografía	61

1947

1948

1949

1950

1951

I.- RECONOCIMIENTO DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS PROVINCIAL.

1.1 Proceso de poblamiento provincial.

Reconocer el grado de coherencia estructural que ha adquirido un territorio a través del proceso que lo ha llevado a su organización funcional actual, requiere relacionarlo con los hechos históricos, físicos, económicos, sociales, políticos y culturales, que han signado en forma particular la ocupación económica del espacio y la distribución y concentración de la población.

Resulta interesante repasar los factores históricos y políticos que han gravitado en la organización espacial provincial y en su proceso de poblamiento. En este último pueden distinguirse varias fases cronológicas hasta llegar a la actual. Como primeros ocupantes del territorio provincial se reconocen a los Pehuenches, que ocuparon la franja andina central, considerada la zona de la Araucaria, dado que incluso la recolección de su fruto era el sostén de su economía. Pese a estar separados por grandes distancias, tanto de las autoridades establecidas en la Capitanía de Chile como de las del Puerto de Buenos Aires, pronto llegan a recibir la presión ejercida por los españoles sobre los indígenas en otros territorios, ya que los araucas establecidos al sur de Chile, presionados a su vez, se vieron obligados muchas veces a cruzar la Cordillera; mientras que por otro lado, el avance de las poblaciones españolas en nuestro país, obliga a las tribus cazadoras tehuelches a abandonar sus dominios y replegarse hacia Los Andes.

En una fase posterior (desde el siglo XVIII a mediados del XIX) se produce una nueva penetración de araucanos, o mapuches desde Chile, que arrinconan y dominan a los tehuelches y otras tribus; es bajo su dominancia que se araucanizan culturalmente las poblaciones neuquinas. Finalmente, la intervención de los españoles en las luchas intertribales neuquinas, llevará a la Capitanía chilena a neutralizar a miles de mapuches y a im-

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent and reliable data collection processes to support effective decision-making.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in data management and analysis. It discusses how modern software solutions can streamline data collection, storage, and reporting, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data management, such as data quality, security, and privacy. It provides strategies to mitigate these risks and ensure that data is used responsibly and ethically.

5. The fifth part of the document discusses the importance of data governance and the role of leadership in establishing a strong data culture. It emphasizes that clear policies and standards are necessary to ensure that data is managed effectively across the organization.

6. The sixth part of the document explores the future of data management and the impact of emerging technologies like artificial intelligence and big data. It suggests that organizations should stay updated on these trends to leverage data for competitive advantage.

7. The seventh part of the document provides a summary of the key points discussed and offers recommendations for further action. It encourages organizations to regularly review and update their data management practices to stay aligned with best practices and industry standards.

ponerse sobre ambos grupos linderos cordilleranos. Sin embargo, España no logró conquistar el Neuquén, ya que, paradójicamente serán los criollos, ya independientes, quienes conseguirán reducir a su población indígena.

Si bien la Revolución de Mayo da una revalorización al indígena, ya que lo libera de toda forma institucional de explotación, también se lo desaloja de su territorio. Comienza así la etapa de la Conquista del Desierto que va logrando la ocupación territorial a medida que se va produciendo una definitiva retirada de las tribus ante el avance de las líneas de frontera que consolidan las sucesivas campañas militares. La primera de ellas, iniciada por Rozas, busca trasladar los límites de seguridad para los propietarios rurales de la pampa húmeda y los indios se comprometen, durante su gobierno, a mantenerse dentro de su territorio sin trasponer la frontera blanco-indígena que se extiende desde Buenos Aires a Mendoza, cruzando Córdoba y San Luis. Mientras tanto, en el Neuquén, sus habitantes -unos 60.000 mapuches- ocupan la faja de los faldeos cordilleranos, en valles fértiles y protegidos, y sobre áreas lacustres y boscosas regadas por innumerables cursos de agua, dedicados al cultivo del suelo y al ganado, agrupados en poblados constituídos por tolderías. Las tribus o cacicazgos se integraban en verdaderas federaciones bajo el liderazgo de grandes caciques, hasta el punto que, durante la época de la conquista en que dominaban al Norte el cacique Purran y al Sur Sayhueque, el primero de ellos ejercía su autoridad sobre 22 cacicazgos que agrupaban unos 30.000 indígenas en una jurisdicción que se extendía desde Barrancas a Covuncos y desde el Rio Neuquén hasta Lonquimay; incluyendo incluso, dentro de este territorio, una colonia de población blanca -alrededor de 600 chillanejos- que arrendaba a Purran las tierras sobre las cuales sembraban y cuidaban su ganado.

Es precisamente el cacique Sayhueque el último jefe indio en rendirse ante el avance exitoso de la campaña que el Gral.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. This is essential for ensuring the integrity of the financial data and for providing a clear audit trail.

2. The second part of the document outlines the various methods used to collect and analyze data. These methods include direct observation, interviews, and the use of specialized software tools. Each method has its own strengths and limitations, and it is important to choose the most appropriate one for the specific situation.

3. The third part of the document describes the process of data analysis. This involves identifying patterns, trends, and anomalies in the data. It also includes the use of statistical techniques to test hypotheses and to estimate the confidence intervals of the results.

4. The fourth part of the document discusses the importance of data security. This involves implementing measures to protect the data from unauthorized access, loss, or corruption. This is particularly important in the context of sensitive information.

5. The fifth part of the document discusses the importance of data privacy. This involves ensuring that the data is used only for the purposes for which it was collected and that it is not shared with unauthorized parties.

6. The sixth part of the document discusses the importance of data quality. This involves ensuring that the data is accurate, complete, and consistent. This is essential for ensuring the reliability of the results and for making valid conclusions.

7. The seventh part of the document discusses the importance of data storage. This involves ensuring that the data is stored in a secure and accessible manner. This is particularly important in the context of large volumes of data.

8. The eighth part of the document discusses the importance of data backup. This involves creating regular backups of the data to protect against data loss. This is particularly important in the context of critical data.

9. The ninth part of the document discusses the importance of data archiving. This involves storing data for long-term retention. This is particularly important in the context of legal and regulatory requirements.

10. The tenth part of the document discusses the importance of data retention. This involves ensuring that the data is retained for the appropriate period of time. This is particularly important in the context of legal and regulatory requirements.

11. The eleventh part of the document discusses the importance of data disposal. This involves ensuring that the data is disposed of in a secure and appropriate manner. This is particularly important in the context of sensitive information.

12. The twelfth part of the document discusses the importance of data governance. This involves ensuring that the data is managed in a consistent and effective manner. This is particularly important in the context of large organizations.

Roca conduce en el "Territorio del Triángulo", que logra trasladar la frontera interior contra el indio a los ríos Negro y Neuquén. También alcanzará otros objetivos, tales como el reconocimiento del territorio del Triángulo a través de la campaña al Nahuel Huapi, en 1881, y ocupar este territorio, y el resto de la Patagonia (1882/83), con el desarrollo de la campaña a Los Andes que cierra los pasos cordilleranos, y culminar así la ocupación militar del Neuquén. Institucionalmente se crea entonces la Gobernación de la Patagonia y se la divide por Ley en territorios nacionales; uno de ellos será el Neuquén que mantendrá la forma territorial de "triángulo" que ya lo identificara. Comienza entonces la "Etapa de los Fortines", que afirmarían la ocupación estratégica militar del territorio provincial y daría origen a los primeros lineamientos de la actual red provincial de asentamientos urbanos.

Para asegurar la Frontera se hace necesario una ocupación militar permanente, y se establece una nueva línea de fortines paralela a la Cordillera, que dará origen a los primeros pueblos: Ñorquín y Colihue. En 1883, a su vez, se construye un fuerte en Junín de los Andes y surge posteriormente el poblado homónimo, con una activa participación de la comunidad salesiana. Esta localidad, erigida sobre la margen derecha del río Chimeuín, a 773 m sobre el nivel del mar, en una amplia y suave llanura de escasa vegetación, es actualmente la cabecera del Departamento Huiliches, y si se considera la desaparición de Ñorquín, puede calificarse como la ciudad más antigua de la provincia.

También con origen en una guarnición militar (en el lugar que fuera asiento de la Cuarta División), se instala la sede de la Gobernación del Territorio dando lugar a una pequeña población sobre la margen izquierda del río Curi Leuvu, denominada Chos Malal, desde la cual el primer gobernador, Cor. Manuel Olascoaga, comienza la organización del territorio provincial. Pronto la concentración de las funciones político-administrativas y militares la convierten en el centro más im-

portante, no solo de la zona noroeste, sino de toda la extensión del Territorio neuquino: allí se llevará un registro de hacienda, estadísticas de industrias, ganado y capitales, y se controlarán las áreas de pastaje y campos fiscales, frecuentemente utilizados por hacendados chilenos que introducían su ganado para su uso como zonas de veranada para el engorde de los animales. En la misma época se produce también una entrada de colonos mendocinos que, con sus descendientes, se dedicarán al cultivo de cereales, legumbres y frutas, especialmente vid.

También teniendo como antecedentes establecimientos militares, se desarrollan otros pueblos tales como Las Lajas y San Martín de los Andes. La primera, es arrasada por una creciente y se la relocaliza, como posta, sobre los caminos que unían la zona de Confluencia con el Noroeste, y los pasos de Pino Hachado y Copahue. San Martín de los Andes surge como consecuencia de un cambio de frontera, (1898), y es ubicada sobre las orillas del lago Lacar. Todo su desarrollo se liga de manera estrecha al Parque Nacional del cual formará parte hasta que el entonces Servicio Nacional de Parques decidiera transferirlo -al igual que lo hiciera con Puerto Iguazú, en Misiones- a la Provincia, como ejido municipal, que también en este caso, como Puerto Iguazú, se mantendrá aislado del resto del territorio provincial al quedar rodeado y circunscripto por tierras fiscales de jurisdicción nacional. Solo en 1974, el gobierno provincial la declarará "ciudad" ante el grado alcanzado por su evolución, como consecuencia principalmente de la actividad turística.

Dentro de similar patrón histórico, de raíz estratégica militar, se encuentra la localidad de Aluminé, cabecera actual del departamento homónimo, cuyo núcleo básico de pobladores lo constituye el Escuadrón 32 de Gendarmería Nacional, y se vincula a través de las rutas provinciales 18 y 46 con el Parque Nacional Lanín, dentro de un área de excepcional valor escénico.

Bajo distintos causales se originan y desarrollan Cutral Co y Plaza Huincul, establecidos como consecuencia de la actividad petrolífera que sostiene su crecimiento, y cuyos núcleos se confunden dentro de un trazado urbano, físico y funcionalmente común, aunque manteniendo sus respectivos ejidos y autoridades municipales.

Puede decirse que desde fines del siglo XIX, la puesta en valor del suelo por la existencia del recurso hídrico, determinando su aptitud para las actividades agrícolas, ganaderas, e incluso las extractivas, pautó el patrón de ocupación efectiva del territorio. Tres fueron las corrientes principales de poblamiento que se produjeron en esa época: una chilena que ocupó los altos valles cordilleranos, ingreso fronterizo que en alguna forma se ha mantenido hasta el presente con disímiles grados de relevancia; una corriente mendocina ya mencionada, que acompañó a la 4ta. División y que se localizó en el área Noroeste de la provincia; y una tercera procedente de la zona del Río de la Plata y que ocupó la zona entre los ríos Agrio y Limay. Cada una de ellas introdujo actividades similares a las existentes en sus respectivos lugares de origen, y dieron lugar, en muchos casos, a pequeñas poblaciones cuyos habitantes cultivaban pequeñas parcelas o explotaban las minas propias; o a otros grupos que se orientaron a la crianza del ganado vacuno, practicando la transhumancia entre campos de invernada y veranada. Estas últimas unidades domésticas de producción, ejercidas por pobladores mapuches y chilenos, continuará a través de sus descendientes criollos y dará lugar al arraigo de una práctica que se mantendrá hasta el presente.

Retomando el hilo histórico de este proceso de poblamiento, tenemos que, finalizada la etapa de la conquista de los territorios ocupados por los indígenas, el gobierno nacional arbitra la distribución de las tierras bajo distintas modalidades. A su vez, los pobladores que habían comenzado a instalarse libremente en las grandes extensiones de tierras fiscales

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

6

hacia el Sur de la pampa húmeda, reciben la presión consecuente del nuevo reparto de tierras realizada por el gobierno central y se desplazan de las áreas desalojadas, dando origen a la corriente de poblamiento que se introduce en el territorio neuquino constituida por habitantes de la pampa húmeda. Dentro de esta política, el primer reparto de tierras del Neuquén se realiza en Buenos Aires en 1885; son cuatro los grupos principales que ocuparán su territorio como resultado de este accionar oficial: 1) los titulares de los certificados de la suscripción pública que financiaron las erogaciones de la Expedición al desierto; 2) los expedicionarios participantes en la Campaña; 3) los colonos y comerciantes interesados en acceder, por la vía del remate, a los lotes fiscales, como parte del programa gubernamental de población y colonización -en este grupo se incluyen los colonos de origen europeo-; y 4) finalmente, las agrupaciones indígenas que serán reinstaladas en "Misiones y Reservorios" como compensación por los territorios perdidos; desde entonces tendrán virtualmente los mismos derechos que los restantes habitantes, menos el de propiedad personal de la tierra.

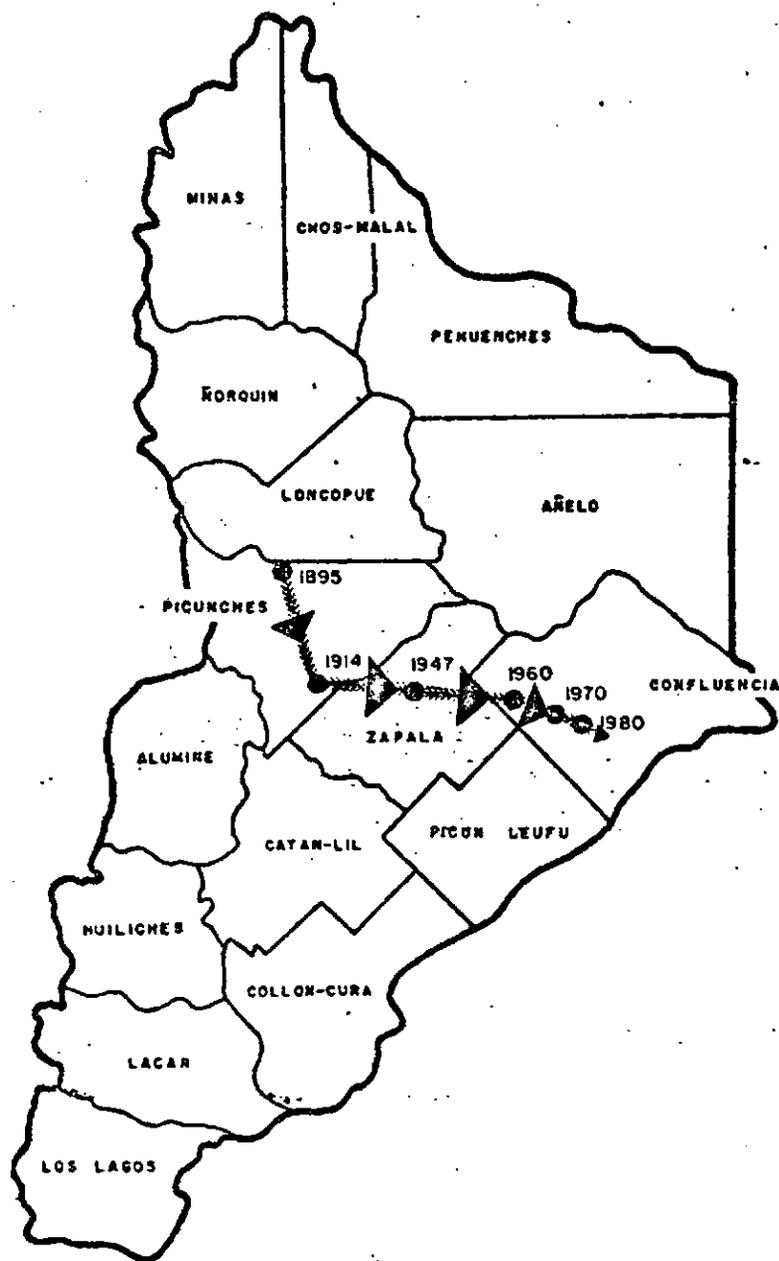
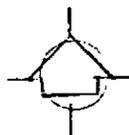
Desde el comienzo del siglo actual hasta el momento institucional de provincialización del territorio neuquino, los nuevos factores de localización estarán relacionados con el lento proceso de su integración a la economía nacional dentro del modelo agro-exportador que caracterizara a ésta. Con ello se desplazará la actividad zonal localizada en Chos Malal hacia el área de Confluencia y consecuentemente se traslada el peso relativo poblacional de la zona cordillerana hacia el Este. Da una idea de la importante traslación ocurrida en la localización de los pobladores observar cómo, a través de los registros censales realizados desde 1895 hasta 1980, va cambiando la ubicación geográfica del "centro de población" (considerando como tal el punto virtual que señala una distribución o peso equilibrado de la población en el territorio, en conceptualización similar a lo que en física se considera centro de gravedad o baricentro de un sistema de fuerzas). Graficando esta

# PROVINCIA DEL NEUQUEN

## CENTRO DE LA POBLACION



MAPA GRAFICO 1



información (Gráfico-mapa 1) se observa que este "centro de población provincial" estaba en 1895 en el Norte del departamento Picunches, a unos 45 Km del límite con Chile y a pocos kilómetros de Chos Malal, mientras que en 1980 se encuentra en el departamento de Confluencia, próximo a la localidad de Challacó, habiéndose desplazado en ese lapso de 85 años, unos 150 Km primero hacia el Sur y luego unos 150 Km hacia el Este. Si bien en la última década intercensal el desplazamiento ha sido más lento que en las anteriores, aún se mantiene esta tendencia.

Dentro del nuevo cariz que toma el proceso histórico de urbanización y ocupación del territorio provincial, marca el rumbo la extensión del Ferrocarril del Sud, que en una primera etapa llega con sus vías (1902), al pequeño caserío rural perteneciente a la Sociedad Nueva España, (hoy casco central de Neuquén ciudad), ubicado en la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, que será el origen de la localidad a la cual dos años después (19 de mayo de 1904), se trasladará la capital del territorio, valorando su capacidad de comunicación con Bahía Blanca y su proximidad con Gral. Roca, dentro del Alto Valle, que ya se perfila como área de alto potencial económico. La localidad va consolidando lentamente su crecimiento, extendiéndose sobre el "Lote 3 catastral", perteneciente a la citada Sociedad agrícola. La traza de caminos que comunicaban las chacras a través de un amplio y regular trazado encauzará el desarrollo del casco consolidado de la actual planta urbana y la trama primaria de su sistema vial actual.

La extensión del ferrocarril Sud que en una segunda etapa se prolongará hasta el establecimiento ganadero de Zapala (1913-14), da lugar a la consolidación de este nuevo asentamiento urbano cuyo rol económico y funcional influirá sobre todo el interior provincial, constituyéndose desde entonces en el centro de concentración de toda la producción del área cordillerana neuquina. El Ferrocarril seguirá encauzando el traslado de la producción del territorio provincial hacia Bahía Blanca y Bue-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

8

nos Aires, teniendo como "puerto" o puerta de salida a la ciudad de Neuquén.

Zapala se convierte así en un importante centro de servicios económicos para la explotación, y para la posterior industrialización de los recursos mineros, para toda la zona Norte, Centro y Sur de la provincia, favorecida también por su condición de centro geográfico del territorio. Hasta tal punto generó confianza su gravitación como centro económico, en lo minero, agropecuario e industrial, apoyada en su condición de "punta de rieles", que se gestó una iniciativa para trasladar la sede del gobierno e instituiría Capital provincial, idea que aún persiste en algunas corrientes de opinión.

Así como las guarniciones militares y el ferrocarril fueron factores causales relevantes en el patrón de ocupación del territorio que diera origen a la red de asentamientos actual, deben mencionarse la construcción de grandes obras hídricas como generadoras de significativos impactos poblacionales y también factor importante de localización poblacional.

En el Departamento de Confluencias la construcción del dique Ing. Ballester sobre el río Neuquén, cuyas obras de canales de riego terminaron en 1929, dió lugar a las Colonias Centenario y Vista Alegre. También comenzaron a surgir colonias agrícolas en el valle inferior neuquino sobre el río Limay, como resultado de la aplicación de sistemas de riego. Así han tenido origen las colonias Confluencia, Bouquet Roldan, Valentina y Plottier, a las que luego se agregaron Señillosa, Arroyito y el Chañar, dedicadas a la producción frutícola como producción básica, preferentemente de peras y manzanas; integrando económicamente esta área a la región del Alto Valle del Río Negro.

También el descubrimiento del petróleo en 1918 se constituyó en otro factor de asentamiento poblacional, y dió lugar

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

9

a Plaza Huincul, que surge como campamento ligado a la explotación de los pozos petrolíferos y que a su vez da origen a Cutral Co como centro de servicios, en un emplazamiento contiguo. Aunque desde la década del '60 decae la producción petrolera de esa cuenca, la que se extiende a otras áreas provinciales, la zona de estas dos localidades se mantienen como asiento del aparato técnico administrativo y habitacional de la explotación petrolífera, la que llegó a significar el 30% de las reservas nacionales. Actualmente, la operatoria nacional de próxima licitación correspondiente al "Plan Houston II" señala a la cuenca neuquina como el área hacia la que se vuelca en primer término el interés de las presentaciones internacionales.

El patrón de asentamientos se va perfilando así a través de pequeños asentamientos urbanos asociados a una sola actividad económica básica, con débiles o nulos encadenamientos regionales, excepto en el caso de la fruticultura que asocia a los asentamientos del área de Confluencia con la economía del Alto Valle. La dinámica del proceso de urbanización va afirmando un eje transversal primario de centros urbanos de intenso crecimiento conformado de Este a Oeste por Neuquén, Centenario, Plaza Huincul-Cutral Co y Zapala mientras que se debilita el eje histórico Norte-Sur cordillerano; con alguna excepción, tal como San Martín de los Andes, regionalmente inserta en el área turística que polariza San Carlos de Bariloche. La provincialización del Territorio (suceso institucionalizado, a través de la Ley 14.408, el 15 de junio de 1955) cambia el rol administrativo de la Capital del Territorio en Capital de la Provincia y con ello aumenta la diversidad y complejidad de las actividades administrativas, se acrecientan las actividades terciarias, y consecuentemente los empleos que las acompañan, a la vez que surgen y se impulsan nuevos proyectos provinciales de obras públicas. La ciudad de Neuquén crece cuantitativa y cualitativamente en un cambio que es ya de tipo estructural.

En 1958 el primer gobierno municipal, surgido de la Constitución Provincial, que tiene la ciudad, decide la compra de nuevas tierras para atender el ritmo del crecimiento urbano; se adquiere a la Sociedad Anónima Nueva España la totalidad de tierras aptas para las actividades y ocupación urbana, que alcanza a una superficie de 12.000 Has. En la década del '60 al '70, el crecimiento de la ciudad de Neuquén es ya de tipo explosivo.

### 1.2. Sistema actual de poblamiento

En el presente, el sistema urbano provincial se configura sobre un eje principal transversal, que se extiende hasta Zapala, en el centro geográfico del territorio provincial, incluyendo en esta traza a los centros intermedios contiguos que integran Cutral Co y Plaza Huincul, para bifurcarse luego en ángulo en dos direcciones opuestas, un ramal hacia el NO que termina en Chos Malal, articulando a través de este centro zonal el área norte provincial, y otro hacia el SO que se extiende eslabonando a Junin y a San Martín de los Andes.

Dentro de esta configuración general la alta concentración demográfica en el área del Gran Neuquén que focaliza la capital provincial, el ritmo sostenido y creciente de su crecimiento, unido a la corriente de migración negativa del interior provincial, desequilibra cada vez más notoriamente dos situaciones diferenciales que desestructuran el territorio provincial, incluso debilitando la potencialidad del tramo Neuquén-Zapala como eje transversal de desarrollo, ya que los centros intermedios que lo integran han desacelerado su crecimiento mientras la ciudad capital aumenta su primacía. Contribuye a esta distorsión la explotación de los recursos gasíferos de Loma de la Lata y su vinculación con el Gran Neuquén a la vez que desciende la actividad petrolera en Plaza Huincul.

En el centro geográfico de la provincia se destaca Zapala que, a la vez que delinea con Neuquén el eje estructural más sólido de ocupación urbana y de actividad económica canalizado por la R.P.22; es también el centro de articulación de esta ruta troncal con el eje vial perpendicular que define de N. a S. la R.N.40. El eje longitudinal que podríamos llamar histórico, vinculado por la R.N.40 y conformado de N. a S. por Chos Malal, Junin y San Martín de los Andes, como centros zonales, no acusa una interacción funcional que interactúe entre los nodos y le dé fuerza como eje de desarrollo, comportándose éstos como centros zonales independientes que nuclean zonas de influencia propia de diferentes sustentaciones económicas en medios naturales diferenciados. Dentro de ellos Chos Malal, ha consolidado su crecimiento urbano en los últimos lustros y parece afirmar su función de centralización zonal en el área Norte provincial y su vinculación con Mendoza, polarizando a la vez a numerosos asentamientos rurales y parajes ubicados en su área zonal, de escasa cuantía poblacional, conformados por grupos de pequeños productores dedicados a actividades rurales preferentemente frutícolas.

Más hacia el SO se presenta una cuarta zona de valles amplios, donde cambia el paisaje estepario por la presencia del bosque y lagos, con lluvias abundantes que dan lugar a microclimas puntuales que favorecen aptitudes locales para la ganadería vacuna, la agricultura, la explotación forestal, el turismo e incluso la actividad industrial en pequeña escala. La distribución espacial de la población se hace más regular y se focaliza como núcleos en San Martín y Junin de los Andes, y dentro de un umbral periurbano en Aluminé y Villa La Angostura, con gravitación propia dentro de sus entornos zonales. Dentro de esta área son también importantes, en términos relativos, los grupos indígenas agrupados dentro de las Reservas.

San Martín y Junin de los Andes tienen también crecimientos afirmativos, y ha reafirmado su vinculación funcional

CUADRO N° 1

PROVINCIA DEL NEUQUEN: DISTRIBUCION Y AGRUPACION DE LA POBLACION POR DEPARTAMENTO. CENSO DE POBLACION 1980.

Departamentos	Población (habitantes)		Ejidos Municip.	Reservas Indígenas		Parajes		Aseñamientos (N°)			Total
	Urbana	Rural		TOTAL	N°	Habitantes	N°	Habitantes	- de 1000 habitant.	de 1000 a 1999 habitant.	
Aluminé	1.554	2.288	3.842	1	1.005	16	1.150	1			1
Añelo	728	1.854	2.602	2	-	9	507	2			2
Catán Lil	241	1.729	1.970	1	780	19	649	1			1
Collon Curá	636	1.315	1.951	1	262	11	423	1			1
Confluencia	8.374	147.761	156.135	7	-	10	302	1		6	7
Chos Malal	4.946	2.419	7.365	2	-	28	1.379	1		1	1
Huiliches	5.679	1.871	7.550	1	1.281	15	540			1	1
Lácar	22.239	1.954	14.193	1	118	26	1.051			1	1
Loncopué	1.731	2.188	3.919	1	626	20	1.305	1			1
Los Lagos	1.627	939	2.566	2	-	16	549	1			2
Minas	1.002	3.364	4.366	3	119	18	997	3			3
Norquin	913	2.437	3.350	3	373	23	1.166	3			3
Pehuénches	1.921	1.951	3.872	3	-	22	944	2		1	2
Picúnches	3.056	2.055	5.111	2	-	27	1.148	1		(Campam. YPF)	2
Picun Leufú	597	1.482	2.079	1	69	7	478	1			1
Zapala	19.847	3.132	22.979	2	169	27	1.268	1		1	2
TOTALES	204.478 (habit.)	39.372 (habit.)	243.850 (habit.)	33	4.802 (habit.)	294	13.856 (habit.)	17	6	10	33
Valor Porcentual	83,8 %	16,1 %	100 %		2 %		5,68	51 %	19 %	30 %	100 %

la pavimentación de la ruta que los intercomunica, aun cuando la actividad turística generada por los recursos escénicos de esta zona favorece su inserción extraprovincial dentro del área de influencia de Bariloche. Precisamente el eje vial de comunicación que entre Bariloche y Neuquén encauza la R.N.237, en dirección E-SO, eslabona también los asentamientos inestables que originan las construcciones de las grandes obras hidroeléctricas emplazadas sobre el río Limay, los que, por su doble carácter de transitoriedad y enclave no pueden considerarse componentes consolidados de la red de asentamientos provincial.

Los asentamientos generados por la localización y construcción de las grandes obras nacionales de generación hidroeléctrica, en general responden a un ciclo que comprende una etapa de crecimiento acelerado, coincidentes con la ejecución de la obra, y luego desaparecen totalmente, si sólo correspondieron al carácter de campamentos u obradores para el personal participante en la construcción de la obra, o quedan reducidos a una población residente mínima representada por el personal que atiende servicios derivados del control de funcionamiento de la presa o de su mantenimiento; así se ha dado en la villa del Chocón, Villa Alicurá y recomienza actualmente con Piedra del Aguila.

La población agrupada en los asentamientos restantes, incluso aquellos que son cabeceras departamentales no llegan a una definición urbana, perfil que se prolonga desdibujándose espacial y funcionalmente en los innumerables parajes diseminados por todo el territorio cuya sumatoria llega al número de 294, según Censo Nacional 1980, y agrupa globalmente a 13.856 habitantes, cifra que representa el 5,6 % de la población total. (Ver Cuadro 1).

El resto de la población es de tipo francamente disperso, y vive aisladamente dedicada a actividades de subsistencia, jurisdiccionalmente diseminada dentro de las áreas rurales de los

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

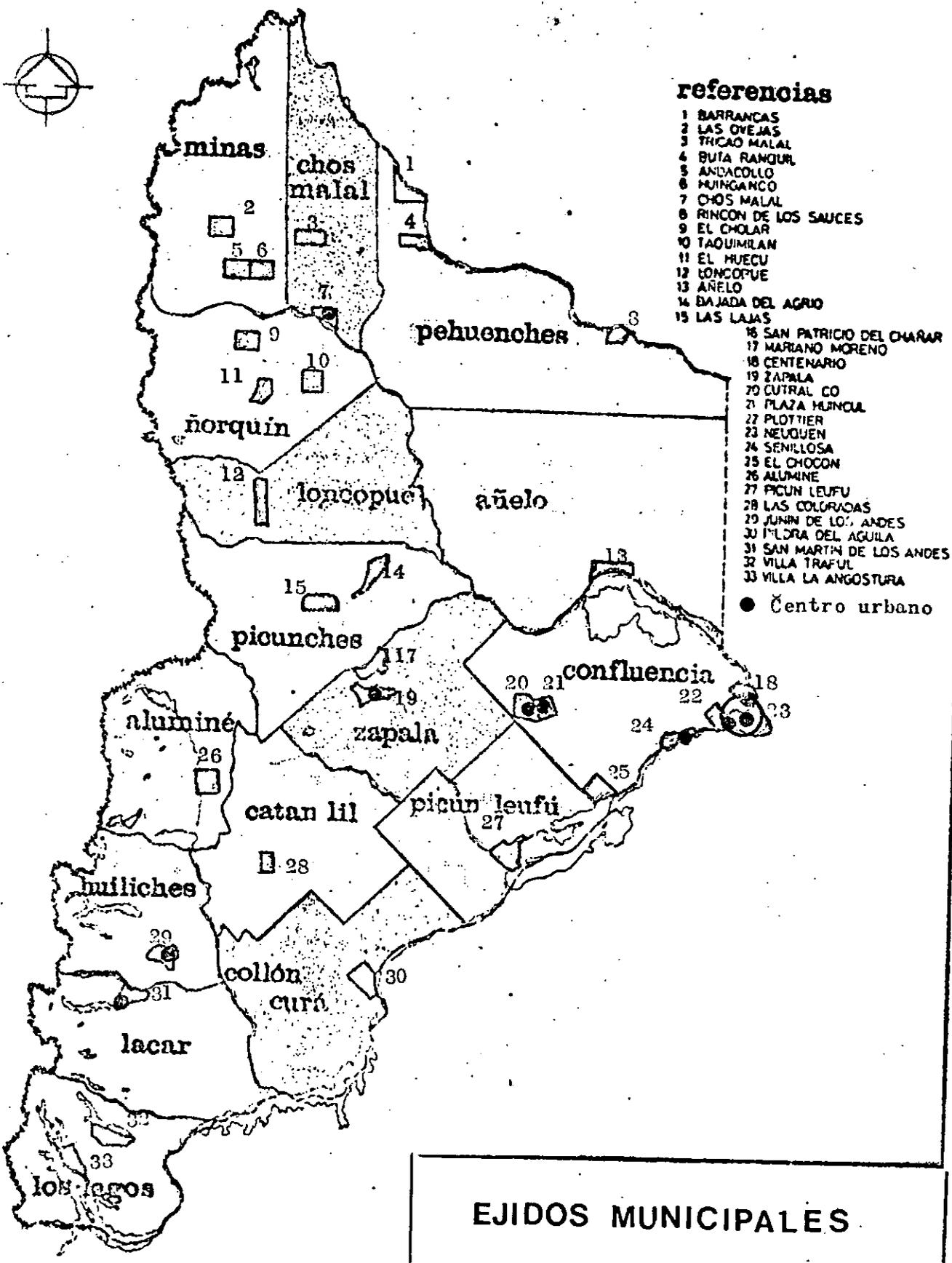
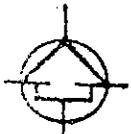
13

ejidos municipales y en mayor grado en los vastos territorios conformados por las tierras fiscales provinciales, que cubren más de la mitad de la extensión provincial.

La distribución espacial de la población queda reflejada al observar qué parte de la misma se halla agrupada en centros, cómo se distribuye entre los mismos y cómo se localizan éstos en el territorio.

La distribución de la población según categoría de asentamientos por tamaño demográfico señala en el registro censal de 1980 la existencia de 10 centros urbanos mayores a 2.000 habitantes en el total de 16 departamentos que componen el territorio provincial. Tal como se observa en el Cuadro 1 sólo cinco departamentos cuentan con población agrupada en centros que superan este umbral de 2.000 habitantes y de los diez asentamientos en esta situación seis se localizan en el departamento de Confluencia, que como consecuencia de ello concentra el 64% del total de la población provincial. A su vez dentro de este departamento, la conurbación del "Gran Neuquén" centralizada por la ciudad capital supera el 44% de la población total y representa el 51% de la población urbana provincial.

En términos de configuración ejidal municipal las jurisdicciones comunales se distribuyen aisladamente dentro del territorio provincial ocupando breves extensiones por lo común no colindantes -sólo lo son Cutral Co y Plaza Huincul, por origen, y Neuquén, Plottier y Centenario como consecuencia de una rectificación de límites sustentada por la común expansión física de su crecimiento-. En este aspecto no existen criterios explícitos instituidos para la demarcación y ampliación de los ejidos municipales, cuya definición es escuetamente considerada en el Artículo Primero de la Ley Provincial N° 53 que expresa que "son municipios todos los centros de población que alberguen dentro de una superficie de 8.000 hectáreas una población no menor de 500 habitantes", procediéndose en cada ca-



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

14

so a la demarcación física que se estime más apropiada. Actualmente los ejidos municipales correspondientes a las tres categorías de municipios establecidas por niveles de población alcanzan un total de 33 jurisdicciones, dispersas geográficamente en función de la localización de cualquier agrupamiento poblacional que supere los 500 habitantes; tal como se observa en el Mapa-gráfico 2.

## II. RECONOCIMIENTO DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL Y SUS ASPECTOS CRITICOS, EN RELACION A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, RECURSOS NATURALES Y CONDICIONANTES FISICOS.

### 2.1. Condiciones físicos naturales

Las características físicas propias de la meseta patagónica son algo más que aspectos geográficos en el territorio neuquino, ya que se constituyen en factores condicionantes importantes en la configuración del patrón espacial productivo y consecuentemente en la distribución y concentración de la población.

El análisis conjunto del comportamiento de cada uno de los factores climáticos (temperatura, precipitaciones, radiación solar, balance hidrológico de evapotranspiración) define la división del territorio provincial en dos grandes regiones que tiene como límite divisorio la isolínea correspondiente a la isoyecta de los 300 mm anuales, identificando dos regiones naturales, la región Oeste y la región Este con respecto a dicho límite, regiones naturales por supuesto separadas, más que por una línea, por una zona de transición, semiárida, que intermedia en la variación que con sentido decreciente en la dirección Este/Oeste, presentan los valores térmicos y pluviales.

En términos generales la región Este se caracteriza a través de un régimen térmico de valores más uniformes y elevados, que desde el punto de vista agrícola brinda un campo más variado de posibilidades, pero con registros pluviales muy bajos en toda su extensión territorial, con una distribución estacional más bien uniforme, algo más concentrada en otoño-invierno y alta radiación solar en la estación de desarrollo y crecimiento de los cultivos (primavera-verano). Estas características globales ubican climáticamente a la región en el tipo árido, de estepa desértica, solo con posibilidades de cultivos sujetas a regadío.

La región Oeste se caracteriza por variaciones signifi-

cativas de los valores térmicos, generalmente en sentido decreciente en las direcciones E-O y NE-SO, de valores menores a los de la región Este, con una fuerte variación en el período medio libre de heladas, período en que se acortan los 150 días anuales sin heladas a 90 días, desde el límite con la región Este hacia el O y SO; ofreciendo en el aspecto térmico restricciones crecientes para la agricultura. El nivel de precipitaciones es muy variable en este espacio geográfico oscilando de valores medios anuales de 200 mm a más de 2.500 mm, con gradientes de crecimiento muy fuerte de E a O, lo que determina, geográficamente, variadas condiciones de aptitud agropecuaria según la zona que se considere, variando en general, desde el límite E de la región hasta el límite con Chile, de una restricción muy fuerte a muy moderada. La radiación solar, aunque menor que en la región Este, es más que suficiente a los fines agrícolas en primavera-verano, mientras que en otoño-invierno es relativamente baja y junto con otros factores ambientales limita el desarrollo de cultivos propios de la estación. Las correntías temporales brindan posibilidades de cultivos sin riego, y en algunas zonas, donde son más fuertes y continuas, la existencia de bosques.

Es característico que en los valles cordilleranos, con la concurrencia de los aspectos climáticos que les son propios, la mayor o menor presencia de lagos, ríos o arroyos, la orientación de sus cursos, y el tipo de suelo que se ha conformado en ellos, se den microclimas que condicionan su capacidad productiva. Esta conjunción natural se torna clave por tratarse de una franja del faldeo cordillerano donde se produce el drenaje oriental de la cordillera y porque, por las gradientes del relieve y de sequedad del clima, se pasa bruscamente de ambientes con cierto grado de humedad, con suelo vegetal y flora boscosa a ambientes desérticos con vegetación de tipo estépico. En correspondencia con uno y otro tipo de clima se dan posibilidades de cultivo o de labores pecuarias, agregándose eventualmente la parcial explotación de bosques natura-

les y la acuicultura y piscifactorías de salmónidos, donde estos recursos hídricos están presentes.

Bajo este esquema primario se han originado y mantenido hasta el presente, grupos humanos de productores que, exceptuando contadas excepciones, presentan poca o nula organización urbana. Con una trama de ocupación muy poco densa, en muchos casos resulta impropio aplicarles la calificación de "asentamientos" considerando la pendular movilidad de población y animales entre áreas de invernada y veranada.

Se suman a los factores adversos para acercarse a una integración productiva y de consolidación y organización socio-cultural de los grupos allí asentados, la falta de una infraestructura de apoyo, -camino, comunicaciones, equipamiento escolar y de atención sanitaria- en un grado suficiente; nivel que resulta de difícil provisión y mantenimiento dada la distancia y el aislamiento de estas microáreas.

Dentro de estas condiciones naturales, la más importante área de riego de la provincia se localiza en la zona de la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, donde, sobre llanuras aluvionales que se extienden entre el curso de los ríos citados y la barda, se encuentran suelos aptos que son intensamente cultivados. Esta zona neuquina, integrada al Alto Valle que se extiende sobre el curso del río Negro, abarca unas 10.000 has del total de 70.000 has que comprende al total de la superficie irrigada. Esta área tiene una alta especialización frutícola que no solo ha estructurado la ocupación del espacio sino que ha impulsado un eslabonamiento de actividades económicas donde la industrialización, nuevas técnicas en el proceso de conservación en frío, empaque y comercialización de las frutas con destino a mercados extranacionales, han consolidado y expandido una concentración económica y de generación de empleos que disocia a la provincia en dos realidades y dinámicas opuestas: la del interior provincial y la

del sector del Departamento de Confluencia, integrado al Alto Valle.

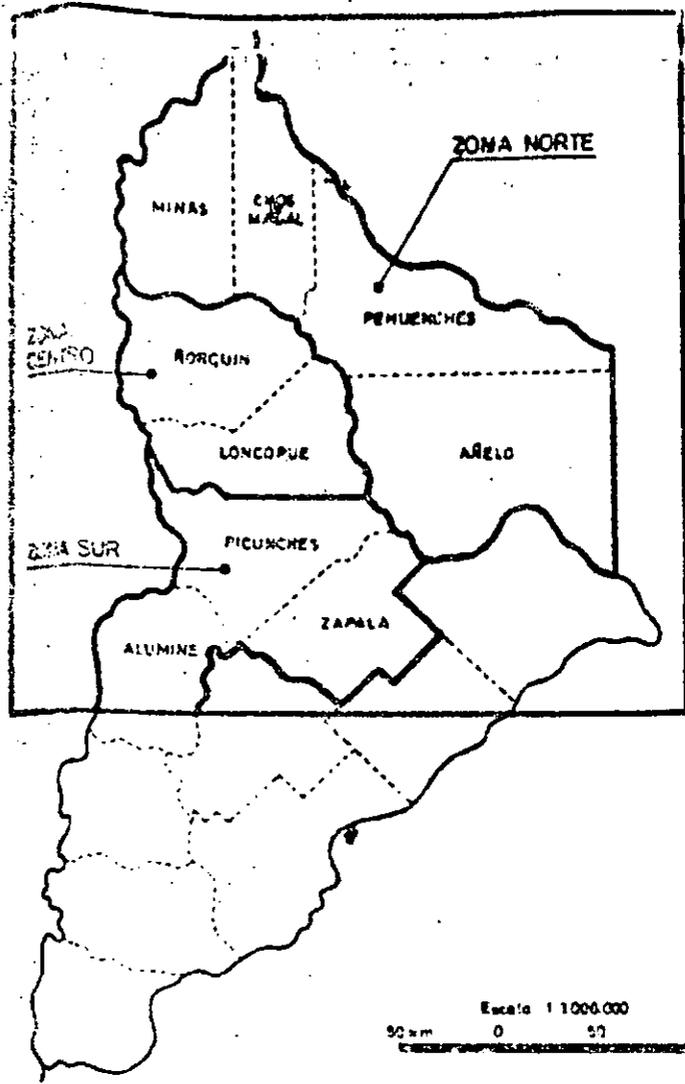
## 2.2. Trashumancia

Esta modalidad de vida y de trabajo se remonta a los primeros asentamientos y grupos de chilenos que se diseminaron sobre las tierras fiscales de la franja cordillerana.

La incidencia e importancia que tuvieron los contingentes chilenos en los inicios de la ocupación del territorio neuquino, queda reflejada en el registro censal de 1895 donde representaban el 61% de la población total; también cabe mencionar que en dicha época la estructura productiva era netamente rural, lo cual reflejan también los datos del censo que registra que sólo 903 habitantes estaban radicados en los pequeños asentamientos urbanos y el resto de la población, 13.614 habitantes, se hallaban diseminados en la zona rural.

Actualmente, la actividad ganadera con trabajo trashumante, constituye una forma productiva que se presenta en diversas zonas del país, especialmente en la región cordillerana que se extiende desde el sur de Mendoza hasta la provincia de Santa Cruz. Dentro de la provincia del Neuquén, el área rural donde se presenta con mayor intensidad, se extiende desde el límite Norte de la provincia con Mendoza hasta una línea conformada por los límites departamentales que incluye a los departamentos de Aluminé, Zapala y Añelo, y encierra a 9 de los 16 departamentos de la provincia.

Con respecto a la estructura fundiaria de esta área, las tierras fiscales representan las dos terceras partes de su superficie, con una extensión de 3.838.641 has que significa el 80,5% del total de la superficie fiscal en la provincia. En



PROVINCIA DE LA PAMPA

# AMBITO DE TRASHUMANCIA

Referencias

- Veranadas
- Invernadas

↔ Rutas Pecuarias

Fuente: Elaboración propia. Extraído de:  
 "Permisos de Pastaje" - Dirección General de Tierras y Colonización.  
 Provincia del Neuquén / 1980 - 81

MAPA GRAFICO 3

Fuente: "El Trabajo Trashumante en la Prov. de Neuquén"  
 Univ. Nac. del Comahue-COFADE. SUDCyT. 1983-84

PROVINCIA

DE

RIO NEGRO



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

algunos de los departamentos incluidos en la zona (Minas y Chos Malal), la proporción de tierras fiscales supera el 86% de las respectivas superficies departamentales. En términos de población, esta área engloba el 55% del total de la población rural provincial; valores y relaciones que dan una idea de su significancia.

La práctica ganadera trashumante incluye a unos 2.500 productores, valor numérico que asocia a un 80% de la población rural asentada en esta extensa superficie, dedicada prácticamente en un 95% de su superficie a la actividad ganadera; actividad que a su vez abarca al 83% del ganado caprino en la provincia, el 52% del vacuno y el 46% del total provincial de ganado lanal. En la distribución geográfica predomina el ganado caprino en los departamentos del Norte (Chos Malal, Pehuenches, Añelo y Zapala), el vacuno en Loncopué (centro), y el lanar en Aluminé (Sur), con composición mixta en los restantes. (mapa gráfico 3).

Esta forma social de uso físico económico del espacio tiene raíces históricas precoloniales vinculadas a una valoración del espacio ecológica-social, o de relación hombre-medio que ya en la época precolonial las colectividades indias habían incorporado a su cultura, al sectorizar geográficamente la utilización de la tierra según las posibilidades del medio para producciones complementarias; postura que encierra una respuesta práctica y racional de adaptación a las limitaciones del medio que se contrapone al concepto intelectual de la propiedad continua, limitada e individualizada, que introduce la conquista española. Este sentido intuitivo del espacio como recurso común se mantiene aún en los descendientes de esos primeros trashumantes, y en las agrupaciones indígenas circunscriptas en las Reservas, "... a quienes aún hoy indigna que se les midan sus tierras...".

Pero también es indudable el proceso de desertización que se está operando en estas zonas de sobrepastoreo por prácticas repetitivas, que no permiten un reciclaje que permita la recuperación de la capacidad productiva de las tierras, siendo entonces el recurso suelo el que se pierde.

La trashumancia se cumple básicamente a través de desplazamientos regulares entre las áreas de invernada y las de veranada, ubicadas en los valles de altura, a través de rutas pecuarias que ya han tomado un itinerario más o menos fijo y que conforman un circuito anual de desplazamientos recurrentes de animales y población. Ultimamente algunas barreras, tales como alambrados que cercan predios privados, o áreas protegidas declaradas de reserva para forestación, han provocado cambios en las sendas de circulación, densificando más los caudales en las restantes. Habitualmente los recorridos se hacen por caminos provinciales y en los cruces de propiedad privada se definen "callejones de arreos" demarcados por dos alambradas paralelas separadas por 20 a 25 m. Los mismos propietarios suelen convenir con Vialidad Provincial la definición de estos callejones o sendas de arreo a fin de evitar cruces varios e indiscriminados. También se han ensayado alternativas de traslado por el costado de las rutas -los arreos además de entorpecer la circulación dañan los caminos-, pero esta opción es en general resistida por los trashumantes, ya que se dificulta la alimentación de los animales durante el traslado y aumentan las pérdidas. Se ha pensado incluso organizar el traslado por caminos para abreviar tiempos y perjuicios, posibilidad que es de difícil implementación.

La extensión de los recorridos, que en tiempo y distancia a veces alcanzan a 200 Km o más, y llevan al productor a tardar más de un mes en trasladar su piño, ha hecho necesario también prever áreas de descanso (de 5 a 20 has) para hombres y animales, aunque sin dotarlas de equipamientos o instalaciones básicas; en la opinión de algunos de los funcionarios entrevistados ha-

cerlo implicaría en cierta forma institucionalizar la trashuman-  
cia cuando los objetivos económicos y sociales tienden a promo-  
ver el abandono de esta práctica.

La población que participa en la ganadería trashumante se  
compone por diferentes tipos de estratos socioeconómicos que in-  
cluyen a su vez distintos sujetos sociales, los que cubren una  
gama de situaciones que van desde extremos de pobreza y preca-  
rias condiciones de vida hasta grandes propietarios ganaderos  
que la practican incluso dentro de sus mismas propiedades.

En la mayoría de los casos restantes la Dirección de Tie-  
rras extiende permisos de veranada, que exigen pagos de un va-  
lor simbólico más que tributario que otorga a los productores  
un derecho de uso por la temporada, dentro de un área común,  
formalidad que se asimila a un arrendamiento. Estos emplaza-  
mientos cíclicos han llevado al gobierno provincial a organi-  
zar un servicio educacional a través de escuelas móviles que  
posibilita la continuidad de la educación primaria básica a la  
población trashumante en edad escolar. No obstante, las duras  
condiciones de subsistencia han imposibilitado hasta el presen-  
te la promoción de planes integrales para superarlas, y los in-  
tentos de algunos programas provinciales sectoriales no resul-  
tan suficientes.

### 2.3. Actividades económicas y proceso de urbanización.

En términos económicos la Provincia se presenta con un elevado nivel de Producto per cápita y altas tasas de crecimiento en relación con el resto del país.

Es en la década del '70 que el crecimiento económico provincial se intensifica, alcanzando los más altos valores relativos dentro del contexto nacional, con una tasa anual acumulada del 11,34% frente al 2,5% anual para el total del país. Esto ubica a Neuquén en la provincia de más alto ritmo de crecimiento tanto en su actividad productiva como en el producto per. cápita, ya que éste creció en la década '70/80 a una tasa promedio anual del 6,4% frente a un valor del 0,55% del total nacional.

También la productividad de la mano de obra ha acompañado la evolución positiva de los otros indicadores económicos, alcanzando en la década '70/80 un valor de crecimiento que es el más alto de la región (7,42% como valor de tasa anual acumulada).

Dentro del importante ritmo de crecimiento en la productividad media provincial, es interesante identificar los sectores de inversión en los cuales éste se apoya predominantemente. Los mismos corresponden en primer término al sector público nacional, a través de la construcción de los grandes complejos hidroeléctricos e inversiones en las áreas de petróleo y gas, y sus actividades derivadas (ej. ampliación de la destilería en Plaza Huincul); y a las inversiones del sector público provincial, en cuyo financiamiento adquieren relevancia las regalías petroleras y energéticas con las que el gobierno nacional compensa la explotación de esos recursos. Contrariamente a la importancia de estos sectores, es moderado y poco significativo el correspondiente al sector industrial, apoyado especialmente en los regímenes de promoción que se implementaron en el período 1970-80.

Si bien la industria no ha constituido hasta ahora un sector productivo básico; dado que entre sus ramas más importantes se cuenta la madera, junto con los alimentos y bebidas, productos químicos y derivados del petróleo y textiles, cabe recordar que el 75% del recurso forestal se encuentra en áreas sujetas a la jurisdicción nacional.

Aparte de los sectores mencionados deben valorarse también como agregados productivos en el proceso de crecimiento provincial, por sus dinámicas y participaciones, al sector agrícola y al turismo. En el primero, el cultivo de manzanas y peras representaba en 1970 el 74% del valor bruto de la producción agrícola provincial, porcentual que pierde significación si se lo relativiza a escala nacional comparándolo con el de Río Negro, ya que cada una de ambas provincias aporta el 12% y el 70% respectivamente, de la producción total de manzanas. Pero dentro de la provincia este componente productivo es importante, y más aún si se lo relaciona con la actividad de servicios que genera en las etapas de enfriamiento y envasado dentro del sector comercial.

A su vez la actividad turística, apoyada geográficamente en la zona SO de lagos, bosques y montañas, de gran belleza natural, se vió fortalecida por la concreción de algunas necesarias obras de pavimentación dentro de las rutas del área, si bien no se completó aún el circuito turístico de los grandes lagos. No obstante, es también una actividad sujeta a las oscilaciones procedentes de otros factores económicos ajenos a la provincia.

Las condiciones pluviométricas que condicionan el desarrollo de las formaciones boscosas y la limitan a una angosta franja longitudinal al SO del territorio provincial, donde el recurso forestal se brinda sobre 1.088.375 has ocupadas por bosques naturales, y la escasa disponibilidad de uso del mismo por parte de la provincia que se reduce a sólo 180.000 has del bosque productivo, ya que la mayor parte del total de la

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

superficie boscosa corresponde a Parques Nacionales, han llevado a la Provincia a encarar importantes planes de forestación en sus áreas de riego; acciones que se han concretado con la implantación de bosques comunales sobre 700 has en el departamento de Minas (al NO), y otras 2.000 has de coníferas en Abra Ancha, Junín de los Andes y Lago Lolog, a través de CORFONE, empresa mixta provincial.

En cuanto a los recursos mineros, pese a la importante gama de minerales existente, la explotación actual de ese potencial se reduce a unos pocos de esos productos, mientras que el 98% de la producción mineral en términos de Valor Bruto de la Producción está constituido por los hidrocarburos (petróleo y gas), dentro de los cuales el petróleo representa los 2/3 del valor de la producción mineral. Cabe recordar que la exploración y explotación de este producto se inició en la zona de Plaza Huincul y Cutral Co en la década del '20, mucho antes de la provincialización del territorio, y que la instalación de una refinería de petróleo por YPF significó un impulso para las actividades de la zona. En la década del '60 un decaimiento en la producción generada en esta área impulsó nuevas exploraciones exitosas en el NE, en la zona próxima al río Colorado, acrecentándose la producción provincial, que actualmente la ubica en la cuarta productora del país (después de Mendoza, Santa Cruz y Chubut).

La explotación de este recurso natural ha dado lugar a la ocupación de áreas prácticamente vacías, aunque las características propias de la actividad en sus distintas etapas -explotación y explotación- y la inestabilidad de la fluencia del recurso generalmente no favorece asentamientos permanentes o su crecimiento sostenido. Es distinto el caso de Cutral Co y Plaza Huincul donde sí el procesamiento del recurso -actualmente en la destilería de YPF en Plaza Huincul se procesa el 24% de la producción provincial-, contribuye a la consolidación de ambos centros urbanos e incluso ha incrementado su di-

námica al facilitar otras actividades relacionadas con el mismo.

Un comentario especial merece la explotación gasífera, dentro de los recursos naturales, dado que las reservas de este elemento en la cuenca neuquina representan casi el 70% de las totales en el país, y han convertido a la provincia en 1984 en la principal productora nacional. Los principales yacimientos se localizan en el departamento de Confluencia, destacándose el de Loma de la Lata. La explotación del gas se asimila a la del petróleo en el carácter de los asentamientos y empleos que genera, aunque en este caso ha alentado el análisis de proyectos para industrias petroquímicas e influido en la actual construcción de una planta de agua pesada en Arroyito. La exploración y explotación de los yacimientos gasíferos de Loma de la Lata, hacia el Norte de la Ruta Nacional 22, puede cambiar sustancialmente la ocupación poblacional de esta zona provincial.

Por consiguiente, la estructura productiva provincial se apoya en tres sectores predominantes: a) petróleo, gas y derivados del petróleo; b) producción de energía eléctrica, y c) construcción de grandes obras públicas nacionales. Sin embargo, es relativa la significación de estos sectores como dinamizadores de la actividad económica provincial (exceptuando la parte transferida al gobierno provincial en concepto de regalías), ya que los dos primeros emplean muy poca mano de obra dentro de la población económicamente activa provincial y el excedente generado es aplicado fuera de la provincia.

El hecho de que tampoco el producto de la actividad de estos sectores es transformado dentro del territorio provincial entra de lleno en una problemática de fondo, relacionada con el desconocimiento por parte de los organismos nacionales del derecho de dominio que la provincia tiene sobre sus recursos naturales, y que lleva a que se la excluya de las decisiones y

proyectos de explotación de dichos recursos. Este tema ha tomado en Neuquén, hace pocos meses, nuevamente un primer plano de interés, a raíz de un proyecto de exportación de gas a Estados Unidos y Japón presentado por senadores neuquinos en el Senado de la Nación, en el que se introduce la condición de asegurar la separación en origen de los componentes ricos, y el establecimiento de complejos petroquímicos en el territorio patagónico en donde se extraiga el gas. Pese a la aparente receptividad de este temperamento, los funcionarios nacionales de las áreas de competencia no dieron participación a la provincia en los pasos preliminares de los estudios de factibilidad del proyecto, dando lugar a una protesta del gobierno provincial ante la Secretaria de Industria y Comercio Exterior (enero/86).

De esta descripción sumaria surge que la actividad económica provincial se encuentra bastante diversificada, lo cual le brinda posibilidades de un crecimiento sostenido que puede llegar a independizarse de las fluctuaciones nacionales, pero también que en el presente este crecimiento se vincula estrechamente con la existencia de recursos naturales no renovables, lo cual implica una condición de incertidumbre en el largo plazo por sus posibilidades de agotamiento, si no se cuenta con otras alternativas consolidadas.

Igualmente reales como los económicos, los indicadores sociales reflejan un cuadro contrastante en la situación provincial, y dan a conocer un perfil bastante deficiente en cuanto a condiciones generales; así, la tasa de mortalidad infantil en 1984 es de 32,75%. (29,61% la del país), la tasa de analfabetismo en los estratos etarios de más de 10 años es de 9,7%, frente al 5,8% para el total del país, y el porcentaje de hogares con niveles críticos en las condiciones sanitarias asciende al 7,7%, valor bastante más alto que el 4,9% que corresponde al total del país.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Para comprender estas contradictorias facetas de la realidad provincial es necesario hacer referencia a las actividades económicas en términos de localización espacial y recordar la conjunción de condiciones adversas para las actividades agropecuarias que se dan en la mayor parte del territorio provincial, además de las situaciones de tenencia de la tierra fiscal que inciden fuertemente en estas actividades, desarrolladas en límites de subsistencia, con prácticas de trashuman- cia, sin base tecnológica, sobre suelos de baja receptividad, deteriorados por el sobrepastoreo y la erosión hídrica y eólica. La población diseminada en cientos de parajes dentro de la jurisdicción del Area de Frontera que vive dentro de esta economía primitiva, que muchas veces no supera el sistema de trueque, padece por lo general un estado sanitario crítico que tiene estrecha relación con una dieta carenciada, el consumo de agua no potable y bajas condiciones de higiene.

La educación brindada a través de las escuelas rurales no ofrece posibilidades para los alumnos que logran terminar su ciclo primario, una de las varias causas de migración y despoblamiento de estas áreas, despoblamiento que a su vez incide en otra forma de problemática al volcarse, a través del proceso de urbanización, sobre las áreas urbanas más desarrolladas de la provincia, no preparadas para absorberlo, y en las cuales el ritmo de expansión no regulado descalifica también, con otras manifestaciones, la calidad de vida de su población.

Obviamente, la especialización y concentración de la actividad agrícola-frutícola en las zonas de riego de las chacras de Neuquén y en Colonia Centenario, dentro del departamento de Confluencia, se refleja en el ritmo de urbanización de los asentamientos del área cuya expansión les va dando una configuración física de conurbación metropolitana.

El desarrollo de la actividad productiva en esta área está también pautado por una serie de factores concurrentes de

índole económica que tiene variaciones significativas en los volúmenes de producción, rendimientos y demandas de mercado desde el '70 al presente, cuyo análisis escapa al objetivo de este trabajo, aunque estos factores y condicionantes económicos-productivos se relacionan directamente con los gastos de explotación de las unidades rurales y consecuentemente, con el tamaño de la propiedad fundiaria y cambios de tendencia en la estructura parcelaria.

En el distrito de Neuquén predominan las chacras entre 1 y 5 has, y si se considera que la unidad económica del manzano, que es el cultivo más redituable, requiere un mínimo de 6 a 6,8 has -superficie básica que incluso es mayor para otros cultivos de la zona- puede inferirse que la mayor parte de las explotaciones son de tipo minifundistas. Este aspecto, sumado a otros factores adversos relativos a la comercialización, se refleja actualmente en una tendencia de desaliento en el ejercicio de la actividad. A su vez, la presión especulativa que ejerce el mercado inmobiliario urbano introduce el riesgo de cambios irreversibles en la estructura parcelaria en estas zonas periurbanas, cuya aptitud para usos agrícolas productivos y de abastecimiento hortícola al creciente aglomerado urbano les confiere un valor potencial de utilización que no debiera perderse.

### Proceso de Urbanización.

Deste ya el proceso de urbanización constituye un fenómeno irreversible en el mundo contemporáneo y solo con variaciones referidas exclusivamente al ritmo de su manifestación se da no solo en todos los países sino también, dentro de nuestro país, en todas las provincias; lo cual no significa necesariamente que la despoblación de las zonas rurales sea de por sí un signo positivo, como indicador económico-social beneficioso.

En la provincia del Neuquén en el período intercensal 1970/80, también la tasa de crecimiento de la población del 47%, fue muy superior a la del país (18%) y, exceptuando a Tierra del Fuego, también la más alta dentro de la región patagónica. Esto habla de un crecimiento vegetativo reforzado por un alto componente migratorio positivo, en el cual el crecimiento del Producto Bruto ha sido el factor determinante del crecimiento poblacional. El aumento de la producción de petróleo y gas, la mayor generación de energía hidroeléctrica, junto con el agregado progresivo de obras de riego e importantes construcciones de embalses explican esta afluencia migratoria positiva y el cambio con respecto al período anterior (1947/60, con una tasa del 18%) en el cual la actividad productiva principal era la fruticultura; es decir que el incremento del aporte migratorio se da directamente relacionado con el desarrollo de las actividades productivas en la provincia.

En términos de población urbana, tomando como tal el discutible criterio de adoptar un umbral mínimo de 2.000 habitantes en el asentamiento, la provincia aumenta considerablemente su índice de urbanización en 1980 en relación a la década del '60, donde incluso ocupaba la posición más baja dentro de la región patagónica. Dentro de este período '60/'80, el ritmo del proceso de urbanización tiene rasgos más acentuados en

la primera década que en la segunda, ya que en el primer decenio ('60/70) se duplica la población urbana en detrimento de la población rural que tiene una variación negativa con un ritmo de urbanización que triplica al del país, y en el período '70/80 se atenúa la tasa de crecimiento de la población urbana y alcanza signos positivos la rural.

Relacionando el crecimiento de la población urbana con el tamaño de las localidades en los tres últimos censos, a la vez que se acentúa la tendencia de concentración en la ciudad de Neuquén y su conurbación, disminuye en el resto de los estratos urbanos. Este descenso en el ritmo de concentración tiene incluso sus valores negativos más importantes en las localidades preurbanas, considerándose como tales los asentamientos entre 1.000 a 1.999 habitantes. Considerando los centros urbanos más importantes (Zapala, San Martín de los Andes, Junín de los Andes, Chos Malal, Cutral Co y Plaza Huincul), también hay un decrecimiento en las tasas intercensales que señala el ritmo de concentración de dichos centros, es decir, la proporción de la población urbana local con respecto al total de población urbana provincial.

En el proceso de urbanización ha intervenido una significativa corriente migratoria de origen externo provincial relacionada con las grandes construcciones y emprendimientos hidroeléctricos que originaron una fuerte demanda de mano de obra dentro del sector construcciones, lo cual no siempre se traduce necesariamente en un afincamiento estable de nueva población, aunque incide en su distribución y concentración espacial, aspecto este último en el que también interviene la redistribución departamental que acompaña a las corrientes migratorias internas dentro de la provincia.

La redistribución departamental de la población observada a través de los distintos registros censales, señala las diferencias que existen en el crecimiento de los distintos depar-

tamentos, diferencias que incluyen los componentes demográficos básicos, es decir el crecimiento vegetativo y la migración, tanto de nativos como de extranjeros, señalando cambios significativos en la concentración de la población en términos espaciales dentro de ese nivel. De acuerdo a este indicador el departamento de Confluencia que en 1947 contenía el 29,4% de la población provincial se presenta en 1980 con un porcentaje del 64%, confirmandose como el área de atracción de los migrantes, indudablemente por incluir al centro urbano de mayor generación de empleos de la provincia.

Como dato confirmativo de estos desplazamientos a este destino, se ha registrado que en el período '75/80 arriban a la capital 4.415 personas, como corriente migratoria del interior, cantidad que representa el 23% del crecimiento por inmigración que recibe la ciudad de Neuquén en ese lapso.

También en niveles departamentales, es destacable el escaso aumento de población que se da en los departamentos de Pichunches, Norquin, Loncopué, Pehuenches, Aluminé, Los Lagos, Collon Curá y Picun Leufú, que pierden peso relativo en la redistribución departamental. Se exceptúan de esta condición generalizada los departamentos de Zapala, Chos Malal y Lacar, en los cuales puede inferirse que el aumento poblacional se vincula con planes de fomento agrícola, forestación y actividades turísticas, respectivamente.

Dado que los sucesivos registros censados en la provincia indican una corriente de despoblamiento que acompaña el abandono de las áreas departamentales de mayor pobreza, a la vez que señalan un impacto de alta concentración en una zona casi puntual, por su escasa extensión relativa, dentro del departamento Confluencia que es polarizada por la ciudad capital, se pueden realizar dos lecturas relativas a estos desplazamientos migratorios que acompañan el acelerado proceso de urbanización provincial:

- a) por un lado el crecimiento explosivo de la ciudad de Neuquén, ya centro regional indiscutible en el NO patagónico, cuya expansión física y funcional ha dado lugar a un cuasi continuo urbano con las localidades de los ejidos colindantes -Plottier y Centenario- conformando el "Gran Neuquén", donde se concentra más del 50% de la población provincial;
- b) por otro lado el despoblamiento del interior provincial, signado por la inmigración de la población rural y el detrimento del crecimiento urbano en las localidades menores e intermedias.

Consecuentemente, los problemas que corresponden a cada una de estas situaciones se manifiestan en fenómenos casi opuestos que reclaman distintas políticas y estrategias. En el primer caso, el ordenamiento y regulación de la expansión, y comenzar a enfrentar la complejidad administrativa que implica organizar y regular estructuralmente un proceso común de urbanización territorial interjurisdiccional. En el segundo, implementar la promoción del desarrollo regional y la reactivación productiva local; compartiendo ambas problemáticas la necesidad común de evitar la degradación de las condiciones ambientales y sociales en la calidad de vida de la población residente.

En la primera de las situaciones citadas, se observan por un lado el amplio espectro de problemas urbanos que suelen traer aparejado un intenso desarrollo económico sobre un área aun no lo suficientemente estructurada para incorporarlo funcional y administrativamente, y por otro lado los riesgos de invasión que ese mismo proceso de urbanización no controlado ejerce sobre las áreas productivas adyacentes, cuyo potencial económico ha sido en parte uno de los factores causales de las corrientes migratorias hacia ese destino.

Estas manifestaciones pueden resumirse en los siguientes puntos:

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

especulación abusiva de la tierra urbana, que se acusa en fenómenos opuestos: por un lado retención de terrenos baldíos en las áreas centrales o residenciales consolidadas, y por otro, parcelamientos prematuros en la periferia, en localizaciones carentes de posibilidades racionales en la provisión de servicios de infraestructura y comunicación; malas condiciones de habitabilidad y déficit habitacional; falta de disponibilidad de terrenos bien ubicados para localización de equipamientos sin fines de lucro y/o viviendas de interés social; caótica localización de grandes conjuntos, que a su vez acarrea deterioro de las condiciones ambientales y negligente destrucción del paisaje natural y urbano; presión de usos urbanos sobre áreas productivas, déficits de espacios verdes; y otros problemas que, en general, exceden los recursos y facultades municipales para atenuar o resolver sus efectos.

Si bien en los restantes centros urbanos de la red provincial también se registran, en períodos discontinuos, incrementos demográficos superiores al ritmo de crecimiento vegetativo de su población, indicadores de corrientes migratorias positivas hacia el núcleo, en general la dinámica de estos movimientos y su cuantía no llegan a originar una problemática urbana conflictiva por sí misma, lo cual no quiere decir que también en estas ciudades no se presenten situaciones deficitarias y/o conflictivas, producto de déficits en infraestructura de servicios, equipamientos, viviendas, o por la arbitraria localización de obras resueltas por organismos sectoriales provinciales, sobre las que los municipios escasa o nula acción pueden ejercer.

Si bien el ordenamiento de los núcleos urbanos es competencia directa de los gobiernos municipales, que cuentan con amplias facultades al respecto, según lo establece la Ley Provincial N° 53, referente al régimen municipal, la que incluso contempla el dictado de cartas orgánicas locales para los mu-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

nicipios de primera categoría, en la práctica sus posibilidades de acción administrativa cubren sólo aspectos elementales en la atención de los respectivos procesos de desarrollo urbano. Por otra parte, es un hecho de validez general que las exigencias implícitas en los problemas urbanos obligan a superar los enfoques locales, y hacen necesario partir de perspectivas más amplias, compartidas por los niveles municipal y provincial, dentro del marco de sus respectivas competencias; al respecto debe tenerse en cuenta que los centros urbanos ejercen funciones dentro de sistemas económicos productivos, zonales y regionales, vinculados al desarrollo provincial, que hace necesario la institucionalización de políticas urbanas que exceden la óptica local y que a la vez también exigen un compromiso responsable tomado desde el nivel provincial y asumido por todos sus organismos.

Es habitual que los municipios, en cualquiera de sus categorías, busquen la elaboración de planes urbanos para responder a las exigencias de su ordenamiento y expansión, recurriendo habitualmente a la asistencia técnica de la Dirección General de Desarrollo Urbano para la elaboración de estas documentaciones técnicas. Este organismo provincial, por otra parte, tiene asignada entre sus funciones orgánicas el cumplimiento de tal prestación; pero la sola existencia de estas piezas técnicas, de básica necesidad, no basta si las mismas no cuentan con el respaldo de los organismos provinciales en las concurrencias que les compete, debidamente coordinadas. Tampoco existe una institucionalización en el proceso administrativo de aprobación y difusión de planes urbanos; por ejemplo, no existe una previsión formal para que la Dirección General de Catastro tome conocimiento y actúe en el control de las normas de subdivisión u ocupación del suelo, habitualmente contenidas en las reglamentaciones normativas de las zonificaciones urbanas previstas en los planes. Debe recordarse que la provincia aún se rige por las disposiciones de la Reglamentación General de Mensuras del año 1957, ya que no cuenta con una reglamenta-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ción provincial al respecto.

Habitualmente hay una buena comunicación informal entre los municipios, la Dirección General de Desarrollo Urbano y la Dirección General de Catastro, por lo cual la información y la consulta espontánea se realizan con fluidez, no obstante lo cual existen situaciones que no están jurídicamente contempladas, tal como las correspondientes a los proyectos de subdivisiones parcelarias y loteos fuera de ejidos municipales que, en el caso de áreas turísticas adquieren connotaciones preocupantes.

La actual organización técnico-administrativa provincial, al igual que en el resto del país, cubre sólo algunos aspectos inconexos dentro de un proceso de desarrollo urbano, ya que presenta como rasgo general las típicas discontinuidades y ausencias de coordinación no solo entre los distintos niveles jurisdiccionales, sino entre organismos sectoriales de un mismo nivel, que suelen actuar sobre una misma área física con enfoques propios y a veces generando efectos de signos contrarios para otros sectores o para el desarrollo urbano municipal. Por un lado se acusa la ausencia de un enfoque unitario que permita una acción urbana y territorial totalizadora, y por otro, el accionar inconexo en la ejecución de obras, promoción de actividades, o decisión de proyectos que por su emplazamiento, dimensión, carácter, generación de molestias o efectos contaminantes, afectan los intereses de otros sectores o la estructura y expansión racional de los centros urbanos, dando lugar a impactos negativos previsibles pero sin asumir responsabilidades al respecto. Se encuadran dentro de este patrón, como situaciones muy frecuentes que preocupan a distintos organismos provinciales:

- la localización arbitraria de conjuntos habitacionales de interés social que distorsionan las estructuras urbanas, la provisión de infraestructura y el valor del suelo;

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- . la descarga de desechos industriales sin tratamiento, incluso dentro de parques provinciales, que se vuelcan a canales de riego o a cursos hídricos;
- . la extracción sin control de áridos para la construcción, en terrenos privados;
- . la eliminación de desechos urbanos y/o industriales que se vuelcan aguas arriba de balnearios ubicados en zonas urbanas o turísticas;
- . el desagüe cloacal sin tratamiento en el lago Lacar, con efectos contaminantes y la generación de olores, y otras molestias, que afectan el valor turístico del recurso natural;
- . el descontrol de la expansión urbana sobre áreas productivas inmediatas;
- . la ocupación y subdivisión urbana del suelo fuera de ejidos municipales;
- . los trazados viales que afectan reservas naturales de avifauna; o desconocen valores paisajísticos y ecológicos de zonas que cruzan;
- . las localizaciones inconsultas de equipamientos urbanos sectoriales dentro de los ejidos municipales;
- . la indisponibilidad de tierras urbanas de reserva para regular localizaciones arbitrarias;
- . la degradación del suelo en zonas de gran actividad aluvional, como consecuencia de las precipitaciones pluviales y la impermeabilización superficial por la urbanización sin regulación y control urbanístico; y en general
- . la ausencia de obligatoriedad de consulta previa a la defi-

nición de proyectos, entre organismos provinciales con competencias sectoriales que inciden en el desarrollo de las áreas urbanas. Al respecto se advierte, sin embargo una actitud espontánea de interrelación técnica entre organismos provinciales, que con gran fluidez operativa promueven comisiones de trabajo intersectoriales cuando las circunstancias lo requieren, en una especie de gimnasia administrativa de coordinación casi inédita; no obstante, esto no basta ni se aplica en todos los casos, tal como sucede en el operar del Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo, que al igual que los restantes organismos provinciales de similar función, observa una relación más estrecha con la Secretaría Nacional que administra los recursos del FONAVI que, en este caso, con la Dirección Provincial que actúa en el desarrollo urbano.

Si bien no todas las situaciones mencionadas se relacionan directamente con los efectos del proceso de urbanización sobre los centros urbanos, son aspectos de una misma problemática que requiere medios institucionales y jurídicos que coadyuvan a su atención.

#### 2.4. Jurisdicciones nacionales: sus manifestaciones.

Uno de los aspectos críticos en el desarrollo provincial y en su organización provincial lo constituye que una gran parte de intervenciones públicas escapan a su competencia. El patrón común de estas situaciones es que son ejercidas por el gobierno central bajo distintas formas de responsabilidad ejecutiva. Dentro de sus manifestaciones se encuentran los efectos provocados por la construcción de grandes obras decididas por entes nacionales; la tenencia jurisdiccional de la mayor parte de la

superficie de bosques naturales, y la superestructura administrativa que impone el régimen institucional aplicado a las zonas calificadas como Areas de Frontera.

Impacto de la construcción de grandes obras:

La ejecución de grandes emprendimientos llevados a cabo por empresas y entes nacionales que explotan recursos naturales en la Provincia, generan efectos no deseados que suelen alcanzar inevitablemente la significación de impactos sobre algunos aspectos de la actual organización del territorio provincial, afectando, a veces, esos mismos recursos naturales, las actividades productivas, las condiciones ambientales y, casi sin excepción, las condiciones de vida de los asentamientos localizados en las cercanías de su emplazamiento. En este último caso existen ejemplos históricamente próximos y otros actuales que así lo demuestran, vinculados a la ejecución de grandes obras hidroeléctricas llevadas a cabo por Hidronor.

Es cierto también que la Empresa estatal ha ido modificando su accionar en base a la experiencia recogida, pero aún resta mucho por rectificar o paliar a través de acciones y programas correctores.

Es habitual que al encararse una gran obra de este tipo se organice el obrador y campamento para el personal que interviendrá en la construcción, en las proximidades de la misma, hecho que por su escala significa la implantación de una población temporaria -en largo período- de varios miles de personas, que si bien cuenta en su instalación específica con la totalidad de la infraestructura y el amplio espectro de equipamientos que pueden requerir sus necesidades -lo cual ya conforma un caso atípico de situación urbana en el país- provoca con su sola existencia una oferta y demanda artificial de bienes y

servicios en las localidades, generalmente menores, ya existentes en las proximidades. Estas se ven alteradas estructuralmente en términos sociales y económicos, ante las expectativas, problemas y efectos de un cambio de escala funcional, producto de un crecimiento forzado, que una vez terminada la obra tampoco están en condiciones de mantener ya que no pueden retener con empleos genuinos a la población temporaria que provocó el cambio de situación. Esto es aún más sensible si se considera que las villas-de obras desaparecen totalmente en su manifestación física, ya que se desmontan las construcciones, y queda enterrada la infraestructura y obras viales que demandaron tan altas inversiones. Es cierto que permanece como villa-permanente una reducida población estable ligada al control y mantenimiento de la obra, de poca significación cuantitativa, que generalmente da lugar a otro tipo de problema de carácter social-psicológico propios de la situación de enclave y aislamiento en que deben vivir, aspecto que preocupa en alto grado a la empresa estatal. Esa al menos ha sido la experiencia dejada por la construcción de El Chocón, de la cual sólo resta actualmente la villa permanente, en las condiciones señaladas; siendo prácticamente una villa federal con una autoridad local asumida por un funcionario de Hidronor.

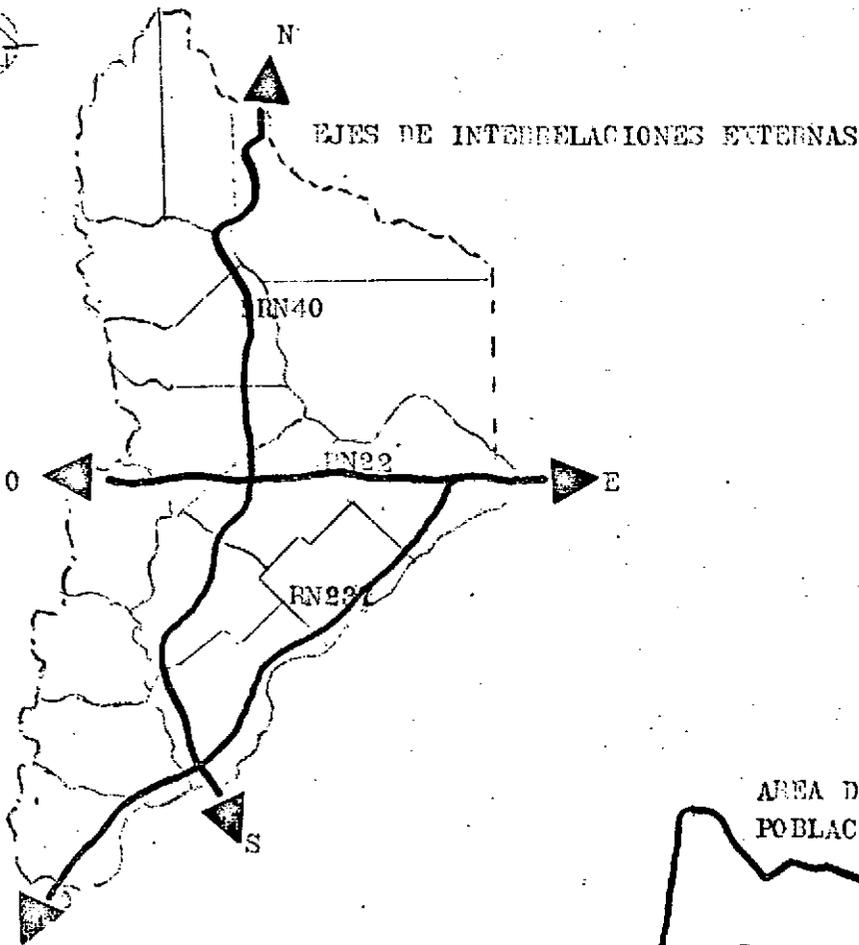
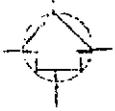
En cierto momento, la Provincia trató de municipalizar esta Villa, pero la Empresa nacional se opuso; posiciones encontradas que derivaron en un juicio que la Corte Suprema falló favorablemente para Hidronor, no obstante lo cual, posteriormente, este ente ha intentado hallar una forma de transferencia de la zona de la Villa a la Provincia, que en tal caso debería afrontar los costos del mantenimiento de servicios comunitarios y sociales sobredimensionados para la escala actual, y otro aspectos administrativos y financieros que le llevan a resistir ahora esta solución. Dado que próxima a esta "Villa Permanente", en un terreno cedido a una cooperativa surgió un asentamiento que generó un municipio, es posible que puedan llegar a vincularse ambas situaciones dentro de un

desarrollo turístico común que facilite su integración social. Pero esto sería una solución particularizada que no permite extraer pautas generalizables para una respuesta satisfactoria a una situación que en lo general es compleja y contradictoria. Distinto fue el criterio aplicado en la construcción de Alicurá, ya que ante los problemas observados en El Chocón, Hidronor cambió la idea inicial y construyó una especie de "hotel" en Bariloche (distante unos 105 Km), como centro de apoyo para su personal técnico, que se traslada diariamente a la presa donde cumple turnos rotativos de 6 hs y vive integrado a la vida urbana de Bariloche, ciudad que por su escala no se ve alterada por este establecimiento que, por el contrario, refuerza su polifuncionalidad regional; pero también esta situación es atípica, sólo posibilitada por la ubicación geográfica de esta presa. Es en cambio en Piedra del Aguila, en ejecución actual, donde la problemática se da en su plenitud. En este caso la pequeña localidad homónima existente -con menos de 1.000 habitantes en el Censo/'80- puede decirse que recibe un cuarto impacto local provocado por obras de infraestructura de gran escala, ya que ha sido sucesivamente afectada por la pavimentación de la Ruta Nacional 237, que vincula Bariloche y Neuquén, la construcción del gasoducto centro-oeste; el tendido de una línea eléctrica de Hidronor y actualmente la construcción de la central citada. En este caso, la villa de obra llegará a albergar unos 4.000 a 5.000 habitantes, que se ubicarán a pie de obra, a unos 26 km de la pequeña localidad, cuyo rol actual es el de un pequeño centro de servicio de ruta que desde ya tampoco podría absorber una población temporaria que prácticamente lo cuadruplica. Las expectativas de las autoridades locales y de las fuerzas vivas ante el proyecto han sido enormes, alentando gestiones para que algunos equipamientos comerciales -ej. supermercados- se instalaran en el pueblo, sin considerar que las grandes diferencias en la capacidad adquisitiva de la población vinculada a la Empresa incrementaría aún más en tal caso el alza en el abastecimiento y costo de vida local, lo cual en cualquier

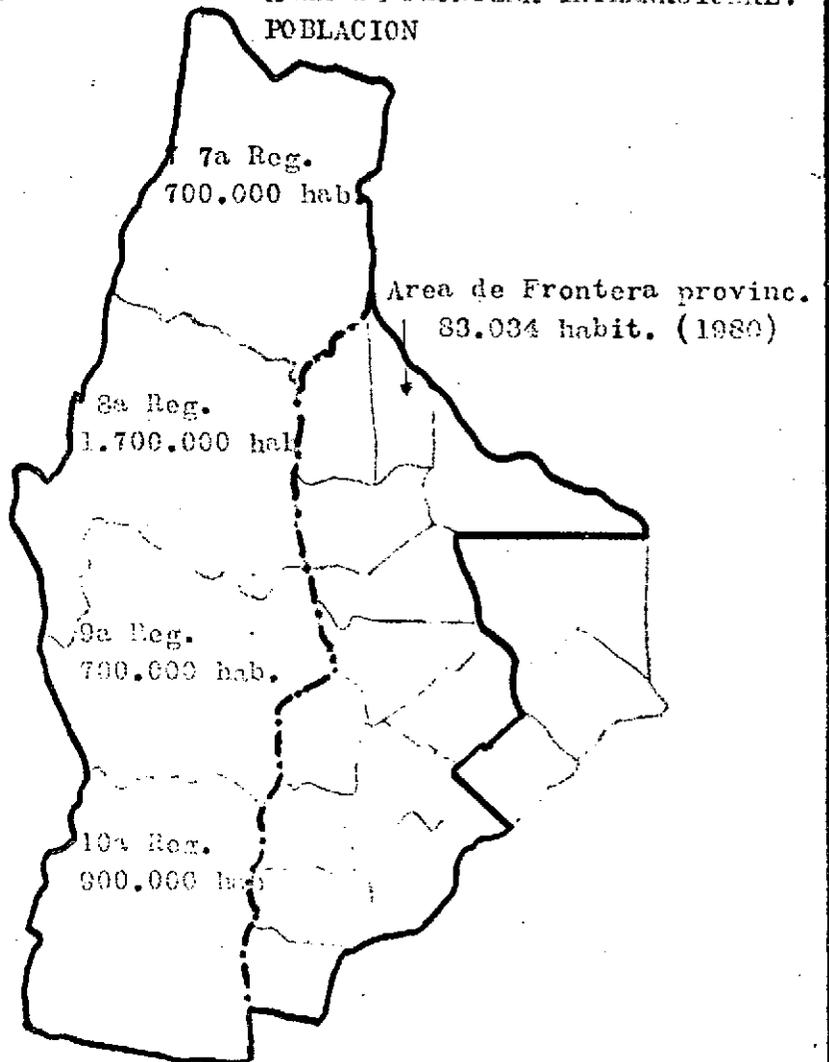
forma siempre se manifiesta y afecta a los habitantes residentes. Dentro de una nueva modalidad, frente a los problemas advertidos en experiencias anteriores, Hidronor prevé la construcción de 120 viviendas para su personal técnico dentro de la planta urbana existente, adquiriendo para ello las parcelas necesarias ofertadas en el mercado inmobiliario local -lo cual también posiblemente le dará un sesgo especulativo al valor de la tierra disponible- y prevé reforzar la infraestructura de servicios y equipamientos urbanos de acuerdo al nivel de cobertura con que habitualmente se atienden las necesidades de la población de los campamentos. Siendo ésta una alternativa mejor que las adoptadas en casos anteriores, sin embargo no basta para impedir una sucesión de efectos sociales y económicos que afectan ya a la población local. Es indudable que es necesario contar con programas socio-económicos que puedan anticiparse a las primeras manifestaciones de los problemas, tanto durante la ejecución de la obra como una vez terminada la misma, ya que muchos de sus efectos son consecuentes y posteriores.

En otro aspecto, no menos importante, cabe mencionarse la preocupación recogida en algunos organismos provinciales en el sentido de que gran parte de la tierra más apta de la zona quedaría cubierta por las aguas del embalse, situación que también se repetiría en el proyecto de Michihuao; es cierto que entre los efectos beneficios que deben derivar de estos proyectos se encuentra la recuperación potencial de áreas bajo riego, pero no siempre estos programas, al igual que los compromisos de forestación que asume el ente nacional, se cumplen dentro de los plazos y previsiones fijadas. Se advierte por lo tanto actualmente, la falta de una adecuada investigación que sustente programas dentro de los proyectos de estas grandes obras, que por priorizar fines exclusivamente sectoriales, indiscutiblemente valiosos en sí mismos, omiten considerar el impacto sobre las áreas sujetas a su radio de influencia y los efectos locales de su emplazamiento y ejecución. Pro-

MAPA GRAFICO 4



AREA DE FRONTERA INTERNACIONAL:  
POBLACION



yectos de obras que son decididos y ejecutados por el gobierno nacional con prescindencia provincial y de las comunidades afectadas, que tampoco pueden asumir por sí la corrección de los efectos no deseados de estas grandes inversiones públicas nacionales.

### Areas de Frontera

Las áreas de frontera se definen como tales por su condición de espacios colindantes de otros similares extranjeros, por lo cual son espacios de borde donde suele manifestarse la influencia externa sobre la local. En el caso de la zona chilena colindante con Neuquén se da la contradictoria situación de que el país de menor desarrollo relativo presenta, en esa área, niveles de poblamiento, infraestructura y ocupación del suelo muy superiores a los alcanzados en la zona fronteriza provincial, lo cual deriva en una constante presión poblacional que ha dado lugar a continuas migraciones desde el lado chileno, desde épocas históricas hasta el presente. Las diferentes situaciones de ocupación poblacional de las zonas limítrofes trasandinas se observa en el Mapa-gráfico 4.

El problema planteado por la existencia de las grandes áreas vacías que presenta Neuquén a lo largo de la línea de frontera binacional, espacios generalmente utilizados por los pobladores chilenos como vías de paso o de intercambio -frecuentemente ilegal- y en menor medida, en el presente, para el aprovechamiento de los recursos naturales, es advertido por los organismos provinciales, y también contemplado implícitamente dentro de los objetivos de desarrollo vigentes, que prevén estrategias específicas para el desarrollo del interior provincial, especialmente orientadas hacia las áreas NO y SO del eje fronterizo Norte-Sur, territorio que podría funcionalmente demarcarse entre el límite internacional y la Ruta Nacional 40. A esta situación geográfica de área de frontera

se superpone otra de tipo institucional estatal asumida por la Nación en base a objetivos de tipo geopolítico y de seguridad, que se instrumentan a través de una legislación específica expresada en las leyes nacionales 12.913, 18.575 y 21.900. La misma crea una especie de superestructura jurisdiccional en la administración del territorio afectado que se hace sentir más por la imposición de condiciones restrictivas para la ocupación y el desarrollo de las áreas sujetas a esta competencia, (ya que limita, por ejemplo, la posibilidad de acceso a las tierras y determinados emprendimientos con ejecución privada o con capitales extranjeros), antes que por la implementación efectiva de estrategias para el crecimiento y consolidación de estas áreas generalmente marginadas, tal como sería, extender y mejorar la infraestructura de comunicaciones y promover el desarrollo de actividades productivas que mejoren las posibilidades de arraigo de población.

Este accionar pasivo y restrictivo se hace más preocupante en la medida que se ha ampliado el área provincial sujeta al régimen nacional de Areas de Frontera, que recientemente ha extendido sus límites abarcando nuevos Departamentos -sólo quedan excluidos el departamento de Confluencia y sus dos colindantes al Norte y al Sur: Añelo y Picun Leufú- quedando también Zapala dentro de la nueva zona demarcada.

Abre, sin embargo, una perspectiva alentadora una reciente iniciativa del Gobierno Nacional orientada a lograr el crecimiento socio-económico del Area de Frontera Sur de la provincia y de las comunidades indígenas allí establecidas, que dispone la creación de la Corporación Interestadual Pulmarí para administrar y supervisar la explotación de 112.000 has. Esta superficie incluye el Haras Pulmari, de 67.000 has, propiedad del Estado Nacional asignada al Ejército por razones estratégicas, y la Reserva Provincial Norquinco, de 45.000 has. El programa elaborado, proyectado a 30 años, prevé el desarrollo de actividades ganaderas, mineras, industriales, comerciales y tu-

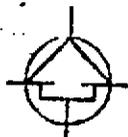
## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

rísticas que, se estima, generarán 10.000 puestos de trabajo para una mano de obra provincial que incluirá preferentemente a pobladores aborígenes. Precisamente las limitaciones impuestas por las leyes vigentes en las Areas de Frontera han requerido la creación de un ente público o corporación -ya dispuesto por decreto del PEN, sujeto a la ratificación del Congreso Nacional- el que actuará con un capital inicial constituido por partes iguales por la Provincia y la Nación, administrado por un directorio integrado por representantes de los Ministerios de Economía y Defensa de la Nación, de la Provincia del Neuquén, del Ejército -que mantendrá su presencia en la zona-, y de las comunidades mapuches. Con respecto a estas comunidades, cabe mencionar que la Ley 23.302 del Estado Nacional las hace acreedoras a la propiedad de la tierra en primera instancia cuando el Estado se desprenda de áreas que ya cuenten con la presencia de dichas comunidades indígenas.

Al margen del equilibrio que pueda significar la proporción de concurrencias provinciales y nacionales en la composición del directorio que ejecutará el programa, surge como un antecedente de interés la concreción de una articulación efectiva y conjunta de la Provincia y la Nación en la ejecución de un proyecto de escala significativa implementado en el territorio provincial.

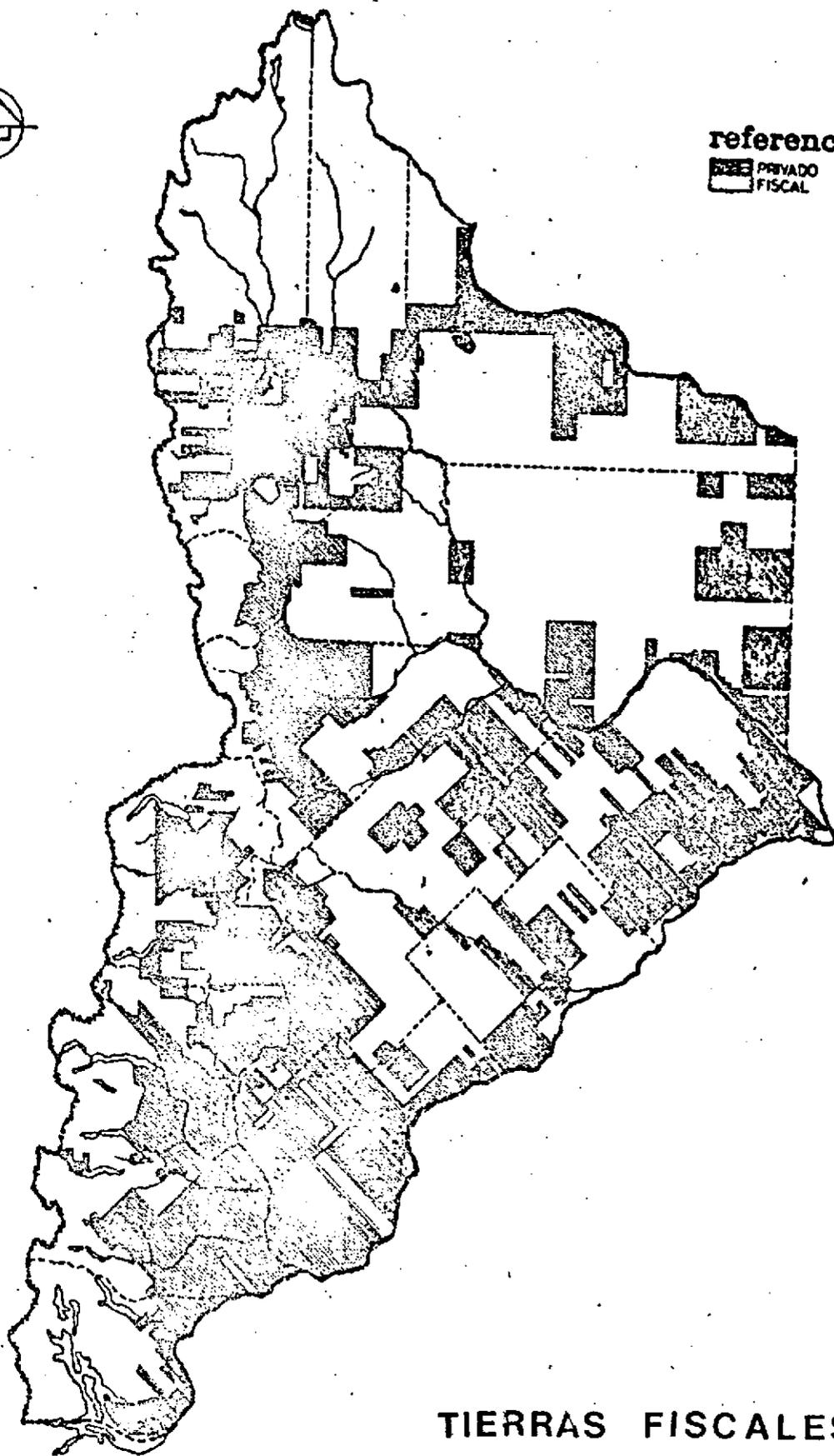
### Parques Nacionales

También dentro de la zona considerada como área de frontera, tanto en un sentido institucional como geográfico, se encuentra en el SO de la provincia, una importante superficie de propiedad fiscal nacional asignada a Parques Nacionales. La misma comprende a los Parques Lanin y Laguna Blanca, y parte del Parque Nahuel Huapi, que abarca territorios del Neuquén y Rio Negro, cubriendo en total una superficie de 771.250 has



referencias

PRIVADO  
FISCAL



TIERRAS FISCALES

que representa un 8,2% de la extensión provincial total. Este porcentaje no pareciera ser significativo en relación a la alta proporción de tierras fiscales provinciales, que representan casi el 45% de la jurisdicción provincial -o casi el 51% si se incluyen las tierras fiscales provinciales de tipo rural adjudicadas pero aún sin escriturar por falta de mensuras- pero sí lo es por la peculiar condición de abarcar la casi totalidad de la masa boscosa con que cuenta la provincia. Debe recordarse que las condiciones pluviométricas condicionan el desarrollo de las formaciones boscosas y las limitan prácticamente a una angosta franja longitudinal, la cual en un 75% corresponde a los Parques Lanin y Nahuel Huapí, de propiedad nacional. Desde un punto de vista económico Parques Nacionales siempre ha explotado el recurso forestal; el procedimiento habitual ha sido la elaboración del "plan de manejo" por Parques, plan que fija lo que se va a extraer anualmente de madera, autorizándose luego permisos de explotación a concesionarios sobre superficies predeterminadas, correspondiendo a la empresa pagar un aforo por m<sup>3</sup> de madera extraída; es decir que Parques Nacionales fija el área, el tiempo y las especies a cortar, ejerciendo el control correspondiente -pese a lo cual hay especies, como el raulí, que prácticamente han desaparecido-. Las explotaciones a través de este sistema, y/o la instalación de aserraderos, se interrumpió en la década del '70, lo cual derivó en un juicio iniciado por una de las empresas concesionarias contra Parques, que ha terminado con un fallo favorable al demandante, por lo cual podría reanudarse la explotación.

Se reconoce que el organismo nacional está cambiando su política y mejorando su relación con la Provincia al mostrarse más receptivo a las solicitudes de la misma. Al respecto, es un signo alentador la concurrencia de un funcionario-representante provincial a las reuniones de directorio que se realizan en Parques Nacionales, pero aún no hay respuestas positivas a dos de los requerimientos de mayor interés provincial: la de-

safectación o transferencia a la Provincia de parte de las áreas de reserva de la jurisdicción de Parques, y la explotación de la cuenca Lacar-Lolog.

También un reciente convenio entre Parques Nacionales y la Secretaría de Turismo del Estado Nacional, relativa a la planificación de áreas turísticas, abre una posibilidad de concurrencia provincial que debe tenerse en cuenta para nuevas líneas de gestión.

Corresponde destacar, como una línea de inquietud provincial que alcanza a todos los organismos nacionales, como los considerados, con fuertes jurisdicciones o responsabilidad en proyectos que comprometen los recursos naturales provinciales, la preocupación por lograr una representación efectiva en los directorios de dichas empresas que posibilite la participación provincial en las decisiones y proyectos respectivos. Si bien el logro de esta legítima posición deberá tal vez encauzarse dentro de una línea de firme gestión política más que por medios instrumentales administrativos o jurídicos de alcance provincial.

2.5. Vinculaciones del territorio provincial con otras áreas

Un comentario aparte merece este tema, que es también centro de la atención provincial. Al respecto deben diferenciarse las vinculaciones de la Provincia con otras jurisdicciones provinciales colindantes y las externas relacionadas con el intercambio comercial con Chile y países del Pacífico. Tanto para la Provincia como para el Alto Valle de Rio Negro, acceder al mercado trasandino y a otros países vía Pacífico, es considerado como una promisorio perspectiva de desarrollo. Si bien se está mejorando la infraestructura de comunicaciones con Chile, a través de la pavimentación de las rutas a

Pino Hachado y a Paso Rincón y el mejoramiento del camino a Hua Hum, es considerado necesario terminar la construcción de las rutas argentino-chilenas por el Paso Pichachen, que ofrecería una salida a la producción de la zona Norte; al igual que un corredor de vinculación entre el Puerto de San Antonio Oeste con un puerto chileno. También despierta el interés provincial la factible construcción de un gasoducto a Chile desde Loma de la Lata, cruzando la frontera por Pino Hachado.

Estas obras, al igual que la mejora de las comunicaciones telefónicas y telegráficas, y la implementación de medidas de promoción del comercio internacional fronterizo entre los dos países, se encuadran dentro de políticas nacionales que son competencias del gobierno central; por lo tanto, también lograr este objetivo, que es de interés provincial y regional patagónico, se encuadra dentro de una estrategia global de gestión, o co-gestión con la provincia de Río Negro, ante el gobierno nacional.

Al respecto es oportuno hacer referencia que en una reciente reunión (9-4-87) de la Comisión Mixta Argentino Chilena, se menciona en acta la intención de nuestro país en favor de la apertura del Paso de Jama (Jujuy), y en documentación adjunta se formula la misma petición para otros seis pasos en la frontera, al norte de Mendoza, entre los cuales se encuentran los de San Francisco y Agua Negra, pero sin hacer referencia a otros pasos por territorio neuquino.

Otro aspecto crítico de la organización territorial suele darse cuando la expansión de la urbanización espacial supera los tradicionales límites municipales; habitualmente cuando esto sucede, la conurbanización que se produce comprende a municipios con administraciones y recursos diferentes, y por lo tanto, con necesidades y objetivos distintos, productos de prioridades que rara vez encuadran en la prospección funcional unitaria del continuo urbano que los integra. Esta situación ya se

acusa en la aglomeración del "Gran Neuquén" cuya importancia queda reflejada al considerar que en la misma se asienta el 45% de la población total de la provincia. Urbanísticamente esta situación duplica su complejidad al integrarse funcionalmente con la ciudad de General Roca, pujante centro de la economía del Alto Valle en la Provincia de Río Negro, físicamente comunicada con Neuquén a través de un puente vial y ferroviario que encauza las corrientes de traslados en ambos sentidos entre las dos ciudades, que se vinculan en forma continua como consecuencia de una alta gama de intereses y actividades comunes.

#### 2.6. Lineamientos de desarrollo provincial: estrategias vinculadas con el ordenamiento territorial.

La dependencia financiera y económica de la Provincia con respecto a la Nación; el escaso aprovechamiento de los recursos naturales y las manifestaciones críticas del proceso de urbanización, vinculadas a una alta concentración demográfica y económica en el Departamento de Confluencia y a la vez dificultades para promover el desarrollo del interior, son entre otros, aspectos de la realidad provincial que han llevado a las autoridades provinciales a definir estrategias de acción para el logro de objetivos básicos de desarrollo provincial. Entre los objetivos relacionados con la organización del territorio se encuentran "la prioridad de desarrollo del interior" y el "fortalecer el dinamismo de los centros que existen en el interior para que impulsen el desarrollo zonal". La definición de las estrategias que acompañan a éstos y los restantes objetivos enunciados, implican, desde ya, la intención de canalizar y unificar acciones compartidas por todos los sectores de la Provincia. También, como estrategia global, se identifica una línea política llamada "de gestión ante el Gobierno Nacional", como consecuencia de la dependencia institucional que margina a la provincia de las decisiones de las empresas y en-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tes nacionales que explotan sus recursos naturales; si bien las bases de esta estrategia se asocian a los trámites que será necesario continuar ante el Gobierno Nacional.

En términos generales las estrategias enunciadas dentro del plan provincial identifican el rol de los sectores económicos y precisan programas y líneas de acción específicas que en el aspecto territorial implican:

- la definición de "áreas claves para el desarrollo industrial", identificando al respecto centros urbanos seleccionados para promover la radicación y desarrollo de específicas actividades productivas. Son identificadas como áreas claves de desarrollo industrial, el "eje" Neuquén, Cutral Co, Zapala; el Area Noroeste y el Area Sur, impulsando para los centros seleccionados en cada una de ellas el "desarrollo de una adecuada infraestructura de servicios a las nuevas industrias", la promoción de "proyectos motrices" que permitan crear las bases de desarrollo deseadas, el desarrollo de proyectos para inducir la participación de inversores privados; e interesar al gobierno nacional en una política de descentralización industrial hacia el interior del país en función de los recursos naturales que caracterizan a cada región.

En el aspecto de Turismo, teniendo en cuenta los recursos escénicos que privilegian a la Provincia para tal desarrollo, se prevén estrategias impulsoras sobre centros y circuitos pre-seleccionados a tales fines. Se identifica así "centros prioritarios" de desarrollo turístico, con distintos grados de prioridad. Estas definiciones implican no solo orientar inversiones y obras urbanísticas hacia los centros seleccionados sino también priorizar obras viales de acceso, y dentro de circuitos zonales de interés turístico.

También la necesidad de mejorar y construir una red vial con caminos de penetración que vincule a las áreas productivas

con centros de industrialización y comercialización aparece como una necesidad vinculada al desarrollo regional o zonal en ciertas áreas de interés provincial.

En el sector agricultura es interesante mencionar que se señala a la fruticultura como la actividad que deberá seguir contribuyendo al crecimiento de la zona de Confluencia, para lo cual habría que consolidar las explotaciones actuales -lo cual lleva implícito la necesidad de preservarlas-, previéndose incluso alentar una política crediticia hacia los pequeños productores, entre otras acciones de apoyo. También, dentro de este sector, se señala el interés en desarrollar programas de fomento a la horticultura en las áreas bajo riego ecológicamente aptas del interior, con miras al abastecimiento local; además de la promoción de otros cultivos específicos dentro de microzonas con aptitud natural apropiada, (que pueden ser de posible desarrollo en áreas periurbanas locales).

Desde ya la erosión que afecta los campos y la necesidad de adopción de prácticas de recuperación y conservación de suelos es también contemplada en los objetivos y estrategias enunciados, pero dado que su consideración atañe más a la temática ambiental que al ordenamiento territorial y desarrollo urbano no se analizan las líneas de acciones previstas. En cambio es interesante considerar la previsión de alentar la forestación de bosques comunales y de zonas marginales por su vinculación a las actividades turísticas y usos del suelo en áreas urbanas complementarias. Igualmente cabe tener en cuenta "la creación de parques y reservas faunísticas" como áreas de necesaria protección bajo normativa específica de preservación y control.

Con respecto al tema "vivienda" es interesante destacar que la documentación provincial menciona explícitamente que la localización de los programas deberá surgir de estudios de planeamiento territorial que tengan en cuenta el efecto de la

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

localización de los grandes proyectos de inversión productiva y la ocupación racional del territorio; y que los proyectos respectivos deberán responder en "cantidad" o tamaño, "calidad" o diseño, y en "localización", en cada ciudad, dentro de un ordenamiento y desarrollo acorde a la estructura urbana correspondiente, acotando incluso que se estudiará cuidadosamente la localización de viviendas en el ejido de Neuquén Capital.

## 2.7. Síntesis y conclusiones

La lectura de las raíces históricas de la red urbana provincial explica el germen de la concentración geográfica de su población en los principales centros urbanos, pero no el patrón de la actual ocupación del territorio perfilado en sus extremos por una sobrecarga urbana y un desguarnecimiento rural, como manifestaciones opuestas de un proceso de urbanización interrelacionado con los grados relativos del desarrollo económico, a la vez fuertemente condicionado por las singularidades naturales del relieve, el clima y los recursos hídricos.

También la tardía provincialización hace que gran parte de las situaciones y problemas estructurales de su territorio arrastren al presente situaciones heredadas de ese pasado relativamente reciente en que se mantenía la jurisdicción nacional.

Dentro de la problemática relativa a la organización territorial pueden así diferenciarse: a) aspectos jurídicos y territoriales que provienen de una herencia histórica anterior a la provincialización; b) otros de raíz externa derivados de la dependencia provincial a organismos y entes nacionales; y c) derivaciones de un acelerado proceso de urbanización que está acompañado de críticas condiciones de subdesarrollo en el interior provincial. Estas situaciones pueden ejemplificarse a través de las siguientes manifestaciones:

- a) Atañen al arrastre de situaciones generadas en el período de la pre-provincialización algunos aspectos jurídicos y territoriales que se trasladan a un marco de legislación provincial aún muy incompleto con complejas e intrincadas situaciones de mensuras y titularidades de dominios en tierras fiscales no resueltas, y subdivisiones fuera de ejidos municipales.

Dado que dentro del sistema jurídico provincial existen piezas claves que aún no cuentan con reglamentaciones, tal como el Código de Aguas (elaborado en 1975), se presentan muchas situaciones de riesgo que no son controladas, tales como el arrojado de residuos contaminantes a los sistemas de riego, explotaciones de canteras en terrenos privados (a veces en sitios cercanos a los centros urbanos), contaminación de las napas de agua por uso indiscriminado de pesticidas; y otras más, vinculadas a la insuficiente preservación del medio ambiente y de los recursos naturales. Tampoco en el tema de conservación de suelos la provincia cuenta con el dictado de una ley propia y se encuentra adherida a la correspondiente ley nacional (1980), la cual no responde enteramente a la peculiaridad de ciertas situaciones zonales; por ejemplo, esta ley contempla la posibilidad de otorgar subsidios a los productores cuando han cercado sus tierras e introducido mejoras, estímulo que en Neuquén beneficia a los propietarios de mayores recursos que pueden responder a estas condiciones, cuando es predominante la situación contraria, especialmente en las áreas de erosión donde no siempre hay una aguada dentro de cada campo y la práctica, en parte obligada, de trashumancia impide cercar.

También en todo lo concerniente al tema de mensuras rige la Reglamentación Nacional de Mensuras del año 1957, adoptada por ley provincial; como la Dirección General de Catastro no cuenta aún con una instrumentación jurídica propia se guía en lo general, por esta reglamentación nacional (Decreto N° 10.028/57) y la complementa con disposiciones supletorias internas (que se estiman unas 100). Dentro de la actividad catastral en el presente, cabe un comentario vinculado al funcionamiento de un banco de datos, que tuvo su origen en aspectos de recaudación en el Centro de Cómputos de la Provincia, que es manejado con programas propios por la Dirección General de Catastro. Dentro de las operatorias en marcha se han firmado convenios con varios muni-

cipios por los cuales las comunas aportan el relevamiento de datos y a la vez hacen uso de la información del banco, para lo cual son provistas de los equipos necesarios por el Centro de Cómputos de la Provincia; también algunos organismos provinciales han recibido las pantallas que les permite integrarse al servicio de información; entre ellos se encuentran la Dirección General de Desarrollo Urbano y el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo. Esta infraestructura informativa abre posibilidades de variada aplicación, por ejemplo, inventariar la cantidad y localización de parcelas baldías por localidad, privadas y fiscales, como base de apoyo para la organización de un banco de tierras urbanas.

Otro aspecto en que se advierte la falta de normativa jurídica atañe a los parques y reservas provinciales. No existe al respecto una ley provincial que defina el régimen legal general de preservación y regulación de actividades sobre áreas protegidas. El procedimiento actual se limita al dictado de una ley de creación en cada caso, expresada en un breve articulado que identifica al área de interés que es calificada como "parque" o "reserva" y al organismo al que se le asigna la competencia. Dado que tampoco se las deslinda ni protege con cercados es habitual la depredación por caza, la existencia de ganado suelto, e incluso casos en que la Dirección de Tierras ha asignado tierras al dominio privado como consecuencia del marco de indefinición y confusión que afecta el reconocimiento de estas áreas.

- b) En cuanto a los aspectos más notables de la presencia jurisdiccional nacional sobre la organización del territorio provincial, los mismos se reflejan en tres situaciones: sobre los espacios afectados por los programas y proyectos nacionales de obras e inversiones ejecutados por Gas del Estado Hidronor e Y.P.F., que quedan sujetos a importantes impactos que se acusan con variados efectos físicos y socio-eco-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

nómicos; en el dominio asumido por Parques Nacionales sobre la mayor parte del área de bosques naturales; y en la superestructura administrativa que implica la calificación jurisdiccional de Areas de Frontera sobre la casi totalidad del territorio provincial, que queda así sujeto a condicionantes restrictivos más que a los estímulos previstos para promover el desarrollo en las zonas limítrofes del espacio nacional.

- c) A su vez, los problemas provinciales inherentes al proceso de urbanización oponen dos problemáticas diferentes: la sobreocupación urbana en el área de Confluencia, focalizada por Neuquén-ciudad, y a la vez el subdesarrollo del interior provincial, débilmente articulado por los restantes asentamientos de la red urbana provincial que actúan más como enclaves urbanos que como centros de apoyo productivo zonal.

La utilización del territorio provincial presenta, consecuentemente, demandas lo suficientemente variadas y conflictivas como para incluir manifestaciones tan diversas como las siguientes:

- . presión de usos urbanos sobre áreas productivas,
- . descarga de desechos industriales sobre canales de riego y cursos hídricos,
- . subdivisión y ocupación del suelo fuera de ejidos municipales,
- . trazados viales que afectan áreas naturales de necesaria protección,
- . descarga de efluentes cloacales sin tratamiento previo en lagos y cursos hídricos, que son fuentes de suministro de agua para el consumo de la población,

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- . localización inconsulta de obras provinciales en ejidos municipales que afectan el desarrollo urbano,
- . localización arbitraria de grandes conjuntos habitacionales que distorsionan las estructuras urbanas,
- . desconexión de programación de obras viales con proyectos turísticos y planes de desarrollo zonales,
- . extracción de áridos sin control en terrenos privados, dentro y fuera de ejidos municipales,
- . insuficiencia de tierras urbanas de reserva y amplias facilidades municipales para su enajenación arbitraria,
- . difusión informal de planes urbanos, sin crear obligaciones por parte de los organismos provinciales involucrados,
- . inexistencia de criterios normalizados para la definición y ampliación de ejidos municipales y urbanos,
- . descoordinación entre el accionar de organismos provinciales sin deslindar responsabilidades por la generación de efectos negativos sobre otros intereses sectoriales,
- . existencia de "loteos fantasmas" en áreas turísticas, dentro o fuera de ejidos municipales, como arrastre de situaciones previas a la provincialización,
- . desprotección del paisaje natural y urbano, y de áreas de valor escénico,
- . impacto de grandes obras nacionales sin asumir responsabilidad sobre sus efectos,
- . insuficiente control de la expansión urbana, dentro de ejidos municipales o en áreas interjurisdiccionales,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- . falta de recursos financieros aplicables a programas específicos o a la implementación de planes de ordenamiento territorial o desarrollo urbano,
  - . insuficiente reglamentación provincial sobre mensuras, regulación de áreas protegidas en parques provinciales, código de aguas, etc.,
  - . marginación provincial en la decisión y ejecución de políticas nacionales que afectan sus recursos naturales; etc. etc.;
- lo cual abre una gran amplitud de horizontes a la instrumentación jurídica.

Desde ya el ordenamiento del territorio no debe ser entendido como un instrumento suficiente para disminuir desequilibrios interzonales ni como un medio para lograr que todos los sectores alcancen a desarrollar sus recursos potenciales y satisfacer las demandas básicas. Ello lleva a reiterar la necesidad de dar coherencia al planeamiento urbano y rural con los programas económicos y sociales dentro de una política de desarrollo provincial y de ordenamiento territorial.

Asimismo, si se acepta que el desarrollo de los asentamientos urbanos debe ser encauzado sobre bases técnicas de planeamiento, interrelacionando racionales condiciones de uso, ocupación y subdivisión del suelo, respetando los condicionantes económicos, sociales y culturales, será necesario que el estado provincial dicte la legislación básica que enuncie los principios rectores y a la vez coordine los distintos niveles y jurisdicciones que intervienen en la actividad urbanística y en la organización territorial. En tal sentido el sistema jurídico urbano-territorial que se implemente debería ser apto para responder, entre otros, a los siguientes temas:

- . definición de criterios para la calificación y clasificación

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- tipológica de las zonas constitutivas del territorio provincial;
- . orientar la clasificación de planes según su ámbito geográfico y/u objetivos de desarrollo;
  - . sistematizar las competencias y obligaciones de los organismos actuantes, estableciendo los procedimientos de relaciones directas entre los organismos de la administración provincial, así como las interrelaciones de los mismos con las municipalidades cuando se hallen involucrados en planes y programas de desarrollo urbano, cuando los proyectos sectoriales puedan afectar las estructuras urbanas, o cuando se deban implementar planes o programas de prioridad provincial;
  - . regular el proceso de urbanización, estableciendo las condiciones básicas y procedimientos que regulen el proceso de cambio de la tierra rural a urbana, y vice-versa, así como la ampliación de las plantas urbanas y la creación de nuevos centros;
  - . definir los criterios para clasificar las áreas en su condición rural o urbana, y dentro de estas últimas, las tipificaciones que correspondan según uso, parcelamiento, servicios, altimetría y aptitud geomorfológica, o que surjan en función de planes o programas específicos;
  - . regular la creación de nuevos ejidos municipales y establecer criterios para su ampliación;
  - . particularizar el estudio de las estructuras urbanas expandidas sobre áreas interjurisdiccionales;
  - . prever las responsabilidades por los efectos de obras provinciales sectoriales que provoquen impactos urbanos;

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- . regular la elaboración de planes que sean de interés provincial, definiendo criterios de priorización, tipos, contenidos básicos, mecanismos de aprobación, obligaciones del sector público y recursos aplicables;
- . establecer la jerarquización y coordinación de planes;
- . coadyuvar a la preservación de recursos paisajísticos;
- . preservar y promover los usos productivos de las áreas periurbanas;
- . identificar los mecanismos promocionales y recursos financieros específicos aplicables a los estudios y acciones de planificación urbana y rural previstos en la ley; etc.

La enunciación de problemas, o de los lineamientos estratégicos para su atención, muestran que tanto la regulación del uso del suelo, el desarrollo urbano y la preservación ambiental tienen áreas coincidentes que son inevitables. Aun cuando es muy difícil determinar límites a muchos de los aspectos atinentes al ordenamiento territorial y urbano y a la preservación ambiental, no sólo por sus interrelaciones permanentes sino porque alternativamente suelen ser causa o efecto unos de otros según las circunstancias, se hace necesario arbitrar con los organismos provinciales competentes los alcances y contenidos generales de la instrumentación jurídica a elaborar en cada una de estas temáticas.

También en otro aspecto se estima conveniente una reflexión previa ya que los antecedentes en la materia, reconocidos a través de los proyectos de leyes elaborados en los niveles provincial o nacional, muestran en sus concepciones dos posiciones definidas y opuestas: una volcada al tipo enunciativo que posterga el alcance de las disposiciones a la posterior interpretación y aplicación reglamentaria; y otra, con-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

creta, que trata de perfilar lo más taxativamente las proposiciones que se enuncian. Los riesgos consecuentes de una y otra de estas actitudes, que arriesgan en un caso que se pueda desvirtuar a posteriori la intención jurídica de la normativa de la ley, o en el otro, restringir el marco legal que ella crea con la inclusión de medios operativos o valores sujetos a circunstancias, hacen recomendable que se decida muy cuidadosamente la posición a adoptar para definir el perfil que se le dará a la ley de ordenamiento territorial y uso del suelo urbano prevista.

Buenos Aires, octubre de 1987

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El presente trabajo fue realizado con el aporte de las siguientes fuentes:

Bibliografía:

- . "Red de Centros de Servicios Rurales" Convenio SVOA-Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo de la Provincia del Neuquén. Coordinador Arq. Alfredo Valladares - Anexo sobre aspectos histórico y socioeconómicos del poblamiento: Lic. Graciela Casas - 1985-87.
- . "El trabajo trashumante en la Provincia de Neuquén" Universidad Nacional del Comahue-CO.PA.DE. (Provincia del Neuquén). SUBCyT - 1983-84.
- . "Relevamiento y priorización de áreas con posibilidades de riego para la Provincia de Neuquén" C.F.I. (Ing. Arroyo) - 1980.
- . "Bases para el Desarrollo de la Provincia de Neuquén" Tomos I y II. Secretaría de Estado del COPADE - Provincia del Neuquén - 1984.
- . "Estudio de Clima para Fines Agrícolas" - C.F.I.
- . "La Problemática Productiva de los Valles Cordilleranos Patagónicos". Presidencia de la Nación - Secretaría de Planificación - Arq. A. Balladares - 1987.
- . "Espacios Diferenciados". Provincia del Neuquén - C.F.I. - Dirección de Desarrollo Regional - Jefe de Area: Lic. Joaquín Caminos - 1987.
- . Atlas de la Provincia del Neuquén. COPADE (Provincia del Neuquén) - Universidad Nacional del Comahue - Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades - 1982.

Organismos y funcionarios consultados:

- . Dirección General de Desarrollo Urbano:  
Arqº Vicente Barrado - Arq<sup>a</sup> Leticia Maidana
- . Gerencia de Intereses Regionales de HIDRONOR:  
Arqº Carlos Deira
- . Municipalidad de la Ciudad de Neuquén:  
Arqº Ricardo Mari - Arq<sup>a</sup> Cristina Sarda - Arq<sup>a</sup> Marta Zenón
- . Administración Provincial del Agua (A.P.A.):  
Ingº Federico Schultz
- . Dirección General de Catastro:  
Ingº Normando Soria Danent
- . Dirección Provincial de Bosques:  
Ing<sup>a</sup> Susana Pintos
- . Dirección Provincial de Agricultura y Ganadería:  
Ingº Merli
- . Dirección Provincial de Turismo:  
Lic<sup>a</sup> Chichi Serveda - Licº Bosch
- . Dirección de Municipalidades: Sr. Antonio Alcaraz
- . Dirección General de Tierras y Colonización:  
Ingº Mainchi
- . Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES  
BIBLIOTECA

**CATALOGADO**