

**PROVINCIA DEL NEUQUEN
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**



**PROMOCION DEL DESARROLLO LOCAL
PLAN ESTRATÉGICO ZAPALA**

PRIMER INFORME PARCIAL

NOVIEMBRE DE 2008

AUTORIDADES PROVINCIALES

Prof. Leandro E. Bertoya

Ministro de Desarrollo Territorial

Representante titular de la Provincia del Neuquén ante el CFI

Cra. Yolanda Maiolo

Coordinadora General del Ministerio de Desarrollo Territorial

Representante alterno de la Provincia del Neuquén ante el CFI

Ing. Agr. Marcelo E. Soria Netto

Director Provincial de Cooperación Técnica y Financiamiento Productivo

Responsable de la Unidad Operadora Provincial del CFI

Lic. Lorena Basualdo

Director General de Coordinación

AUTORIDADES DEL CFI

Ing. Juan José Ciácerá

Secretario General

Ing. Marta Velásquez Cao

Director

Lic. Alicia Rapaccini

Jefe de Área de Desarrollo Local

**PROMOCION DEL DESARROLLO LOCAL - PLAN ESTRATÉGICO ZAPALA
PRIMER INFORME PARCIAL**

AUTORES DEL TRABAJO

Coordinación:

Arq. Horacio Marcelo Martino
Director de Asuntos Municipales- Universidad Nacional de La Plata

Colaboradores:

Coordinación Etapa Participativa
Arq. María Beatriz Sánchez A.
Coordinación Local
Arq. Andrea Alejandra Arguello Fernández

Arq. Fernando Alfredo Tauber
Hist. María Josefa Suárez
Dr. Pedro Horacio Espondaburu
Arq. Sergio Daniel Resa
Ing. Daniel Marchionni
Arq. Andrea Marta Ulacia
Arq. Verónica Vásquez

INDICE GENERAL DEL TRABAJO

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	6
FASE 1: AJUSTE DEL PROYECTO	8
PLAN DE TAREAS DEFINITIVO	9
FASE 2: GENERACIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN	13
CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE ZAPALA	14
ENCUESTA A INFORMANTES CLAVE	93
FASE 3: CAPACITACIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	110
FASE 4: PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO	150
PLAN DE TAREAS DEFINITIVO	151

RESUMEN

El trabajo que se presenta al Consejo Federal de Inversiones (CFI), realizado en consultoría por la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP, tiene por objeto desarrollar la Formulación del Plan Estratégico de Zapala.

En la instancia de Generación y Análisis de Información se arriba a conclusiones que posicionan a Zapala con atributos para aspirar a un desarrollo sustentable. Ellos son *Localización Estratégica*, como *nodo conector del Corredor Bioceánico* y de las distintas microregiones de la provincia; sus recursos geo - mineralógicos, como potencial turístico; la situación de centro distribuidor de destinos turísticos a nivel provincial; la necesidad de implementar políticas de planificación de desarrollo local sustentable; las condiciones favorables para la instalación de industrias y los grandes proyectos (Parque Industrial y Zona Franca) *potenciadores del rol de Centro Logístico de la Provincia del Neuquén*. Otro tema a destacar es su rol de *polo minero regional*.

Las situaciones conflictivas a revertir son, las limitaciones de las condiciones físicas; los malos estándares de indicadores sociales; la fragmentación y baja calidad urbana; el crecimiento no planificado de la ciudad; la crisis económica internacional que incide a nivel nacional, provincial y regional.

La percepción de la comunidad a través de la EIC coincide con la caracterización general realizada por el equipo técnico de la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP.

En la etapa de capacitación realizada a funcionarios, cuadros técnicos y actores locales, en *gestión pública*, *desarrollo local* y *planificación estratégica participativa* se tuvo el propósito de incrementar la capacidad de gobierno y de las organizaciones, en la implementación del proceso de Planificación Estratégica Participativa.

En este contexto, para que el municipio pueda asumir el difícil rol de conducir los destinos de su comunidad, el Plan adquiere valor instrumental como herramienta para alcanzar el objetivo central de promover el desarrollo local sustentable.

INTRODUCCIÓN

El Primer Informe Parcial presenta las actividades correspondientes al Plan de Tareas del Plan Estratégico Zapala, en sus fases:

1. Ajuste del Proyecto

- Reunión de ajuste

2. Generación y Análisis de Información

- Relevamiento y análisis de información secundaria y estudios antecedentes
- Encuesta Informantes Clave

3. Capacitación en Desarrollo Local y Planificación Estratégica

- Módulos 1 y 2

4. Plan Estratégico Participativo

- Organización previa

En primera instancia, se presenta el informe de las actividades de Ajuste del Proyecto, las cuales incluyeron la conformación del Equipo Técnico Municipal y la realización de una reunión de trabajo, llevada a cabo el día 16 de septiembre en la ciudad de Zapala, con el objetivo de adecuar los aspectos metodológicos y operativos del proyecto, a los efectos de generar mayor viabilidad al proceso. Como resultado de esa actividad se presenta el Plan de Tareas Definitivo.

Este momento culminó el día 17 de septiembre, con la presentación pública del proyecto en la ciudad de Zapala, dando inicio formal al proceso participativo, con el propósito de propiciar una rápida apropiación comunitaria, que garantice la máxima participación ciudadana en todo su desarrollo.

Seguidamente, se presenta las tareas desarrolladas en materia de Generación y Análisis de Información, las cuales comprendieron: el Relevamiento y análisis de información y de estudios antecedentes y la realización de una Encuesta a Informantes Clave. Como resultado de esa actividad se presenta la caracterización de la situación actual de Zapala, sintetizada en una Matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) Social, Económica – Productiva y Urbana Ambiental y el Informe de la Encuesta a Informantes Clave, con el objetivo de sistematizar información cuali-cuantitativa sobre la situación actual y futura del territorio.

A continuación, se presenta el informe de las actividades de Capacitación en Desarrollo Local y Planificación Estratégica, llevada a cabo el día 28 de octubre de 2008 en la ciudad de Zapala, destinada a instituciones de la sociedad civil y el sector público (equipo técnico y personal de la Municipalidad), con el propósito de incrementar la capacidad de los actores sociales involucrados con el proyecto, en las teorías, métodos y técnicas del proceso de Planificación Estratégica Participativa.

Finalmente, se presenta el informe de avance de las actividades de Organización previa del Plan Estratégico Participativo, las cuales incluyeron la realización de una serie de reuniones de trabajo, realizadas entre los días 19 y 21 de noviembre en la ciudad de Zapala, con el objetivo de adecuar los aspectos metodológicos y operativos del plan, a los efectos de generar mayor viabilidad al proceso. Asimismo, se realizaron reuniones con profesionales y miembros del Colegio de Arquitectos de Zapala, con el propósito de organizar el próximo Taller Urbano - Ambiental.

Como cierre del trabajo se presentan las conclusiones alcanzadas, las cuales constituyen un insumo fundamental para el posterior proceso participativo del Plan Estratégico Zapala.

FASE 1:

AJUSTE DEL PROYECTO

PLAN DE TAREAS DEFINITIVO

FASE 1:

1. AJUSTE DEL PROYECTO

Reunión de ajuste del proyecto, con los coordinadores provincial (1), municipal (1) y de la UNLP (1), a los efectos de ajustar los detalles metodológicos y operativos del proceso, a partir de la presentación del plan de trabajo presentado.

FASE 2:

2. GENERACIÓN Y ANALISIS DE INFORMACIÓN

2.1. RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN SECUNDARIA

Relevamiento de información secundaria existente y de estudios antecedentes con el objetivo de obtener una caracterización general de Zapala, identificando sus principales fortalezas y debilidades.

Para el análisis se considerarán variables de los sistemas Social, Económico - Productivo y Urbano - Ambiental.

La DAM elaborará un Informe Final con los resultados de estudio.

2.2. ENCUESTA A INFORMANTES CLAVE –EIC-

- Elaboración del Mapa de Informantes Clave y Diseño de la Encuesta

Se realizará una *Encuesta a Informantes Clave*, con el objetivo de sistematizar información cualitativa sobre la situación actual de Zapala y el escenario futuro del partido, a través de una consulta de opinión a referentes locales que se destacan por su conocimiento y participación en la vida comunitaria y en distintas instancias de la gestión pública o privada, constituyendo un insumo fundamental para el posterior proceso participativo del Plan Estratégico.

La DAM elaborará un Informe Final con los resultados de estudio.

FASE 3:

3. CAPACITACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA, DESARROLLO LOCAL Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Esta instancia tiene por objeto brindar capacitación en Gestión Pública, Desarrollo Local y Planificación Estratégica a las instituciones de la sociedad civil y el sector público -fundamentalmente el municipio, con el propósito de incrementar la capacidad de gobierno y la sociedad civil (teorías, métodos, técnicas), en la implementación del proceso de Desarrollo Local y Planificación Estratégica. Las mismas se realizarán mediante video conferencia, presentando el siguiente contenido:

- GOBIERNO, GESTION PÚBLICA Y PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA SITUACIONAL

Se presenta una introducción a la temática de: **gobierno, gestión pública y planificación estratégica situacional**, tomados de Carlos Matus¹, Ministro de Economía del Gobierno de Salvador Allende en Chile y especialista en la temática de gobierno y gestión pública.

- CONCEPTOS Y METODOLOGIA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA PARTICIPATIVA

Se explican algunos conceptos y los métodos apropiados para **formular un Plan Estratégico Participativo**², como un proceso necesario de afrontar por las comunidades, en la búsqueda de un desarrollo humano sustentable, en lo urbano, social, económico y ambiental.

- DISEÑO, MONITOREO, Y EVALUACION DE PROYECTOS (SML)

Se desarrolla una metodología, conocida como Sistema de Marco Lógico³, útil para **mejorar el diseño y la ejecución de los proyectos** que implementa un Plan Estratégico o un Plan de Gobierno, requerido por organizaciones nacionales e Internacionales de Financiamiento y Desarrollo (BID; Ministerio de Economía), para el financiamiento y seguimiento de proyectos.

¹ Teoría del Juego Social, Carlos Matus (1999). Fondo Editorial Altadir, Venezuela.

² La Planificación Estratégica Participativa, para el Desarrollo Urbano y Regional, Fernando Tauber y otros (2006). Editorial de la UNLP, Argentina.

FASE 4:

4. PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO

Esta fase consiste en asistir al municipio en el diseño de un Plan Estratégico Participativo, facilitando un proceso de concertación de una estrategia de desarrollo local, integral y sustentable.

4.1. ORGANIZACIÓN PREVIA

- Reunión de ajuste del proyecto, con los coordinadores provincial (1), municipal (1) y de la UNLP (1), a los efectos de ajustar el proyecto y acordar la estrategia operativa del mismo.
- Reuniones de sensibilización y consenso político, con los actores sociales involucrados, a los efectos de sensibilizarlos con el proyecto y alcanzar el consenso político necesario para llevarlo adelante.
- Lanzamiento del Plan.
- Evaluación y ajuste del proceso, se realizará mediante video conferencia una reunión con los coordinadores provincial (1), municipales (1) y de la UNLP (1), a los efectos de evaluar el proceso desarrollado, corregir desvíos y producir los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

4.2. DEFINICION CONSENSUADA DEL DIAGNÓSTICO, OBJETIVOS Y EJES ESTRATEGICOS

- Talleres de definición consensuada del diagnóstico (identificación de problemas) por Eje:
 - Económico (agropecuario, industria, comercio, servicios y turismo)
 - Social (pobreza, empleo, salud, seguridad, educación, cultura),
 - Urbano Ambiental (ordenamiento urbano - territorial, problemática ambiental).
 - Barrial (mirada desde los barrios)
- Definición del pronóstico (identificación de objetivos y ejes estratégicos) por Eje:
 - Económico (agropecuario, industria, comercio, servicios y turismo)
 - Social (pobreza, empleo, salud, seguridad, educación, cultura),
 - Urbano Ambiental (ordenamiento urbano - territorial, problemática ambiental).
 - Barrial (mirada desde los barrios)

³ Curso Marco Lógico para el Diseño de Proyectos y Monitoreo y Evaluación de Proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org/>

- Evaluación y ajuste del proceso, se realizará mediante video conferencia una reunión con los coordinadores provincial (1), municipales (1) y de la UNLP (1), a los efectos de evaluar el proceso desarrollado, corregir desvíos y producir los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

4.3. FORMULACION DEL PLAN Y DE PROYECTOS

- Talleres de definición consensuada de ideas proyecto por Eje:
 - Económico (agropecuaria, industria, comercio, servicios y turismo)
 - Social (pobreza, empleo, salud, seguridad, educación, cultura),
 - Urbano Ambiental (ordenamiento urbano - territorial, problemática ambiental).
 - Barrial (mirada desde los barrios)
- Talleres Integradores de definición consensuada del árbol estratégico, a los efectos de consensuar el árbol estratégico del Plan.
- Presentación del Plan: firma del contrato social.
- Evaluación y ajuste del proceso, se realizará mediante video conferencia una reunión con los coordinadores provincial (1), municipales (1) y de la UNLP (1), a los efectos de evaluar el proceso desarrollado, corregir desvíos y producir los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

FASE 2:

GENERACION Y ANALISIS DE INFORMACION

CARACTERIZACION DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE ZAPALA

CARACTERIZACIÓN PROVINCIAL

La provincia del Neuquén, dentro de la Región Sur del país, es uno de los puntos neurálgicos del territorio nacional y constituye una de las principales vías de comunicación externa de la República Argentina hacia Chile, proyectándose como centro estratégico y nodo de comunicaciones Bioceánica del MERCOSUR al ser paso obligado de las rutas comerciales y centro de logística y prestación de servicios.

En este contexto y en el marco de una planificación integral, viene desarrollando políticas de estado y acciones coordinadas de gobierno en la escala local, regional y nacional, con el objetivo específico de gestionar el desarrollo y el ordenamiento territorial integrado, orientando los usos y la apropiación del espacio en forma sustentable en base a criterios de complementariedad y equilibrio de ruralidad y urbanidad, producción y consumo conciente, valoración del capital natural, material, social y humano⁴.

A partir de estas consideraciones se realiza una breve caracterización de la provincia, a fin de comprender las acciones que contribuyen desde el gobierno nacional y provincial al desarrollo territorial y al uso sustentable de los espacios biogeográficos, de Departamento de Zapala.

El territorio de la provincia del Neuquén se localiza en el extremo noroeste de la Patagonia y ocupa una superficie de 94.078 Km², representando el 3,4% del territorio nacional. La población que se concentra mayormente en las márgenes de los ríos Limay y Neuquén, para el año 2001 (INDEC), ascendía a 474.155 habitantes, 1,3% del total del país; la densidad media de población (5,02 hab/km²) es la más elevada de la región patagónica y está por debajo del promedio nacional.

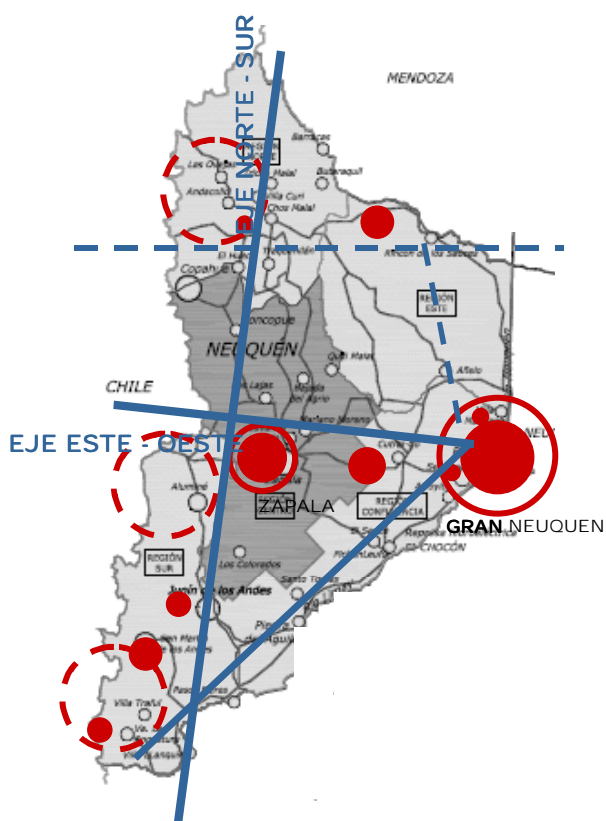
El Modelo Hidroenergético de Desarrollo, condiciona fuertemente la instalación de los asentamientos originando desequilibrios territoriales; el aprovechamiento de los cursos de agua, tanto para riego como para producción de energía ha permitido el surgimiento de ciudades que, conjuntamente con la explotación de hidrocarburos, conforman la base actual de la economía provincial. La cuenca neuquina, explorada y explotada desde 1918 con distintos ritmos, modificó la histórica estructura económica. Las obras hidroeléctricas originaron nuevos paisajes en ámbitos anteriormente dominados por los ríos en estado natural y emergieron nuevos actores

⁴ PET. Ministerio de Desarrollo Territorial. 2008.

sociales, con cambios en las relaciones de producción y en la estructura ocupacional de la provincia.

En el Aglomerado Neuquén – Plottier (Departamento de Confluencia), está la mayor concentración poblacional (48% de la población provincial); esta área urbana se une a la Localidad de Cipolletti en la Provincia de Río Negro, conformando una aglomeración metropolitana.

Neuquén cuenta con un **sistema urbano de corredores** diversificados jerárquicamente que cubren las diferentes regiones: (1) corredor central sobre la RN 22, (2) corredor andino norte con centro en Chos Malal, (3) corredor andino sur sobre la RN 234, (4) corredor sureste sobre la RN 237.



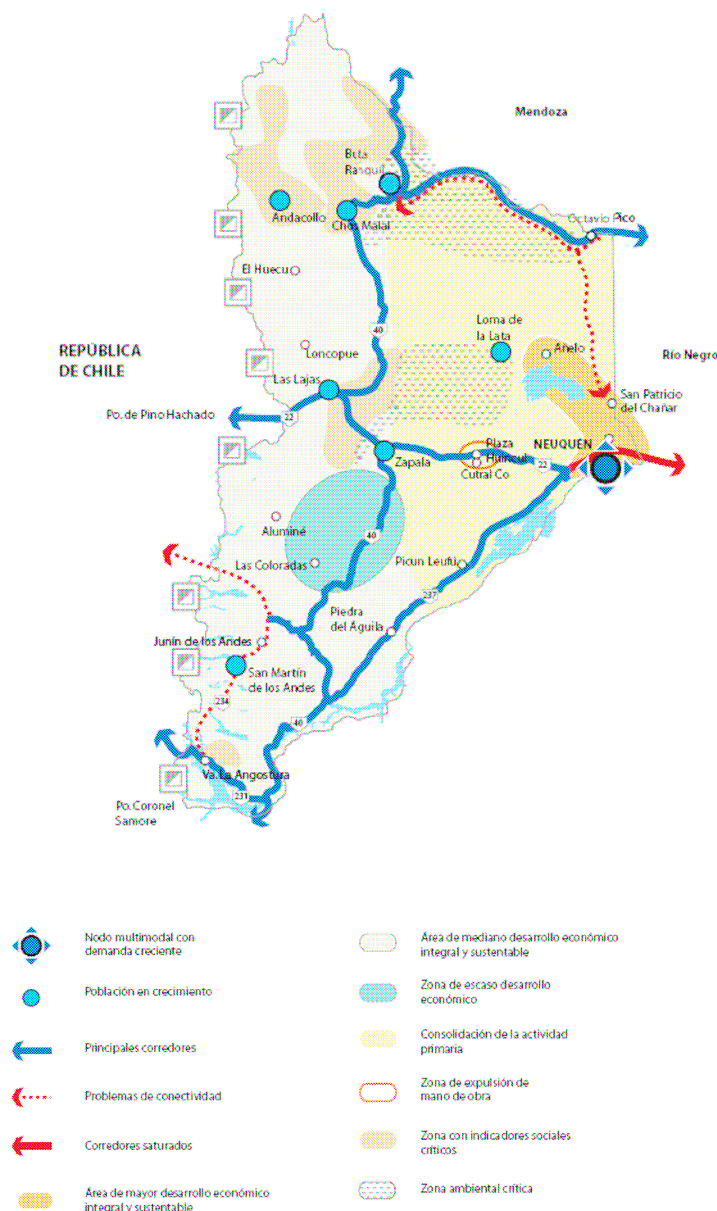
Si bien el **eje Neuquén-Cutral C6-Zapala** concentra el 78,3% de la población urbana total, el sistema urbano provincial muestra una configuración policéntrica posible de ser potenciada a través de la consolidación de nuevos núcleos productivos, ejecución de infraestructuras para corredores de transporte, redes de servicios y equipamientos y dinamización de centros locales y regionales.

Figura 1: Esquema de Ejes Viales, coincidentes con la Concentración Poblacional.

Fuente: Elaboración propia. DAM-UNLP a partir de los datos del PET.2008

La red vial, que constituye el soporte de accesibilidad del sistema urbano provincial se estructura a través de cuatro trazas principales: la RN 22 que atraviesa la provincia de este a oeste, la RN 40 que corre de sur a norte y la RN 237 que vincula la capital con la zona turística del sur provincial con un recorrido de este a suroeste, y las RP 7 y 5 que vinculan la zona petrolera.

A partir de estas trazas se extiende una trama vial que vincula la totalidad de las localidades de la provincia; sin embargo, de acuerdo a la evaluación provincial, existen problemas de conectividad y accesibilidad en múltiples tramos de la red vial.



Situación Actual: Las principales actividades económicas que se desarrollan, se relacionan a la explotación de los recursos naturales:

1. Extracción y Producción de petróleo crudo, gas, destilados (1º lugar en el PGB) y minería (Rincón, Cutral Có y Plaza Huincul).
2. Turismo, posicionado en la última década como un sector importante dentro de los ingresos provinciales (san Martín y Villa La Angostura).
3. Actividad Agropecuaria y Silvicultura representan el 3º sector de importancia en el Producto Bruto Provincial.

Desde la inserción de **Zapala en el contexto provincial**, se observa una población en crecimiento; se consolida la actividad Terciaria, subsidiada como salida a la desocupación. Hacia el norte, en el sector de la traza de la R22, se indica una zona con indicadores críticos en lo social y ambiental.

Figura 2: Situación actual.
Fuente: PET. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. 2008

En relación a las problemáticas actuales para el desarrollo neuquino se verifica que territorialmente, la provincia está totalmente desequilibrada; Neuquen Capital presenta una fuerte concentración (43%) de la población, si se agrega Plottier y Centenario se alcanza un 54% sobre el Gran Neuquen del total de la población provincial. El resto de la concentración se da por un lado, sobre la traza de la Ruta 22: Zapala, Cutral Có, Plaza Huincul y por otro en la zona sur con San Martín de Los

Andes, Villa Angostura y Junín de Los Andes; estas nueve localidades concentran el 57% de la población provincial.

En esta lógica de desarrollo territorial inequitativo, los municipios de mayor crecimiento demográfico pertenecen a la Región Petrolera, a la Confluencia y a la Región de Los Lagos; esto conlleva a una distribución no equitativa de la riqueza, lo que se traduce en flujos migratorios.

Si bien Neuquén es una provincia con significativos recursos naturales estratégicos para el desarrollo nacional (energía, gas, petróleo y agua) y con importante desarrollo monoproduktivo, presenta debilidades⁵ que están contempladas en los objetivos generales y específicos nacionales como situaciones a revertir a corto y mediano plazo. Entre ellos se citan⁶:

- Contribuir a la promoción del desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes a nivel local y regional, apoyando el crecimiento integral de áreas rurales creando las condiciones necesarias para la diversificación, generación de nuevas actividades y valorización de los recursos.
- Consolidar un sistema urbano policéntrico⁷ y equilibrado con ciudades dinámicas e integradas mejorando la calidad de vida y sosteniendo el crecimiento de la producción en forma equilibrada mediante el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento socio-productivo.
- Mejorar la conectividad física interna y regional mediante el desarrollo del sistema de transporte y comunicaciones.
- Mejorar la oferta y calidad de infraestructura energética y de transporte de hidrocarburos, planificando y gestionando de manera integrada los recursos naturales y bienes culturales del territorio, mediante la reducción de los riesgos ambientales y antrópicos.

⁵ Entre las Debilidades se citan a modo de ejemplo: (1) fuerte dependencia de la explotación de gas y petróleo; falta de homogeneidad en el desarrollo territorial; gran cantidad de suelos áridos y mal uso en la cría de ganado caprino; accesibilidad relativa; áreas petroleras con conflictos sociales y expulsión de población entre otras.

⁶ Consejo Provincial de Planificación y Acción para el Desarrollo. COPADE. Plan Estratégico Territorial. Gobierno de la Provincia de Neuquén. 2008.

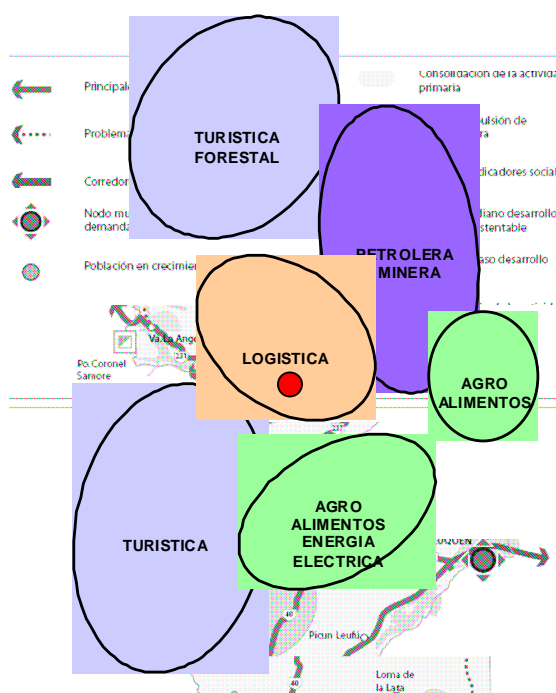
⁷ Esquema Policéntrico de Ciudades: Los núcleos urbanos, contenidos en una malla interconectada, comportan distintas jerarquías y regulan el desarrollo local y regional, potenciando su equilibrio en términos de oferta de dotaciones, servicios y condiciones para la calidad de vida de sus habitantes, tanto rurales como urbanos. Esto, asociado a intervenciones dirigidas a su calificación y a la generación de condiciones económicas regionales y urbanas adecuadas, estructuran el territorio, ofreciendo oportunidades de progreso a la población y revirtiendo con ello los efectos adversos del proceso migratorio hacia las grandes ciudades. PET. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios. 2008.

En este escenario Neuquén se plantea un modelo de desarrollo sustentado en una provincia proveedora de alimentos (El Chañar) y energía (Cutral Có y Plaza Huincul) con un perfil agroforestal y minero y con una oferta turística de excelencia.

Para ello debe potenciar la integración regional con Chile y Río Negro conformando un Corredor Bioceánico Multimodal e incrementar su vinculación con Mendoza, a través de la Ruta 40.

Ello permitirá un cambio en la matriz productiva⁸ al incorporar a Chile a la cadena de valor de la región (ganadería, acuicultura, foresto industria), alcanzando nuevos mercados en el Pacífico para Neuquén y el país.

Basado en estos escenarios la provincia propone regiones y ejes productivos para lograr un plan que respalde el crecimiento de la productividad con cimientos micro económicos de competitividad según las regiones.



- Región Agroalimentaria
- Región Petrolera Minera
- Región Turística
- Región Turística Forestal
- Región Agroalimentos-Acuicultura

- **Región Logística:** la localidad del centro de la provincia, Zapala hasta Lonco pué, pasando por Las Lajas, Bajada del Agrio conforman un fuerte nodo distribuidor logístico de cargas entre el Atlántico y el Pacífico.

Fuente: Ministro de Desarrollo Territorial. 2008.

Dentro de estas regiones estratégicas Zapala se encuentra en el centro de una provincia cabecera de tres gasoductos troncales y cuatro oleoductos, generadora de energía hidroeléctrica del país, centro del Corredor Bioceánico y con grandes ventajas comparativas por su dotación de recursos naturales.

⁸ Esto implica pasar de una economía basada en la actividad hidrocarburífera a una economía más diversificada e integrada más verticalmente, con predominio de la actividad agroindustrial. Comisión Nacional de Comercio Exterior. 2006. Ley N° 2.505, TIDPRO: Títulos de Deuda para el Desarrollo Provincial y determinación de fondos para el Plan de Obras Públicas.

La Localidad, emplazada a 150 km de Chile, constituye una excelente vía de acceso a los países del Pacífico a través de su paso fronterizo de Pino Hachado sobre el *eje horizontal de este a oeste – Ruta 22* (Neuquen, Plottier, Senillosa, Plaza Huincul, Cutral Có y Zapala) en una conexión importante de red vial y ferroviaria.

Modelo Territorial Deseado para la Provincia de Neuquen.



Fuente: PET. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. 2008

Por ello, en relación al modelo deseado y en correlato con los objetivos nacionales para el nivel provincial se explicita, que entre las inversiones propuestas se encuentran proyectos de infraestructuras que permitan la integración de las distintas ciudades de la provincia y de esta con el resto de las regiones del país y con Chile. Estos proyectos de conectividad territorial, la estación aérea local pavimentada, apta para la operación de líneas comerciales (2.200 m), deben considerarse en relación a las grandes distancias, a la baja densidad de población y a la rigurosidad del clima; esto significa caminos y equipamiento seguros, efectividad en la frecuencia de los

vuelos y mejoras en la infraestructura energética domiciliaria. Estas inversiones contribuyen a cualificar los nodos articuladores de los distintos corredores proyectados.

Para esta caracterización se cita especialmente el eje Este-Oeste (Neuquén-Zapala-Pino Hachado-Chile) que atraviesa áreas de escaso desarrollo, que demandan un fortalecimiento de la conectividad⁹. Estas acciones refuerzan el funcionamiento policéntrico acortando las distancias entre la cordillera y el Gran Neuquén, equilibrando el territorio y ofreciendo alternativas de centros de servicios logísticos. Por otro lado la consolidación de la Ruta 22, eje de un sistema de centros muy consolidado en el Alto Valle, permitiría mejorar la conexión entre el corredor andino y el litoral, a partir de la construcción del Ferrocarril Trasandino del Sur desde Zapala hasta Pino Hachado, la construcción de variantes y aumento de la capacidad de la RN 22 entre Zapala y Villa Regina.

⁹ Realizar acciones para mejorar el sistema vial y la extensión del FFCC, y un aumento de la calidad de vida de la población a través de optimizar el abastecimiento de energía y de agua. COPADE. Plan Estratégico Territorial. Gobierno de la Provincia de Neuquén. 2008.

CARACTERIZACIÓN GENERAL DE ZAPALA

En esta etapa se realizó un relevamiento y análisis de información secundaria existente y de estudios antecedentes con el objetivo de obtener una caracterización general del Municipio de Zapala, identificando sus principales fortalezas y debilidades.

Para el análisis se consideraron las variables de las dimensiones Social, Económica-Productiva y Urbano Ambiental, incluyendo aspectos históricos, del medio físico natural, población, vivienda, salud, educación, infraestructura, actividad económica y situación ocupacional.

I. DIMENSION SOCIAL

I. 1. Historia de Zapala: Los orígenes¹⁰

Para dar una idea aproximada de como fue formándose la ciudad de Zapala, debemos remontarnos a la llegada del primer poblador, Don Pedro Roberus, quien en 1884, adquirió los campos que son actualmente asiento y cabecera de la zona denominada Zapala; Don Pío Ferrería, capataz y administrador de los campos del señor Roberus¹¹, en el año 1884, funda un establecimiento que se denomina con el nombre de Zapala y que se emplazó originalmente en donde están actualmente los cuarteles del ejército.

Respetando el origen del nombre Zapala, existen dos versiones, una de ellas la atribuyen a una incorrecta pronunciación de *THAPAL*, que significa totora y la otra, quizás la más acertada afirma que es una derivación de *CHAPAD*, que en araucano quiere decir barro o atolladero. Lo cierto es que, como se pronuncia Zapala, es una voz muy parecida a la que usaban los indios de la región para denominar a estos parajes. Estando ya en construcción la línea férrea a estas regiones, Don R. Trannack, en 1913, encomendó al ingeniero Ricardo Richter la división de una parte de las tierras que poseía para efectuar un loteo y proceder luego a la fundación del pueblo.

¹⁰ Sitio Oficial de la Provincia de Neuquén. Gobierno de la Provincia de Neuquén. www.neuquen.gov.ar

¹¹ Si bien P. Roberus, no vivió en dicha ciudad debido a que el establecimiento estaba a cargo de Don Pío Ferrería, fue quien entregó las tierras a Don Ricardo Trannack cuando este las compró en el año 1899.



Fuente: Imagen obtenida del Historial de Zapala.

Esta labor la terminó el mencionado profesional el 12 de julio de 1913, fecha que se considera como la que marca la fundación de Zapala, aunque en sus límites ya existían algunos pobladores con anterioridad. Las construcciones, entre las que merecen señalarse como básicas, erigidas personalmente o por cuenta de Yanso & CIA, Jesús Mehana, Monti y Borri, José Carro, Marlet & CIA., Zingoni & CIA, dan el inicio de la conformación urbana. Con el correr de los años se fueron sumando pioneros que se radicaron en esta zona. El crecimiento fue favorecido por la llegada del primer convoy ferroviario, permitiendo además que esta localidad comience su proceso de ser punto de convergencia de la Rutas Nacionales N° 22 y 40 -punta de riel de la línea del ferrocarril- marcando en su historia una inmejorable oportunidad para afrontar los futuros desarrollos.



Fuente: Imágenes obtenidas del Historial de Zapala. 1: Rotonda de Zapala. 2: Ferrocarril Año 1923.

I. 2. Población Rural

La Microregión, cuenta con fuerte presencia mapuche, habitado por las comunidades Gramajo, Cayupán, Zapata, Quinchao (foto), Antipán, Kalfukura, Felipín, Millaqueo y Cheuquel. La comunidad de Gramajo se encuentra ubicada a 30 km. al sur de la localidad de Zapala, la llamada Meseta de la Barda Negra. Ocupan 29.000 ha otorgadas por el Gobierno, y está conformada por cerca de 40 familias. Cayupan, ubicada en el Paraje Aguada del Overo, cuenta con más de 30 familias. Todas estas comunidades tienen una población similar, que ronda los 150 habitantes. La más grande es la comunidad Quinchao, localizada en los Parajes Los Catutos y Laguna Miranda, de los Departamentos Zapala y Picunches, respectivamente. Ocupa una superficie de 4.874 ha, con una población de 70 familias, casi 300 pobladores.

I. 3. Análisis de Indicadores Sociales

La Provincia, a nivel territorial está desequilibrada, ya que Neuquén Capital presenta una fuerte hegemonía, concentrando el 43 % de la población; si se suma Plottier y Centenario, la concentración del Gran Neuquén es del 54% del total de la población provincial¹².

En base a los datos del último Censo de Población y Vivienda del INDEC, la población de la provincia es de 474.155 habitantes, con un 92% de población urbana concentrada sólo en el 4% del territorio. El mismo corresponde a ejidos municipales y comisiones de fomento. Mientras tanto Zapala contribuye en este total con un 7,5% de población (35806 habitantes según Censo 2001) y un 5,5% de superficie.

A escala regional se desprende que el mayor crecimiento demográfico en el último período inter censal lo experimentó la provincia de Neuquén en comparación al resto de las provincias patagónicas (Río Negro, Chubut y Santa Cruz). Desde el inicio del período 1980-2000, la población de Neuquén creció a un ritmo mucho más acelerado que el promedio nacional. Entre 1991 y 2001 se incrementó un 21,9%, mientras que a nivel nacional el crecimiento fue del 11,2%.

¹² La planificación de la Provincia de Neuquén pensada en los años `60 y `70 hizo eclosión en los `90, que significaron épocas de cambios desde lo político, social y económico (globalización), que no permitió consolidar un modelo que resolviera los problemas que enfrentaba la provincia, y que eran diferentes a los de los pioneros. Aquí se concentraron los bienes y servicios de La Confluencia, comenzando el modelo insustentable con riqueza en los polos y decadencia en la periferia.

Neuquén no solo contó con el más alto índice de aumento poblacional sino también tiene la mayor densidad de población (5 hab./km²), superando los valores de Chubut y Río Negro, pero ubicándose muy por debajo del promedio nacional (11,7 hab./km²). Según Información del INDEC para el año 2001 (Censo Nacional), la ciudad de Zapala, con 5.200 km², registraba 31.231 habitantes, lo que significa una densidad de 6 hab. / km² y una tasa media de crecimiento anual del 1,43% entre los años 1991/2001.

La población en términos **absolutos** en Zapala tendió a incrementarse al año 2001 (4639 habitantes) respecto al período censal 1991 representando la misma un 5,5% aproximado de la escala provincial, mientras que la **variación relativa** (14,9%) arrojó valores inferiores a la escala provincial (21,9%).

El departamento Zapala cuenta con una población estimada al año 2007 de 38.636 habitantes por Km², de los cuales el 92% pertenecen a la zona urbana y el 8% a la zona rural.

Tomando los datos de 2007, la población se distribuye de la siguiente manera: Varones 20.397, Mujeres 20.202, menores de 0 a 10 años 13.036, menores de 10 a 18 años 9.777, adultos 14.500 y 3.286 pertenecen a la población adulta.

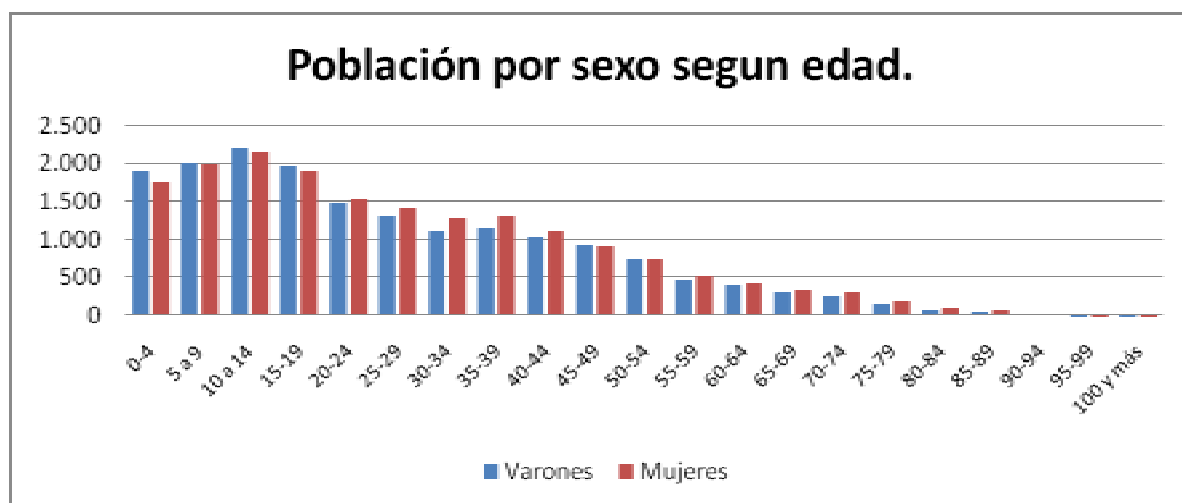


Gráfico 1. Estimación de la Población 2007 por sexo según edad

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.

Respecto al **total de hogares** los mismos ascienden a 9270 (30% de Hacinación), de los cuales el 88% viven en vivienda tipo casa (Ver Gráfico 3), 3430 hogares poseen

un hacinamiento¹³ de hasta 3 y 4 personas por cuarto representando el 41% del total de los hogares de dicho departamento. (Ver gráfico 2).

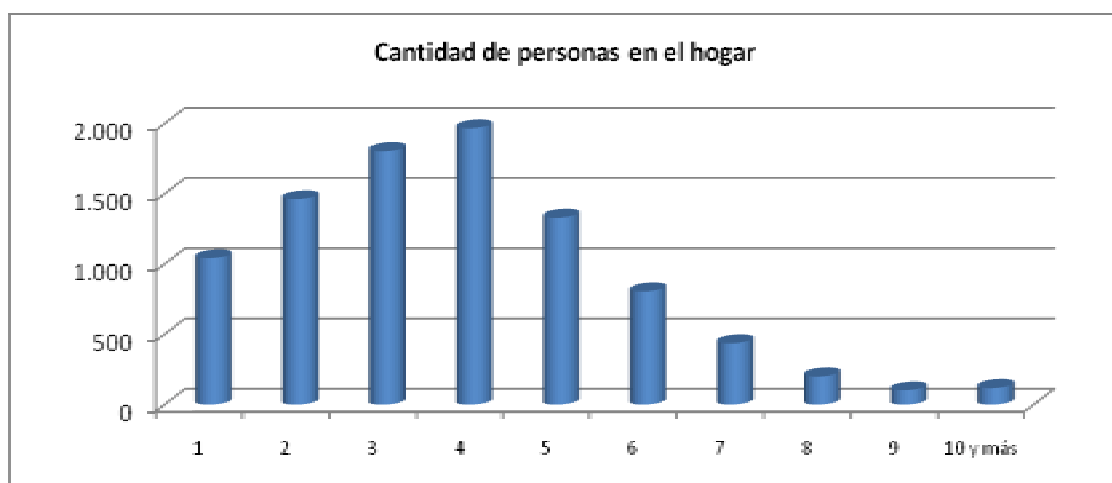


Gráfico 2. Cantidad de personas en el hogar.

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.

Al año 2001, el 35 % de la población del Departamento de Zapala, sufría condiciones de Hacinamiento, en sólo el 6% de los hogares, por lo que puede deducirse familias numerosas o con problemas de vivienda.

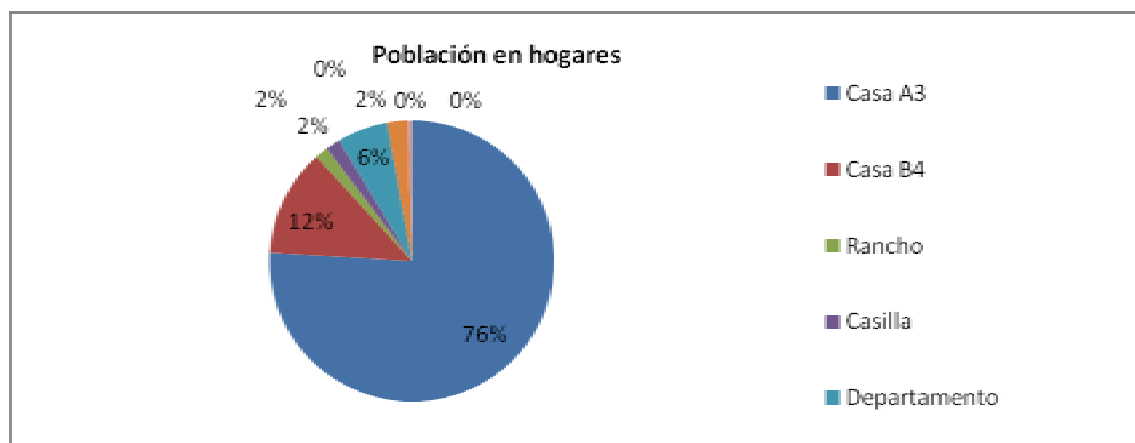


Gráfico 2. Población en Hogares. Nivel de Hacinamiento.

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.

Respecto al tipo de vivienda¹⁴ el 74% del total corresponde a vivienda tipo Casa A3; el 12% a Casa tipo B4; y el resto del total se distribuye entre Rancho, Casilla, Departamento y Pieza /s en inquilinato. (Ver Gráfico 4).

¹³ El Hacinamiento, es uno de los indicadores, incluidos en el índice de NBI, que determina los niveles socioeconómicos más bajos de una comunidad. Se considera que un hogar presenta condiciones de hacinamiento, cuando habitan en el mismo, mas de 3 personas por cuarto.

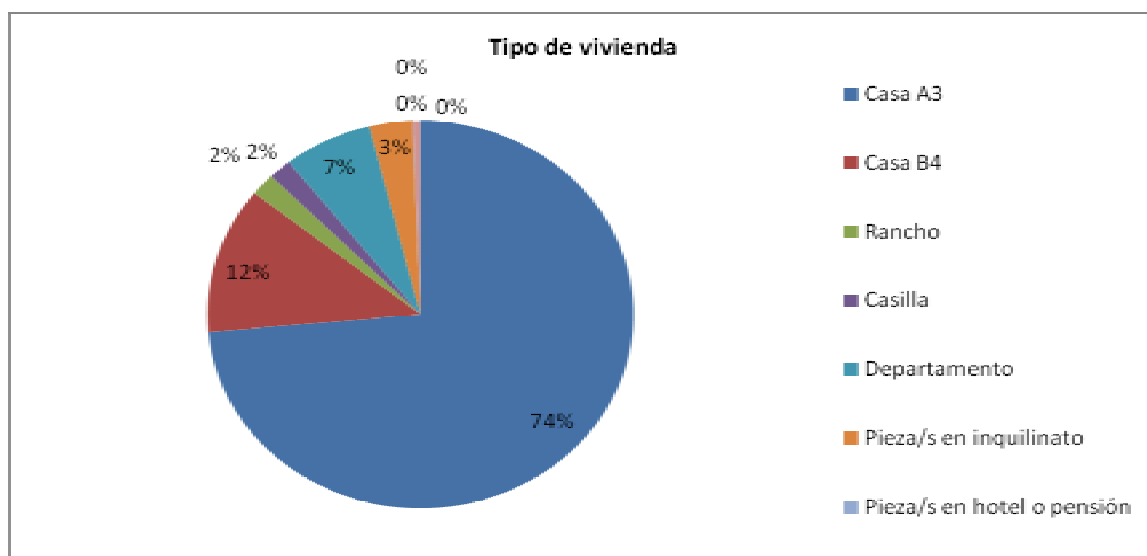


Gráfico 3. Tipo de Vivienda según CALMAT.
Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.

Respecto a la cantidad de hogares con **NBI**¹⁵, Zapala se encuentra mejor posicionada en comparación al resto de los Departamentos provinciales debido a que arroja valores inferiores en comparación al resto (Ver Mapa 1); mientras que si lo comparamos con el total de hogares y el total de población con NBI de la provincia de Neuquén los valores tienden a incrementarse en un 2,7% y 2,4% respectivamente (Ver Cuadro 1).

Total Año 2001	Hogares Total	Hogares con NBI	Hogares %	Población Total	Población Con NBI	Población %
Neuquén	128351	19883	15,5%	467857	79547	17%

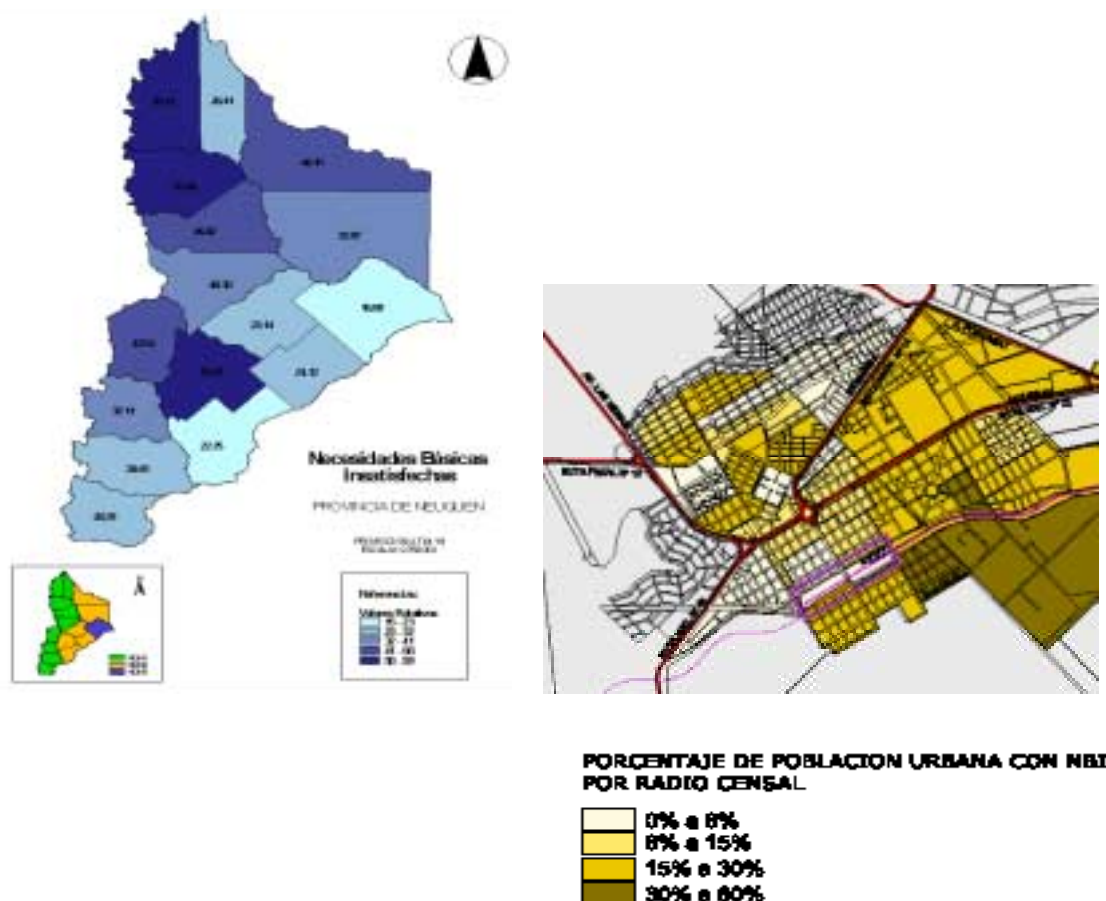
¹⁴ Según Censo 2001 las tipologías de vivienda se distinguen en las siguientes categorías: (1) Casa A3: vivienda normal no precaria; (2) Casa B4: vivienda con algún grado de precariedad: piso precario, o sin cañería dentro de la vivienda o sin inodoro con descarga de agua; (3) Rancho: vivienda con salida al exterior de adobe, piso de tierra y techo de chapa o paja; (4) Casilla: vivienda con salida directa al exterior, fabricadas con desechos y características de áreas urbanas; (5) Departamento: vivienda que forma parte de un edificio; (6) Pieza/ s en inquilinato: pieza ubicada en un inquilinato o conventillo; (7) Pieza /s en hotel o pensión: pieza de habitación ubicada en un hotel o pensión.

¹⁵ Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: (1) Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto; (2) Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho); (3) Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete; (4) Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela; (5) Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

Zapala	9270	1686	18,2%	35592	6917	19,4%
--------	------	------	-------	-------	------	-------

Cuadro 2. Total de Hogares y Total de Población con NBI. 2001.

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.



Fuente: Mapa Necesidades Básicas Insatisfechas. Provincia de Neuquén. 2001.

Fuente: Mapa NBI. Neuquén. INDEC. NBI Zapala. TR & CC. Consultores.

Educación

Actualmente la oferta educativa de la provincia, en el municipio se concentra en 34 unidades educativas del sistema formal y no formal.

La matrícula total en el 2001 asciende a 33.652 alumnos, concentrándose un 90% de la misma en los tres principales niveles educativos del sistema formal: Inicial, Primario y Medio (Ver gráfico 5). A su vez el total de matrícula escolar del municipio representa el 7% de la matrícula total de la provincia.

De acuerdo a los datos analizados del último censo el 39% de la población urbana y rural se encuentra escolarizada activamente.

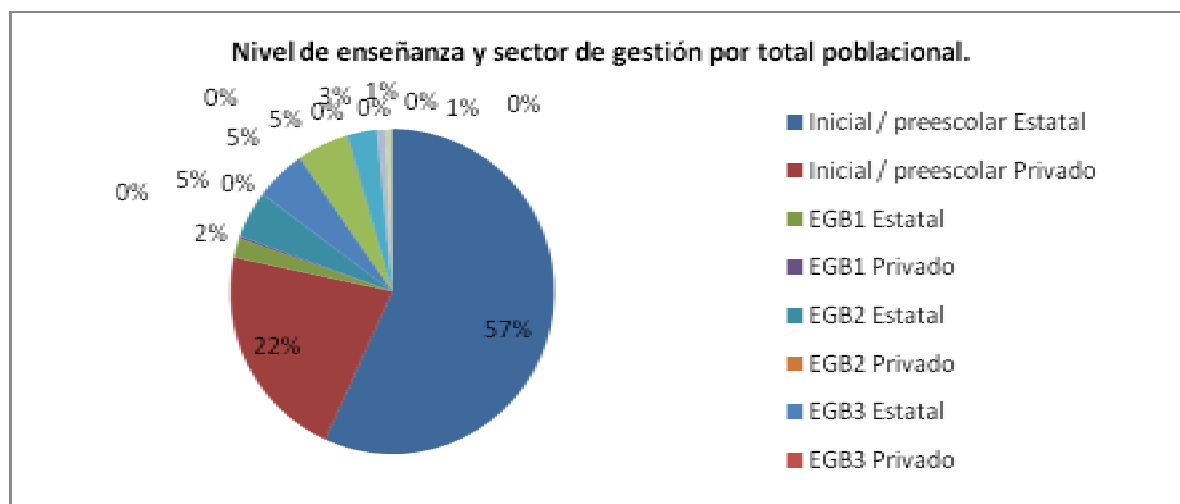


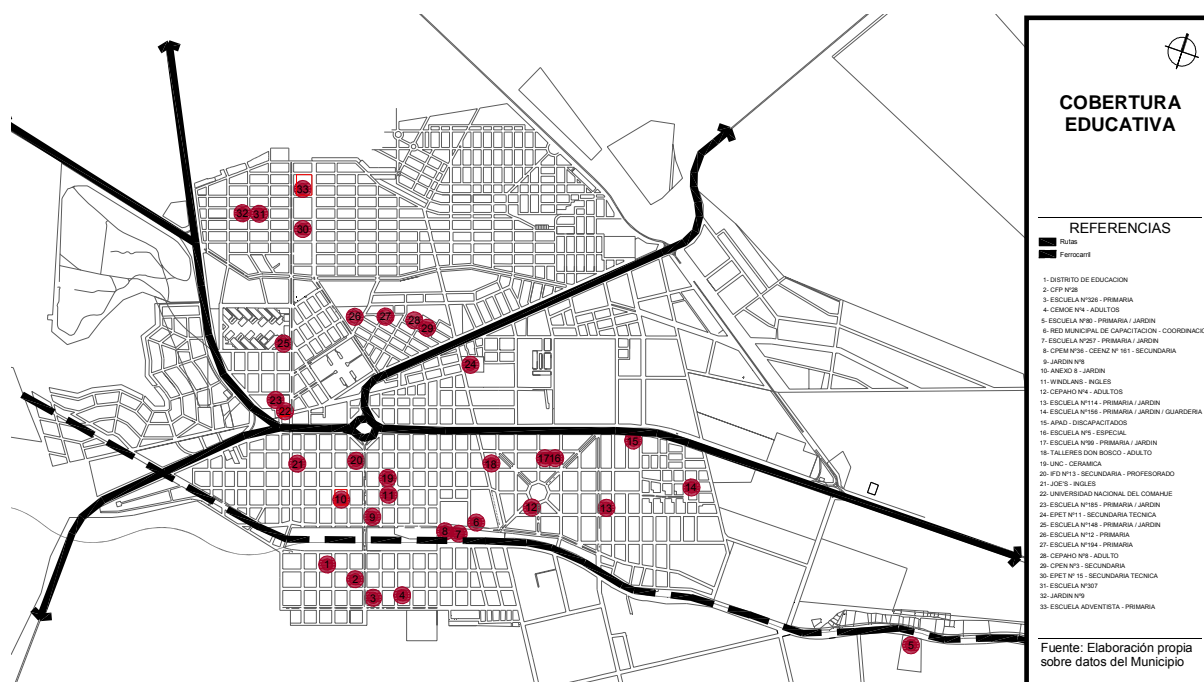
Gráfico 4. Nivel de Enseñanza. Unidades Educativas.

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.

Según informe realizado por la consultora *TReCC (2008)*¹⁶ la Universidad Nacional del Comahue (UNCO), con localización en el Asentamiento Universitario Zapala, dependiente de la Facultad de Ingeniería de dicha Universidad, ha implementado una propuesta educativa apta para la formación de profesionales en la ejecución de tareas científico - tecnológicas orientadas al desarrollo de criterios y metodologías adecuadas para la explotación e industrialización de los recursos naturales de origen mineral, a fin de perfeccionar e incrementar la producción y productividad minera.

Esto demuestra la necesidad de crear carreras, con aplicación a las áreas productivas y que desalienten las emigraciones de la población joven a seguir carreras en otras universidades nacionales.

¹⁶ TreCC. Consultora: "Programa de Reconversión Urbana de la actual Playa de maniobras ferroviarias de la Ciudad de Zapala". Mayo de 2008.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

Cabe destacar que el nivel de analfabetismo¹⁷ registrado en el Censo de Población (2001) llega al 4%, 1 punto por encima del registrado a nivel provincial.

Población alfabetizada y analfabeta Zapala 2001.

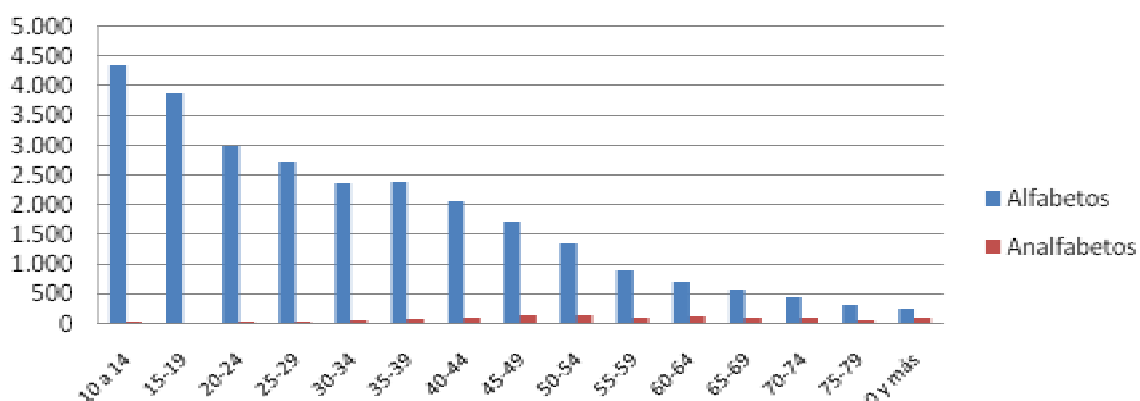


Gráfico 5: Nivel de alfabetismo.

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.

Ello significa que del total de personas con 10 años y más 26.883 corresponden a población alfabetizada y 1.264 no posee ningún nivel de instrucción.

¹⁷ Analfabetismo: Población de 10 años o más que no posee ningún nivel de instrucción.

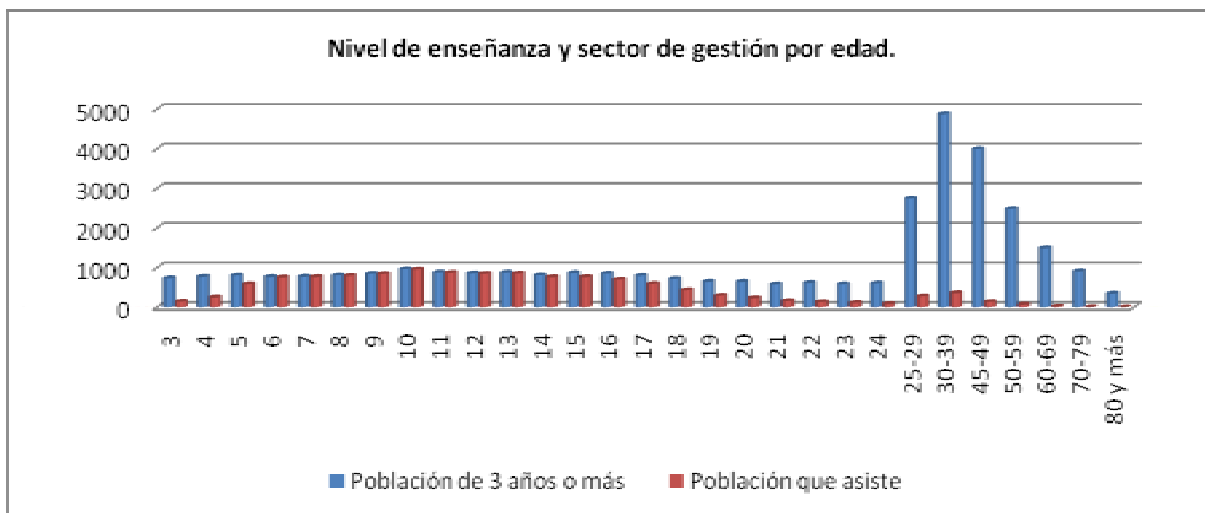


Gráfico 6: Nivel de enseñanza y sector de Gestión por edad.

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.

En lo que respecta al nivel de instrucción alcanzado por la población del Municipio de Zapala, sobre una población de 20.920 (Población de 15 años o más, del Censo 2001), se observa que el 53% posee secundario incompleto, el 19% no logró completar los estudios primarios y sólo el 20% de la población posee título superior.

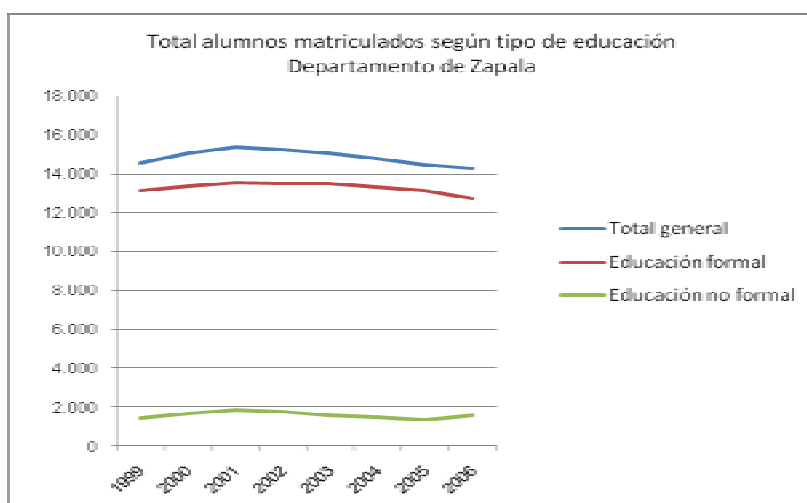


Gráfico 7: Total de matrícula según tipo de educación.

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.

En general se aprecia que en Zapala de la población con 3 años y más los valores son superiores en el nivel Primario y Secundario disminuyendo notoriamente en el nivel Terciario y Universitario

Por último del total de alumnos matriculados en Zapala según tipo de educación los valores al año 2006 demuestran que el 89% corresponde a Educación formal y el resto a la Educación no formal

Salud

En la ciudad de Zapala los servicios de salud están comprendidos por un sector público, con efectores dependientes de la jurisdicción provincial y un subsector privado. Este último ha evolucionado considerablemente en los últimos años conformando una amplia oferta sanitaria, no sólo para la ciudad, sino también para la región. Este Municipio cuenta con un Hospital Público de complejidad VI, 2 Clínicas o sanatorios privadas y cinco (5) centros de salud.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

Los mismos disponían al 2001 de una dotación de 139 camas y de una planta total de personal de 306 profesionales (64 médicos, 97 enfermeros, 10 agentes sanitarios y 27 personas abocadas a tareas administrativas). Sólo el 53% de la población total (18.936 personas) contaba al 2001 con cobertura de salud ya sea a través de obra social y/o plan de salud privado o mutual. Sería importante, confrontar con los datos actuales.

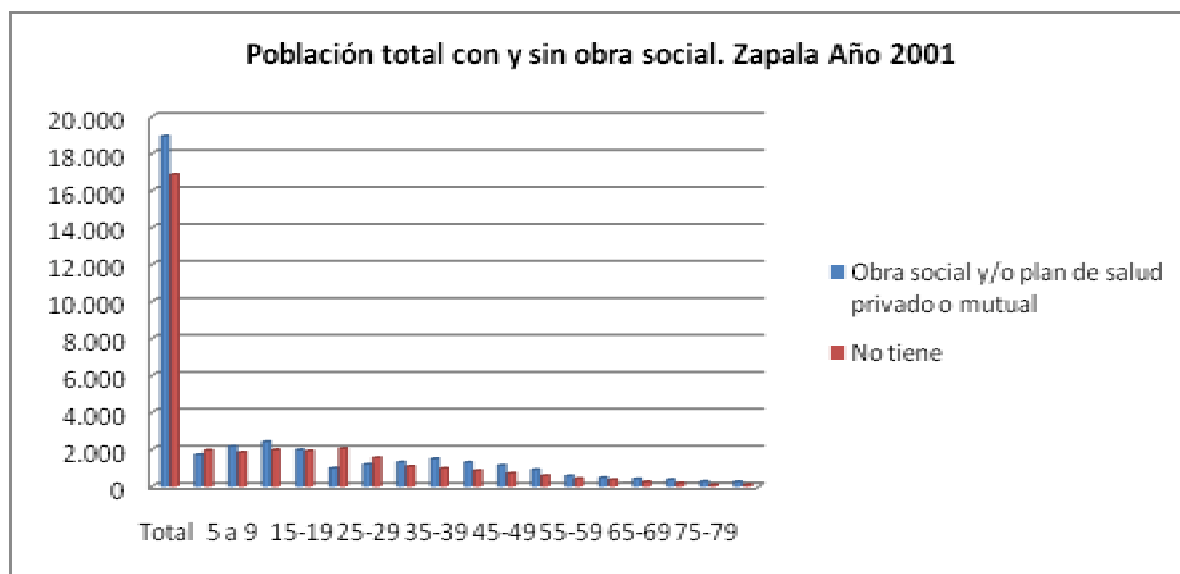


Gráfico 8: Población Total, con y sin Obra Social.

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.

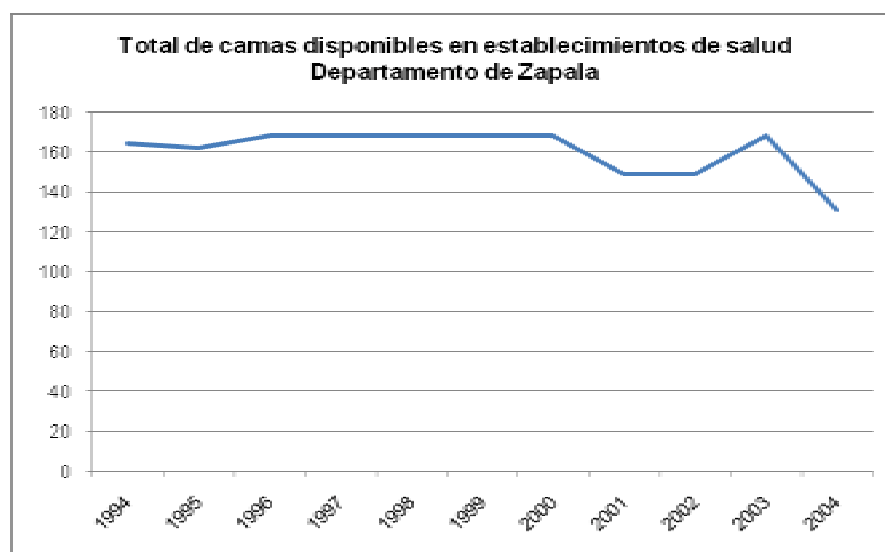


Gráfico 9: Total de camas disponibles.

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.

Los datos expuestos, muestran claramente la influencia sobre el servicio público de salud, paralelo a un aumento constante de la demanda.

A su vez la Tasa de Mortalidad Infantil provincial es de 10,5 por mil, según la Subsecretaría de Salud de la provincia, por debajo de la tasa nacional que es de 14,4 por mil, según expresa el INDEC.

Según datos de la Subsecretaría de Salud de la Provincia de Neuquén la localidad de Zapala cuenta con camas distribuidas entre establecimientos públicos (hospital, puesto sanitario y centro de salud) y privados (clínica y sanatorio).

Para el año 2004 se disponía de 140 camas distribuidas en 21 establecimientos. Como se puede visualizar en el gráfico no tendieron a aumentar la cantidad de camas.

Seguridad

Según datos obtenidos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén en base a datos de la Policía de la Provincia del Neuquén el número de delitos tendió a incrementarse notoriamente desde el año 1991 al 2006 arrojando un total de 20.885 casos. Tal comportamiento refleja la necesidad de políticas en seguridad para la población.

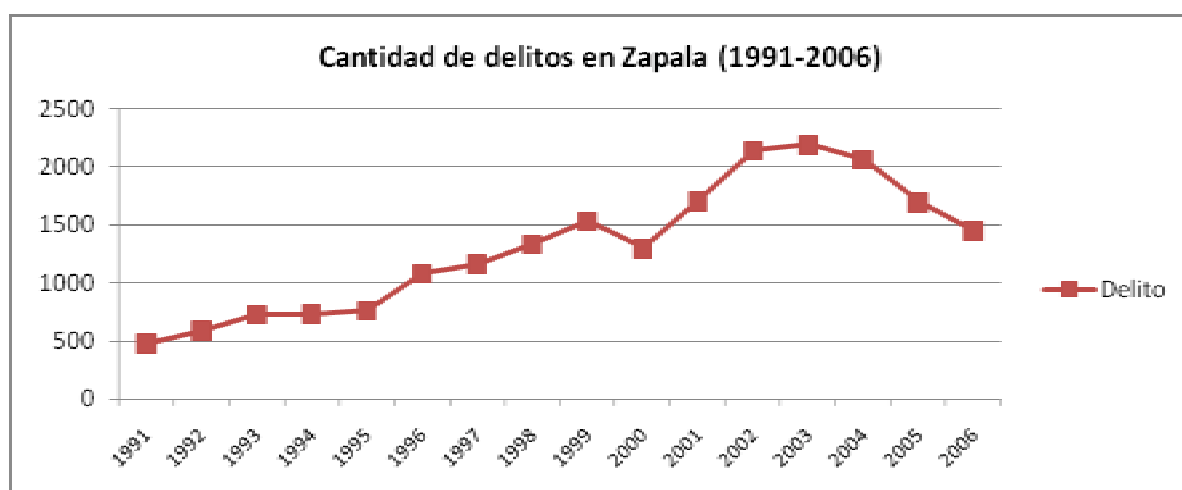


Gráfico 10: Total de Delitos. 1991-2006.

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda. 2001.

II. DIMENSION ECONÓMICA

II. 1. La situación de Argentina en la economía actual

La Argentina de hoy sufre los avatares de la crisis internacional producto de la recesión sufrida en los países centrales. Después del colapso de la convertibilidad, se registra una brusca devaluación en el 2002. Con una moneda tan devaluada y una crítica situación fiscal, más precios internacionales en ascenso, se aplica una política de exportaciones con altas tasas de impuestos. A pesar de eso, las exportaciones siguieron creciendo obteniéndose así importantes saldos superavitarios en la balanza comercial. Sin embargo en la actualidad, el sector energético que en 2006 aportó la mitad del superávit comercial, se está convirtiendo en importador neto; Neuquen exporta gas a Chile en camiones por Pino Hachado y con gasoductos en Zona Norte. Además, se registran disminuciones en los volúmenes exportados de carne, lácteos, pescados, hortalizas y jugos de fruta. Al mismo tiempo las principales commodities, como la soja registran hoy precios en el orden del 30 % por debajo de los altos valores del mes de julio, cuando el grave conflicto campo-gobierno alcanzaba su clímax. Los pronósticos indican que es probable que se registren aún más reducciones en estos precios, si bien hay consenso que seguirán por encima del 2006-2007. Por otra parte la principal amenaza a las exportaciones se encuentra en la política cambiaria de los últimos meses, en la cual se ha comenzado a utilizar el tipo de cambio como herramienta para controlar una inflación que ya supera el 20 por ciento anual. El aumento de los precios va limitando la exportación y también la importación, afectando la competitividad productiva, mientras que el superávit comercial, imprescindible para cancelar la deuda, irá en disminución. (Guadagni 2008).

La crisis económica financiera actual impacta sobre la economía argentina a través de diversos mecanismos de transmisión: (Sommer 2008)

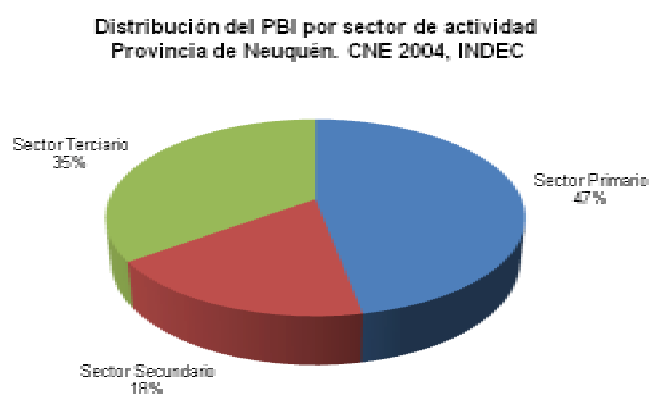
- Baja en el precio de los commodities de exportación: menores ingresos de fondos del exterior por el menor valor de las exportaciones.
- Reducción de la demanda externa de exportaciones por desaceleración mundial y ajustes de tipo cambiario.
- Retiro de fondos de los inversores nacionales e internacionales.

- Caída de los depósitos bancarios, la reducción del crédito y el aumento de las tasas de interés.
- Desaparición de los mercados de capitales que hace casi imposible obtener financiamiento externo. Todo ello repercutirá inevitablemente en un aumento del desempleo y en la necesidad de medidas del gobierno para enfrentar esta situación, en cada una de las diferentes economías regionales, cambiando así la perspectiva de la situación económica hasta el momento en nuestro país.

II. 2. Estructura económica de Zapala y participación en el total Provincial

La estructura económica de Zapala, se caracteriza por la intensiva explotación de sus recursos naturales, concentrada en recursos mineros, hidrocarburos y lanas. En las últimas décadas la actividad turística ha ido en aumento, participando cada vez con mayor peso en el PBI regional. El PBI de la provincia de Neuquén corresponde en un 47% al sector primario, un 18% al secundario y un 35% al terciario. (INDEC 2004).

Su pilar de crecimiento se basa principalmente en las actividades de explotación de recursos energéticos y otras asociadas a éstos como son la construcción y los servicios. Al respecto de las primeras basta mencionar el conjunto de presas que, a partir del Chocón - Cerros Colorados, sitúa a la provincia como uno de los principales proveedores de hidroelectricidad de la Argentina. Respecto del Producto Bruto Geográfico la provincia de Neuquén ha crecido a razón del 8,2% anual desde 1993 a la actualidad, es decir 25 veces respecto de ese año. La composición del mismo está dada por la explotación de Hidrocarburos, gas y petróleo, en un 60%, continuando con los servicios (15%). Según la Dirección de Estadísticas y Censos de Neuquén (2007).



Desde el punto de vista regional la localidad de Zapala se caracteriza por ser un área económica medianamente desarrollada, diversificada y con industrialización

incipiente. Según una valoración de áreas realizada por equipos de la provincia, en Plan Estratégico Territorial de Neuquén, los indicadores presentes son: (a) el sector primario y el secundario tienen una participación similar en la economía del área; (b) el empleo que ambos generan es relevante respecto al empleo total del área; (c) las exportaciones representan más del 1% de la producción del sector primario y secundario.

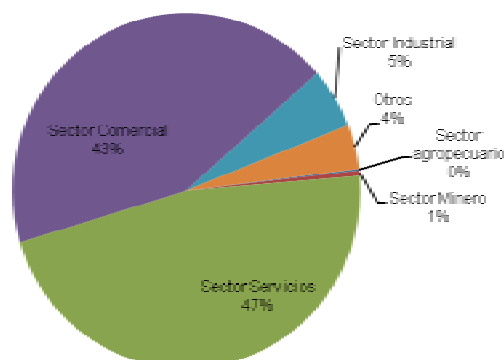
A partir de la llegada del tren, en el año 1913, la Ciudad de Zapala reafirmó su condición de centro de las comunicaciones con el interior de la provincia y nudo de carreteras que llegaban a las provincias de Río Negro y Mendoza. A posteriori, la riqueza de los recursos naturales de la región posibilitó el surgimiento de las localidades de Plaza Huincul y Cutral Có (una sola ciudad fragmentada), a partir del descubrimiento de petróleo en 1932, abriéndose un capítulo nuevo en el desarrollo económico provincial, en el que se perfilaría la provincia como uno de los más importantes polos energéticos del país.

En la Microregión, que comprende a la ciudad de Zapala, se registran diversas actividades económicas que comprenden, entre otras, un sector agropecuario, con predominio del ganado caprino, siguiendo en importancia el lanar y el vacuno permitiendo desarrollar especialmente la industria del cuero y lanas (productos que vienen de otros sitios de la provincia).

A partir del nuevo contexto macroeconómico, toma importancia en el PBG, un sector de explotación (primaria y secundaria) de minerales no metalíferos como calizas, arcillas, yeso, bentonita, arena volcánica, dolomita y otros.

Complementan el cuadro de actividades, algunas de menor escala, como ser aserraderos, marmolerías (en la actualidad ha mermado esta actividad, quedando sólo un aserradero y una marmolería) y talleres textiles de confección de indumentaria., junto al desarrollo de la actividad turística, vinculada a los corredores provinciales.

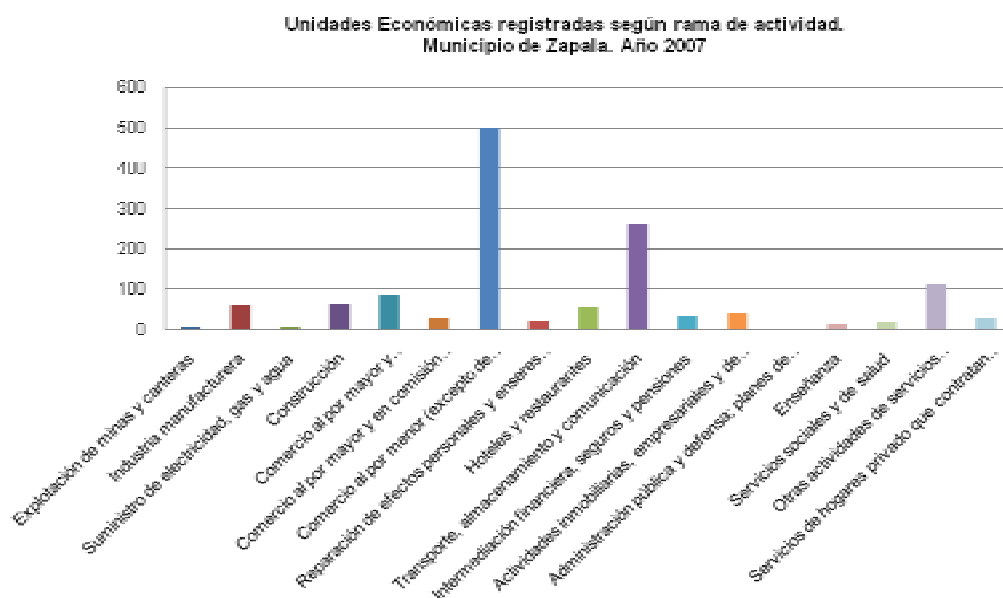
Locales según sector de actividad. Pcia de Neuquén.
CNE 2004. INDEC



Por último, debe destacarse que el sector administrativo público tiene importantes asentamientos de funciones públicas de primer orden de la administración provincial como son la Dirección de Minería y la Dirección de Vialidad Provincial.

II. 3. Locales ocupados según rama de actividad.

Respecto de la cantidad de locales por sector productivo, datos del Censo Económico Nacional 2004, muestran que para el año 2003 la provincia de Neuquén cuenta con un total de 18.288 locales los que se distribuyen en un 47% al sector servicios (8463 locales), un 43% al sector comercial (7849), un 5% de establecimientos industriales (992 locales), un 4% de locales con actividades sin discriminar, un 0,8% de locales relacionados a actividades mineras y un 0,2% al sector agropecuario. La localidad de Zapala ha tenido una evolución en sus unidades económicas que según datos proporcionados por el Municipio pasan de un total de 1.039 en el año 1995 a 1.281 en el 2000, incrementándose en 1.322 en el año 2007. Esto demuestra el aumento del 27% de sus unidades según la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Neuquén (2008).



En este sentido la localidad de Zapala en el año 2007 posee la siguiente distribución de unidades económicas por sector de actividad: (55%) para la actividad comercial con 731 locales; (40) para la actividad de servicios con 528 locales; (5%) para la industria con 59 establecimientos; y un 0,3% respecto de la minería con 4 locales.

Si procedemos a subdividir los anteriores sectores por tipo de actividad, encontramos las siguientes cantidades de unidades productivas: Dentro del sector comercio se destaca el comercio al por mayor y menor, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y venta al por menor de combustibles para automóviles representando el 38% de todas las unidades económicas consideradas. Por otra parte, el sector del transporte, almacenamiento y comunicación contribuye con el 20% del total. Esto resalta el carácter de ciudad comercial y de servicios destinados al transporte de la localidad de Zapala.

II. 4. Ocupados por sector de actividad

La provincia del Neuquén cuenta con una población ocupada de más de 14 años de 152.332 habitantes.

Zapala contribuye a este total con 10.910 personas (7,2%).

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda, los ocupados por categoría ocupacional se distribuyen en la provincia en el sector público 56.021 (37%) ocupados y en el sector privado 59.745 (39%). En la categoría patrones hay en el nivel provincial 6.771 (4%)

trabajadores, como trabajadores por cuenta propia 24.865 (16%) y como trabajadores familiares unos 1.053 (1%) reciben sueldo, mientras que 3.877 (3%) trabajan sin recibir remuneración. La minería y canteras cuenta con 5.637 trabajadores, la agricultura, ganadería y silvicultura con 9.836 y la industria manufacturera 8.573. Es de destacar la importancia que adquiere el servicio de hogares privados que contratan servicio doméstico al albergar 10.035 (6,6%) puestos de trabajo.

En Zapala la población ocupada se divide tal como lo muestra el siguiente gráfico. En el mismo se puede observar que en la localidad se destacan los trabajadores de



servicios con 6.981(64%) personas de 14 años o más, luego la actividad comercial con 1.559 (14%), el sector de la construcción con 920 (9%), la fabricación de productos con 533 (5%), las actividades agropecuarias con 480 (4%), otras actividades sin discriminar 316 (3%) y por último la actividad minera con 121 trabajadores (1%).



No obstante, si nos referimos a la distribución discriminada por cada rama de actividad se observa una concentración de trabajadores en la rama de la administración pública, defensa y seguridad, mientras tanto la enseñanza se

encuentra en segundo lugar, la construcción en tercero y en cuarto lugar los hogares privados que contratan servicio.

Proyección de Unidades Económicas¹⁸ según rama de actividad. Serie histórica 1995/2007.

Actividad	Año												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total (1)	1143	1271	1343	1405	1371	1.371	1.293	1.294	1.100	1.167	1.238	1.356	1.434
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	-	-	1	2	2	2	2	1	-	-	1	1	1
Explotación de minas y canteras	50	50	39	39	39	39	40	43	44	43	43	43	43
Industria manufacturera	73	75	79	83	79	75	68	68	64	62	62	66	64
Suministro de electricidad, gas y agua	4	4	5	5	6	4	4	4	4	4	4	4	4
Construcción	5	5	5	6	6	6	6	6	16	18	34	50	62
Comercio mayor / menor, mantenim. y reparación de vehículos automotores y venta al por menor de combustibles para automóviles	87	93	92	97	103	105	96	94	73	78	82	85	85
Comercio mayor y en comisión excepto de automotores y motocicletas	46	50	52	49	53	53	52	50	32	31	30	29	28
Comercio menor (excepto de automotores, motocicletas y sus combustibles)	459	476	516	542	552	584	547	535	424	455	488	535	558
Reparación de efectos personales y enseres domésticos	24	23	23	29	28	28	26	24	23	24	19	19	20
Hoteles y restaurantes	39	42	48	49	47	45	39	44	34	44	46	54	56
Transporte, almacenamiento y comunicación	208	231	252	263	202	213	216	226	207	226	231	238	264
Intermediación financiera, seguros y pensiones	19	18	18	24	26	24	21	20	22	21	26	29	32
Act. inmobiliarias, empres. y de alquiler	27	30	29	31	27	27	28	27	21	24	33	37	42
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	-	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Enseñanza	16	15	14	14	16	16	14	14	9	9	9	9	13
Servicios sociales y de salud	6	6	9	10	10	15	16	17	17	17	18	18	17
Otras actividades de servicios (1)	80	153	160	161	174	134	117	120	109	110	111	116	116
Servicio Doméstico(2)	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	22	28

Fuente: Elaborado por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Registro Provincial de Unidades Económicas (REPUE), en base a la información suministrada por los Municipios, Comisiones de Fomento y de la Dirección Provincial de Industria y Comercio.

¹⁸ (1) Servicios comunitarios, sociales y personales, a partir del 1996 se incorporaron al directorio organizaciones sindicales, religiosas, políticas y otras asociaciones s/ fines de lucro. (2) Al 2005 se codificaron las actividades s/ las normas CLACNE94 (Clasificación Industrial Internacional. (CIU. Rev3). A partir del 2006 se utiliza el ClaNAE 97 de la CIU.

II. 5. Mercado Laboral

En la localidad, la ocupación con predominancia de empleo público, se intenta incentivar la radicación industrial y de servicios de pequeños y medianos porte. En este punto se puede señalar la presencia de importantes empresas dedicadas a la explotación minera (primaria y secundaria) que ocupa entre un 10 % de la población activa. La población con problemas de empleo inscripta en la Bolsa de Trabajo alcanza la cifra de 4.963 personas (2005), según datos de la Red Municipal de Trabajo, y la tasa de desempleo, asciende al 14% de acuerdo a la Encuesta Provincial de Hogares, realizada por la Dirección de Censo y Estadística de la Provincia del Neuquén (Mayo 2008). De los 21.444 habitantes mayores de 14 años de la ciudad de Zapala, el 44,6% trabaja, y el 13,1% busca trabajo (activo desocupado) mientras que el 42,3% se encuentra inactivo¹⁹. Del total de trabajadores, la mayoría (53,4%) es obrero o empleado del sector público y un cuarto del total (25,4%) lo es del sector privado, por lo que el número de trabajadores calificados que se requiere es muy bajo. Un total de 1.391 (14,6%) trabajadores producen por cuenta propia, 396 (4,1%) son patrones y 273 (2,8%) son trabajadores familiares. Como se planteó anteriormente, la mayor cantidad de mano de obra empleada pertenece al sector público, siendo la relación empleados públicos / población activa de un 62%. Según datos relevados por la Encuesta Provincial de Hogares de la Provincia del Neuquén en Mayo del año 2008, la Zona III (San Martín de los Andes, Junín de los Andes y Villa la Angostura), registra las tasas de empleo 1 y de actividad 2 más altas en relación a las restantes zonas: 44,6 % y 48,5 % respectivamente. En cuanto a la tasa de desocupación 3, esta Zona junto con la Zona VI (Rincón de los Sauces y Buta Ranquil), presentan los niveles más bajos (8,0 % y 8,3 %); en tanto que en la Zona II (Zapala) se registra la proporción más alta de desocupados sobre la Población Económicamente Activa, con un 13,2 %. Respecto a la misma onda del año 2007 (mayo), en el año 2008 puede verse un incremento de la tasa de empleo en todas las zonas excepto en la Zona I, la cual muestra una disminución de 4,5 %. La variación en la tasa de desocupación más importante se evidencia en la Zona V. Considerando la evolución de las tres tasas durante el período 2002/2008, la Zona V (Centenario, Vista Alegre, Añelo y San Patricio del

¹⁹ Datos del CNH y V'01 del INDEC.

Chañar), presenta el mayor incremento entre noviembre 2002 y mayo 2008 en la tasas de actividad (21,4%) y de empleo (36,4%). Por otro lado, si bien las seis zonas muestran una marcada disminución a lo largo del período analizado de la tasa de desempleo, la Zona de Zapala registra la menor variación (27,3%).

En función de los datos disponibles se puede hacer mención al empleo municipal, en el que la cantidad asciende a 564 empleados de planta permanente, entre obreros y administrativos y un total de 172 personas, correspondiente a los funcionarios jerárquicos y al resto de los agentes que prestan servicios en otras dependencias y poderes del Estado municipal, como el Juzgado de Faltas y el Concejo Deliberante. De estos últimos agentes, 60 personas son talleristas, mientras que otros 12 se desempeñan como Técnicos en Acción Social. La planta política funcional de la comuna asciende a 51 personas, entre secretarios, subsecretarios, directores, coordinadores y demás cargos políticos. Todo ello hace un total de 736 personas. Asimismo los conflictos sociales, debido en su mayoría a un descontento en los salarios de los trabajadores de la educación y empleados públicos, se hace sentir en Zapala.

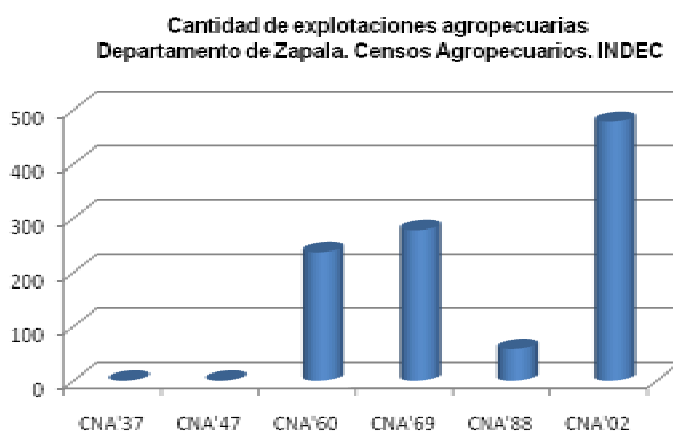
II. 6. Actividad Agropecuaria

Según el Censo Nacional Agropecuario 2002, la cantidad de superficie destinada a explotaciones agropecuarias es de 2.145.699, ha. para el total de la provincia de Neuquén. La superficie implantada con cultivos corresponde al 2,4% con un total de 51.772,6 ha., mientras que el resto se destina a otros usos.

Las posibilidades agrícolas están limitadas al cultivo de regadío.

Los valles de los ríos Limay y Neuquén, representan el 96% del valor producido por la provincia, mientras que el resto destina las áreas de riego para el mejoramiento de las pasturas naturales.

Zapala posee una superficie de 112.886,1 de explotaciones agropecuarias, es decir contribuye en el total provincial con el 5,26% y sólo el 0,7% de la superficie cultivada



(366,1 hectáreas). Concentra un total de 56 explotaciones de las 1910 del total provincial (0,6%) y cuenta con 304 personas distribuidas en las mismas, (3,5%) respecto de la provincia (8755). Según el CNA 2002, el 0,03% de la superficie de los establecimientos

agropecuarios del

departamento de Zapala

tiene un uso agrícola

efectivo, el 85% se destina

para la ganadería, con

pasturas implantadas y

naturales, el 14% son montes implantados o naturales, y el resto o no se utiliza aunque sea tierra apta (0,07%), o no es apto (1%), o se utiliza para infraestructura (0,04%).

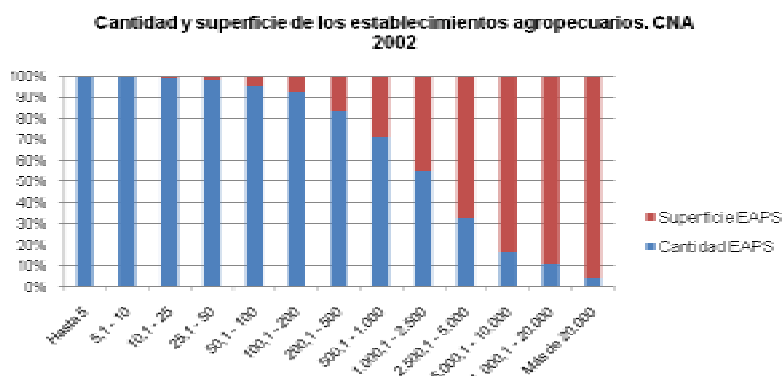
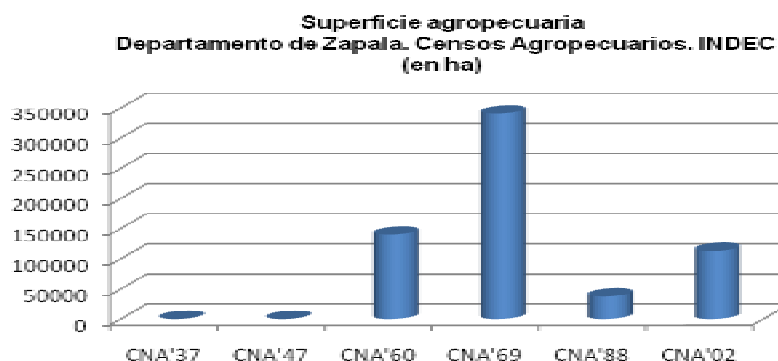
En el cuadro se observa que en la conformación de la estructura agropecuaria de Zapala se produce una fuerte polarización hacia la gran explotación, mientras que el 56,45% de las explotaciones son de menos de 1000 hectáreas, y ocupan menos del 2% de la superficie, el 43,55% restante posee más de 1000 hectáreas con el 98% de la superficie. Si se toma como

punto de análisis el tipo jurídico de productor, que para las explotaciones de Zapala se distribuye de la siguiente forma: del total de las 62 explotaciones, 54

corresponden a personas

físicas, 3 a sociedades de hecho, 4 a sociedad accidental, de responsabilidad limitada, anónima y en comandita por acciones, y 1 a entidades públicas de origen provincial o municipal.

Respecto del nivel de instrucción de los productores agropecuarios, de un total de 60 personas distribuidas en 57 explotaciones agropecuarias, 5 (8,3%) no lee y no escribe, 17 (28,3%) personas tienen primario completo y 19 (31,6%) primario incompleto. Unos 7 (11,6%) productores poseen estudios secundarios completos y 3



(5%) incompleto. En cuanto al nivel terciario 2 (3,3%) cuentan con estudios completos, mientras que otros 2 (3,3%) no lograron culminar los mismos.

Existe en el sector, contratación de mano de obra temporaria, para las siguientes tareas en orden de importancia: otras tareas (54,8%), manejo de ganado (18,2%), esquila (12,6%), desmote (6%), mantenimientos de cultivos (4%), plantaciones (3%), cosecha de cultivos (1%).

En cuanto a la maquinaria utilizada, se procede a la contratación de maquinaria en 13 unidades de explotación, con una superficie de 71 hectáreas. Unas 26 hectáreas son afectadas con maquinarias utilizadas para la rotación y siembra de cultivos. Otras maquinarias son usadas para el desmote en 6 hectáreas, reservas de forrajeras en otras 6 hectáreas y otras actividades 4 hectáreas.

II. 7. Actividad Agrícola

Los principales cultivos a nivel provincial son de manzanas y peras, a las que se agregan duraznos y uvas. Los mismos se destinan a la exportación o son industrializados en forma de sidra, jugos y dulces. En la zona cordillerana se han implantado numerosos bosques artificiales de coníferas. Algunas de ellas proveedoras de maderas destinadas a la fabricación de embalajes para frutas. En otros oasis de riego se producen forrajes, trigo y hortalizas.

El último censo agropecuario de 2002 señala que en Zapala la mayor cantidad de superficie implantada se destina a forrajeras perennes y a anuales con 254,1 y 66 ha. respectivamente.

El resto se destinan 16,1 ha a cultivos anuales, 11,8 ha a cultivos perennes, 7,2 ha a bosques y/o montes y 7 ha a usos varios sin discriminar. Del cuadro de superficie implantada con cultivos frutales se observa que se destacan en el Departamento el manzano, cerezo y membrillo con 719, 692 y 399 ha. Respectivamente; le siguen en orden de importancia el duraznero con 270 y otros con 217 de superficie asignada.

En cuanto a los recursos forestales, desde el Estado provincial se impulsa la forestación de bosques artificiales a través de dos canales principales: (1) Corporación Forestal Neuquina (CORFONE S.A.); (2) Desarrollo de Bosques Comunes. La función de la empresa fue desarrollar planes de forestación mediante la conjunción de capitales oficiales y privados. En el Departamento de Zapala, las

especies forestales no constituyen un recurso de importancia, debido a las condiciones locales desfavorables para su crecimiento y desarrollo.

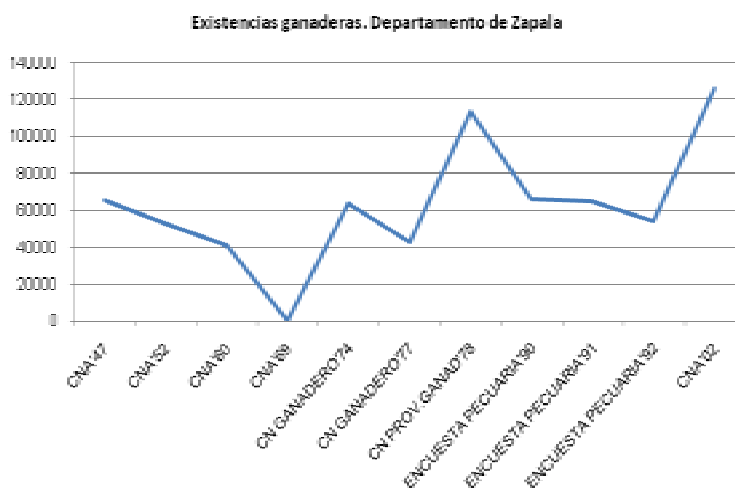
Respecto de las exportaciones del sector, datos para la provincia de Neuquén muestran que en el caso de los productos primarios se observaron aumentos de 4,8% (2005-2006) y de 34% (2006-2007). Entre los productos más relevantes se encuentran las manzanas y peras frescas, cuyos destinos son Brasil, Rusia, Bélgica y Países Bajos. Asimismo, para el caso de las peras cobran importancia los destinos Estados Unidos e Italia. A su vez, las manufacturas de origen agropecuario crecieron en el primer período un 27,1%, mientras que en el segundo hubo una disminución de un 4,9%. Los productos corresponden a jugos de manzana y de otros frutos que se dirigen al mercado norteamericano. Por otra parte, se incorporan exportaciones del sector vitivinícola, vinos espumantes, champagne y mosto de uva con fermentación cortada, que poseen un buen grado de aceptación por parte de los mercados internacionales y principalmente Dinamarca.

II.8. Actividad Ganadera

La ganadería en la región es normalmente trashumante y la envergadura de los desplazamientos depende en gran parte de la posición de las tierras y de su régimen de tenencia. El ganado predominante es el ovino y su mayor concentración se da en los departamentos del centro y sur y es allí donde se cuenta con mayor tecnificación en las explotaciones.

Las principales razas son

Merino, que se adapta a regiones de pastos escasos, secos y duros, y la Corriedale, de mejor adaptación a la zona cordillerana. Hay existencia de ganado caprino en el centro y norte de la provincia, mientras que el ganado vacuno se cría en los campos cordilleranos abrigados del clima invernal riguroso -valles angostos, vegas y maillines- y la alimentación se efectúa con forrajes espontáneos cultivados.

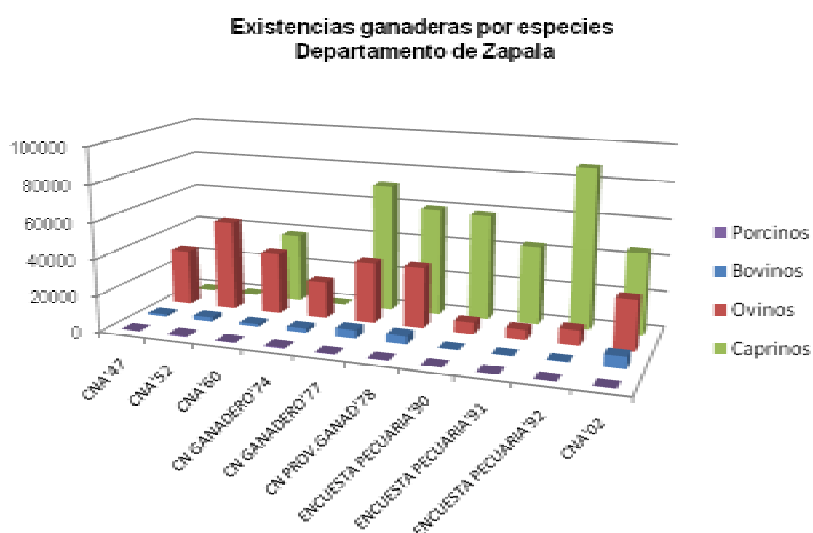


De acuerdo a la evolución de existencias ganaderas en el Departamento de Zapala, entre el año 1992 y 2002 la cantidad de ganado ha aumentado de manera notoria en 71.742 cabezas, significando un incremento del 132%.

Del cuadro de evolución de existencias ganaderas por especies, según los datos obtenidos por censos y encuestas agropecuarias, se infiere que el ganado que más incrementó su número de

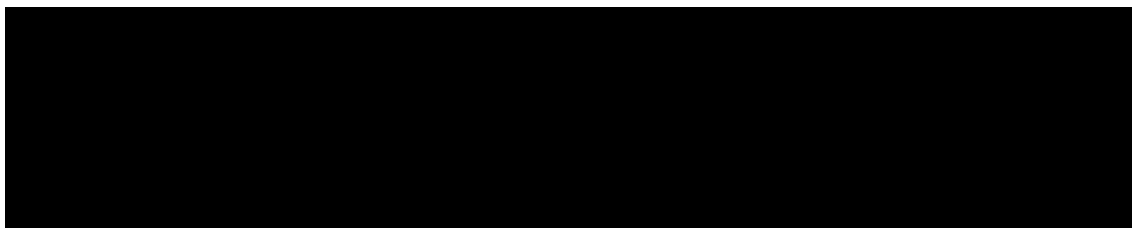
cabezas en el último período 1992 - 2002 ha sido el caprino con un incremento de 44.834 existencias, el ovino incorporó 19.498, el bovino 6127, el equino 1081 y el asnal y mular que aparecen retornan a la actividad con 103

cabezas. Los departamentos del centro y norte de la provincia concentran el 70% de existencias ganaderas caprinas, esto es claramente identificable en Zapala que de un total de 125.921 cabezas, el 70% de caprinos, 22% de ovinos, 5% de bovinos, 3% de equinos y menos de un 1% de mulares y porcinos.



Fuente: Censo Nacional Agropecuario. 2002.

En cuanto a los datos de ganado faenado en mataderos municipales se evidencia un incremento de la actividad en estos últimos cinco años. Si calculamos los aumentos en cuanto a Kg. de carne faenada el total ha sido del 136%. Respecto del ganado vacuno el aumento corresponde al 132%, el ovino al 416%, el caprino al 195% y el porcino al 847%.



Fuente: Elaborado por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.

II.9. Actividad Minera

Las tres cuartas partes del territorio neuquino poseen condiciones favorables para el desarrollo de la minería. La mayor actividad se concentra en la región norte, aunque todavía no ha alcanzado un mayor desarrollo. Neuquén produce minerales metalíferos entre los que se destaca el oro y el plomo y no metalíferos entre los que sobresale la **baritina**. Además se extraen rocas de aplicación (lajas) e hidrocarburos. No obstante, el rubro más significativo es el de los hidrocarburos. Según datos del INDEC (2005) la provincia de Neuquén participa en el total del valor de la producción del país de minerales metalíferos (\$686.745.708²⁰) en el 0,4% (\$3.228.772); de minerales no metalíferos sobre un total de \$177343496 con el 1,7% (\$2991133) y respecto de las rocas de aplicación con el 2% (\$8105309) sobre \$403713959. Los yacimientos petrolíferos comenzaron a ser explotados en el año 1918 en Plaza Huincul, con fluctuante producción de petróleo. Los yacimientos más importantes se localizan en Confluencia, Pehuenches y Añelo. La cuenca neuquina es actualmente la que posee las mayores reservas de petróleo y gas. De un total de 449.072 mill. de m³ de reservas estimadas de petróleo para la Argentina en el año 2003, esta cuenca alberga el 44%, casi la mitad de lo existente en el territorio total del país²¹. Los yacimientos gasíferos ubicados en Loma de la Lata, Sierra Barrosa y Centenario producen una de las mayores cantidades de fluido que se consume en el país. Las reservas al igual que para el petróleo son las mayores del país, al año 2003 correspondían al 50% de 663.578 millones de m³. Asimismo, de Neuquén parten tres gasoductos troncales: el Neuba I, Neuquén-Bahía Blanca, de 570 Km. de longitud, que permiten inyectar gas en el conducto que transporta combustible desde Pico Truncado hasta la Capital Federal; el Centro-Oeste que va por Mendoza y se

²⁰ Valores constantes en \$ a 1992

²¹ Por acuerdos y gestiones de gobiernos anteriores al actual, se comercializa a granel, con todos sus componentes a Chile (camiones gasoductos).

dirige a Santa Fe y **Buenos Aires**:(pag48) y el Neuba II que sirve a otras zonas bonaerenses.

La ciudad de Zapala posee casi todos los recursos mineros de posible explotación de toda la provincia, constituyendo así un centro minero de primer orden, en la participación del total provincial. En cuanto a extracción de rocas de aplicación Zapala aporta material volcánico, caliza, mármol, piedra laja, áridos, yeso y toba. Los datos de la Dirección de Minería de la Provincia de Neuquén muestran en el período 1996-2006 una disminución en la extracción de material volcánico de 4942 toneladas a 1541 y en los áridos de 4438 a 3439 toneladas. Asimismo se observa un aumento considerable en la caliza que va de 193806 toneladas a 367583 y en la extracción de piedra laja de 852 toneladas a 1847. En cuanto al yeso y debido a discontinuidad en los datos se puede mencionar cifras que van desde las 700 toneladas en 1999 a las 14519 en el año 2005. Respecto de la toba se muestra un impulso de la actividad que va en constante incremento desde el año 2004 al 2006 con valores de 5556, pasando por las 11470 a las 32302 tn.

Los minerales no metalíferos extraídos en Zapala son la bentonita y la arcilla. El incremento de la extracción de arcilla es notorio con valores que van en los últimos diez años considerados (1996-2006) de 71836 a 126615 tn. pasando por períodos de máxima en 1998 con 178816 toneladas y de mínima en el 2002 con 21691. En cuanto a la bentonita pasó en 1996 de 35479 toneladas al año 2006 con 42630. El pico de menor extracción se da en el año 1998 con 7206.

En la provincia del Neuquén, la principal zona productora de bentonita se ubica en el departamento Zapala, en cercanías de la meseta de la Barda Negra y de los cerros del Portezuelo y Bandera. El área se encuentra entre las de mayor producción del país habiendo sido objeto de intensa explotación en las últimas décadas.

Los yacimientos se hallan emplazados en una franja orientada en sentido nornordeste-sudsudoeste de 20 km de largo. En la zona del cerro Bandera se ubican las minas Petrel, Cerro Bandera y Olascoaga II mientras que entre las principales situadas al sudsudoeste, que corresponden al área de la meseta de Barda Negra y cerro Guanaco, se encuentran Don Jaime, Julio René, El Catalán, Júpiter, La Victoria, Soledad y 7 de Mayo.

Según fuentes de información provincial la actual relación entre el valor del dólar y el peso contribuyó a posicionar fuertemente a la actividad minera de la provincia en un

contexto nacional dado que para la mayoría de las industrias la importación de materiales es prohibitiva. Desde la Dirección General de Minería de la provincia se apuesta a introducir los productos provinciales en el sistema nacional de manera de posibilitar una competitividad desde la calidad y el costo. Otro de los aspectos sobresalientes del desarrollo minero neuquino tiene relación con el efecto multiplicador que esta industria tiene sobre las fuentes laborales. De acuerdo a las cifras oficiales que maneja la DGM, por cada trabajador minero se generan de manera indirecta, puestos en el área de servicios y dos más en asistencia.

Minería: Nómina de Empresas, Actividad y Productos en la Localidad de Zapala.

Empresa	Actividad	Productos
Ambar Cia. Minera S.A.	Minería	Óxidos e Hidróxidos de Calcio.
La Cantera S.R.L	Minería	Carbonato de Calcio - Piedra Laja Mármol
Cefas S.A.	Minería	Yeso Agrícola - Carbonato de Calcio
		Baritina - Bentonita
Loma Negra S.A	Minería	Cal - Cemento
Luis E. Gret	Minería	Baritina – Celestina - Carbonato de Calcio
Indimet	Minería	Carbonato de Calcio
Terra	Minería	Carbonato de Calcio
Marcelo Gret	Minería	Asfaltita
El Macho Negro	Minería	Puzolana – P. Laja – Mármoles - Granitos
Cantera La Blanca	Minería	Puzolana
Explotaciones Mineras	Minería	Baritina – Arcillas - Carbonato de Calcio
Ripiera del Sur	Minería	Piedra Caliza - Piedra Laja
Piedra Grande	Minería	Áridos - Arcilla -

Fuente: http://www.zapaladigital.com.ar/contenido_web/industrias_pymes/mineras.asp

II.10. Actividad Industrial

Hasta los años 60 la actividad industrial neuquina comprendía productos alimenticios y forestales. El plan de industrialización promovido a partir de entonces con una economía sustitutiva de importaciones propulsó la actividad y delimitó como eje de desarrollo el área comprendida por Neuquén, Zapala y Cutral Co. Allí se localizan industrias de diverso tipo entre las que se mencionan la textil, electrotécnica, mecánica, cerámica, plástica, metalúrgica y subsidiarias del petróleo.

En el año 2007 la **cantidad de unidades económicas de la rama industrial** es del 5% (59 unidades) sobre el total de todas las correspondientes al mismo Municipio (1322).

Respecto de su evolución se muestra un decrecimiento paulatino y constante de la cantidad de unidades desde el año 1998.

El **tipo de industrias** radicadas en Zapala son alimentarias, textiles, de producción de maderas y muebles, minerales no metálicos y metálicos, y de la construcción. Su especialización se ha dado sobre la explotación minera, debido a sus recursos y consecuente radicación de plantas productoras de cemento y cal, así como las moliendas de minerales y cortadoras de lajas y rocas ornamentales



Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.

Respecto de este perfil de ciudad, en la ciudad de Zapala, se ha creado un Parque Industrial que lleva su mismo nombre. Hasta 1987, el mismo estaba ubicado en el centro de la ciudad, pero a raíz de estudios realizados por la Municipalidad, el COPADE, Desarrollo urbano de la Provincia y el CFI se definió una nueva área hacia el norte del mismo, promulgándose la Ordenanza N°51/1988 que lo habilita con una superficie de 2.462.533 m².

Dicha movilización se basó en brindar la posibilidad a las empresas de competir con sus pares de otros asentamientos, permitiendo la radicación de las Industrias dentro del Parque y teniendo en cuenta distintas previsiones ambientales como uso del suelo, tipo de industria según el grado de molestias y/o contaminación que producen, etapas de desarrollo y control de efluentes. El objetivo, era crear

competencia dentro de un parque organizado, a través de un uso racional de la tierra y permitiendo economizar infraestructura de servicios.

Entre las principales actividades instaladas, hasta el 2002, se encuentran dos empresas mineras y una cementera, e industrias menores dedicadas al procesamiento y comercialización de la madera y cortadoras de piedra para revestimiento.

El área cuenta con los servicios de agua, gas y electricidad. (Municipio de Zapala; 2008). La siguiente tabla muestra la cantidad de población económicamente activa **ocupada** en la industria por rama de actividad.

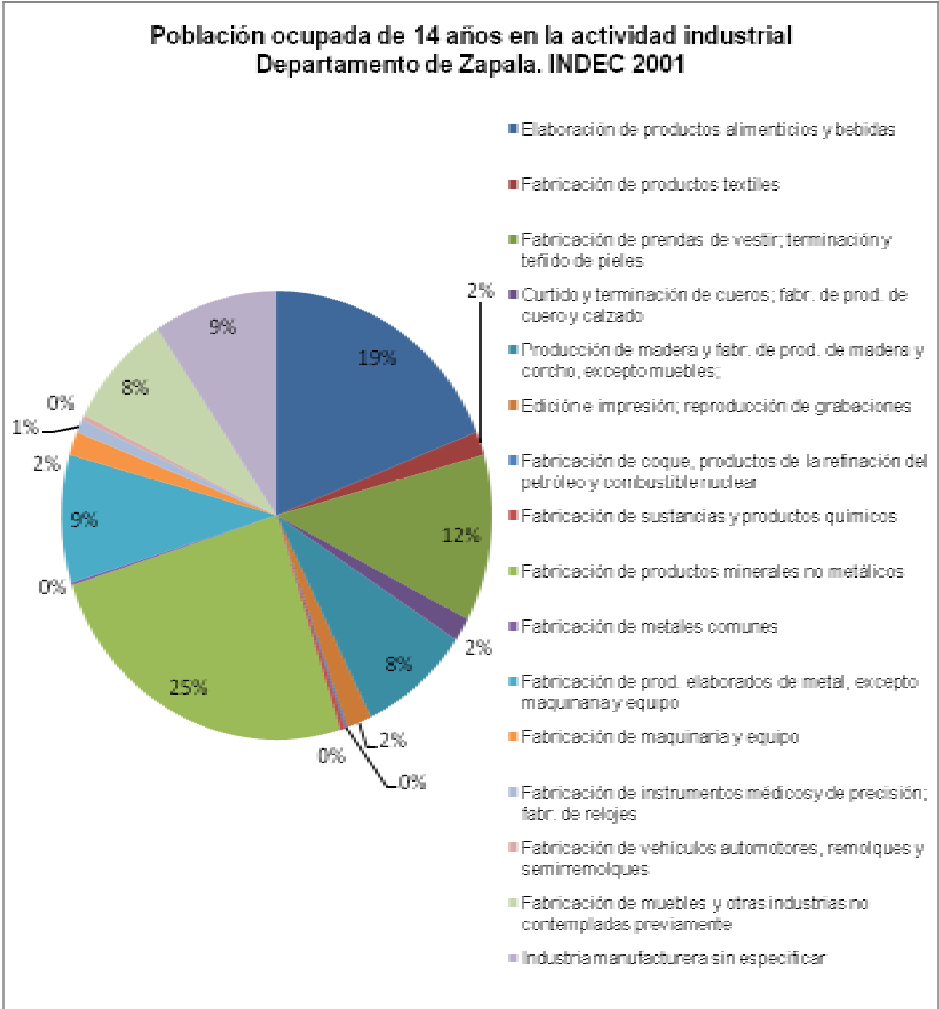
Población ocupada de 14 años o más en la rama industrial. INDEC 2001.

	Pcia. Neuquén	Zapala
Total	19.847	1.453
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	1.803	101
Fabricación de productos textiles	190	9
Fabricación de prendas de vestir; terminación y teñido de pieles	625	64
Curtido y terminación de cueros; fabricación de productos de cuero y calzado	59	9
Producción de madera y fabricación de productos: madera y corcho	1.124	45
Edición e impresión; reproducción de grabaciones	466	10
Fabricación de coque, productos de refinación del petróleo y combustible nuclear	168	1
Fabricación de sustancias y productos químicos	336	2
Fabricación de productos minerales no metálicos	784	132
Fabricación de metales comunes	15	1
Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	1.126	49
Fabricación de maquinaria y equipo	175	9
Fabricación de instrumentos médicos y de precisión; fabricación de relojes	92	5
Fabricación de vehículos automotores, remolques y semi remolques	36	2
Fabricación de muebles y otras industrias no contempladas previamente	755	44
Industria manufacturera sin especificar	677	50
Construcción	11.416	920

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.

Se observa que Zapala en cuanto al empleo industrial contribuye en un 7,3% del total provincial, destacándose en la rama de fabricación de productos minerales no metálicos con un 17% de empleados respecto de la misma categoría en la provincia.

Respecto de los **productos de exportación** en la provincia de Neuquén, las manufacturas de origen industrial han crecido entre los años 2006 y 2007 un 32,8%. Los productos destacados son el agua pesada, con destino a Australia y Estados Unidos y el cemento hacia Chile.



Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.

La Industria de la construcción, es una de las actividades complementarias que se desarrollan en la localidad, vinculada con la obra pública y privada, y los servicios a las empresas radicadas en la zona.

El siguiente cuadro muestra la cantidad de permisos de obra y m2 de superficie cubierta autorizada, para construcción de obra nueva, en el Municipio de Zapala:

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Permisos p/ construcciones	73	93	91	95	76	S/D	S/D
Sup. cubierta p/ construcciones	9.485	9.732	9.419	7.412	15245	10498	7.263

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Permisos p/ construcciones	S/D	S/D	S/D	S/D	120	122
Sup. cubierta p/ construcciones	8.146	11.161	19.907	S/D	15.999	17.853

Fuente: Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación

La cantidad de construcciones ha aumentado considerablemente en estos 12 años en un 67%, mientras tanto la superficie construida lo ha hecho en un 88,2%.

II.11. Actividad Turística

La provincia de Neuquén ofrece múltiples atractivos paisajísticos por su naturaleza, (volcanes, cerros, aguas termales, lagos y bosques) con el potencial de estar poco explotado desde el sector turístico.



Posee cuatro zonas turísticas diferenciadas en base a la concentración de importantes atractivos naturales y de los productos que en ellas se desarrollan: *Patagonia de los Valles y Volcanes*, *Estepa de los Dinosaurios*, *Patagonia Termal*, *Patagonia de los Lagos*.

El departamento de Zapala pertenece a la zona denominada *Estepa de los Dinosaurios*, ubicada en los valles inferiores de los ríos Limay y Neuquén, y caracterizada por la producción frutícola, sitios de interés histórico - cultural, y paleontológico - arqueológico y de esparcimiento en la costa de sus ríos y lagos artificiales.

La ciudad de Zapala, ha sido desde sus inicios y hasta la pavimentación de la ruta nacional nº 237, que vincula el Alto Valle con la región de Los Lagos, la escala obligada para el turismo que se dirigía desde los principales centros emisores hacia San Martín de los Andes y Bariloche. Posteriormente a la mencionada obra de pavimentación, la ciudad fue excluida de aquella ruta turística, lo que generó la decadencia de los servicios hoteleros por disminución de la demanda.

El desarrollo y crecimiento del Circuito Pehuenia y la Gran región Termal de Caviahue – Copahue vuelve a posicionar a la localidad como centro distribuidor y de tránsito hacia Regiones turísticas.

En el año 1994, cuando se produce la Conformación del Corredor de Los Lagos, la ciudad no realizó acciones para posicionarse como portal norte del Corredor, perdiendo la posibilidad de generar ventajas por su ubicación estratégica en el armado de la Región Turística.

En el marco del Plan de Argentina Turismo 2016²², dentro de los principales componentes del espacio turístico de la Patagonia, se advierte con mucha claridad la existencia de un corredor norte - sur, ubicado sobre el eje de la Cordillera de los Andes y la Ruta N°40. En algunos tramos es un corredor actual, denominado Corredor de Los Lagos que se extiende aproximadamente desde Villa Pehuenia al norte (Puerta Potencial - referencia 9), hasta Trevelin, un poco más al sur de Esquel (Puerta Potencial - referencia 30).

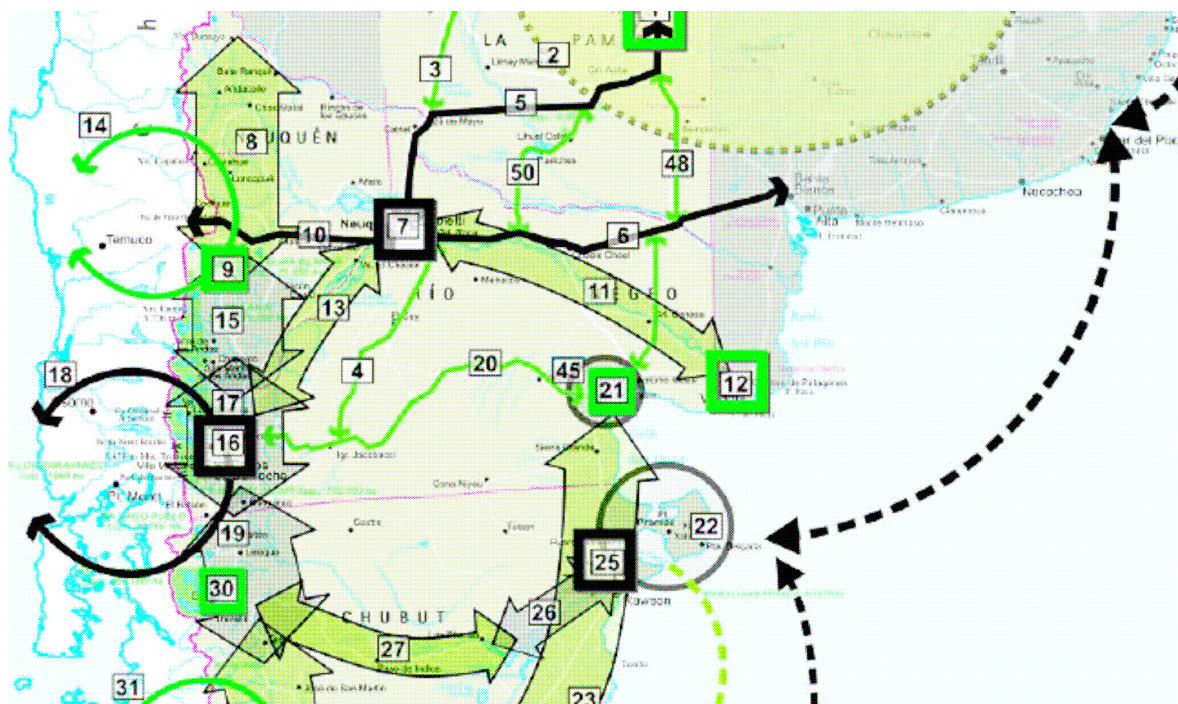
En el mencionado corredor se identifican tres tramos:

- Corredor de los Lagos del Norte (referencia 15), que se extiende desde la ya mencionada Villa Pehuenia hasta localidades tan importantes y representativas como Junín de los Andes y San Martín de los Andes.
- Corredor de los Lagos del Centro (referencia 17), aproximadamente desde San Martín de los Andes hasta la localidad de El Bolsón. Se trata de una de las áreas de uso turístico actual más importantes del país. San Carlos de Bariloche es la ciudad más destacada, por su cantidad de habitantes, plazas y demanda nacional e internacional, y por eso se la define como Puerta Actual.
- Corredor de los Lagos del Sur (referencia 16), desde El Bolsón hasta Trevelin.

Volviendo hacia el norte, se destaca el potencial “Corredor Neuquén Norte” (referencia 8), desde Andacollo hasta Aluminé. Se vincula directamente con el

²² Argentina Turismo 2016 - Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable – Anexo 3 Región Patagonia

Circuito transfronterizo Pino Hachado (referencia 14), asociado al paso del mismo nombre entre Argentina y Chile, que se define como de carácter potencial aún desde el punto de vista de su uso turístico. La ciudad de Zapala se vincula físicamente por la infraestructura de transporte con este Circuito, y con el Corredor de los Lagos del Norte.



Fuente: Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable

Entre los atractivos turísticos de la zona, partiendo desde Zapala hacia el Sur por la ruta 40, se encuentra a tan solo 35 km. el Parque Nacional Laguna Blanca, con una superficie de 11.250 ha. y el objetivo de conservar una de las mayores poblaciones de cisnes de Cuello Negro del país. Es el área de nidificación más importante de la Patagonia con unas 100 especies de aves.

Asimismo, a 20 km. de Zapala, por RP 14, se encuentra el Arroyo Covunco, el curso de agua más cercano a la ciudad y sobre él se emplaza la localidad de Mariano Moreno.

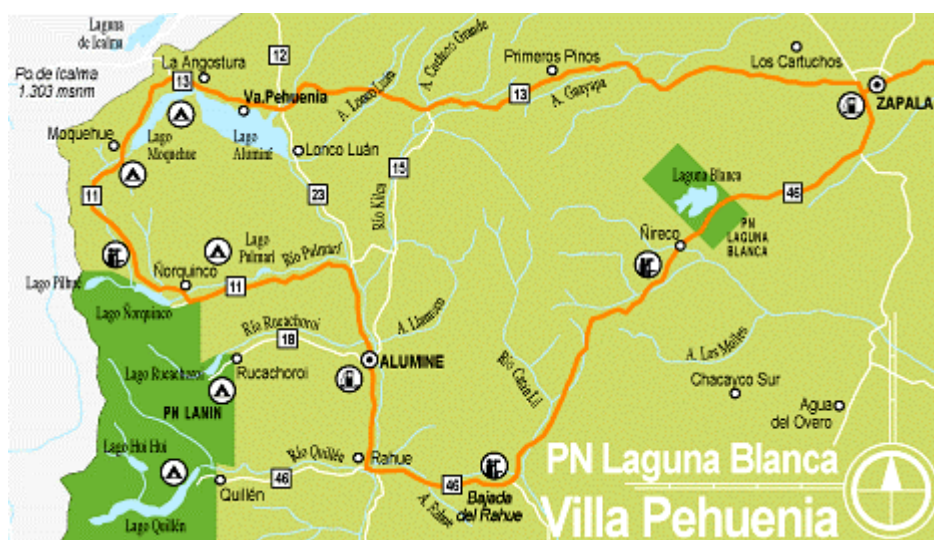


El paisaje contrasta con las mesetas y vegetación esteparia que rodea Zapala, pues, es un verde valle.

En temporada estival, la zona presenta condiciones propicias para desarrollar actividades al aire libre y de esparcimiento, haciendo uso del arroyo.

Foto: Arroyo Covunco

En la actualidad, por su ubicación geográfica central y estratégica, ya que todas las rutas convergen en ella (rutas nacionales N° 22 y N° 40 y la ruta provincial N° 13), la ciudad se podría posicionar como acceso a atractivos cordilleranos con buen posicionamiento a nivel regional y nacional (Copahue, Caviahue, Aluminé, Villa Pehuenia, Junín de los Andes y San Martín de los Andes). La demanda turística que hace escala en Zapala es nacional y en gran parte regional. En su mayoría llegan desde la ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, La Pampa y Mendoza, a través del automóvil particular con dirección a San Martín de los Andes y a Junín de los Andes.



Fuente: Dirección de Turismo Provincia de Neuquén.
<http://www.patagonia.com.ar/neuquen/villapehuenia/zapala.php>

Zapala, tiene como potencialidad ser centro de servicios y de distribución turística (abastecimiento de combustible, fuente de información, restaurantes; hoteles).

Respecto de la demanda regional, provienen en general de las principales ciudades de los valles medio y alto del Río Negro (Neuquén, Cipolletti, General Roca). Gran parte de esta demanda viaja con frecuencia a los centros turísticos, ya que algunos incluso son propietarios de residencias en los mismos, por lo que su estadía en Zapala es aún más corta que los pasajeros de origen nacional.

En los datos estadísticos correspondientes a los años 2000 y 2001, se observa la cantidad de turistas por variación estacional, y la repercusión de ese movimiento por su permanencia en Zapala.

Un dato a tener en cuenta es que el aumento en el número de consultas a la Dirección Municipal de Turismo, se debe a su reubicación, dado que fue desplazada a infraestructuras ubicadas sobre la ruta nacional n° 22.

Si se toma como valor referencial para realizar una comparación, el mes de temporada alta de deportes de nieve, para el año 2000 en julio pasaron 953 pasajeros contra los 769 del año siguiente, o sea que hubo un descenso del 19,30 % de un año a otro. El porcentaje se refleja linealmente en la cantidad de pasajeros que pernoctaron en la ciudad de Zapala, dado que en el 2000 el valor fue de 115 pasajeros y en el 2001 fueron 93 pasajeros, un descenso del 19,13 % del total.

	Estadística Año 2000		Estadística Año 2001	
	Cantidad de pasajeros	Permanencia en Zapala	Cantidad de pasajeros	Permanencia en Zapala
Enero	2787	229	2746	176
Febrero	1691	255	2881	137
Marzo	416	39	198	34
Abril	89	28	348	71
Mayo	95	5	115	20
Junio	90	2	57	11
Julio	953	115	769	93
agosto	146	8	1806	25
Septiembre	158	17	494	22
Octubre	160	11	751	6
Noviembre	440	12		
Diciembre	438	25		
Total	7463	746	10165	595
(1) Cantidad de pasajeros que realizaron consultas en la Dirección Municipal de Turismo				
(2) Cantidad de pasajeros que pernoctaron en Zapala				

Fuente: Dirección Municipal de Turismo

Dentro de las actividades que se pueden realizar en la ciudad de Zapala hay un *círculo cultural* compuesto por:

-El Museo Histórico que actualmente, presenta una colección de fotografías, documentación histórica e institucional y objetos de pobladores pioneros.

-La escuela de cerámica: donde se realizan exposiciones de obras y un recorrido para conocer el proceso de elaboración de diversas artesanías realizadas por los alumnos.

-Cine teatro Municipal “Don Amado Sapag”: donde además de proyección de películas hay espectáculos musicales y teatrales con artistas locales, regionales y nacionales, que congregan a una gran cantidad de público de diferentes localidades de la región. Es el mayor Cine del interior de la Provincia del Neuquén con 800 butacas y un moderno equipo de sonido.

-Sala de Artes Municipal: Ubicada en el primer piso del edificio donde se encuentra el cine, presenta exposiciones de artistas locales, nacionales y extranjeros.

-Museo Profesor Olsacher: se fundó el 24 de Mayo de 1.969 y exhibe una colección mineralógica sistemática de 2.003 especies sobre un total de 3.012 especies conocidas en todo el mundo. También posee una muestra de piedras preciosas que pertenecieron al Dr. Olsacher con ejemplares de más de cien años y una colección petrológica, que comprende rocas del país y del exterior. Por otro lado, exhibe una colección paleontológica representada por importantes invertebrados y vertebrados marinos.

Según datos del INDEC²³ si se calcula la cantidad de personas económicamente activas ocupadas en la actividad turística en la localidad, la misma representa aproximadamente un 0,6% del total de ocupados.

En cuanto a la cobertura hotelera, la ciudad posee hoteles de una, dos y tres estrellas, un alojamiento turístico alternativo, confiterías, restaurantes, cine-teatro, casino y estaciones de servicio.

La oferta de Transporte Terrestre de Larga Distancia, que llega a la Terminal de ómnibus está compuesta por el servicio de ocho empresas: Chevalier, El Petróleo, Vía Bariloche, Albus, Centenario, El Valle, TAC y Sprint Viajes.

ALOJAMIENTO	PLAZAS	HABITACIONES	CATEGORÍA
Hotel Hue Melén	79	79	3 *
Hotel Pehuén	54	20	2 *

²³ INDEC (2001)

Hotel Coliqueo	66	28	3*
Hotel Huincul	48	28	Residencial
AMCIRSE (Asociación Mutual Círculo de Suboficiales del Ejército)			Residencial

Fuente: Dirección de Turismo de Zapala

En este marco contextual de la actividad en la región y la ciudad, dentro de los componentes de cada espacio turístico reconocido en el Plan de Argentina Turismo 2016, se destacan los siguientes productos a potenciar:

Referencia 7- Puerta Neuquén: con uso actual, posee valores para desarrollar *turismo cultural* tipo turismo urbano / tango, Fiestas populares / Artesanales, circuitos productivos / gastronomía, turismo idiomático y educativo; *turismo de deportes* por el golf; y como *turismo de interés especial* el potencial para desarrollar congresos y convenciones, y compras.

Referencia 8- Corredor Neuquén norte: con uso potencial, posee aptitudes para desarrollar *turismo activo* tipo turismo de aventura, Ecoturismo y Turismo rural por su valor paisajístico; *turismo cultural* tipo turismo religioso, turismo étnico, Fiestas populares / Artesanales, circuitos productivos / gastronomía; *turismo científico* tipo turismo paleontológico y arqueológico, minero y geológico; *turismo de salud* tipo turismo termal, y medicina, salud y belleza; *turismo de deportes* por la pesca deportiva y la caza mayor y menor, y el esquí y la nieve; y como *turismo de interés especial* los sitios de patrimonio natural.

Referencia 9- Puerta Villa Pehuenia: con uso potencial, posee aptitudes para desarrollar *turismo activo* tipo turismo de aventura, Ecoturismo y Turismo rural por su valor paisajístico; *turismo cultural* tipo turismo étnico, Fiestas populares / Artesanales, circuitos productivos / gastronomía; *turismo científico* tipo turismo arqueológico y geológico; *turismo de deportes* por la pesca deportiva y el esquí.

Referencia 10- Travesías Rutas Prov. 103 y Nac. 22: con uso actual, posee aptitudes para desarrollar *turismo activo* tipo turismo de aventura y Ecoturismo por su valor paisajístico; *turismo científico* tipo turismo paleontológico, arqueológico, minero y geológico; *turismo de salud* tipo turismo termal; turismo de deportes por la pesca deportiva y la caza mayor y menor.

Referencia 13- Corredor del Limay: con uso potencial, posee aptitudes para desarrollar *turismo activo* tipo turismo de aventura, Ecoturismo y Turismo rural por su

valor paisajístico; *turismo cultural* tipo turismo por Fiestas populares / Artesanales, circuitos productivos / gastronomía, turismo idiomático y educativo; *turismo científico* tipo turismo paleontológico, minero y geológico; *turismo de deportes* por la pesca deportiva y la caza mayor menor; y como *turismo de interés especial* parque temático.

Referencia 14- Circuito transfronterizo Pino Hachado: con uso potencial, posee aptitudes para desarrollar *turismo activo* tipo turismo de aventura y Ecoturismo; *turismo cultural* tipo turismo étnico y por Fiestas populares / Artesanales; *turismo científico* tipo turismo antropológico y geológico; *turismo de deportes* por la pesca deportiva y la caza mayor menor y el esquí y la nieve.

Referencia 15- Corredor de los lagos del Norte: con uso actual, posee aptitudes para desarrollar *turismo activo* tipo turismo de aventura, Ecoturismo y turismo rural; *turismo cultural* tipo turismo urbano / tango, turismo religioso, turismo étnico, Fiestas populares / Artesanales y circuitos productivos / gastronomía; *turismo científico* tipo turismo antropológico; *turismo de salud* por turismo termal y medicina, salud y belleza; *turismo de deportes* por la pesca deportiva y la caza mayor menor, el golf y el esquí y la nieve y como *turismo de interés especial* el potencial para desarrollar congresos y convenciones, sitios de patrimonio natural, turismo de incentivos y parques temáticos.

Desde la Gestión Municipal, en la actualidad se desarrollan varios proyectos que apuntan al fortalecimiento de Zapala y a la región: *el Portal Pehuen*, *el Parque de nieve Primeros Pinos*, *la Cartelería Urbano Turística* y *la ruta de Interpretación Geológica*, que han sido presentados para la obtención de fondos a distintos organismos.

El *Portal Pehuen*, tiene por objetivo generar una estructura física y virtual de información y servicios para asistir al turismo que se dirige a otros destinos. El crecimiento de la ciudad en este sentido depende, en parte, de la proporción de turistas que pasen por ella, dirigiéndose a los destinos turísticos de las zonas aledañas. Zapala deberá hacerse de instrumentos para atraer a los mismos y adecuar sus servicios turísticos a expectativas y necesidades para así retenerlos y aumentar su gasto. La posibilidad de recuperar el tren de pasajeros, aparece como una oportunidad para esto último, a partir de la transferencia de modo de transporte de un grupo importante de pasajeros.

El *Parque de Nieve de Primeros Pinos*, tiene por objetivo poner en valor una oferta de nieve accesible a mercados regionales emisores, y con un perfil diferente al de los centros invernales de sky. Se han relevado dos iniciativas de agroturismo con buenas expectativas: la granja Educativa el Mirador²⁴ y la Granja La Luisa²⁵.

Finalmente, es importante señalar que tanto a nivel provincial como nacional existen programas y planes de financiamiento que se destinan al turismo.

La Patagonia Argentina es una marca presente en la deseabilidad del mercado mundial, y tiene un escenario de desarrollo audaz pero posible. Si desde el Plan Federal se apoya esta sinergia propia regional, y se logran los atributos legales y los apoyos financieros necesarios, la Patagonia Argentina podría marcar rumbos en el país.

II.12. Actividad comercial y de servicios financieros

Zapala fue una de las ciudades más importantes de la Provincia durante el período agro exportador. A partir de la llegada del ferrocarril, Zapala asistió a un acelerado crecimiento poblacional, comercial y de servicios urbanos. Resulta interesante observar algunos datos comparativos de la época. El Censo General de Territorios Nacionales de la República Argentina de 1920, con 56 comercios, 13 de propietarios argentinos y 43 de extranjeros.

Algunos datos muestran que en 1922 ingresan a Zapala 1.498.000 kg. de harina respecto de los 397.000 kg. recibidos en la ciudad de Neuquén. Asimismo, en cuanto al movimiento general de mercancías, Zapala y Ramón Castro registran 8.530.122 kg. frente a 4.352.000 en Neuquén y de la misma manera sucede en relación a la compra y venta de pasto y ganado.

En cuanto al movimiento general de capitales en ese mismo año, el Banco de la Nación contabiliza en Zapala un movimiento general de capitales de 12.623.175,15 pesos que se incrementaron a 26.256.405,24 pesos en 1.923, en general referidos a bienes de cambio, no así a la industria, prácticamente inexistente. Todos estos datos

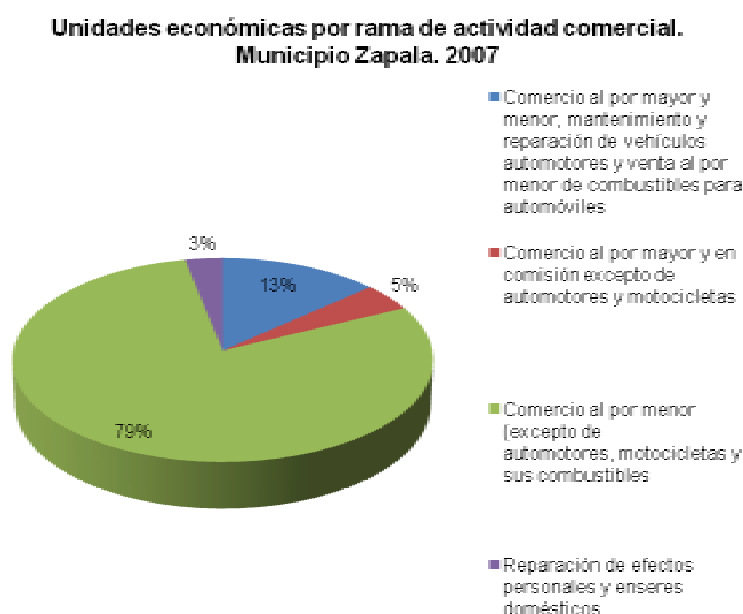
²⁴ La Granja Educativa El Mirador es un complejo agropecuario demostrativo al que concurren colegios e instituciones educativas. Se puede observar la cría de choique, llamas y vicuñas, entre otras temáticas propias de las actividades productivas de la granja.

²⁵ El establecimiento La Luisa, ubicado en el camino a Aluminé y Laguna Blanca, ofrece compartir un día de campo con producción de dulces, plantines y hierbas aromáticas. En el marco de un vallecito arbolado, tiene oferta de salón de té.

demuestran muy claramente el protagonismo de la ciudad de Zapala dentro de la Provincia, durante este período.

Según el dato de **unidades económicas** para la localidad, registradas por año según rama de actividad (Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Neuquén) el comercio al por mayor y menor significa para la localidad el 96% de sus unidades.

Las mismas se clasifican según los estándares tomados por el INDEC en comercio al por mayor y menor, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y venta al por menor de combustibles para automóviles, comercio al por mayor y en comisión excepto de automotores y motocicletas, comercio al por menor (excepto de automotores, motocicleta y sus combustibles) y reparación de efectos personales y enseres domésticos repartidos con el 13,4%, 4,4%, 79% y 3,2% respectivamente



Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.

La cantidad de población económicamente activa ocupada en la rama comercial en Zapala es de un 14% (INDEC 2001). La distribución se da en los sectores que muestra el gráfico siguiente, correspondiendo el mayor número al comercio al por mayor en comisión y al por menor, excepto vehículos.

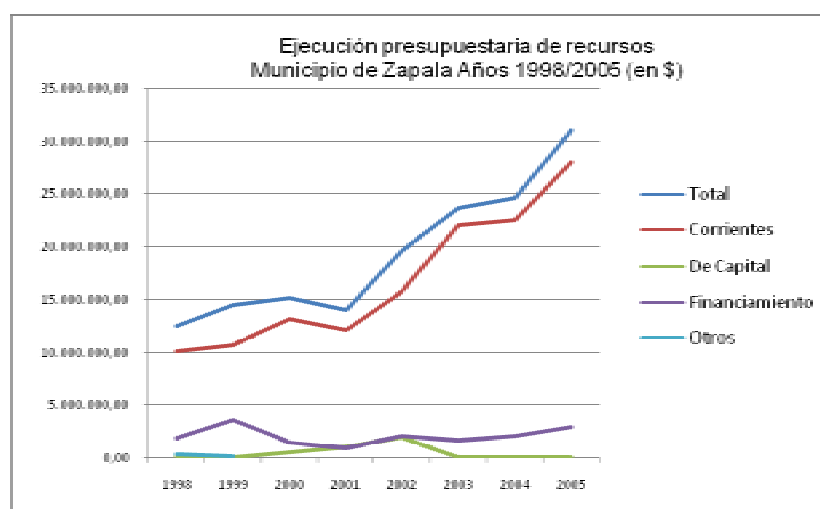


Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.

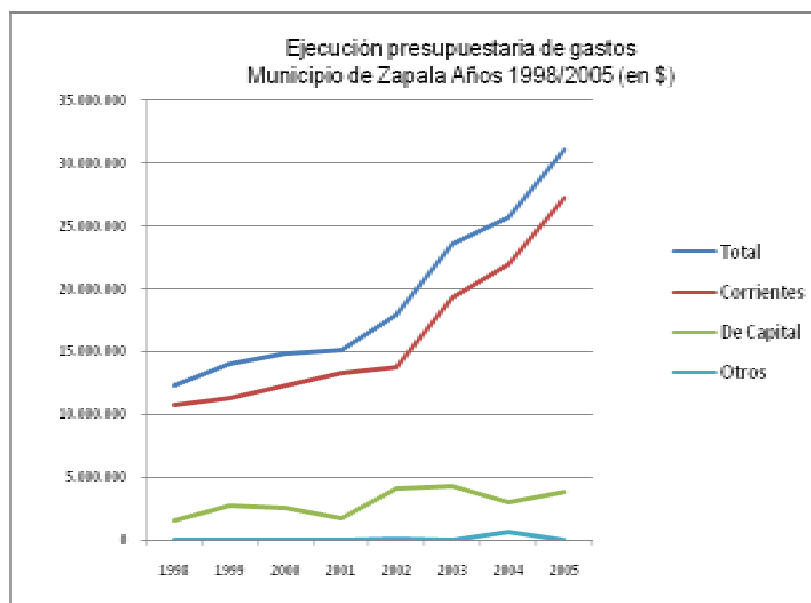
La Cámara de Comercios de Zapala que cuenta con más de 300 afiliados, estima un ingreso mensual de todas las unidades comerciales de \$ 3.000.000.

Datos obtenidos por el mismo municipio y de estudios realizados por la Universidad Nacional de Quilmes y de General Sarmiento señalan que para el año 2006 el presupuesto total del municipio fue de \$ 30.731.000. El mismo obtenido a partir de:

- Un 15,5% Recursos propios (Tasas Municipales)
- Un 76,8% provenientes de fondos coparticipables (Rentas de la Provincia de Neuquén e Impuesto a los ingresos Brutos)
- Un 1,2% correspondientes a Recursos de Capital (Bienes de Uso, Maquinaria) y
- un 6,5% de Financiamiento (Bonos, Letras, Créditos)



Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.



Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.

II.13. Asistencia Financiera para Proyectos Productivos

Asimismo, a nivel provincial existen diferentes líneas de crédito, destinadas a diferentes proyectos que ayudan a los sectores económicos para su desarrollo. Entre los más importantes podemos mencionar:

II.13.1. Los promovidos por el IADEP (Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo):

Este organismo, dividió a la Provincia en 4 zonas: Zona Norte (departamentos Pehuenches, Chos Malal, Ñorquin, Minas, Loncopue), Zona Centro (departamentos Picunches, Aluminé, Zapala), Zona Sur (departamentos Catan Lil, Collón Cura, Huiliches, Lacar, Los Lagos) y Zona Confluencia (departamentos Añelo, Picun Leufu y Confluencia).

Los intendentes de los Municipios y presidentes de Comisiones de Fomento que componen las zonas integran el CONSEJO ZONAL con facultad de asesoramiento y fijación de políticas y acciones a los CONSEJOS LOCALES (formado por el municipio/Comisión de Fomento y otros Organismos de la localidad). Los interesados deben presentar los proyectos al CONSEJO LOCAL de acuerdo a la guía de presentación elaborada por el IADEP. El IADEP verifica el cumplimiento de los requisitos formales y realiza la evaluación técnico-financiera. El seguimiento del proyecto es también responsabilidad del IADEP.

Objetivo:

- Promover al desarrollo de la estructura económica de la Provincia.

- Propiciar la consolidación y el crecimiento de los centros y/o regiones del interior de la Provincia, transformando, modernizando y dinamizando la actividad productiva local, para contribuir al acceso al empleo y a mejorar la calidad de vida.

Beneficiarios:

- Pequeños y/o medianos productores, empresarios, sociedades que quieran llevar adelante un proyecto productivo y/o de servicios vinculados a la producción, industria o turismo.

II.13.2. CFI (Consejo Federal de Inversiones): Créditos para la Reactivación de Empresas Productivas

Destinos: Capital de Trabajo, Activo fijo, Preinversión

Destinatarios:

- Micro, pequeñas y medianas empresas existentes, ya se trate de persona física o jurídica que desarrolle actividad económica rentable y que esté en condiciones de ser considerado sujeto hábil de crédito.
- Micro emprendimientos cuyo patrimonio no supere los \$ 280000
- PyMES: personal ocupado hasta 100 personas

II.13.3. BANCO DE LA NACION ARGENTINA: Financiación de inversiones destinadas al turismo

Usuarios: empresas (bajo cualquier forma jurídica, excluidas las Unipersonales), radicadas en el país, que actualmente presten servicios de turismo o relacionados directamente con la actividad.

Destino:

- Ampliación, refacción, terminación de hoteles, etc.
- Construcción de instalaciones
- Equipamiento
- Vehículos nuevos nacionales
- Capital de trabajo de pre-temporada
- Construcción de nuevos hoteles

II.13.4. BANCO DE LA NACION ARGENTINA: Financiación de inversiones destinadas al turismo. FOMICRO

Destinado a la creación de unidades productivas de bienes y/o servicios por parte de grupos de trabajadores desocupados y subocupados, y a la consolidación de micro emprendimientos existentes, se puso en marcha el Fondo Nacional para la creación y consolidación de Micro emprendimientos (FoMicro), programa coordinado por el Banco de la Nación Argentina (BNA) y la Subsecretaría PyME del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Esta iniciativa tiene por objetivo financiar proyectos asociativos que agrupen a trabajadores desocupados y micro emprendimientos existentes.

Además del crédito a baja tasa y a sola firma, FoMicro dispondrá (a través de una red de organizaciones sociales) de herramientas de acompañamiento a los beneficiarios, a quienes se les brindará capacitación, asesoramiento, orientación y todo aquello que permita asegurar el buen desarrollo de las empresas beneficiadas.

Objetivos:

- Fomentar, consolidar y crear micro emprendimientos.
- Generar nuevos puestos de trabajo.
- Incorporar a un importante sector al sistema formal de la economía.
- Promover el asociativismo de trabajadores desocupados.
- Aportar al fortalecimiento de las organizaciones sociales.
- Incentivar el desarrollo productivo local y las economías regionales.

Ejecución: el proyecto estará a cargo de las Organizaciones Sociales y Populares, quienes llevarán adelante tareas de: Promoción, Apoyo para la formulación, Aprobación del proyecto, Capacitación, asistencia técnica y acompañamiento

Las Organizaciones Sociales y Populares participantes percibirán un porcentaje de los créditos otorgados a efectos de solventar los gastos que les demanden las tareas mencionadas.

Beneficiarios: grupos de trabajadores desocupados y subocupados que constituyan unidades de producción de bienes y/o servicios microemprendimientos existentes

II.13.5. SECRETARÍA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL: Fondo Nacional de Desarrollo para la MIPy ME

Condiciones y aspectos generales del Fondo:

- Financiamiento para: Micro, pequeñas y medianas empresas existentes o a ser creadas, o por formas asociativas constituidas exclusivamente por éstas, cuyo objeto sea la explotación de la actividad de turismo.
- Montos máximos a financiar por proyecto: \$ 500.000 para los proyectos Individuales y \$ 800.000 para los asociativos.
- Montos mínimos a financiar por proyecto: \$ 50.000 para los proyectos individuales y \$ 100.000 para los asociativos.
- Tasa de interés: Anual y variable equivalente al 50% de la Tasa de Cartera General del Banco de la Nación Argentina.
- Destino de los fondos: Construcción, ampliación, refacción y terminación de hoteles, hosterías y otros establecimientos de alojamiento turístico; adecuación de los mismos a los requerimientos de personas con capacidades reducidas; equipamiento; rodados nuevos u otros artefactos de fabricación nacional para la prestación de servicios turísticos; instalaciones; provisión de energía no contaminante; elementos varios para turismo en pequeña escala, y otras formas no tradicionales, incluyendo deportes turísticos, instalación o reciclado de servicios de elevación.
- Plazo de amortización: hasta 54 meses para la cancelación total del crédito. Para empresas nuevas, hasta 60 meses cuando el monto del crédito sea igual a \$ 50.000.
- Período de Gracia: Para amortización de capital (no intereses), hasta 15 meses incluidos en el máximo plazo. Para empresas nuevas, con crédito hasta \$ 50.000, 18 meses. Incluidos en los 60 meses.
- Porcentaje máximo a financiar: Hay distintas instancias.
- Para empresas nuevas, hasta el 80% del total del proyecto en montos a financiar de \$ 50.000. Lo solicitado para capital de trabajo no debe superar el 10% del monto solicitado.

II.13.6. PROGRAMA DE ASISTENCIA FINANCIERA PYME NEUQUINA

Destinos:

- Adquisición de bienes nuevos o usados,
- Construcción y/o ampliación de bienes inmuebles

Destinatarios: personas física o jurídica, de manera individual o asociada, que cuenten con unidades económicas en marcha.

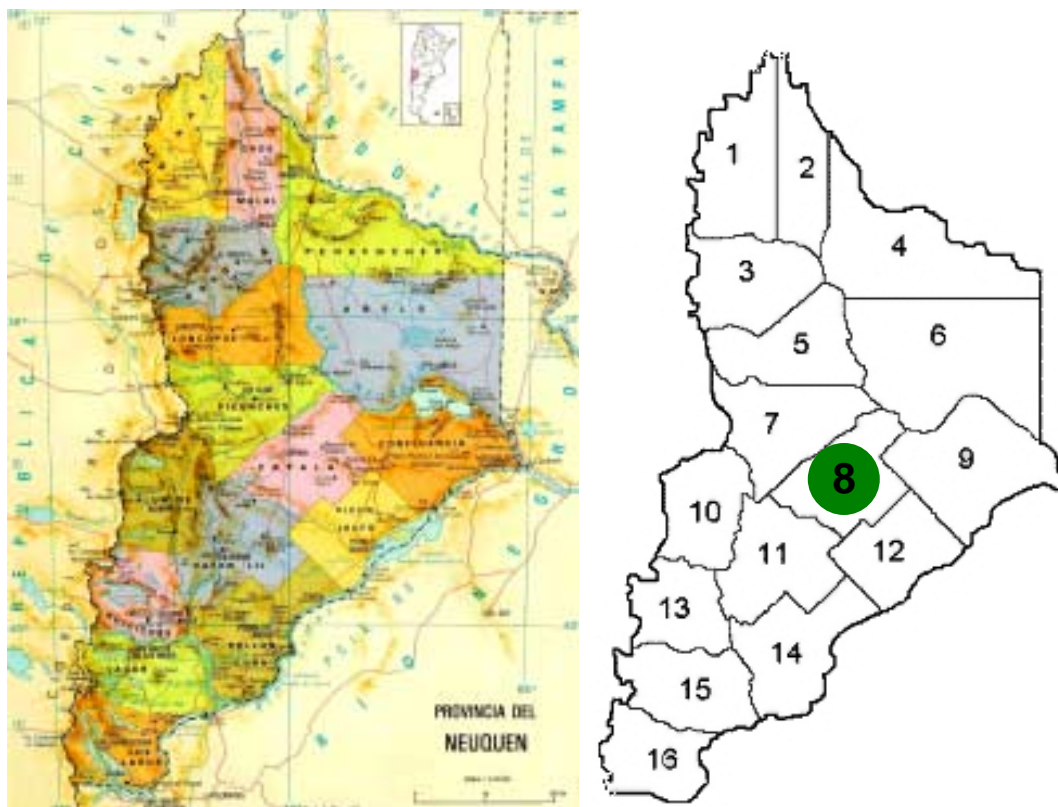
Zonificación: la distribución geográfica provincial para el otorgamiento de los cupos de líneas de créditos se establece de la siguiente manera:

- 40 % Patagonia de Valles y volcanes
- 20 % Patagonia termal
- 20 % Patagonia de los lagos
- 20 % Estepa de los dinosaurios

III. DIMENSION URBANA TERRITORIAL

III. 1. Introducción

La provincia del Neuquén se divide en 16 departamentos: 1 Minas, 2 Chos Malal, 3 Ñorquín, 4 Pehuenches, 5 Loncopue, 6 Añelo, 7 Picunches, **8 Zapala**, 9 Confluencia, 10 Aluminé, 11 Catán Lil, 12 Picún Leufú, 13 Huiliches, 14 Collón Curá, 15 Lácar y 16 Los Lagos.



El departamento de Zapala, se ubica dentro de la región centro de la Provincia de Neuquén. Esta región está compuesta por seis Municipios y cinco Comisiones de Fomento (CF), localizados en los siguientes Departamentos Provinciales:

- Departamento Loncopué: Loncopué.
- Departamento Picunches: Las lajas, Bajada del agrio y Quili malal (CF).
- Departamento Zapala: Mariano Moreno, Zapala, Los Catutos (CF), Puente Picun Leufú (CF), Covunco (CF), Ramón Castro (CF).
- Departamento Catan Lil: Las Coloradas
- Departamento Ñorquín: Copahue - Caviahue

Las actividades características de esta región permiten definir líneas claras de desarrollo en la producción, el turismo, la minería y los servicios.

Atendiendo a un adecuado aprovechamiento del agua y planteando planes de diversificación de la producción, es posible favorecer la reactivación de la agricultura, industria y la ganadería. La zona cordillerana posee condiciones escénicas particulares que sumadas a la actividad termal, brindan un extraordinario potencial para el desarrollo del turismo. La zona central permite fortalecer el desarrollo de los servicios y de la minería, que se potencian con las obras del paso internacional Pino Hachado y el Ferrocarril Trasandino.

III. 2. Conformación urbana

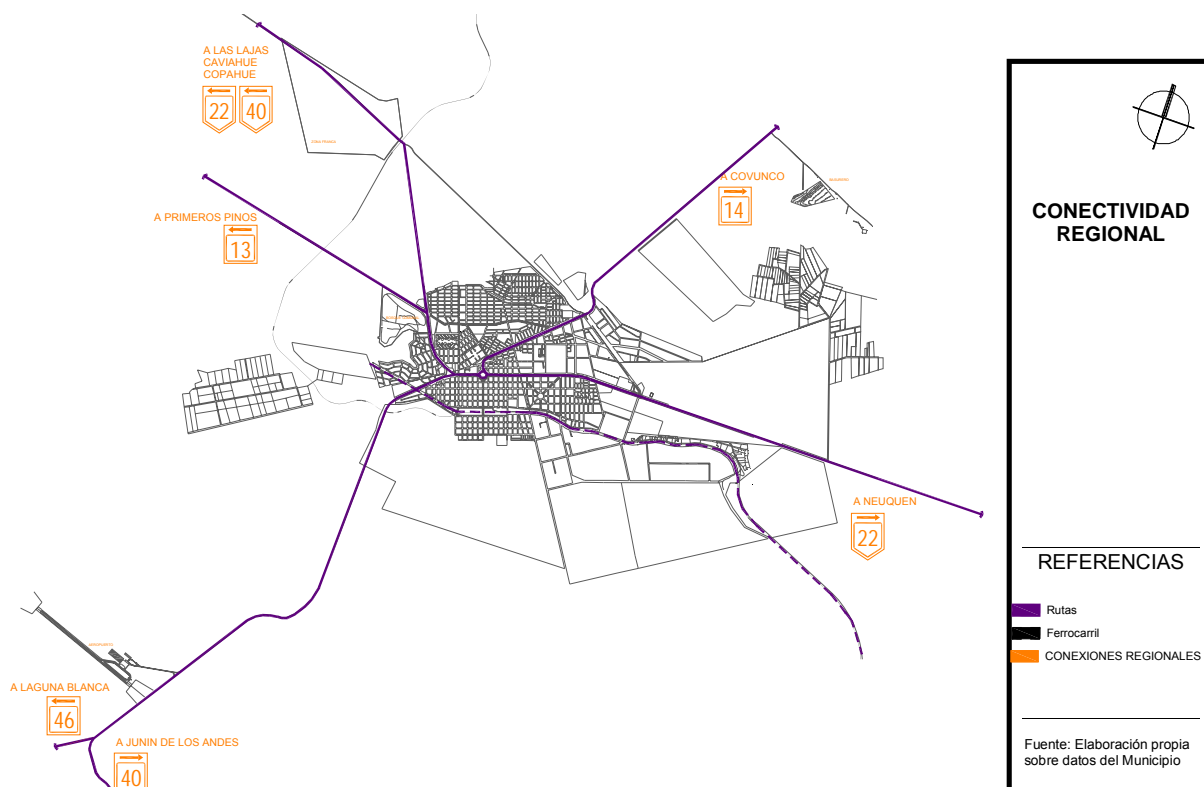
El nombre de Zapala deriva del vocablo mapuche “Chapadla” que significa “pantano muerto”, dato que se relaciona con su origen, y en la actualidad cuenta con un entorno cercano a la localidad donde se asientan varias reservas indígenas.

Hacia 1900 comenzaron a llegar los primeros pobladores y el 12 de julio de 1913, se funda Zapala, localidad que comenzó a crecer con la llegada del Ferrocarril Gral. Roca. En ese momento el pequeño pueblo vive el gran acontecimiento que determinaría su comunicación con el resto del país. Todavía hoy se encuentra la Estación de Trenes y continúa vigente la infraestructura de transporte ferroviario

El desarrollo de la ciudad de Zapala, por su estratégica ubicación, se fue dando en el cruce de la Ruta nº 22 y Ruta Nº 40, y se encuentra estrechamente vinculado al intercambio de flujos de la dinámica productiva, el crecimiento de la actividad minera y el desarrollo como centro de escala de la actividad turística.

La consolidación del modelo económico actual, permite la recuperación de ciertas actividades productivas agropecuarias, y un desarrollo superlativo de las actividades extractivas, que permitiría el fomento de un Parque industrial, con fuerte tendencia hacia la minería por fuera de la planta urbana actual.

Apuntala este crecimiento, el desarrollo de fuertes inversiones públicas, vinculadas a la infraestructura ferroviaria. Un ejemplo es la construcción, dentro del nuevo Parque Industrial, de la playa de maniobras y la zona franca, llevadas adelante en el marco del proyecto del ferrocarril Trasandino del Sur.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

La actividad turística, se vería potenciada con la puesta en funcionamiento de cualquiera de los proyectos de tren de pasajeros. La posibilidad de trasbordo o escala, hacia cualquiera de los puntos turísticos de la región, permitiría aumentar las condiciones para el crecimiento de los pernóctes y el gasto, en la ciudad.

Ubicada en una zona suavemente ondulada que se destaca por el alto grado de sedimentación de rocas provocadas por la acción intensa de los factores relacionados con el clima Árido, la meteorización y los fuertes vientos dominantes (Oeste - Suroeste) que se manifiestan todo el año, cuya velocidad promedio es de 45 Km./h con ráfagas de 180 Km./h. El clima está condicionado por la presencia de la Cordillera de los Andes, que actúa como una barrera natural por su altura y dirección, obstaculizando el tránsito de las masas de aire con alto porcentaje de humedad provenientes del oeste. Debido a ello se producen valores diferentes de precipitación a uno y otro lado de la misma, además de condicionar la distribución de las lluvias del lado argentino produciéndose una marcada disminución de oeste a este. Las temperaturas de verano oscilan entre los 18 y 22 °C, mientras que en el invierno varían de 4 a 6 °C, incluso por debajo de 0°C, siendo bajas las temperaturas medias anuales. Estos valores determinan un clima “árido de estepa patagónica”, de

acuerdo a la clasificación climática de la República Argentina propuesta por Chiozza et al. (1958).

En cuanto a las precipitaciones, son escasas y el régimen de variación anual de las precipitaciones, presenta un período de valores máximos entre mayo y agosto, coincidente con la época de bajas temperaturas, en la que son comunes las precipitaciones en forma de nieve.

Los valores más bajos de precipitaciones se producen entre octubre y diciembre.

Los vientos son fuertes a muy fuertes, dominando los provenientes del oeste, SO y sur, con intensas ráfagas persistentes, que pueden superar los 100 km/h, siendo mucho más frecuentes en primavera.

La altura sobre el nivel del mar es de 1012 mts.. La presencia de suelos con hidromorfismos se encuentran relegados a los mallines, sitios donde el nivel de agua se encuentra en la superficie, conformando las zonas bajas de la ciudad y el periurbano (cañadones Norte y Sto. Domingo al Sur, Bº Jardín y Zona del Cerro Michacheo).

La permeabilidad de los materiales provoca la rápida infiltración de las aguas de lluvia, que se alejan en sedimentos de formación subyacente; estos son sustentadores del acuífero que abastece de agua de muy buena calidad para el consumo humano, usándose asimismo para riego, actividades industriales, etc.

El curso de agua en superficie más próximo es el Arroyo Covunco, sito a 17 Km de Zapala.

Por el mapa geológico del Departamento Zapala se reconocen en el ejido las siguientes unidades lito estratigráficas:

- Rocas del Mesozoico: formado por areniscas, calizas y conglomerados consolidados que afloran en algunos sectores del ejido (Este y NO). Grupo Mendoza y Grupo Neuquén.
- Formación La Bardita: Encima de las rocas mesozoicas se depositaron sedimentos aluviales medios a gruesos de edad miocena, con un espesor máximo de 250 m que constituyen el acuífero que provee agua a la ciudad.
- Campo Basáltico Zapala: de edad Mioceno Superior – Plioceno está formado por coladas de basaltos olivínicos, de tipo pahoe-hoe, de espesores variables entre 0,5 y 2 m. Existen Conos piroclásticos parcialmente erosionados, de lapillitas y lapillitas brechosas de color rojo morado.

Las principales unidades geomorfológicas presentes en el área del ejido de acuerdo al estudio UNS (2002) son:

- Campo basáltico: forma “pampas” de coladas superpuestas de basaltos y centros volcánicos que forman la divisoria de agua de la cuenca. Estas pampas fueron producidas por erosión que produjo la inversión del relieve. En estas geoformas pueden distinguirse cauces efímeros y bajos que forman lagunas. Los volcanes forman un relieve abrupto de crestas.
- Cañadones: formados por procesos fluviales erosivos sobre sedimentos no consolidados. El más importante se ubica al sur de la ciudad y aloja en sus nacientes el campo de perforaciones que abastecen a Zapala. El otro cañadón está situado al norte de la ciudad, nace en el Bosque comunal y tienen rumbo NE desaguando en una laguna cerrada.

El Acuífero Formación La Bardita, es de tipo libre con semi confinamientos locales, tiene un espesor máximo de 250m pero los horizontes productivos están localizados en la parte superior.

De acuerdo al estudio de la Universidad Nacional del Sur (2002), se estima que la cuenca subterránea coincide con la superficial, siendo de unos 230km². El nivel freático está cerca de la superficie donde no existe la cubierta de basalto, es decir en los mallines y cañadones. Debajo de la ciudad el nivel freático se localiza a unos 20 m promedio, es probable que se deba a los bombeos para extracción.

La dirección del flujo es desde el SO hacia el NE, ubicándose las áreas de descarga en los cañadones de Zapala y lagunas. El balance de entradas y salidas produce una oscilación estacional de 2 m promedio siendo la evapotranspiración y los manantiales una fuente de descarga mientras que la única fuente de recarga es la precipitación. La vulnerabilidad del acuífero fue determinada por UNS (2002) con el método GOD, clasificando el área en 3 clases de menor a mayor vulnerabilidad. 4

Se destacan como posibles **riesgos desde el punto de vista ambiental**, las fuertes pendientes en las nacientes -zona de los volcanes al oeste- originan escorrentías de tipo aluvional que luego se pierden por infiltración en las coladas de lava inferiores, alimentando al acuífero por percolación y/o dando origen a vertientes aguas abajo en el contacto entre las rocas menos permeables y el basalto. Las lagunas que se forman tienen un drenaje centrípeto poco marcado y de carácter esporádico.

Los cañadones son las vías de escurrimiento superficial, en ocasiones no presentan cursos permanentes sino lagunas que son producto del afloramiento del agua subterránea. En los cañadones la pendiente del terreno y el agua freática que se encuentra próxima a la superficie, determinan que durante las precipitaciones intensas el agua de lluvia escurra superficialmente hasta encausarse en los cauces naturales y desagües pluviales. En la ciudad de Zapala este proceso está magnificado por la urbanización que aumenta las superficies impermeables derivando a la canalización del arroyo un flujo que a veces supera la capacidad, desbordando e inundando las áreas cercanas. Esto se agrava por falta de mantenimiento y existencia de basuras en el canal que disminuye la sección de paso. La dinámica de inundación en el mallín está dada naturalmente por ascenso del nivel freático en el invierno-primavera y por el descenso de niveles en el verano, siendo máximo al inicio de las lluvias de otoño.

La presión de crecimiento de la ciudad, junto a falencias de planificación territorial, ha determinado la generación de áreas residenciales en terrenos originalmente destinados al uso industrial, con fuerte ocupación de actividades relacionadas con la minería. Para mitigar impactos negativos, debido a la proximidad de usos incompatibles, es aconsejable aislar, de alguna manera, los focos de emisión de polvo, que producen de la cementera, la yesera, y la calera mediante cortinas de árboles en el predio.

Otra impacto negativo sobre el área urbana es el matadero. A partir de la canalización de sus efluentes a cielo abierto, hasta la futura planta de tratamientos. Se debería contar con planta de tratamiento de efluentes en el interior del predio, y relocalizarlo en un área periférica.



Conflicto por localización de Industria en el área urbana

III. 2.1. Sistema de movimientos

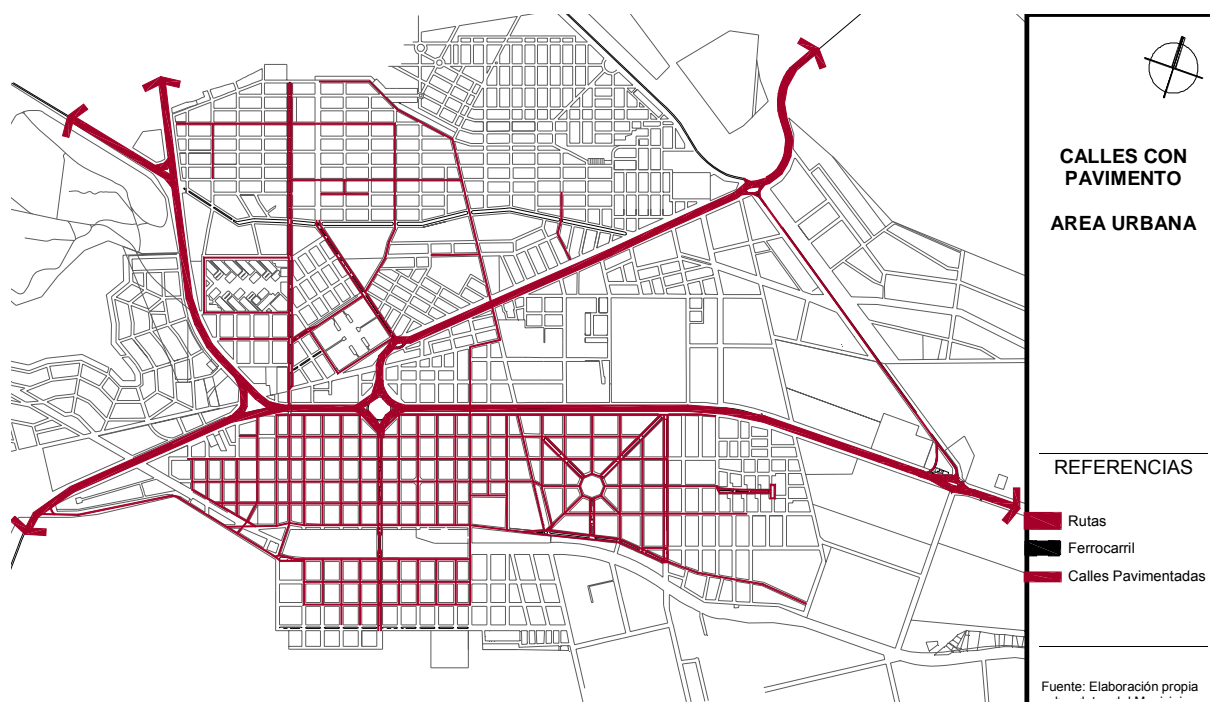
Esta ubicada en el centro geográfico, al NO de la Patagonia Argentina, en la intersección de la ruta nacional n° 40 por la que se puede llegar desde Mendoza, y la ruta nacional n° 22 por la que se puede llegar desde Bs. As, pasando por la Capital de la provincia Neuquén. Ubicada a 1350 Km. de la Capital Federal, y a 183 Km. de la Capital provincial (Neuquén), es un lugar de paso obligado hacia grandes centros turísticos como San Martín de los Andes (ruta de los 7 lagos), Villa la Angostura, etc. En la actualidad el cruce de la RN 22 se realiza a través de varias intersecciones, resuelto en dos casos mediante semaforización, en otro por una rotonda y las demás como intersecciones simples. Por dichas intersecciones se movilizan, además del flujo de vehículos, una considerable cantidad de peatones. Las condiciones existentes de circulación y cruce de la RN22 en Zapala son precarias y proclives a la producción de accidentes.

La ruta nacional n° 40 (norte sur) y la ruta nacional n° 22 (este oeste) son dos ejes de comunicación que vinculan a la región, con las localidades del interior y centros turísticos Argentinos y Chilenos. Desde Zapala parte además, hacia el Oeste, la ruta provincial N° 13, por donde se llega al circuito turístico Pehuenia y al Paso Icalma (límite con Chile).



Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

Zapala cuenta con una red vial urbana de un total de 50.200 mts. (35,20%) de calles pavimentadas compuesta por 69 calles que constituyen las vías primarias, secundarias y terciarias de la ciudad y el resto de calles periféricas de tierra.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

La red vial pavimentada se halla ubicada principalmente en la zona sur de la ciudad que la parte de la ciudad que data de mayor antigüedad, constituye el núcleo original de la ciudad y en ella se ubican las actividades cívicas y económicas tradicionales, presenta una distribución de su amanzanamiento, según el clásico damero, desarrollado entorno a la estación ferroviaria, una Plaza central (Plaza de los Próceres), Municipalidad, Correo, Policía e Iglesia.

Desde la ruta nacional nº 22, circunvalando la rotonda Primeros Pobladores se desemboca en la Avenida San Martín, principal arteria de la zona Sur.

Se constituye con un tejido cerrado, compuesto en su mayoría, por edificaciones bajas, de uno o dos niveles. El mallín, y los terrenos del ejército, constituyen el límite sur de la ciudad.



Imágenes de Accesos al área urbana

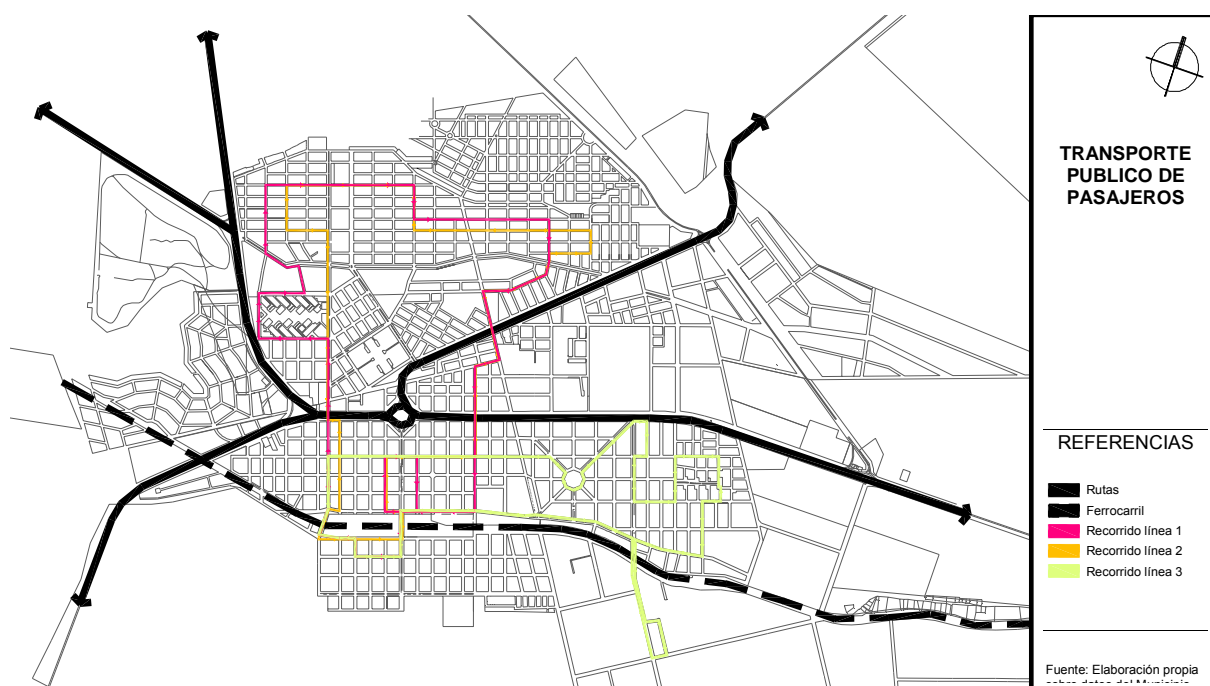
Pueden reconocerse usos residenciales, comerciales y administrativos, que dotan de condiciones de centralidad y actividad permanente, mientras que desde la ruta nacional N° 22 se desprende la Avenida 12 de Julio y la calle Uruguay; desde la ruta provincial n° 40, surgen la Avenida del Maestro y la calle Podestá, arterias principales asfaltadas a través de las cuales se accede a la zona norte donde se despliegan los nuevos desarrollos urbanos, constituidos por núcleos habitacionales, las instalaciones de la Universidad, un centro comercial importante, el primer Parque Industrial y los terrenos de Radio Nacional.



Fuente: Google Earth

Como cobertura de transporte público de pasajeros, posee un Aeropuerto, cuya pista pavimentada de 2200 mts. de longitud es apta para la operación de los F27 y F28 de

las líneas comerciales nacionales; y una estación de trenes, punta de rieles del Ferrocarril General Roca, con destino a Buenos Aires que a mediados de la década del '80 dejó de prestar el servicio de pasajeros. En la actualidad, se encuentra en construcción el Ferrocarril Trasandino que unirá a Zapala con la localidad de Lonquimay (Chile) a 190 km, posibilitando el acceso a los puertos del Océano Pacífico. La Terminal de ómnibus se ubica en la zona sur de la ciudad, en la intersección de las calles Abel Chaneton y Ejercito Argentino. La población de Zapala tiene como medio de transporte urbano una línea de colectivos que mediante tres unidades recorren la zona céntrica, barrios zona sur y barrios zona norte desde las 6 hs hasta las 22 hs..



Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

Están registradas en la ciudad de Zapala tres empresas de radio taxis con un total de 160 móviles aproximadamente.

III. 2.2. Infraestructura de servicios

Zapala es una ciudad con funciones principalmente administrativas y de servicios, donde la actividad privada principal, se encuentra relacionada a la mencionada minería, el comercio y los servicios terciarios.

En Zapala existen sucursales bancarias donde se pueden realizar todo tipo de operaciones, como así también distritos como la AFIP, DGI, el Ejército Argentino y Gendarmería Nacional.



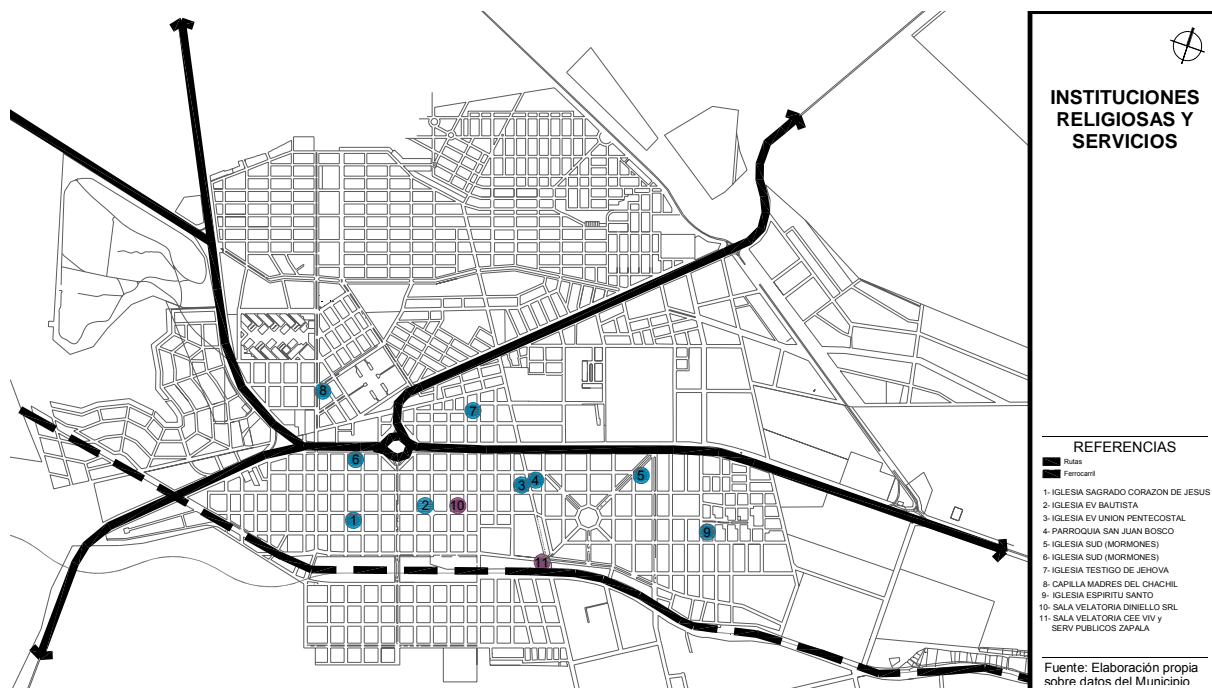
Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

Su cultura científica se caracteriza por el Museo Olsacher de mineralogía, uno de los más importantes de su tipo en Sudamérica en cuanto a cantidad de muestra, y la exclusividad de muestras, únicas en el mundo.

Otro de los potenciales con que cuenta, es el relacionado al equipamiento y servicios. Centro de Telecomunicaciones provinciales, Tv por cable, T.D.N, Fibra óptica, radios AM y FM, entre otros.

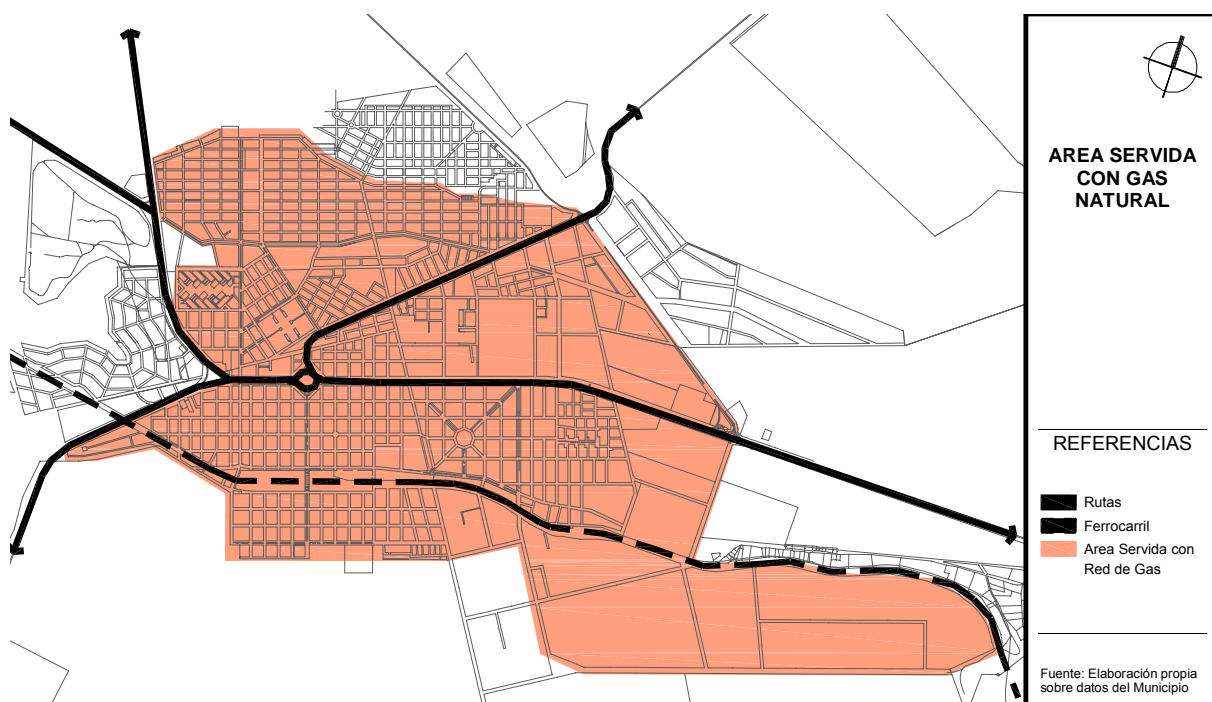
En cuanto a los servicios de infraestructura y comunicaciones, la ciudad de Zapala cuenta con los servicios básicos a saber: cloacas (si planta de tratamiento), agua potable, mantenimiento de calles, recolección de residuos, alumbrado público y electricidad domiciliaria, servicios de telefonía fija y móvil, televisión por cable y satelital y servicio de Internet.

Al igual que el sistema vial urbano, la ciudad cuenta con dos sistemas bien definidos en lo que refiere a sistema cloacal. En ambos casos consta de redes colectoras con cámaras de registros y con un tratamiento primario en cámaras sépticas.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

La zona norte tiene en su sistema una colectora general construida en cañería de PVC de \varnothing 400 mm ubicada en la traza natural del Cañadón y va desde la intersección de la Avenida Cañadón Oeste y la calle Dip. Fernández, cruzando la ruta prov. n° 40 y el Acceso Fortabat hasta desaguar a cielo abierto en terrenos ubicados en cercanías del Cristo Redentor.

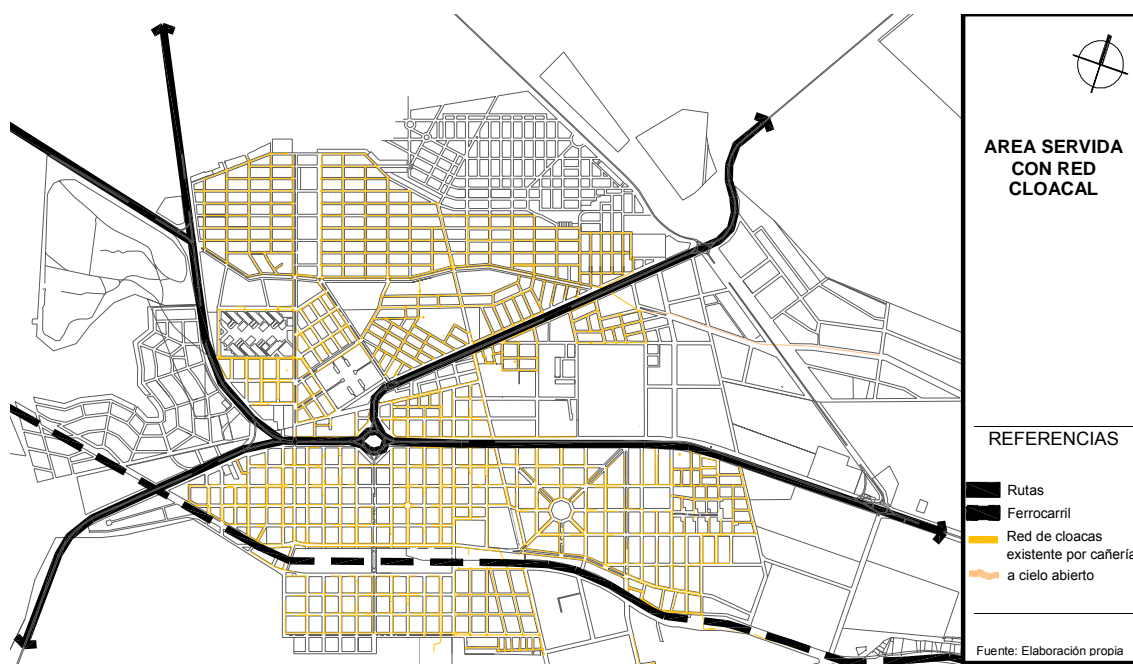


Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

Actualmente está en construcción la planta de bombeo que depositará los residuos cloacales en las lagunas de oxidación. El 75% de de la zona norte cuenta con el servicios de red cloacal y con un porcentaje aproximado al 85% de los lotes que están en condiciones de acceder al servicio con la conexión realizada.

La zona sur de la ciudad tiene un sistema cloacal, cuya cobertura abarca las necesidades de los lotes ubicados al sur de la calle Ayacucho.

En ésta zona se debe considerar que hay un gran sector que es agrícola (colonia Agrícola Pastoril Mariano Moreno que se ubica al sur-este de la ciudad que no cuenta con sistema cloacal. En tanto que la parte urbanizada del sector sur, esta prácticamente en un porcentaje superior al 90% con redes primarias y conexiones domiciliarias.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

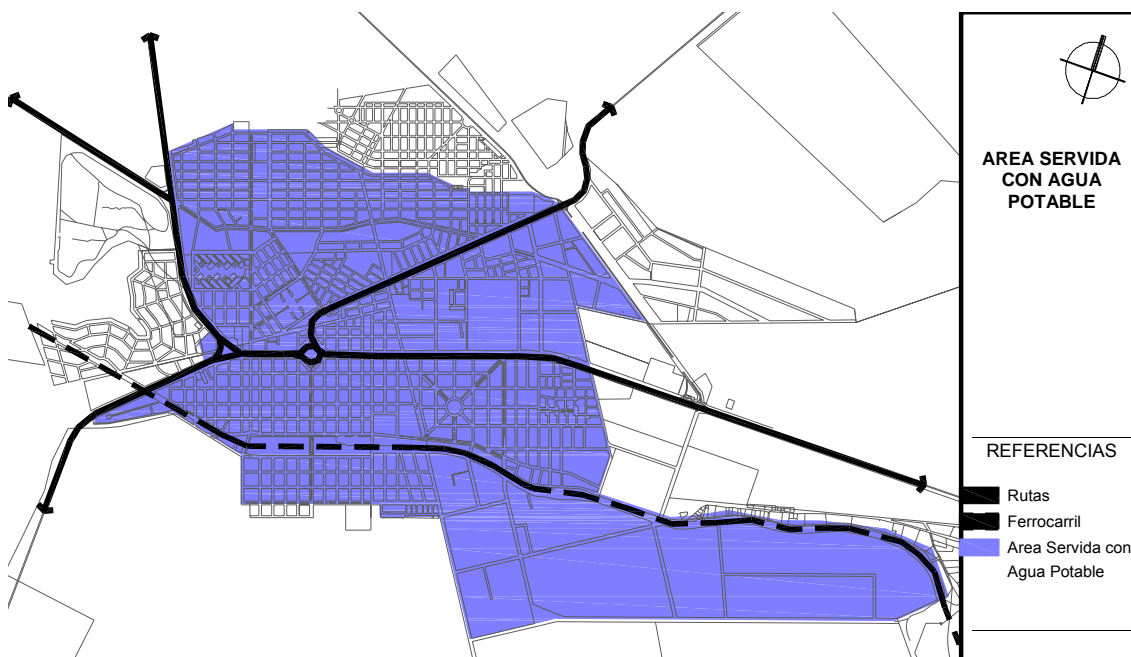
La particularidad de estas redes es que son de construcción antiquísima, lo que provoca constantes obturaciones y mal funcionamiento dado que la mayoría de ellas están construidas con cañerías de asbesto cemento en diámetros $\varnothing 100$ mm y $\varnothing 150$ mm. Estas cañerías recogen los líquidos cloacales de todo el sector que abarca la zona desde la calle Blas Parera en el Barrio Pino azul, la calle Ayacucho y la calle Coliqueo, desaguando todas en un canal a cielo abierto que nace en el Barrio Jardín puntualmente en la calle Agente Montes y después de recorrer la calle Mundano en

la zona de chacras desagua en el predio conocido popularmente como “Chacra de Mundano”.

El servicio de agua potable en la ciudad de Zapala esta a cargo del Ente Autárquico Municipal de Servicios Públicos (EAMSeP).

La extracción se realiza mediante bombeo y se almacena en tanques cisternas ubicados estratégicamente para abastecer suficientemente a toda la población. La distribución se realiza a través de cañerías de impulsión y las particularidades más salientes de este sistema son la calidad naturalmente potable y el sistema medido de cobro.

La planta de bombeo se encuentra ubicada oeste de la ciudad saliendo en dirección a Junín de los Andes.



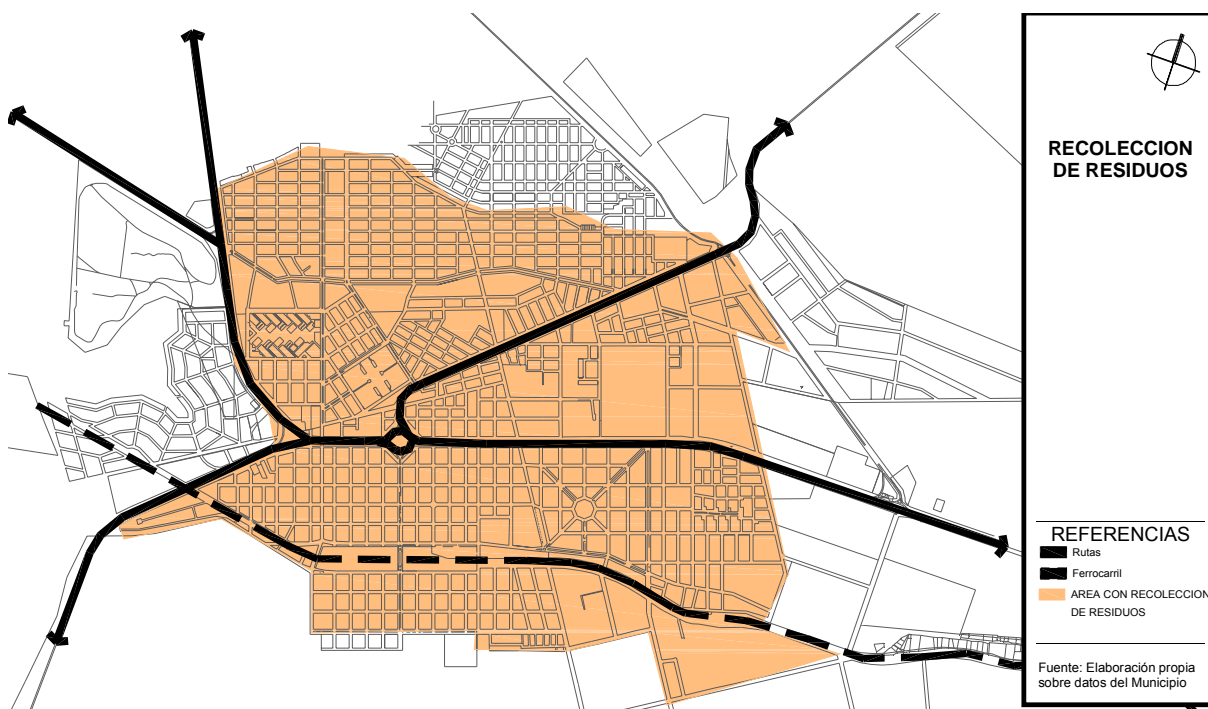
Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

II. 2.3. Residuos Sólidos Urbanos

La recolección de residuos domiciliarios está a cargo de la Municipalidad de Zapala, que cuenta para este servicio con tres camiones recolectores con sistema de prensa hidráulica.

El recorrido de éstos vehículos abarca la totalidad de la ciudad culminando el recorrido en el basurero municipal ubicado a 10Km de la ciudad en el este circulando por la ruta N°14 hacia Mariano Moreno. Actualmente se está tratando de lograr la

norma que regule la disposición de los residuos según su característica en distintas bolsas claramente identificables.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

También existe un Horno pirolítico lugar en el que se les da tratamiento a los residuos patológicos del Hospital Regional de Zapala y de las distintas clínicas medicas de la ciudad.

III. 2. 4. Espacios verdes

La ciudad de Zapala cuenta con normas de ordenamiento urbano que prevén la reserva de predios destinados a Espacios verdes con la finalidad de instalar allí espacios forestados y de recreación.

Al oeste de la ciudad, alledaño a la ruta provincial n° 13 y en dirección a Primeros Pinos, existe un predio denominado bosque comunal donde se ha desarrollado una importante cortina verde con álamos y especies de pinos. En éste predio se construyó un emprendimiento para camping, con una piscina y la infraestructura necesaria para permanecer.

Posee fuerte presencia de plazas, distribuidas por los distintos sectores de la ciudad. Principalmente en el centro de la ciudad se encuentra la Plaza de los Próceres lugar

donde se iza la Bandera Nacional y en las festividades de las colectividades se desarrollan los actos conmemorativos, también es centro de la mayor cantidad de eventos sociales, que en los últimos años han ido trasladándose a los barrios y convirtiéndose en el eje de las conmemoraciones de los mismos, que engalanan sus plazas para estos eventos.



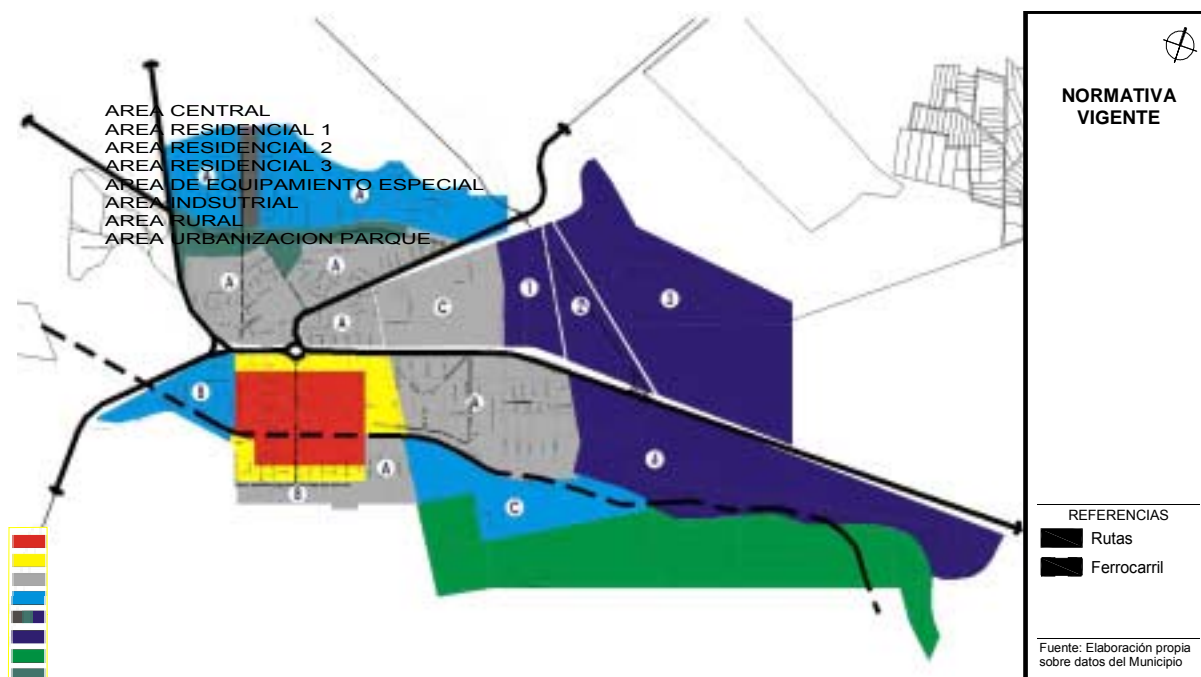
Estación y predio vacío del Ferrocarril

Como reserva para espacio verde, se cuenta con un gran predio ubicado en el importante sector comprendido entre las calles Carlos Vera, Avenida del Cañadón Este y la calle 9 de julio. Otro emprendimiento importante es el predio aledaño al Patinódromo y a la escuela N° 12, en donde está previsto un sector de recreación y esparcimiento.

Dentro del ejido urbano de la ciudad existen grandes extensiones de terrenos que podrían ser recuperados y reasignados como desarrollos urbanísticos, espacios como el antiguo Parque Industrial y la radio Nacional , que una vez que se complete el proyecto de Zona Franca dejarían vacantes los terrenos para su nueva definición y uso.

III. 2.5. Normativa

Dentro de las normativas vigente en relación al uso del suelo, la mas importante es el tratamiento que se le dio al sancionar la Carta Orgánica Municipal, en donde se contempló especialmente la protección del acuífero local, el cual está protegido y por el cual se prohíbe todo tipo de exploración u acción que ponga en riesgo la integridad del mismo.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

Dentro de las áreas de desarrollo lo más destacado es el traslado de la playa de maniobras del ferrocarril, sacando del centro de la ciudad todo lo que representa la gran cantidad de transporte pesado nacional e internacional que tienen atención en el predio del ferrocarril. También es importante que se concrete el traslado de las industrias hacia el predio de la zona franca enclavada en las afuera de la localidad camino a Las Lajas, actualmente ubicadas en el antiguo parque industrial que en la actualidad ha quedado en el centro de la ciudad. La instalación de la nueva playa de maniobras y la zona franca proporcionará un polo importante de desarrollo dejando los antiguos predios ocupados para proyectar y aprovechar las tierras desocupadas. La ciudad de Zapala cuenta con una ordenanza de bonificación que marca fuertemente los distintos destinos, teniendo cada zona por la que fueron creadas distintos valores, zona residencial, zona comercial, zona industrial, etc.

III. 2.6. Situación Habitacional

Básicamente se la puede definir a Zapala como una ciudad administrativa, por sus asentamientos administrativos provinciales, que con el paso de los gobiernos provinciales tiende a revertirse la situación incentivando a la radicación de pequeñas y medianas empresas. En este punto se puede señalar las importantes empresas dedicadas a la explotación minera (primaria y secundaria).

La evolución de la ciudad de Zapala, mas allá de los datos históricos y relevantes, comienza con la llegada del primer tren de pasajeros (año 1914) lo que determina alrededor del mismo de los distintos asentamientos comerciales y familiares.

Es así que comienza el crecimiento comercial y poblacional, el cual tendrá su primera transformación en la década de 1935/45, con la construcción de los cuarteles de Covunco Centro (R.I.M 10) y posteriormente la Guarnición Ejercito Zapala (Reg. 4 de Caballería).

Estos sucesos atraen a profesionales y militares, tornando al comercio y la vida social más atractivo y con mayores necesidades, tales como bancarias, de salud y educativas.

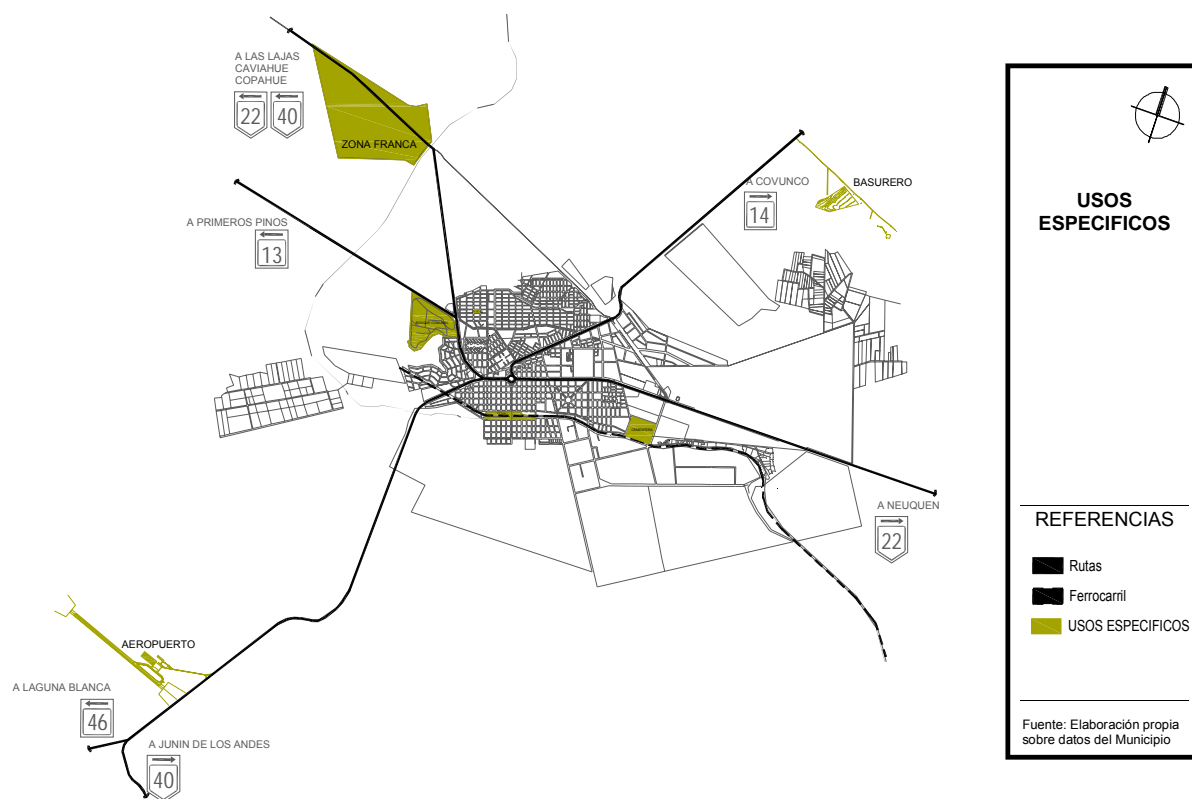
La segunda transformación se produce a partir del año 1953, de la mano de Don Amado Sapag, quien lleva adelante y posiciona a la ciudad de Zapala como una de las más pujantes de la provincia. Obras tales como el Edificio Municipal, Cine Teatro, Infraestructura de Servicio y Planes de Viviendas y gestión político - institucional, caracterizan su gestión.-

Si consideramos a Zapala como una ciudad de crecimiento gracias al auge del Comercio, Transporte, Instalación de Industrias mineras, madereras, etc., se puede establecer que a raíz de la construcción de la Ruta Nacional N° 237, motivada por la construcción de la represa Hidroeléctrica de el Chocón, en la década del '70, deja un poco relegada a la ciudad de Zapala, dado que hasta ese momento, Zapala era lugar de paso obligado de conexión vehicular comercial y turística entre la zona sur (Ruta Nac. N° 40) y el resto de la provincia

A pesar de ello, el ferrocarril seguía siendo muy importante en el desarrollo comercial, hasta que a mediados de la década del '80 deja de prestar el servicio de pasajeros, relegándola aún más.

Desde entonces el gobierno local y provincial, comienza con la búsqueda del nuevo perfil para el progreso de Zapala. Muchos han sido los intentos, desde reflatar el viejo proyecto del Tren Trasandino, Incubadoras de Empresas, Zona Franca, Fabricación de Viviendas Industriales, Entes Descentralizados Provinciales, Corrugadota de cartón, Matadero Regional.

Las que subsisten, y con aportes de inversión privado, son específicamente las relacionadas a la explotación minera y las que giran en torno ellas, tales como transporte , logística y servicios a las mismas.



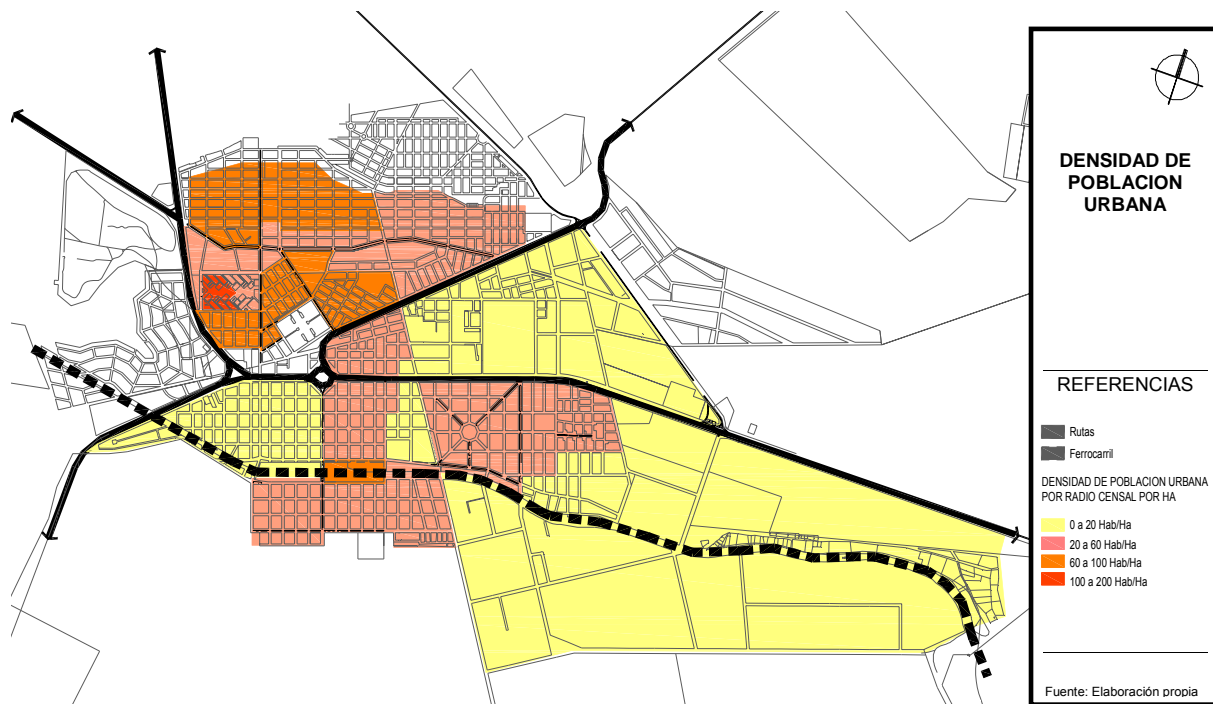
Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

Las zonas productivas de la ciudad tienen un carácter elemental casi podría decirse que la producción es de uso familiar. Las industrias radicadas en Zapala básicamente tienen una orientación minera. La actividad económica se sustenta básicamente de la administración pública, el Ejército, Gendarmería, pequeños emprendimientos y transportes.

Como se menciona anteriormente esta en construcción un predio de Zona Franca donde se trasladarían las industrias ubicadas en el viejo parque industrial, el cual por un crecimiento extraño de la urbanización local ha quedado en el centro de la ciudad circundado por complejos habitacionales que se ven comprometidos por la convivencia de las industrias.

El complejo hotelero de la ciudad consta de tres hoteles con una plaza de 350 habitaciones más unos establecimientos que ofrecen habitaciones.

El eje del crecimiento urbano está diseccionado a la creación de zonas residenciales, en la zona de bardas al norte de la ciudad y hacia el oeste en dirección a Junín de los Andes.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del municipio

III. 3. DEBILIDADES Y FORTALEZAS

III.3.1 Dimensión Social

FORTALEZAS

Presencia de recursos complementarios (naturales y culturales) para explotación turística.

Diversidad de la oferta turística, de paso y rural.

Gran número de población estudiantil apta para las actividades industriales.

Posibilidad de desarrollo de empleo en Zona Franca.

DEBILIDADES

Desaprovechamiento de su condición de ciudad de paso.

Falta organización y promoción del turismo local.

Fuerte dependencia laboral del estado por alto número de empleados públicos.

Falta de explotación de potencialidades culturales y deportivas.

III.3.2 Conclusiones parciales de la Dimensión Económico productiva

FORTALEZAS

Potencial natural y cultural para desarrollos de la actividad turística.

Reactivación del ferrocarril.

Proyectos de Nuevos emprendimientos que beneficiarían al sector (zona franca, parque industrial).

Nuevas oportunidades en el mercado, por aparición de cooperativas monotributistas y Pymes locales, tanto de producción como de comercialización.

DEBILIDADES

Falta de políticas de promoción del desarrollo industrial.

Faltan inversiones en el sector turístico.

Insuficiencias de los servicios de hotelería, camping o gastronomía para el desarrollo turístico.

Falta de infraestructura para el desarrollo de deportes invernales en el Parque Primeros Pinos.

Falta empleo – Desempleo.

Dependencia sector primario.

III.3.3 Conclusiones parciales de la Dimensión Urbana

FORTALEZAS

Sector antiguo de la ciudad bien parcelado, arbolado y con infraestructura.

Posibilidad de intervención como eje comercial / barrial sobre la Ruta 14.

Disponibilidad de tierras urbanas en distintos sectores para residencial y espacios verdes.

Nueva ubicación de la playa de maniobras del ferrocarril y aduana en el nuevo predio de zona franca.

Valorización inmobiliaria por las obras de erradicación de industrias y ferrocarril de la zona urbana.

Poseer un Código de ordenamiento urbano.

Buena calidad de Acuífero.

Presencia de un Aeropuerto

Contar con una Terminal de ómnibus

DEBILIDADES

Falta de un programa mantenimiento y escasa reposición del arbolado urbano

Falta de regulación, ocupaciones urbanas espontáneas e inducidas

Escasa presencia del Estado en la planificación habitacional

Falta de planificación y control municipal

Código de ordenamiento urbano desactualizado y transgredido

Superposición de usos por ubicación dentro de la planta urbana de industrias, moliendas, cortadoras de piedra, fábrica de cal, de cemento y playa de transferencia en el predio del ferrocarril.

Actividades Contaminantes en la planta urbana. La cementera y la calera contaminan por sonido y efluentes gaseosos

Conflictos ambientales moliendas – matadero – efluentes

Falta de previsión en nuevas localizaciones

Falta de infraestructura de servicios en los nuevos loteos urbanos

Conflictos catastrales dominales en el sector mas antiguo

Barreras urbanas: Áreas ferroviarias, tierras del ejercito y pie de barda al oeste

Escaso ordenamiento del tránsito y nulo tratamiento de las intersecciones entre las rutas que cruzan el área urbana y las calles perpendiculares a la ruta

Conflictos por el traslado del tráfico pesado dentro de la zona céntrica a la zona periférica

Bosque comunal desintegrado de la trama urbana

Espacios públicos sin caracterizar, sin valorizar plaza, avenidas, rotonda, Av. 12 de Julio, av. Del maestro, cañadón, bosque comunal

Falta de políticas para preservar y desarrollar espacios verdes

Carencias en infraestructuras.

Deficiencias en transporte

Alto nivel de suciedad y descuido de la planta urbana y la periferia por residuos domiciliarios.

Falta de concientización sobre la necesidad de generar y preservar la higiene urbana.

Terminal de ómnibus que produce complicaciones en el área urbana.

Condición de núcleo articulador atrae población en crisis laboral.

Falta de tratamiento de residuos sólidos urbanos.

Falta de un correcto tratamiento de líquidos cloacales.

OPORTUNIDADES

Proyectos de provincia y nación para el mejoramiento de rutas, beneficios en la accesibilidad a la ciudad.

Refuerzo de la Identidad ferroviaria por el proyecto del Trasandino.

Desarrollo del Tren del valle y Tren Zapalino.

Cercanía áreas turísticas.

AMENAZAS

Barrera urbana: Ruta 22 afecta la vinculación urbana norte – sur y genera emblema de rotonda y carretas.

Zona franca: dificultad de manejo y control por el municipio

Falta de completamiento de ruta 13

Falta de mantenimiento de los edificios públicos Hospital, Terminal

ENCUESTA A INFORMANTES CLAVE

ENCUESTA A INFORMANTES CLAVE

En el marco del Plan Estratégico del Departamento de Zapala y correspondiendo a su etapa de Diagnóstico, desde la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata, se encara un proceso de recolección de datos que sirva de insumo para avanzar en el conocimiento de la realidad del Departamento con el propósito de generar información sobre la situación actual y la visión futura del mismo.

En esta Etapa de Generación de Información se escogió la técnica metodológica de la Entrevista a Informantes Clave -EIC-. Dicha herramienta metodológica tiene por objetivo sistematizar información cualitativa y exploratoria sobre la situación actual (diagnóstico) y el futuro desarrollo del municipio (propuestas), basándose en la visión de referentes que se destacan por su conocimiento específico sobre diferentes tópicos de la realidad local, permitiendo avanzar en el conocimiento de las principales problemáticas, demandas, debilidades, fortalezas, constituyendo así un insumo fundamental para el proceso del Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Local.

A continuación, se detallan los resultados de la muestra y el análisis de los datos a fin de que puedan aportar elementos para una mejor caracterización del Departamento de Zapala y de ese modo encarar con la mayor información posible el diseño del Plan Estratégico.

Características de la Muestra

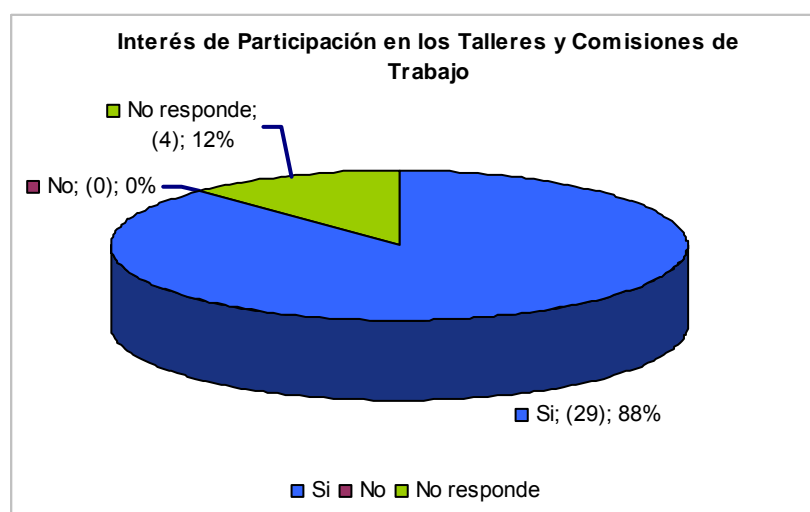
La selección de casos para la muestra -EIC- fue realizada por las autoridades municipales, que son quienes llevan adelante la organización del Plan Estratégico y que a través del Equipo Técnico Municipal y la Dirección de Asuntos Municipales, elaboraron un listado de Informantes Clave que se destacan por su conocimiento y participación en la vida comunitaria y en distintas instancias de la gestión pública o privada, pudiendo los mismos, brindar información sobre las dimensiones sociales, económicas, urbanas y ambientales señaladas como relevantes y pertinentes. Por ello, se solicita al Equipo Técnico Municipal que se identifiquen entre 40 y 50 casos en los que estuvieran representados, de la mejor manera posible los diferentes actores sociales, áreas de gestión y grupos políticos.

La muestra finalmente seleccionada consta de 32 casos en los que aparecen representados satisfactoriamente diversos sectores y actores de la sociedad de Zapala.

1. Interés de Participación

Para llevar adelante un Plan Estratégico de Desarrollo Local, resulta imprescindible registrar el *nivel de interés de participación* de los ciudadanos en las diferentes actividades a desarrollar.

En este tema encontramos un alto nivel en el interés de participación, con un 88% de respuestas positivas. Es importante destacar que ninguno (0%) de los entrevistados expresó no tener interés en participar en Talleres y Comisiones de Trabajo para la elaboración de un Plan Estratégico que tienda al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida del Departamento. Por último un 12% de la población entrevistada no respondió a este ítem.

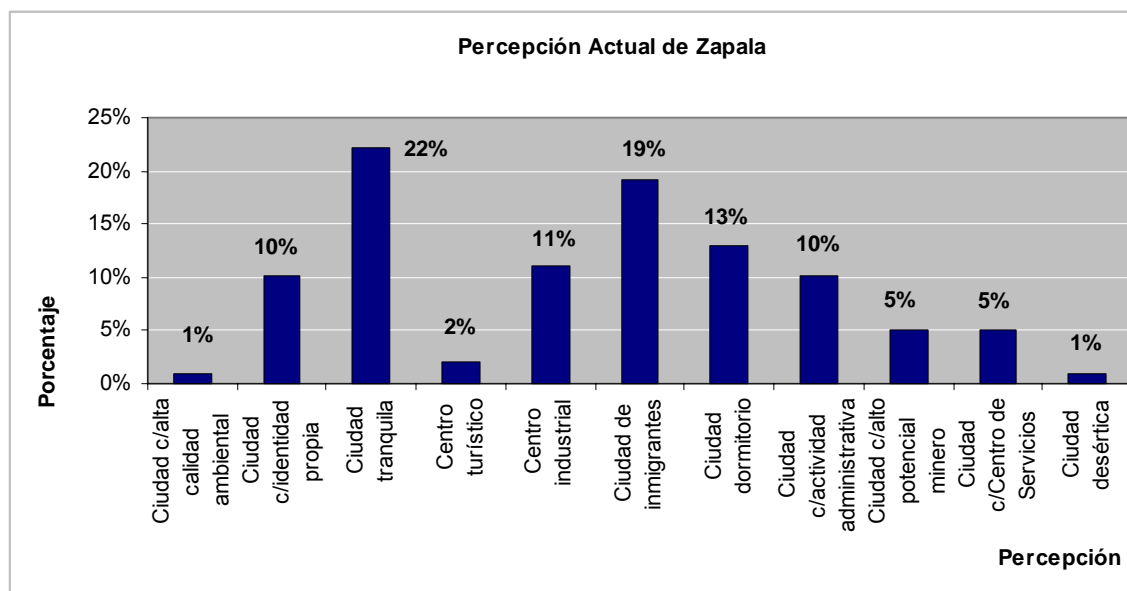


2. Percepción actual de Zapala

Para consolidar el desarrollo del municipio en forma integral y sostenible es necesario consensuar las características y el perfil actual que los habitantes de Zapala destacan del Municipio, para trabajar, desarrollar y planificar sobre su proyección futura.

En la planilla entregada, se solicita a los entrevistados que señalen las tres características que permitan definir el perfil actual del Municipio.

En este registro, se indica como relevante (22%), la característica de Zapala como **“ciudad tranquila”**.



Por otro lado, se aprecia que la característica de **“ciudad de inmigrantes”** (19%) alcanza un valor importante. En la opción media encontramos el rango de **“ciudad dormitorio”**, (13%) característica que le otorga ser centro de paso hacia los principales destinos turísticos de la provincia; y **“ciudad industrial”** (11%), que indica el perfil de especialización de industrias sobre la explotación minera, el interés de la creación del nuevo Parque Industrial para facilitar la radicación de empresas y la disponibilidad de servicios a escala industrial. Por otro lado, la características de **“ciudad con identidad propia”** (10%) alcanza un valor importante en el cual los entrevistados informan sobre la identidad conferida por ser centro geográfico del corredor bioceánico y nodo distribuidor de transporte. Se señala además que el perfil de **“ciudad con actividad administrativa”**, es indicada también con un porcentaje importante (10%), perfil que marca una de las fortalezas significativas en el momento de evaluar las posibilidades de fuentes de empleo.

Merece una mención el hecho que se indicaron opciones no incluidas dentro de las características que definen el perfil de la ciudad como son **“ciudad con alto potencial minero”** y **“ciudad c/ centro de servicios”**, que alcanzan valores considerables en relación a la totalidad de los encuestados (5%). Al respecto, es de destacar que esta

región presenta como uno de sus principales recursos naturales el potencial minero que la sitúa como Centro Minero de primer orden; en cuanto a ciudad como centro de servicios es importante que haya sido señalada, ya que si bien no se incluyó en el listado de la encuesta, el perfil de la región se proyecta claramente como un centro logístico.

Completa este ítem la apreciación que las variables de *“ciudad con alta calidad ambiental”* y *“ciudad desértica”* alcanzan valores poco representativos, por lo cual es significativo tener en cuenta el primero, en el momento de pensar una ciudad con calidad urbana y ambiental y relacionarlo con el segundo, que se remite a tener en cuenta proyectos productivos que puedan desarrollarse con esta problemática geográfica.

En una síntesis de lectura, la totalidad de los entrevistados manifiesta una visión de la ciudad de Zapala en donde las cuestiones que hacen a las *características industriales* son protagonistas en la descripción del perfil; sin embargo pareciera necesario *complementar y fortalecer el mismo como región logística*.

3. Temáticas Centrales para Desarrollar en el Plan Estratégico

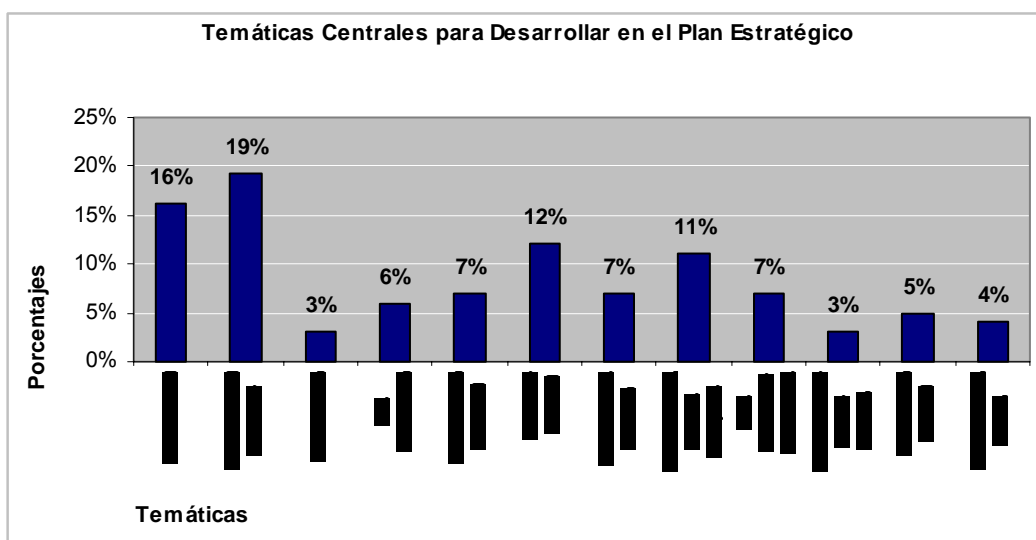
Sobre las tres temáticas o acciones concretas para debatir y trabajar en el marco del Plan Estratégico de Zapala y cuya concreción resultaría beneficiosa para la totalidad del Departamento, se destacan cuatro temas centrales como el **“desarrollo comercial y de servicios”** (19%), el **“desarrollo industrial”** (16%), el **“desarrollo Interregional”** (12%) y la **“concreción de obras públicas de infraestructura”** (11%). A partir de estas respuestas se puede inferir la potencialidad de la zona para convertirse en un centro de Servicio Logístico de la provincia, incluido en los lineamientos del gobierno provincial, conformado alrededor de un fuerte nodo distribuidor de cargas entre el Atlántico y el Pacífico.

Si al ítem anteriormente citado se le suma el porcentaje obtenido por el **“desarrollo del complejo ferroviario”** (7%), la temática de la infraestructura y transporte alcanza un valor alto y refuerza la posibilidad de nodo distribuidor. Se indica la importancia, pero con una diferencia significativa en relación a las primeras temáticas las acciones a debatir en el Plan Estratégico: **“gestión ambiental y protección de recursos naturales”**. Se fundamenta esta temática con la ausencia de educación ambiental y la ausencia de una política ambiental sustentable con protección de los

recursos naturales.

En valores medios se señala la característica **“educación, ciencia y técnica”** (7%), La necesidad de contar con mano de obra calificada para los puestos de trabajo que actualmente se demandan desde el sector minero e industrial, exige aumentar la oferta, calidad y diversidad educativa, tendiente a la complementariedad capacitación – empleo.

Cabe destacar además, que las distintas acciones y temáticas sociales abarcadas en este apartado alcanzan valores no muy significativos: “desarrollo del sistema de salud” y “desarrollo de programas de acción e inclusión social”. Por otro lado, el “desarrollo turístico” (3%) no se presenta como un tema importante en esta instancia.



4. Proyectos concretos que necesita el Departamento de Zapala.

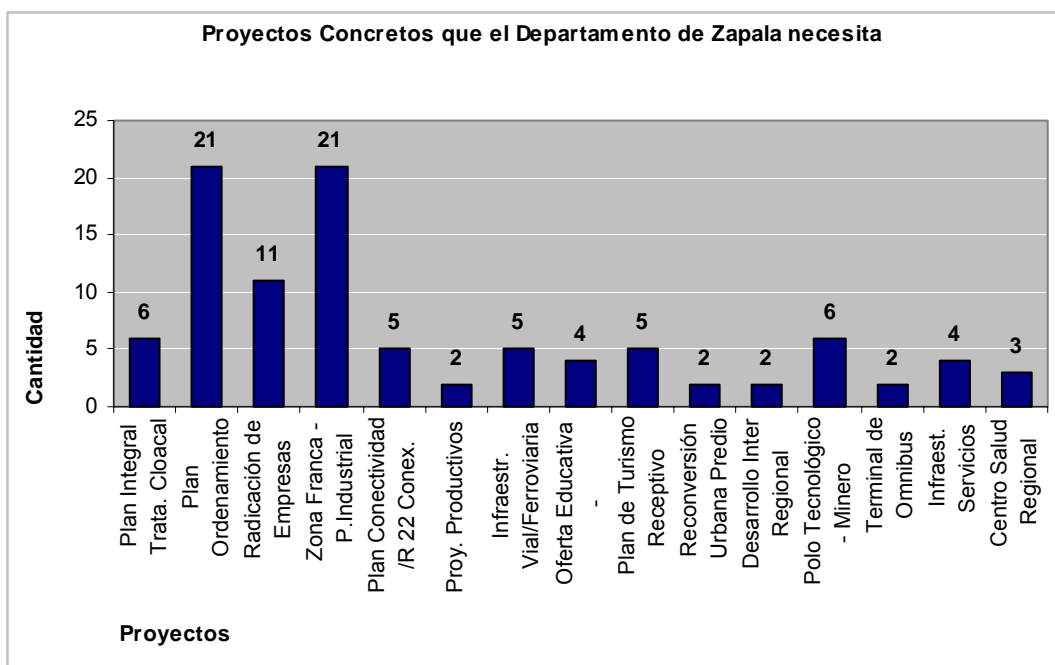
Fueron mencionados como proyectos concretos (en el marco de consulta abierta), necesarios hoy, para el mejor desarrollo de Zapala, fundamentalmente los relacionados con la necesidad de un **Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental**, para la ciudad, y la Instalación de la **Zona Franca y el Nuevo Parque Industrial**. Se observa la necesidad de intervenir la ciudad a través de estrategias concretas de ordenamiento urbano, debido entre otros temas al cruce de rutas sobre la misma; y es la instalación de la Zona Franca una estrategia económica, social y urbana que permitirá mejorar el nivel de vida de la población y lograr un desarrollo sustentable.

Se suma a ello la posibilidad de **radicación de empresas**, y aquellos proyectos relacionados a la **infraestructura de servicios y transportes de carga**. Todos los proyectos mencionados acentúan la posibilidad de priorizar a Zapala como Centro Logístico y Polo Tecnológico Minero.

En este sentido, la accesibilidad interna, la movilidad y redes de comunicaciones, se leen como relevantes para el desarrollo de Zapala y de sus actividades económicas, turísticas y sociales, favoreciendo así la integración del territorio.

Se verifica en los aspectos urbanos la necesidad de abordar proyectos que propicien la planificación urbana, incorporando pautas normativas que regulen las actividades residenciales, productivas y turísticas a fin de encauzar las transformaciones del territorio. Se indican fundamentalmente aquellas iniciativas que tienden al *ordenamiento del territorio* y al *sistema vial*, como sustrato básico para la movilidad de la población y la accesibilidad intra regional.

También se considera importante la necesidad de proyectos de infraestructura de servicios, que cubran la demanda de la red cloacal, como así también la instalación de una planta depuradora, a través de un *Plan Integral de Tratamiento cloacal*.



En el nivel productivo, se indica la necesidad de implementar proyectos relacionados con el desarrollo de micro emprendimientos a través de **Proyectos Productivos**, como políticas de estímulo a la actividad económica que permitan fomentar la cooperación público – privada para el fortalecimiento de pequeñas y medianas

empresas existentes y la creación de nuevas.

En lo que se refiere a salud, es importante reforzar el carácter de Centro de Salud Regional al Hospital Zonal de Zapala, ya que el mismo recibe la demanda de los distintos Departamentos de la región.

5. Atributos a ser consolidados en el futuro

Sobre las características más importantes que debe adquirir y/o mantener Zapala, en el futuro, sobresale la dimensión urbano ambiental, indicada para fortalecer a Zapala con los siguientes atributos diversificados en **“ciudad moderna-planificada”** (11%), **“municipio inserto en el contexto provincial”** (9%) y **“desarrollo económico sin deteriorar el medioambiente”** (3%).

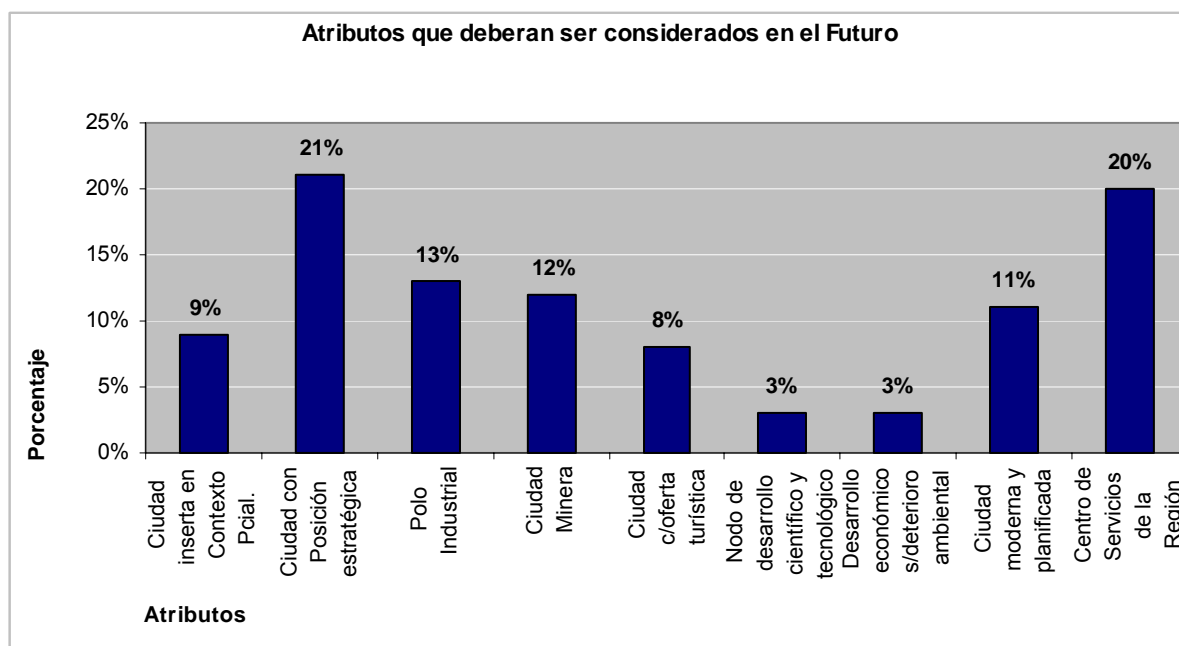
El primer y tercer atributo implican abordar integralmente el ordenamiento urbano ambiental del municipio, entendiéndolo desde su complejidad sistémica y aplicando una serie de instrumentos que propicien la puesta en valor de la calidad urbana, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y la preservación de las condiciones ambientales.

El segundo de los atributos antes mencionados implica la integración socio territorial -en todas sus dimensiones- de las particularidades y competencias del Municipio de Zapala en el contexto de la provincia, de modo de promover las ventajas comparativas y constituir una nueva identidad regional.

En relación a las características económico-productivas que debe adquirir y/o mantener en el futuro esta ciudad, se indican la de: **“polo industrial”** (13%), **“ciudad minera”** (12%) y **“ciudad con oferta turística”** (8%). Se verifica que los rangos relacionados a las características del sector productivo indican la visión de consolidar acciones que articulen la industria y el turismo en torno a un proyecto de economía proactiva que potencie las ventajas comparativas de los sectores mencionados y actividades propias de la economía local, reconociendo nuevos nichos de economía diversificada.

Cabe destacar que los altos porcentajes alcanzados por los proyectos que consolidan y articulan a Zapala como **“ciudad con posición estratégica”** (21%) y como **“centro de servicios de la región”** (20%), ponen de manifiesto la posición de Zapala como centro geográfico de la provincia, priorizando la posibilidad de

convertirse en una **región logística integradora de servicios y comunicaciones**, que se desarrolle desde una perspectiva integral que permita promover la diversificación de la actividad económica, asociando la asistencia técnica, el conocimiento y la tecnología.



6. Fortalezas o Debilidades de la ciudad de Zapala

Otro ítem sobre el que se indagó en la Entrevista a Informantes Clave, fue en el análisis sobre las *Fortalezas y Debilidades* que condicionan el actual desarrollo de la ciudad. Cabe aclarar que en este ítem, se pidió a los entrevistados que den su respuesta en forma abierta mencionando 3 opciones para cada una de ellas; pero para su mejor comprensión y procesamiento, las mismas han sido agrupadas en temáticas sociales, económicas y urbano ambientales. Se presentan a continuación los resultados, en gráficos que muestran las fortalezas y debilidades analizadas para la totalidad del Departamento de Zapala.

Fortalezas

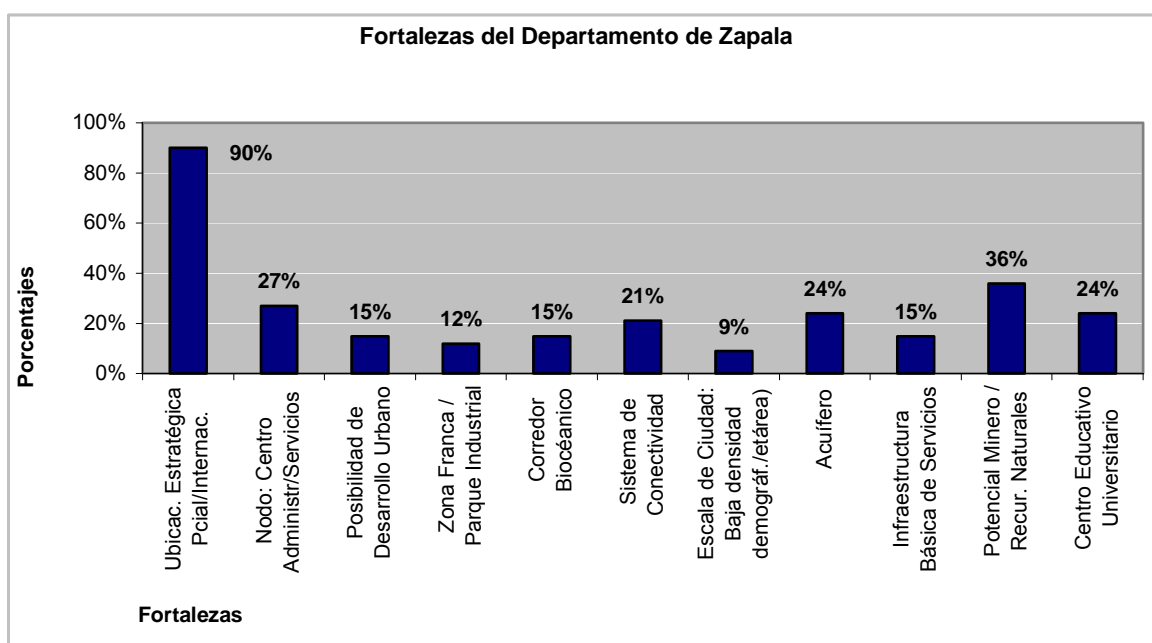
En primer lugar, se destaca que para la mayoría de los entrevistados la *principal fortaleza* con que cuenta Zapala, es su **ubicación geográfica estratégica**, situación que se complementa con el porcentaje alcanzado por ser **nodo de centro de servicios administrativos y de servicios**.

En este sentido, la destacada potencialidad derivada de su localización geográfica contribuye a que Zapala sea un foco de concentración de nuevos emprendimientos industriales. Situación que se verifica en la cantidad de respuestas que señalan como una fortaleza del municipio a su **potencial minero**.

Su desarrollo industrial minero como una característica histórica de la zona es retroalimentada por su ubicación geográfica privilegiada como son sus vías de comunicación con la provincia y la conexión a través del **Corredor Bioceánico**.

Asimismo, el perfil de Zapala con diversidad de recursos minerales, presenta potencialidades para el desarrollo de la actividad turística; sin embargo, esta la variable no es vista como una fortaleza por los entrevistados.

Por otro lado, las respuestas que hacen al **desarrollo económico - productivo** son vistas como fortalezas del Municipio. La característica de desarrollo industrial, minero y de servicios (zona franca, parque industrial, trasandino del sur y playa de maniobras) como respuestas positivas, ven en la estructura económica actual el principal eje estratégico del desarrollo del departamento de Zapala.



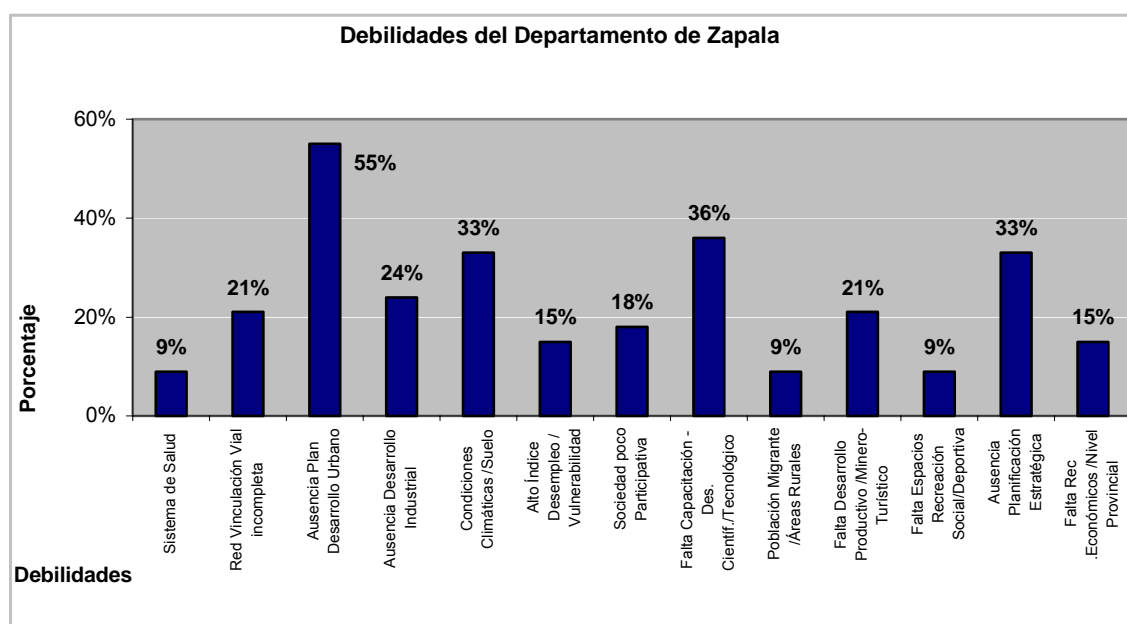
Debilidades

En el análisis de las debilidades se verifica que los temas relacionados con el Ordenamiento Territorial se encuentran entre las primeras problemáticas mencionadas. Es así que la ausencia de un **plan de desarrollo urbano** (55%); **red vial incompleta**

(21%) son los que alcanzan el mayor número de respuestas. *Se suma a ello la falta de espacios de recreación.*

Es importante destacar el porcentaje que alcanza la ausencia de una **planificación estratégica** (33%). Por ello, y tendiente a revertir dichas debilidades, se pone de manifiesto la necesidad de desarrollar un proceso de planificación integral, que permita la revitalización de la calidad urbana y tenga en cuenta el reconocimiento de las normativas y regulaciones vigentes en la inserción de las actividades en lugares específicos del espacio.

Si bien la *gestión ambiental* no aparece como un aspecto negativo, no alcanza porcentajes significativos entre las debilidades mencionadas. Al respecto, consideramos que los temas específicamente ambientales deben incluirse en el esquema general de la planificación urbana.



En relación a la dimensión económica se destacan la necesidad de *desarrollo industrial* (24%) y de *mayor desarrollo minero y turístico* (21%), que se completan con la observación de falta de recursos económicos desde el nivel provincial, lo que constituye una amenaza.

Es destacable el lugar que ocupa las negativas condiciones climáticas del territorio en el desarrollo del mismo (33%).

Completan el condicionamiento del desarrollo la falta de capacitación y de avance científico tecnológico y el nivel medio en el índice de desempleo.

7. Propuestas para potenciar las fortalezas y/o revertir las debilidades

En este punto se incorporan las propuestas señaladas por los entrevistados que servirán de base para el debate de los primeros ejes o lineamientos en el desarrollo del Plan Estratégico, constituyendo un resultado del diagnóstico previo.

De las respuestas obtenidas, se ha podido realizar una primera agrupación indicando las que se relacionan con las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas.

A continuación se transcriben las respuestas más representativas (que aparecen mencionadas por el mayor número de entrevistados) de cada tema.

Fortalezas

- Ubicación geográfica estratégica de Zapala: enclave del centro de la provincia sobre los ejes de la comunicación norte / sur y este / oeste.
- Centro Minero de Primer Orden.
- Los yacimientos de arcilla (uno de los centros mineros más importantes de la provincia) y las de minerales como roca basáltica, caliza, toba, piedra laja, etc.
- Centro Pyme en Zapala.
- Desarrollo ferroviario: proyecto del Ferrocarril Trasandino del Sur (construcción del tramo entre Zapala y Lonquimay (Paso Fronterizo de pino hachado).
- Zona Franca.
- Aeropuerto.
- Reconversión Urbana de la actual Playa de Maniobras-
- Zapala como espacio regional que articula acciones con los municipios vecinos.
- Centro Productivo: centro de acopio regional del sector agropecuario intensivo y de las funciones relacionadas al comercio, a los servicios terciarios y administrativas.
- Acuífero que garantiza la calidad del agua de la ciudad, el riego.
- Universidad Nacional del Comahue: Asentamiento Universitario Zapala (AUZ),
- Museo Olsacher de mineralogía, de importancia internacional.
- La actitud del Gobierno municipal como gestor del desarrollo local.
- Asociativismo empresarial: a través del Predio Ferial Permanente Agro Artesanal.
- Promoción de actividades turísticas por el gobierno municipal: proyectos del Parque de Nieve Primeros Pinos y el Portal de Pehuen.

Oportunidades

- Centro Logístico: decisión provincial de convertir a Zapala en una Región Logística y de Servicios.
- Corredor Bioceánico: eje de conexión de los flujos de una red del sistema comercial y articulador de las diversas modalidades del transporte.
- Conectividad Provincial. La RN N° 40 por la que se llega desde Mendoza, y la RN N° 22 por la que se puede llegar desde Bs. As, pasando por la Capital de la provincia de Neuquén, como lugar de paso obligado hacia grandes centros turísticos:
- Sanción de la Ley Provincial para la Creación del Polo de Industria Minera No Metalífera de Neuquén.
- Ferrocaril Trasandino del Sur en el marco del desarrollo ferroviario provincial.
- Zona Franca: como una alternativa en el contexto del desarrollo patagónico.
- Articulación micro regional: integración con la Región Centro y el Gran Corredor L. Laufquen.
- Proyecto de Incubadora de Empresas.
- Estación Experimental del INTA, que promueve programas para la puesta en marcha de producciones innovadoras en la región.

Debilidades

- Grandes espacios subutilizados, crecimiento de la población en lugares no aptos, mezcla de usos industriales con residencia y agricultura.
- Rutas Nacionales 22 y 40, al atravesar la ciudad de Zapala, se constituyen en una barrera urbana.
- Inapropiada gestión de los residuos urbanos.
- Ausencia de tarifa de servicios de energía eléctrica y de gas preferencial para industrias.
- Baja inversión de tecnología para el tratamiento de rocas y minerales.
- Ausencia de infraestructura turística en la ciudad y sobre las rutas.
- Débil presencia de alianzas estratégicas operativas con municipios de la micro región.
- Falta de capacitación en áreas técnicas del sector empresarial.
- Factores climáticos como condición negativa para la producción agropecuaria.

Amenazas

- Débil infraestructura de interfase con el Sector de Ciencia y Tecnología.

-Situación económica general del país no favorece a la inversión en tecnología; la mayoría de las microempresas de la localidad las hace vulnerables al escenario nacional e internacional.

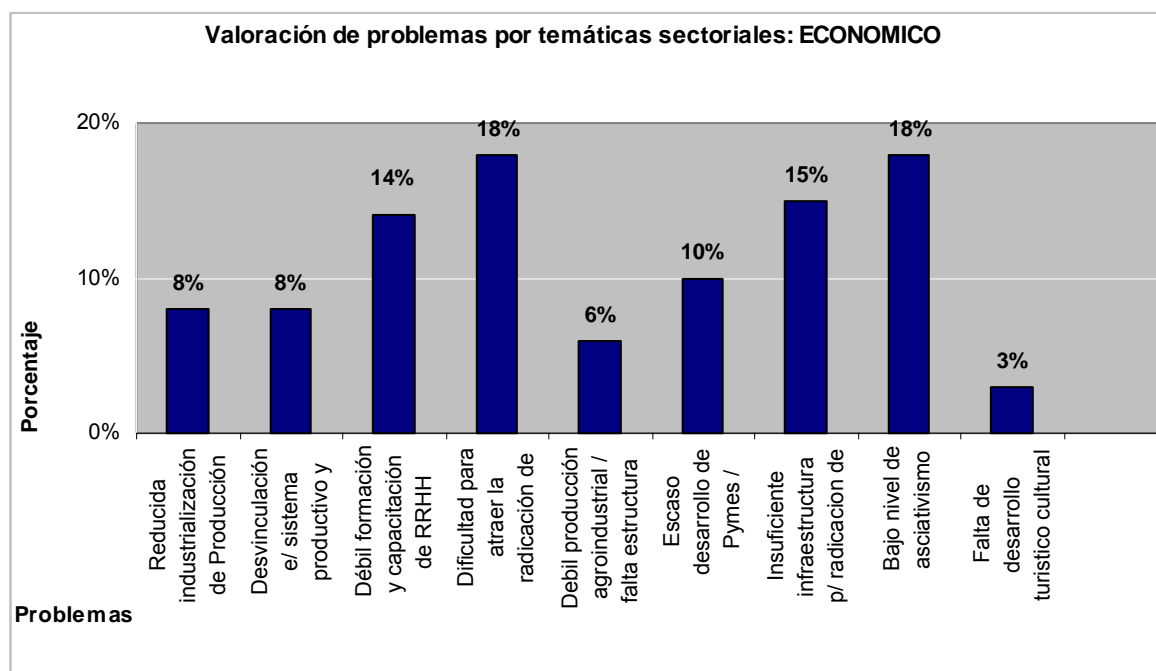
-Disminución de la inversión pública en vivienda.

-Explotación minera de yacimientos con reservas limitadas que pueden generar impactos sociales difícilmente reversibles por el cierre o finalización de la actividad.

8. VALORACIÓN DE PROBLEMAS POR TEMÁTICAS SECTORIALES

Se planteo en este punto de la entrevista, que se seleccione *una temática* que resulte de su interés y en la que tenga mejor conocimiento, aclarándose que sólo se señalen *tres problemas* que afecten el desarrollo del sector o la calidad de vida de la población.

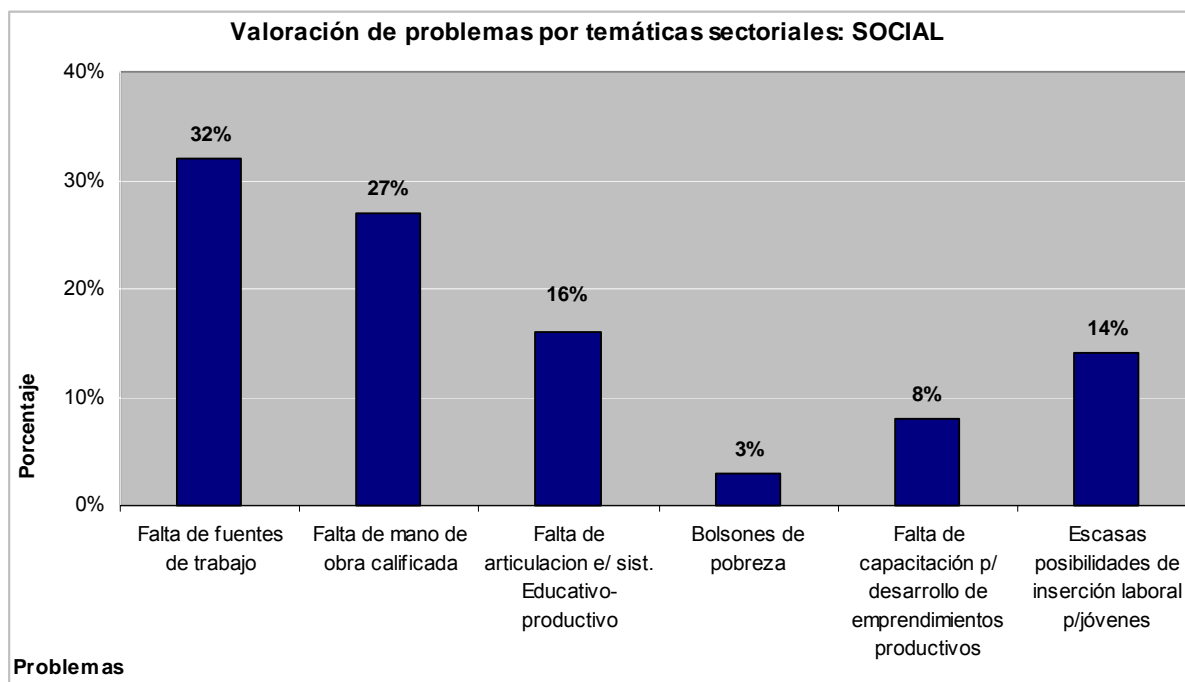
Para la **problemática económica**, las mayores cifras alcanzadas se registran en: la *dificultad para atraer la radiación de industrias* (18%) y el *bajo nivel de asociativismo* (18%).



Alcanza un porcentaje similar al anterior la problemática de la *insuficiente infraestructura para la radicación de empresas* (15%), y la *débil formación y capacitación de RRHH* (14%); son importantes los valores registrados para el *escaso de desarrollo de pymes* (10%), la *reducida industrialización de producción primaria* y la *desvinculación e/ sistema productivo y financiero*, que alcanzan un rango del (8%). Es importante abordar estas temáticas en forma integral para una

planificación del sector comercial que permita su vinculación con el sector de las Pymes y de los Micro emprendimientos, aprovechando las ventajas comparativas de cada rubro, según sus características propias.

En el aspecto **social** los problemas más relevantes que afectan el desarrollo del sector son: la *falta de fuentes de trabajo* (32%); la *falta de mano de obra calificada*



(27%); la *falta articulación entre el sistema educativo y productivo* (16%); y la *escasa posibilidad de inserción laboral p/ jóvenes* (14%).

Todas estas problemáticas deben ser abordadas de manera integral a partir de un diagnóstico de las condiciones de empleo de la población local.

Otras problemáticas sociales que presentan una mayor valoración por parte de los entrevistados, son aquellas vinculadas con el sector educativo, especialmente las que articulan la educación con el sistema productivo. Se desprende así la necesidad de recuperar el rol de la educación como herramienta social de integración y desarrollo colectivo, readecuando el sistema educativo en sus distintos niveles de modo tal que permita dar respuesta a los requerimientos de la realidad local.

Cabe destacar que si bien en este punto los problemas de salud y educación han registrado un alto nivel de valoración al interior del eje social, no han sido mencionados en los anteriores puntos de la EIC como debilidades importantes ni

como aspectos o temáticas relevantes en las que se deberían trabajar.

En relación a la **problemática urbano ambiental**, entre los principales puntos señalados pueden mencionarse: la *falta planificación urbana* (29%); la necesidad de un el *Plan integral de gestión de residuos control de contaminación* (16%) y las *áreas industriales no sustentables* (20%). Estas problemáticas coinciden con las señaladas en el punto 6 de la entrevista, donde son mencionadas entre las principales debilidades del Municipio. Esto refuerza la necesidad -antes expresada- de implementar un Plan Integral de Ordenamiento y Planificación Urbana.

En síntesis, cuando se plantean los problemas globalmente (sin dividir por ejes o temáticas), las problemáticas más estrechamente vinculadas con los aspectos urbano-ambientales y económico-productivos aparecen (en dicho orden) como los más relevantes y significativos para los 33 entrevistados.

9. Iniciativas propuestas para la superación de problemas

Se planteó como último tema de la EIC que a partir de la *problemática seleccionada* y los problemas señalados, se mencionen *iniciativas* (medidas o proyectos) para solucionarlos. A continuación se transcriben dichas medidas.

9.1 Iniciativas planteadas en la problemática económica

- Mayor inversión privada para el desarrollo del sector turística.
- Facilitar la radicación de industrias, con control ambiental. Favorecer con promociones fiscales dicha radicación.
- Reinvertir los impuestos en salud, obras de infraestructura y transporte.
- Concreción de los grandes proyectos provinciales para la ciudad.
- Créditos para Pymes y microemprendimientos. Promover fiscalmente a las Pymes e impulsar la creación de un espacio centralizado de las mismas.
- Proyecto de capacitación, seguimiento y evaluación de proyectos productivos.
- Adecuar el funcionamiento del Departamento de Zapala al desarrollo económico.
- Impulso al desarrollo agroeconómico.

- Aumentar la mano de obra calificada mediante la capacitación a los jóvenes en las distintas disciplinas y oficios, que permita una rápida inserción laboral de los mismos.

9.2. Iniciativas planteadas en la problemática urbano-ambiental

- Iniciativas para el Ordenamiento Urbano del Municipio: Plan Estratégico.
- Inversiones y planificación del crecimiento urbano.
- Inversiones públicas y privadas en infraestructura vial.
- Plan de Transporte
- Licitación pública para empresas de transporte (a nivel local y regional)
- Descentralización del Tránsito.
- Readecuación de la traza urbana.
- Planes de viviendas. Gestión con el Gobierno Provincial y Nacional.
- Plan Integral de Espacios Verdes.
- Plan de RSU y Plan de Higiene Urbana.
- Planta de efluentes cloacales.

9.3. Iniciativas planteadas en la problemática social

- Creación de nuevas fuentes de trabajo.
- Capacitación a jóvenes en oficios.
- Implementar convenios entre Universidades, Empresas y Escuelas.
- Pasantías en industrias de la zona.
- Inclusión de proyectos productivos dentro del marco de una economía social.
- Carreras terciarias especializadas en relación al perfil económico de la región.
- Proyectos de contención a la niñez y juventud.
- Plan de Cultura y Turismo.
- Incentivar el deporte en las escuelas (competencias intercolegiales).
- Modernización de la gestión en las de educación, cultura y producción.
- Promover la participación comunitaria.

FASE 3:
CAPACITACIÓN EN
DESARROLLO LOCAL Y
PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA

CAPACITACIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA

Durante el día 28 de octubre 2008 se realizó en Zapala la capacitación en Desarrollo Local y Planificación Estratégica a instituciones de la sociedad civil y el sector público (equipo técnico y personal de la Municipalidad), con el propósito de incrementar la capacidad de los actores sociales involucrados con el proyecto, en las teorías, métodos y técnicas del proceso de Planificación Estratégica Participativa.

Esta actividad con los actores sociales involucrados, sirvió además para sensibilizarlos con el proyecto y alcanzar el consenso político necesario para llevarlo adelante.

Asistentes a la Capacitación

Nombre y Apellido	Organismo
Sandor Salatin	Salud Pública de la provincia.
Eduardo Fuentes	Salud Pública de la provincia.
Jorge Ramírez	Colegio de Arquitectos de Zapala.
Jorge Pasini	Colegio de Arquitectos de Zapala.
Cesar V. Eberle	Dirección Provincial de Vialidad.
Hugo D. Vannicola	Dirección Provincial de Vialidad.
Daniel González	Subsecretaría de Transporte, Municipalidad de Zapala.
Juan Humberto Pratis	Subsecretaría de Transporte, Municipalidad de Zapala.
Esteban N. Barrera	Cooperativa Energía Eléctrica de Zapala.
Alberto Pizarro	Dirección Seguridad de Zapala, Policía de la provincia.
Jorge Garrido	Dirección Seguridad de Zapala, Policía de la provincia.
Horacio A. Lucesoli	Dirección Provincial de Minería
Juan Colombino	Dirección Provincial de Minería
Iván Sardini	E.A.M. de Servicios Públicos
José M. Martínez	E.A.M. de Servicios Públicos
Lebed Omar	Cooperativa de energía eléctrica de Zapala.
Gregorio Rant	Municipalidad de Zapala.
Ricardo Grisolia	Secretario de Obras y Ser. Públicos, Municipalidad de Zapala.
Viviana Kormos	Secretaría de Obras y Ser. Públicos, Municipalidad de Zapala.
Andrea Arguello	Equipo Técnico Zapala

Respecto de los contenidos, se abordaron dos enfoques de la planificación estratégica:

- **LA PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA SITUACIONAL**

Tomada de Carlos Matus²⁶, Ministro de Economía del Gobierno de Salvador Allende en Chile y especialista en la Alta Dirección y Planificación, que desarrolla un nuevo

²⁶ Teoría del Juego Social, Carlos Matus (1999). Fondo Editorial Altadir, Venezuela.

enfoque de la planificación estratégica y la vincula con las cuestiones de gobierno y la gestión pública.

- **LA PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA PARTICIPATIVA**

Basada en la experiencia que se viene desarrollando desde 1996 en la Dirección de Asuntos Municipales²⁷ de la Universidad Nacional de La Plata, que capitaliza los aprendizajes de la aplicación de teorías, métodos y técnicas del proceso de planificación estratégica para el desarrollo local y regional, en más de treinta municipios y regiones del país.

Queda para la próxima fase del proceso:

- **EL DISEÑO, MONITOREO, Y EVALUACION DE PROYECTOS (SML)**

Basada en la metodología, conocida como Sistema de Marco Lógico²⁸, útil para mejorar el diseño y la ejecución de los proyectos que implementa un Plan Estratégico Participativo, requerida por organizaciones nacionales e Internacionales de Financiamiento y Desarrollo, para el financiamiento y seguimiento de proyectos.

PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA SITUACIONAL

Matus (1987) señala la ineficacia de los gobiernos Latinoamericanos, que muestran una brecha considerable entre planificación y acción, por lo cual los gobiernos se caracterizan en general por la imprevisión.

Al respecto destaca la necesidad de crear capacidad de gobierno mediante la formación de los cuadros políticos - técnicos y la adopción de teorías, métodos y técnicas de gobierno, adecuadas a la complejidad de la sociedad.

En ese sentido, plantea que los resultados esperados por el gobierno serán más previsibles en la medida que se cumplan cinco condiciones básicas:

- ALTA CAPACIDAD DE GOBIERNO.
- BUEN DISEÑO ORGANIZATIVO DEL APARATO PUBLICO.
- PROYECTO DE GOBIERNO, compatible con la capacidad institucional.
- CONTEXTO POLITICO – SOCIAL, coherente con el proyecto de gobierno.
- ¡BUENA SUERTE!.

²⁷ La Planificación Estratégica Participativa, para el Desarrollo Urbano y Regional, Fernando Tauber y otros (2006). Editorial de la UNLP, Argentina.

²⁸ Curso Marco Lógico para el Diseño de Proyectos y Monitoreo y Evaluación de Proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo.<http://www.iadb.org/>

Sintetizando, plantea que gobernar exige articular tres variables o los vértices de un triángulo:

- PROYECTO DE GOBIERNO
- CAPACIDAD DE GOBIERNO
- GOVERNABILIDAD DEL SISTEMA

Gráfico 1: Triángulo de Gobierno



Fuente: elaboración propia en base a Carlos Matus (1999). Teoría del Juego Social, Fondo Editorial Altadir, Venezuela.

El PROYECTO DE GOBIERNO se refiere a la propuesta de objetivos y medios para producir un cambio de una situación actual -insatisfactoria- a una situación futura -superadora-.

La CAPACIDAD DE GOBIERNO, trata sobre la pericia que tiene el gobierno para producir el cambio propuesto.

La GOVERNABILIDAD DEL SISTEMA, apunta al poder del gobierno para realizar su proyecto, en un contexto socio político con oposición. El Proyecto de Gobierno tiene aceptación o rechazo de los grupos sociales con intereses contrapuestos, y debe sortear esas dificultades, para gobernar el sistema.

En el triángulo de gobierno, se diferencian tres sistemas: el Sistema Propositivo, el Sistema de Dirección y Planificación y el Sistema Político – Social, todos son

sistemas independientes, pero al mismo tiempo se interrelacionan y condicionan mutuamente; no pudiendo faltar ninguno para un buen gobierno.

El Sistema de Dirección y Planificación es central para un buen gobierno, pero comúnmente no es valorado y los resultados de la gestión pública son inciertos.

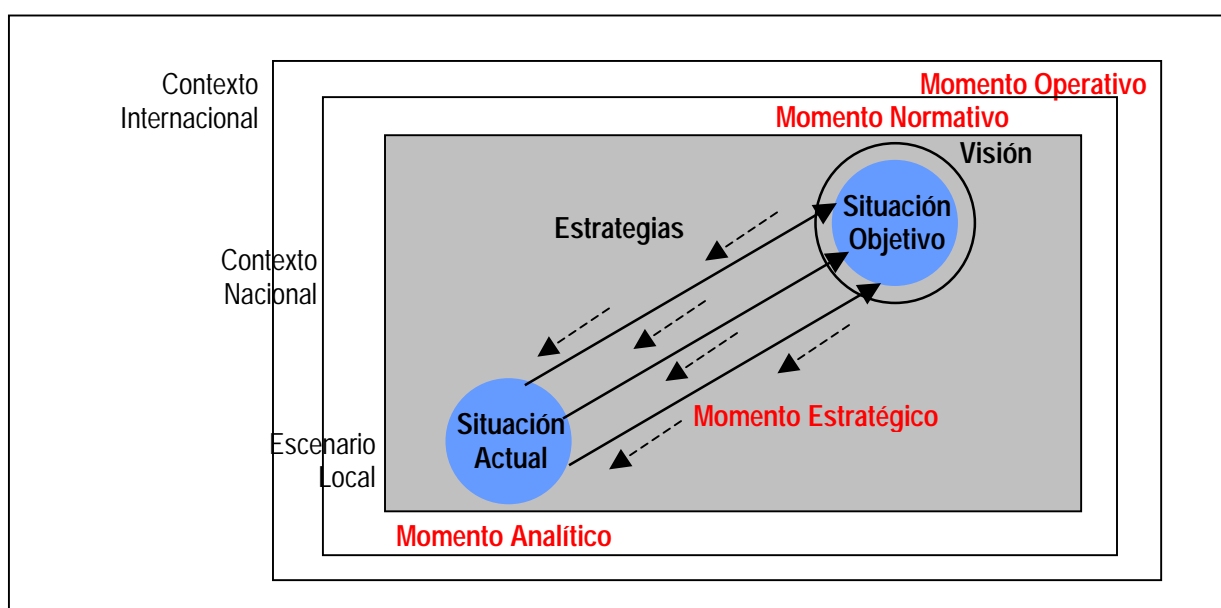
Desde el Centro de Estudios del Desarrollo -CENDES- de Venezuela, Carlos Matus, Jorge Giordani y Mario Testa, en la década del 70, desarrollan una posición alternativa que se identificó como Planificación Estratégica Situacional -PES-.

Según Testa: “La PES no intenta establecer normas sino desencadenar un proceso permanente de discusión y análisis de los problemas sociales que lleva a proponer metas necesariamente conflictivas, puesto que se refieren a intereses de grupos en pugna, cada uno con planes propios, de modo que el planificador es parte de alguna fuerza social.”

Para Matus: “El plan en la vida real está cercado de incertezas, imprecisiones, sorpresas, rechazos y apoyos de otros actores... ...la planificación no es un mero cálculo, sino el cálculo que precede y preside la acción. En consecuencia, cálculo y acción son inseparables y recurrentes.”

De la Planificación Estratégica Situacional, resulta interesante destacar la noción de ESTRATEGIA.

Gráfico 2: Planificación Estratégica Situacional



Fuente: elaboración propia en base a Carlos Matus (1999). Teoría del Juego Social, Fondo Editorial Altadir, Venezuela.

Matus, plantea que el área de intervención, es un recorte de la realidad social, económica y política, que interactúa con un contexto nacional e internacional, que puede tener impacto -negativo o positivo- en el escenario local y por ende, puede influenciar en su desarrollo.

En ese escenario local, existe una situación actual insatisfactoria, que para superarla a través de planificación estratégica, se propone una situación objetivo, en el marco de una visión (política - ideológica) del desarrollo.

Llegar a esa situación objetivo plantea un camino lleno de obstáculos, propios de la realidad: económica (falta de recursos), política (rechazo social), organizativa (burocracia), que para superarlos es necesario planificar distintas estrategias que permitan construir viabilidad y reducir la incertidumbre propias de estos escenarios.

En lo metodológico, no habla de etapas sino de momentos, que se dan simultáneamente y en determinada ocasión prevalece uno.

El momento ANALÍTICO / EXPLICATIVO de la situación, que determina como es hoy la situación (es así), incorporando un análisis retrospectivo (como fue) y prospectivo (hacia donde tiende).

El momento NORMATIVO que se traduce en el objetivo (cómo debe ser la situación en el futuro).

El momento ESTRATÉGICO, que es el momento de la inteligencia (cómo hago para que la situación sea así).

El momento TACTICO / OPERATIVO, que es el momento de la implementación; donde se ejecutan las acciones.

Desde este punto de vista, la PLANIFICACIÓN y la GESTION es un proceso que se da de manera simultánea; algunos autores hablan de gestión planificada o conducción estratégica, en contraposición al planeamiento tradicional, que no concibe al plan como un proceso, si no como un producto: el plan libro.

PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA PARTICIPATIVA

El Plan Estratégico Barcelona 2000, y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano -CIDEU-, se constituyeron en un marco de referencia para los

municipios Latinoamericanos, y en particular los argentinos, que como Córdoba, Bahía Blanca o Rosario, desarrollaron procesos de Planificación Estratégica.

En ese momento (fin del siglo pasado), se da en el escenario internacional uno de los procesos determinantes en materia de planificación, como es la globalización y la constitución de espacios regionales integrados.

Como consecuencia de ello, las ciudades son vistas como puntos focales del desarrollo, y las políticas de planificación urbanas son diseñadas en términos locales y regionales.

En nuestra región, surge el MERCOSUR, un ambicioso esquema de integración que involucra a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como Estados partes y a Venezuela, Chile, Bolivia y Perú, como Estados asociados, con el objetivo básico de aumentar el grado de competitividad y acelerar el desarrollo económico y social de las comunidades involucradas.

En nuestro país, el modelo actual del territorio²⁹ se caracteriza por la desigualdad del desarrollo socio-productivo y las limitaciones del soporte físico, con áreas más desarrolladas e integradas e grandes territorios con baja ocupación e integración, en el que predominan las relaciones inter-regionales hacia el principal centro de consumo nacional.

Como reflejo de esa situación, de los 1.922 municipios y comunas de la Argentina:

- el 70% tiene menos de 5.000 habitantes,
- el 80% tiene menos de 10.000 habitantes
- el 92% tiene menos de 30.000.
- el 8% -152 -municipios-, tienen más de esa cifra
- sólo 56 superan los 100.000 habitantes, donde se concentra, junto a la Ciudad de Buenos Aires, el 75% de la población del país.

No obstante esta gran concentración, la población de los pequeños y medianos municipios y comunas del país (unos 9 millones de habitantes), es la que define la ocupación del territorio nacional.

²⁹ Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008), Plan Estratégico Territorial. 1816 -2016 Argentina del Bicentenario. Avance 2008. Buenos Aires.

Mientras gran parte de la región pampeana tiene una estructura policéntrica, articulada por una red vial con vínculos multidireccionales, existen amplios intersticios territoriales, con pequeñas ciudades y parajes rurales, débilmente conectados, con una dinámica socio-productiva expulsora de población, que implica graves riesgos de despoblamiento.

Teniendo en cuenta los principales corredores de conectividad, predomina una convergencia hacia el corredor Rosario - Buenos Aires, principal concentrador de cargas y pasajeros, y el aislamiento que comporta una gran parte del territorio nacional. Como respuesta superadora al modelo actual se propone un modelo deseado del territorio nacional, basado en las siguientes ideas rectoras:

Integrar el país al contexto Internacional y Regional, tomando al MERCOSUR como una oportunidad para el sistema productivo nacional

Equilibrar el territorio nacional en lo que respecta a su dinámica económica, a partir del Fortalecimiento y/o Reconversión Productiva, en las áreas más consolidadas y menos desarrolladas, respectivamente.

Mejorar la conectividad interna del espacio nacional alcanzando a todos los núcleos productivos y permitiendo una eficiente comunicación de flujo de bienes, personas y servicios.

Facilitar la configuración de un sistema de ciudades policéntrico que estructura el territorio, ofreciendo oportunidades de progreso a la población y revirtiendo con ello los efectos adversos del proceso migratorio hacia las grandes ciudades.

Este nuevo escenario nacional e internacional, plantea un nuevo rol de las ciudades y los municipios, que deben tener una visión que va más allá de su límite jurídico.

Hoy los gobiernos locales amplían su esfera de actuación, agregando a sus funciones tradicionales (obra pública, provisión de servicios básicos, regulación de la vida comunitaria), el diseño e implementación de herramientas adecuadas -Planes Estratégicos- que complementen y enriquezcan los esquemas de gestión tradicionales.

La consolidación de este nuevo modelo de desarrollo, necesita del mayor consenso social y sectorial posible respecto de las políticas a implementar. Ni el Estado, ni el mercado, ni las fuerzas organizadas de la sociedad civil, por sí mismos, pueden responder a los nuevos desafíos del escenario nacional e internacional.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA

La planificación estratégica urbana³⁰ es un proceso que permite articular las iniciativas de los actores públicos y privados para potenciar el desarrollo de una ciudad.

Crea un ámbito de reflexión acerca del futuro de la ciudad, capaz de dar coherencia y credibilidad a una propuesta colectiva sobre la cual cada actor (o grupo de actores) pueda ejecutar sus proyectos individuales (o sectoriales).

Frente a la tensión que ofrecen las actuales tendencias de globalización, regionalización y localización, se trata de consensuar una “Visión Estratégica Colectiva” acerca de la ciudad, generando líneas de trabajo que la reposicionen en los nuevos escenarios.

Entre los nuevos roles de las grandes ciudades, se destacan los siguientes:

Constituirse en un centro de actividad económica nacional e internacional, impulsando el progreso económico y social de la región, formalizando nuevas relaciones productivas e institucionales.

Desarrollar una estrategia territorial de reordenamiento de las actividades productivas considerando la localización de factores claves como las infraestructuras, el suelo industrial de calidad, las áreas de nueva centralidad y las zonas de actividades logísticas y de servicios avanzados a las empresas.

Estructurar las relaciones de cooperación y complementariedad con los otros centros urbanos de la región, y de competencia, a partir de definir una especialización.

Establecer un marco de gestión planificada donde se acuerden estrategias de actuación coherentes que tiendan a reequilibrar el territorio, las actividades, las inversiones y la población.

Promover la implantación de nuevos modelos de cooperación entre empresas y entre el sector público y el sector privado.

Generar mecanismos con capacidad para redistribuir la riqueza y equilibrar las desigualdades sociales generadas por el modelo neoliberal de los 90.

En resumen, la gestión de la ciudad deberá aportar soluciones a cinco cuestiones básicas de la época:

- El nuevo soporte económico.

³⁰ Plan Estratégico Rosario. Redacción Final y Producción General: Roberto Miguel Lifschitz, Eduardo González, Roberto Monteverde, Daniel Canabal, Mónica Bifarello, Oscar Madoery, Martha Tassini, María del Huerto Romero. 1998

- Las infraestructuras de servicio.
- La calidad de vida creciente.
- Equidad e integración social.
- Gobernabilidad del territorio.

Con ese fin, los gobiernos locales deben impulsar, en todos los niveles el protagonismo de los actores sociales y económicos y definir en conjunto políticas activas:

- Políticas económico-productivas
 - Políticas sociales-culturales
 - Políticas urbanísticas-ambientales
 - Políticas de gestión municipal
- Si bien hay políticas sectoriales, con identidad temática, las políticas y los proyectos deben ser integrales e integrados.

Las Políticas económico-productivas abordan temas claves como:

- La competitividad territorial

- La diversificación de las actividades productivas
 - El conocimiento, la innovación y el desarrollo productivo
 - El Asociativismo y encadenamientos locales-regionales
 - El posicionamiento de la marca
- Las Políticas sociales-culturales abordan temas claves como:

- El Modelo Social Inclusivo
 - El desarrollo humano en salud, educación, vivienda y empleo,
 - La participación ciudadana y la acción comunitaria
 - La prevención y la atención de grupos vulnerables
 - La seguridad ciudadana
- Las Políticas urbanísticas-ambientales abordan temas claves como:

- El desarrollo ambientalmente sustentable
 - El ordenamiento urbano y territorial del partido
 - El acceso a la vivienda, a los equipamientos y la infraestructura
 - Las infraestructuras para la actividad económica
 - El transporte público y el tránsito
- Las Políticas de gestión municipal abordan temas claves como:

- La mejora institucional y la gestión de calidad
- La descentralización y participación ciudadana
- La integración regional
- La complementariedad intermunicipal

METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA

Definir supuestos permite establecer sobre qué estructura de ideas y valores se plantea la metodología de la planificación estratégica participativa. Son las reglas básicas del “manual operativo”.

Según José María Zingoni³¹, los diez supuestos básicos para diseñar una metodología, que orientan un proceso de planificación son:

1. Planificación y gestión constituyen una única acción:

Ambas van juntas; el territorio tiene su inercia de desarrollo y es imposible detenerla. El comienzo de un proceso de planificación debe observar esa inercia y deberá ir acoplándose a la misma. Si bien existe un instante previo entre planificación y la acción, es muy posible que sobre diversos temas críticos haya que involucrarse en forma decidida más rápidamente que en otros.

2. La planificación es un proceso continuo:

No hay un momento final; el plan es una herramienta de gestión, pero dicha acción va modificando aspectos del plan que será necesario revisar, ajustar o cambiar. Por lo tanto se deben construir los mecanismos de trabajo para prever dicha continuidad.

3. La condición estratégica de la planificación se basa en identificar puntos vitales:

El plan debe ser selectivo; no es posible trabajar sobre todo el universo de los problemas, por el contrario, es necesario jerarquizarlos e identificar aquellos temas críticos que por su condición, tienen un impacto significativo sobre el desarrollo del territorio. La selección debe guardar el difícil equilibrio de identificar todos aquellos que sean importantes o imprescindibles, pero siempre los menos posibles para asegurar la viabilidad misma de las acciones.

4. La planificación ha dejado de ser un ejercicio exclusivo del estado:

El estado por sí solo no cuenta con los recursos ni la autoridad para llevar adelante un proceso de esta naturaleza, sin embargo le caben importantísimas responsabilidades como protagonista de tal proceso. En tal sentido, la sociedad civil debe asumir una activa función en la definición y concreción de metas comunes, reconociendo el rol que le cabe como co-responsable de las decisiones que se tomen sobre el futuro.

³¹ Arq. José María Zingoni et al, propuesta metodológica para el Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón -2003-

5. Existe una transferencia del modelo de administración del sistema privado al público, pero deben reconocerse límites:

Si bien existe un nuevo modelo de cooperación entre el sector público y el sector privado, deben reconocerse límites y fortalecer el rol del Estado como promotor y regulador del desarrollo.

6. La participación implica un compromiso de apertura del conocimiento y de la aceptación:

Una correcta participación implica avanzar en tres estados de apertura:

- Brindar toda la información disponible e indispensable para la toma de decisiones,
- Crear las condiciones necesarias para expresar las opiniones de todos los sectores y
- Aceptar el consenso con la vocación de lograr acuerdos, incluso cuando éstos impliquen ceder ciertos beneficios o ganancias.

7. *Las sociedades se caracterizan por el juego de fuerzas entre diversos grupos.*

Si aceptamos que todas las visiones sobre el territorio son diferentes, podemos acordar que las acciones provocarán reacciones distintas en cada uno de los actores. Por lo tanto, es tan imprescindible identificar correctamente los actores involucrados directa o indirectamente con los temas críticos, como así también determinar el juego de fuerzas que existe entre ellos.

8. La incertidumbre en el futuro es constante:

La condición de incertidumbre respecto de los escenarios es un dato de la realidad relacionado con la velocidad de los cambios que se producen en el mundo. Tal condición es determinante para que el proceso de planificación estratégica determine diversos escenarios supuestos y tenga los mecanismos de flexibilidad que un proceso de esta naturaleza requiere.

9. El objetivo del desarrollo es más amplio que el crecimiento económico:

Dado que existen muchas definiciones y diversos connotados del término desarrollo, es importante establecer uno que marque cierta distinción del concepto. Consideramos al crecimiento económico no como un fin, sino un medio para acrecentar las capacidades humanas en salud, educación y calidad de vida de la comunidad.

10. Los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser del proceso de desarrollo:

En tal sentido, se requiere que el nuevo estilo de desarrollo sea: ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales; socialmente sustentable en la reducción de la pobreza; culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad y políticamente sustentable, al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones. Respecto del proceso de Planificación Estratégica, la estructura metodológica básica de un plan comienza con el diagnóstico, que se expresa en una matriz DAFO, para visualizar el análisis interno y externo, a través de las fortalezas y debilidades locales, y de las oportunidades y amenazas del contexto.

Este diagnóstico de la situación actual, posibilita abordar el pronóstico de la situación futura, a partir del análisis de los escenarios: tendencial, deseable y posible, que dan lugar a los primeros lineamientos propositivos del plan.

Esta prefiguración del escenario futuro, va delineando el árbol estratégico que estructura el plan, integrado por: el objetivo general (la visión) y el modelo de desarrollo o (la misión), que sintetizan la visión compartida sobre el escenario del futuro desarrollo de la comunidad. Los ejes estratégicos, con sus objetivos particulares, los programas y los proyectos, que se traducen en las acciones concretas de la implementación del plan.

En cuanto a los momentos metodológicos, para llevar adelante un Plan Estratégico Participativo, se reconocen cuatro fases básicas:

FASE 1: Instalación y Diagnóstico Preliminar Cualificado (3 meses)

En esta primera fase se desarrollan todas las actividades que permitan instalar el plan en la comunidad, y se avanzará en la construcción de una primera visión diagnóstica general, que permita identificar los principales ejes temáticos de discusión y sirva de insumo básico para el desarrollo de los talleres participativos previstos.

1.1 Organización previa

Para el inicio de las tareas, será necesario avanzar en la faz organizativa del proceso, para ello se prevé:

1.1.1 Conformación de los equipos políticos - técnicos

En la hipótesis de un Municipio promotor del Plan, que convoca a un Equipo Técnico Externo para recibir asesoramiento, la primera tarea es la conformación de los equipos políticos – técnicos encargados de facilitar el proceso de planificación.

Ambas partes designan los coordinadores responsables, encargados de la articulación con las distintas áreas municipales (hacia adentro) y la comunidad (hacia afuera), y de operativizar y supervisar todas las tareas del proceso.

En esta instancia, se hace el primer ajuste de los detalles metodológicos y operativos del proceso, propuestos por el Equipo Técnico Externo.

1.1.2 Diseño de la estrategia comunicacional

Se define la estrategia comunicacional cuyo objetivo básico es el de promover la participación y el compromiso de los distintos actores intervinientes en el proceso.

1.1.3 Talleres de sensibilización y consenso político

Se relevan los actores sociales directa o indirectamente relacionados con el proceso de planificación y se llevan a cabo una serie de reuniones con los actores sociales claves, a los efectos de sensibilizarlos con el proyecto y alcanzar el consenso político necesario para llevarlo adelante.

De ser posible se conforma la JUNTA PROMOTORA, que representa el primer espacio consolidado de participación del Plan. Aparte de participar en la primera instancia del proceso, cumple un rol importante en:

- Convocar a la comunidad a participar del proceso de Elaboración del PEP (Talleres Participativos y Comisiones de Trabajo Temáticas y Territoriales).
- Difundir en la comunidad los beneficios que representan la elaboración e implementación del PEP.

En esta instancia, se hace el segundo ajuste de los detalles metodológicos y operativos del proceso, propuestos por el Equipo Técnico Externo.

1.2 Lanzamiento del Plan

En acto público se da inicio formal al proceso, con el sentido de propiciar una rápida apropiación comunitaria del PEP que garantice la máxima participación ciudadana en todo su desarrollo. Para ello será fundamental la estrategia comunicacional adoptada, tanto para esta instancia, como a lo largo de todo el proceso participativo.

1.3 Diagnóstico Preliminar Cualificado

En primera instancia, es necesario avanzar en la elaboración de un Diagnóstico Preliminar Cualificado, que sirva de insumo al posterior Diagnóstico Participativo, mediante una construcción que incluya diversos tipos de análisis de información cuanti y cualitativa.

1.3.1 Análisis de antecedentes e información secundaria

Se realiza un relevamiento de información secundaria existente y de estudios antecedentes con el objetivo de obtener una caracterización general del municipio, identificando sus principales fortalezas y debilidades.

1.3.2 Encuesta a Informantes Clave

La encuesta tiene el objetivo de sistematizar información cualitativa sobre la situación actual y el escenario futuro, a través de una consulta de opinión a referentes locales que se destacan por su conocimiento y participación en la vida comunitaria y en distintas instancias de la gestión pública o privada, constituyendo un insumo fundamental para el posterior proceso participativo del plan.

1.3.3 Sistema de Información Geográfico

Es una tecnología de gestión que posibilita el manejo en tiempo real de la información necesaria para abordar la complejidad del escenario de intervención, con innumerables variables económicas, sociales, urbanas, ambientales, y de su actualización permanente.

El proceso incluye:

- La generación de información primaria, a través de censo parcelario urbano o muestra censal.
- La construcción de bases de datos alfanuméricas y gráficas (que derivan de la información levantada, sistematizada y procesada).
- La puesta en funcionamiento del GIS en las diversas escalas y temas involucrados, para el manejo de la información y la toma de decisión.

1.3.4 Síntesis del Diagnóstico Preliminar

El análisis de la información primaria y secundaria, serán la base para la elaboración de un primer documento diagnóstico a cargo del Equipo Técnico.

El mismo oficiará de insumo básico para la identificación de los principales ejes temáticos de discusión, que permita avanzar en la instancia participativa de los Talleres Temáticos y Territoriales, donde se nutrirá y perfeccionará con la opinión de los distintos actores intervinientes.

La Identificación de temas críticos implica el paso de una actitud abarcativa en la búsqueda de la información a otra selectiva. A partir de aquí se debe ir haciendo fuerte la idea de que la condición para que un tema sea “estratégico” para la ciudad, consistirá básicamente en que exceda las características disciplinares del mismo y del beneficio exclusivo de un sector.

1.4 Talleres de Capacitación

Se realiza una capacitación en Desarrollo Local - Regional y Planificación Estratégica Participativa, destinada a los actores intervinientes en esta instancia, con el propósito de incrementar la capacidad del gobierno (y de actores sociales) en las teorías, métodos, técnicas, necesarios para viabilizar el proceso.

1.5 Ajuste Metodológico Final

La metodología propuesta es conceptualmente dinámica y flexible, lo que implica la redefinición continua de la misma.

En esta instancia de avance del proceso y a partir de la identificación de los ejes temáticos de discusión y de la delimitación de los distintos agrupamientos barriales que surgen del diagnóstico preliminar; será posible readecuar las características de los talleres temáticos y territoriales a realizar en la fase siguiente, con vistas a iniciar la etapa de máxima participación ciudadana del PEP.

FASE 2: Diagnóstico y Pronóstico Participativo (4 Meses)

2.1 Seminarios de Pensamiento Estratégico

Se realizan Seminarios de Pensamiento Estratégico por Eje Temático, los cuales tendrán como disparador la exposición de expertos nacionales e internacionales sobre cada uno de tales ejes.

El propósito es promover un *feedback* con especialistas externos al medio local, que permita conocer el estado del arte en los temas críticos y provea el conocimiento fáctico sobre alternativas de resolución asimilables; ocasión que servirá asimismo para el planteo e instalación de temas / problema subsidiarios, que harán las veces de disparadores del debate en el marco del taller respectivo.

2.2 Talleres Participativos de Diagnóstico

2.2.1 Talleres Temáticos

Cada uno de los temas críticos surgidos de la Fase 1 será motivo de tratamiento específico en un espacio de debate en el que confluyan las miradas y opiniones de todos los actores directamente involucrados.

El Taller Temático se orienta a la búsqueda de consensos sobre Fortalezas y Debilidades (análisis interno) y Oportunidades y Amenazas (análisis externo), en las temáticas claves del desarrollo local.

2.2.2 Talleres Territoriales

Con la realización de estos talleres se apela a construir y consolidar espacios de participación descentralizados, que involucren a las organizaciones no formales y al ciudadano común en el proceso de planificación estratégica.

El taller se orienta a la búsqueda de consensos sobre Fortalezas y Debilidades (análisis interno) y Oportunidades y Amenazas (análisis externo), en las problemáticas claves del desarrollo microlocal (barrios, localidades, etc.).

2.3 Talleres Participativos de Pronóstico

Elaborado el diagnóstico consensuado, se desarrollan talleres para la construcción de escenarios, técnica que se basa en posicionar a los actores sociales, induciendo una mirada retrospectiva y una mirada prospectiva en los diferentes momentos de análisis, que permitan la construcción del escenario del plan.

El taller se orienta a la búsqueda de consensos sobre la situación actual y futura, a partir del análisis de los escenarios tendencial, deseable y futuro, en las problemáticas claves del desarrollo local y microlocal (barrios, localidades, etc.).

2.4 Síntesis del Diagnóstico y Pronóstico Consensuado

Concluida la instancia de los talleres participativos, se sintetiza el proceso desarrollado, en la Matriz FODA y en la Grilla de Escenarios.

Matriz FODA

Es una herramienta que se basa en establecer las cuatro variables a analizar: debilidades y fortalezas del análisis interno, y oportunidades y amenazas del análisis externo.

Debilidades

Son factores, cualidades o características negativas endógenas o particulares de la comunidad que impiden o dificultan su desarrollo. Puede asimilarse al concepto de problemas.

Fortalezas

Son factores, cualidades o características positivas endógenas o particulares de la comunidad que favorecen o contribuyen a la puesta en marcha de un proceso de desarrollo -son puntos fuertes-

Amenazas

Son factores negativos provenientes de procesos exógenos o del entorno que afectan a la comunidad y que, por lo tanto, pueden impedir o dificultar el desarrollo de las estrategias que se planteen.

Oportunidades

Son factores positivos provenientes de procesos exógenos o del entorno, que tienen impacto en la ciudad y que, aprovechados adecuadamente, pueden favorecer o contribuir con el desarrollo de las estrategias que se planteen.

Grilla de Escenarios

En la grilla de escenarios se vincula el análisis de la situación actual con la situación futura.

El Escenario Actual, queda definido por la identificación de debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas, que definen la situación actual de la ciudad y el partido.

El Escenario Tendencial, se define a partir de modelizar los comportamientos posibles de cada una de las variables del análisis de la situación actual, en un escenario futuro sin estrategias de desarrollo, en el que se mantienen las actuales condiciones.

El Escenario Objetivo o Escenario Meta (deseable y posible), se define a partir de modelizar los comportamientos posibles de cada una de las variables del análisis de la situación actual, en un escenario futuro con estrategias de desarrollo, que actúan positivamente.

Este primer momento globalizador de las problemáticas generales y primeras ideas fuerza para el desarrollo local, será la base para avanzar en la fase de Formulación del Plan, donde se delinearán los grandes objetivos y estrategias del mismo.

FASE 3: Formulación del Plan (3 meses)

3.1 Definición del Árbol Estratégico

En esta instancia se define el árbol estratégico que estructura el plan, integrado por: el objetivo general, el modelo de desarrollo, los ejes estratégicos, con sus objetivos particulares, los programas y los proyectos.

3.1.1 Objetivo General (Visión) y del Modelo de Desarrollo (Misión)

La Visión es el objetivo central que se pretende alcanzar con la realización del Plan, a partir de un punto de vista compartido sobre un problema de desarrollo.

Representa el más alto nivel de objetivo (imagen-objetivo) sobre el cual se construyen los pasos siguientes del Plan.

Debe traducirse en la Misión para alcanzar el objetivo central del plan, que engloba las principales líneas estratégicas.

En el proceso se va ganando precisión conceptual y nivel de detalle.

3.1.2 Ejes Estratégicos

Constituyen los temas claves de la ciudad y el camino para pasar de la situación actual a la situación deseada, que garanticen alcanzar el objetivo central del Plan.

Las estrategias se enfrentan con tres tipos de restricciones: el poder político, los recursos económicos y las capacidades organizativas.

Estos Ejes Estratégicos determinarán las acciones concretas, a través de Programas y Proyectos.

3.1.3 Objetivos Particulares

Las Líneas Estratégicas integran objetivos específicos que son los que se quieren alcanzar dentro de cada eje. Constituyen Objetivos Particulares que devienen del objetivo general.

3.1.4. Programas y Proyectos

Los Programas contienen o agrupan Proyectos, que constituyen las acciones o medidas concretas que se han de llevar a cabo para alcanzar los objetivos específicos de cada Eje Estratégico.

SITUACION ACTUAL - PROGRAMA / PROYECTO - SITUACION FUTURA

3.2 Firma del Contrato Social

Constituye el hito que marca la culminación de la fase central del proceso de discusión, búsqueda de consensos y diseño del Plan.

Los actores se comprometen a llevar adelante las acciones necesarias para alcanzar los objetivos consensuados.

Debe ser un verdadero instrumento de gestión local, que asegure la sustentabilidad del proceso en la instancia de implementación, evaluación y ajuste.

FASE 4: Implementación del Plan: Diseño, Monitoreo, Evaluación de Proyectos (3 meses)

4.1 Diseño de la Agenda de Temas Urgentes

Define los Proyectos urgentes para concretar en el año en curso, vincula el proceso de planificación estratégica con la gestión cotidiana de la ciudad (corto plazo - coyuntura).

4.2 Definición del Plan Operativo Anual -POA-

Define los Programas y Proyectos prioritarios para concretar en el año en curso (mediano y largo plazo).

4.3 Diseño de Proyectos

Para el diseño de los Programas y Proyectos se utiliza el Sistema de Marco Lógico para la gestión del ciclo de un proyecto, desde la planificación hasta la evaluación.

Sistema de Marco Lógico

El sistema fue desarrollado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) a fin del 60 y principios del 70, luego a principios de los 80, se desarrolla en Alemania y en los 90, en Japón, hoy la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, lo presenta como Administración o Manejo del Ciclo del Proyecto.

En la actualidad es el sistema más utilizado, ya que muchas de las organizaciones principales de desarrollo señalan que requieren que los proyectos les sean presentados con un marco lógico. Aún, cuando la mayoría hace pequeños ajustes de acuerdo a su conveniencia, se trata fundamentalmente del mismo sistema.

El "Informe Anual sobre Administración de la Cartera de proyectos del BID" de 1994 revela que de 353 proyectos en marcha, 144 (el 41%), que representaba \$ 5.500

millones (29.6%) del saldo no desembolsado, se encuentran en estado de ejecución lenta, retrasada o problemática. Esto confirma la necesidad de mejorar el diseño de los proyectos y facilitar los medios para seguir su ejecución con eficacia.

EL sistema es una herramienta que tiene por objetivo:

1. Estructurar el proceso de planificación de proyectos (darle una estructura) y,
2. Comunicar la información básica del proyecto a los involucrados, de forma eficiente y fácil.

La Secuencia de Planificación de Proyectos

La secuencia a seguir para la planificación de proyectos incluye:

Dos herramientas para hacer un Diagnóstico de un problema de desarrollo:

1. Análisis de Involucrados (el equipo de proyecto, los beneficiarios, etc.)
2. Análisis de Problemas.

Dos herramientas utilizadas para la Identificación del Proyecto:

1. Análisis de los Objetivos del proyecto
2. Análisis de Alternativas de solución al problema
3. La Matriz de Marco Lógico

Herramientas de Diagnóstico e Identificación

Los proyectos son diseñados en respuesta a un Problema de Desarrollo –un servicio que no existe o es deficiente- que genera una situación insatisfactoria que denominamos Situación Actual.

Para revertir esta situación insatisfactoria se requiere de una intervención diseñada, que llamaremos Proyecto, para fomentar el cambio para obtener una Situación Futura Deseada.

Para Diagnosticar la Situación Actual, hay dos herramientas:

1. EL Análisis de Involucrados
2. EL Análisis de Problemas

Para especificar la Situación Futura, hay dos herramientas:

1. EL Análisis de los Objetivos
2. EL Análisis de Alternativas

Análisis de Involucrados

La primera herramienta para diagnosticar la situación actual es el Análisis de Involucrados.

Se utiliza el análisis de involucrados para esclarecer que grupos están involucrados directa o indirectamente en el problema de desarrollo, así como para considerar sus intereses, percepciones, potencialidades, limitaciones, etc.

Se utiliza para conocer:

- Que Grupos están involucrados en el problema.

En la 1º columna se pone la categoría o tipología de grupos: característica, sector público, privado, sociedad civil, etc.

- Sus Intereses en relación con el problema.

En la 2º columna va los intereses en relación a la lógica desde donde actúa (demandante, poder económico, etc.).

- Sus Percepciones respecto del problema.

En la 3º columna, se ponen como ven el problema, como condiciones negativas.

- Sus Recursos y Mandatos de los grupos.

En la 4º columna, van los recursos financieros o no financieros a disposición de la solución del problema y los mandatos, autoridad formal o informal para desarrollar una función o proveer un servicio.

El análisis de involucrados debe actualizarse en el ciclo del proyecto, es dinámico.

Se aplica para determinar que grupos apoyan o rechazan el proyecto.

En el diseño se deben prever medidas para maximizar los apoyos y minimizar los rechazos, la participación de los involucrados asegura mas objetividad- mas cerca de la realidad- al incorporar distintos puntos de vista y fomentar un mayor sentido de pertenencia con el proyecto.

Análisis de Problemas

Mediante un diagrama conocido como Árbol de Problemas, el Análisis de Problemas, sirve para entender el problema de desarrollo.

Se utiliza para:

- Analizar la Situación Actual del problema.
- Identificar los problemas principales, sus interrelaciones y sus relaciones de causalidad. Causa - Efecto.

- Visualizar las relaciones de causalidad e interrelaciones en un diagrama Árbol de Problemas.

El Árbol de Problemas, ayuda a entender el problema como un sistema complejo constituyendo el modelo lógico en que se basará el proyecto.

Identificar correctamente la lógica de los problemas, posibilita identificar adecuadamente la lógica de los objetivos del proyecto.

Pasos:

1. Identificar el problema principal o problema de desarrollo, escribir y pegar en la parte superior.
2. Identificar otros problemas causa directa y colocar debajo.
3. Identificar otros problemas que son causa indirectas y colocar debajo, hasta llegar a las causas estructurales o raíces.
4. Identificar el efecto del problema principal y colocar en la parte superior.
5. Poner las flecha que van de la causa al efecto.

Análisis de Objetivos

Para identificar el proyecto que conducirá a la Situación Futura, convertimos los problemas del Árbol de Problemas en Objetivos o Soluciones.

Es una herramienta que se utiliza para:

- Describir la Situación Futura que podría existir después de resolver el problema.
- Identificar las relaciones medio - fin entre objetivos.
- Visualizar estas relaciones en un diagrama: Árbol de Objetivos

Pasos:

1. Se convierte el Problema Principal, en el nivel más alto del Árbol, y se lo convierte en Objetivo.
2. Se trabaja hacia abajo del Árbol, identificando Objetivos para cada Problema, se convierten en medios para solucionar problemas principales (negativo / positivo)
3. Reformular objetivos o agregar nuevos o eliminar objetivos innecesarios.

Método: de arriba para abajo y un nivel por vez.

Identificar primero los Fines y segundo los Medios para alcanzarlos, porque es el camino para la solución.

Análisis de Alternativas

Se identifican diferentes estrategias del árbol de objetivos para promover el cambio de la Situación Actual a la Situación Deseada.

Estas deben ser evaluadas para adoptar la mejor.

Pasos:

- 1- Identificar diferentes ramas de objetivos, que podrían ser potenciales estrategias del proyecto.
- 2- Evaluar las estrategias según:
 - Recursos disponibles
 - Viabilidad Política
 - Fuentes de financiamiento
- 3- Realizar los estudios (económico, social, ambiental) y tomar decisión sobre la alternativa más apropiada.

Sirve para obtener información pertinente en relación con las diferentes alternativas para tomar una decisión informada y estratégica sobre la solución más adecuada.

Matriz Marco Lógico

Herramienta útil desde la conceptualización hasta la evaluación del proyecto.

Su objetivo es darle estructura al proceso de planificación y comunicar la información esencial del proyecto.

Matriz 4 Columnas X 4 Filas:

COLUMNAS

- Resumen
- Indicadores
- Medios
- Supuestos

FILAS:

- Fin
- Propósito
- Componentes
- Actividades

Resumen Narrativo

Niveles de objetivos y actividades del proyecto

Fin: objetivo más general, el proyecto solo no es suficiente para lograr el FIN, contribuye a su logro. Impacto macro.

Propósito: es el efecto que se espera de la ejecución, se expresa como resultado, el título del proyecto deriva del propósito.

1 proyecto = 1 propósito

Componentes: es lo que debe ser producido (obras, servicios, etc.) para lograr el propósito.

Actividades: es lo que debe desarrollarse para producir cada componente.

Cronograma: tiempos y recursos.

La lógica de un proyecto: si – entonces...

Indicadores:

Es la especificación cuali y cuanti para medir el logro de un objetivo.

Son la base para el seguimiento y evaluación del desempeño del proyecto.

Muestran como puede ser medido el éxito del proyecto.

Cada indicador incluye la meta que permite medir si el objetivo fue alcanzado

Metas: cantidad, calidad, tiempo.

Medios de Verificación

Es la fuente de datos para obtener el indicador. (1º secundarias, 2º primarias)

Supuestos

El riesgo se expresa como un supuesto que debe ocurrir para cumplir con un objetivo superior. Están fuera de control. El equipo debe identificar los riesgos en cada fase de la matriz y expresar los supuestos como objetivos.

Evaluación

La evaluación es una herramienta útil para mejorar el desempeño de los proyectos, que aparece en todas las etapas del ciclo del proyecto: antes (Ex-Ante), durante la ejecución (monitoreo) y al finalizar y posterior a terminar (Ex-Post).

Las condiciones adecuadas para la evaluación se deben establecer en la etapa de diseño. No todos los proyectos tienen las condiciones básicas para el monitoreo de su avance o para ver si se alcanzaron los objetivos.

La evaluación implica la aplicación de métodos para determinar el progreso de un proyecto y para determinar el logro de su objetivo.

Conceptualmente, la evaluación se centra hoy en el aprendizaje y la retroalimentación, antes en la auditoria y la culpabilidad. La evaluación es una actividad de tipo continua, multidimensional, y multiactoral (participativa).

La Evaluación Ex Ante

Determina las necesidades de evaluación antes de la ejecución del proyecto.

Se utilizan dos herramientas:

La Matriz de Marco Lógico (MML): para establecer claramente el Fin, el Propósito y los Componentes (Productos); sus Indicadores y los Supuestos.

La valoración de “evaluabilidad”: para determinar si el proyecto tiene los elementos necesarios para permitir el monitoreo y la evaluación requerida durante y después de su ejecución.

Monitoreo

Es la supervisión periódica, metódica y sistemática de la ejecución de un proyecto, buscando establecer la eficacia y eficiencia en que los recursos, los insumos, los objetivos, los productos previstos, etc., cumplen con lo programado, con el propósito de tomar acciones correctivas para alcanzar los resultados planificados.

Es clave establecer un Sistema de Información Gerencial (SIG) que aporte los datos correctos y oportunos para monitorear el proyecto.

Evaluación de Terminación y Post Terminación Ex Post

Evaluación realizada después de haber concluida la ejecución del proyecto (3 meses y de 1 a 3 años) y se concentra sobre los niveles del propósito (contribución directa a la calidad de vida de los beneficiarios) y del fin del proyecto (impacto de desarrollo), para entender sus efectos sobre el desarrollo, confirmar su éxito y aprender de la experiencia adquirida.

Práctica de Taller Participativo

Con el propósito de incrementar la capacidad de los actores sociales involucrados con el proyecto, en los métodos y técnicas a aplicar en los Talleres Participativos del proceso de Planificación Estratégica, se lleva a cabo una práctica concreta.

Los asistentes a la capacitación tienen como consigna identificar tres fortalezas y tres debilidades de Zapala, utilizando la técnica de visualización.

Como mecánica de trabajo se plantea:

1. Designar un moderador / facilitador del trabajo en grupo.

El moderador coordina el trabajo y ayuda a que los participantes organicen sus sugerencias, las tarjetas y dirige las discusiones.

2. Reunirse en subgrupos de dos personas (20').
3. Cada subgrupo escribe en tarjetas tres fortalezas y tres debilidades de Zapala.
4. Reunirse la totalidad del grupo, manteniendo los subgrupos (20').
5. De a uno por vez, cada subgrupo, pega en la pizarra las tres fortalezas y tres debilidades identificadas (fundamentar).
6. Mapeadas todas las fortalezas y debilidades, marcar las coincidencias entre los subgrupos. Sumar y ordenar de mayor a menor.
7. Construir en un papelógrafo un ranking de fortalezas y debilidades.
8. Debatir y si es necesario: revisar enunciados, borrar fortalezas y debilidades que parezcan irrealistas o innecesarios, agregar nuevas.
9. Rever el orden, haciendo los ajustes necesarios.
10. Reunirse todos los grupos en plenario (20').
11. De a uno por vez, cada grupo presenta su ranking de fortalezas y debilidades.
12. Marcar las coincidencias entre los grupos. Sumar y ordenar de mayor a menor.
13. Construir en un papelógrafo un nuevo ranking consensuado.
14. Debatir y si es necesario: revisar enunciados, borrar fortalezas y debilidades que parezcan irrealistas o innecesarios, agregar nuevas.
15. Rever el orden, haciendo los ajustes necesarios.

Como reglas prácticas concernientes a la técnica de visualización se propone:

- Sea positivo: formule todas las sugerencias en las tarjetas y evite las discusiones que toman tiempo.
- Solo una oración por tarjeta, bien escrita y breve.
- Exprese el mensaje distintivo y claramente: ajústese a los hechos, evite especulaciones o estereotipos y abreviaturas poco claras.
- El involucramiento del moderador en la discusión debe restringirse a aspectos metodológicos. El moderador debe verse envuelto en situaciones sustantivas.

- Las tarjetas con enunciados generales deben ser reemplazadas por otras más específicas.
- El moderador puede cambiar o mover temporariamente los enunciados a pedido de los participantes.
- Este cambio puede ser permanente solo cuando todos los participantes están de acuerdo.
- Si las discusiones se vuelven e improductivas, deberían ser temporariamente discontinuadas aplicando las “señales de tránsito”. El equipo debe entonces proceder con otros aspectos del problema.

Siguiendo la mecánica de trabajo, los asistentes a la capacitación se organizaron en dos grupos, para identificar tres fortalezas y tres debilidades de Zapala.

Grupo 1

FORTALEZAS

- 1° Centro geográfico regional y logístico.
- 2° Centro Minero.
- 3° Centro de servicios regional.

DEBILIDADES

- 1° Falta de fuentes de trabajo.
- 2° Falta de infraestructuras de servicios.
- 3° Falta de viviendas.

Grupo 2

FORTALEZAS

- 1° Ubicación Geográfica.
- 2° Recursos Mineros.
- 3° Disponibilidad de servicios regionales.

DEBILIDADES

- 1° Falta de compromiso social.
- 2° Deficiente planificación y legislación para el desarrollo.
- 3.1° Falta de industrialización y valor agregado.
- 3.2° Dependencia del Estado en la generación de empleo.

En plenario, se marca la coincidencia en las fortalezas: Centro geográfico regional y logístico, Centro minero y Centro de servicios regional.

En las debilidades se vincula, la falta de trabajo, señalada por el grupo 1, con la dependencia del Estado en la generación de empleo, señalada por el grupo 2. Esto también se relaciona con la falta de industrialización y valor agregado, en el desarrollo económico. Con diferente valoración, se coincide en la falta de infraestructuras de servicios y de viviendas, señalada por el grupo 1, y en la falta de compromiso social y en el déficit de la planificación y gestión del desarrollo local.

El grupo 2 aporta entre las fortalezas, la población económicamente activa y entre las debilidades, el abastecimiento de combustible y el corte de rutas, por conflictos sociales.

CONCLUSIONES GENERALES

CONCLUSIONES GENERALES

Entre los principales objetivos del primer informe de avance, se destaca la Generación y Análisis de Información, a través del Relevamiento y análisis de información secundaria y estudios antecedentes y la Encuesta a Informantes Clave, como un insumo fundamental para el posterior proceso participativo del Plan Estratégico Zapala.

En ese sentido, tanto el análisis de la situación actual de Zapala, basado en información de fuentes secundarias, como análisis de la encuesta a informantes clave, arrojan algunos lineamientos significativos con vistas al posterior proceso participativo del Plan Estratégico Zapala.

Zapala goza de algunos atributos esenciales que la posiciona positivamente para aspirar a un desarrollo sustentable:

1. **Localización estratégica**, estructurada a través del cruce de las rutas Nacionales 22 y 40, que atraviesan la provincia de este a oeste y de sur a norte, y la vinculan ágilmente con el circuito del triángulo del pehuén (Villa Pehuenia; Aluminé; Moquehue) y el corredor bioceánico del MERCOSUR, fundamentalmente hacia Chile, a través del Paso de Pino Hachado.

Su ubicación es paso obligado hacia los lugares más turísticos de la Patagonia, es nodo de distribución de rutas y centro de servicios que abastece a las corrientes turísticas que se dirigen a la zona de los lagos y pasos transfronterizos. Otras rutas son las Provinciales N° 13, 46 y 14.

Por otra parte, es el segundo en importancia, después de la ciudad de Neuquén, en el rol de nodo multimodal provincial, con demanda creciente de pasajeros y cargas, con presencia de los modos aéreo, ferroviario y automotor.

Asimismo la vinculación regional se verá favorecida con el Ferrocarril Trasandino Sur: éste comprende un trazado de línea férrea de 1300 Km. entre los puertos principales del corredor. Ha sido planificado con el objeto de promover el desarrollo de la infraestructura de transporte en el República Argentina y completar la vinculación férrea del Corredor Bioceánico del Sur, entre los puertos de Talcahuano (Chile) y Bahía Blanca (Argentina). Esto haría posible la canalización de productos y mercaderías entre países del MERCOSUR y países socios como Chile y los mercados del Pacífico.

- 2. Importantes recursos naturales** para la práctica de la exploración y explotación minera, que la convierten en un centro minero de primer orden a escala regional. A partir del contexto macroeconómico, toma importancia en el PBG, un sector de explotación (primaria y secundaria) de minerales no metalíferos como calizas, arcillas, yeso, bentonita, arena volcánica, dolomita y otros. La ciudad de Zapala posee casi todos los recursos mineros de posible explotación de toda la provincia, constituyendo así un centro minero de primer orden. En cuanto a extracción de rocas de aplicación Zapala aporta material volcánico, caliza, mármol, piedra laja, áridos, yeso y toba. Asimismo, la principal zona productora de bentonita de la provincia se ubica en este departamento, en cercanías de la meseta de la Barda Negra y de los cerros del Portezuelo y Bandera. El área se encuentra entre las de mayor producción del país habiendo sido objeto de intensa explotación en las últimas décadas.
- 3. La implementación de políticas de planificación de desarrollo local y regional sustentable**, a través del Ministerio de Desarrollo Territorial del Gobierno de la Provincia de Neuquén, a nivel provincial, y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, a nivel nacional, que permitan construir un proyecto colectivo de crecimiento local, consensuado con los actores sociales, y la puesta en marcha de grandes obras de infraestructura priorizadas por la provincia.
- 4. Condiciones favorables para la instalación de industrias. Polo Industrial. Zona Franca:** se ha creado el Parque Industrial Zapala que favorece la radicación de las Industrias dentro del Parque, teniendo en cuenta distintas previsiones ambientales como uso del suelo, tipo de industria según el grado de molestias y/o contaminación que producen, etapas de desarrollo y control de efluentes. El objetivo, es crear competencia dentro de un parque organizado, a través de un uso racional de la tierra y permitiendo economizar infraestructura de servicios. El área cuenta con los servicios de agua, gas y electricidad. (Municipio de Zapala; 2008)
- Vinculado al Proyecto Estratégico del Polo Industrial se encuentra la Zona Franca ubicada sobre la Ruta 40 (eje norte-sur) y la Ruta 22 (eje este-oeste) y actual vinculación con el Ferrocarril Trasandino Sur que conectará en un escenario futuro a los puertos del Pacífico de Concepción. Talcahuano y Valdivia en Chile y a los del Atlántico de Bahía Blanca y San Antonio Este en Argentina.

5. **Centro Logístico, de servicios y comercios:** el carácter de Zapala de nodo de transporte y de ciudad “pasante” para el turismo ha favorecido el desarrollo del comercio y los servicios. Dentro del sector comercio se destaca el comercio al por mayor y menor, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y venta al por menor de combustibles para automóviles representando el 38% de todas las unidades económicas consideradas en el censo 2001. Por otra parte, el sector del transporte, almacenamiento y comunicación contribuye con el 20% del total. Esto resalta el carácter de ciudad comercial y de servicios destinados al transporte de la localidad de Zapala. Por último, debe destacarse que el sector administrativo público tiene importantes asentamientos de funciones públicas de primer orden de la administración provincial; como ser la Dirección de Minería y la Dirección de Vialidad Provincial.
6. **Utilización de energías alternativas para el desarrollo de actividades rurales:** - el INTI, a través de su Programa de Extensión, firmó un convenio de cooperación con la Cooperativa de Energía Eléctrica de Zapala (CEEZ) para desarrollar proyectos socio productivos que tiendan a revertir la problemática del agua en zonas rurales. Para ello proyecta la instalación de molinos eólicos según las necesidades hídricas que se determinen. Asimismo promueve la formación de una cooperativa de productores agropecuarios para garantizar la sustentabilidad del mencionado proyecto energético. Otro proyecto alienta la ejecución de tres prototipos de viviendas sustentables y construidas bajo los parámetros de eficiencia energética, provisión de energías renovables y sistema eficiente de sus residuos sólidos urbanos. El objetivo general que se persigue es favorecer el desarrollo de emprendimientos productivos que tiendan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

No obstante, otros aspectos emergen como debilidades marcadas, donde es necesario trabajar:

1. **Las limitaciones de las condiciones físicas** (relieve, clima, vegetación) Zapala se ubica en la una zona de estepa. El clima es semiárido, con características ventosas y precipitaciones inferiores a los 150 mm anuales. En el período estival las temperaturas varían entre los 18 y 22 °C y de 4 a 6 °C en invierno; a su vez se han registrado temperaturas bajo cero.

Estas condiciones dificultan el desarrollo de diversas actividades económicas tales como la agricultura, que es sostén económico del país y en franco crecimiento por las actuales condiciones nacionales e internacionales.

2. **Malos estándares de indicadores sociales**, tanto en educación, seguridad y vivienda (hacinamiento) como en los índices de empleo, con valores por encima de los promedios provinciales y nacionales, que transforman a la región en un lugar con recurrentes conflictos sociales e inadecuadas condiciones de calidad de vida. Zapala constituye la zona de mayor desempleo en toda la provincia con un 13,2% (EPH, Mayo 2008). Respecto a la misma onda del año 2007 (mayo), en el año 2008 puede verse un incremento de la tasa de empleo en todas las zonas excepto en la Zona I (Cutral Co- Plaza Huincul), la cual muestra una disminución de 4,5 %.

Asimismo, el nivel de instrucción de evidencia un bajo porcentaje en cuanto a la cantidad de población que ha completado los estudios terciarios o universitarios (20%).

Por otra parte, del total de trabajadores, la mayoría (53,4%) es obrero o empleado del sector público y un cuarto del total (25,4%) lo es del sector privado, por lo que el número de trabajadores calificados que se requiere es muy bajo.

En cuanto a la seguridad, ésta se ha incrementado en estos últimos diez años en un 34%.

3. **La fragmentación y baja calidad urbana**, a través de barreras como la Ruta Nacional N° 22, que al atravesar la ciudad, se constituye en un obstáculo que divide a la ciudad en dos sectores claramente diferenciados.
4. **El crecimiento no planificado de la ciudad**, que ha consolidado áreas residenciales en zonas con dificultades para urbanizar y en terrenos originalmente destinados al uso industrial.
5. **La crisis económica internacional que incide a nivel nacional y regional**: ésta impacta sobre la economía argentina y en sus economías regionales a través de diversos mecanismos de transmisión:
 - Baja en el precio de los commodities de exportación: menores ingresos de fondos del exterior por el menor valor de las exportaciones
 - Reducción de la demanda externa de exportaciones por desaceleración mundial y ajustes de tipo cambiario.
 - Retiro de fondos de los inversores nacionales e internacionales

- Caída de los depósitos bancarios, la reducción del crédito y el aumento de las tasas de interés
- Desaparición de los mercados de capitales que hace casi imposible obtener financiamiento externo

Esto repercutirá inevitablemente en un aumento del desempleo, reducción de exportaciones (commodities), inversiones nacionales e internacionales, crédito, programas impulsados por distintos organismos, entre otros.

La visión cualitativa que se desprende de la opinión de los actores sociales de Zapala, permite completar el análisis de la situación actual y futura de Zapala:

Encuesta a Informantes Clave

A partir de los resultados obtenidos en la identificación de las variables que se consideraron en la Encuesta a Informantes Clave -realizada a especialistas y actores sociales, económicos y políticos relevantes-, se desprende el perfil netamente de centro de Servicios Logístico del Departamento de Zapala. Sin embargo, pareciera necesario complementar y fortalecer dicho perfil con la promoción de otros sectores de la economía local, tales como la minería, la producción y el turismo paleontológico y de tránsito; sectores para los cuales el Municipio cuenta con recursos apropiados. Asimismo, de la mencionada encuesta surgen como las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, que condicionan el actual desarrollo del Departamento de Zapala, las que se detallan:

Fortalezas

- La ubicación geográfica estratégica de Zapala. En este sentido, la destacada potencialidad derivada de su localización geográfica como enclave del centro de la provincia (situación que no se repite en ninguna de las otras cinco provincias patagónicas), sobre los ejes de la comunicación norte/sur -Mendoza y Río Negro- y este/oeste -conexión océanos Atlántico y Pacífico-.
- Centro Minero de Primer Orden. El perfil de Zapala, en la Patagonia pre-andina (meseta basáltica) con gran diversidad de minerales presenta potencialidad para el desarrollo de la actividad minera, ya que del total de mineral que produce la provincia, Zapala participa en un elevadísimo porcentaje (43%).

- Los yacimientos de arcilla se encuentran entre los centros mineros más importantes de la provincia; sumándose otras importantes extracciones de roca basáltica, yeso, dolomita, mármol, caliza, bentonita, celestina, toba y piedra laja.
- La existencia de la Carta Orgánica Municipal sancionada por la Legislatura Provincial (1995), facilita la construcción de políticas locales a mediano y largo plazo.
- La presencia del Centro Pyme en Zapala que permite que las estructuras existentes coordinen acciones a través de la Cámara de Industria y Comercio.
- Desarrollo ferroviario. En el marco del proyecto del Ferrocarril Trasandino del Sur, la construcción del último tramo (220 Km). entre Zapala (punta de riel del lado argentino) y Lonquimay (punta de riel del lado chileno); donde el gobierno de la Provincia de Neuquén, plantea la construcción de los primeros 58 Km. de vías, desde Zapala hasta las proximidades de Las Lajas (Patagonia Ferrocanal S.A.).
- Zona Franca. La posibilidad de concretarse una Zona Franca en la ciudad de Zapala, enclavada en Área de Frontera y con una localización privilegiada a nivel regional, permite suponer un futuro de desarrollo patagónico, a través de la industrialización de los recursos potenciales en origen, la utilización de moderna tecnología y la posibilidad de exportación.
- Zona Franca. Poner en práctica una estrategia económica y social que permita mejorar el nivel de vida de la población y lograr un desarrollo autosostenido en base al incremento del valor agregado de los recursos naturales del territorio (promoción del empleo local).
- Poseer un aeropuerto, con pista pavimentada (2200m de longitud), apta para la operación de las líneas comerciales nacionales y una estación de trenes, punta de rieles del Ferrocarril General Roca, con destino a Buenos Aires.
- Zapala como espacio regional que articula acciones con los municipios de Ramón Castro, Covunco Abajo, El Huecu, Bajada del Agrio, Villa Pehuenia, Aluminé, Las Lajas Las Coloradas, Villa Puente Picún.
- Centro Productivo. Constituye un centro de acopio regional del sector agropecuario intensivo, donde se caracterizan las producciones para el consumo interno, así como también la explotación de minerales no metalíferos como una de las actividades de mayor significación; además de las funciones relacionadas al comercio, a los servicios terciarios y administrativas.

- El Acuífero que garantiza la calidad del agua de la ciudad y que permite nuevas áreas sobre riego, por lo cual es importante concretar la Obra de la Represa Carreri.
- Educación. La Universidad Nacional del Comahue (UNCO), con localización en el Asentamiento Universitario Zapala (AUZ), con una propuesta educativa apta para la formación de profesionales en la ejecución de tareas científico - tecnológicas orientadas al desarrollo de criterios y metodologías adecuadas para la explotación e industrialización de los recursos naturales de origen mineral, a fin de perfeccionar e incrementar la producción y productividad minera (obtención de títulos de Licenciado en Tecnología Minera).
- Ciencia y Tecnología. Museo Olsacher de mineralogía, uno de los más importantes de su tipo en Sudamérica en cuanto a cantidad de muestra, y la exclusividad de muestras, únicas en el mundo.
- Disponibilidad de Servicios a escala industrial.
- La gestión del gobierno municipal como gestor del desarrollo local.
- Asociativismo empresarial que permite la concreción de una alianza estratégica para la comercialización a través del Predio Ferial Permanente Agro Artesanal.
- La promoción de actividades turísticas por el gobierno municipal a través de la formulación de los proyectos del Parque de Nieve Primeros Pinos y el Portal de Pehuen.

Oportunidades

- Centro Logístico. Decisión provincial de convertir a Zapala –por su ubicación estratégica- en una Región Logística y de Servicios, conformada alrededor de un fuerte nodo distribuidor de cargas entre el Atlántico y el Pacífico.
- El Corredor Biocéánico. Eje de conexión de los flujos de una red del sistema comercial y articulador de las diversas modalidades del transporte.
- Plan de Desarrollo Integral del Corredor Bioceánico: Nuevas posibilidades de desarrollo para Zapala, asociada a una posibilidad de reconversión urbana, que puede aportar a la consolidación y equilibrio urbano ambiental de la ciudad y su entorno rural.

- Conectividad Provincial. La RN N° 40 por la que se llega desde Mendoza, y la RN N° 22 por la que se puede llegar desde Bs. As, pasando por la Capital de la provincia de Neuquén, como lugar de paso obligado hacia grandes centros turísticos: San Martín de los Andes (ruta de los 7 lagos) y Villa la Angostura. La RN 40 y 22 ejes de comunicación que vinculan a la región, con las localidades del interior y centros turísticos Argentinos y Chilenos. Desde Zapala parte además, hacia el Oeste, la RP N° 13, por donde se llega al circuito turístico Pehuenia y al Paso Icalma (límite con Chile).
- La sanción de la Ley Provincial para la Creación del Polo de Industria Minera No Metalífera de Neuquén, permitiendo a las empresas desarrollar actividades productivas a partir de sus productos básicos y sus derivados.
- Mayor seguridad legal de la concesión minera a los empresarios desde la sanción de modificaciones al código de minería y decretos reglamentarios.
- El proyecto Ferrocarril Trasandino del Sur en el marco del desarrollo ferroviario provincial. Vinculación férrea entre el puerto de Bahía Blanca, en Argentina con el puerto de Concepción, en Chile, vinculando los puertos del Atlántico y del Pacífico, lo que posibilitaría canalizar productos y mercaderías entre el MERCOSUR, Chile y los mercados del Pacífico.
- Zona Franca. La ubicación de la Zona Franca de la provincia de Neuquén en el Municipio de Zapala como una alternativa en el contexto del desarrollo patagónico conectando al Departamento con centros de consumo extraprovinciales y mercados chilenos, entre otros.
- Articulación micro regional. Se ha iniciado un proceso de integración con localidades vecinas y/o con intereses comunes: Región Centro – Gran Corredor L. Laufquen.
- Existencia de numerosos proyectos vinculados al desarrollo económico de Zapala y sus alrededores: Zona Franca, Parque Industrial, Nueva Playa de Maniobras, Corredor Bioceánico, Tren Trasandino, Reconversión Urbana de la actual Playa de Maniobras, Proyecto de Incubadora de Empresas.
- Entorno geológico con alta y diversa oferta de manifestaciones y yacimientos mineros. El marco normativo actual favorece la puesta en marcha de proyectos de carácter binacional.

- Existencia en Zapala de una Estación Experimental del INTA, que promueve programas para la puesta en marcha de producciones innovadoras en la región.
- El presupuesto que el gobierno provincial ha asignado por año para utilizarse para la financiación de proyectos productivos.

Debilidades

- Grandes espacios subutilizados, crecimiento de la población en lugares no aptos, mezcla de usos industriales con residencia y agricultura, entre otros, definen a este territorio que presenta problemas urbanos sin solucionar.
- Las Rutas Nacionales 22 y 40, al atravesar la ciudad de Zapala, se constituyen en una barrera urbana que divide a la ciudad en dos sectores claramente diferenciados.
- Su estructura urbana y el perfil ambiental obstaculiza que se instale la ciudad como Portal Norte de acceso a la Región de Los Lagos.
- Inapropiada gestión de los residuos urbanos.
- Los proyectos provinciales, nacionales e internacionales vinculados al desarrollo económico de Zapala tardan en implementarse generando descreimiento en la comunidad.
- Ausencia de tarifa de servicios de energía eléctrica y de gas preferencial para industrias.
- Baja inversión de tecnología para el tratamiento de rocas y minerales, con obsolescencia de maquinaria y equipamiento, lo que lleva a una merma en la capacidad de reinversión.
- Ausencia de infraestructura turística en la ciudad y sobre las rutas, tratándose de una ciudad de paso a zonas turísticas.
- El escaso peso político de Zapala en los ámbitos provinciales y nacionales.
- Débil presencia de alianzas estratégicas operativas con municipios de la microrregión.
- Falta de capacitación en áreas técnicas del sector empresarial, el cual no está integrado orgánicamente a una institución representativa.
- La Carta Orgánica Municipal, pese a ser sancionada en el año 1995, no prevé la creación de ninguna estructura para el desarrollo de la ciudad.

Amenazas

- La cercanía a las ciudades de Cutral Có y Plaza Huincul en las que existen importantes ventajas para la radicación de empresas.
- Débil infraestructura de interfase con el Sector de Ciencia y Tecnología.
- Ausencia de implementación del Proyecto de Creación (1996) de una Incubadora de Empresas.
- La situación económica general del país no favorece a la inversión en tecnología; la mayoría de las microempresas de la localidad las hace vulnerables al escenario nacional e internacional.
- La disminución de la inversión pública en vivienda.
- La explotación minera de yacimientos con reservas limitadas que pueden generar impactos sociales difícilmente reversibles por el cierre o finalización de la actividad.
- La continuidad de la paridad cambiaria.
- Los factores climáticos como condición negativa para la producción agropecuaria.

Capacitación en Desarrollo Local y Planificación Estratégica

La Capacitación en Desarrollo Local y Planificación Estratégica, como otro de los principales objetivos del primer informe de avance, posibilitó incrementar la capacidad de los actores sociales involucrados con el proyecto, en las teorías, métodos y técnicas del proceso de Planificación Estratégica Participativa, sirviendo además para sensibilizarlos con el proyecto y alcanzar el consenso político necesario para llevarlo adelante.

La Práctica de Taller Participativo posibilitó además, completar la visión de los actores sociales de Zapala, respecto de las principales fortalezas: Centro geográfico regional y logístico, Centro minero y Centro de servicios regionales y las principales debilidades: la falta de trabajo (asociada a dependencia del Estado en la generación de empleo y falta de industrialización y valor agregado), Falta de infraestructuras de servicios y de viviendas y Falta de compromiso social para la planificación y gestión del desarrollo local.

El resto de las actividades del primer informe de avance: Ajuste del Proyecto y Organización previa del Plan Estratégico Participativo, contribuyeron a adecuar a los intereses de los actores sociales involucrados los aspectos metodológicos y operativos del proyecto, a los efectos de generar mayor viabilidad al proceso.

FASE 4:

PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO

PLAN DE TAREAS DEFINITIVO

Se incorpora en este apartado el Plan de Tareas a desarrollar en la próxima etapa del Plan Estratégico.

Previo al inicio de la misma se realizaron una serie de tareas preliminares en reuniones de ajustes, con las autoridades del nivel provincial del Ministerio de Desarrollo Territorial de la Provincia de Neuquén. Se indagó además en la biblioteca de la Sede del COPADE, para buscar información faltante para completar dicho informe.

En el Municipio de Zapala, se realizaron reuniones con los Directores de las Áreas Social, de Desarrollo, de Obras y Servicios Públicos, de Cultura y de Deportes.

Asimismo se realizó por un lado una entrevista con el Director del Hospital de Zapala y por otro con el Decano de la Asentamiento de la Universidad del Comahue en Zapala.

Todas estas reuniones permitieron realizar los últimos ajustes para la etapa de diagnóstico que continúa y que se inicia en el mes de diciembre con el primer taller de diagnóstico Urbano ambiental.

Se presenta a continuación la última Fase del Plan:

FASE 4:

4. PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO

Esta fase consiste en asistir al municipio en el diseño de un Plan Estratégico Participativo, facilitando un proceso de concertación de una estrategia de desarrollo local, integral y sustentable.

4.1. ORGANIZACIÓN PREVIA

- Reunión de ajuste del proyecto, con los coordinadores provincial (1), municipal (1) y de la UNLP (1), a los efectos de ajustar el proyecto y acordar la estrategia operativa del mismo.
- Reuniones de sensibilización y consenso político, con los actores sociales involucrados, a los efectos de sensibilizarlos con el proyecto y alcanzar el consenso político necesario para llevarlo adelante.
- Lanzamiento del Plan.
- Evaluación y ajuste del proceso, se realizará mediante video conferencia una reunión con los coordinadores provincial (1), municipales (1) y de la UNLP (1), a

los efectos de evaluar el proceso desarrollado, corregir desvíos y producir los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

4.2. DEFINICION CONSENSUADA DEL DIAGNÓSTICO, OBJETIVOS Y EJES ESTRATEGICOS

- Talleres de definición consensuada del diagnóstico (identificación de problemas) por Eje:
 - Económico (agropecuaria, industria, comercio, servicios y turismo)
 - Social (pobreza, empleo, salud, seguridad, educación, cultura),
 - Urbano Ambiental (ordenamiento urbano - territorial, problemática ambiental).
 - Barrial (mirada desde los barrios)
- Definición del pronóstico (identificación de objetivos y ejes estratégicos) por Eje:
 - Económico (agropecuaria, industria, comercio, servicios y turismo)
 - Social (pobreza, empleo, salud, seguridad, educación, cultura),
 - Urbano Ambiental (ordenamiento urbano - territorial, problemática ambiental).
 - Barrial (mirada desde los barrios)
- Evaluación y ajuste del proceso, se realizará mediante video conferencia una reunión con los coordinadores provincial (1), municipales (1) y de la UNLP (1), a los efectos de evaluar el proceso desarrollado, corregir desvíos y producir los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

4.3. FORMULACION DEL PLAN Y DE PROYECTOS

- Talleres de definición consensuada de ideas proyecto por Eje:
 - Económico (agropecuaria, industria, comercio, servicios y turismo)
 - Social (pobreza, empleo, salud, seguridad, educación, cultura),
 - Urbano Ambiental (ordenamiento urbano - territorial, problemática ambiental).
 - Barrial (mirada desde los barrios)
- Talleres Integradores de definición consensuada del árbol estratégico, a los efectos de consensuar el árbol estratégico del Plan.
- Presentación del Plan: firma del contrato social.
- Evaluación y ajuste del proceso, se realizará mediante video conferencia una reunión con los coordinadores provincial (1), municipales (1) y de la UNLP (1), a los efectos de evaluar el proceso desarrollado, corregir desvíos y producir los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

BIBLIOGRAFIA

- Censo Nacional Agropecuario 2002. Instituto Nacional de Estadística y Censos. República Argentina. www.indec.gov.ar
- Censo Nacional Económico 2004. Instituto Nacional de Estadística y Censos. República Argentina. www.indec.gov.ar
- Censo Población y Vivienda 2001. Instituto Nacional de Estadística y Censos. República Argentina. www.indec.gov.ar
- Dirección de Desarrollo de las Exportaciones. Provincia de Neuquén.
- Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos. Subsecretaría de Turismo. Provincia de Neuquén. (2006) Guía de Inversores. Aluminé.
- Dirección General de Minería. Provincia de Neuquén
- Dirección Provincial de Estadística y Censos Provincia del Neuquén. (2008) Boletín Estadístico Año XV - N° 123 Provincia del Neuquén Agosto y Septiembre 2008
- Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos. Provincia de Neuquén. www3.neuquen.gov.ar/d.gecyd/
- Guadagni, Alberto. (2008) “El futuro de nuestras exportaciones”. En: Econométrica S.A. Economic Research and Forecasts. Informe Especial N° 399. Septiembre 2008. www.econometrica.com.ar
- <http://www.saraeliana.com.ar/articulos-periodisticos/zapala-su-economia-territoriana/> Mayo 5, 2008
- http://www.zapaladigital.com.ar/contenido_web/industrias_pymes/mineras.asp
- La Mañana Neuquén. www.lmneuquen.com.ar/
- Neuquén on line.com <http://www.neuquenonline.com/>
- Patagonia Ferrocanal S.A. y T.RECC S.A. Consultores (2008). “Programa de Reconversión Urbana de la actual Playa de Maniobras Ferroviarias de la Ciudad de Zapala”. Zapala. Neuquén.
- Secretaría de Estado General de la Gobernación. Consejo de planificación y acción para el Desarrollo. Dirección general de programas y proyectos. (2006) Plan estratégico territorial. Argentina 2016. Provincia de Neuquén.
- Sitio Oficial de la Provincia de Neuquén. Gobierno de la Provincia de Neuquén. www.neuquen.gov.ar
- Sommer, Juan. (2008) “El impacto del impacto de la crisis económico financiera actual”. En: Econométrica S.A. Economic Research and Forecasts. Argentina Macroeconomic Outlook. Octubre 2008. www.econometrica.com.ar.

- Neuquén. COPADE. Pliego de especificaciones particulares y técnicas para el concurso público de inversores N° 2/85: Curtiembre de cueros curtidos vacunos / 1985. Biblioteca CDCyT-COPADE
- Neuquén. COPADE. Estudio de demanda eléctrica. Relevamiento de datos socioeconómicos de las zonas centro y sur de la provincia del Neuquén / Neuquén. COPADE. 1994. Biblioteca CDCyT-COPADE
- Neuquén. COPADE. Fundamentos para el establecimiento de una zona franca en la localidad de Zapala / Neuquén. COPADE. / 1987. Biblioteca CDCyT-COPADE.
- Neuquén. COPADE. Fundamentos de localización en Zapala de un Centro Universitario de Formación de Recursos Humanos en el Área de la Minería.
- Neuquén. COPADE. Estudio de factibilidad técnico-económica para la construcción del gasoducto Plaza Huincul-Zapala / Neuquén. COPADE 1969.
- Neuquén. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Obras Públicas en los Departamentos de San Martín de los Andes, Junín de los Andes, Zapala y Minas / Neuquén. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Neuquén, MOSP, 1988.
- OBRAS PÚBLICAS AR: NEUQUEN - ZAPALA; DPTO MINAS. Biblioteca CDCyT-COPADE.
- CFI. Condicionantes económicos, territoriales y jurídicos institucionales para la instalación de un área franca en Zapala / CFI. 1988.
- Informaciones básicas del sector agropecuario: área centro. Determinación de problemas y su priorización / Neuquén. Ministerio de Economía y Hacienda. Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales. Neuquén. 1981.
- Barzelogna, Teresa L. Parque Industrial Zapala, Provincia del Neuquén / Buenos Aires, CFI, Ago. 1987.
- Bendini, Mónica. Organización social y estrategias para la transferencia de técnicas de control de erosión. Eje trashumante Zapala - Aluminé / Bendini, Mónica ; UNC. Grupo GESA. Neuquén, U.N.C., 1992.
- Chama, R. Ferrocarril Trasandino del Sur. Conexión Bioceánica / Buenos Aires, C.F.I., 1990. Biblioteca CDCyT-COPADE.
- CFI Obras de desagües cloacales de Zapala. Red de colectoras generales. Primera etapa: memoria técnica, pliego de condiciones especiales, presupuesto oficial y planos / CFI ; Neuquén. Dirección Provincial de Agua y Energía Eléctrica. Buenos Aires, C.F.I., 1977.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. 1999. Barcelona: Gobierno y gestión de la ciudad. Una Experiencia de Modernización Municipal. Ediciones Díaz Santos y Ayuntamiento de Barcelona.

- BORJA, Jordi. 1997. La internacionalización de las ciudades, en Revista «Córdoba. Ciudad y Desarrollo», Año III, N° 9, Córdoba.
- COTORRUELO MENTA, R., VAZQUEZ BARQUERO, A., Riestra Cherbavaz, R., URSA, Y. 1993. «Bases para un Modelo de Desarrollo Regional Apoyado en el Sistema de Ciudades». Documento del Grupo Inmark, Madrid.
- DACHEVSKY, Marcelo. 2001. Urban Zapping. Ciudades, Productos y Marcas. Ediciones de la Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.
- DOUROJEANNI, Axel; Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable; editado por Naciones Unidas, CEPAL, Serie Manuales, Santiago de Chile. Agosto 2000.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. 1997. Planificación Estratégica de Ciudades, editorial GG Proyecto & Gestión.
- GUILLÉN, Rubén León y PRÍNCIPI, N. 1999. Las Partes y el Todo, Elementos para la Gestión de la Planificación Estratégica del Desarrollo Local y Regional. Min. del Interior.
- GRUPO SOPHIA. 2000. Planificación Estratégica Municipal. Modelos Participativos de Gestión. Fundación Grupo Sophia.
- KOTLER, P., et al. Mercadotecnia de Localidades, Como Atraer Inversiones, Industrias y Turismo a Ciudades, Regiones, Estados y Países; Ed. DIANA, México. 1994.
- MATHUS Carlos. El Método Pes, "Sobre el análisis estratégico" Fundación Altadir.
- MILLAN, F. 1994. "Competitividad internacional de las regiones", Documento N° 4/22, ILPES, Santiago.
- PASCUAL I ESTEVE, J. M. 1999. La Estrategia de las Ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. Diputación de Barcelona.
- PINDADO SANCHEZ, Fernando. 2000. La Participación Ciudadana en la Vida de las Ciudades. Ediciones del Serbal, Barcelona.
- PINEAULT, Raynald y DAVELOY, Carole. 1987. La Planificación Sanitaria. Editorial Masson S.A. / Salud y Gestión. Barcelona.
- Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba, Una Nueva Forma de Gestionar la Ciudad; Editado por la Municipalidad de Córdoba, Córdoba: Nov. 1999.
- Plan Estratégico de Rosario, Diagnóstico y Formulación; editado por PER (Plan Estratégico de Rosario), Rosario. Marzo 1999.
- POGGIESE, Héctor A. 1993. La Organización del Territorio desde la Perspectiva de la Planificación Participativa y la Gestión Asociada. Textos correspondientes al Módulo I: "Ordenamiento del territorio. Métodos de Planeamiento Territorial". FLACSO. Bs. As.
- ROBIROSA, Mario y otros. 1990. Turbulencia y Planificación Social. Lineamientos metodológicos de Gestión de Proyectos Sociales desde el Estado. UNICEF, Siglo XXI.

- ROBIROSA, M. 1989. Planificación. "Planificación y Gestión Urbana en Países en Vías de Desarrollo" Convenio Cooperación Científica FADU-UBA -EPFL-IREC. Bs. As.
- ROMERO María del Huerto (Coordinadora) Equipo Técnico: FERNANDEZ Arturo, MADOERY Oscar, GAVEGLIO Silvia, ANGELONE Juan Pablo. 1997. Posicionamiento, Competitividad e Imagen de la Ciudad de Rosario, Fac. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Rosario.
- SANTACANA F., MARTORELL I. y MARAGALL P. 1996. El Plan Estratégico Barcelona 2000: Reflexiones Metodológicas y Contenidos de los Planes I y II. Seminario Internacional de Gobierno para Intendentes Prov. de Bs. As. "Planificación Estratégica Urbana y Territorial: herramientas de políticas públicas municipales". La Plata.
- TAUBER, Fernando. 1999. Municipio y Desarrollo, el nuevo desafío. Ed. UNLP.
- TAUBER, Fernando, VITALONE Cristina y otros. 1998. Región Capital de la Provincia de Buenos Aires, Estudio Exploratorio de sus Ventajas Comparativas. Editado por el Centro de Documentación e Información del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Asuntos Municipales e Institucionales de la Provincia de Buenos Aires. Proyecto 95/013 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- TAUBER F. DELUCCHI D. MARTINO H. PINTOS P. et al. 1999 / 2003. Serie: Planes Estratégicos para el Desarrollo Local, libros y publicaciones de los municipios de Dolores, Suipacha, Brandsen, Tres Arroyos, Villa Gesell, Rauch, Región del Tuyú, integrada por los municipios de General Madariaga, General Lavalle, La Costa, Pinamar y Villa Gesell, editado por cada Municipalidad y la UNLP. 1999/2003.
- TAUBER F. DELUCCHI D. MARTINO H. PINTOS P. et al. 1993/2003. Serie: Reflexiones y Datos para una Estrategia de Desarrollo, libros de los municipios de Chascomús, Cañuelas, Saladillo, Junín, Laprida, Villa Gesell, Navarro, Alberti, Lincoln, Suipacha, General Pinto, Coronel Dorrego, Rauch, ed. por cada Municipalidad y la UNLP.
- TAUBER, F. et al. 1999. Tiempo de Acción, Bases para una política de desarrollo sustentable en la Prov. de Buenos Aires, cap. 1: Municipio y Calidad de Vida, parte I y II. auspiciado por la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados de la Pcia. Bs. As.
- TAUBER, F. et al. 1999. Los Municipios, Estrategias para el Desarrollo Económico Local, cap. 4: La Planificación Estratégica, Enfoque sistémico del desarrollo municipal, editado por la Fundación para el Desarrollo Municipal.
- EQUIPO DAM. 2002. Planificación Estratégica en Tiempos de Crisis. La necesidad de la permanente readecuación metodológica. IV Seminario Nacional de Redmuni. Instituto Investigación y Análisis Político, Fac. Cs. Política y RR.II. Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, 28 y 29 Noviembre de 2002.

- GARAY Alfredo -Centro de Investigaciones Ambientales- 2003. Propuesta presentada a concurso nacional de antecedentes, propuesta y oposición para El Plan Estratégico para la Ciudad de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón.
- MARTINO Horacio, PINTOS Patricia, SGROI Alejandra, RESA Sergio. 1997. La Participación como estrategia de Planificación Regional. Caso: Plan de Rejerarquización de la Microregión del Gran La Plata. Presentado en el 6° Encuentro de Geógrafos de América latina. Buenos Aires, 17 al 21 de Marzo de 1997.
- MIGNAQUI, Iliana y otros. 2003. Propuesta presentada a concurso nacional de antecedentes, propuesta y oposición para El Plan Estratégico para la Ciudad de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón.
- MONTEVERDE, Roberto y otros. 2003. Propuesta presentada a concurso nacional de antecedentes, propuesta y oposición para El Plan Estratégico para la Ciudad de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón.
- REESE Eduardo. La Planificación Estratégica como Instrumento para el Desarrollo Local, Apunte.
- ZINGONI, José María y otros. 2003. propuesta presentada a concurso nacional de antecedentes, propuesta y oposición