



**CONSEJO FEDERAL
DE INVERSIONES**

PLAN ESTRATEGICO DE DESARROLLO URBANO

CINCO SALTOS

PROVINCIA DE RIO NEGRO

Arq. Alfredo Máximo Garay

INFORME FINAL

ABRIL DE 2017



**CONSEJO FEDERAL
DE INVERSIONES**

SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ING. JUAN JOSÉ CIÁCERA



PROVINCIA DE RIO NEGRO

GOBERNADOR DE LA PROVINCIA

SR. ALBERTO EDGARDO WERETILNECK

RN **SECRETARÍA GENERAL**
Unidad de Enlace Provincial
con el Consejo Federal de Inversiones
**GOBIERNO
DE RÍO NEGRO**

SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN

DN. MATÍAS RULLI

SUBSECRETARÍA UNIDAD DE ENLACE CFI

ARQ. LAURA PERILLI

MUNICIPALIDAD DE CINCO SALTOS

INTENDENTE GERMÁN EPUL

EQUIPO DE CONSULTORES DEL PLAN

Coordinador:

Alfredo M. Garay

Experto en Planificación Urbana:

Carlos Verdecchia

Experto en Gestión Urbana:

Demián Rotbart

Experto en Ambiente:

Víctor Leonardo Fernández

Experto en Economía Urbana:

Luis Báer

Experto en Derecho Urbanístico:

Hernán Petrelli

Experta local en Planificación Urbana:

Cecilia Barrera

Asistentes en Sistemas de Información Geográfica:

Facundo Núñez

Julián González Durán

EQUIPO DE APOYO TÉCNICO DE LA UNIDAD DE ENLACE PROVINCIAL CON CFI:

Claudia Oliveira Mattos

Ignacio Armida

Tabla de contenidos

Introducción.....	8
Ejes problemáticos.....	10
Dilemas	14
Modelo territorial	19
Estructuración del territorio municipal	21
Apertura programática.....	25
Lineamientos del Plan	25
La estructura del plan	30
Instrumentos de gestión.....	32
Plan de acción.....	44
Desarrollo de los programas	48
Lineamiento 1: Preservar el oasis y sus condiciones ambientales.....	50
Proyecto 1.1: Regulación de las condiciones ambientales de las chacras frente a los loteos.....	59
Proyecto 1.2: Convenio con el Consorcio de Riego.....	66
Proyecto 1.3: Loteo modelo	69
Proyecto 1.4: Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos	78
Proyecto 1.5: Manejo integral del Lago Pellegrini	82
Lineamiento 2: Garantizar el desarrollo de las actividades productivas, el empleo y la vivienda para mejorar las actuales condiciones de vida.....	86
2. Programa: Desarrollo Productivo	88
2.1. Proyecto: Completamiento del Parque Industrial.....	88
2.2 Proyecto: Fortalecimiento del sector terciario	96
2.3. Apoyo al complejo agro-productivo	108
3. Programa: Desarrollo Habitacional	111
3.1. Proyecto: Promoción del Desarrollo Inmobiliario.....	111
3.2. Proyecto: Creación de soluciones habitacionales.....	116
3.3. Proyecto: Creación de Banco Municipal de Inmuebles.....	119
Lineamiento 3. Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada	122
3.1. Programa de Actualización Normativa	123
3.1.1. Actualización del Código de Ordenamiento Urbano.....	123
3.2. Programa de Consolidación Urbana	137
3.2.1. Subprograma: Expansión de la red de pavimentos urbanos	137
Alfredo Máximo Garay - Informe Final	4

3.3. Programa Habitacional Municipal	144
3.3.1. Creación de un padrón de aspirantes a soluciones habitacionales	146
3.3.2. Subprograma de construcción de viviendas sociales en parcelas de dominio privado de propiedad del ejecutivo municipal	146
3.3.3. Subprograma de Lotes con Servicios.....	148
3.3.4. Subprograma para la construcción de viviendas de interés social con financiamiento externo al municipio	150
3.3.5. Subprograma de regularización y urbanización de asentamientos informales.....	153
3.3.6. Subprograma de mejora de viviendas y expansión de redes para sectores sociales de menores recursos	156
3.3.7. Banco de Inmuebles Municipales.....	156
3.4. Programa de Consolidación Urbana	161
3.4.1. Proyecto de completamiento de redes de agua y saneamiento	161
3.4.2. Proyecto de consolidación urbana en áreas marginales	166
3.4.3. Proyecto de construcción de viviendas sociales de media densidad en parcelas de dominio privado.....	172
Lineamiento 4. Convertirse en un centro jerarquizado de la estructura metropolitana ofreciendo complejidad y buenas condiciones para el desarrollo de actividades terciarias	177
4.1. Programa del Parque Central.....	177
4.2. Programa Parque Costero Canal Principal	215
4.3. Programa de mejoramiento del espacio público	218
Lineamiento 5. Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad.....	225
5.1. Construcción de una agenda metropolitana	226
5.2. Desarrollo institucional	234
5.2.1. Reestructuración de la estructura fiscal y las finanzas municipales	239
5.2.2. Modernización de la gestión pública	242
5.2.3. Creación de la Secretaría de Planeamiento Urbano	244
5.2.4. Creación de un Fondo de Desarrollo Urbano	246
5.2.5. Centro Cívico - Nuevo Edificio Municipal	248
5.2.6. Participación social	250
Referencias bibliográficas.....	253

Tabla de ilustraciones

Figura 1. Propuesta de esquema metropolitano DAMI Neuquén-Cipolletti	20
Figura 2. Mapa de criterios para operar sobre el territorio municipal	24
Figura 3. Perfil esquemático de Cinco Salto en el contexto del Valle del río Neuquén	52
Figura 4: Evolución morfológica.....	53
Figura 5: expansión urbana en Alto Vlle.	55
Figura 6: Cambios normativos sobre el oasis	57
Figura 7: Corte esquemático de apertura de calle para nuevo loteo.....	70
Figura 8. Loteo rural.....	71
Figura 9. Loteo urbano.....	72
Figura 10. Propuesta de Anillo de Circunvalación en el DAMI	88
Figura 11. Parque industrial de Cinco Saltos.	89
Figura 12. Parcelas afectadas a los usos rentables (residencial y terciario) en el Programa Parque Central	98
Figura 13. Zonificación de usos del suelo.....	101
Figura 14. Distribución de usos rentables (m2) en el Parque Central.....	114
Figura 15: Evolución histórica de la mancha urbana	124
Figura 16: Zonificación del Código vigente	125
Figura 17: Corte esquemático de apertura de calle para nuevos loteos.....	127
Figura 18: Esquema de subdivisión para nuevos loteos en zonas R3	128
Figura 19: Esquema de subdivisión para nuevos loteos en zonas Ag1	128
Figura 20: Esquema de subdivisión para nuevos loteos en zonas Ag2	129
Figura 21: Plano de Zonificación del Código de Ordenamiento Urbano y Ambiental	130
Figura 22: Perfil tipo de calle propuesto	138
Figura 23: Cobertura de Agua Potable en Cinco Saltos e identificación del suelo urbano sin acceso al servicio.....	162
Figura 24: Cobertura de Cloacas en Cinco Saltos e identificación del suelo urbano sin acceso al servicio	163
Figura 25: Identificación de villas, asentamientos y vivienda social.....	168
Figura 26: Algunos ejemplos de vivienda colectiva.....	172
Figura 27: Concurso de Diseño de Vivienda Popular, organizado por el Colegio de Arquitectos de Neuquén.....	174
Figura 28: Cinco Saltos en el área de estudio de la región Vaca Muerta.....	182
Figura 29. Planta general del proyecto	185
Figura 30. Corte y planta detalle de sector	186
Figura 31. Planta de detalle sector 2	187
Figura 32. Planta de detalle sector 3	188
Figura 33. Planta de detalle sector 4	189
Figura 34. Vista general del Proyecto de Parque Central	190
Figura 35. Proyecto de Parque Central desde la Av. Roca hacia el norte.....	190
Figura 36. Balance de superficies por categoría.....	190
Figura 37: Balance de superficies por categoría.....	191
Figura 38. Balance de superficies usos privados	192
Figura 39. Balance de superficies usos privados	192
Figura 40. Delimitación de unidades de proyectos.....	194
Figura 41. Estructura parcelaria propuesta.....	195
Figura 42. Parcelas de dominio privado afectadas a espacio público	195
Figura 43. Etapas del proyecto.....	196
Figura 44. Etapa 1	198
Figura 45. Etapa 2 B.....	198
Figura 46. Final B.....	199

Figura 47. Etapa 1	199
Figura 48. Modificación de las vías	200
Figura 49. Etapa 2 A	200
Figura 50. Final A.....	200
Figura 51. Cronograma de etapas por proyecto	201
Figura 52. Ingresos y egresos por proyecto.....	204
Figura 53. Ingresos y egresos Etapa 1 en porcentajes.....	206
Figura 54. Ingresos y egresos Etapa 1 en dólares	206
Figura 55. Resultado anual Opción 1	207
Figura 56. Ingresos y egresos Etapa 1. Opción 1	207
Figura 57. Resultados acumulados. Opción 1	207
Figura 58. Resultado Anual. Opción 2.....	208
Figura 59. Ingresos y egresos Etapa 1. Opción 2. En porcentajes.....	209
Figura 60. Ingresos y egresos Etapa 1. Opción 1. En dólares.....	209
Figura 61. Resultado anual. Opción 2	209
Figura 62. Resultado acumulado. Opción 2.....	210
Figura 63. Esquema de fideicomiso inmobiliario.....	212
Figura 64. Propuesta de Parque Costanero	216
Figura 65. Propuesta de Parque Costanero. Detalle sector D.....	216
Figura 66. Corte esquemático Parque Costanero	217
Figura 67. Croquis de la geomorfología de Cinco Saltos.	220
Figura 68. Índice Diferencial de Vegetación Normalizado.....	222
Figura 69. Propuesta de Sistema de Áreas Verdes Urbanas, Cinco Saltos	223

Índice de Tablas

Tabla 1. Ejes de diagnóstico, dilemas y escenarios	16
Tabla 2. Ejes problemáticos y lineamientos de acción del Plan	19
Tabla 3. Criterios para operar sobre el territorio municipal.....	23
Tabla 4. Lineamientos, Programas, Subprogramas/Proyectos.....	31
Tabla 5. Tipos de instrumentos y procesos de crecimiento urbano.....	33
Tabla 6. Herramientas seleccionadas para el Plan de Cinco Saltos.....	42
Tabla 7. Cronograma de implementación del Plan.....	45
Tabla 8. Líneas de financiamiento externas a la Agencia Provincial para el Desarrollo Económico Rionegrino.....	93
Tabla 9. Distribución de usos rentables (m2) en el Parque Central	97
Tabla 10. Superficies de usos terciarios.....	106
Tabla 11. Distribución de usos rentables (m2) en el Parque Central.....	113
Tabla 12. Costos aproximados para atender el déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo del municipio.	118
Tabla 13: Edificabilidad por Zona	131
Tabla 14: Usos por zona	132

Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Cinco Saltos, Río Negro

Informe final: Desarrollo del Plan

Introducción

De acuerdo con el plan de trabajos comprometido por el contrato, corresponde en esta instancia final desarrollar los lineamientos generales que conforman la estrategia propuesta.

La finalidad de esta asistencia técnica es formular un Plan Estratégico de Desarrollo Urbano para el municipio de Cincos Saltos (Río Negro), en base a un diagnóstico expeditivo, a la formulación y evaluación de escenarios prospectivos, la definición de lineamientos estratégicos, la propuesta de un banco de proyectos y la propuesta de un conjunto de instrumentos de gestión urbana que le permitan al municipio conducir el crecimiento urbano, en función de los objetivos trazados en el Plan con un horizonte de mediano plazo de 4 a 5 años y un horizonte de largo plazo de 10 años.

De esta manera, el municipio contará, al término de esta asistencia técnica, con un marco general de referencia para desplegar sus políticas urbanísticas, consensuarlas dentro del gabinete y con la sociedad local. El propósito de esta última entrega es identificar un conjunto de programas y proyectos, estructurarlos siguiendo líneas de acción. Se busca también identificar las herramientas más adecuadas para implementar estos proyectos y gestionar su financiamiento estableciendo acuerdos con otros sectores de la sociedad. Por último se aporta un esquema prospectivo que permitirá revisar periódicamente lo actuado y evaluar si las metas perseguidas han sido alcanzadas.

En este tercer informe se desarrollan las instancias de implementación del proyecto.

Esto incluye el desarrollo de una etapa de programación que estructure un conjunto de acciones en programas, subprogramas y proyectos (banco de proyectos). Esta tarea incluye

- a. Caracterización de programas y proyectos que acompañen los ejes de acción
- b. Tipificación de fuentes de financiamiento de programas y proyectos
- c. Identificación de áreas de oportunidad
- d. Identificación de actores sociales, institucionales y de mercado para la concreción de los proyectos
- e. Ponderación del banco de proyectos

La apertura de líneas de actuación, identificando y desarrollando instrumentos de actuación:

- a. Propuesta de un dispositivo de instrumentos de urbanismo necesarios para optimizar la implementación del plan.

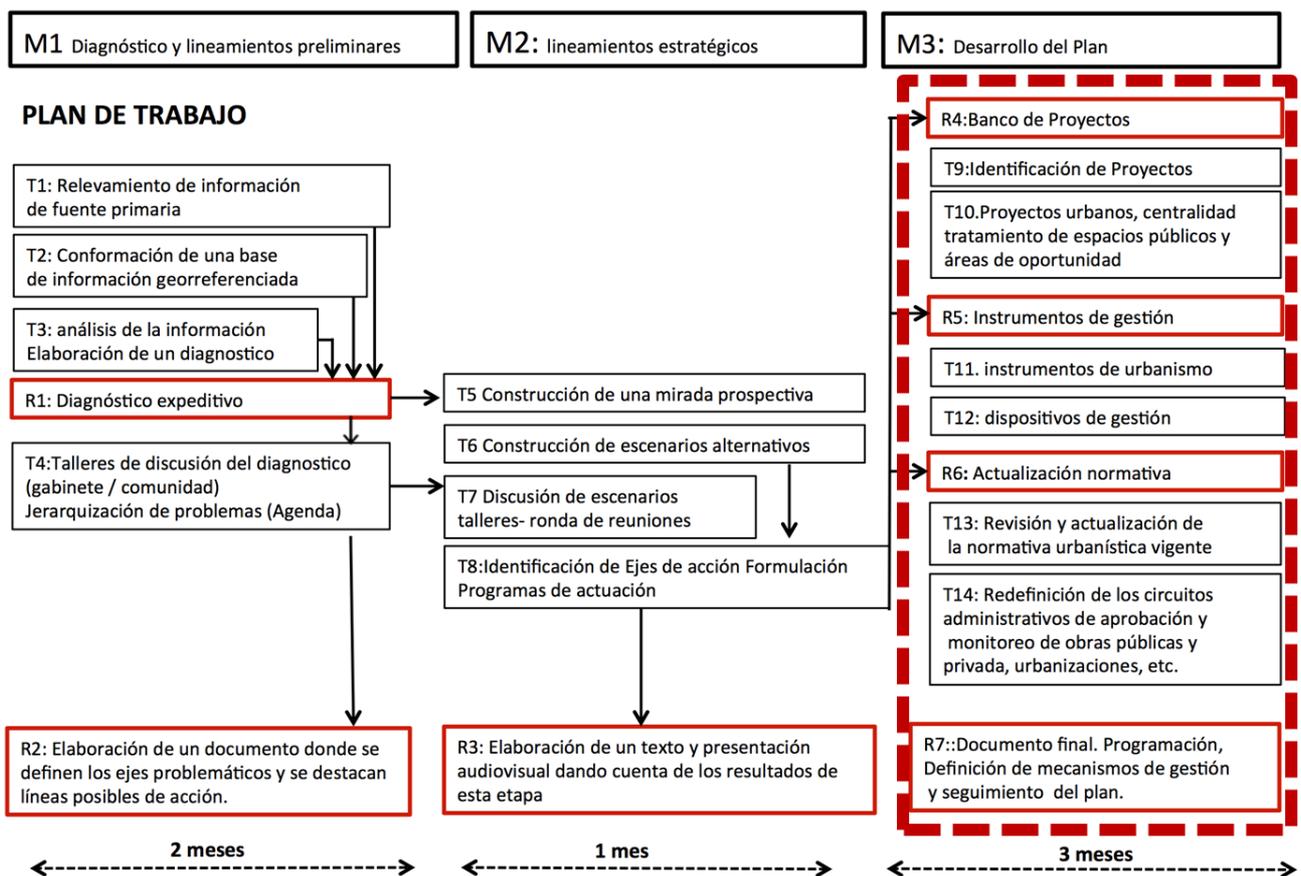
- b. Evaluación de la contribución de instrumentos de gestión existentes
- c. Incorporación de nuevas herramientas de gestión, financiamiento y control del cumplimiento de los objetivos del Plan.

Propuesta de actualización de la normativa urbana:

- a. Revisión y propuesta de actualización de la normativa urbanística vigente en función de las directrices elegidas para la implementación del plan.

Propuesta de redefinición de circuitos administrativos urbanísticos:

- a. Redefinición de los circuitos administrativos de aprobación y seguimiento de obras públicas y privada, urbanizaciones, etc.
- b. Revisión de los mecanismos administrativos previstos para la aplicación de las normas (tramitación de licencias y autorizaciones, seguimiento y control).



En la etapa de diagnóstico se dio cuenta de la existencia de ocho problemas centrales que se pueden identificar un primer listado de cuestiones que constituyen en la actualidad el núcleo de la problemática de la localidad. Este primer cuadro de problemas conforma una primera agenda de prioridades a las que se debe hacer frente en el corto y mediano plazo.

Ejes problemáticos

1. Debilitamiento de un modelo de manejo ambiental basado en la gestión del oasis.

El **primer eje** advierte del **debilitamiento de un modelo de manejo ambiental basado en la gestión de un oasis**, destacando que los cambios de la estructura productiva (concentración de la tierra, la logística, la comercialización y contratación de trabajadores) impactaron sobre la rentabilidad de los pequeños productores rurales.

2. Cambios en la matriz productiva regional.

Un **segundo eje** señala que se están produciendo **Cambios en la matriz productiva regional**, cuyos principales rasgos son:

- Proceso de concentración de la producción, logística y exportación frutícola en un número reducido de firmas.
- Cambio en el tamaño de las unidades productivas (concentración de la tierra).
- Cambios en las características del empleo rural.
- Procesos de tecnificación que suponen mayor inversión de capital.
- Recambio generacional
- Incremento de la actividad hidrocarburífera: efectos de Vaca Muerta
- Incremento de la actividad inmobiliaria y de la construcción.

3. Crecimiento de un área metropolitana que redistribuye funciones entre los territorios que la integran.

El tercer eje da cuenta de la incertidumbre que existe respecto de las perspectivas de desarrollo regional, y la atribuye a las siguientes razones:

- Se diversifican las estrategias sectoriales y personales, dificultando las posibilidades de proponer un proyecto unificador.
- La ciudad está frente a un conjunto de futuros posibles, cuya concreción depende de variables sobre las que tiene pocas posibilidades de incidir.
- Diversificación y coexistencia de proyectos difíciles de compatibilizar.
- Riesgo de que se diluya la vigencia de un interés común que estructure una estrategia de desarrollo local.

La expectativa de revitalización de la actividad petrolera tuvo un fuerte impacto sobre los valores del salario, la tierra y de los bienes de consumo. A pesar de la caída del precio del petróleo, se mantiene la expectativa, entendiendo que un giro de la situación internacional puede volver a posicionar a la región en el marco de un proyecto de producción en gran escala.

4. Dificultad para establecer una instancia de coordinación interinstitucional que permita ejecutar una agenda metropolitana.

Un **cuarto eje** señala que la paulatina integración de una única gran área metropolitana intensifica la **necesidad de definición de una agenda de temas comunes** que deben resolverse en el corto o mediano plazo (gobernanza metropolitana)

- El paulatino englobamiento de los municipios de la región en un único conglomerado urbano modifica substancialmente las pautas de localización de las actividades, y consecuentemente los flujos de movilidad, el desarrollo de centralidades, etc.
- Todas estas transformaciones dan cuenta de una nueva agenda común, que es necesarios identificar y consensuar, para ordenar las acciones que se realizarán a corto y mediano plazo.
- La agenda metropolitana requiere establecer pautas de manejo ambiental, manejo de suelo, dotación de infraestructuras y acceso a la vivienda, así como atender los problemas de la infraestructura vial, del sistema de transporte y de organización del tránsito, distribución equitativa de niveles de complejidad.

5. Dificultad para sostener los niveles de vida que caracterizaron el desarrollo de la región.

Un **quinto eje** da cuenta de la **dificultad para sostener los niveles de vida** que caracterizaron al desarrollo de la región y que la población reivindica como un derecho adquirido, entendiendo que las razones están relacionadas con:

- El estancamiento de la actividad hidrocarburífera tradicional y de su contribución al presupuesto provincial y municipal (regalías) define un límite a las posibilidades de sostener la presencia de un *estado benefactor*.
- El sostenido crecimiento de la poblacional incrementa esta dificultad, restringiendo las posibilidades de ofrecer un proyecto de progreso semejante al que se verificaba en las décadas precedentes.
- La puesta en explotación de los yacimientos de Vaca Muerta prometen un notable incremento de la población, y en ese marco de la demanda de suelo, vivienda, abastecimiento, movilidad equipamiento, y servicios de todo tipo.

- La experiencia da cuenta que el crecimiento de la actividad económica, estimula el desarrollo de actividades informales, incrementando el tamaño de las demandas, pero bajando las perspectivas salariales de las nuevas poblaciones.
- Se trata de encontrar una modalidad de desarrollo que ponga en relación capacidades y necesidades de la población, y las resuelva espacialmente considerando las debilidades de un medio ambiente sumamente frágil.

6. El crecimiento del perímetro urbanizado de baja densidad estimula la oferta de suelo disponible con pérdida de suelo productivo y alterando las condiciones ambientales del oasis de riego.

El sexto eje de diagnóstico señala que Cinco Saltos presenta un patrón de crecimiento urbano acelerado, de baja densidad, con pérdida de suelo productivo y de las condiciones ambientales del oasis de riego creado hace más de 100 años.

- El crecimiento de la superficie urbanizada supera el crecimiento poblacional, poniendo a disposición una gran cantidad de suelo para los habitantes de la región.
- El desarrollo de loteos se presenta como la actividad más dinámica de la localidad, posicionando a Cinco Saltos como una buena alternativa (residencial o logística) para la localización de nuevas actividades o poblaciones.
- Crecimiento poblacional alto
- Los datos censales no dan cuenta del crecimiento de índices de pobreza ni de precarización.

7. El crecimiento poblacional no está siendo acompañado por incremento de la complejidad de la estructura urbana, crece la tendencia a satisfacer la demanda de bienes y servicios en otras localidades de la aglomeración.

El crecimiento poblacional de la región no está dando lugar a una adecuada distribución de la complejidad urbana entre los diferentes municipios que componen el área metropolitana. En este contexto, Cinco Saltos presenta las características de una ciudad dormitorio, que no solo obliga a sus habitantes a buscar oportunidades de trabajo fuera de la localidad, sino también a recurrir a los municipios centrales para resolver sus necesidades de aprovisionamiento y prestación de servicios.

La falta de complejidad en la oferta de bienes y servicios que ofrece la localidad, impacta sobre las posibilidades de desarrollo de empleo, dificulta y encarece el consumo, y debilita la imagen de cinco saltos en el imaginario de los habitantes de la región.

Al analizar la capacidad adquisitiva de la población resulta evidente que cinco saltos merecen desarrollar una oferta de bienes y servicios de mayor envergadura y complejidad, asumiendo un rol destacado en el sistema de centros de la región.

8. Las estructuras institucionales municipales requieren ser fortalecidas para dar respuesta a las crecientes demandas de la población.

Por último, el **octavo eje** de diagnóstico señala que **las estructuras institucionales municipales requieren ser fortalecidas** para dar respuesta a las crecientes demandas de la población.

- La amplia autonomía municipal establecida por la Constitución Provincial encuentra sus limitaciones ante la falta de un corpus de normas y procedimientos que pauten la administración y regulación del suelo y las construcciones y las dificultades que enfrenta el municipio para redistribuir equitativamente los bienes y servicios que la ciudad debe proveer
- Debilidad de la infraestructura municipal (equipamiento)
- Necesidad de sistematizar la información y los procedimientos
- Altos niveles de morosidad de las tasas municipales
- Debilidad de la presencia del gobierno municipal en cuestiones como control de la urbanización, inspección y control, etc.

Como resultado del diagnóstico fueron identificados 8 ejes centrales. A la hora de analizar su evolución probable (pronóstico) se pudo constatar que cada uno nos presenta un dilema.

Dilemas

1- Debilitamiento de un modelo de manejo ambiental basado en la gestión de un oasis.	La urbanización destruye paulatinamente el oasis
	A pesar del retroceso agrario se logra preservar el sistema de riego y el ambiente del oasis.
2- Cambios en la matriz productiva regional	La actividad económica decae
	Hay un resurgimiento de la actividad económica i) a partir de la actividad frutícola (otros cultivos) ii) de la actividad petrolera iii) con hegemonía de la actividad terciaria
3- Crecimiento de un área metropolitana que redistribuye funciones entre los territorios que la integran:	El área metropolitana evolucione siguiendo las tendencias que definen la situación actual.
	Se generan las condiciones para acordar un desarrollo planificado, definiendo una agenda común de temas relevantes para el futuro de la localidad
4- Dificultad para establecer una instancia de coordinación interinstitucional que permita ejecutar esta agenda	El problema depende de un acuerdo entre las dos provincias
	La solución depende de un acuerdo entre los municipios.
5- Dificultad para sostener los niveles de vida que caracterizaron al desarrollo de la región	El municipio no logra expandir la economía
	El municipio encuentra nuevos mecanismos de promoción y financiamiento
6- El crecimiento del perímetro urbanizado de baja densidad estimula la oferta de suelo disponible con pérdida de suelo productivo y alterando las condiciones ambientales del oasis de riego	El perímetro urbano se sigue expandiendo de forma acelerada
	Se logra controlar la expansión y mantener el oasis
7- El crecimiento poblacional no está siendo acompañado por el incremento de la complejidad de la estructura urbana, crece la tendencia a satisfacer una parte de la demanda de bienes y servicios en otras localidades de la aglomeración	El comercio y los servicios siguen débiles y la gente va a buscar complejidad a otras centralidades (ciudad dormitorio)
	La localidad se convierte en un centro de servicios para la población local y expande su influencia a toda la aglomeración
8- Las estructuras institucionales municipales requieren ser fortalecidas para dar respuesta a las crecientes demandas de la población.	El municipio no logra establecer compromisos con la ciudadanía
	El municipio logra proponer un proyecto de ciudad y establece compromisos en torno a él.

Fuente: elaboración propia

En la etapa de diagnóstico fueron identificadas ocho cuestiones. Se consideró que las primeras cuatro se resolverían en la escala regional, pero que las restantes advierten sobre problemas que hay que resolver a nivel local. Las medidas que debe evaluar la sociedad local y, de ser aceptadas, adoptar el gobierno municipal conforman los lineamientos que busca definir este trabajo.

Esto define líneas de acción hacia afuera, sobre el contexto regional y las instituciones y factores de poder que modelan su comportamiento, pero también líneas de acción hacia adentro, es

decir sobre las variables que definen la realidad local y sobre cuyo comportamiento el municipio puede incidir ejerciendo sus competencias.

A la hora de hacer una evaluación de las condiciones de contexto y de identificar las posibilidades de desarrollo en función de la evolución probable de este contexto (pronóstico) fue necesario hacer una caracterización del comportamiento del área metropolitana (Cipolletti /Neuquén) de la región de Confluencia, y evaluar los efectos de un eventual desarrollo de la actividad hidrocarburífera a partir de la explotación del yacimiento Vaca Muerta.

Para esta tarea nos apoyamos en los estudios que contratara el ministerio del interior a través del programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) patrocinados por el BID. Este trabajo propone la construcción de cuatro escenarios, en función de la concreción o no del programa de explotación de Vaca Muerta, y del nivel de institucionalidad que alcance la región para producir una conducción colaborativa de este proceso.

En la etapa de pronóstico han sido largamente analizados los efectos de estos cuatro escenarios sobre el desarrollo de la región, e identificadas las acciones que se deberían encarar en caso de quedar inscripto en uno de ellos. Sobre esta base hemos evaluado cual sería el comportamiento de los dilemas identificados en el pronóstico, frente al desarrollo de los escenarios propuestos por el trabajo del DAMI.

Con estos elementos ha sido conformado el cuadro siguiente que relaciona ejes de diagnóstico, dilemas y escenarios.

Tabla 1. Ejes de diagnóstico, dilemas y escenarios

Eje de diagnóstico	Dilema	Escenario 1 Actual	Escenario 2 Competitivo	Escenario 3 Planificación	Escenario 4: Excepcional
1- Debilitamiento de un modelo de manejo ambiental basado en la gestión de un oasis.	La urbanización destruye paulatinamente el oasis				
	A pesar del retroceso agrario se logra preservar el sistema de riego y el ambiente del oasis.				
2-Cambios en la matriz productiva regional	La actividad económica decae				
	Hay un resurgimiento de la actividad económica i) a partir de la actividad frutícola (otros cultivos) ii) de la actividad petrolera iii) con hegemonía de la actividad terciaria e industrial				
3- Crecimiento de un área metropolitana que redistribuye funciones entre los territorios que la integran:	El área metropolitana evolucione siguiendo las tendencias que definen la situación actual.				
	Se generan las condiciones para acordar un desarrollo planificado, definiendo una agenda común de temas relevantes para el futuro de la localidad en el contexto metropolitano				
4- Dificultad para establecer una instancia de coordinación interinstitucional que permita ejecutar esta agenda	El problema depende de un acuerdo entre las dos provincias				
	La solución depende de un acuerdo entre los municipios.				
5- Dificultad para sostener los niveles de vida que	El municipio no logra expandir la economía				

Eje de diagnóstico	Dilema	Escenario 1 Actual	Escenario 2 Competitivo	Escenario 3 Planificación	Escenario 4: Excepcional
caracterizaron al desarrollo de la región	El municipio encuentra nuevos mecanismos de promoción y financiamiento				
6- El crecimiento del perímetro urbanizado de baja densidad estimula la oferta de suelo disponible con pérdida de suelo productivo y alterando las condiciones ambientales del oasis de riego	El perímetro urbano se sigue expandiendo de forma acelerada				
	Se logra controlar la expansión y mantener el oasis				
7- El crecimiento poblacional no está siendo acompañado por incremento de la complejidad de la estructura urbana, crece la tendencia a satisfacer la demanda de bienes y servicios en otras localidades de la aglomeración	El comercio y los servicios siguen débiles y la gente va a buscar complejidad a otras centralidades (ciudad dormitorio)				
	La localidad se convierte en un centro de servicios para la población local y expande su influencia a toda la aglomeración				
8- Las estructuras institucionales municipales requieren fortalecerse para dar respuesta a las crecientes demandas de la población.	El municipio no logra establecer compromisos con la ciudadanía				
	El municipio logra proponer un proyecto de ciudad, establece compromisos y genera credibilidad				

Fuente: elaboración propia

Este cuadro ubica sobre la primera columna los 8 problemas identificados como ejes de diagnóstico y, en la segunda columna, los dilemas que se presentan como evolución probable de esa cuestión. Al relacionar estos dilemas con los cuatro escenarios propuestos por el DAMI, queda conformado un cuadro que sirve de base para evaluar las diferentes evoluciones que puede presentar el curso de la realidad. Partiendo del Escenario 1 (actual) han sido coloreados los casilleros que corresponden a una alternativa (en este caso, la situación actual) y con diferentes tonalidades han sido compuestas otras diferentes posibles combinaciones.

La cuarta (tonalidad más oscura) señala la alternativa donde se produce la combinación considerada más favorable, es decir aquella en la que las condiciones externas e internas contribuyen al desarrollo de la mejor alternativa.

Es importante señalar que la realidad ha de moverse dentro de este campo de posibilidades que se encuentran en el medio (sabiendo que deberían habilitarse muchas más columnas permitiendo desarrollar todas las combinaciones posibles. En este caso, nos hemos concentrado solamente en dos, considerando que el crecimiento (o no) de la economía y la posibilidad de establecer formas de colaboración (y no de competencia) interinstitucionales son los factores que inciden más fuertemente sobre el comportamiento de otras variables que se dejan traccionar.

La tabla permite, por lo tanto, identificar líneas de acción y medir la sensibilidad de la realidad que expresa cada casillero a la influencia de las medidas y herramientas que se ponen en práctica. Este cuadro es útil por lo tanto para identificar cuáles son las líneas de acción más eficaces (adecuadas, convenientes) para inducir los resultados que se están buscando.

También se puede usar este cuadro para monitorear la evolución del Plan, en la medida que permite ir verificando el estado de cada cuestión, ponderar la eficacia de las acciones y proponer ajustes del programa en función de la evolución de las condiciones y de los resultados.

Sobre la base de estos elementos, se proponen cinco grandes lineamientos o ejes de acción, a partir de los cuales ordenar el conjunto de programas, subprogramas y proyectos que conforman el plan.

Tabla 2. Ejes problemáticos y lineamientos de acción del Plan

1- Debilitamiento de un modelo de manejo ambiental basado en la gestión de un oasis	→	1. Preservar el oasis y sus condiciones ambientales
2- Cambios en la matriz productiva regional	→	2. Garantizar el empleo y el crecimiento de las actividades económicas que amplíen las posibilidades de acceder a las condiciones de vida actual y den oportunidades incorporarse a un proyecto de progreso
3- Crecimiento de un área metropolitana que redistribuye funciones entre los territorios que la integran	→	
4- Necesidad de definir una agenda metropolitana	→	
5- Dificultad para sostener los niveles de vida que caracterizaron al desarrollo de la región	→	
6- El crecimiento del perímetro urbanizado de baja densidad estimulan la oferta de suelo disponible, con pérdida de suelo productivo	→	3. Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada
7- El crecimiento poblacional no está siendo acompañado por el incremento de la complejidad de la estructura urbana	→	4. Convertirse en un centro jerarquizado de la estructura metropolitana ofreciendo complejidad y buenas condiciones para el desarrollo de actividades terciarias
8- Las estructuras institucionales municipales requieren fortalecerse para dar respuesta a las crecientes demandas de la población	→	5. Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad

Puede concluirse que, frente a cada dilema, las grandes líneas del Plan apuntan a favorecer el desarrollo de las premisas que podemos considerar más favorables y, consecuentemente, a impedir o reconducir el desarrollo de las que podemos considerar desfavorables.

En este marco, cuidar el oasis, promover el empleo, estimular la complejidad urbana, controlar la expansión y consolidar una ciudad más compacta, tienen como condición que el gobierno local logre mejorar la gobernanza en torno de un proyecto de ciudad.

La pregunta es cómo implementar estas líneas de acción, lo que constituye el desarrollo final de este plan.

Modelo territorial

Siguiendo la dinámica evolutiva del sistema urbano, bajo el concepto de ciudad dispersa (un conglomerado de núcleos urbanos y ciudades cercanos, físicamente separadas, pero funcionalmente complementarios) y de metropolización (las ciudades cumplen funciones interdependientes, que sirven a una región muchísimo más vasta), el DAMI Neuquén-Cipolletti

plantea una propuesta de estructura urbana que busca preservar las características territoriales de una microrregión, donde **el agua es el elemento ordenador del territorio**.

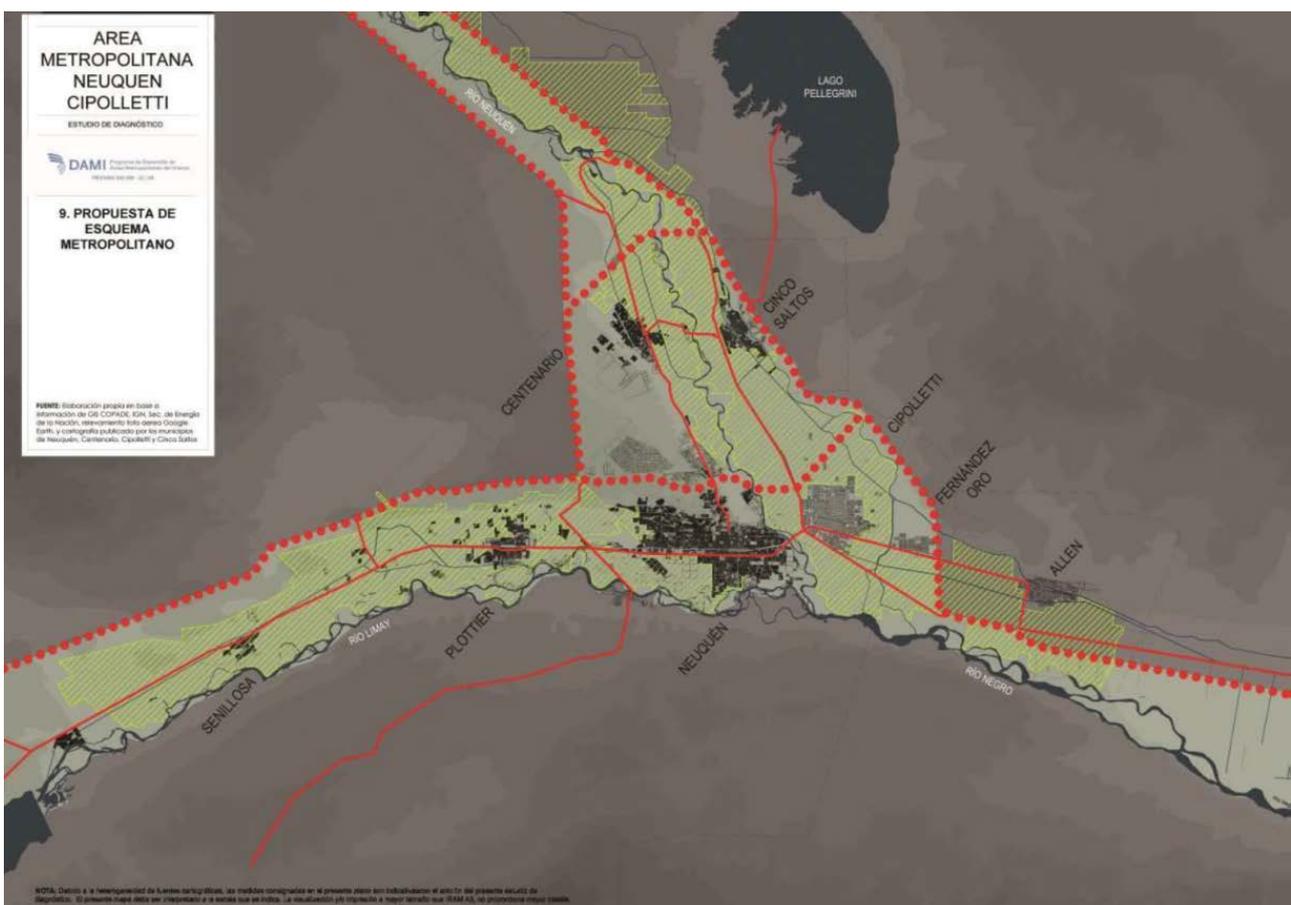
Se propone la conformación de un sistema urbano integrado a escala regional, donde todas las ciudades comparten la matriz del oasis que permitió su asentamiento y desarrollo. Se propone que, entre las diferentes áreas urbanas, se resguarde una 'pausa rural' que refuerce la carga de identidad de la región a través del valle irrigado.

El fortalecimiento de la estructura metropolitana, como área residencial y centro de servicios, se dispone a absorber la oportunidad que significa la explotación de Vaca Muerta.

Como primera acción, se propone conformar una ruta de circunvalación, a partir de la articulación de obras existentes que distribuye funciones, protegiendo las áreas de riego, y agregando nuevos grados de complejidad a la estructura metropolitana.

La búsqueda de un modelo territorial cuya conformación pueda ser consensuada con otros municipios de la localidad se presenta como una alternativa válida para encuadrar los lineamientos del Plan de Desarrollo Urbano de la localidad.

Figura 1. Propuesta de esquema metropolitano DAMI Neuquén-Cipolletti



Fuente: DAMI Neuquén-Cipolletti, 2016

Como grandes ejes de discusión queda planteada la necesidad de unificar criterios respecto del sostenimiento del oasis y su eventual ampliación. En este marco, el municipio de Cipolletti ha desarrollado un proyecto de expansión del área de riego sobre la margen sur del río Limay, incluyendo la apertura de un nuevo frente urbano en torno a la localidad de Las Perlas.

La movilidad pone en discusión tres cuestiones, la estructura vial (incluyendo los puentes), el sistema público de transportes, y la organización del tránsito (particularmente del sistema de cargas y la eventual apertura de carriles exclusivos para determinados medios de transporte). En este marco se plantean decisiones respecto de la estructura lineal, que sirvió de base para el desarrollo del sistema de ciudades, y el desarrollo de mayores niveles de complejidad que correspondan con los recorridos transversales que lo convierten en una red.

En este marco, la construcción de un nuevas vialidades fuera del perímetro del área de riego (Cinco Saltos y Centenario), abren también nuevas alternativas de acceso a las áreas de explotación gasífera y petrolera, dinamizando las áreas industriales planificadas por ambos municipios.

Respecto de la estructura de movilidad, es importante la dinamización que puede aportar el sistema ferroviario de pasajeros (ampliando la frecuencia) con la posibilidad de vincularlo a un sistema de buses interurbanos con carriles exclusivos (BRT), dentro de las competencias de una coordinación metropolitana que incluya la existencia de un boleto único intermodal.

La localización de la complejidad, comercial y administrativa, guarda relación con la capacidad de las políticas públicas de promover la estructuración de una jerarquía de centros que permita una distribución más equitativa de las actividades terciarias.

La posibilidad de conformar nuevos desarrollos institucionales y organizativos, que permitan la implementación de políticas de colaboración entre las diferentes localidades que conforman el área metropolitana, se presenta como una cuestión central, sobre la que deben irse produciendo avances que, a mediano plazo, permitan conducir el desarrollo de instituciones idóneas.

En este marco, queda en la discusión de cada localidad evaluar las posibilidades y restricciones que se le presentan si la evolución se plantea de este modo.

Estructuración del territorio municipal

Definido un modelo territorial que plantea los términos de la discusión en función de las grandes decisiones metropolitanas (una posible agenda común) se abre una segunda etapa relacionada con las decisiones que se deben tomar dentro de los límites jurisdiccionales de Cinco saltos.

La primera operación consiste en la definición de los criterios con los que se propone operar sobre el territorio municipal. Con este fin ha sido confeccionado un mapa que identifica las tierras que hay que retirar del proceso de urbanización, las que hay que recuperar y las que hay que rehabilitar. Dentro del área urbanizada se pueden también identificar zonas donde hay que densificar y otras que se deben consolidar. Por último se deben definir criterios para contener la expansión y consolidar el borde del área urbanizada.

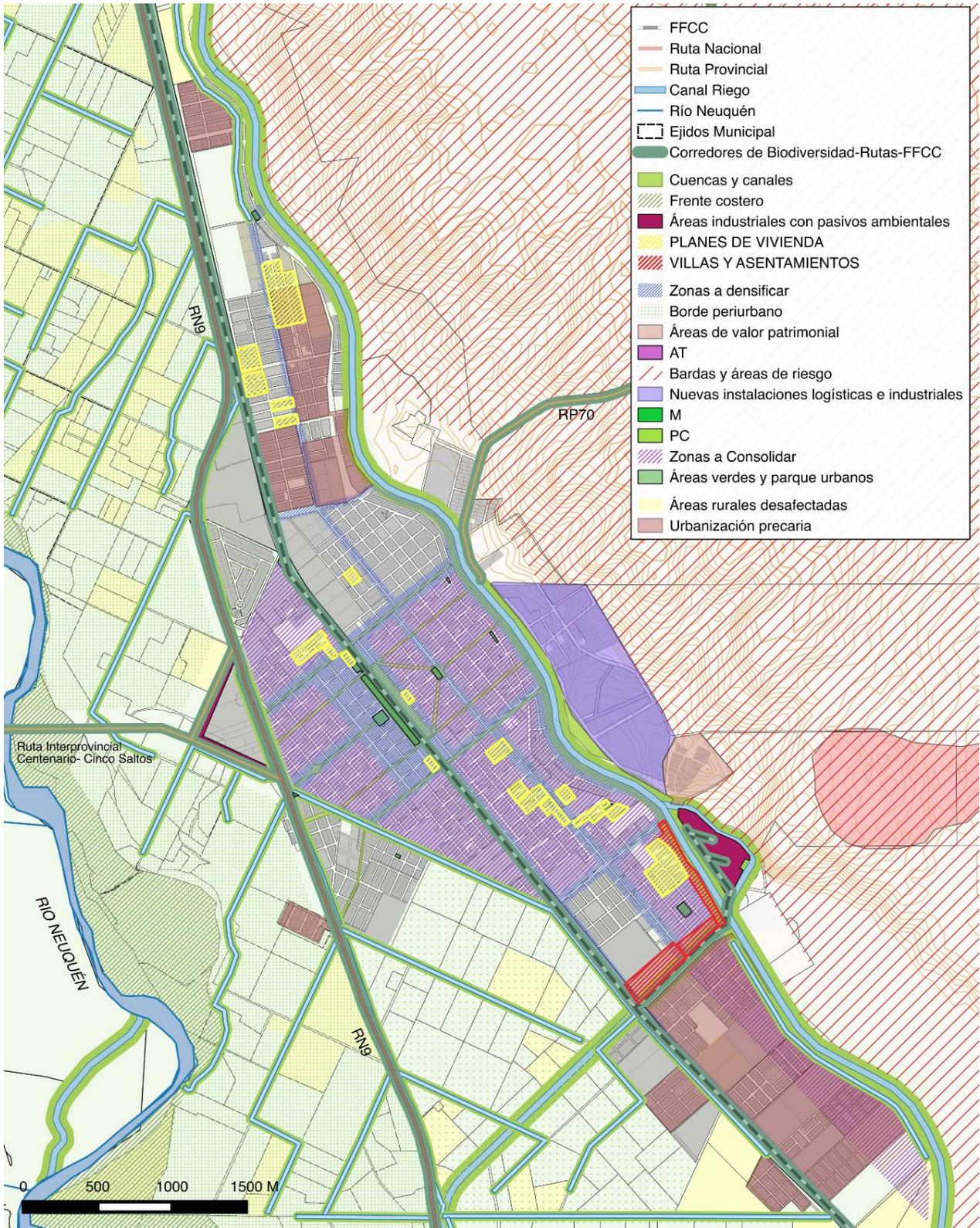
Tabla 3. Criterios para operar sobre el territorio municipal

Criterios	Características del sitio	Tipo de intervención
Tierras que hay que retirar de la urbanización	Frente costero	Tratamiento costero
	Cuencas y canales	Manejo hidráulico/ sistema de riego Control de efluentes
	Grandes vacíos	Expansión del verde; nuevas formas de riego
	Bardas y áreas de riesgo	Desafectación usos urbanos
	Corredores de biodiversidad	Definir criterios de manejo
Tierras que hay que recuperar	Áreas rurales desafectadas	recuperar oasis de riego
	Áreas verdes y parque urbanos.	Mejoramiento y manejo parques y plazas.
	Áreas industriales con pasivos ambientales	Remediación INDUPA
Tierras que hay que rehabilitar	Áreas deterioradas del centro urbano	Rehabilitación
	Áreas de valor patrimonial	Identificación y catalogación (norma)
	Áreas de valor ambiental	Recuperación borde del canal
	Conjuntos habitacionales deteriorados	Banco Hipotecario, IPV
Zonas que hay que densificar	Promoción de condominios de usos mixtos	Promover construcción edificios
	Densificación ponderada: cantidad viv/ lote	Nuevas viviendas en lotes existentes
	Corredores urbanos	Aumentar densidad y diversificar usos
Zonas que hay que consolidar	Centro urbano	Poner en valor/ dinamizar /espacio público
	Urbanización precaria (incompleta)	Completar infraestructuras faltantes
	Villas y asentamientos (problemas dominiales)	Regularización /mejoramiento de barrios
Zonas donde hay que contener la expansión	Nuevas urbanizaciones	Contener límites y garantizar estándares
	Nuevas instalaciones logísticas e industriales	Controlar desarrollos logísticos
	Nuevas urbanizaciones segunda residencia	Desarrollos turísticos (lago Pellegrini)
Consolidar el borde	Borde periurbano	Plan de manejo periurbano

Fuente: Elaboración propia

Con estos elementos ha sido confeccionado un mapa que permite delimitar las áreas donde han de aplicarse estos diferentes criterios.

Figura 2. Mapa de criterios para operar sobre el territorio municipal



Fuente: Elaboración propia

La construcción de escenarios alternativos ha permitido identificar líneas de trabajo, y adaptarlas en función de la probable evolución de la realidad. Sobre esta base se pueden desplegar líneas

de trabajo y monitorear su evolución, es decir, poner en práctica un pensamiento estratégico y aplicarlo en los momentos de implementación del plan.

Apertura programática

En la etapa de formulación de lineamientos fueron definidas grandes líneas de trabajo. Se espera que estas propuestas sean discutidas adecuadamente por la sociedad local, de modo que el gobierno municipal pueda consolidar unos acuerdos que permitan reposicionar a la localidad en su contexto regional.

En ese marco, fueron propuestos cinco ejes de trabajo o grandes lineamientos que estructuran el plan:

1. Preservar el oasis y sus condiciones ambientales.
2. Garantizar el empleo y el crecimiento de las actividades económicas que amplíen las posibilidades de acceder a las condiciones de vida actual y den oportunidades incorporarse a un proyecto de progreso.
3. Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada y promover mecanismos que faciliten el acceso a los beneficios de la urbanización.
4. Convertirse en un centro jerarquizado de la estructura metropolitana ofreciendo complejidad y buenas condiciones para el desarrollo de actividades terciarias.
5. Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad.

Lineamientos del Plan

Lineamiento 1. Preservar el oasis y sus condiciones ambientales

Esta primera línea de trabajo busca preservar las condiciones ambientales del oasis frente a la destrucción que promueve el actual proceso de urbanización y la desafectación de la tierra del sistema de riego.

Una primera línea de acción apunta retirar la mayor parte de la tierra productiva del área urbanizable, lo que implica la introducción de algunos ajustes normativos que contribuyen a la defensa del oasis productivo.

Una segunda línea atiende a las áreas que se desafectan de la actividad productiva porque han quedado dentro del perímetro donde se autoriza la urbanización. La propuesta es mantener las

estructuras y el mantenimiento general del riego y la vegetación existente, poniendo énfasis especial en el mantenimiento y continuidad del sistema de riego.

Por último, en el caso de chacras que han quedado desafectadas de la actividad productiva en medio rural, la estrategia propuesta habilita la afectación de los predios como quintas, donde es posible establecer una pauta de ocupación residencial (segunda residencia) estableciendo la obligación de preservar los canales de riego, desagües y acequias, debiendo también conservar las superficies forestadas y cumplir con los controles sanitarios que garantizan la sostenibilidad de este ambiente.

Para lograr estos propósitos ha sido desarrollada una propuesta de marco normativo que define pautas de manejo de las áreas rurales, tipología de loteo y recomendaciones tributarias para el uso de la totalidad del oasis.

Lineamiento 2. Garantizar el empleo y el crecimiento de las actividades económicas que amplíen las posibilidades de acceder a las condiciones de vida actual y den oportunidades de incorporarse a un proyecto de progreso

Esta línea de trabajo busca revertir el paulatino debilitamiento de la actividad económica para promover su reactivación, que puede ser producto del fortalecimiento de la actividad frutícola (o de otros cultivos), de un nuevo impulso de la actividad petrolera, o sobre la base del desarrollo del sector terciario.

Como programa, busca apoyarse en los recursos y capacidades de la sociedad local como plataforma para promover un desarrollo mayor. Supone, por lo tanto, que el Plan debe romper la pasividad y el desaliento de la sociedad local frente a las posibilidades de aspirar a un mayor desarrollo y estimularla para concebir e implementar proyectos, individuales o colectivos, que pongan en movimiento su patrimonio y sus capacidades en función del crecimiento de la economía de la localidad.

La canalización de proyectos, estimulados y sostenidos por el gobierno local, es un elemento fundamental para reconstruir el vínculo entre el municipio y los habitantes, pero también para incrementar los recursos que se afecten a este proyecto de desarrollo, en tanto el plan además de contar con los recursos del sector público, orienta la inversión de los recursos de la sociedad hacia el logro de objetivos convergentes.

Lineamiento 3. Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada y promover mecanismos que faciliten el acceso a los beneficios de la urbanización

Esta tercera línea de trabajo propone en primer lugar una revisión del marco normativo que tiene como proyecto central la Actualización del Código de Ordenamiento Urbano. En la fase de

diagnóstico del Plan, se observó que la normativa urbana vigente en el municipio se encuentra desactualizada y dispersa en múltiples ordenanzas, dificultando su interpretación y aplicación. Asimismo, el acelerado crecimiento que experimentó la ciudad en los últimos años y las rigideces que presentan las normas, sumado al casi inexistente ejercicio del poder de policía por parte de las autoridades municipales, han llevado a plantearse situaciones de irregularidad y de permisividad en la construcción de loteos residenciales, alejados de la trama urbana, en lugares donde es difícil proveer a la población de servicios urbanos básicos, como por ejemplo, la recolección de residuos.

Al mismo tiempo, el proyecto de actualización de Código de Ordenamiento Urbano y Ambiental recoge directivas de otros lineamientos del Plan Estratégico para el Municipio, como el ya mencionado, referido a la preservación de las condiciones ambientales del oasis. En particular, se establece un cuerpo normativo que permitirá dotar al Ejecutivo Municipal de herramientas idóneas para ampliar su capacidad recaudatoria y redistributiva, en base a instrumentos que le permite su participación en la valorización de inmuebles generada por acciones estatales, sean estas por autorizaciones vinculadas a la normativa vigente, procedimientos de modificación, construcción de obras públicas, desarrollo de proyectos urbanos integrales, etc.

Se define un nuevo distrito para los bordes del Canal Principal de riego, con el objeto de acompañar el proyecto de Parque Lineal, dándole usos comerciales y una mayor edificabilidad a las parcelas del frente sur del canal.

El proyecto de Parque Central merece un capítulo aparte ya que se inscribe dentro de la zonificación Área Central pero, al mismo tiempo, será objeto de un proyecto urbano particularizado, del cual se podrán distinguir áreas de Espacios Verdes, áreas de equipamiento público y sectores de desarrollo de viviendas colectivas con comercios en las plantas bajas.

Un segundo eje de trabajo propone ampliar la red de pavimentos de la ciudad hasta alcanzar la cobertura total apoyándose para la gestión y el financiamiento de las obras en la implementación de círculos de *contribución por mejoras*.

Un tercer eje propone implementar un *Programa Habitacional Municipal* buscando contribuir a la disminución del déficit habitacional del municipio desplegando una política habitacional activa, que proponga soluciones habitacionales alternativas acordes a las diferentes con las posibilidades de los grupos sociales que expresan este déficit. Se busca producir una ciudad más compacta que utilice de manera eficiente las infraestructuras y los equipamientos existentes y que sirva como modelo para las iniciativas residenciales, tanto del sector privado como del sector público (programas de vivienda del IPPV, programas nacionales, etc.).

El Programa Habitacional Municipal se basa en la creación de un organismo del ejecutivo municipal para la atención de la demanda habitacional que tiene la responsabilidad de implementar una serie de subprogramas: 1) creación de un padrón de aspirantes a soluciones habitacionales o a lotes con servicios; 2) creación de un subprograma de construcción de viviendas sociales en parcelas de dominio privado de propiedad del ejecutivo municipal; 3) creación de un subprograma de lotes con servicios; 4) creación y administración de un banco de

tierras municipal que recibe aportes de las cesiones requeridas por la normativa urbanística propuesta, de las parcelas actualmente en poder del municipio, de donaciones, ejecución de deudas con el Estado, etc.; 5) subprograma para la construcción de viviendas de interés social con financiamiento del IPPV, de organismos nacionales, mutuales, cooperativas, sindicatos, etc.; 6) subprograma de regularización y urbanización de asentamientos informales; 7) subprograma de mejora de viviendas y expansión de redes para sectores sociales de menores recursos.

Esta línea de trabajo incluye también el desarrollo de líneas de acción tendientes a consolidar las áreas de urbanización incompleta (precaria) que complementan el segundo eje de trabajo en el que se amplía la red de pavimentos. La formulación de un proyecto dirigido a lograr el completamiento de redes de agua y cloacas con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la localidad y las mejoras en la calidad ambiental disminuyendo la contaminación del suelo y aire. Estos proyectos se enmarcan dentro de los lineamientos establecidos por los planes directores de agua y cloaca e identifican líneas de financiamiento existentes.

Lineamiento 4. Convertirse en un centro jerarquizado de la estructura metropolitana ofreciendo complejidad y buenas condiciones para el desarrollo de actividades terciarias

Al igual que muchos municipios de la región, en la actualidad Cinco Saltos carece de una estructura de comercio y servicios en que la población local pueda satisfacer todas sus necesidades, recurriendo al núcleo central del área metropolitana para realizar los consumos más sofisticados. Supermercados, centros comerciales con amplia oferta de indumentaria, concesionarias de autos, gastronomía, teatros, cines, museos, universidades, clínicas y hospitales, oficinas de administración pública tienden a localizarse en los dos principales centros para servir a un mercado que se calcula no solo en base a su población de 230.000 habitantes, sino a la de toda el área metropolitana, que en conjunto asciende a 450.000 habitantes.

Como consecuencia de esta dinámica, un porcentaje significativo de la población trabaja en otros puntos del área metropolitana, dándole a la localidad el carácter de una ciudad dormitorio. El problema se agrava al constatar que la debilidad de la oferta de bienes y servicios lleva a la población a abastecerse en áreas centrales o superficies comerciales de otras ciudades de la región. La asimetría existente en el desarrollo de la complejidad entre las centralidades de la región tiene efectos negativos sobre el empleo y el desarrollo económico de la localidad.

Este Lineamiento apunta a posicionar a Cinco Saltos como un centro urbano de mayor complejidad dentro de la región, logrando retener parte del consumo que hoy pierde y de atraer parte de la demanda de localización del sector terciario a nivel regional.

Para lograrlo, se propone intervenir sobre el área central del municipio de Cinco Saltos, promoviendo acciones dirigidas a fortalecer su presencia como un punto destacado dentro de la jerarquía de centros metropolitanos. Se propone incrementar la compacidad del área construida, incrementar la oferta de locales (sobre todo de comercios y oficinas) y producir una

ampliación de la oferta y mejora de la calidad de los espacios públicos (incluyendo plazas y áreas verdes) y del equipamiento urbano (edificios donde se prestan servicios públicos).

El Programa Parque Central se presenta como una gran oportunidad para estimular este proceso de recalificación urbana dirigido a aumentar la complejidad de la oferta que brinda la ciudad. También se busca que la rehabilitación del corredor del Canal Principal (Programa Paseo Costero Canal Principal y sus áreas circundantes) ponga en valor un espacio de gran valor paisajístico (postal de la ciudad) y permita mejorar la oferta recreativa y deportiva que ofrece la ciudad.

Lineamiento 5. Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad

Como fuera señalado, en el momento de formulación de una estrategia, el propósito de esta línea de trabajo tiene una doble dimensión: por un lado apunta a reposicionar al gobierno municipal fortaleciendo su capacidad para incidir sobre el desarrollo general de la región; por otro se propone recomponer el vínculo con la sociedad local, poniendo en discusión un proyecto de desarrollo local que permita estimular el desarrollo de todo tipo de iniciativas y las sintetice en un proyecto de prosperidad, que promueva el bienestar de todos los habitantes de la localidad.

La primera línea de trabajo (hacia afuera) busca aportar un nuevo punto de vista respecto de la naturaleza e importancia de los problemas comunes de los municipios que conforman la conurbación, cuya superación requiere **construir gobernabilidad metropolitana**, vale decir, implantar y sostener procesos de decisión sobre prioridades de inversión y la capacidad de prestar servicios en forma coordinada en todo el territorio conurbado. Puede considerarse que esta primera línea de trabajo apunta a **mejorar el posicionamiento** del municipio en la formulación e implementación de políticas dirigidas a promover el desarrollo metropolitano, promoviendo el desarrollo de estructuras colaborativas que incluyan a todas las entidades territoriales que participan del desarrollo de la región.

La segunda (hacia adentro) apunta a **mejorar el vínculo** entre el municipio y la sociedad local, logrando que las fuerzas sociales concierten (acuerden, pacten, convengan, unifiquen) sus intereses y expectativas en torno de un proyecto de ciudad que resulte adecuado para atravesar esta etapa de desarrollo de la región. Con este propósito, se abren un conjunto de programas tendientes a fortalecer la idea de un estado presente que colabora con el desarrollo de las iniciativas que tienen los habitantes de la localidad. La resolución de los conflictos en torno a la estructura presupuestaria, la reforma de procesos administrativos acompañan medidas de reforma de la estructura municipal y de los procedimientos administrativos.

Para lograrlo se propone la utilización de herramientas y figuras administrativas novedosas, poniendo en manos del municipio la experiencia de implementación de buenas prácticas en gestión urbanística.

Se espera que la movilización de recursos existentes y el incremento de la confianza amplíe las posibilidades de acción del municipio incorporando transformaciones substantivas en la cualificación de los espacios públicos y edificios municipales, en los procesos de gestión municipal, y en la capacidad del gobierno local de apoyar el desarrollo de proyectos de la población que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida, el crecimiento de la economía y del empleo.

La estructura del plan

En esta última etapa, se despliega la estrategia propuesta, desarrollando cada lineamiento en términos programáticos (programas, subprogramas y proyectos).

El plan se estructura a partir del desagregado de cada línea de trabajo hasta definir acciones concretas, identifica las herramientas más adecuadas para la implementación de cada proyecto, para finalmente establecer un orden de implementación de los diferentes proyectos en el tiempo.

La confección del cuadro de escenarios permitirá monitorear la evolución del Plan y, por lo tanto, producir y evaluar en plazos previstos la concreción de metas y objetivos.

El Plan propone criterios de actuación municipal que deben ser acordados con la sociedad local, conformando un proyecto de ciudad en el que los proyectos particulares puedan confluír en el marco de un proyecto común. Las instancias de participación, que siguen a la presentación de estos documentos han de ser la instancia de ajuste y negociación, que permiten ir construyendo los consensos. Esta voluntad de integración en torno a un proyecto de desarrollo y un modelo de convivencia, ha de requerir la institucionalización de diferentes instancias de articulación entre el estado y la sociedad local. La cultura del plan ha de quedar, por lo tanto, expresada por la cantidad y complejidad de dispositivos a través de los cuales sean adecuadamente procesados los conflictos que emanan de la vida cotidiana de la ciudad.

Tabla 4. Lineamientos, Programas, Subprogramas/Proyectos

Línea	Programa	Subprograma/proyecto
1-Preservar el oasis y sus condiciones ambientales	1.1 Programa manejo del oasis de riego	Regulación de las condiciones ambientales de los loteos
		Convenio con el Consorcio de Riego
	Proyecto de loteo modelo	
	1.2 Programa de desarrollo sustentable	Gestión integral de residuos solidos
	1.3 Manejo integral del Lago Pellegrini	Manejo ambiental del Lago Pellegrini
2- Garantizar el crecimiento de las actividades económicas el empleo y la vivienda	2.1 Desarrollo productivo	Completamiento del Parque Industrial
		Fortalecimiento comercial
Fomento de la agroindustria		
	2.2 Desarrollo Habitacional	Promoción del Desarrollo de la actividad Inmobiliario
3- Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada y promover mecanismos que faciliten el acceso a los beneficios de la urbanización.	3.1 Actualización normativa	Actualización del Código de Ordenamiento Urbano
	3.2 Habitacional Municipal	Conformación de un padrón de postulantes a soluciones habitacionales
		construcción de viviendas sociales de media densidad en parcelas de propiedad del ejecutivo municipal
		Subprograma de lotes con servicios
		Construcción de viv. con financiamiento del IPPV, de organismos nacionales, mutuales, cooperativas, sindicatos,
		Subprograma de regularización y urbanización de asentamientos informales
		Subprograma de mejora de viviendas y expansión de redes para sectores sociales de menores recursos (Mejoramiento de Barrios)
	Banco de tierras municipal	
	3.3 Consolidación urbana	Subprograma de completamiento de redes de agua y cloacas
		Subprograma de expansión de la red de pavimentos
Subprograma de densificación en parcelas modelo		
4- Convertirse en un centro jerarquizado de la estructura metropolitana ofreciendo complejidad y buenas condiciones para el desarrollo de actividades terciarias.	4.1 Programa parque central	Proyecto urbanización Parque Central
		Proyecto Centro Cívico (Municipalidad y HCD)
		Proyecto comercialización de lotes
		Proyecto de Mercado Municipal (concesión)
		Proyecto de traslado del Corralón Municipal
		Proyecto remodelación centro cultural 5 Saltos
		Polideportivo /pileta/escuelas
	4.2 Programa Parque Costero Canal Principal	Proyecto de pavimentación calles de borde
		Proyecto de forestación de la costanera
		Proyecto de dotación de mobiliario urbano
	4.3 Programa de mejoramiento del espacio público	Proyectos de mejoramiento de plazas
		Proyectos de completamiento del arbolado urbano

Línea	Programa	Subprograma/proyecto
		Programa Iago Pellegrini
		Proyectos de corredores de biodiversidad
5- Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad	5.1 Construcción de una agenda metropolitana	
	5.2 Fortalecimiento institucional	Reestructuración de las finanzas municipales
		Modernización de la gestión pública
		Creación de la Secretaría de Planeamiento Urbano
		Creación de un Fondo de Desarrollo Urbano
		Centro Cívico – Nuevo Edificio Municipal modelo de gestión
		Participación social

Fuente: Elaboración propia

Instrumentos de gestión

Por último, de acuerdo con los compromisos establecidos en los términos de referencia se propone aplicar diferentes instrumentos de gestión en función de las características de los proyectos.

Según el diccionario un “instrumento” es un objeto simple, formado por varias piezas, adecuado para que sirva a determinados propósitos en el ejercicio de artes u oficios. Lo define también como aquello de lo que nos servimos para hacer algo. Una tercera acepción lo define como un documento público en el que consta un acto de consecuencias jurídicas.

Frecuentemente se usa esta expresión como sinónimo de útil o herramienta.

Asumiendo la transformación de la realidad como un proceso de trabajo, los instrumentos (o herramientas) son el conjunto de útiles a los que se puede echar mano para multiplicar nuestra capacidad de acción, para volverla más precisa, para incrementar la velocidad o mejorar la calidad de nuestras intervenciones. Su utilización permite economizar esfuerzos y por lo tanto mejorar la eficacia de nuestra actuación.

La noción de instrumentos de planeamiento, como conjunto de útiles a los que podemos recurrir para producir determinadas intervenciones es una temática recurrente en la bibliografía disponible. Suele hablarse de instrumentos normativos, fiscales, presupuestarios, administrativos, de comunicación, etc. (siendo esta temática particularmente mencionada en los planes de la década del '60). No nos ha sido, sin embargo, fácil encontrar bibliografía que los identifique, describa y analice, estableciendo una casuística relacionando su eficacia frente a cuadros específicos.

Como marco de referencia para la explicación de este Plan proponemos una primera tabla, en la que se relaciona un conjunto de posibles instrumentos (listado tentativo que por lo tanto permanece abierto). En este caso, se identifican algunos instrumentos clásicos, como los códigos, las exenciones impositivas, la conformación de fondos de tierras, o la apertura de líneas

de crédito. A este primer repertorio puede agregarse otro de instrumentos de mayor complejidad, como los procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra, la implementación de fondos (de fomento, consolidación urbana o desarrollo social). Se identifican operatorias de rehabilitación, y puesta en valor de sectores de la ciudad, oficinas de gerenciamiento, promoción o animación de sitios o sectores de la ciudad, analizándose la experiencia de puesta en operación de empresas urbanizadoras públicas o público - privadas.

Tabla 5. Tipos de instrumentos y procesos de crecimiento urbano

Tipo de instrumento		Fases del Crecimiento		
		Zonas centrales	Consolidación	Expansión
Obra Pública		Cualificación del espacio publico	Infraestructuras y Servicios	Elementos estructurantes (trenes, rutas, autopistas)
Normativos		Grandes parcelas Normas particulares	Incremento de la densidad. Cambios morfológicos y de uso	Norma parcelaria Estándares de urbanización
Fiscales	Tasas	Renta ociosa Compensación Exención impositiva	Tasas diferenciales	Tasa diferenciales Control de evasión
	Contribución por mejoras	Mejoramiento espacio público, Plazas, peatonales	Completamiento infraestructura	Pavimentos / red de gas
Presupuestarios	Créditos y Subsidios	Centros históricos	Financiamiento de infraestructuras	Compensación agrícola
	Fondos	Programas sobre áreas centrales	Banco de proyectos	Fondo de tierra Banco de materiales
Financieros		Bonos, Títulos, Fondos aseguradores, monte de piedad, Bancos		
Gestión	Promoción	Gestión Calles comerciales Promoción de inversiones	Transformación marco normativo	Regularización Escrituración
	Empresa Pública	Recuperación de tierra pública		Loteos sociales con servicios
	Empresa Mixta	Público/público (propiedad pública/derecho privado) - Público/privado		Urbanización asociada con promotores privados
	Transferencia con cargo	Contratos - Concesiones - Usufructos - acuerdos- asociaciones con un fin determinado.		
Control	Inspecciones	Ejercicio del poder de policía (clausuras, demoliciones, inhabilitaciones, multas, etc.)		
	Sindicaturas defensores y del interés publico	Defensor del pueblo, organismos que hacen funcionar los alertas frente a desajustes de funcionamiento		
	Compensaciones	Implementación de mecanismos de compensación o mitigación, como contraparte de la producción de perjuicios sociales.		

Fuente: Elaboración propia

En los primeros niveles, destacamos los instrumentos que tradicionalmente han definido la política urbana, es decir la *obra pública* y la *normativa*.

Si bien la obra pública cumple una función irremplazable en la producción del espacio urbano, también es cierto que la capacidad de inversión del Estado es notablemente inferior a las necesidades de obras que presenta una ciudad.

Corresponde asumir que la producción de la ciudad no es más la obra de un Rey o de un Papa, que puede proponerse transformar su estructura contando exclusivamente con sus propios recursos, sino el resultado de un proceso social, donde miles y miles de personas, cuya capacidad de intervención se reduce a la escala de una parcela, desarrollan sus estrategias, materializan transformaciones, promueven inversiones, y formalizan acuerdos de distinto tipo buscando obtener alguna ganancia o mejorar sus condiciones de vida.

En un contexto de recursos estructuralmente escasos, como el de la mayoría de nuestros municipios, las autoridades no tienen otra alternativa que proponer consignas que resulten de interés para este conjunto de actores sociales, convocando a un número significativo de actores sociales a ordenar sus estrategias particulares en función de estos objetivos propuestos para el conjunto.

Hecha esta salvedad puede considerarse que la obra pública sigue siendo un instrumento fundamental del urbanismo en tanto desencadena tendencias de inversión y mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades. Grandes obras viales, de transporte, los nudos centrales de las redes de infraestructura, etc., son piezas fundamentales para definir y ordenar el crecimiento de las ciudades, tanto en términos de la expansión como de la densificación del tejido urbano.

La norma ha sido también un instrumento central de la política urbana. Si bien ha contribuido (y sigue contribuyendo) substantivamente al desarrollo de nuestras ciudades, tiene el defecto de ser sumamente pasiva.

En rigor el marco normativo deja la iniciativa al sector privado, y espera que se presenten las propuestas concretas, verificando si corresponden con la conformación que la norma propone.

La posibilidad de delimitar zonas, autorizando diferentes combinaciones de usos y volumetrías que eviten incompatibilidades promueve un cierto orden y homogeneidad a pesar de las diferencias entre los distintos distritos. La posibilidad de delimitar morfologías, definiendo planos límite, retiros, alturas y capacidades de construcción en función de la superficie de cada parcela, permite garantizar criterios de salubridad y estándares mínimos de habitabilidad integrando valores de estética edilicia y racionalidad constructiva a la conformación del nuevo paisaje urbano.

Si bien en los últimos tiempos se apunta al desarrollo de métodos proyectuales para la construcción de la norma, proponiendo otro tipo de procedimientos que permiten mayores niveles de flexibilidad en función de las características específicas de los emprendimientos, se puede decir que la norma sigue siendo un mecanismo relativamente rígido, de criterios pensados en abstracto, que acota sus grados de flexibilidad en tanto supone una restricción al dominio que tiene como soporte su razonabilidad y la garantía de ser aplicada siguiendo el principio de la igualdad ante la ley .

En los últimos años se ha insistido mucho en ampliar las posibilidades operativas de los códigos, incorporando a su texto (como parte de la norma) mecanismos y procedimientos tendientes a volverlo más operativo.

Entre estos se destacan algunos procedimientos, como la opción prioritaria de compra, que permite a los municipios adquirir predios de para el desarrollo de acciones de interés público a valores de mercado y sin tener que recurrir a los procedimientos expropiatorios. La expropiación es una herramienta compleja, que requiere procedimientos cuidadosos. La ley 8912 de la prov. de Bs As incluye apelar a esta figura para producir intervenciones sobre el tejido, que incluyen operaciones de reparcelamiento (que en muchos caso corrige problemas de trazado del tejido existente).puede también solucionar problemas de tenencia irregular, recuperación de áreas verdes o de apertura de calles. Evidentemente cuando se desarrolló de común acuerdo con los propietarios las operaciones son menos conflictivas. La ley colombiana prevé esta posibilidad estableciendo un procedimientos de expropiación por la vía administrativa, que obliga al estado a asociar a los propietarios que así lo soliciten en el desarrollo del emprendimiento que surge de esa intervención, En ese caso el estado debe conformar un fideicomiso, en el que los propietarios pasan a ser socios, en proporción con la cantidad de tierra que aportan. Dicho esto se debe también reconocer que la expropiación es un procedimiento traumático, que suele generar situaciones litigiosas, que frecuentemente terminan trabando los proyectos, sobre todo en los caso que una parte del bien expropiado vuelve a insertarse en el mercado, lo que lleva a los antiguos propietarios a reclamar prioridad o retroventa.

La posibilidad de realizar convenios urbanísticos, de implementar operaciones “interligadas”, en las que se explicitan ventajas, cargas y compensaciones. Esta particularidad permite un código más flexible pero difícilmente altera la pasividad del Estado, que con este instrumento se propone transformar la realidad modelando las iniciativas de los particulares.

Un segundo grupo de instrumentos está conformado por los de tipo *fiscal*, entendiendo como tales a los vinculados a los procesos tributarios o de recaudación.

En primer lugar se pueden señalar los tributarios entre los que diferenciaremos los *impuestos* sancionados por ley como contribución por el ejercicio de alguna actividad, de la obtención de una renta, o por la propiedad de un bien mueble o inmueble, de las *tasas*, percibidas como retribución por la prestación de algún servicio público.

Existe una larga discusión respecto a cuál nivel de gobierno corresponde la percepción de estos recursos, y también respecto de cuál es la secuencia entre la percepción y el desembolso. De hecho según el régimen constitucional algunos impuestos pueden ser nacionales o provinciales y los municipios quedan en general limitados a percibir solamente tasas. En algunos casos, regímenes constitucionales más municipalistas autorizan a los gobiernos locales a percibir impuestos (como el inmobiliario o el automotor). También existen diferencias respecto a la circulación de estos bienes, existiendo el caso de impuestos cobrados por los municipios y posteriormente girados a las instancias estatales o provinciales, y el caso de la percepción de

impuestos por la provincia de los que se gira un porcentaje a los municipios aplicando un mecanismo redistributivo como el de la coparticipación.

De hecho los recursos coparticipados, los subsidios o los fondos resultantes de acuerdos de recaudación compartida contribuyen substantivamente a la conformación del gasto municipal. Sin embargo no queda del todo claro su carácter instrumental respecto de la conformación del espacio urbano.

Puede por lo tanto considerarse que el sistema impositivo puede dar lugar a mecanismos orientadores de la inversión, estimulando u obstaculizando procesos de expansión, densificación o consolidación del tejido urbano. Puede asimismo promover diferentes estándares de urbanización complementando los condicionamientos definidos por el marco normativo.

Resulta interesante destacar la creación de impuestos destinados a captar el incremento de la renta del suelo (o de la valorización de los inmuebles) por efecto de inversiones realizadas en el contexto, asumiendo que existe fundada doctrina¹, incluso en los autores clásicos, respecto de la ilegitimidad de la apropiación por un particular de esa parte de la renta del suelo producto del esfuerzo de toda la sociedad.

Surge de esta experiencia la noción de contribución por mejoras, que en muchos de nuestros países ha dado lugar a la sanción de leyes que regulan su aplicación, considerando en términos generales que es justo que los beneficiarios de una determinada obra contribuyan a su financiamiento, teniendo en cuenta que la realización de la misma repercutirá como un incremento del valor inmobiliario de sus propiedades.

Sobre esta misma base resulta cada vez más frecuente establecer cuotas diferenciales en impuestos y tasas en función de los niveles de provisión de infraestructuras de los diferentes barrios o en función de los estándares de urbanización o de prestación de servicios.

Un cuarto grupo podría identificarse como de *instrumentos presupuestarios*, es decir de aquellos que se vinculan a los criterios de desembolso de los recursos públicos.

Se destacan entre estos la adjudicación de *créditos o subsidios*, como en el caso de la compensación a los propietarios de edificios de valor patrimonial, que pueden ser beneficiarios de un crédito para poner en valor este patrimonio o pueden ser exceptuados del pago de la totalidad o de una parte de los impuestos o tasas. Es asimismo el caso de los créditos y subsidios para la adquisición de vivienda, modalidad que en los últimos tiempos apunta a subsidiar una parte (o simplemente algunos puntos de la tasa de interés) de un crédito que el beneficiario toma en el mercado, modalidad que tanto en el caso de Chile como de Colombia han sustituido a las políticas clásicas de adjudicación de viviendas terminadas construidas por el Estado.

En los últimos años han sido varios los ejemplos de *fondos* destinados al financiamiento de políticas sociales o de obras públicas. Los fondos están conformados por partidas específicas del

¹ Se destacan en este sentido los trabajos de Henry George referidos a la renta del suelo.

presupuesto (cuentas especiales) que son separadas del gasto corriente para funcionar con otras reglas de juego. En la mayoría de los casos los fondos funcionan como “bancos de segundo piso”, es decir como entidades dirigidas al financiamiento de un stock de proyectos formulados homogéneamente.

La conformación de un banco de proyectos permite contar con un inventario exhaustivo de iniciativas, permite mejorar la consistencia de los proyectos, ponderando su desarrollo técnico, viabilidad económica, perspectivas de recupero e impacto ambiental y social. Permite asimismo convenir con sus beneficiarios la posibilidad de aportar todo tipo de recursos (dinero, materiales, mano de obra) como contribución a su financiación. Permite, por último, implementar mecanismos de desembolso más ágiles que las formas tradicionales de contratar ya certificar del Estado, permitiendo por ejemplo que una asociación de padres reciba como subsidio los materiales para realizar obras de mejoramiento de una escuela.

La experiencia de los presupuestos participativos ha demostrado el interés por este tipo de mecanismos, considerando que la articulación de los organismos vecinales y las necesidades barriales encuentra en este tipo de fondos un excelente instrumento para multiplicar las posibilidades de acción.

En esta línea de alternativas de *financiamiento* puede llegarse a conformar un quinto grupo de instrumentos, que denominaremos de financiamiento, en los que debo reconocer que avanzamos sobre los límites de lo tradicionalmente admitido a los gobiernos locales.

En primer lugar corresponde mencionar la utilización del *crédito* nacional e internacional, público y privado como una fuente legítima de financiamiento para algunos emprendimientos. De más esta señalar la importancia de ponderar la capacidad de recupero, ponderando asimismo los efectos sociales y ambientales de la realización de estos trabajos.

La utilización de estas fuentes implica en algunos casos importantes cambios en las modalidades de gestión, considerando que la incorporación de una auditoría externa, tanto sobre el uso de los recursos provenientes de un préstamo, como de los recursos que han sido comprometidos como garantía, inducen procesos de mayor racionalidad del gasto mejorando incluso la eficiencia del uso de los recursos presupuestarios. Las entidades de crédito tienden asimismo a exigir seriedad en la formulación de las propuestas, demostración de su rentabilidad, y constatación de las perspectivas de recobro.

Corresponde sin embargo señalar los peligros de una mentalidad que tiende a ver al crédito como subsidio, y la temeridad de algunos funcionarios que optan por transferir a futuras gestiones los costos de la acción de gobierno en el presente.

Consiente que esta afirmación puede generar consecuencias, corresponde afirmar que la no utilización del crédito no es un signo de buena gestión. Si bien muchos alcaldes consideran que no endeudar al municipio da tranquilidad a la ciudadanía, si se transfiriera el ejemplo al mundo empresario la afirmación sería considerada un error grave, dado que las empresas no valen tanto por el capital cristalizado en sus medios de producción como por su capacidad de giro, es decir por la relación que logran establecer entre su capacidad de crédito y el volumen de ventas. No

es posible evaluar un flujo de caja sin ponderar el crédito, controlando la incidencia de los costos financieros en términos del valor actual neto.

Puede afirmarse que en algunos casos, para la realización de trabajos de gran envergadura un municipio puede convocar a la capacidad de financiamiento de la sociedad local, impulsando una emisión de *bonos* de obra pública a colocar en un mercado de capitales de nivel local, nacional o internacional. Si bien en el presente existe pánico respecto de las posibilidades de endeudamiento de los gobiernos locales, que de hecho en la mayoría de los casos han recurrido (incluso en forma abusiva) a las fuentes tradicionales de financiamiento público y privado.

Tanto la construcción del Parque Industrial de la ciudad de La Plata y de algunas obras encaradas por el municipio de Bahía Blanca han sido producto de la emisión y colocación de bonos en el mercado local de capitales, encontrando eco en la población que visualizaba esta inversión como una alternativa válida de colocación de parte de sus ahorros.

De más está señalar que uno de los objetivos principales de todo plan estratégico es lograr convencer a la población de una determinada localidad que la producción misma de su propia ciudad (edificios, locales, calidad del espacio urbano, dotación de infraestructuras), o la inversión en operaciones financieras o inmobiliarias referidas a la ciudad son una oportunidad interesante para ubicar excedentes económicos o financieros provenientes de otras actividades (por ej la producción agrícola o industrial); Valga como ejemplo el enorme auge de la construcción de edificios de propiedad horizontal en la Buenos Aires de las décadas del 60 y 70 como producto de la inversión de excedentes provenientes de la actividad industrial (alimenticia, metalúrgica y textil).

Poner en valor bienes subutilizados por un gobierno local, como terrenos baldíos, locales subutilizados, maquinarias o materiales abarrotados en los depósitos, puede también ser una fuente de financiamiento, en tanto la puesta en marcha o en valor de estos pasivos, genera actividad, empleo, dinamismo económico que pueden proveer recursos suplementarios a la administración local.

El dinamismo de la administración es también una fuente de recursos. El caso de la obtención de descuentos en el pago de certificados por pronto pago es un recurso habitual de los secretarios de hacienda.

Existe el caso de municipios que procuran obtener recursos financieros poniendo en valor actividades que actualmente son desempeñadas exclusivamente por el sector privado: Es por ejemplo el caso de manejar financieramente una cartera de seguros automotores, basándose en la credibilidad del municipio frente a sus propios habitantes. La posibilidad de contratar un reaseguro con una entidad bancaria permite administrar un flujo financiero que puede contribuir al mejoramiento de la posición financiera de un gobierno local. Esta condición territorial puede asimismo dar lugar a la existencia de muchas cooperativas y mutuales que prestan servicios urbanos, sociales, o incluso de financiamiento de proyectos y emprendimientos de la comunidad.

Si bien podría argumentarse (como lo hace el pensamiento económico liberal) que el Estado no debería hacer lo que el sector privado ya hace, supuestamente con mayor eficiencia. Como contraparte puede afirmarse que en un contexto como el argentino, donde los altos costos financieros llevan al sector inmobiliario a moverse con operaciones al contado, muchas de estas premisas no se verifican. Esta restricción habilita una línea de trabajo que indague sobre los costos y beneficios de establecer otro tipo de relación entre el gobierno y sociedad local, y el interés por desarrollar otras formas de financiamiento más próximas a las necesidades del municipio y de los habitantes de una localidad. La experiencia de los micro-créditos a sectores de muy bajo poder adquisitivo está demostrando en los casos que he evaluado en el gran Buenos Aires una gran eficacia para el desarrollo de obras de gran rentabilidad social como las de extensión de la red de gas.

Siguiendo por este arriesgado camino de los financiamientos alternativos surgidos de la experiencia de las mismas colectividades, la experiencia del trueque puso en discusión la importancia de las economías locales, y su capacidad de desarrollar empleos en tiempos de crisis. Algunas experiencias europeas (caso Brighton) han apelado a la emisión de una moneda de circulación local (ver el film documental DEMAIN) destacando el interés por garantizar del dinero proveniente de los salarios cambie muchas veces de mano (circule) en el contexto de la economía local. El caso del municipio de Laprida (prov. Bs As) que a través de una mutual encontró una fuente suplementaria de financiamiento mediante el sorteo anual de una casa. La rifa logra una recaudación que triplica el costo del premio y permite orientar esos recursos al financiamiento de inversiones de interés comunitario,.

En síntesis puede afirmarse que existe un vasto campo a explorar de alternativas de financiamiento a la que los gobiernos locales podrían recurrir como instrumentos de política urbana.

Un último grupo de instrumentos que me interesa analizar en este encuentro es el de los denominados *instrumentos de gestión*, con el que identificamos diferentes alternativas de manejo (gerenciamiento) de la política urbana.

El primero se refiere a la promoción, entendiendo como tal a las posibilidades de apoyar con un equipo el desarrollo de determinada línea de trabajo. Son muchos los ejemplos de oficinas de apoyo responsables de promover el empleo, la revitalización de una calle comercial, la implementación de programas de regularización dominial, etc. Se trata en general de un equipo reducido de cuadros políticos y/o técnicos, que agregan su capacidad al desarrollo de una actividad. En el caso del empleo por ejemplo apoyando con estudios de mercado y apoyo contable al desarrollo por ejemplo de un grupo de talleres mecánicos, con el objetivo que el incremento de la rentabilidad y de los niveles de actividad de estos micro-emprendimientos puede dar lugar al incremento de un empleo en cada uno. De tener éxito con un equipo relativamente poco costoso (unos sueldos municipales) se logra un incremento significativo de la productividad del sector y del nivel de empleo, mejorando por ejemplo la rentabilidad de los recursos destinados a sostener a familias de desocupados.

La promoción es un instrumento fundamental de la política urbana, y a diferencia de la normativa, en la medida que toma iniciativas y las promueve entre los afectados o posibles beneficiarios de una línea de trabajo, se constituye en la vanguardia del accionar municipal.

Un segundo instrumento de gestión está constituido por diversas modalidades de *empresas municipales*, que bajo la modalidad de unidades ejecutoras, empresas públicas, empresas de capital mixto o fideicomisos toman a su cargo el desarrollo de determinada actividad.

La conformación de empresas siempre ha buscado agregar otra lógica de funcionamiento que aproxime el accionar municipal a los estándares de eficacia y eficiencia que caracterizan al sector privado. Puede afirmarse que la realización de una ganancia como motor de una empresa determina parámetros de eficiencia fácilmente ponderables, que cuesta contrastar con los beneficios que a veces se producen en el ámbito público en los que resulta más difícil establecer indicadores sobre los cuales fundar su eficacia y rentabilidad (social).

En la mayoría de los casos se acepta la utilidad de permitir que una parte del accionar del Estado deba rendir cuentas de su eficacia en términos cuantitativos, e incluso de producción de ganancias, aceptando que los objetivos políticos han sido fijados de antemano, o que el destino de estos fondos han de dirigirse al financiamiento de objetivos de tipo político o social.

En este caso resulta adecuado por ejemplo organizar una empresa de servicios municipal asociando por ejemplo a los trabajadores, como en el caso de las denominadas empresas de propiedad participada de recolección de residuos o de mantenimiento urbano. Es posible asimismo imaginar una empresa mixta en la que empresarios locales se asocian en la conformación de una sociedad, donde el municipio aporta la maquinaria vial y los privados aportan el capital de trabajo, mejorando notablemente la "performance" de esa misma maquinaria operada y mantenida por empleados públicos.

Existe el caso de empresas en dificultades adquiridas por el municipio (frente a la perspectiva del desempleo de sus operarios) convertidas en contratistas privilegiados de la obra pública Municipal, como en el caso de AUSA, empresa de autopistas que tiene a su cargo la explotación de algunas autopistas urbanas de la ciudad de Buenos Aires. Ha sido asimismo el caso de Arpegio, empresa responsable de promover la urbanización de grandes polígonos en la periferia de Madrid, apoyada en la hipótesis que la renta del suelo debe financiar el proceso mismo de urbanización incluyendo criterios de subsidio para el acceso a la vivienda de sectores carenciados.

La envergadura de estos emprendimientos puede tener enorme significación en relación con la escala de una ciudad como en el caso de la Corporación Antiguo Puerto Madero, empresa privada de propiedad estatal responsable de la urbanización de 150 has en pleno centro de la ciudad de Buenos Aires.

Puede asimismo proyectarse una gran variedad de modelos de actuación, sobre todo a partir de la generalización de la figura del Fideicomiso que permite por ejemplo que un administrador pueda, a través de un compromiso fiduciario, gerenciar un proyecto de urbanización, ejerciendo derechos reales sobre determinados inmuebles sin necesidad de que el propietario le transfiera

el dominio. Esta modalidad ha sido propuesta por ejemplo para la recuperación de los antiguos predios del Comando de Arsenales en el municipio de Malvinas Argentinas, promoviendo la construcción de un nuevo centro municipal y la habilitación de un parque de 36 has dotado de equipamientos deportivos, financiando la operación mediante la comercialización del 15% de la superficie.

Por último puede señalarse como instrumentos la posibilidad de establecer diferentes formas de asociación con el sector privado, mediante concesiones, transferencias con cargo, alquileres, convenios de explotación, padrinazgos y cualquier otra figura contractual a través de la que se establezca la autorización de un interlocutor (privado o social) dispuesto a explotar un determinado sitio o actividad que el municipio considera adecuada pero no piensa (coyuntural o definitivamente) tomar a su cargo.

En este caso, resulta evidente que el municipio cuenta con más recursos de los que puede poner en valor, para lo cual guarda para su manejo aquellas dimensiones que considera estratégicas y convoca a la sociedad para que invierta sus recursos en el desarrollo de aquellas que considere interesantes.

De acuerdo a lo expuesto, queda en claro que las posibilidades de acción son, en general, mayores de las que imaginamos y que la cultura urbana nos ofrece un abanico de instrumentos más amplio del que habitualmente consideramos.

Como conclusión me gustaría afirmar que la eficacia de una política urbana no depende de la aplicación de tal o cual instrumento de moda, sino del saber elegir cual es la combinación más adecuada para implementar una determinada política. Suele darse el caso que un instrumento principal pueda ser acompañado por otros, muchas veces compensando consecuencias o efectos no deseados de la aplicación del primero.

En esta línea una nueva generación de planes urbanos prefiere desarrollar procedimientos, entendiendo que el orden en el que se van aplicando los diferentes instrumentos a lo largo de una secuencia claramente pautada tiene efectos substanciales sobre los resultados.

La idea de una secuencia que va encadenando instituciones responsables de la aplicación de instrumentos específicos, nos interna en el análisis de procesos de fragmentación y reconstrucción del poder en los que se logra armonizar el protagonismo de diferentes actores sociales.

Tabla 6. Herramientas seleccionadas para el Plan de Cinco Saltos

Línea	Programa	Subprograma/proyecto	Obra pública	Normativa	Fiscal	Presupuestario	Financiero	Promoción	Empresas	Concesión	Convenio urbanístico	Inspección
1- Preservar el oasis y sus condiciones ambientales	1.1 Programa manejo del oasis de riego	Regulación de las condiciones ambientales de los loteos										
		Convenio con el Consorcio de Riego										
		Proyecto de loteo modelo										
	1.2 Programa de desarrollo sustentable	Gestión integral de residuos solidos										
	1.3 Manejo integral del Lago Pellegrini	Manejo ambiental del Lago Pellegrini										
2- Garantizar el crecimiento de las actividades económicas el empleo y la vivienda	2.1 Desarrollo productivo	Completamiento del Parque Industrial										
		Fortalecimiento comercial										
		Fomento de la agroindustria										
	2.2 Desarrollo Habitacional	Promoción del Desarrollo de la actividad Inmobiliario										
3- Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada y promover mecanismos que faciliten el acceso a los beneficios de la urbanización.	3.1 Actualización normativa	Actualización del Código de Ordenamiento Urbano										
	3.2 Habitacional Municipal	Conformación de un padrón de postulantes a soluciones habitacionales										
		Construcción de viviendas sociales de media densidad en parcelas de propiedad del ejecutivo municipal										
		Subprograma de lotes con servicios										
		Construcción de viv. con financiamiento del IPPV, de organismos nacionales, mutuales, cooperativas, sindicatos,										

		Subprograma de regularización y urbanización de asentamientos informales																			
		Subprograma de mejora de viviendas y expansión de redes para sectores sociales de menores recursos (Mejoramiento de Barrios)																			
		Banco de tierras municipal																			
	3.3 Consolidación urbana	Subprograma de completamiento de redes de agua y cloacas																			
		Subprograma de expansión de la red de pavimentos																			
		Subprograma de densificación en parcelas modelo																			
4- Convertirse en un centro jerarquizado de la estructura metropolitana ofreciendo complejidad y buenas condiciones para el desarrollo de actividades terciarias.	4.1 Programa parque central	Proyecto urbanización Parque Central																			
		Proyecto Centro Cívico (Municipalidad y HCD)																			
		Proyecto comercialización de lotes																			
		Proyecto de Mercado Municipal (concesión)																			
		Proyecto de traslado del Corralón Municipal																			
		Proyecto remodelación centro cultural 5 Saltos																			
		Polideportivo /pileta/escuelas																			
		4.2 Programa Parque Costero Canal Principal	Proyecto de pavimentación calles de borde																		
	Proyecto de forestación de la costanera																				
	Proyecto de dotación de mobiliario urbano																				

	4.3 Programa de mejoramiento del espacio público	Proyectos de mejoramiento de plazas	■			■		■			■	
		Proyectos de completamiento del arbolado urbano	■			■	■				■	
		Programa lago Pellegrini	■				■			■		
		Proyectos de corredores de biodiversidad	■	■				■			■	■
5 - Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad.	5.1 Construcción de una agenda metropolitana						■					
	5.2 Fortalecimiento institucional	Reestructuración de las finanzas municipales			■	■	■				■	
		Modernización de la gestión pública		■	■	■	■		■	■		
		Creación de la Secretaría de Planeamiento Urbano		■				■			■	■
		Creación de un Fondo de Desarrollo Urbano		■			■				■	
		Centro Cívico – Nuevo Edificio Municipal modelo de gestión		■			■	■				
		Participación social						■				

Fuente: Elaboración propia

Plan de acción

Sobre la base de los elementos expuestos se propone un cronograma de implementación.

El cuadro identifica el conjunto de programas y proyectos previstos por el plan, y lo despliega sobre un horizonte de seis años (modulado por trimestres). Los diferentes espacios han sido pintados con color: el más intenso señala la concreción de una tarea específica durante un periodo determinado, el más claro da cuenta de la continuidad de esta línea de trabajo durante un tiempo.

Tabla 7. Cronograma de implementación del Plan

Programa	Subprograma/p proyecto	Responsable	Trimestres año 1				Trimestres año 2				Trimestres		
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1.1 Programa manejo del oasis de riego	Regulación de las condiciones ambientales de los loteos	Planeamiento Responsable salvaguarda		■									
	Convenio con el Consortio de Riego	Responsable salvaguarda	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Proyecto de loteo modelo	Planeamiento Responsable salvaguarda			■	■							
1.2 Programa de desarrollo sustentable	Gestión integral de residuos solidos	Obras y servicios públicos salvaguarda					■	■	■	■	■	■	■
1.3 Manejo integral del Lago Pellegrini	Manejo ambiental del Lago Pellegrini	Interventor ente lago Pellegrini			■	■	■	■	■	■	■	■	■
2.1 Desarrollo productivo	Completamiento del Parque Industrial	Director parque industrial		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Fortalecimiento comercial	gobierno			■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Fomento de la agroindustria	Responsable salvaguarda				■	■	■	■	■	■	■	■
2.2 Desarrollo Habitacional	Promoción del Desarrollo de la actividad Inmobiliario	Planeamiento					■	■	■	■	■	■	■
3.1 Actualización normativa	Proyecto de Actualización del Código de Ordenamiento Urbano	Planeamiento HCD	■	■									
3.2 Habitacional Municipal	Conformación de un padrón de postulantes a soluciones habitacionales				■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Subprograma de construcción de viviendas sociales de media densidad en parcelas de dominio privado de propiedad del ejecutivo municipal	Planeamiento					■	■	■	■	■	■	■
	Subprograma de lotes con servicios	Planeamiento						■	■	■	■	■	■
	Subprograma para la construcción de viviendas con financiamiento	Planeamiento			■	■	■	■	■	■	■	■	■

Programa	Subprograma/p royecto	Responsable	Trimestres año 1				Trimestres año 2				Trimestres	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	del IPPV, de organismos nacionales, mutuales, cooperativas, sindicatos, etc.											
	Subprograma de regularización y urbanización de asentamientos informales	Gobierno Obras públicas										
	Subprograma de mejora de viviendas y expansión de redes para sectores sociales de menores recursos (Mejoramiento de Barrios)	Planeamiento Obras públicas										
	Banco de tierras municipal	Planeamiento										
3.3 Consolidación urbana	Subprograma de completamiento de redes de agua y cloacas	Gobierno Obras públicas										
	Subprograma de expansión de la red de pavimentos	Gobierno Obras públicas										
	Subprograma de densificación en parcelas modelo	planeamiento										
4.1 Programa parque central	Proyecto urbanización Parque Central	Coord Espacios verdes Fideicomiso del parque central										
	Proyecto Centro Cívico (Municipalidad y HCD)	Fideicomiso del parque central										
	Proyecto comercialización de lotes	Fideicomiso del parque central										
	Proyecto de Mercado Municipal (concesión)	Fideicomiso del parque central										
	Proyecto de traslado del Corralón Municipal	Obras publicas										
	Proyecto remodelación centro cultural 5	Obras publicas										

Programa	Subprograma/p royecto	Responsable	Trimestres año 1				Trimestres año 2				Trimestres	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Salto											
	Polideportivo /pileta/escuelas	Gobierno Obras publicas										
4.2 Programa Parque Costero Canal Principal	Proyecto de pavimentación calles de borde	Obras públicas										
	Proyecto de forestación de la costanera	Coord. Espacios verdes										
	Proyecto de dotación de mobiliario urbano	Coord. Espacios verdes										
4.3 Programa de mejoramiento del espacio público	Proyectos de mejoramiento de plazas	Coord. Espacios verdes										
	Proyectos de completamiento del arbolado urbano	Coord Espacios verdes										
	Programa lago Pellegrini	Interventor ente lago Pellegrini										
	Proyectos de corredores de biodiversidad	Salvaguarda ambiental										
5.1 Construcción de una agenda metropolitana		Intendente gobierno										
5.2 Fortalecimiento institucional	Reestructuración de las finanzas municipales	Gobierno hacienda /HCD										
	Modernización de la gestión publica	gobierno										
	Creación de la Secretaría de Planeamiento Urbano	intendente										
	Creación de un Fondo de Desarrollo Urbano	Intendente /HCD										
	Centro Cívico – Nuevo Edificio Municipal modelo de gestión	Intendente /HCD										
	Participación social	Intendente/ HCD gobierno / planeamiento										

Fuente: Elaboración propia

En los primeros trimestres se propone una secuencia para que el gobierno municipal ponga los temas en movimiento.

Las primeras acciones proponen el saneamiento de cuestiones básicas, como la aprobación de los últimos 3 ejercicios presupuestarios, lo que permite al municipio recuperar capacidad de crédito. La apertura de un proceso participativo, que partiendo de la discusión del propio plan y sus derivaciones normativas, inicia la construcción de consensos en torno a un proyecto de ciudad. La creación de algunas instancias operativas, como la Secretaría de Planeamiento y Ambiente, la designación de un responsable de la salvaguarda del manejo ambiental del oasis de riego, la conformación del consejo de administración del parque industrial, y la recomposición del directorio del ENDECIC.

En esta dinámica entra en discusión el proyecto de ordenanza del nuevo código de ordenamiento urbano y ambiental e iniciar las conversaciones con el Departamento Provincial de Agua y el Consorcio de Riego.

Contemporáneamente el Intendente Municipal y el área de Gobierno deben elaborar un mapa de actores metropolitanos e iniciar los contactos para desplegar su política regional.

En un segundo momento (segundo trimestre de implementación del plan) se propone poner en marcha acciones concretas como la dinamización de los primeros consorcios de Contribución por Mejoras (primero pavimentos y luego gas, agua y cloaca); el traslado del corralón municipal al parque industrial y el inicio de la forestación de la costanera del canal. En este tiempo debe haber iniciado acciones para concretar la transferencia de los terrenos ferroviarios donde se desarrollara el proyecto del Parque Central. Con estos elementos habrá puesto las piezas en los lugares clave del tablero, pudiendo a partir de estas posiciones. Desplegar la estrategia propuesta por el Plan. Obviamente, se debe considerar que la realidad también juega, y que pueden producirse circunstancias adversas para el desarrollo de alguna de estas líneas de trabajo. En ese marco, se puede recurrir nuevamente al cuadro donde se plantearon los diferentes escenarios y verificar cuál es la situación en función del comportamiento de las diferentes variables. La nueva carta de situación permitirá evaluar el avance de cada línea de trabajo y ponderar cuales han sido las dificultades, si conviene revisar esa línea de trabajo, si es producto de debilidades de la propia gestión, si se ha vuelto necesario apelar a otros instrumentos, o si es necesario revisar los próximos movimientos.

Desarrollo de los programas

Sobre la base de las cinco líneas propuestas, el Plan se desagrega en un conjunto de Programas y Proyectos.

Cada uno de estos Programas desagrega sus componentes, da cuenta de los problemas a los que se quiere dar respuesta, los efectos que se espera desencadenar. Para cada programa ha

sido elaborada una ficha, que incluye a su vez el desarrollo de todos los proyectos. En cada caso se las denomina, se identifican los actores con que se vincula, las herramientas que se van a utilizar, se desarrolla una evaluación de costos y beneficios y de posibles alternativas de financiamiento. En todos los casos se ajustará al siguiente índice:

- Ficha de desarrollo de cada proyecto:
- Título del Proyecto
- Lineamiento en que se inscribe
- Programa/ Subprograma
- Justificación
- Objeto de la carpeta
- Estudios de base
- Proyecto (si corresponde)
- Análisis económico
- Modalidad de Gestión
- Efectos esperados
- Condiciones de realización
- Conclusión

Lineamiento 1: Preservar el oasis y sus condiciones ambientales

Introducción

El oasis de riego en el que se enmarca un porcentaje importante del ejido municipal de Cinco Saltos es resultado de más de cien años de trabajo acumulado, tanto en la construcción de la presa Ballester como en el sistema de canales de riego y su mantenimiento constante. Como la mayoría de las ciudades del Alto Valle, Cinco Saltos surgió como un pueblo de dimensiones acotadas dentro del oasis que, en las últimas décadas, se expandió a un ritmo acelerado, ocupando un porcentaje significativo de la tierra cultivable. En 2016 el área urbana alcanzaba las 855 hectáreas, quedando 2.226 has productivas y 610 has que dejaron de ser usadas para actividades productivas. Entre 2003 y 2016 el área urbana creció un 93% mientras que la población creció un 22%, dando cuenta de la aceleración que experimenta el proceso de urbanización, produciendo loteos que se encuentran, en gran parte, desocupados. En 2016 existían aproximadamente 6.000 parcelas producidas recientemente baldías.

Este proceso amenaza la continuidad del oasis a largo plazo, tanto por la tierra que se urbaniza como por la pérdida del riego y áreas forestadas. La producción de loteos bloquean y anulan canales y destruyen tierras dedicadas a la irrigación con fines productivos, incluso genera expectativas de valorización que someten al abandono productivo. El suelo retirado de la producción alcanza en 2016 a las 610 has, mientras que en 2003 eran 389 has (57% de incremento). Esto se produce tanto por la desafección de chacras que pierden condiciones de riego, cuando la producción frutícola baja su rentabilidad y algunos chacareros dejan de trabajar la tierra, como por el avance del borde urbano, donde la producción genera tensiones, tanto por el peligro que representan para la población el uso de agroquímicos como por la amenaza de hurtos que sufren las chacras.

En este orden de ideas, este lineamiento busca preservar las condiciones ambientales del oasis frente a la destrucción que implica el modelo actual de urbanización y desafección de la tierra del sistema de riego. Este objetivo apunta tanto a la tierra que va a urbanizarse, donde es posible preservar el riego y la vegetación existente, como en el caso de chacras que dejan de producir por falta de rentabilidad o cambian de uso, donde debe asegurarse el mantenimiento y continuidad del sistema de riego.

Concretamente, para promover la preservación del oasis de riego y sus condiciones ambientales se divide este lineamiento en tres estrategias que responden de manera articulada a las necesidades del oasis. En cada una de estas tres estrategias se hace una propuesta que tiene como puntos destacados la intervención en los terrenos de chacras, donde es posible establecer pautas de urbanización para preservar los canales de riego, desagües y acequias, así como también las superficies forestales y los alineamientos de árboles. Además, se realiza una propuesta en cuanto a zonificación de áreas rurales, tipología de loteo y recomendaciones tributarias para el uso de la totalidad del oasis. Adicionalmente, se han incorporado dos cuestiones íntimamente ligadas al manejo ambiental de Cinco Saltos agregando dos estrategias

que amplían el área de actuación más allá del oasis como son la gestión de los residuos sólidos urbanos y los problemas sanitarios provocados por el denominado “pique” en el lago Pellegrini. En ese orden de ideas, se organizan los proyectos para cada una de las dimensiones programáticas. Se establecen tres Programas, dentro de los cuales se proponen subprogramas / proyectos específicos:

1) Programa de Manejo del Oasis

- a. Proyecto de Actualización del Código de Ordenamiento Urbano
- b. Proyecto de actualización tributaria
- c. Proyecto de loteo modelo

2) Programa de Desarrollo Sustentable

- a. Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

3) Programa Manejo Integral del Lago Pellegrini

- a. Manejo Sanitario en la zona del perilago

JUSTIFICACIÓN

La tendencia actual de loteo en el área de chacras productivas u ociosas amenaza la preservación ambiental del oasis de riego, teniendo en cuenta que la tierra que se urbaniza anula la capacidad productiva de la tierra (como recurso natural), estrangula el sistema de riego (bloqueos de canales y desagües) y destruye irreversiblemente las condiciones productivas de valor patrimonial del Alto Valle, entre otros impactos. La necesidad de actualización normativa para el oasis apunta a establecer mediante un proyecto de ordenanza nuevas pautas de loteo que aseguren el mantenimiento de los canales y superficies forestales de producción, garantizando la preservación de las condiciones ambientales del oasis y estimulen la creación de empleo. Además, define una zona de amortiguación (zoning) por norma que establezca una cintura de preservación donde sea prohibitiva la desafectación de lotes bajo riego en virtud de las condiciones ambientales que proveen. De tal manera que, convergente con la idea anterior, compatibilice la creación de suelo urbano con el mantenimiento de funciones ecológicas del oasis de riego. Por tanto, el diseño de un prototipo de loteo viene a dar cuenta de tipos, trazados, densidades y pautas de urbanización que conserve alamedas, canales de riego y superficies verdes libres para lograr su protección y mantenimiento del sistema de irrigación.

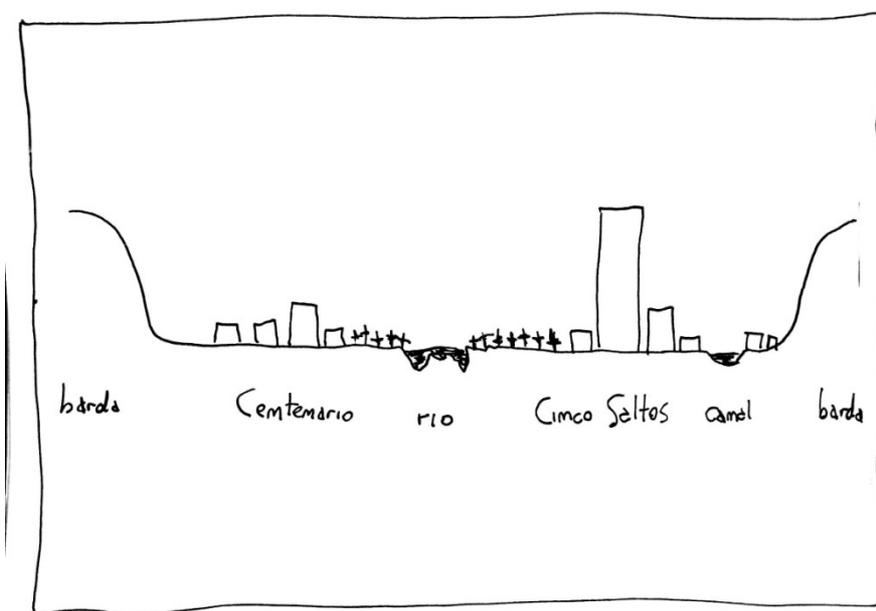
En otro orden, la labor de los Consorcios de Riego y Drenaje del Alto Valle presenta serias dificultades a la hora de articular con las autoridades municipales, en particular, para lograr establecer pautas administrativas para la aprobación de los loteos inmobiliarios sobre zonas productivas. Si bien se encuentra regulado el proceso de baja del Padrón de Usuarios de riego

con propósito de incorporación como Zona Urbana Municipal, resulta evidente la necesaria definición de condicionantes técnicos para la aprobación de la baja del Padrón de Usuarios, estableciendo la obligatoriedad de analizar la factibilidad de desempadronamiento para nuevos loteos en virtud de su localización, funcionamiento, mantenimiento y costos operativos (externalidades) implicados para el sistema.

ESTUDIO DE BASE

Cinco Saltos, en el contexto del Alto Valle de Río Negro, está ubicada en el piso del valle conformado por el río Neuquén y limitada -en lo que a su expansión urbana se refiere- por una elevada terraza fluvial y por chacras destinadas al cultivo intensivo bajo riego. El valle en el que se asienta la ciudad presenta una formación en forma de U, producto del paso de un glaciar hace millones de años, presentando paredes muy abruptas con un fondo cóncavo, tal como se esquematiza en el siguiente perfil de la ciudad y su contexto. La característica de amplias llanuras bajo regadío dentro de cordones o mesetas le otorga un recurso sumamente apto para la producción agrícola. Por ello, dentro del valle se observan grandes plantaciones de diversas frutas u hortalizas, como la gran producción de manzanas y peras que brindan un paisaje iconográfico del Alto Valle del río Negro. Realicemos una sintética caracterización de su conformación regional.

Figura 3. Perfil esquemático de Cinco Salto en el contexto del Valle del río Neuquén

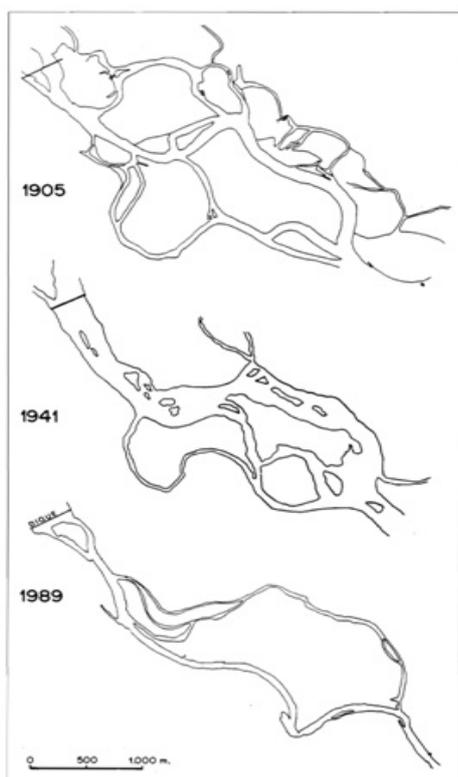


Fuente: elaboración propia

La conformación de un oasis

Como ya fuera mencionado, el oasis de riego en que se inserta el ejido municipal de Cinco Saltos es resultado de cien años de trabajo acumulado, tanto en la construcción de la presa Ballester como el sistema de canales de riego de gran valor ambiental, productivo y patrimonial. Tengamos en cuenta que, a principios del siglo XX, los tres valles que conformaban el Alto Valle (Neuquén, Limay y Río Negro) sólo formaban amplias llanuras aluviales áridas, pedregosas y espinosas limitadas por laderas acarcavadas (bardas), que daban paso a la meseta patagónica. Testimonio de este paisaje lo deja el paso de Darwin en su viaje de 1833 cuando lo describe como «una simple excavación de la llanura», en el que por todas partes «el paisaje ofrece el mismo aspecto estéril» (Darwin; en Fernández Muñoz, 1996). Pero la transformación del territorio actual del Alto Valle vino de la mano de una gran operación hidráulica y la posterior colonización de su territorio, dando paso a un fuerte desarrollo productivo del territorio. Es así que las obras de riego tuvieron consecuencias en la producción de un nuevo paisaje, a partir de la transformación de la dinámica fluvial que modelaba la región.

Figura 4: Evolución morfológica



La morfología predominaba por la gran amplitud de llanura aluvial y por la división del lecho del río en multitud de canales separados por islas y bancos aluviales situados en el centro del río (*braid bars*), así como en las riberas (*point bars*) caracterizada fundamentalmente como un lecho trenzado, divagante o de canales entrelazados. Este tipo de morfologías se ven favorecidas por los regímenes fluviales variables y con abundante carga de fondo debido a que los procesos genéticos de los bancos aluviales necesitan de la deposición sedimentaria y ésta, a su vez, tiene lugar durante etapas finales de las avenidas, cuando el río tiende a depositar parte de la carga, lo que junto con la paulatina bajada del nivel de las aguas, desencadena la formación de las barras. Otro factor influyente en la aparición de tramos trenzados es la existencia de riberas erosionables, ya que el comienzo de la formación de las barras coincide con un ensanchamiento de la sección total del canal fluvial para lo cual es necesario que el flujo sea capaz de erosionar las riberas. La falta de cohesión de las riberas aumenta la carga sólida del tramo que se deposita en las barras en épocas de caudal no necesariamente alto (Fernández Muñoz, 1996). Era, asimismo, un tramo con un gran transporte de sedimentos de fondo, tal como lo describe en 1899 los estudios del ingeniero italiano César Cipolletti: «las aguas del Neuquén resultan cargadas de materiales terrosos y arcilla», hecho atribuible a la deforestación

en la cuenca alta y a que la zona media drenaba un área de escasas pero muy torrenciales precipitaciones con gran poder erosivo (Cipolletti, 1899, en Fernández Muñoz, S. (1996).

Pero la evolución de la morfología del bajo Neuquén fue consecuencia de la transformación agrícola del territorio, la que tuvo un papel decisivo en los cambios en el diseño del valle. Cuando los colonos que se fueron instalando al final de la década de 1930, una considerable parte de la llanura de inundación del río se encontraba ya emparejada y sembrada con cultivos anuales. A los colonos se les entregaba una parcela del territorio, un terreno quebrado con cauces parcialmente colmatados, con pequeños canales de crecida y numerosas dunas. Al preparar el terreno para su aprovechamiento agrícola, cubrieron de tierra los canales de crecidas nivelándolos con el terreno circundante, aprovechando para ello las abundantes dunas existentes. Aunque es necesario destacar que las variaciones de la dinámica fluvial posibilitó ganarle tierras al río para volcarlas a las superficies productivas bajo riesgo. La creación de los embalses multipropósito ubicados aguas arriba (Complejo Cerros Colorados sobre el Río Neuquén (1973) y el Chocón sobre el Río Limay (1977)) anulaban las avenidas de las lluvias invernales y el deshielo de primavera que inundaban amplios sectores ribereños (planicie de inundación) posibilitando la ampliación del desarrollo productivo.

Impactos del crecimiento urbano sobre las áreas irrigadas

Cinco Saltos, inserta en un oasis de riego en una zona semiárida, debe priorizar la protección de las tierras aptas para cultivo, siendo lamentablemente hacia estas tierras hacia donde tiende el crecimiento urbano actual. Es posible identificar un conjunto de impactos del crecimiento urbano sobre las áreas irrigadas. El crecimiento urbano de Cinco Saltos, en el contexto de las ciudades ubicadas en los Valles Inferiores de los ríos Limay y Neuquén, y el Alto Valle del río Negro, se manifiesta en una angosta franja delineada entre el río Neuquén y la barda.

La falta de rentabilidad productiva, sumada a un cambio cultural que aleja a las nuevas generaciones de las actividades de la producción de frutos de pepita, configura una de las causas que están produciendo un avance desproporcionado del área urbana sobre el oasis de riego de Cinco Saltos. Muchas de los tradicionales chacareros dueños de la tierra deciden vender o abandonar sus chacras para transformarlas en nuevos emprendimientos inmobiliarios. Esta realidad tan patente en las últimas décadas, es ampliamente conocida, fue uno de los aspectos indicados por la deficiencia en el código actual y por alertados funcionarios de la Dirección Provincial de Aguas, entre otros organismos.

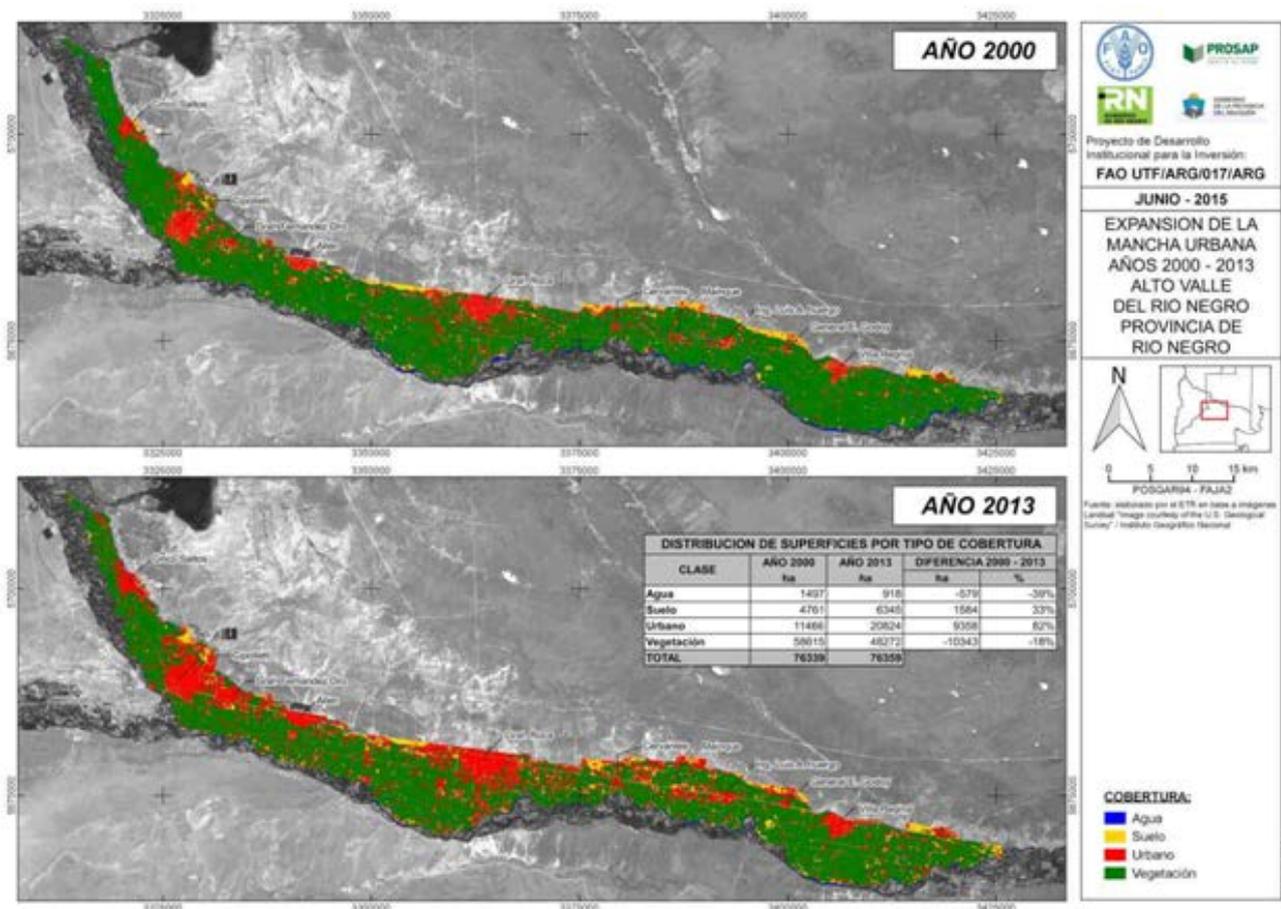
En la actualidad, estos suelos de buena aptitud agrícola se están perdiendo paulatinamente producto del creciente aumento demográfico y la consiguiente necesidad habitacional, generando una intensa presión inmobiliaria que lleva a la pérdida irreversible de un recurso limitado del suelo con aptitud agrícola. Este avance urbano sobre la zona rural no sólo se da en Cinco Saltos sino en las principales ciudades valletanas rionegrinas como Cipolletti,

Fernández Oro, Allen y General Roca, incluso es un fenómeno que se observa en las ciudades de Neuquén, Centenario y Plottier.

Esta tendencia da lugar a la configuración de una única envolvente urbana que amenaza con estrangular zonas productivas e irrigadas. La actual crisis de la fruticultura potencia la puesta en venta de chacras y fracciones productivas, siendo el principal destino de estas tierras los loteos para nueva urbanización. Además, el desarrollo de yacimientos de hidrocarburos no convencionales (*tight gas*) en los municipios de Fernández Oro y Allen, así como también el avance del programa Vaca Muerta, ha dado lugar en la región a una “fiebre inmobiliaria” que incrementa la producción de tierra urbana y el abandono de tierras productivas en expectativas de valorización diferencial, poniendo de relieve que la apuesta de la explotación de hidrocarburos no convencionales generará un impacto ambiental y social cuyas consecuencias resulta necesario estimar en su real magnitud.

Un estudio realizado por la FAO (2015) es ilustrativo de la situación actual en cuanto al consumo de suelo fértil derivado de la nueva urbanización e indica un incremento de más de 9.000 hectáreas representando un 82%.

Figura 5: expansión urbana en Alto Valle.



Fuente: FAO, 2015.

Esta tendencia se pone de relieve en los Concejos Deliberantes valletanos que, con frecuencia, sancionan ordenanzas de cambios de zonificaciones en parcelas rurales, que pasan a usos urbanos, para permitir que chacras productivas, abandonadas u ociosas se transformen en loteos urbanos. Para tener una dimensión del tema en la localidad de Cinco Saltos que en 2003 el suelo urbano era 389 has pasaron en 2016 a las 610 has (57% de incremento), producto de la desafectación de áreas rurales. Esto se produce tanto por el retiro de la producción de chacras que pierden condiciones de riego, cuando la producción frutícola baja su rentabilidad y algunos chacareros abandonan el trabajo la tierra, como también de la presión inmobiliaria por el avance del borde urbano, donde la producción se hace incompatible. El mapa ilustra las ordenanzas de expansión urbana superpuestos con los loteos para nueva urbanización.

Según los datos de la DPA (2015) la superficie de chacras desempadronadas del sistema de riego para el periodo 2010 – 2014 es en razón de 40 a 220 hectáreas en el Alto Valle del Rio Negro.² El avance urbano no solo genera los perjuicios de la destrucción de tierra de aptitud productiva, sino que compromete el mantenimiento de la infraestructura de riego existentes, generando además focos de contaminación sobre canales y colectores de drenaje, vinculados al vertido de RSU, problemas bacteriológicos, entre otros.

Precisamente, los colectores de drenaje del sistema de riego fueron construidos para captar excedentes de riego, controlar la posición de la capa freática, evitar riesgos de salinización de los suelos y evacuar excedentes pluviales de las principales ciudades. En la actualidad enfrentan procesos de degradación y destrucción porque pasan a convertirse en receptores de descargas cloacales e industriales, vertidos clandestinos de efluentes y vuelcos de residuos sólidos urbanos de asentamientos inmediatos a estos colectores.

Dado el uso de agua para consumo humano del Canal Principal por parte de diversos municipios del Alto Valle, entre ellos Cinco Saltos, en el verano 2013/2014 el Departamento Provincial de Agua realizó un nuevo monitoreo, analizando su calidad desde el Dique Ballester hasta Chichinales. En ese estudio sólo encontraron residuos de algunos agroquímicos utilizados en la producción agrícola que se eliminan luego del proceso de potabilización (FAO, 2015).

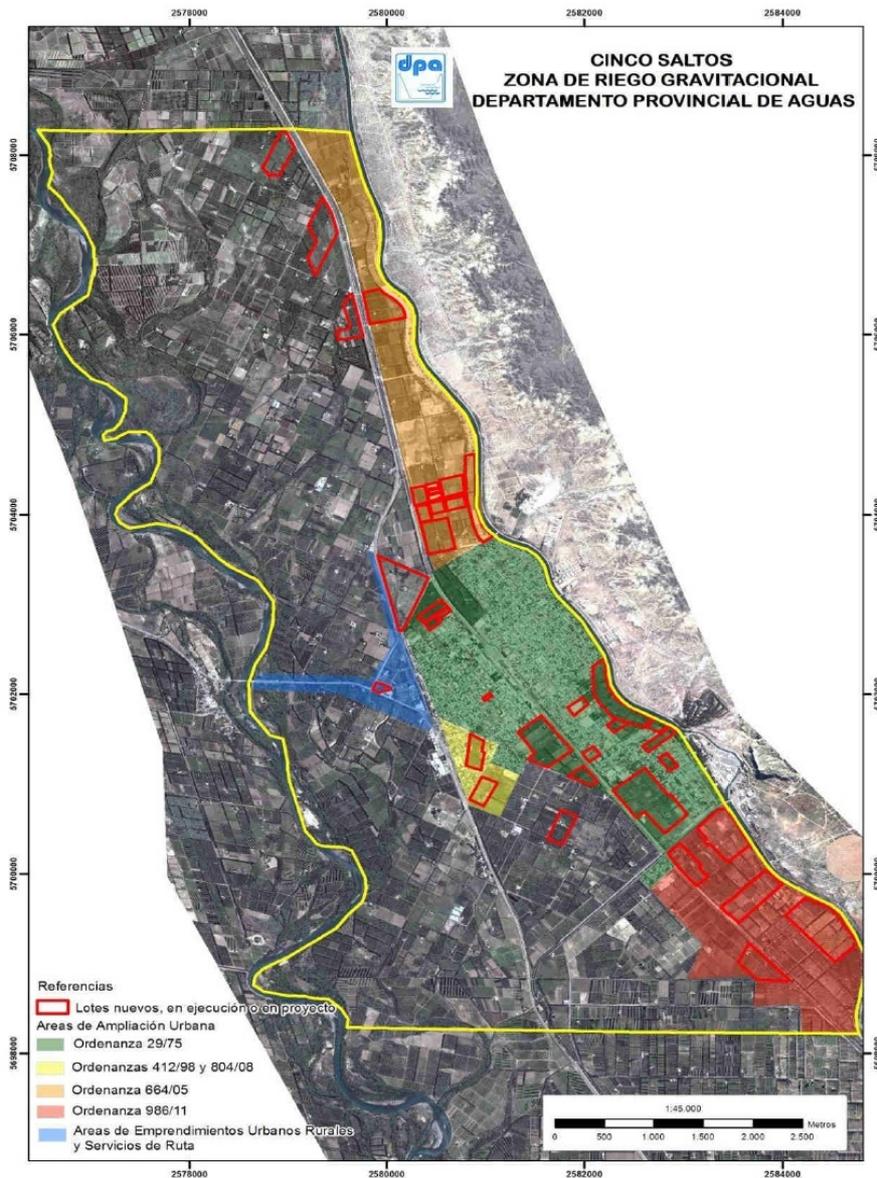
De acuerdo con el Código de Aguas provincial³ está permitido que los drenajes actúen como receptores de descargas industriales tratadas y cloacales, siempre y cuando mantengan una calidad tal que no afecten a los cuerpos receptores finales (caudal ecológico). Sin embargo, el aumento de las descargas de la nueva urbanización colmata su funcionamiento, ya que no fueron contempladas al momento del diseño y construcción de los colectores, provocando afectaciones ambientales en los mismos y en su descarga en los ríos Neuquén y Negro (Lozeco, 2013). Por otro lado, la proximidad de tierras de reciente urbanización con las áreas productivas amenaza a los pobladores, por caso, como consecuencia de los derivados de la realización de

² Hay que aclarar que el dato oficial está subestimado ya que no todas las chacras que abandonan uso agrícola realizan el trámite dado el alto costo de desempadronamiento.

³ Ley N° 2952, sancionada el 28/12/95. Promulgada 05/02/96.

prácticas comunes en la chacra como las pulverizaciones de control fitosanitario o el empleo de métodos activos de control contra heladas. Sumado al impacto sobre la salud resultante de la toxicidad inherente a los agroquímicos, se destacan como agravantes la menor accesibilidad de la población rural a los sistemas de salud. Asimismo los centros de salud en pocos casos cuentan con antidotismo específico para la intoxicación aguda, y aún así, está la dificultad para conseguir estos antidotos, sumado al hecho que los antidotos y otros procedimientos terapéuticos, no se encuentran libre de riesgos (Antolini, 2012).

Figura 6: Cambios normativos sobre el oasis



Fuente: ARSE-DPA

Protección del oasis frente al avance de la actividad hidrocarburífera no convencional en el Alto Valle

Hay que tener en cuenta los impactos asociados a la actividad hidrocarburífera en el alto valle. Históricamente se localizó en el sector Noroeste de la provincia rionegrina, con epicentro en la localidad de Catriel, en la cuenca del río Colorado. Sin embargo, en los últimos años se desarrolló un fuerte impulso estatal para la explotación en la región del Alto Valle y proximidades que tiene características propias: la explotación hidrocarburífera del tipo no convencional (*tight gas* - gas en arenas compactas). La expansión de la actividad supone un aumento en la cantidad de instalaciones, en el tránsito de camiones, mayores consumos de agua y generación de volúmenes de retorno, instalación de ductos, entre otros impactos considerables, que pueden ocasionar distintos grados de degradación principalmente sobre los recursos suelo y agua.

Precisamente, el municipio de Cinco Saltos sancionó la Ordenanza N°1049/2012 que prohíbe la exploración y explotación de yacimientos no convencionales en todo el territorio de su ejido municipal. La ordenanza invoca a la carta orgánica municipal en sus artículos 18 y 22 del capítulo 6° de actividades hidrocarburíferas y mineras prohibiendo la actividad de exploración y explotación de gas y petróleo de yacimientos no convencionales por los impactos ambientales y sociales negativos que la misma ocasiona. Con esta disposición, el ejecutivo municipal, asume una incumbencia para el control y cumplimiento de la norma. No obstante ello, hay que tener en consideración la jurisprudencia provincial en la materia. De hecho, en los municipios de Allen y Vista Alegre el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) rionegrino suspendió la vigencia de ordenanzas similares a la de Cinco Saltos, que también fueron aprobadas por los respectivos Concejos Deliberantes. De manera que estos antecedentes significan casos testigos de localidades ubicadas en cuencas hidrocarburíferas que podrían tener su correlato en Cinco Saltos en tanto exista posibilidad e intereses de explotación de esos recursos energéticos.

Resulta conveniente establecer un posicionamiento municipal frente a la protección del oasis, en tanto ámbito de valor patrimonial y productivo para el desarrollo local. Para definir este posicionamiento resulta de principal relevancia analizar la calidad y la disponibilidad del recurso hídrico para consumo humano y para riego productivo, prestando atención a la presencia de hidrocarburos, sales, metales u otros aditivos utilizados en esta actividad que pudieran degradar la calidad del agua utilizada para la producción de agua potable e irrigación de áreas actuales y potenciales de cultivo, como así también velar por la conservación de los suelos y la convivencia entre la actividad hidrocarburífera con otras actividades históricas, como la fruticultura u otras prácticas agrícolas. En este sentido, y en clave de mantenimiento de servicios ecológicos se enumeran los principales recursos naturales, funciones ecosistémicas y atributos del paisaje que es necesario valorar y proteger.

PROGRAMAS Y PROYECTOS

En términos del plan para Cinco Saltos la preservación del oasis de riego tiene una serie de implicancias ambientales y proyección metropolitana en la medida que salvaguardar los recursos forestales, edafológicos y de irrigación se posiciona como una cuestión de alcance regional. De ese modo, surge la necesidad de plantear instrumentos normativos, tributarios y operativos para su protección en el marco de un plan de manejo del oasis. En ese sentido, se enumera los siguientes objetivos:

- frenar el retroceso del frente productivo y, al mismo tiempo, contener la expansión urbana estableciendo una cintura (buffer) de protección.
- fijar criterios de urbanización con enfoque de protección del oasis, revisando la zonificación actual y de corte tipológica.

Dentro de estos objetivos para Cinco Saltos se asume la necesidad de disponer de un plan de manejo del oasis así como también la necesidad de creación de una autoridad regional para su aplicación.

Adicionalmente, se han incorporado dos cuestiones íntimamente ligadas al manejo de las condiciones ambientales de Cinco Saltos a partir de dos estrategias que amplían el área de actuación más allá del oasis como son gestión de los residuos y los problemas sanitarios provocados por el denominado "pique" en la zona del perilago. En ese orden de ideas, se organizan los proyectos para cada una de las dimensiones programáticas. Se establecen tres Programas, dentro de los cuales se proponen subprogramas / proyectos específicos:

Proyecto 1.1: Regulación de las condiciones ambientales de las chacras frente a los loteos

Este proyecto se encuadra en el *Proyecto de ordenanza del código de ordenamiento urbano ambiental de la ciudad de cinco saltos, provincia de río negro*. La Ordenanza introduce modificaciones en el Código de Ordenamiento Urbano en cuanto a las exigencias para la aprobación de nuevos loteos, en particular la obligatoriedad de incluir el sistema de riego y proyecto de arbolado público en el proyecto a aprobar por parte de la municipalidad. Entre los dispositivos normativos se destacan los siguientes puntos:

- Instrumentos de Protección Ambiental. Las presentes disposiciones tienen por objetivo enmarcar las acciones de Protección Ambiental del territorio, en el ejido de Cinco Saltos conforme lo establecen los Arts. 34 y 54 de la Carta Orgánica.
- Obligación de proteger. La salvaguarda del ambiente en el territorio de Cinco Saltos obliga a todos los habitantes a ordenar sus conductas en función de su protección. La normativa territorial tiene la finalidad de proteger y regular los componentes específicos de la problemática ambiental.

Los objetivos generales que se proponen son:

- a) Mantener la integridad funcional del territorio de oasis reglamentando la utilización de los recursos naturales y culturales o agrícola-productivos a fin de que se produzca el menor impacto al medio ambiente.
- b) Resguardar aquellas áreas con ecosistemas que por su riqueza biótica en especies de flora y fauna, su grado de fragilidad requieran contar con las medidas técnicas y normativas necesarias para asegurar la integridad de los sistemas naturales.
- c) Permitir el uso y el manejo sustentable de los recursos naturales y culturales existentes, siempre que se cumplimenten todas las disposiciones necesarias para prevenir el deterioro ambiental y se promueva la restauración de los sitios dañados.
- d) Proteger el patrimonio natural, paisajístico rural y urbano en el Municipio a través de medidas específicas de promoción e instrumentos legales de tutela de los bienes patrimoniales.
- e) Implementar nuevos instrumentos y mecanismos de gestión urbana ambiental integrada que posibiliten la promoción y el desarrollo de las actividades productivas y de servicios.
- f) Estimular la creación de una conciencia respecto del cuidado de los valores ambientales del territorio y de la preservación, mantenimiento y puesta en valor del oasis de riego sobre el que se asienta la localidad.

Sobre las Formas de Protección Ambiental

1. De las Catalogaciones Ambientales-Histórico-Culturales. El Concejo Deliberante puede establecer limitaciones de demolición e imponer cargas de conservación y readecuaciones por motivos Ambientales, Paisajísticos, Históricos o Culturales.
2. Para realizarlo necesita un dictamen previo de la Consejo Asesor de Planificación y Desarrollo Comunal y aprobación por mayoría simple. Una vez declarada la catalogación de un inmueble o parte de él, la Municipalidad procederá a dejar constancia detallada del estado en que se encuentra el bien a proteger.
 - Procedimiento Cautelar Administrativo. El Ejecutivo puede dictar medidas administrativas cautelares de paralización de obras y de demoliciones, en atención al principio precautorio ambiental. Con el dictado de dicho acto administrativo, deberá comunicarlo al Concejo Deliberante para su tratamiento. Quedan incluidas en dicha facultad la protección arbórea, de canales, desagües y acequias. La medida dictada subsiste hasta la definición del Concejo Deliberante.
 - Indicadores Ambientales. Los indicadores ambientales son elementos cuantitativos que reflejan el estado de un elemento ambiental, con directa incidencia sobre el hábitat de Cinco Saltos.

- Protección del Arbolado⁴. Declárese de Protección Ambiental todo el arbolado en el ejido de Cinco Saltos, ubicados tanto en el dominio público como privado.
- *Compensación*. La erradicación de cualquier árbol necesitará contar con la aprobación municipal, siempre con la carga de implantación y conservación del doble de los extraídos. La compensación debe aplicarse aún en casos en que la causa de la extracción sea por enfermedad, muerte, deformidad o edad. Tal compensación se realizará con ejemplares que posean mínimamente 1 metro de altura de tronco, una circunferencia de 8 cm y garanticen una copa desde 1,90 metros de altura.
- Poda. Instituyese el sistema de poda selectiva exclusivamente en ramas, cuando:
 - a. interfieran con cableados,
 - b. provoquen peligrosidad en techos,
 - c. interfieran con la iluminación del alumbrado público,
 - d. tengan una altura menos a 2 metros.
 - e. interfieran en la visualización vial.
- Cortes. Los cortes deberán hacerse a bisel, en forma limpia, con sierras o serruchos. La superficie será cubierta para su protección con pasta tipo Mastic, aceite de lino o similar. Plantaciones. La plantación a raíz desnuda se hará entre el 1º de mayo y el 31º de agosto. Con raíz envasada se podrá realizar durante todo el año.
- Prohibiciones. Se prohíbe sobre los árboles a) depositar objetos junto a ellos b) fijar letreros y aparejos, c) colgar pasacalles u otros objetos, d) pintarlos, salvo por motivos de forestación. En caso de infracción, se aplicarán las sanciones del punto 9.
- Protección de Canales, Desagües y Acequias. Declárese de Protección Ambiental los canales, los desagües y las acequias que se encuentren en el dominio público y privado en el ejido de Cinco Saltos. Tal protección se refiere tanto a su funcionalidad, como a sus elementos estéticos, sonoros y de patrimonio cultural de Cinco Saltos.
- Protección de su funcionalidad. Prohíbese el tapamiento, desvío y/o corte de canales, desagües y acequias sin autorización de la Municipalidad y de la autoridad provincial del agua y los consorcios de riego.
- Sustitución. Cualquier propuesta de corte, desvío o tapamiento de canales, desagües y acequias, deberá ofrecer la alternativa de su continuidad funcional y la autorización de los vecinos que se sirvan del agua que circulará por ellas, para su tratamiento administrativo.

⁴ Se siguen los lineamientos de la Ley N° 3263 de la CABA.

- Desagües de Líquidos Residuales. Queda prohibido todo desagüe de líquidos residuales a la calzada y/o a canales, desagües y acequias públicos y privados. Prohíbese a las reparticiones del Estado, entidades públicas y privadas y a los particulares, el envío de efluentes residuales sólidos, líquidos o gaseosos, sin previo tratamiento de depuración o neutralización que los convierta en inocuos e inofensivos para la salud de la población o que impida su efecto pernicioso en la atmósfera y la contaminación, perjuicios y obstrucciones en las fuentes, cursos o cuerpos de agua.
- Establecimiento Industrial. Ningún establecimiento industrial podrá ser habilitado o iniciar sus actividades, ni aún en forma provisoria, sin la previa obtención de la aprobación de las instalaciones de provisión de agua y de los efluentes residuales industriales respectivos.
- Permeabilidad de Suelo (PS). En lo referido a proteger la permeabilidad de los suelos, se establece la obligatoriedad de dejar un 80 % de suelo permeable del suelo libre de ocupación con construcción establecido en el FOS. Asimismo, queda prohibida la remoción de árboles en los sectores que no requieren impermeabilización por necesidad de uso, excepto que, ante evaluación de la Autoridad de Aplicación, presenten riesgo para las construcciones propias o linderas.
- Zona Espacios Verdes (EV). Espacio de dominio público para la recreación y esparcimiento de la población.
- Área Periurbana
 - a. Zona de Riesgo por Desmoronamiento de Barda (B). El objetivo de esta Zona es establecer un área mínima para la reducción de potenciales catástrofes a partir de los desplazamientos de las bardas existentes. Sólo se permitirán actividades que no conlleven residencialidad permanente o transitoria en una franja de cincuenta metros (50m) a lo largo de ambos márgenes de la barda.
 - b. Zona Parque Costanero (PC). Es la destinada a espacio público de transición por la línea paralela al lago Pellegrini, el Canal Principal de Riego. Sólo podrá contener parqueización mobiliario urbano, juegos para niños y carritos de venta de bebidas y alimentos, no pudiendo parcelarse.
 - c. Área Rural. *Agrícola 1 (Ag1)*. Zona destinada a Uso agrícola y quintas con un máximo de 1 vivienda por unidad catastral. Lote mínimo de 5.000 m². *Agrícola 2 (Ag2)*. Zona destinada a Uso principal agrícola. Lote mínimo de 10.000 m².
- Cesiones Obligatorias⁵. En todo nuevo fraccionamiento igual o mayor de una (1) hectárea, el propietario se obligará a la cesión gratuita a la Municipalidad de una superficie de terreno no menor al 10% del área afectada la que se destinará a espacios

⁵ Sigue el criterio de la Ordenanza N° 49/90. Título II, punto 2, incisos F 4 a 6).

verdes; y de una superficie de terreno no menor al 5% para equipamiento futuro, la que se destinará a Reserva Fiscal⁶, no pudiendo ser dicha superficie menor de la establecida como parcela mínima para la zona. En dichas superficies no se incluye la apertura de calles. En caso de creación de conjuntos inmobiliarios o consorcios parcelarios de superficie igual o mayor a una hectárea (1Ha), resulta de aplicación el párrafo anterior. La ubicación de las mencionadas superficies cedibles quedará a criterio del Organismo de Aplicación.

- **Obligatoriedad de Servicios Públicos.** Sólo se podrán subdividir manzanas existentes, sin parcelar o parcialmente fraccionadas, así como las que resulten de nuevos fraccionamientos, cuando se asegure la factibilidad técnica y el compromiso financiero para los servicios públicos obligatorios previstos para cada zona.
- **Superficies Remanentes.** Se permitirá la unificación de parcelas aunque la superficie resultante no alcance las dimensiones mínimas exigidas para cada zona. Cuando esta unificación se realice con una parte de las parcelas colindantes, el remanente no podrá tener dimensiones inferiores a las exigidas para cada una de las parcelas establecidas para cada zona.
- **Perfeccionamiento de la Cesión.** Las transferencias dominiales al Municipio deberán perfeccionarse de modo previo a la autorización de los Usos y edificabilidades del emprendimiento.
- **Enajenación Del Espacio Público Y De Las Reservas Fiscales.** La Municipalidad sólo podrá enajenar por razones de interés general y/o para el desarrollo de planes de vivienda social o loteos sociales el suelo afectado a espacio público y reservas fiscales.
- **Carácter Del Dominio Público Estatal.** Se reitera la condición imprescriptible, inembargable e inenajenable, por tanto fuera del comercio, de los terrenos que constituyen bienes de dominio público. En ningún caso se podrá enajenar a favor de privados el suelo de dominio municipal afectado a costas, avenidas y calles. En el caso excepcional de enajenación fundada de otros espacios públicos y reservas fiscales, la Municipalidad deberá informar previamente a la población en general y realizará una Audiencia Pública. Recién, luego de la misma, la desafectación de tales bienes deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Concejo Deliberante.
- **Fraccionamientos Mayores de 4 Hectáreas.** Cuando se produzcan fraccionamientos mayores de cuatro hectáreas (4 Ha), deberá cederse al Municipio, además de las calles, el 10% de la superficie total afectada con destino indicado en el punto 2.3.3. y 2.3.6. La ubicación de esta cesión será determinada por la autoridad municipal.

⁶ Ordenanza N° 49 de Zonificación. Título II, 2º) f.5.

- Trazado y Apertura de las Calles. La apertura de calles cuyos proyectos no figuren en el Plan Director se hará atento a justificadas razones, previa Audiencia Pública con aprobación de la autoridad municipal y según el trazado tipo de la localidad.

FICHA DE PROYECTO

PROYECTO: Regulación de las condiciones ambientales de las chacras frente a los loteos (Anexo 1. Proyecto de ordenanza del código de ordenamiento urbano ambiental de la ciudad de Cinco Saltos, provincia de Río Negro, 2017 (capítulo 2))

LINEAMIENTO: Preservar el oasis y sus condiciones ambientales

PROGRAMA: Programa de manejo del oasis

JUSTIFICACIÓN:

La tendencia actual de loteo en contexto de chacras productivas u ociosas amenaza la preservación ambiental del oasis de riego, teniendo en cuenta que la tierra que se urbaniza anula capacidad productiva de la tierra (recurso natural), estrangula el sistema de riego (bloqueos de canales y desagües) y destruye irreversiblemente las condiciones productivas de valor patrimonial del alto valle, entre otros impactos. El proyecto normativo apunta a establecer unas pautas de loteo que aseguren el mantenimiento de los canales y superficies forestales de producción, garantizando la preservación de las condiciones ambientales del oasis y estimulen la creación de empleo. Además, resulta necesario definir una zona de amortiguación (zoning) por norma que establezca una cintura de preservación donde sea prohibitiva la desafectación de lotes bajo riego en virtud de las condiciones ambientales que proveen.

OBJETO:

Ordenanza introduciendo modificaciones en el Código de Ordenamiento Urbano en el área rural (Ag2) en cuanto a usos del suelo, subdivisión y edificación. Entre las exigencias para la subdivisión y aprobación de nuevos loteos se establece admitir una superficie mínima de 1 hectárea (10.000 m²) a 2,5 hectáreas que admita vivienda con la obligación de mantener las condiciones ambientales y sanitarias de las chacras), incluyendo la obligatoriedad de preservar el sistema de riego en cuanto acequias, canales de riego y desagües, así como también arbolado público preexistente los nuevos proyectos urbanos a aprobar se por parte de la municipalidad. Fijar criterios de subdivisión en grandes parcelas pero cumpliendo las condiciones de manejo, incluyendo fiscalizar las chacras que se abandonan.

PROBLEMA:

Contener la actual tendencia de expansión sobre suelo productivo que, ante las expectativas de valorización diferencial, ha incrementado la producción de tierra urbana a niveles de sobreproducción trayendo como consecuencia la pérdida de tierras de valor productivo y ecológico.

ANÁLISIS ECONÓMICO:

La captura de plusvalías en el marco de un análisis fiscal aplica como instrumento fundamental la "contribución por valorización" para las actuaciones urbanísticas que por norma se desarrollen, tanto sea por subdivisión de nuevos loteos como por cambio de uso.

ACTORES INVOLUCRADOS:

Municipio, DPA y agentes desarrolladores e inmobiliarios. Creación de un ente regional de manejo del oasis (propuesta).

EFFECTOS POSITIVOS:

Preservar los beneficios ecosistémicos del oasis de riego y sus condiciones ambientales como el río, la bosquización de ribera y humedales asociados, así como también el valle fértil de soporte productivo, el canal y la barda (área de restricción por riesgo de desmoronamiento), ya que estos ambientes constituyen un componente integral de las funciones ecológicas de la cuenca del bajo Neuquén y su degradación representa una amenaza a la seguridad con graves consecuencias sociales para el desarrollo urbano y territorial de Cinco Saltos.

EFFECTOS NEGATIVOS:

Pérdida de superficies destinadas a la producción en el Alto Valle.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN:

Dentro de los supuestos que se identifican en la sanción e implementación de una ordenanza de esta naturaleza se destaca las presiones (cabildeo) de los actores e intereses en la producción de loteos (inmobiliarias y desarrollares) y propietarios de chacras con expectativas de valorización diferencial.

MONITOREO RESULTADOS:

Lograr la sanción de la ordenanza en el plazo de un año, impedir durante el periodo de debate parlamentario e implementación de la nueva norma que se realicen nuevos loteos con la normativa actual y establecer monitoreo del grado de cumplimiento de la norma en el horizonte de planeamiento de 20 años.

Proyecto 1.2: Convenio con el Consorcio de Riego

El Proyecto 2 propone:

1. Acordar con la autoridad que regula el sistema de riego una tasa razonable para parcelas urbanas que se beneficien del sistema de riego y contemple el mantenimiento y accionamiento del sistema de canales por parte de personal del Consorcio de Riego en áreas urbanas.
2. Revisar el costo de desafectación del riego para que sea mayor al costo de adecuar el sistema de riego a área urbana.
3. Estudiar tecnologías de riego urbano que contemplen las dimensiones del trazado en área urbana y medidas de seguridad necesarias.
4. Revisar la tasa por riego en zona rural para que los fondos recaudados permitan al Consorcio mantener el sistema en las chacras que dejan de producir y operar los canales y compuertas.

Con el fin de recuperar el oasis de riego se proponen nuevos cultivos en la Zona AG2 del Código de Ordenamiento Urbano y Ambiental propuesto (áreas de tierras más fértiles) con mayor valor comercial para las áreas de oasis (vid, pecanos, pistachos, cerezos, alcornoque, entre otros potenciales) y la posibilidad de loteo tanto en la Zona AG1 como AG2, preservando las condiciones ambientales del oasis, manteniendo arboledas, canales de riego y acequias pero con restricciones en la subdivisión de las parcelas y en la intensidad de uso (parcela mínima de 5.000 m² para AG1 y de 10.000 m² para AG2, en ambos casos, se admite una sola vivienda por parcela).

El planteo general que propone es que las nuevas áreas urbanizadas están atravesadas por corredores de vegetación (nativa y forestal), que permitirían la conexión de corredores biológicos al interior de la ciudad para flora y fauna. El área urbana estaría bordeada por una primera zona verde activa, donde tendrían lugar actividades humanas sobre el oasis, tanto de residencia, recreación como agricultura y otros. Este tipo de tratamiento del borde se plantea para impedir del crecimiento de la ciudad por extensión sobre el oasis de riego y para valorizar los bordes urbanos, creando una relación con el paisaje del oasis en el que la ciudad se inserta.

FICHA DE PROYECTO

PROYECTO: 2. Convenio con el Consorcio de Riego

LINEAMIENTO: Preservar el oasis y sus condiciones ambientales

PROGRAMA: Programa de manejo del oasis

JUSTIFICACIÓN:

Los Consorcios de Riego y Drenaje del Alto Valle presentan dificultades frente a las autoridades municipales a la hora de establecer pautas para la aprobación de los loteos inmobiliarios sobre zonas productivas. Si bien se encuentra regulado el proceso de baja del Padrón de Usuarios con el propósito de su incorporación como Zona Urbana Municipal, resulta necesario definir los condicionantes técnicos para la aprobación de la baja del Padrón de Usuarios, estableciendo la obligatoriedad de analizar la factibilidad de desempadronamiento en virtud de su localización, funcionamiento, mantenimiento y costos operativos (externalidades) implicados para el sistema.

OBJETO:

Revisar la tasa de desempadronamiento para que el costo de desafectación de áreas bajo riego sea mayor al costo de adecuar el sistema de riego al área urbana.

Acordar con la autoridad que regula el sistema de riego (DPA) una tasa razonable para parcelas urbanas que se beneficien del sistema de riego y contemple el mantenimiento y accionamiento del sistema de canales por parte de personal del Consorcio de Riego en áreas urbanas.

Estudiar tecnologías de riego urbano que contemplen las dimensiones del trazado en área urbana y medidas de seguridad necesarias.

Revisar la tasa por riego en zona rural para que los fondos recaudados permitan al Consorcio mantener el sistema en las chacras que dejan de producir y operar los canales y compuertas.

PROBLEMA:

El crecimiento de las áreas urbanas sobre zonas productivas aledañas a los nuevos loteos va en detrimento del funcionamiento de áreas bajo riego por destrucción, bloqueo o contaminación en canales de riego y desagües. Además, el mantenimiento del sistema de riego y desagüe experimenta dificultades de costeo que se agudizan en la medida que incrementa el número de chacras desempadronadas. Entre las determinantes de esta problemática se encuentra el bajísimo aporte por Canon de Riego y Drenaje de cada Consorcio que, además de

problemas de desactualización, enfrenta una tendencia a la disminución de aportantes (desempadronamiento). El canon actual –muy retrasado– no refleja los costos de mantenimiento y preservación del sistema. Además, no contempla aportes por Canon de Riego y Drenaje las nuevas parcelas que se urbanizan en contexto del oasis que se benefician o beneficiarán por el servicio.

ANÁLISIS ECONÓMICO:

Es necesario realizar una reforma tributaria más razonable en términos económicos, a través de una disposición conjunta de la DPA y la Municipalidad. La actual normativa que regula la tasa de desempadronamiento no refleja los costos para reacondicionamiento el sistema frente a la solicitud de baja del Padrón de Áreas de derecho de Agua de aquellas superficies que los Municipios incorporan a su zona urbana. Actualmente se estima en cien (100) veces el valor del canon de riego y drenaje de cada zona consorciada, teniendo sustento legal en el Código de Aguas Ley N 2952 (art. 16, 20, 42, 86 y 88) y resolución DPA. En este sentido, se debe establecer una estimación del funcionamiento, operación, mantenimiento y mejoramiento de las redes de riego y drenaje en virtud de los servicios ecosistémicos que sustentan. Además debe implementarse una actualización semestral (actualmente es anual) y contemplar los incrementos (externalidades) que surgen de la desafectación de parcelas para el conjunto del sistema.

ACTORES INVOLUCRADOS:

DPA, Municipio, propietarios. Creación de un ente regional de manejo del oasis (propuesta)

EFFECTOS POSITIVOS:

- Regular el crecimiento de las áreas urbanas sobre zonas productivas.
- Desalentar la destrucción, bloqueo o contaminación en canales de riego y desagües.
- Optimizar los costos de funcionamiento y mantenimiento de áreas bajo riego.

EFFECTOS NEGATIVOS:

Desafectación irregular del sistema de riego (cortes de acequias, canales o desagües), sin intervención del consorcio ni el DPA y con consecuencias negativas (desbordamientos, taponamiento, inundaciones, interrupción de riego a parcelas rurales vecinas) sobre el sistema de riego.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN:

La sanción e implementación de un dispositivo legal de la DPA y la municipalidad reconoce presiones (cabildeo) de los actores e intereses en la producción de loteos (inmobiliarias y desarrollares) y propietarios de chacras debido al incremento de tasa de riego y costos de desempadronamiento.

MONITOREO RESULTADOS:

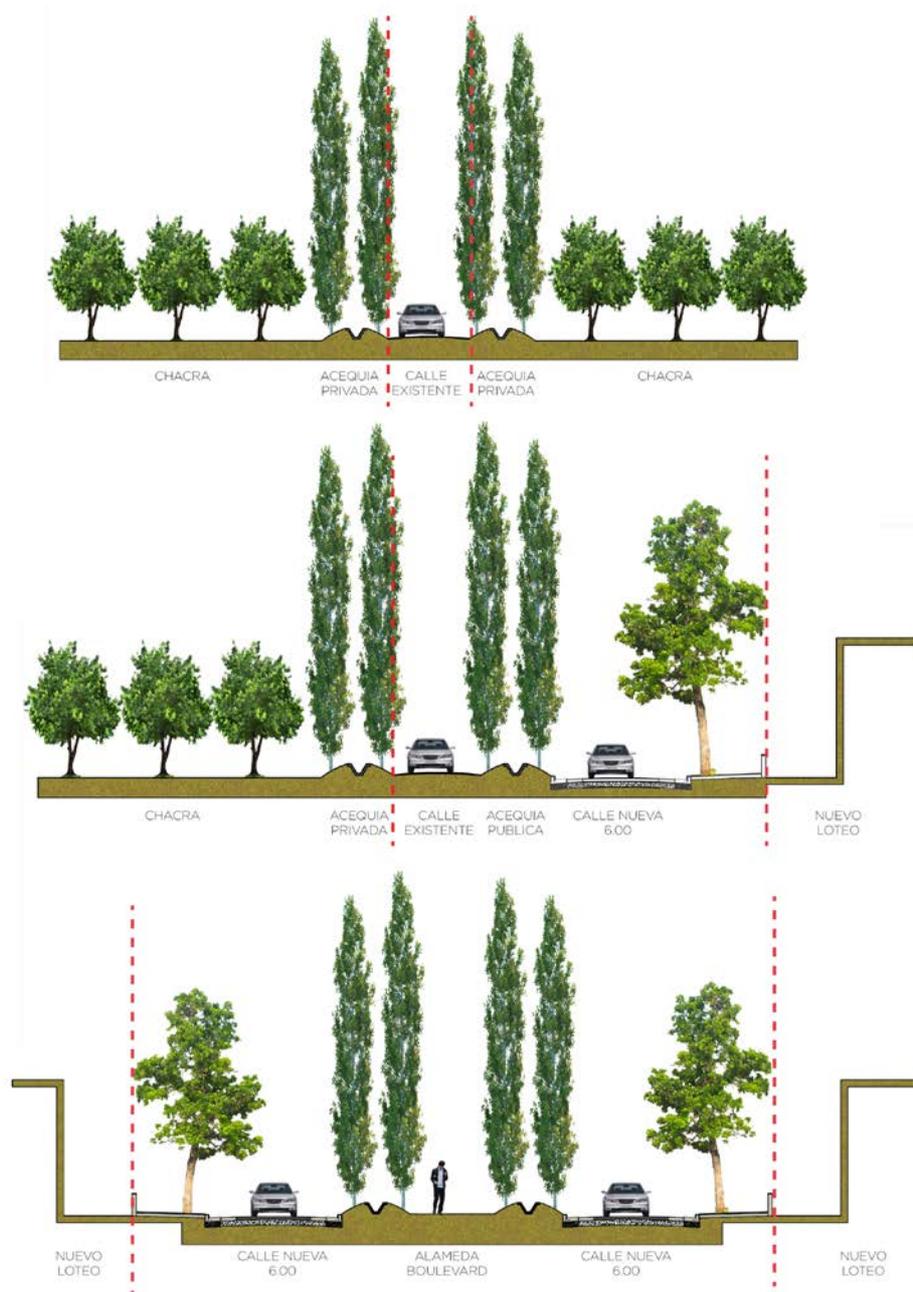
Lograr la sanción de la ordenanza municipal y resolución de la DPA en el plazo de un año, impedir durante el periodo de debate e implementación de la nueva norma nuevos loteos con normativa actual y establecer monitoreo del grado de cumplimiento de la norma en el horizonte de planeamiento de 20 años.

Proyecto 1.3: Loteo modelo

El Proyecto 3 desarrolla una propuesta de loteo modelo para demostrar la viabilidad técnica y económica de urbanizar conservando el sistema de riego y la vegetación existente. Se efectuaron estudios de las dimensiones de los trazados urbanos en relación al sistema de canales, la resolución de interferencias entre canales y calles, las tecnologías de riego urbano, las especies arbóreas aptas en zona urbana (posibilidad de conservación del arbolado existente en calles y cesiones para espacios verdes). La Figura 5 ilustra la pauta de urbanización que propone la norma.

El objetivo de los loteos prototipos se encuadra dentro de una estrategia ambiental que consiste en favorecer el desarrollo y conservación de las condiciones ambientales (agua, forestación, biodiversidad) existente en el oasis de riego. Se consideran los cursos de agua existentes (canales, acequias, desagües), la calidad de las tierras, las principales calles de la ciudad y la presencia de la barda.

Figura 7: Corte esquemático de apertura de calle para nuevo loteo



Fuente: elaboración propia

Dentro de las propuestas está reconocer las áreas originales del oasis y las áreas degradadas, para recuperarlas mediante reforestación que estará compuesta por árboles leguminosos nativos y arbustos que puedan devolver la calidad a los suelos: álamo, sauce, algarrobo blanco, chañar. Esto se hará conservando las actuales alamedas o bien implantando mediante polos de forestación con la estrategia de los *stepping stones*. Además, se plantea reconocer los cursos de agua (canales y acequias) abovedados o no para incorporarlos al paisaje.

Dentro de los aspectos normativos se establece la obligatoriedad, al momento de realizar un nuevo loteo sobre suelo que forma parte del oasis, de preservar el sistema de riego y el arbolado existente, para lo cual se plantea la siguiente secuencia: para el primer loteo se usa la calle rural Alfredo Máximo Garay - Informe Final

actual y la cede el primer loteador dentro de su terreno. Para el loteo colindante, éste cede la nueva calle dentro de su terreno y la antigua calle rural pasa a ser Espacio Público, en el centro del boulevard (ver Figura 3). Estas medidas requerirán de la debida reglamentación por parte del Ejecutivo Municipal.

Figura 8. Loteo rural



Fuente: elaboración propia

Respecto al loteo rural, la subdivisión plantea 4 lotes de 1 a 3 hectáreas conservando la arboleda, canales y acequias. Tanto loteos urbano como rural responden a una subdivisión de 350 x 350 metros respecto de la matriz territorial del catastro.

Figura 9. Loteo urbano



Fuente: elaboración propia

En líneas generales, el esquema conceptual modelo se trata de loteo urbano mediante parcelas de aproximadamente 10 metros de frente x 30 metros de fondo (300m²) que debe conservar las líneas de alameda y canales en el borde externo, en el esquema alameda-calle-alameda con boulevard y las calles internas de 6 metros. En los trazados considera la conectividad con el esquema de vialidades preexistentes en el entorno, conservando los árboles.

PROYECTO: Proyecto de loteo modelo

(Anexo 1. Proyecto de ordenanza del código de ordenamiento urbano ambiental de la ciudad de cinco saltos, provincia de río negro, 2017 (capítulo 2))

LINEAMIENTO: Preservar el oasis y sus condiciones ambientales

PROGRAMA: Programa de manejo del oasis

JUSTIFICACIÓN:

Resulta necesario compatibilizar la creación de suelo urbano con el mantenimiento de funciones ecológicas del oasis de riego. Por tanto, el diseño de un prototipo de loteo viene a dar cuenta de tipos trazados, densidades y pautas de urbanización que conserve alamedas, canales

de riego y superficies verdes libres para lograr su protección y mantenimiento del sistema de irrigación.

OBJETO:

Realización de un proyecto de loteo modelo demostrando la viabilidad técnica y económica de urbanizar conservando el sistema de riego y la vegetación existente con un lote mínimo de 1 hectárea. Estudio de dimensiones de trazado urbano en relación al sistema de canales, resolución de interferencias entre canales y calles, tecnologías de riego urbano, especies arbóreas aptas en zona urbana (posibilidad de conservación del arbolado existente en calles y cesiones para espacios verdes).

PROBLEMA:

El problema fundamental radica en la caída de la rentabilidad de la actividad de producción de perita que fuerza a los productores a abandonar el cultivo de la tierra y subdividir chacras en parcelas urbanas. El crecimiento de las áreas urbanas sobre zonas productivas aledañas a los nuevos loteos va en detrimento del funcionamiento de áreas bajo riego por destrucción, bloqueo o contaminación en canales de riego y desagües y degradación de la tierra productiva y forestal.

ANÁLISIS ECONÓMICO:

La captura de plusvalías en el marco de un análisis fiscal aplica como instrumento fundamental la "contribución por valorización" para las actuaciones urbanísticas que por norma se desarrollen, tanto sea por subdivisión de nuevos loteos o cambio de uso.

ACTORES INVOLUCRADOS:

Municipio, DPA y propietarios de parcelas

EFFECTOS POSITIVOS:

Regular el crecimiento de las áreas urbanas sobre zonas productivas

- Detener la destrucción, bloqueo o contaminación en canales de riego y desagües.
- Optimizar los costos de funcionamiento y mantenimiento de áreas bajo riego

EFFECTOS NEGATIVOS:

Pérdida de superficies dedicadas a la producción

CONDICIONES DE REALIZACIÓN:

Dentro de los supuestos que se identifican en la sanción e implementación de una ordenanza de esta naturaleza se destaca las presiones (cabildeo) de los actores e intereses en la producción de loteos (inmobiliarias y desarrollares) y propietarios de chacras con expectativas de valorización diferencial.

MONITOREO RESULTADOS:

Lograr la sanción de la ordenanza en el plazo de un año, impedir durante el periodo de debate e implementación de la nueva norma nuevos loteos con normativa actual y establecer monitoreo del grado de cumplimiento de la norma en el horizonte de planeamiento de 20 años.

GESTIÓN Y ANÁLISIS ECONÓMICO

En este apartado se plantea desarrollar aspectos inherentes a la gestión del oasis de riego. Dentro del programa de manejo del oasis, incluyendo su actualización normativa se incorporan instrumentos para la captura de plusvalías, específicamente, "contribución por valorización". Además, en el marco de un análisis económico se detalla los arreglos normativos involucrados en una reforma tributaria en el marco de un convenio con consorcios de riego. Se detalla a continuación los dispositivos propuestos:

Autoridad para la gestión del oasis

Si bien el oasis se encuentra en el ámbito de la competencia territorial del ejido municipal, el carácter regional en el contexto del Alto Valle trasciende su campo de actuación ya que implica la interacción con otras instancias (municipios, SENASA, DPA, AIC, entre otros). Es decir, este tipo de posicionamiento de alcance regional implica no sólo cómo se administra o gestiona el oasis sino quién lo hace. Por tanto, para el municipio resulta importante genera instancias de gestión interjurisdiccional de las actividades de administración del oasis de riego que aún no están incluidas en la competencia funcional a través de un área de coordinación para el riego con la DPA y de las cuencas con la AIC, entre otros organismos.

En este sentido, se plantea el diseño de una instancia municipal de manejo del oasis inserta en el área de Planeamiento, a crear. Pero esta entidad responsable del manejo del oasis supone la existencia de una oficina o área con competencias en Parques y Paseos con posibilidades de articulación en instancias supramunicipales. Esta oficina Municipal para el

manejo del oasis adquiere poder de policía para monitorear el estado sanitario de las chacras y competencias para llevar adelante un manejo ambiental en coordinación con SENASA (control bromatológico, sanitario, etc.), DPA (manejo del agua y funcionamiento de canales y desagües) y la AIC (control de cuencas y usos del agua).

Ahora bien, esa oficina municipal tiene que disponer de un manual de manejo que pauté las prácticas para chacras de producción, incluyendo el mantenimiento de las chacras abandonadas y aquellas áreas que se urbanizan en el oasis. De este modo, la implementación de una nueva administración concentrada del oasis sería posible, incluso aunque tenga un destino de loteos. En este sentido, la posibilidad de ensayar la creación de un ente administrador podría incorporar la coordinación de los dispositivos que se proponen en esta carpeta (regulación de las condiciones ambientales de las chacras frente a los loteos, convenio con consorcios de riego, loteo modelo en chacra), incluyendo la coordinación del sistema de irrigación con la oficina municipal de Parques y Paseos para el mantenimiento de plazas, parques y corredores, pudiendo impulsar una estrategia general para la creación de un sistema de áreas verdes.

En cuanto a la creación institucional de articulación interjurisdiccional entre los municipios y entes que convergen en la gestión del oasis, señalemos que la opción de crear un ente que pueda proteger las condiciones ambientales del área objeto, supone la posibilidad de movilizar parcelas rurales a los fines de lotearlas, en la medida que cumplan con las condiciones ambientales que se plantean en la normativa propuesta. En este sentido, en relación al modelo organizativo que adquiriría dicho ente, es necesario realizar una breve contrastación de modalidades organizativas en virtud de las ventajas y desventajas que presentan, quedando reducidos a tres opciones, a) Sociedad Anónima⁷, b) Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria⁸ y c) Sociedad del Estado⁹.

Puede pensarse en una Sociedad Anónima o una SAPEM, si se pretende compensar con acciones a los privados que entreguen sus inmuebles a la administración. Para ello, se comprarían acciones, pero el dominio quedaría en titularidad de la Sociedad; motivo por el cual, no se ve como una propuesta tentadora.

Otra posibilidad es una Sociedad del Estado, que posee las mismas facilidades en cuanto a la flexibilidad de contrataciones que la S.A. o la SAPEM, contando a su vez, con exenciones tributarias. De este modo, la integración de los parques públicos o privados no necesita una transferencia del dominio, pudiendo integrarse a la gestión metropolitana de parques, a través de contratos que otorguen la tenencia con capacidad de sub-arrendar a concesionarios, que pagando cánones, generen la ganancia para la retribución de quienes entregan la tenencia a la SE.

⁷ Ley Nacional 19.550, Sección V.

⁸ Ley Nacional 19.550, Sección IV.

⁹ Ley Nacional 20.705.

También puede autorizársela a recibir fideicomisos por la generación de cada urbanización que realice, garantizándose así que la SE como fiduciaria, realice la obra privada a entregar a los beneficiarios y la obra de infraestructura que el parque o la reserva natural necesiten. Claro que habría que hacer un fideicomiso por cada proyecto, lo cual es una garantía para quienes deciden entregar sus inmuebles y embarcarse en el proyecto.

Pero aún para el caso que la SE emprenda proyectos de infraestructura y/o urbanización, no necesita integrarlos a su patrimonio, siendo que también podrá administrar patrimonios fiduciarios.

Por ello, se considera que una SE que tenga como objeto social a) la administración de chacras, barrios parques, parques y reservas y b) la realización de obras de infraestructura y urbanización, recibiendo para ellos tenencias sub-locables o patrimonios fiduciarios, es el modelo de gestión que apreciamos como el más adecuado.

Contribución especial por valorización urbanística

Se plantea establecer objeto imponible para las actuaciones administrativas, y/o intervenciones municipales, que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, así como las inversiones privadas en infraestructura y equipamiento, autorizadas o promovidas por el Municipio, y en aquellos casos en que la misma sea superior al veinticinco por ciento (25%) del valor original. En este sentido, serán consideradas dentro de esta categoría de actuaciones, las siguientes acciones gubernamentales:

- 1) Cambio de indicadores urbanísticos, modificaciones al ordenamiento urbano, al régimen de uso del suelo o del espacio público, y al régimen de edificación vigente.
- 2) Elevación de las condiciones de aprovechamiento en edificabilidad en área construida o de proporción ocupada por edificación, en el predio.
- 3) Autorizaciones que permitan transformar áreas urbanas abiertas en urbanizaciones cerradas.
- 4) Obras de infraestructura en servicios básicos, con excepción de aquellos casos en que las mismas sean realizadas por consorcios de vecinos.
- 5) Obras de equipamiento en salud, educación, comercio, esparcimiento, deportes, transporte, etc.

En el caso de los primeros tres incisos, el tributo se liquidará a partir del acto que origine el incremento del valor de inmueble, en tanto que, en el supuesto de las acciones señaladas en los incisos 4° y 5°, se hará al momento de la transferencia de dominio.

La base imponible estará constituida por la diferencia resultante entre el valor de los inmuebles, integrado por el valor de la tierra más el valor de las construcciones y/o mejoras que contenga, antes de la acción estatal, y el valor que estos adquieran debido al efecto de las acciones urbanísticas contempladas en el hecho imponible, de conformidad con los parámetros que establezca la Autoridad de Aplicación Fiscal. El Departamento Ejecutivo promoverá dentro

Alfredo Máximo Garay - Informe Final

del plazo de ciento ochenta (180) días, de las fechas que a continuación se detallan, el dictado del acto declarativo de plusvalía, que especifique los actos administrativos y/u obras que a su criterio producirán este tipo de valorización, el área de influencia territorial, y el detalle de los inmuebles alcanzados de manera potencial por este tributo:

- 1) Para los inmuebles afectados por actos administrativos, se contará a partir de la fecha de vigencia de la norma que modifique cualquiera de las condiciones urbanísticas preexistentes.
- 2) Para los inmuebles afectados por obras, se contará a partir de la comprobación de la ejecución del noventa por ciento (90%) de la obra.

Una vez dictado el acto mencionado en el primer párrafo del presente artículo, la Autoridad de Aplicación efectuará, dentro de los siguientes cinco años, la liquidación del tributo a los inmuebles alcanzados por cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) Solicitud previa de cambio normativo que generó el mayor valor.
- b) Los actos de transferencia del dominio que se produzcan respecto de los inmuebles luego que se declare el mayor valor, excepto en los casos determinados en el último párrafo del artículo siguiente.
- c) Concesión de permiso de urbanización, de edificación o aprobación de proyectos de subdivisión, posteriores al acto administrativo que generó el mayor valor.
- d) Comprobación de haberse alterado sin permiso la edificación o el uso preexistente, con posterioridad al acto administrativo que generó el mayor valor.

Los responsables del pago de este tributo serán:

- 1) Los titulares de dominio de los inmuebles, con exclusión de los nudos propietarios.
- 2) Los usufructuarios de los inmuebles.
- 3) Los poseedores a título de dueño de los inmuebles.
- 4) Los concesionarios del Estado Nacional o Provincial que ocupen inmuebles, ubicados total o parcialmente, en jurisdicción del municipio sobre los cuales desarrollen su actividad comercial.
- 5) En caso de transferencia de dominio, el transmitente.
- 6) En los casos descriptos en el último párrafo del artículo anterior, si del análisis efectuado por el área competente, con posterioridad a la confección de la escritura de dominio o boleto de compraventa, se determinare un importe del inmueble mayor al de los instrumentos citados, el adquirente será el responsable de la diferencia del pago no efectuada en su momento.
- 7) En caso de transferencia por herencia, los herederos.

Contribución por Mejoras

Esta contribución fue muy utilizada para el desarrollo de infraestructura en la Provincia de Buenos Aires y contribuyó a financiar los costos de la construcción de ampliación de la red de subterráneos en la ciudad de Buenos Aires.

Consiste en cobrar a los vecinos beneficiados la totalidad o parte del costo de la obra pública. Por eso, si ya la pagaron no podrá aplicarse conjuntamente con la Contribución por Valorización Urbanística, bajo riesgo de doble imposición.

Puede tener una redacción genérica para toda obra pública u otra limitada a pavimentación y veredas que son lo más usual en la obra pública municipal

Proyecto 1.4: Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos¹⁰

A continuación se presentan dos programas nacionales a los que la municipalidad de Cinco Saltos está en condiciones de aplicar para impulsar un programa de gestión integral de residuos sólidos, que no excluye las iniciativas e instancias actuales de gestión metropolitana a la cual adhiere, como la iniciativa que viene ensayando a partir del estudio UNPRE-GIRSU Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos en la región de los Valles y la Confluencia.

a) ENGIRSU

La estrategia Nacional de residuos sólidos urbanos se apoya en los siguientes principios fundamentales:

- a. Preservación de la salud pública
- b. Preservación ambiental
- c. Disminución significativa de los residuos a generar y disponer con la aplicación de procesos de minimización y valorización, a través de las 4R's, es decir:
- d. Reducción de la generación de rsu en origen.
- e. Reuso,
- f. Reciclado,
- g. Recompra de los materiales procesados para su reuso y el reciclado.
- h. Disposición final de los RSU en forma sostenible, a través de la puesta en marcha de rellenos sanitarios apropiados y de la erradicación de los basurales a cielo abierto.

¹⁰ Se adopta los lineamientos de la iniciativa nacional de la Secretaría de Asuntos Municipales. Véase Ministro del Interior y Transporte de la Nación *Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*, Secretaría de Asuntos Municipales, Subsecretaría de Gestión Municipal, Buenos Aires, 2013.

Dado que para alcanzar estos principios fundamentales se requiere de un gran número de acciones, la ENGIRSU propone su focalización en cinco objetivos específicos:

1. Reducción y valorización de RSU
2. Implementación de la GIRSU
3. Clausura de basurales a cielo abierto
4. Recopilación, procesamiento y difusión de información
5. Comunicación y Participación.

b) Programas Municipales para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

El objeto de este componente es brindar asistencia técnico financiera a municipios de todo el país a los fines de lograr una gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos, a través del desarrollo de proyectos en lo referente a:

- La elaboración y desarrollo de Planes integrales de Gestión de residuos sólidos urbanos.
- La ejecución de proyectos para la eliminación de basurales a cielo abierto.
- La construcción de rellenos sanitarios o la ampliación de rellenos existentes.
- El montaje de plantas de separación y reciclaje de residuos sólidos urbanos, y la adquisición de equipamiento para la misma.
- La adquisición de vehículos destinados a la recolección de residuos y maquinaria asociada a la adecuada gestión de los mismos.
- El desarrollo y ejecución de programas de gestión y capacitación en materia de residuos.

Una vez finalizada esta última etapa, la solicitud debe cumplimentar con una serie de análisis legales y financieros, a fin de poder culminar en la firma de un Acuerdo Marco entre la secretaría y el Municipio, un Protocolo Complementario al mismo y la resolución de transferencia de fondos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

PROYECTO: Gestión Integral de Residuos sólidos urbanos

LINEAMIENTO: Preservar el oasis y sus condiciones ambientales

PROGRAMA: Programa de desarrollo sustentable

JUSTIFICACIÓN:

La información municipal indica que en Cinco Saltos se recolectan diariamente 20 toneladas, o sea, alrededor de 0,75 kg./habitante/día. Se trata del flujo material principal que se recolectan, en diferentes frecuencias semanales en función de la densidad poblacional de cada

barrio, mediante camiones volcadores municipales en un esquema de recogida "puerta a puerta". La disposición final de esos residuos se resuelve, básicamente, vertiendo a cielo abierto en un basural municipal ubicado en la meseta, próximo al camino al lago Pellegrini y las ladrilleras. Existen desvíos de los flujos materiales que no son alcanzados por la recolección municipal ni llegan al basural, sino que se recuperan en cadenas de valorización en prácticas informales del denominado "cirujeo". Si bien no existen estadísticas fidedignas, se estiman entre 5 a 15% del volumen total bajo esa modalidad. El mayor volumen se aprovecha en trabajos de recuperación en el mismo basural y sus inmediaciones. Hay un tercer flujo material que explica situaciones de microbasurales dispersos por la geografía urbana y del oasis, evidentes en barrios de la periferia. En este contexto, el manejo de los residuos sólidos municipales reclama un abordaje integral, incorporando nuevos conceptos relacionados al financiamiento de los servicios, enfoques de descentralización y participación del sector privado, aspectos sanitarios, inclusión social, educación, trabajo y participación comunitaria.

OBJETO:

El objeto es lograr una gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos, a través del desarrollo de proyectos en lo referente a:

- La elaboración y desarrollo de Planes integrales de Gestión de residuos sólidos urbanos.
- La ejecución de proyectos para la eliminación de basurales a cielo abierto.
- La construcción de rellenos sanitarios.
- El montaje de plantas de separación y reciclaje de residuos sólidos urbanos, y la adquisición de equipamiento para la misma.
- La adquisición de vehículos destinados a la recolección de residuos y maquinaria asociada a la adecuada gestión de los mismos.
- El desarrollo y ejecución de programas de gestión y capacitación en materia de residuos.

PROBLEMA:

El manejo de la disposición final tiene un impacto contaminante considerable (fundamentalmente evidente en la contaminación atmosférica derivado de la quema) sobre agua, suelo, aire, incluso la biota. La falta de una solución de ingeniería sanitaria al tratamiento de los residuos, especialmente la protección de suelos por impacto de sus lixiviados que contaminan napas; y también la ausencia de tratamiento del biogás, que de otra manera se emite a la atmósfera. No obstante, se señala que en la actualidad se lleva adelante reciclado de una fracción de residuos sólidos urbanos, aunque en forma precaria, en el basural municipal, donde trabajan pobladores locales que seleccionan elementos reutilizables previo a su disposición final.

ANÁLISIS ECONÓMICO:

Dentro del análisis económico encontramos los circuitos de valorización de los materiales de recuperación. Además de las externalidades asociados a los pasivos ambientales evitables con un programa GIRSU.

ACTORES INVOLUCRADOS:

Municipio a través de la Secretaría de Obras Públicas, pobladores y comerciantes.

EFFECTOS POSITIVOS:

Existen métodos de tratamiento menos contaminantes.

La experiencia internacional demuestra la eficacia del tratamiento separado.

Permiten reordenar los sistemas informales de clasificación y recupero.

Se puede recuperar combustible.

EFFECTOS NEGATIVOS:

Incremento del costo de gestión de residuos.

Aumento de las tasas de ABL para absorber los incrementos de los costos operativos.

Existe resistencia al cambio de patrones de gestión por parte de recicladores informales.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN:

Dentro de los supuestos que se identifican es disponer de una asistencia técnico financiera al municipio dentro de los programas nacionales vigentes o en instancias supra municipales que se desarrollan o puedan desarrollar.

MONITOREO DE RESULTADOS:

Lograr la sanción de la ordenanza en el plazo de un año, establecer tareas de sensibilización social acerca de los cambios y compromisos en la gestión actual y establecer monitoreo del grado de cumplimiento en el horizonte de gestión de 3 años.

Proyecto 1.5: Manejo integral del Lago Pellegrini

El Ejido Municipal de Cinco Saltos, incluye al Balneario de la Península Ruca Co donde se encuentra el lago Pellegrini con una superficie estimada de 6.431,78 Has. Desde la Ruta Nacional N°151 y luego de recorrer 14 km se accede al lago que ocupa una superficie de 9.915 has. El Lago Pellegrini se origina en forma artificial aprovechando una depresión natural denominada cuenca Vidal. Esta cuenca endorreica sin salida al mar comenzó a recibir las aguas derivadas del río Neuquén en 1915.

En la Península Ruca Co, a 16 km de la ciudad de Cinco Saltos existe una pequeña villa turística en los márgenes del lago donde se organizan distintas actividades recreativas en torno a las opciones que brinda el lago como actividades náuticas tales como windsurf, natación, canotaje o vela. Además se realiza la pesca comercial de trucha criolla y pejerrey así como la pesca deportiva de otras especies. El lago es un recurso natural al que los pobladores de Cinco Saltos pueden acceder fácilmente y disfrutar de actividades al aire libre. Pueden encontrarse diversidad de aves, destacándose los flamencos como animal distintivo. Sin embargo, como sucede en muchas otras urbanizaciones de nuestro país que se desarrollan en torno a un cuerpo de agua, varios de los residuos cloacales son liberados al lago sin un adecuado tratamiento de esos efluentes, provocando su eutrofización y rompiendo el equilibrio y estabilidad ecosistémica del lago (Pérez España, 2000, en Quirós, 2000).

De acuerdo a las entrevistas realizadas a informantes clave la importancia y priorización del uso del agua se distingue como prioridad la recreación, entre otros usos del lago: consumo humano, energía, turismo y riego. En ese marco, la necesidad de llevar adelante un manejo integral de la zona de perilago plantea ser un dispositivo de desarrollo local para el impulso y la promoción de los usos del lago.

Hay que recordar que Cinco Saltos junto con los otros dos municipios comparten la administración del lago, Cordero y Campo Grande, y son integrantes del ENDECIC, que propone revisar con la Provincia un ente para que los Municipios tengan más oportunidades en participar de las decisiones y acciones a realizarse sobre las tierras del perilago que forman parte de sus respectivos territorios. La creación del EN.DE.CIC por Ley N° 3408/2000 "Ente para el Desarrollo del Lago Pellegrini-Península Ruca-Có y Perilago" supuso un instancia de interjurisdiccional para su desarrollo. Actualmente el directorio está intervenido y no parece disponer de un plan de manejo.

Entre las oportunidades para un desarrollo vale considerar que la Península Ruca Có tiene un buen acceso vial al Lago Pellegrini desde la ruta que conecta Cinco Saltos y, en general, el Alto Valle. Ya con la creación del ENDECIC se plantearon algunas herramientas de desarrollo como la promoción de usos turísticos y productivos en el área, según la transferencia de tierras hechas por la Ley N° 4038/2005, donde las mismas sólo deberán adjudicarse para el desarrollo de emprendimientos productivos y/o turísticos, incluyendo articular con Provincia y Nación el financiamiento para poner bajo riego una mayor superficie con cultivos alternativos a los tradicionales, en el área del perilago Pellegrini. Además, plantear la promoción de un proceso de

rehabilitación de las condiciones sociales y ambientales del sector de Balneario del Perilago y la península.

En este orden de ideas, los objetivos propuestos para un plan de manejo son los siguientes:

a) Actualizar la estrategia existente para resolver los problemas ambientales y de manejo de los recursos naturales de perilago, incluyendo estudios para el manejo sanitario del “pique”. La detección de formas de financiamiento posibles con agencias de cooperación, ENDECIC y Municipalidades involucradas, entre otras, que puedan cumplir sus responsabilidades;

b) Actualizar el Plan de Manejo Integral del lago Pellegrini para identificar y definir las acciones a seguir con el propósito de lograr el manejo sustentable de los recursos naturales como la pesca, en la búsqueda de la recuperación gradual del lago, con la participación de todos los actores locales (población en general, organizaciones no gubernamentales, instituciones, organizaciones privadas, asociaciones, consejos comunitarios de desarrollo, las municipalidades), el Estado nacional (prefectura), etc.;

c) Proponer las metas y los indicadores de evaluación para el plan propuesto.

PROYECTO: Manejo ambiental del Lago Pellegrini

LINEAMIENTO: Preservar el oasis y sus condiciones ambientales

PROGRAMA: Programa de Manejo integral del lago Pellegrini

JUSTIFICACIÓN:

Es frecuente la proliferación del “pique” durante la época estival en el Lago Pellegrini. Este proyecto se justifica en la necesidad de combatir las picazones que genera el parásito ya que el momento de máximo impacto coincide con el mayor número de nadadores al agua, en el contexto de mayor afluencia turística. Efectivamente, este fenómeno suele producirse en períodos de alta temperatura ambiente y del agua. La mayor concentración de parásitos se da en las zonas bajas y en la costa donde el viento los acumula (costa donde “bate” el viento). Se da por cortos períodos de tiempo, generalmente en pleno verano, aunque con primaveras muy calurosas puede adelantarse. El mayor impacto de las picazones a usuarios del lago se da los días precedidos por altas temperaturas atmosféricas (superiores a los 25°C) y del agua (entre 25 y 27°C) con clima calmo y caluroso, predominantemente en Enero de cada año, en plena temporada turística.

OBJETO:

Si bien hoy en día el control total del "pique" es prácticamente imposible, sí es posible disminuir drásticamente el número de parásitos causante de la picazón a través de varias medidas a implementar.

En relación al lago:

- Eliminar la vegetación de la costa en zona de mayor uso con contacto directo del cuerpo de agua
- Disminuir el número de los caracoles involucrados de la laguna. Se recomienda disminuir la cantidad de lodos orgánicos de la zona de uso con contacto directo, disminuyendo caracoles presentes, e indirectamente disminuir la proliferación de malezas acuáticas. No se recomienda usar "molusquicidas" porque son sumamente tóxicos para los peces y demás habitantes del lago.
- Sembrar peces que se alimentan de estos caracoles. Esta especie no se reproduce naturalmente en nuestro país ya que hay que inducirla a desovar con inyecciones de hormonas. Se recomienda realizar estudios sobre los peligros de diseminación de una especie ajena al hábitat del lago, así como su repoblamiento anual para mantener la eficacia del control.
- Control de malezas acuáticas, incluyendo el número de peces herbívoros.

En relación a los turistas o usuarios:

- Utilizar bronceadores o repelentes con efectos de permanencia en el agua.
- Evitar la permanencia en "zonas críticas" de la laguna como las partes bajas o poco ventosas.
- Secarse eficazmente todo el cuerpo al salir del agua, o bien, ducharse inmediatamente a salir del agua.
- No introducir aves acuáticas ni alimentarlas en verano.
- Recomendar a usuarios que sufren esquistosomiasis la indicación a su médico para que la trate como una alergia cutánea y no se equivoque en el diagnóstico.

PROBLEMA:

En el lago Pellegrini habita un pequeño parásito denominado vulgarmente como "pique" *Schistomatosis*, ("Picazón del Nadador", "Sarna del agua", "Viruela de perro", "Pique", o "Swimmerslitch"). Este parásito provoca irritación y afecta a personas que entre en contacto directo con el agua. Se trata de una especie del grupo de las cercarias de menos de un mm de largo, de cola bifurcada de manchas oculares, pulmonadas, de aguas salobres, no visibles a simple vista y de sexos separados. El hospedador del parásito no se encuentra en el hombre sino en otras especies en su estado larval. Esta especie tiene un ciclo de vida de este animal involucra

roedores, caracoles de agua y aves acuáticas y la vegetación de la costa donde depositan sus huevos. Su impacto depende de la temperatura y del agua: la concentración de parásitos se da durante el verano en días de altas temperaturas (superiores a 30°C) y de poco viento. Suele ser por cortos períodos de tiempo (típicos del mes de enero), acumulándose en la zona de la costa por acción del viento. El conflicto radica en que la mayor afluencia de exposición de nadadores del lago coincide con las épocas de mayor población de pique.

ANÁLISIS ECONÓMICO:

En el marco de un análisis económico se destaca las externalidades de un control efectivo del “pique” con el incremento de la afluencia de turismo de lago, con impacto directo en la economía local.

ACTORES INVOLUCRADOS:

Municipio (Sanidad y Turismo), Prefectura, INTA y CONICET.

EFFECTOS POSITIVOS:

- Incrementar la afluencia de turismo en los meses de verano
- Mejora de la economía local en zona perilago

EFFECTOS NEGATIVOS:

No se identifican.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN:

Dentro de los supuestos que se identifican lograr los recursos presupuestarios y disponibilidad de personal para las tareas recomendadas.

MONITOREO RESULTADOS:

Evaluar los efectos positivos consignados a través de estadísticas de turismo y encuestas de opinión a usuarios del lago en el horizonte de 5 años.

Lineamiento 2: Garantizar el desarrollo de las actividades productivas, el empleo y la vivienda para mejorar las actuales condiciones de vida

INTRODUCCIÓN

Los programas y proyectos contenidos en el segundo lineamiento del Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Cinco Saltos se formularon con el objetivo de **“Garantizar el desarrollo de las actividades productivas, el empleo y la vivienda para mejorar las actuales condiciones de vida”**.

Cinco Saltos sobresale entre los municipios del Alto Valle de Río Negro, y del sistema de ciudades que conforman la región metropolitana, en cuanto a la performance de algunos indicadores socioeconómicos fundamentales: posee los menores niveles de NBI (7,4%) y hacinamiento crítico (4%), un alto porcentaje de hogares con cobertura de servicios públicos, buena calidad de construcción de las viviendas y un alto porcentaje de viviendas adecuadas (89,4% casas tipo A y departamentos) en relación a las viviendas que deben ser mejoradas o reemplazadas, y el menor porcentaje de viviendas irrecuperables de la región (1,9%). Asimismo, y de acuerdo a los datos del último Censo de Población y Vivienda, en Cinco Saltos no existía en el año 2010 mayores problemas de empleo: 858 desocupados sobre una PEA de 10.930 personas, es decir, una tasa de desempleo de 7,8%. No obstante, las áreas más pobres de la ciudad presentan una tasa de 12%. La mayor parte del trabajo se genera en las denominadas actividades terciarias, en especial, el comercio, la construcción, la enseñanza, el transporte, la administración y los servicios. Sin embargo, en lo que respecta a las propuestas vinculadas al desarrollo productivo, no debe perderse de vista la estrecha relación de estas actividades con el sector primario y manufacturero¹¹. De cualquier modo, tampoco debe perderse de vista que las actividades económicas con mayor capacidad de transformación del sistema productivo local y regional, la fruticultura y extracción hidrocarburífera, se encuentran amenazadas actualmente por la baja rentabilidad, especialmente la producción de frutas de pepita que manifiesta una crisis estructural difícil de revertir. Frente a estas tendencias, que probablemente para el caso de la fruticultura se intensifiquen a futuro, se presenta el desafío en términos de políticas urbanas y económico-territoriales a fin de adoptar las medidas necesarias para conducir ese incremento de la población, los hogares y las viviendas de forma tal que, en lugar de deteriorar los estándares actuales de vida, contribuya a mejorarlos. Para ello, se hace indispensable que las actividades

¹¹ En el primer caso, tanto la dinámica del comercio como de la construcción y el transporte dependen de las actividades vinculadas a la fruticultura e hidrocarburos; en el segundo, la manufacturación y procesamiento de materias primas también traccionan y precisan del sector comercial, el transporte y el conjunto de actividades que se reconocen y agrupan bajo los servicios a la producción (administración, contaduría, gestión e ingeniería de proyectos, investigación, innovación tecnológica, etc.).

económicas de Cinco Saltos generen empleo de calidad y que el Municipio cuente con una política de suelo y vivienda capaz de satisfacer las necesidades habitacionales actuales y del futuro inmediato.

Precisamente, este lineamiento tiene como objetivo contribuir al desarrollo de las actuales actividades económicas y contribuir a la generación de nuevos emprendimientos productivos ante un escenario de crecimiento poblacional que demandará, en el mediano plazo, la creación de una mayor cantidad y diversidad de puestos de trabajo. En relación a la fruticultura, interesa detener la merma constante de unidades productivas del sector, contribuyendo a la reducción de los costos y la conformación de nuevas asociaciones entre los productores locales. En relación a la construcción, se espera que los proyectos formulados por este Plan generen nuevos puestos de trabajo que complementen los creados en la actividad privada. En relación a las nuevas actividades, se espera que el desarrollo del sector comercial y de servicios del municipio amplíe la demanda de profesionales con diverso tipo de calificación y la radicación de nuevas empresas en el Parque Industrial active la demanda de obreros y operarios.

En lo que respecta a las condiciones habitacionales, el lineamiento apunta a la ampliación de la oferta residencial mediante el fomento del desarrollo inmobiliario, particularmente en el Área de Actuación correspondiente al programa de desarrollo del Parque Central, la movilización de suelo ocioso para aumentar la oferta de lotes al interior de la ciudad, la adquisición de suelo para la conformación de un Banco Municipal de Inmuebles multipropósito y la construcción directa de vivienda de interés social en asociación con el IPPV.

De acuerdo a lo explicado, el lineamiento correspondiente a Garantizar el desarrollo de la actividad económica, el empleo y la vivienda para mejorar las actuales condiciones de vida contiene dos programas y seis proyectos, a saber:

LINEAMIENTO	PROGRAMAS	PROYECTOS
2. Garantizar el desarrollo de la actividad económica, el empleo y la vivienda para mejorar las condiciones de vida	2.1. Desarrollo productivo	2.1.1. Completamiento del Parque Industrial
		2.1.2. Fortalecimiento comercial
		2.1.3. Apoyo al complejo agropecuario
	2.2. Desarrollo Habitacional	2.2.1. Promoción del desarrollo inmobiliario
		2.2.3. Creación de Soluciones habitacionales
		2.2.2. Creación de Banco Municipal de Inmuebles

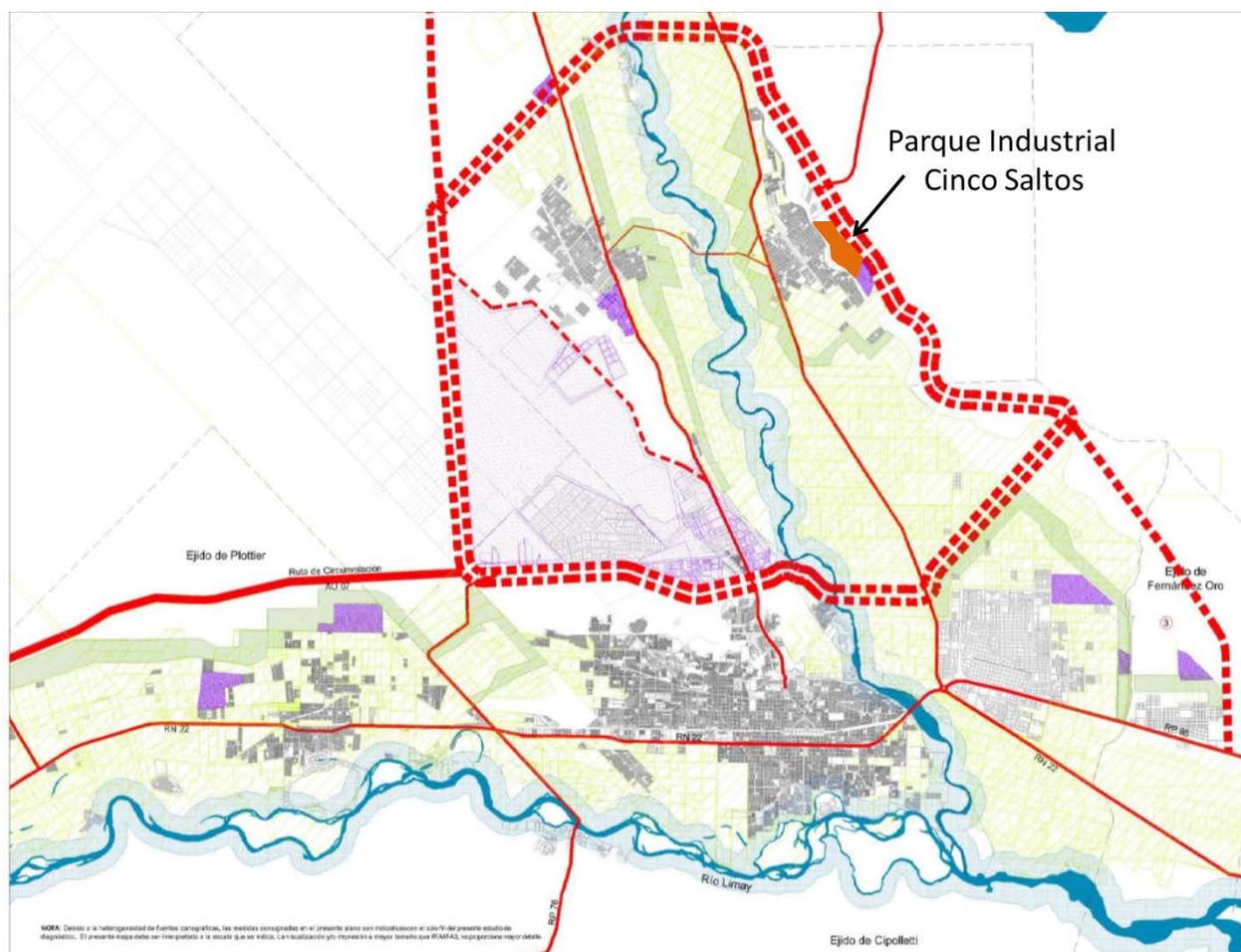
2. Programa: Desarrollo Productivo

2.1. Proyecto: Completamiento del Parque Industrial

JUSTIFICACIÓN

El Parque Industrial de Cinco Saltos (PICS) tiene varias condiciones favorables para su desarrollo. Su extensión es de 73 hectáreas y cuenta con calle enripiada, energía eléctrica y gas natural (al pie del parque) que ofrecen la posibilidad inmediata de avanzar con la construcción de la red interna de energía. El PICS cuenta con una buena localización en lo que respecta a los accesos viales: buena conectividad a la RN 151, la RP 70 y a una ruta consolidada de ripio que conecta a la RP6 atravesando la meseta evitando así pasar por Cipolletti y Allen para empalmar con la RN 22. Las condiciones de localización permitirían, a la vez, integrar el PICS directamente al anillo de circunvalación¹² que se propuso en el marco del DAMI Neuquén-Cipolletti (Fig 1).

Figura 10. Propuesta de Anillo de Circunvalación en el DAMI



Fuente: DAMI Neuquén-Cipolletti

¹² El anillo vial facilita los accesos hacia las áreas extractivas en ambos territorios provinciales y los accesos desde la actividad frutihortícola del valle permitiendo liberar el transporte de carga de las áreas urbanas.

Además forma parte, desde hace dos años, del Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI) y, por lo tanto, accede a las ventajas de promoción, acceso al crédito y fondos nacionales coparticipables que este hecho le confiere. No obstante, en su interior tiene sólo una veintena de parcelas mensuradas y muy pocas empresas en funcionamiento (Biotec Argentina S.R.L., Mud Oil Services, Química del Valle S.R.L, Tres Ases y Minera Comirna), siendo que algunas de ellas no se dedican estrictamente a la producción sino al almacenamiento de áridos y el depósito de bins. Además, resta mucho camino para la consolidación de infraestructura y servicios en cordón cuneta, badenes, apertura y pavimento de calles internas, playones de carga y descarga, barreras forestales, cerco perimetral, cloacas, planta de tratamiento de efluentes, red interna de agua (previsto en el Plan Director de Agua), gas y fibra óptica. La insuficiencia de infraestructura y servicios es precisamente el principal déficit destacado por los informantes calificados entrevistados. Se considera que existen condiciones favorables para el completamiento y desarrollo del PICS y, por lo tanto, para el crecimiento general de la actividad económica, la diversificación productiva y la generación del empleo para los habitantes del municipio.

Figura 11. Parque industrial de Cinco Saltos.



Fuente: Elaboración propia

OBJETO

El principal objetivo del proyecto es generar el completamiento del PICS, es decir, que en el mediano plazo cada parcela del parque cuente con un establecimiento productivo o logístico operando. La promoción para la radicación de empresas puede llevarse a cabo a través de varias iniciativas. En primer lugar, cabe destacar que la reciente inscripción en el RENPI, otorga al PICS la posibilidad de acceder a los Aportes No Reintegrables para realizar las obras de infraestructura

Alfredo Máximo Garay - Informe Final

para que el parque alcance a prestar los servicios públicos mencionados con anterioridad. Estos aportes pueden ser solicitados por el mismo municipio, o el gobierno provincial, pero debe comprometer un aporte en concepto de contrapartida local (como mínimo del 10% de lo solicitado siendo el límite máximo de \$3 millones de pesos). La inscripción al RENPI favorece así la llegada al municipio de recursos provenientes del Estado Nacional, en calidad de coparticipación federal, que deben aprovecharse para impulsar el desarrollo y completamiento del PICS. En el año 2015, estos fondos coparticipables ascendieron a 1,5 millones de pesos. Asimismo, los fondos de regalías petroleras para obras públicas también podrían afectarse para el financiamiento parcial de las obras que requiere el PICS. Contar con la inscripción en el RENPI permite, a su vez, que las PyME accedan a los créditos que se otorgan en el marco del Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales.

Más allá de la existencia de las facilidades que existen para el financiamiento de la infraestructura y de los diversos incentivos para fomentar la radicación de empresas en el PICS, lo cierto es que se requiere de la conformación urgente de algún organismo de gestión competente para promover el desarrollo del parque y llevar a cabo las correspondientes tareas de administración. Siendo el parque de su propiedad, es el Municipio quien debe tomar la iniciativa para la conformación de una autoridad cuyo función sea la de llevar a cabo la promoción y gestión del parque. El sostenimiento económico de dicho organismo deberá, en un principio, respaldarse con recursos del municipio (por ejemplo, por los fondos asociados al RENPI y regalías hidrocarburíferas), podrá cobrar expensas y también podrá basarse en un ítem específico del canon necesario para el mantenimiento del parque. Parte de las obras de infraestructura podrían, asimismo, financiarse mediante el instrumento de Contribución por Mejoras que el municipio ya implementa para financiar la ampliación de las redes de gas, cloaca, agua, pavimentos y cordón cuneta.

Además de coordinar con las diferentes agencias, provinciales y nacionales, para el fomento de nuevos emprendimientos productivos, el PICS debe ofrecer la infraestructura y los servicios, que aún hoy no tiene, para facilitar el funcionamiento competitivo de las empresas. Se podrían otorgar facilidades de alquiler de grandes superficies para grandes y medianas empresas y, a la vez, prever el desarrollo de playones de descarga, galpones para el almacenaje, superficies para la disponibilidad de bins (actualmente la empresa 3 Ases cuenta con un predio destinado a tal fin), y talleres para la terciarización de ciertos servicios, como tornería, mecánica y carpintería. Es fundamental que el PICS apunte a ofrecer los requerimientos para atraer a los emprendedores vinculados al sector productivo, hidrocarburífero y servicios de logística. La construcción de un galpón para el abastecimiento de insumos, depósito de bienes y el desarrollo de talleres puede contribuir a tal fin.

En el PICS se podría desarrollar asimismo una Cámara de Frío Municipal para que los productores frutícolas puedan contar con bajos costos de almacenaje de su producción y cadena de frío y, de este modo, tener un mayor margen de tiempo para colocar favorablemente

sus productos en el mercado¹³. Existe en el país una notable cantidad y variedad de experiencias al respecto¹⁴, y en 2014 la secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación aportó fondos para proyectos de diversificación productiva, agregado de valor en origen y la construcción de cámaras de frío que permita a los productores de fruta y otros cultivos de Río Negro y Neuquén¹⁵ conservar su producción a costos razonables, evitando depender de los precios que fijan las grandes empresas comercializadoras.

Entre las alternativas sugeridas, se recomienda evaluar el traslado del corralón municipal, ubicado en el predio de la estación ferroviaria, al parque industrial, lo que además de contribuir al desarrollo de actividades dentro del parque, liberaría el suelo al que se le pueden asignar usos más adecuados para el desarrollo de una centralidad urbana.

Entre las tareas urgentes se destaca la regularización dominial del predio y la agilización de los procesos administrativos para contar con la mensura y una clara delimitación de las parcelas que permita ejercer derechos reales sobre las mismas.

PROBLEMA

- Muy bajo nivel de completamiento del PICS a pesar de que 1) los Parques Industriales de la región, especialmente el del municipio vecino Centenario, no cuentan actualmente con mayor espacio, 2) el muy bajo precio del suelo establecido inicialmente para atraer radicaciones industriales (las primeras parcelas se vendieron a 15 pesos el m²), y 3) las ventajas asociadas a la localización relativa del recinto (fácil acceso a las principales vialidades y destinos regionales).
- Muy bajo nivel de consolidación de equipamiento destinado a la producción e infraestructura de servicios a pesar de los recursos coparticipables provenientes del Estado Nacional por estar inscripto en el RENPI.
- Escaso número de establecimientos a pesar de la cantidad y variedad de agencias de promoción para el desarrollo de emprendimientos productivos (provinciales y nacionales), programas de créditos e incentivos fiscales para la radicación de nuevas empresas en parques industriales.

¹³ El elevado costo y la capacidad de frío insuficiente para el traslado de la fruta de las plantaciones a las fábricas empacadoras fue destacada como una de las dificultades que tienen que afrontar actualmente los pequeños productores, en un contexto de baja rentabilidad del sector.

¹⁴ Los municipios de Bariloche, Calingasta, Recreo, San Fernando del Valle de Catamarca, Malabrigo, Santa Rosa, Huanguelen, Andalgalá, Chepes, Riachuelo, Zapala, Santiago del Estero, Castelli (Chaco), General La Madrid, Las Parejas, Tapalqué, El Chañar y Puán, son algunos de ellos.

¹⁵ Las localidades rionegrinas beneficiadas fueron Godoy, Campo Grande, Chichinales, Cervantes y Choele Choele; las neuquinas, Centenario y San Patricio del Chañar.

- Dificultades permanentes para la creación de una autoridad competente para la promoción y gestión del PICS.

ANÁLISIS ECONÓMICO

Tal como se ha destacado más arriba, la inscripción en el RENPI facilita, por un lado, el financiamiento de la infraestructura interna del parque y, complementariamente, el acceso a diferentes líneas de crédito para las empresas que requieran localizarse en estos agrupamientos productivos planificados.

El Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales consiste, por ejemplo, en una línea de financiamiento gestionada por el Banco de la Nación y con tasa bonificada por el Ministerio de la Producción destinada a la adquisición de bienes de capital y capital de trabajo para facilitar la radicación de PyMEs en parques industriales, o bien la ampliación de la capacidad productiva de aquellas empresas ya instaladas.

Asimismo, se encuentran en vigencia una serie de programas de incentivos fiscales y crediticios que promueven la radicación de industrias y servicios para la producción, tanto fuera como dentro de los parques industriales. Desde el Ministro de Economía de la Provincia, a través del ente autárquico “Agencia Provincial para el Desarrollo Económico Rionegrino CREAM”, se presta asesoramiento técnico y financiero para favorecer la radicación de nuevos emprendimientos y el impulso de la actividad de micro, pequeñas y medianas empresas. Como parte de este propósito, la Agencia asesora a las empresas rionegrinas para que logren acceder a líneas de financiamiento, tanto propias como externas (Ver punto D relativo al análisis económico).

De igual modo, las Casas de la Producción, dependientes del Ministerio de Producción de la Nación, también constituyen un actor de importancia en lo que refiere al acceso a la información y asesoramiento sobre las herramientas y políticas existentes, en este caso en la órbita Nacional, para promover el desarrollo productivo local. No pueden dejar de mencionarse el Programa de Sistemas Productivos Locales que, desde el mismo ministerio, se implementa para la conformación y fortalecimiento de grupos asociativos, cooperativas y los sistemas productivos locales vinculados a los centros de servicios industriales y laboratorios de investigación, desarrollo e innovación en parques, áreas u otros aglomerados industriales¹⁶.

Entre las líneas de financiamiento propias de la Agencia Crear se destacan las que 1) financian la adquisición de equipamiento y construcción para emprendimientos en marcha y nuevos, 2) financian la adquisición de Materias Primas, Materiales e Insumos, para emprendimientos con más de 6 meses de antigüedad, 3) financian el 50% de los gastos de un proyecto exportador, 4) facilita el acceso a una bonificación parcial de la tasa nominal anual de

¹⁶ <http://www.produccion.gob.ar/sistemas-productivos-locales/en-que-consiste/>

interés 5) financian la adquisición de Capital de Trabajo y Bienes de Capital cubriendo hasta el 70% del proyecto.

Por su parte, en la Tabla 8 se detallan las opciones de financiamiento a nivel nacional sobre las cuales la misma Agencia presta asesoramiento para que las empresas existentes, o que estuvieran por radicarse, obtengan un crédito para una finalidad específica.

Debe señalarse que estas opciones de financiamiento son válidas tanto para que la entidad realice las obras de infraestructura y acondicionamiento, como para que se promueva la radicación y desarrollo de nuevos emprendimientos en el predio. El carácter del municipio como promotor del desarrollo de proyectos productivos, o de facilitador de nuevas radicaciones adquiere en este caso un papel decisivo.

Tabla 8. Líneas de financiamiento externas a la Agencia Provincial para el Desarrollo Económico Rionegrino

Programa Mi Galpón	Bonifica parte de la tasa de interés para la construcción o adquisición de galpones para uso industrial. Hasta \$1.500.000. Tasa de interés: 12% para pequeñas y 14% para medianas.
Línea del Bicentenario	Financia nuevos proyectos de inversión. Prioriza proyectos que generan empleo, sustitución de importaciones y aumento de la producción. Tasa fija 9.9%. Monto mínimo \$1.000.000.
Fonapyme	Financia la adquisición de bienes de capital, construcción e instalaciones de empresas industriales, agroindustriales, servicios a la industria y construcción. Monto mínimo: \$100.000, máximo: \$1.500.000. Amortización 60-84 meses. Tasa fija 9%.
PACC – ANR	Programa de Apoyo al Crédito y Competitividad. Las Pymes que inviertan en asistencia técnica pueden obtener un reintegro del 80%, hasta \$130.000. Para Sistemas productivos locales, Plataformas Institucionales y Emprendedorismo.
Ley Nacional PYME	Beneficios: Pago del IVA a 90 días. Exención Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. Descuento de Impuesto a las Ganancias hasta el 10% de la inversión en maquinaria o infraestructura. Acceso a bono de crédito fiscal para cancelar impuestos nacionales y aduaneros. Elevación de umbrales de retención de IVA (135%), Ganancias (400%) y Seguridad Social. Acceso a financiamiento para diferentes Líneas de Créditos.
Crédito Fiscal para Capacitación	Las empresas pueden obtener reintegros por la inversión realizada en capacitación RRHH. Actividades abiertas (instituciones públicas o privadas) o cerradas (cursos a medida de la empresa).
Fomicro	Financia inversiones en general y capital de trabajo de Microemprendimientos. Tasa de interés: 9.42%. Máximo \$40.000. Amortización: 4 años. Gracia: 12 meses.
Créditos a Empresas (CAE-VP)	Financia proyectos para mejorar la competitividad de empresas productoras de bienes y servicios a través de la Modernización Tecnológica de productos o procesos
Fonsoft	Destinado a proyectos de investigación y desarrollo y de mejora en la calidad de los procesos relacionados a actividades de creación, diseño, desarrollo, producción e implementación y puesta a punto de los sistemas de software (Ley 25.922)
Min. Desarrollo Social Nación y Rio Negro	A través del CREAM se canalizan diferentes programas de la Nación y de la Provincia en apoyo al desarrollo de emprendimientos; micro, familiares y asociativos.

Fuente: Elaborado a partir del sitio: <http://www.crear.rionegro.gov.ar/financiamiento/externo>

Además de los instrumentos de financiamiento desarrollados más arriba, se podría destinar una proporción de recursos crecientes a partir de la implementación de la contribución por mejoras, así como afectar parte de las regalías hidrocarburíferas que tienen como destino el

desarrollo de obra pública local, más aun teniendo en cuenta que el Estado Nacional acaba de anunciar el aporte de 24 de millones de pesos para obras de asfalto en Cinco Saltos.

No se ha podido acceder a la información necesaria para estimar el costo global de construcción de infraestructura y servicios básicos (pavimento, cloaca y agua) para su distribución interna. Los valores de referencia para el pavimento completo de calles con pluviales rondan entre los 800.000 y 1.250.000 pesos los 100 metros lineales dependiendo del ancho de calzada (10 a 15 metros) con pluviales incluido y considerando construcción de base y sub-base, carpeta asfáltica, de cinco centímetros de espesor, cordón cuneta, badenes y cruces con caños camisas para posteriores tareas de cableado de obras de iluminación o semaforización. Con estos valores puede calcularse un costo considerable de movimientos de suelo, y el tendido de vialidades y redes troncales con un desarrollo de 3,8 Km lineales lo que da cuenta de una inversión que oscila entre los 30,4 y 47,5 millones de pesos. Por su parte, se calcula que el costo de la obra correspondiente al Frigorífico Municipal oscilaría, dependiendo de su tipo y tamaño, entre los 5,5 y 7 millones de pesos

ACTORES INVOLUCRADOS

- Autoridad de Gestión del Parque Industrial de Cinco Saltos (a conformarse)
- Secretaría de Hacienda del Municipio
- Cámara de Industria, Comercio y Producción de Cinco Saltos
- Agencia Provincial CREAR y su oficina establecida en el municipio (Calle San Lorenzo 184)
- Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Provincia
- Concejo Provincial de Parques Industriales CPPI
- Casas de la Producción (Ministerio de Producción de la Nación) (brindan información y asesoramiento sobre las herramientas y políticas que ofrece el ministerio).

EFFECTOS POSITIVOS

La radicación de nuevas empresas en el PICS contribuye a dinamizar, ampliar y quizás diversificar la base económica del municipio, no sólo por la actividad de las propias empresas que pudieran establecerse en el parque, sino también por los encadenamientos productivos y de valor que éstas pudieran generar en relación a la provisión de insumos, demanda de servicios y requerimientos de comercialización. En tal sentido, el completamiento del PICS constituye una iniciativa que abre la posibilidad de generar numerosos y diversos puestos de trabajo, tanto directos como indirectos.

EFFECTOS NEGATIVOS

- Obturación de posible frente de expansión urbana en el futuro. Junto al predio de Ex-INDUPA termina por consolidar una verdadera barrera entre el canal y la barda. De este modo, se descartaría la opción de crecimiento urbano del otro lado del canal y la presión de la urbanización continuaría sobre el oasis de riego.
- Afectación del paisaje característico del lugar, en lo fundamental, la barda y el canal)

CONDICIONES DE REALIZACIÓN

La conformación de una Autoridad y modelo de gestión para el desarrollo del PICS es fundamental. En una primera instancia se requiere de grandes esfuerzos para la promoción del parque y la articulación con los diversos programas que existen para financiar la infraestructura y facilitar las radicaciones de las empresas a través de los incentivos fiscales y líneas de crédito. A medida que se avance con el completamiento del parque se irán incrementando las tareas de gestión y administración del mismo. Cabe aclarar que el parque es municipal y se prevé el desarrollo de una comisión municipal de gestión para fomentar nuevas radicaciones y llevar a cabo las tareas de administración.

El modelo de gestión, además del carácter del organismo que oficie de autoridad del PICS (empresa pública, ente autárquico, organismo descentralizado) precisará de un estudio que prevea la demanda a futuro, diseñe el perfil productivo del parque y pauten una estrategia de comercialización de las parcelas. Con respecto a lo último, se sugiere evaluar la posibilidad del alquiler y evitar subastar la totalidad de las superficies del PICS.

MONITOREO DE RESULTADOS

La primera tarea es elaborar y consensuar el proyecto del PICS, acordar la geometría de su planta en función del perfil productivo deseado y avanzar con el conjunto de las obras necesarias para el desarrollo de una primera etapa. El proyecto debe incluir además las correspondientes evaluaciones de impacto ambiental.

Para la definición del perfil productivo del PICS, se debe también atravesar por una instancia de análisis del mercado que permita estimar los productos a elaborarse y transportarse, las características de la demanda esperada, el plan de financiamiento y la estrategia de comunicación.

Con estos elementos, el proyecto debe ser sometido a una evaluación económica y financiera, proceder al diseño de un flujo de caja y obtener una primera línea de financiamiento con garantía en la propia tierra.

La conformación del consejo de gestión y administración ha de asumir el liderazgo del proyecto y proponerse una campaña agresiva para el desarrollo de la primera etapa.

En este contexto, debe producirse la mudanza del corralón municipal al parque, dinamizando dos objetivos en simultáneo: mayor actividad en el Parque Industrial y recuperación y mejoramiento de los terrenos próximos a la estación del ferrocarril en el marco del programa del Parque Central. Sobre esta base se deben lograr las primeras ventas de las parcelas del PICS.

2.2 Proyecto: Fortalecimiento del sector terciario

JUSTIFICACIÓN

El fortalecimiento de las actividades económicas que agrupan los servicios y el comercio constituye un eje de actuación prioritaria para el desarrollo local y la generación de empleo. Entre otras cualidades, Cinco Saltos se ha ido afirmando como una opción residencial para muchas personas que trabajan fuera de la ciudad, ya sea en el ámbito metropolitano de Neuquén-Cipolletti, como en el área de influencia de Vaca Muerta. En tal sentido, la existencia y afluencia creciente de nuevos residentes puede contribuir a la generación de una oferta amplia y diversificada del sector terciario. Se trata de una propuesta para que Cinco Saltos no limite su funcionalidad en el contexto regional como "ciudad dormitorio", sino también como un lugar para que sus residentes y visitantes, destinen una proporción creciente de sus ingresos al consumo de los bienes y servicios que se pudieren generar en el municipio en el mediano plazo. Es por ello que el proyecto de fortalecimiento del sector terciario es fundamental para avanzar con el tercer lineamiento, pero también para contribuir al desarrollo del cuarto lineamiento que apunta a convertir a Cinco Saltos en un centro jerarquizado de la estructura metropolitana.

Sin embargo, este proyecto también tiene como objetivo generar condiciones para la radicación de actividades de servicios que complementen los procesos productivos a desarrollarse en el Parque Industrial de Cinco Saltos. Innovación, desarrollo, logística, transporte, servicios jurídicos y contables son algunas de las actividades que podrían desarrollarse en la ciudad y abastecer ciertos requerimientos de servicios a las empresas que se radicarán en el parque industrial.

Por otra parte, la conformación de un Mercado o Feria Municipal, que pudiera a la vez estimular el desarrollo de un polo gastronómico, también oficiaría como un ámbito propicio para la elaboración y comercialización de productos agrícolas y agroindustriales del municipio y su entorno. En tal sentido, la propuesta del Mercado también constituye una verdadera opción de comercialización, tanto de frutas de pepitas como también de productos alternativos: cerdos, pavos, pollos, nuez de pecán, aromáticas, hortalizas, vino orgánico, arándanos, cerezas, hongos, sidra de pera pimientos, sorgo, aromáticas y otros cultivos que ya están en producción o siendo evaluados por productores y cuentan con el apoyo del INTA para desarrollarse en el Alto Valle. Es decir, la generación de un Mercado Municipal también podría favorecer el proceso de reconversión agroproductiva que pudiera generarse a partir de la imposibilidad de numerosas chacras, que aún hoy cuentan con cultivos de peras y manzanas, de continuar subsistiendo.

Por último, la propuesta de desarrollo del sector terciario también apunta a dinamizar el tejido comercial pequeño, así como a promover y facilitar las iniciativas del emprendedorismo local. Se considera de vital importancia que las nuevas superficies comerciales a generar también faciliten el acceso a pequeñas empresas del sector terciario.

OBJETO

El objetivo de este proyecto es el fortalecimiento del sector terciario y para ello es fundamental que el Municipio asuma la función proactiva de buscar financiamiento, articular actores, promocionar los proyectos y alentar a las personas y sociedades conformadas y a conformarse, a que se sumen a las propuestas que se exponen a continuación. Resulta imperioso contar con una estrategia institucional, con responsables y recursos a cargo, que evalúe los riesgos y explote las oportunidades asociadas a la futura reactivación de la explotación convencional y no convencional de recursos hidrocarburíferos (Vaca Muerta) y el inminente aumento de flujos de bienes y factores de producción (mano de obra, capital e información) que se dará entre los centros urbanos que conforman el sistema metropolitano de ciudades del Alto Valle. Al respecto, desde el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI-BID) se sugiere, por ejemplo, la conformación de un anillo vial para diversificar y optimizar la conectividad entre las localidades del sistema. Estos procesos no son, desde luego ajenos a la funcionalidad que tendrá Cinco Saltos en la región y, por lo tanto, a las estrategias de gestión, promoción y financiación que el Municipio debería llevar a cabo para ampliar y diversificar su base productiva, en particular, en lo que refiere a las actividades terciarias.

Las principales propuestas vinculadas al fortalecimiento del sector terciario se articulan con el programa de desarrollo del Parque Central. Allí se prevé la afectación de varias superficies de usos rentables, tanto residenciales como no residenciales. En el caso del segundo grupo, y bajo la hipótesis de no corrimiento de las vías del FFCC (ver lineamiento 4), la cantidad de m² construibles que podrían destinarse al sector terciario rondaría los 7.920 m², repartiéndose aproximadamente la mitad de este valor entre comercios (3.720 m²), distribuidos mayormente en planta baja, como para oficinas de servicios (4.200 m²), distribuidos en planta baja y la primer planta (Tabla 2).

Tabla 9. Distribución de usos rentables (m2) en el Parque Central

Categoría	Superficie (m2)	Porcentaje
Uso residencial	13.020	62,2
Uso terciario	7.920	37,8
Comercio	3.720	17,8
Oficinas	4.200	20,1
Total	20.940	100

Fuente: Elaboración propia

decir, el retorno derivado de los m² vendibles de las unidades de viviendas, locales y oficinas. En tal sentido, el primer paso crítico es estimar el precio del principal insumo necesario para viabilizar el proyecto: la tierra y la norma que le confiere intensidad (edificabilidad) y tipo de usos (en este caso, mix de usos). Luego, se deben estimar las cargas de urbanización correspondientes a los movimientos de suelo, la alternativa del corrimiento de las vías y la construcción de vialidades, espacios verdes, redes de servicios y equipamiento público (Mercado Municipal, Municipalidad, Consejo Deliberante y equipamiento deportivo y cultural). Como paso siguiente, se deberán cuantificar los beneficios de la operación, es decir, estimar el precio de venta total de lo construido por uso, considerando un horizonte de tiempo razonable para incorporar al cálculo la correspondiente tasa de descuento. El principio de distribución justa de costos y beneficios de la urbanización establece precisamente que estos beneficios deben guardar estricta proporcionalidad con los aportes involucrados por cada uno de los actores en concepto de cargas urbanísticas y costos de edificación.

La afectación de aproximadamente 4.200 m² del proyecto de Parque Central al **sector de servicios** permitiría contar con una oferta de oficinas para el desarrollo de las actividades de gestión, administración e innovación de los procesos productivos característicos de la región, por ejemplo, los vinculados a la programación, exploración, desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo y/o gas. Incluso, se podría aprovechar el desarrollo del tercer año consecutivo de la Tecnicatura Universitaria en Hidrocarburos, dependiente de la Universidad Nacional de Río Negro y que se dicta en la localidad, para fomentar tareas de investigación, desarrollo, capacitación y ofrecer así un espacio apto para estas y otras actividades del sector.

Resulta asimismo necesario que el tejido del sector terciario dentro y fuera del área de actuación correspondiente al Parque Central cuente con los requerimientos de espacio, infraestructura y servicios necesarios para la atracción de empresas extranjeras, nacionales y del área metropolitana. En caso de adquirir superficies afectadas a usos rentables, el Municipio podría asimismo otorgar facilidades para los emprendedores locales mediante precios de alquileres promocionales.

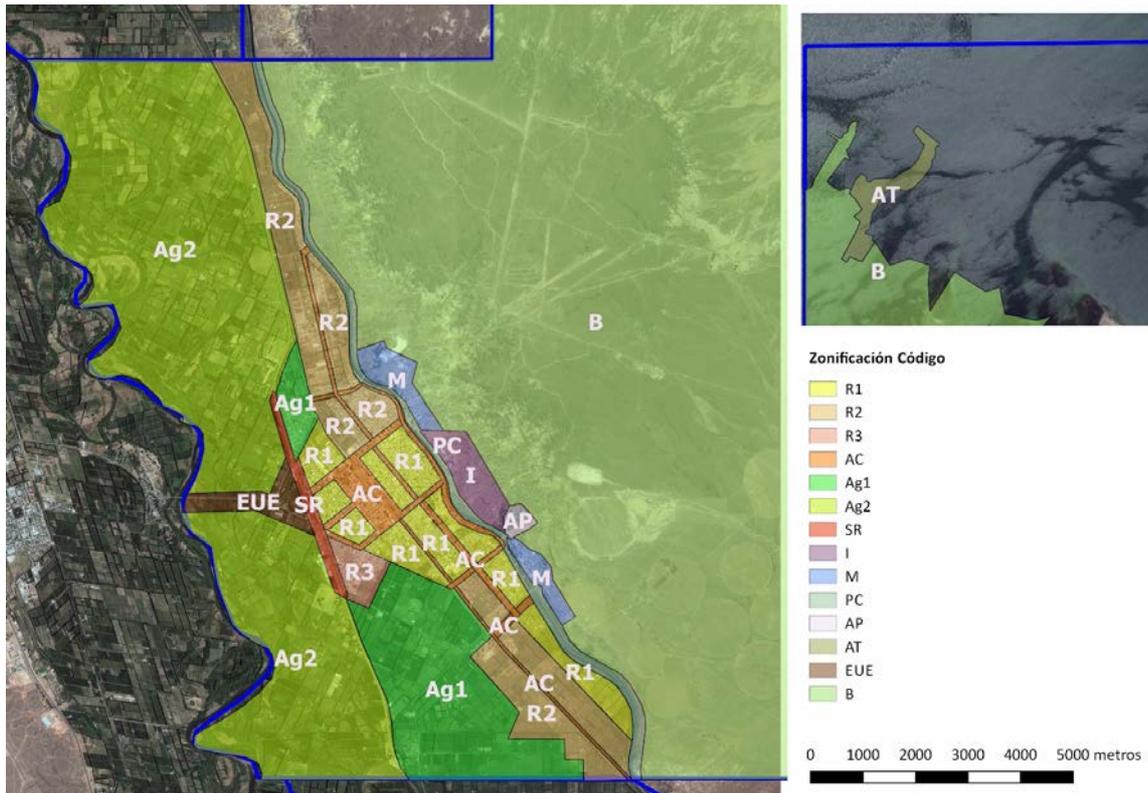
En cuanto al **sector comercial**, el programa del Parque Central no sólo genera condiciones aptas para la construcción de numerosos locales, distribuidos mayormente en las plantas bajas de las parcelas destacadas en naranja en la Figura 3, sino que también abre la posibilidad de construir una galería comercial que se integre al entorno, cuide el paisaje e invite al paseo.

La zonificación de usos del suelo prevista por el Código de Ordenamiento Urbano Ambiental propuesto para Cinco Saltos prevé, desde luego, el desarrollo de actividades comerciales y de servicio en diferentes porciones de la ciudad (Figura 4). Además del Área Central (AC), en la cual se inscribe la propuesta del Parque Central y admite la mayor variedad y cantidad de comercios y servicios, además de las oficinas de administración y usos residenciales Residencial; el distrito Residencial con Uso Comercial R3 prevé, además de los usos residenciales, actividades terciarias (Servicios, Oficina y Administración) en superficies de hasta 500 m²; y el

distrito correspondiente de Servicio de Ruta (SR) destinados a esa función además de comercio, incluyendo el comercio mayorista. Como se desprende de la propuesta de zonificación de usos del suelo, se prevé que los usos comerciales y de servicios penetren el tejido urbano de diversas maneras. Por un lado, alternando servicios, comercios y talleres de pequeña escala con los usos residenciales para posibilitar el desarrollo de tareas laborales en las unidades domésticas. Por otro lado, promoviendo corredores al interior de los barrios para contribuir al desarrollo de centralidades barriales.

Por su parte, la propuesta del **Mercado Municipal** en una superficie de 1.595 m² se erige como una oportunidad para encauzar diversas iniciativas. Además de poder contar con un espacio idóneo para el intercambio comercial de productos locales y regionales, y de generar una mayor afluencia de consumidores provenientes de diferentes lugares del Alto Valle, resulta un ámbito propicio para que se establezcan y estrechen los vínculos entre productores y comercializadores que son, en definitiva, los actores responsables de generar la oferta de un mercado. Como ya se he mencionado, el Mercado también es una oportunidad para la comercialización de los productos del sector agro-productivo y agro-industrial del municipio y la región. Se trata de un tema no menor habida cuenta de la falta de integración que tienen actualmente varios chacareros para acceder a la cadena comercial y a los mercados de destino, incluso a nivel local. En otras palabras, el Mercado puede oficiar de integración intermedia y, junto a la Cámara de Frío Municipal, generar mejores condiciones para que los productores participen en mayor medida del precio de sus productos colocados en el mercado de consumo. Además, junto a la galería de locales comerciales, el Mercado facilitaría la generación de una oferta gastronómica con estos y otros productos a partir de la instalación de puestos de comida, restaurantes y bares. Por último, el desarrollo del Mercado supone un "atractivo pintoresco" para incrementar la cantidad de visitantes y enriquecer patrimonio tangible e intangible de la ciudad.

Figura 13. Zonificación de usos del suelo



Fuente: Propuesta de actualización del Código de Ordenamiento Urbano Ambiental para Cinco Saltos.

Los usos recreativos asociados al equipamiento deportivo y el Espacio Cultural de Cinco Saltos también deben trabajarse en relación al conjunto de la operatoria y contribuir así a la afluencia permanente de usuarios y consumidores de los comercios y servicios a desarrollarse en el Parque Central.

Otra línea de acción de suma importancia para el desarrollo del sector terciario se refiere a las iniciativas que el municipio puede llevar a cabo para que los emprendedores locales se vean motivados a concretar sus proyectos productivos. La construcción de un local o taller, ya sea en lote exclusivo o en frente de vivienda, la inversión para abrir un negocio comercial o prestar un servicio, la disposición a generar una nueva sociedad anónima y alquilar una oficina, son decisiones que dependen de ciertos estímulos y garantías, y parte de ellos son de incumbencia municipal.

La simplificación de los trámites administrativos para la apertura de un negocio y radicación de una empresa es un paso necesario y prioritario. Entre las acciones concretas de simplificación y aceleración de dichos trámites puede considerarse la organización de una infraestructura administrativa que consolide en un solo trámite todos los actos y solicitudes vinculadas a la obtención de permisos, autorizaciones y licencias para la apertura de nuevas empresas. Los mecanismos electrónicos para la realización de dichos trámites, a través de la página web del Municipio, también constituyen una acción facilitadora. Pero más allá estas acciones concretas, es fundamental que el municipio desarrolle campañas de difusión sobre las

facilidades administrativas que va a ofrecer para motivar y respaldar la apertura de nuevos emprendimientos.

A la vez, resulta de importancia vincular los proyectos productivos con los organismos públicos e intermedios para facilitar el acceso al financiamiento de micro-emprendimientos, empresas sociales y pequeñas empresas. El municipio, a través de la conformación de un Fondo de Garantía (con respaldo, por ejemplo, en los bienes municipales de dominio privado), también puede facilitar el acceso barato al crédito productivo y el microcrédito. Este tipo de financiamiento es especialmente importante para aportar dinamismo a diversos sectores de la llamada economía social: microempresas, sector artesanal, gastronomía orgánica, comercio pequeño, empleo temporal, cooperativas, pequeños talleres, etc.).

El esfuerzo institucional también puede dirigirse a favorecer la integración de las micro y pequeñas empresas con las cadenas productivas locales, por ejemplo, con la agroindustria, los servicios gastronómicos, el sector hidrocarburífero y el mercado de la construcción, entre otros. Para este sector, también se puede considerar la exención temporaria en diversos tributos locales, por ejemplo, en el tributo "Derecho de Inspección, Seguridad e Higiene", así como la gratuidad de diversos trámites y sellos. Una parte de la superficie asociada al Espacio Cultural podría destinarse al funcionamiento de un Club de Pequeños Emprendedores para que, en el marco de una iniciativa de incubación, los pequeños y jóvenes emprendedores cuenten con la "atmósfera" y el equipamiento necesario para la puesta en marcha de sus proyectos.

Otro campo de acción prioritaria son las iniciativas en capacitación, orientación y asesoramiento a emprendedores locales en lo que respecta a las estrategias e instrumentos necesarios para el desarrollo productivo, tales como los planes de negocios, el diseño de estructura de costos, la detección de demandas y nichos de mercado, el marketing, innovación, etc.

PROBLEMA

Las iniciativas que se enmarcan en la propuesta del fortalecimiento del sector terciario pretenden revertir una serie de cuestiones problemáticas que en la actualidad impiden dinamizar y diversificar la base productiva de Cinco Saltos y, por lo tanto, generar nuevos puestos de trabajo; a saber:

- Escaso dinamismo y reducida oferta, en cantidad y variedad, de comercios y servicios.
- Dependencia funcional de otros centros urbanos del Alto Valle, principalmente de Cipolletti y Neuquén, para el abastecimiento y consumo de ciertos bienes y servicios por parte de la población de Cinco Saltos.
- Falta de oferta de servicios y locales gastronómicos en todos sus tipos y tamaños
- Escasa oferta de oficinas para los servicios generales y los servicios a la producción.
- Escaso dinamismo del emprendedorismo local.

- Explotación de los atractivos y recursos turísticos por debajo de su potencialidad, especialmente el área del lago Pellegrini.
- Ausencia de una mirada estratégica, por parte del Municipio, respecto a la funcionalidad urbana que debería desarrollar Cinco Saltos en el sistema metropolitano de ciudades del Alto Valle.

La última cuestión es condición es de suma importancia para transmitir a la comunidad el perfil productivo que se anhela para el Municipio y así la oferta de comercios y servicios que se pretenden fomentar para abastecer a los usuarios y consumidores, tanto locales como regionales.

ANÁLISIS ECONÓMICO

De manera similar que para el Proyecto del Parque Industrial existen diferentes incentivos financieros y líneas crediticias para fomentar nuevos emprendimientos en el sector terciario.

Cinco Saltos forma parte de la **Red Nacional de Municipios Productivos** en la cual se desarrolla el **Programa de Desarrollo Productivo Local** desde la Subsecretaría de Integración de Políticas Productivas de la Nación que tiene como objetivo fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales para la gestión de políticas productivas a partir del intercambio de experiencias e innovaciones en el ámbito municipal, el impulso de iniciativas que beneficien al sistema productivo local, la articulación intermunicipal en temas productivos, la capacitación a responsables políticos y equipos técnicos con atribuciones en el ámbito de la producción.

A nivel nacional, la **Red Nacional de Incubadoras** promueve la creación y apoyo a incubadoras de empresas en todo el país con el objetivo de fomentar el surgimiento de nuevas empresas y disminuir la “mortalidad” de los emprendimientos en sus primeras etapas de desarrollo. El programa busca garantizar el éxito de los emprendedores mediante el financiamiento, el asesoramiento, la capacitación y el networking entre otros servicios.

También vale destacar los Aportes No Reembolsables, de hasta 400 mil pesos, que el programa **PAC-EMPRESAS** ofrece para contribuir al aumento de la competitividad de las PyMEs. Se trata de un monto establecido para cubrir hasta el 60% de la inversión total del proyecto, siendo que el 40% restante debe ser aportado por la propia empresa beneficiaria. El programa tiene como destino la inversión en asistencia técnica o profesional, capacitaciones, equipamiento y gastos de certificación.

Desde la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) se apoya, a través del **Fondo Tecnológico Argentino** (FONTAR), proyectos dirigidos al mejoramiento de la productividad del sector privado a través de la innovación tecnológica. Este Fondo apunta a

financiar una parcialidad de los proyectos que tengan como meta mejorar las estructuras productivas y la capacidad innovadora de las empresas de distintas ramas de actividad, mediante “proyectos de innovación y desarrollo tecnológico”, que conduzcan a generar innovaciones a nivel nacional de productos y/o procesos, por ejemplo, en las cadenas de valor vinculadas al sector de hidrocarburos y los procesos de reconversión agroproductiva que pudieran desencadenarse en el Alto Valle.

En la misma ANPCyT existe un **Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software** (FONSOFT) que promueve la generación de nuevos emprendimientos y el fortalecimiento de PyMES productoras de bienes y servicios pertenecientes al sector de Tecnología de la Información y las Telecomunicaciones. Asimismo, el Programa Federal de Ciencia y Tecnología fomenta el desarrollo de proyectos productivos que agreguen mayor valor a segmentos tradicionales y no tradicionales de los diversos sectores de la economía y fortalezcan las distintas cadenas productivas con base en el desarrollo local y regional través de diversas líneas de financiamiento. Entre ellas se destacan dos para fomentar el sector terciario del Municipio: los **Proyectos Federales de Innovación Productiva-Eslabonamientos Productivos** que tienen la finalidad de apoyar el desarrollo competitivo de las cadenas de valor en correspondencia con las estrategias de desarrollo regional y el **Desarrollo Tecnológico Municipal** que impulsa el desarrollo socio-productivo de los municipios articulando conocimiento, innovación tecnológica y desarrollo local.

Independientemente de los programas de promoción y financiamiento de proyectos productivos que existen a nivel nacional y provincial y que el Municipio podría informar, asesorar y articular para quienes lo soliciten, lo cierto es que también existen otras posibilidades de acompañamiento al desarrollo local vinculado al sector terciario, más precisamente a los nuevos emprendimientos que requieren apoyo institucional para solventar los costos hundidos comprometidos en los inicios de los proyectos. El alquiler de locales u oficinas a precio promocional de las unidades que eventualmente el municipio pudiera adquirir a partir de la concreción del proyecto del Parque Central es una posibilidad. También se podría disminuir la carga tributaria local durante un plazo a convenir a los emprendimientos del terciario que se radiquen dentro del Área de Actuación correspondiente al Parque Central. Otra opción puede ser la conformación de un Fondo de Garantía para respaldar los créditos solicitados y subsidiar las tasas de los préstamos. Asimismo, el municipio puede tener un rol proactivo para realizar convenios, acuerdos y, junto a la Cámara de Comercio, Industria y Producción de Cinco Saltos, liderar un espacio de articulación de actores del mercado con intereses complementarios.

ACTORES INVOLUCRADOS

Los actores que deben ser convocados a las iniciativas que conforman la propuesta de fortalecimiento del sector terciario son:

- Cámara de Industria, Comercio y Producción de Cinco Saltos

- Cámara de la Construcción
- Secretaría de Hacienda del Municipio
- Secretaría de Turismo del Municipio
- Agencia Provincial CREAM y su oficina establecida en el municipio
- Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Provincia
- Dirección de Comercio e Industria de la Provincia
- Río Negro Fiduciaria S.A.
- Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte de la Provincia
- Universidad Nacional de Río Negro (UNRN)
- Universidad Nacional del Comahue (UNCo)
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
- Ministerio de Producción de la Nación
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación

EFFECTOS POSITIVOS

Los efectos positivos que la propuesta de fortalecimiento del sector terciario podría generar son:

- Mejoramiento de la dinámica y diversificación de actividades vinculadas al comercio y los servicios del Municipio.
- Aumento significativo de la oferta de locales comerciales y oficinas.
- Posibilidad de construcción de una galería comercial a partir del desarrollo del proyecto de Parque Central.
- Generación de un ámbito propicio, el Mercado Municipal, para la comercialización de productos locales y regionales de origen agropecuario, tanto de los productos tradicionales vinculados a las frutas de pepita, así como de los provenientes de una eventual reconversión agro-productiva que experimentará la región.
- Generación de condiciones para el desarrollo de un polo gastronómico en las proximidades del Mercado Municipal y la galería comercial. Las actividades a desarrollarse en los equipamientos deportivos y culturales previstos en el Parque Central, así como el conjunto de trabajadores del sector terciario, podrán favorecer una afluencia diaria de usuarios de los servicios gastronómicos
- Efectos sinérgicos para el desarrollo de otras actividades, por ejemplo, las manufactureras y de logística en el PICS.

- Activación del dinamismo económico a partir de un programa multipropósito, el desarrollo del Parque Central, que contribuirá a posicionar al municipio como centro proveedor de servicios en el ámbito metropolitano del Alto Valle.
- Fomento del turismo local y regional a partir de la mayor oferta comercial, gastronómica y de otros servicios que posibilitan las construcciones del Parque Central (comercios, Mercado Municipal y el Espacio Cultural de Cinco Saltos).
- Fomento del turismo local y regional a partir de la mayor oferta comercial, gastronómica y otros servicios que posibilita una mayor explotación del atractivo y la actividad pesquera y náutica del lago Pellegrini
- Mayor generación de ingresos tributarios provenientes de la mayor cantidad de contribuyentes y usuarios de servicios urbanos
- Contribución al desarrollo de una pieza urbana que podría oficiar de ícono o novedad en el contexto metropolitano del Alto Valle
- Generación de empleo vinculado al impulso de la actividad terciaria. Si se considera un escenario de plena ocupación de oficinas y locales comerciales los empleos directos ascenderían a 750 puestos de trabajo distribuidos según se puede observar en la Tabla 3.

Tabla 10. Superficies de usos terciarios

	Superficie (m2)	Empleo
Oficinas	4200	420
Comercio	3348	223
Mercado	1595	106
Total	9143	750

Fuente: Elaboración propia

EFFECTOS NEGATIVOS

No se esperan efectos negativos si se logra aumentar y diversificar la oferta comercial y de servicios del Municipio. No obstante, es probable que se registre un aumento de precios del suelo en el Área Céntrica atribuible al desarrollo inmobiliario que prevé el Programa del Área Central.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN

Más allá de las oportunidades que ofrece el Parque Urbano Central para para ampliar y diversificar el sector terciario de la economía local y de la cantidad de programas de fortalecimiento y financiamiento a la producción que existen principalmente en el ámbito Nacional, lo cierto es que el Municipio puede empezar en lo inmediato a poner en funcionamiento una multiplicidad de mecanismos tendientes a la articulación de actores y

generación de recursos. La búsqueda y convocatoria de productores, proveedores y jóvenes emprendedores involucrarlos en alguna de las iniciativas vinculadas al Parque Central, así como la efectiva comunicación a la comunidad local de que el gobierno local proveerá ayuda económica, asistencia técnica y facilitará las gestiones necesarias con otros actores institucionales y del mercado para impulsar los emprendimientos comerciales y de servicios son condiciones de primera importancia para la concreción de las iniciativas vinculadas al fortalecimiento del sector terciario.

Se deben articular los esfuerzos para ofrecer garantías y atractivos para la radicación empresarial en la localidad. Precisamente, el Parque Central constituye una oportunidad interesante para la conformación de un ambiente comercial y de negocios necesarios para dinamizar las actividades terciarias. Pero dicha atmósfera comercial excede a la cuestión meramente edilicia y se fortalece también del desarrollo de un paisaje urbano atractivo, en el cual, el Mercado Municipal, el Espacio Cultural y el tratamiento cuidadoso del polo gastronómico y la oferta comercial (con productos de elaboración local y regional) contribuyen en tal sentido. Se debe evaluar, asimismo, la posibilidad de otorgar facilidades para disminuir la carga tributaria local contemplando incluso la exención impositiva durante las primeras etapas de vida de los emprendimientos. Pero todas estas acciones requieren de un área del municipio, u organismo conformado ad-hoc, para establecer los acuerdos multiactorales necesarios, buscar y facilitar el financiamiento para apalancar los emprendimientos y promocionar las iniciativas de fortalecimiento. Estos esfuerzos institucionales contribuyen, a la vez, a la construcción necesaria de una marca propia de Cinco Saltos en torno a una novedad productiva que a la vez es urbanística y ambiental. Se trata de un sello que le confiera al municipio un lugar de distinción en el sistema metropolitano del Alto Valle.

MONITOREO DE RESULTADOS

Realizar un Censo Económico Local de las unidades productivas correspondientes a todas las ramas de economía para contar con información fehaciente y actualizada de la base productiva de Cinco Saltos.

- Adquisición del predio correspondiente al área de actuación del programa del Parque Central.
- Conformación de un modelo de gestión para el desarrollo del Parque Central y la articulación de acciones tendientes al fortalecimiento del sector terciario
- Obtención financiamiento para los nuevos emprendimientos y respaldo del mismo con activos del Municipio.
- Promoción del conjunto de acciones de gobierno para alentar la apertura de nuevos negocios comerciales y del sector de servicios.

2.3. Apoyo al complejo agro-productivo

JUSTIFICACIÓN

La baja rentabilidad que experimentan los cultivos de frutas de pepita, el consecuente abandono de las chacras productivas y el avance de loteos urbanos sobre el oasis de riego, y la necesidad de contar con otras fuentes de empleo pone en cuestión la necesidad de contar con cultivos alternativos y facilitar su articulación con otras etapas de las cadenas de valor agroindustrial. Ante la posibilidad de avance de un proceso de reconversión productiva en la región del Alto Valle, el Municipio puede contar con algunas iniciativas tendientes a la diversificación de los cultivos de frutas de pepita y el desarrollo conjunto de sectores para el procesamiento y agregado de valor con el desarrollo de cultivos alternativos

OBJETO

El propuesta consiste en plantear alternativas de producción en las chacras con cultivos de peras y manzanas que se abandonan o quedan improductivas, con la finalidad de diversificar la base agro-productiva del municipio para mejorar la economía local, la generación de empleo, el entramado de los sectores productivos y, en lo que respecta a la cuestión urbanística y ambiental, detener el avance de los loteos y preservar el oasis de riego.

En tal sentido, existen variados cultivos y actividades pecuarias con factibilidad de desarrollo en el área rural del municipio, tales como la producción de cerdos, pavos, pollos, nuez de pecán, aromáticas, hortalizas, vino orgánico, arándanos, cerezas, hongos, sidra de pera, pimientos, sorgo, aromáticas y otras actividades agropecuarias que ya están en producción, siendo evaluados por algunos productores y que cuentan con el apoyo del INTA para desarrollarse en el Alto Valle.

Algunos productos elaborados, como la producción de sidra de pera, parece contar con amplias posibilidades de desarrollo en virtud de la calidad del producto que se logra obtener (los emprendedores de la marca Pülku, en Villa Regina, por ejemplo), y por la existencia de un potencial mercado de consumo que se podría explotar para la colocación del producto. Este producto tiene la virtud, además, de que numerosos chacareros ya cuentan en sus explotaciones con los cultivos de pera Williams necesarios para la producción y manufacturación de este novedoso bien de consumo.

Los cultivos de cereza también aparecen como una opción de reemplazo de la pera y la manzana. En efecto, el Alto Valle ya cuenta con unas 840 hectáreas con cultivos de cereza y en su mayoría se producen en chacras que antes estaban destinadas a las frutas de pepita. Actualmente, la producción de cereza se destina en un 60% a la exportación y un 40% al mercado interno. Los cultivos están a cargo de productores pequeños, medianos y grandes; y una de las características del proceso productivo es que ni bien se cosecha se debe proceder de manera inmediata a la selección (según tamaño, acidez, color y firmeza del fruto) para su ingreso a la cámara de frío. En este sentido, la Cámara de Frío Municipal sugerida para el PICS

posibilitaría contar con esta infraestructura a un precio razonable, especialmente para facilitar el desarrollo del negocio a los pequeños y medianos productores.

Asimismo, y de acuerdo con los estudios realizados por el INTA, el cultivo de pimiento constituye una verdadera alternativa de producción hortícola para el Alto Valle. Además de diversificar la oferta de productos contra estación, permite mantener la oferta durante los meses más cálidos del año.

La Asociación de Productores de Aromáticas del Alto Valle, que nuclea a 16 productores desde Cordero hasta Allen, en su mayoría mujeres, también es una referencia auspiciosa en cuanto a las opciones de cultivos alternativos (en este caso de aromáticas como orégano, salvia, estragón, melisa y manzanilla, entre otras), que además está posibilitando el desarrollo de otras tareas como la de producción de aceites esenciales y, en relación a ello, la innovación e investigación vinculada tanto a los cultivos como a su procesamiento.

La exitosa cooperativa de gírgolas (hongos del género *Pleurotus*), que se desarrolla en General Roca también da cuenta de la posibilidad de emprender cultivos y producciones alternativas a las frutas de pepitas. Los ejemplos son numerosos y variados; y en muchísimos casos se desarrollan en chacras que antes contaban con frutas de pepita.

Para contribuir al éxito de tales cultivos es importante contar con una estrategia para facilitar su comercialización para consumo directo o como insumo para su procesamiento. El Mercado Municipal constituye un ámbito propicio para estrechar estos vínculos entre la producción, el procesamiento y el consumo.

La articulación institucional con el INTA también es de primera importancia para la obtención de asesoramiento para la innovación productiva mediante la realización de ensayos que contemplen tipo y variedad de cultivo, frecuencia de riego, densidad óptima de plantaciones, fechas convenientes de siembra y cosecha, régimen de fumigaciones, control de plagas y malezas, etc. Es sustancial que los productores de nuevos puedan acceder a la información y cuenten con el asesoramiento necesario para los procesos de siembra, mantenimiento y cosecha de cultivos alternativos, así como de los requerimientos del mercado para su comercialización.

La apertura de los circuitos comerciales requiere, asimismo, realizar un esfuerzo institucional para informar y obtener capacitación respecto a las normas que establece del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

ACTORES INVOLUCRADOS

- Secretaría de Hacienda del Municipio
- Cámara de Industria, Comercio y Producción de Cinco Saltos
- Agencia Provincial CREAR y su oficina establecida en el municipio (Calle San Lorenzo 184)

- Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Provincia
- Río Negro Fiduciaria S.A.
- Universidad Nacional de Río Negro (UNRN)
- Universidad Nacional del Comahue (UNCo)
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
- Ministerio de Producción de la Nación
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)

EFFECTOS POSITIVOS

Los principales efectos positivos esperados en relación a esta iniciativa son:

- Que el municipio cuente con propuestas de asistencia a los chacareros y nuevos emprendedores ante la imposibilidad de sostener sus producciones. Es prioritario que la autoridad local no tenga un rol pasivo o contemplativo respecto a la crisis del sector frutícola y la probable reconversión productiva que podría afectar al Alto Valle.
- Contribuir a la diversificación productiva del complejo agropecuario local mediante la convocatoria de actores del mercado e institucionales, la búsqueda de asesoramiento a la producción e innovación, la gestión de líneas de financiamiento para los nuevos emprendimientos y la presencia permanente del Municipio de en la materia.
- Evitar el abandono de las chacras o los loteos en aquellas que se encuentran próximas a la ciudad.
- Fomentar el empleo directo e indirecto asociado a los nuevos procesos productivos que podrían desencadenarse en el sector.

EFFECTOS NEGATIVOS

Probable contribución a aceleración de pérdida de cultivos destinados a la fruta de pepita.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN

- Convocar a los actuales chacareros de frutas de pepita e interesados en iniciar un emprendimiento alternativo vinculado al complejo agropecuario.
- Identificar y promocionar las líneas de financiamiento disponibles para apoyar los nuevos emprendimientos vinculados al complejo agropecuario

- Realizar las gestiones necesarias con los institutos y organismos que prestan asesoramiento en experimentación, innovación, cuidado y mantenimiento, control de calidad y estrategias de comercialización de los productos vinculados al complejo agropecuario (INTA, SENASA, UNRN, UNCo).
- Contar con presencia municipal permanente en una oficina o puesto en el Mercado Municipal para establecer y articular los vínculos necesarios con los diversos actores del complejo e informar sobre el financiamiento y el asesoramiento disponible para los emprendimientos

MONITOREO DE RESULTADOS

El monitoreo de la producción de la superficie cultivada (por tipo de cultivo) es una información necesaria y de fácil obtención para el análisis de la evolución de la base agropecuaria local. Entre el año 2003 y 2016, la superficie cultivada con plantaciones de frutas de pepita se redujo casi 700 hectáreas, de 2.921 a 2.226 hectáreas, y más de la mitad de esa merma fue ocupada por nuevos loteos urbanos. Al día de la fecha el suelo cultivable en área de riego es de 2.836 hectáreas, en su mayoría se destinan a la producción de peras y manzanas. Importa avanzar en la precisión de los cultivos que se desarrollan actualmente en este suelo, estimar cuáles son las chacras con inconvenientes para continuar con sus respectivas producciones e identificar a los productores que estarían dispuestos a cambiar sus producciones, así como nuevos emprendedores interesados en adquirir tierra para iniciar un emprendimiento productivo vinculado al sector. Luego se debe dar seguimiento a las principales dificultades, logros y requerimientos de estas nuevas producciones y realizar un balance, en el plazo de dos o tres años, sobre las condiciones edáficas, de riego, de mercado, tecnológicas, de financiamiento que existen para avanzar en la diversificación agro-productiva del municipio.

3. Programa: Desarrollo Habitacional

3.1. Proyecto: Promoción del Desarrollo Inmobiliario

JUSTIFICACIÓN

El proyecto de promocionar el desarrollo inmobiliario es prioritario a fin de lograr uno de los principales cometidos del tercer lineamiento: ampliar y diversificar la oferta de vivienda del Municipio y poder así ofrecer opciones residenciales para una parte de la creciente demanda inmobiliaria que afrontará el mismo ante los escenarios de crecimiento de población y hogares.

De acuerdo a las proyecciones de crecimiento de población, y si se mantiene la tasa de crecimiento poblacional de 2001-2010, la ciudad estaría incorporando en los próximos 15 años aproximadamente 10 mil habitantes (de 25 mil a 35 mil). Pero si se trabaja con la hipótesis de que hacia el año 2015 residían en el municipio 30 mil habitantes, y se toma en cuenta ese valor

para el cálculo de la tasa de crecimiento anual acumulada (2001-2015), el municipio estaría incorporando aproximadamente 30 mil habitantes adicionales para el año 2030 (de 30 mil a 60 mil). Si se adopta como parámetro que el tamaño promedio de los hogares es de 3 personas, el municipio debería garantizar una oferta de 3.300 unidades de viviendas para el primer caso, y 10.000 unidades residenciales para el segundo.

Se considera que una parte significativa de estos hogares estaría en condiciones de satisfacer sus necesidades habitacionales accediendo a la vivienda a través del mercado inmobiliario formal. Los emprendimientos residenciales que podría fomentar el desarrollo inmobiliario en el marco del Programa del Parque Central apuntarían precisamente a satisfacer parte de esta demanda inmobiliaria.

La promoción de construcción de vivienda también puede darse a través de estímulos constructivos para la edificación en propiedad horizontal, ya sea en lotes con vivienda existente que admite construcción en primera planta, en el frente o fondo de la parcela.

OBJETO

El objetivo del proyecto es fomentar el desarrollo inmobiliario residencial, en asociación con otros actores públicos y privados, para ampliar la oferta de vivienda y ofrecer a futuro diversas opciones habitacionales.

Se considera que el Programa del Parque Central es una oportunidad inmejorable para lograr este cometido, no sólo por la disponibilidad de espacio que admite las diferentes propuestas tipológicas, sino también por la condición céntrica y la proximidad a diversos usos recreativos, administrativos y de servicios que los emprendimientos residenciales podrían llegar a tener a partir de la concreción de este proyecto.

PROBLEMA

Si no se llevan a cabo iniciativas para ampliar la oferta residencial, la escasez de vivienda impactará en alzas de precios del suelo y la vivienda, especialmente si se verifica la expansión de la demanda residencial proyectada en el mediano plazo y corto plazo y, más aún, si se reactivan las actividades del sector hidrocarburífero convencional y no convencional (Vaca Muerta). El proyecto busca así evitar la situación de escasez de vivienda que podría darse ante este escenario de crecimiento de hogares y mayor demanda residencial.

Por otra parte, el desarrollo inmobiliario y la afluencia de nuevos usuarios residenciales son condiciones de primera importancia para impulsar las actividades comerciales y de servicios previstas en el Programa del Parque Central. En este sentido, el proyecto de fomento del desarrollo inmobiliario se complementa con el de fomento del sector terciario. De igual modo, los usuarios del equipamiento deportivo y los visitantes del Espacio Cultural y el Mercado

Municipal también son potenciales consumidores de los usos comerciales y de servicios previstos en el Parque Central.

El proyecto también busca dar respuesta a la falta de opciones residenciales de mayor densidad a las que existen en la actualidad y propiciar así un mejor aprovechamiento del suelo que contribuya a avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y sostenible desde el punto de vista urbanístico, ambiental y de las finanzas municipales.

El proyecto de promoción del desarrollo inmobiliario también permitiría, junto a otras iniciativas, avanzar en el completamiento y consolidación de los espacios ociosos que la ciudad aún presenta en la actualidad, incluso, en el área céntrica. En tal sentido, existe a nivel nacional una línea modalidad de crédito que apunta a la construcción de vivienda en lote propio (Procrear - Casa Propia Construcción).

La promoción de la construcción de vivienda también puede darse a través de estímulos constructivos para la edificación en propiedad horizontal, ya sea en lotes con vivienda existente que admite construcción en primera planta, en el frente o fondo de la parcela. En tal sentido, existe a nivel nacional una línea de financiamiento para la ampliación o refacción de vivienda propia (Procrear - Mejor Hogar).

ANÁLISIS ECONÓMICO

En la propuesta del Parque Central se destinan seis grandes parcelas al desarrollo de usos rentables que se distribuyen más o menos homogéneamente en el área de actuación correspondiente a la primera etapa del proyecto del Parque Central, ocupando un área total de 5.820 m² y una superficie edificable (ocupación neta del suelo) de 16.740 m² (Tabla 4).

Tabla 11. Distribución de usos rentables (m2) en el Parque Central

Parcelas	Superficie terreno	Superficie de Pisada	Superficie Construible (PB+3 y retiro)
M2 - P7	970	620	2.790
M2 - P9	970	620	2.790
M2 - P10	970	620	2.790
M2 - P12	970	620	2.790
M6 - P10	970	620	2.790
M6 - P12	970	620	2.790
Total	5.820	3.720	16.740

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, la superficie construible en tales parcelas, considerando una superficie construible de PB + 3 y retiros, asciende a 16.740 m². Sobre ese total, se estimó que la superficie neta vendible, al quitarse 1.674 m² en concepto de 10% de espacios comunes, es de 15.066 m², siendo que 3.348 m² se destinaría al uso comercial y 11.718 m² al uso residencial. Es decir, este es

el espacio residencial neto para albergar a futuros habitantes; y si se asume que el promedio de consumo de espacio residencial por habitante ronda los 15 m², el proyecto generaría condiciones para albergar a 781 habitantes. Se estima asimismo el desarrollo de diferentes tipologías residenciales que varían de uno a cuatro ambientes.

Figura 14. Distribución de usos rentables (m2) en el Parque Central



Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta al financiamiento, el Banco Nación ofrece créditos hipotecarios para desarrolladores inmobiliarios que construyan vivienda nueva por un monto equivalente al 50% del emprendimiento proyectado.

Las unidades de vivienda que eventualmente fueran adquiridas por el Municipio por invertir en el proyecto con tierra, recursos para la infraestructura de servicios y gestión para la normativa urbana y los acuerdos multi-actorales, también pueden respaldar un Fondo de Garantías para disminuir el riesgo y ofrecer mayor seguridad a los inversores.

ACTORES INVOLUCRADOS

- Secretaría de Políticas Comunicacionales del Municipio
- Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Municipio
- Coordinador de Desarrollo Territorial del Municipio
- Río Negro Fiduciaria S.A.
- AABE / ADIF

- Banco Nación
- Cooperativa Maderera
- Propietarios privados
- Desarrolladores Inmobiliarios
- Banco Nación

EFFECTOS POSITIVOS

- Aumento significativo de la oferta efectiva de vivienda formal
- Regulación de precios de la vivienda a partir del mayor flujo de oferta de vivienda colocado en el mercado inmobiliario formal
- Completamiento y consolidación urbana en espacio céntrico subutilizado, deteriorado y desaprovechado
- Mejor aprovechamiento de la infraestructura de servicios existente
- Contribución a la contención de la expansión urbana y al avance de una ciudad más compacta
- Contribución a la desaceleración del avance sobre el suelo agro-productivo del oasis
- Desaliento de especulación con suelo en las área de expansión o de borde urbano
- Mayor generación de ingresos tributarios provenientes de la mayor cantidad de contribuyentes y usuarios de servicios urbanos
- Contribución al desarrollo de una pieza urbana que podría officiar de ícono o novedad en el contexto metropolitano del Alto Valle

EFFECTOS NEGATIVOS

Probable aumento de precios del suelo en el Área Céntrica en relación al desarrollo inmobiliario.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN

- Afectación de una parte o la totalidad del predio correspondiente al programa de desarrollo del Parque Central
- Identificación y convocatoria de desarrolladores inmobiliarios para participar en el proyecto.
- Identificación y convocatoria de inversores inmobiliarios para participar en el proyecto.

- Conformación de una modalidad y unidad de gestión acorde con la envergadura y características del proyecto; la Operación Urbana Mixta¹⁸ y el Convenio Urbanístico¹⁹ son algunas opciones posibles que además se prevén en el Código Urbanístico y Ambiental propuesto en el marco de este trabajo
- Constitución de una modalidad de financiamiento para garantizar los recursos destinados al proyecto. La participación del fondo fiduciario de la provincia es una opción (Río Negro Fiduciaria S.A.)

3.2. Proyecto: Creación de soluciones habitacionales

JUSTIFICACIÓN

De acuerdo a los datos del último Censo de Población y Vivienda (2010), Cinco Saltos presenta un déficit actual de 155 unidades de vivienda irrecuperables. Asimismo, se prevé que parte del crecimiento poblacional y de hogares proyectado para los próximos años no estará en condiciones de acceder a la vivienda a través de la compra o alquiler en el mercado inmobiliario formal. Este proyecto apunta, por un lado, a ofrecer soluciones habitacionales para esta parte de la demanda habitacional de bajos recursos a través de la construcción de vivienda de interés social.

Por otra parte, el municipio también presenta una cantidad de 450 unidades de viviendas que deben mejorarse para revertir el estado deficitario actual. El proyecto también apunta al mejoramiento habitacional de estos hogares que padecen hacinamiento crítico o deterioro en la calidad edilicia de sus viviendas.

OBJETO

El proyecto apunta a la construcción pública de vivienda “llave en mano” para atender el déficit habitacional acumulado al presente y también unidades de vivienda adicionales para cubrir el creciente aumento de hogares de bajos recursos según se estima a partir de los escenarios proyectados de crecimiento de población y hogares. En tal sentido, se sugiere realizar las gestiones necesarias para coordinar con el Instituto de Promoción y Planificación de la Vivienda de la Provincia de Río Negro (IPPV) para la afectación del suelo necesario para la construcción de aproximadamente 200 viviendas nuevas.

Adicionalmente, existen alrededor de 450 viviendas recuperables que requieren algún tipo de intervención para revertir su deterioro edilicio (150) o ampliación para que no haya más

¹⁸ La operación urbana mixta consiste en la asociación entre el Municipio o sus entes autárquicos y empresas, con inversores privados para el desarrollo en un determinado sector geográfico del territorio.

¹⁹ Los Convenios Urbanísticos son acuerdos celebrados entre el Ejecutivo y los particulares y/u organizaciones de la sociedad civil para la generación de proyectos con normas especiales.

hacinamiento crítico (300). Este universo, conocido como déficit cualitativo, también es objeto de tratamiento por parte de este programa y del IPPV que cuenta con un programa afín.

PROBLEMA

Este proyecto se propone dar respuesta a los principales problemas habitacionales que afectan a la población de bajos ingresos:

Revertir el déficit de vivienda acumulado, es decir, el déficit cuantitativo estrictamente asociado a la vivienda irrecuperable (Tipo B) ya que, según los datos del CENSO 2010, el hacinamiento de hogares (más de un hogar por vivienda) no se presenta como un problema crítico en el municipio.

Revertir el déficit habitacional cualitativo vinculado al hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto) y el deterioro de la vivienda en lo que respecta a la calidad de sus materiales de construcción.

Desalentar eventuales ocupaciones informales de tierra y vivienda ofreciendo alternativas de acceso residencial a través de la construcción de vivienda de interés social y el mejoramiento/ampliación de la vivienda existente.

ANÁLISIS ECONÓMICO

El Municipio cuenta con suelo de su propiedad que podría disponerse para la construcción de vivienda de interés social. Actualmente, la Provincia (a través del IPPV) ejecuta el Programa Habitar Río Negro que tiene por objeto atender el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de los hogares rionegrinos de menores ingresos teniendo en cuenta los casos en los que se necesita ampliación, refacción, mejoramiento o vivienda nueva "llave en mano".

Para la construcción de 200 unidades de vivienda tendientes a paliar el déficit cuantitativo actual y atender la demanda de vivienda nueva en el corto plazo, se asume que:

- 1) Se decide afectar el suelo de propiedad municipal a la construcción de dichas viviendas
- 2) Las unidades a generar consisten en un módulo inicial mínimo de 60 m² compuesto de un estar comedor, cocina, baño y dormitorio y con posibilidad de ampliación a dos ambientes adicionales
- 3) El costo de construcción de esa tipología ronda los \$/m² 15.000

Bajo estas condiciones, el costo total para la construcción de las 200 viviendas ronda los 180 millones de pesos sin considerar eventuales costos de infraestructuras de servicios o conexión a los mismos.

En lo que respecta a las 300 soluciones habitacionales para revertir el hacinamiento crítico se considera que el costo de ampliación a una habitación de 12 m² ronda los 10.500 \$/m². De modo que se necesitaría algo más de 3 millones de pesos para desarrollar esta línea.

Por último, en lo que refiere a las refacciones para revertir el deterioro edificatorio de 150 viviendas se considera un costo por unidad de 20 mil pesos en promedio. En este caso, se necesitarían 3 millones de pesos adicionales para movilizar. Independientemente del nivel y los tiempos de recupero de los recursos involucrados para paliar los diversos tipos de déficit habitacional, lo cierto es que se necesitarían movilizar 228.600.000 pesos para atender la problemática (Tabla 5).

Tabla 12. Costos aproximados para atender el déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo del municipio.

	Vivienda nueva	Ampliaciones	Refacciones	Total
Soluciones habitacionales	200	300	150	650
Superficie (m ²)	60	12	60	
Costo en \$ por m ²	15.500	11.000	-	
Costo unitario prom.	930.000	132.000	20.000	351.692
Costo en \$ total	186.000.000	39.600.000	3.000.000	228.600.000

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, los propietarios de las viviendas que requieran algún tipo de mejoramiento (ampliación o refacción), en un lote cuyo valor no supere los 500 mil pesos y que cuente con la debida escrituración, cuentan con una línea de crédito que adjudica el ANSES a través de la línea Casa Propia Construcción a través del PROCREAR. Este financiamiento se destina para obras cuyo costo ascienden hasta 1 millón 100 mil pesos en una vivienda que tenga entre 40 y 80 metros cuadrados.

ACTORES INVOLUCRADOS

- Coordinador de Hábitat del Municipio
- Organizaciones sociales
- Instituto de Promoción y Planificación de la Vivienda de la Provincia de Río Negro (IPPV)
- ANSES- PROCREAR
- Secretaría de Vivienda y Hábitat de la Nación

EFFECTOS POSITIVOS

- Se adopta una posición preventiva respecto al déficit habitacional, específicamente, en lo que respecta al posible déficit cuantitativo en el corto plazo
- Se descomprime necesidad de ocupaciones informales de tierra
- Se dinamiza el mercado de la construcción y el empleo en el sector
- Se moviliza el suelo de propiedad municipal disponible

EFFECTOS NEGATIVOS

No se prevén efectos negativos

CONDICIONES DE REALIZACIÓN

Voluntad política para la afectación de suelo municipal con el fin de facilitar la construcción de vivienda nueva en conjunto con el IPPV

Gestión con el IPPV para facilitar las soluciones habitacionales vinculadas a las ampliaciones y mejoramientos de vivienda

MONITOREO RESULTADOS

- Identificación y afectación de suelo municipal para la construcción de vivienda de interés social en un plazo en un plazo breve
- Coordinación con el IPPV provincial para la gestión asociada en la construcción de vivienda
- Identificación, clasificación y priorización de las unidades de vivienda que requieran mejoramientos
- Gestión de créditos y coordinación de acciones para facilitar el mejoramiento de 450 viviendas.

3.3. Proyecto: Creación de Banco Municipal de Inmuebles

JUSTIFICACIÓN

La creación de un Banco Municipal de Inmuebles constituye un instrumento de gestión de suelo que facilita la concreción de numerosas políticas urbanas, entre ellas, las que se relacionan con mejorar las condiciones habitacionales de la población y la de contar con superficies para el desarrollo productivo. En este sentido, el interés por conformar un Banco Municipal de Inmuebles no sólo se debe a la posibilidad de contar con suelo para construir una

vivienda de interés social o viviendas para un determinado programa público de alquileres, sino también, para la afectación de espacios para el fomento de la economía social, los micro emprendimientos o las necesidades de abastecimiento y logística por parte del municipio. La conformación paulatina de un Banco Municipal de Inmuebles genera condiciones favorables para la concreción de ciertas propuestas de gobierno, recuperar la valorización inmobiliaria que se producen por la actuación urbanística y, en determinados casos, contar reservas de tierra para regular el mercado de suelo.

OBJETO

El objetivo del proyecto es la conformación paulatina, a través de la implementación de distintos instrumentos, de un Banco Municipal de Inmuebles que facilite al gobierno local desarrollar sus proyectos habitacionales, productivos y cualquier propuesta de utilidad pública o función ambiental que requiera un determinado espacio o superficie.

PROBLEMA

Se busca dar respuesta a parte de las limitaciones que tiene el municipio para destinar suelo a la concreción de usos suelo habitacionales, productivos y de interés ambiental.

ANÁLISIS ECONÓMICO

Se conocen diferentes mecanismos mediante los cuales obtener suelo o bienes inmuebles para los diversos propósitos mencionados con anterioridad. La compra directa en el mercado inmobiliario es una de las modalidades más recurrentes y, en ciertos casos y junto a la expropiación, la única conocida. Pero estos tipos de intervenciones estatales en el mercado insume enormes costos al erario público y además alienta la especulación inmobiliaria porque se suele comprar suelo o inmueble al precio que el propio Estado, a través de la inversión de obra pública y la normativa urbana, valoriza. Las expropiaciones también suponen un enorme gasto para el sector público porque el monto establecido en las indemnizaciones incluso incorporan el precio de expectativa de valorización asociado al propósito urbanístico, productivo, habitacional o ambiental que suele justificar, bajo el principio de la utilidad pública, el proceso expropiatorio. Por tal motivo, se prevén la implementación de los siguientes instrumentos y estrategias alternativas de adquisición de suelo y bienes inmuebles para la conformación del Banco Municipal de Inmuebles.

Un primer instrumento refiere a las contribuciones con suelo en las nuevas subdivisiones de tierra. Importa en este punto destacar que el gobierno local busque los acuerdos necesarios con los loteadores para que dichas contribuciones se acumulen en un único terreno (localizado estratégicamente) y evitar así que se conformen pequeñas parcelas diseminadas en el macizo

fraccionado y que luego dificulta su aptitud para el desarrollo de proyectos habitacionales y productivos.

Cabe destacar que también existe la posibilidad de adquisición de unidades de vivienda generadas en el marco del programa Parque Central. Para este fin, el Municipio puede implementar dos tipos de instrumentos:

- 1) El Convenio Urbanístico con Participación Público Privada: adquisición de unidades de vivienda como contrapartida de los recursos públicos involucrados en el programa (distribución justa de cargas y beneficios de la urbanización)
- 2) La Contribución por Valorización por la actuación urbanística vinculada a la producción de suelo, generación de normativa urbana y construcción de obra pública.

Se prevé que las unidades de vivienda adquiridas sean gestionadas y administradas por la creación del Fondo Municipal de Desarrollo Urbano y Habitacional que se prevé en el Lineamiento 5 y también en la propuesta del nuevo Código de Ordenamiento Urbano Ambiental.

El suelo o los inmuebles a adquirir puede también ser resultados de los aportes de presupuesto municipal y de las iniciativas locales para la transferencia de inmuebles fiscales de propiedad del Estado Nacional y Nacional.

La dación en pago o la posibilidad de regularizar acrecidos fiscales con suelo o vivienda constituye otra opción posible; el cobro de deudas a los contribuyentes propietarios adquiere creciente interés por ciertas administraciones locales.

De igual modo, la activación de los procedimientos institucionales conducentes a la prescripción administrativa y la regularización fiscal del patrimonio público fiscal también pueden colaborar a la conformación del banco inmobiliario.

La ejecución del "derecho de preferencia" de adquisición de un determinado predio, que se consagra y explicita en el proyecto de actualización de la normativa urbanística, es otra de las posibilidades que tiene el municipio para la misma finalidad.

Lineamiento 3. Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada

Se presenta a continuación el desarrollo del Lineamiento 3 del presente Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Cinco Saltos.

El Lineamiento 3 plantea: *“Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada”* y se arriba a esta definición a partir del análisis desarrollado en la instancia de diagnóstico, que determinó en su punto 6 que *“el crecimiento del perímetro urbanizado de baja densidad estimula la oferta de suelo disponible, con pérdida de suelo productivo”*.

Del Lineamiento 3 se deriva un conjunto de Programas, Subprogramas y Proyectos, que tienen en su conjunto por objetivo contribuir a hacerlo efectivo.

Se establecen así tres Programas, dentro de los cuales se proponen Subprogramas y proyectos específicos:

- 1) Programa de Actualización Normativa
 - a. Proyecto de Actualización del Código de Ordenamiento Urbano
- 2) Programa Habitacional Municipal
 - a. Conformación de un padrón de postulantes a soluciones habitacionales
 - b. Subprograma de construcción de viviendas sociales de media densidad en parcelas de dominio privado de propiedad del ejecutivo municipal
 - c. Subprograma de lotes con servicios
 - d. Subprograma para la construcción de viviendas de interés social con financiamiento del IPPV, de organismos nacionales, mutuales, cooperativas, sindicatos, etc.
 - e. Subprograma de regularización y urbanización de asentamientos informales
 - f. Subprograma de mejora de viviendas y expansión de redes para sectores sociales de menores recursos (Mejoramiento de Barrios)
 - g. Banco de tierras municipal
- 3) Programa de Consolidación Urbana
 - a. Subprograma de completamiento de redes de agua y cloacas
 - b. Subprograma de expansión de la red de pavimentos
 - c. Subprograma de densificación en parcelas modelo

Cada Programa es desarrollado en su formulación, objetivos, problemáticas que lo fundamentan, modalidades de gestión, actores involucrados, financiamiento y efectos probables de su aplicación.

Asimismo, al final de cada Programa se presenta una ficha síntesis en base a un modelo establecido para el conjunto de los lineamientos, programas y proyectos.

3.1. Programa de Actualización Normativa

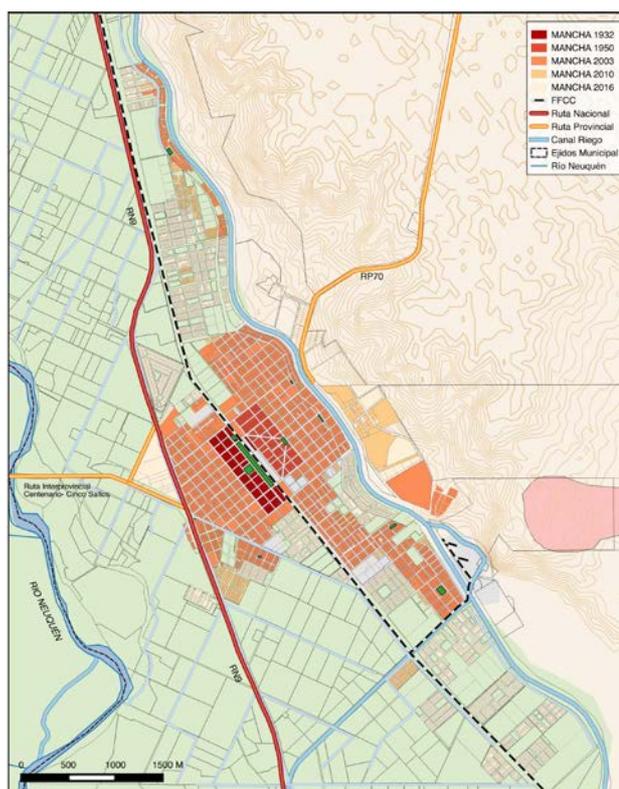
3.1.1. Actualización del Código de Ordenamiento Urbano

En el marco del Lineamiento 3, “Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada”, se propone un Programa de Actualización Normativa que tiene como proyecto central la Actualización del Código de Ordenamiento Urbano.

En la fase de diagnóstico del Plan, se observó que la normativa urbana vigente en el municipio se encuentra desactualizada y dispersa en múltiples ordenanzas, dificultando su interpretación y aplicación. Asimismo, el acelerado crecimiento que experimentó la ciudad en los últimos años y las rigideces que presentan las normas, sumado al casi inexistente ejercicio del poder de policía por parte de las autoridades municipales, han llevado a plantearse situaciones de irregularidad y de permisividad en la construcción de loteos residenciales, alejados de la trama urbana, en lugares donde es difícil proveer a la población de servicios urbanos básicos, como por ejemplo, la recolección de residuos.

Como consecuencia del crecimiento descontrolado, la localidad viene perdiendo importantes áreas de producción frutícola bajo riego. Por ello, se hace necesario readecuar la normativa a los lineamientos estratégicos planteados por el Plan de Desarrollo Estratégico del Municipio, el primero de los cuales plantea la necesidad de preservar las condiciones ambientales del oasis, aún en un escenario de retracción de la producción frutícola. En la Figura 1 se muestra la evolución histórica de la mancha urbana de la localidad. Se observa claramente la localización dispersa de los loteos, principalmente de los que fueron realizados entre 2010 y 2016.

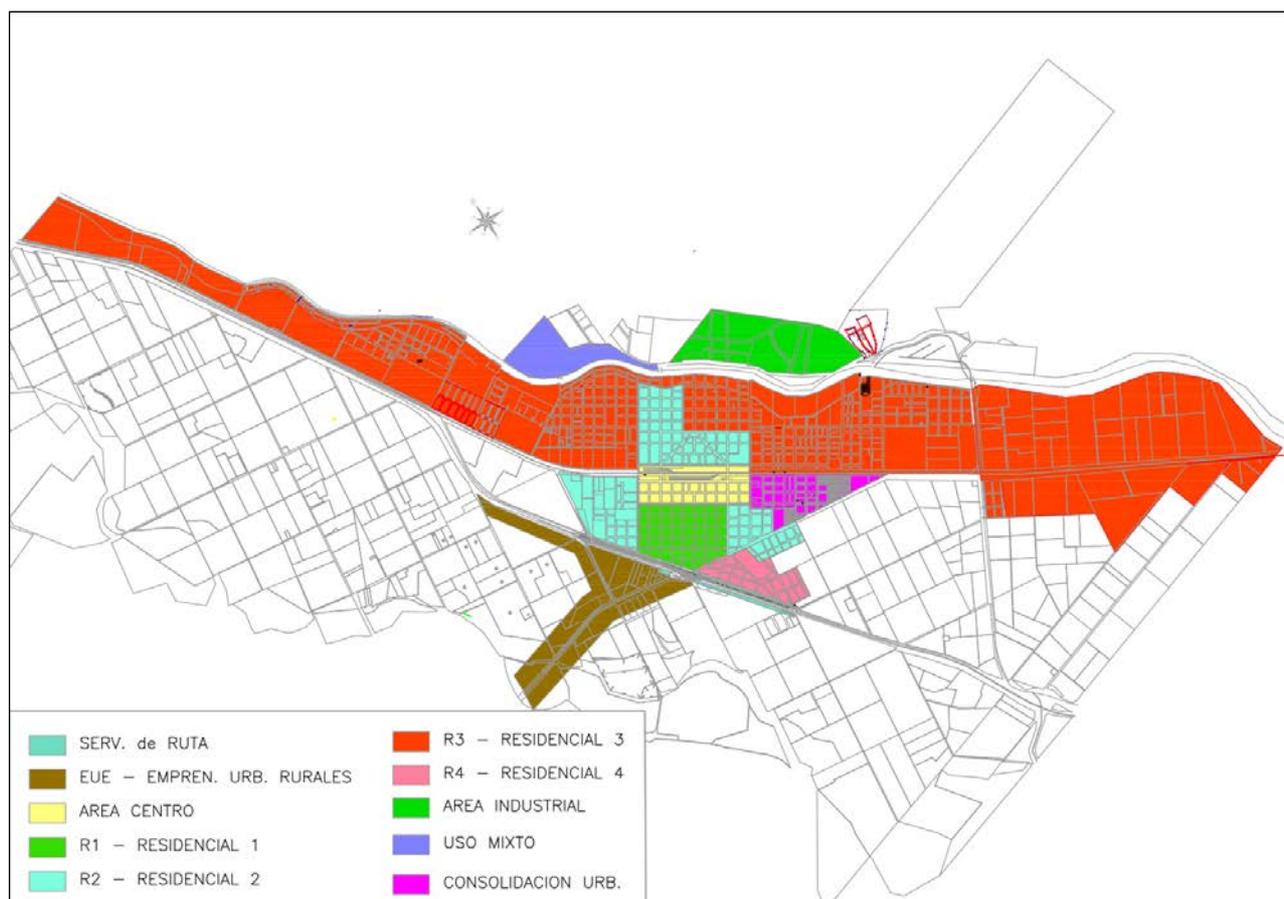
Figura 15: Evolución histórica de la mancha urbana



Fuente: elaboración propia en base a datos catastrales provistos por el municipio

En cuanto a la normativa en sí, la zonificación vigente concentra en 36 hectáreas del área central una alta edificabilidad, sin contemplar la capacidad real que tienen los inversores y las empresas constructoras locales de construir en un determinado período de tiempo (por año, por lustro, por década). Al mismo tiempo, la zonificación actual no distingue otras áreas que puedan funcionar como corredores comerciales o centros barriales. Por otra parte, se diferencian cuatro distritos residenciales que comparten los mismos indicadores urbanísticos por lo que se hace necesario unificar aquellos que establezcan las mismas condiciones y diferenciar los que sean distintos.

Figura 16: Zonificación del Código vigente



Fuente: Obras Públicas de la Municipalidad de Cinco Saltos

Por ello, se propone actualizar la normativa urbanística vigente, redefiniendo los parámetros urbanísticos y las zonificaciones para adecuarlas a las condiciones actuales y futuras de crecimiento y desarrollo de la localidad. Particularmente, se incorporan instrumentos que buscan restringir la pérdida de suelo de oasis, caracterizado por el sistema de riego -canales, desagües y acequias- y las típicas alamedas de la región.

Al mismo tiempo, el proyecto de actualización de código de Ordenamiento Urbano y Ambiental recoge directivas de otros lineamientos del Plan Estratégico para el Municipio, como el ya mencionado, referido a la preservación de las condiciones ambientales del oasis. En particular, se establece un cuerpo normativo que permitirá dotar al Ejecutivo Municipal de herramientas idóneas para ampliar su capacidad recaudatoria y redistributiva, en base a instrumentos que le permite su participación en la valorización de inmuebles generada por acciones estatales, sean estas por autorizaciones vinculadas a la normativa vigente, procedimientos de modificación, construcción de obras públicas, desarrollo de proyectos urbanos integrales, etc.

Se define un nuevo distrito para los bordes del Canal Principal de riego, con el objeto de acompañar el proyecto de Parque Lineal, dándole usos comerciales y una mayor edificabilidad a las parcelas del frente sur del canal.

El proyecto de Parque Central merece un capítulo aparte ya que se inscribe dentro de la zonificación Área Central pero, al mismo tiempo, será objeto de un proyecto urbano particularizado, del cual se podrán distinguir áreas de Espacios Verdes, áreas de equipamiento público y sectores de desarrollo de viviendas colectivas con comercios en las plantas bajas.

El Cuadro de Usos se simplifica, a los efectos de hacer más efectiva su aplicación y control.

Descripción del proyecto de Código de Ordenamiento Urbano y Ambiental

El nuevo código se estructura en 6 secciones: 1. Principios Rectores, 2. Instrumentos de Desarrollo Territorial, 3. Participación Ciudadana, 4. Organización del Territorio, 5. Subdivisión de Tierras, 6. Edificabilidad, 7. Usos del Suelo, 8. Infracciones y Sanciones y 9. Apéndices.

La Sección 1. Principios Rectores establece el marco conceptual a partir del cual se desarrolla el conjunto de normativas urbanas que, de ser aprobado, regirá las condiciones de crecimiento y desarrollo de la ciudad.

Estos principios se enumeran a continuación y se desarrollan con mayor detalle en el proyecto de ordenanza:

- A.- El Derecho a la Ciudad y al Ambiente
- B.- La Sustentabilidad Ambiental y Económica
- C.- La Conciliación del desarrollo social, ambiental y económico
- D.- El suelo como recurso natural
- E.- El respeto por la Identidad y las Culturas
- F.- La ciudad como construcción colectiva
- G.- La promoción del arraigo.

Asimismo, define los términos de un glosario que, en adelante, será utilizado para la aplicación de la normativa propuesta.

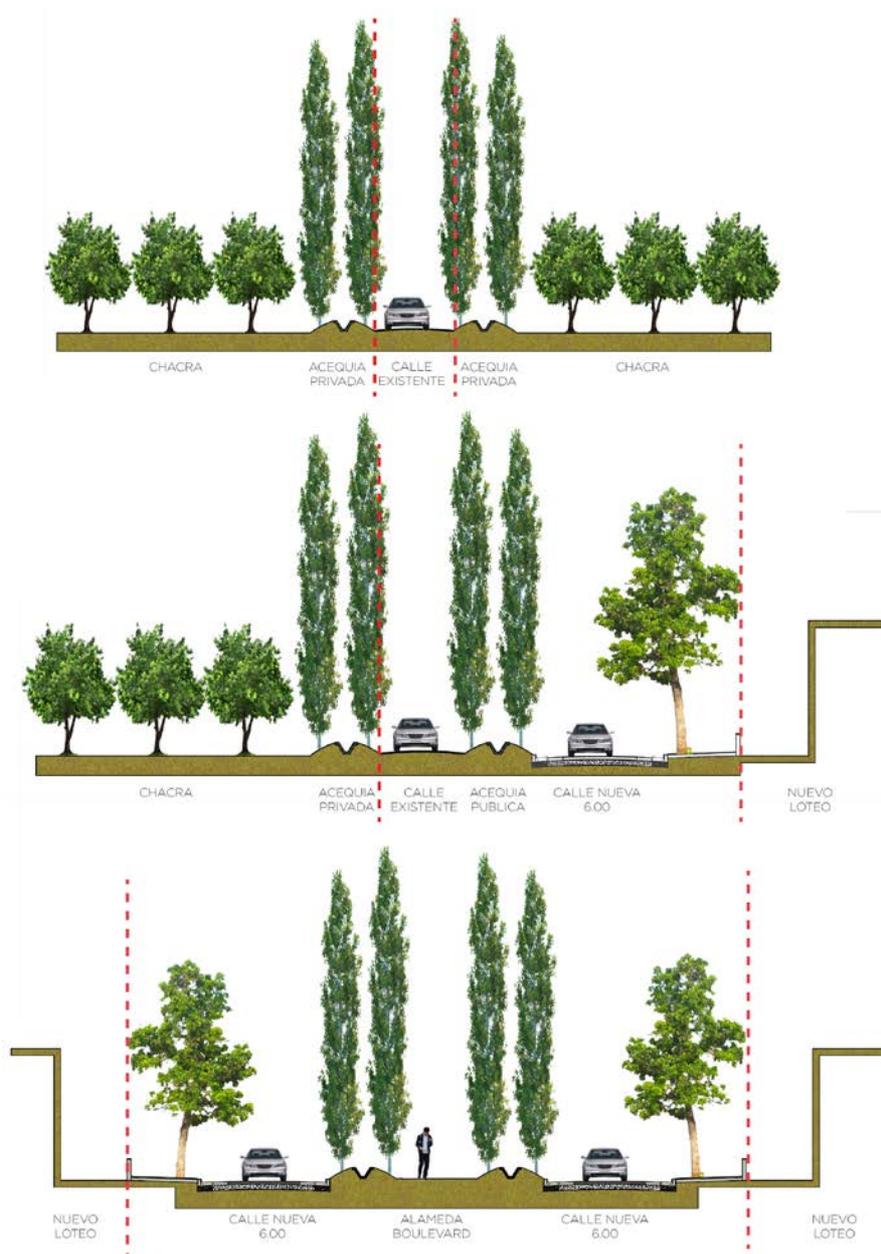
Dentro del articulado, se destacan el punto 1.4 que define normas administrativas y el 1.8 que instituye la conformación del Consejo Asesor de Planificación y Desarrollo Comunal, de acuerdo a lo establecido por la Carta Orgánica Municipal.

La Sección 2. Instrumentos de Desarrollo Territorial, se divide en dos capítulos: 2.1 Instrumentos de protección ambiental y 2.2. Instrumentos Territoriales. En el primero, se establece, entre sus principales directivas, la normativa acerca de la protección del sistema de riego público y privado, del arbolado rural y urbano, debiendo reemplazarse en caso necesario cada ejemplar de árbol que necesite ser desmontado por el doble de los extraídos, los que

deberán ser implantados y mantenidos conforme a las directivas de la autoridad municipal competente.

Por otra parte, se establece la obligatoriedad, al momento de realizar un nuevo loteo sobre suelo que forma parte del oasis, de preservar el sistema de riego y el arbolado existente, para lo cual se plantea la siguiente secuencia: para el primer loteo se usa la calle rural actual y la cede el primer loteador dentro de su terreno. Para el loteo colindante, éste cede la nueva calle dentro de su terreno y la antigua calle rural pasa a ser Espacio Público, en el centro del boulevard (ver Figura 3). Estas medidas requerirán de la debida reglamentación por parte del Ejecutivo Municipal.

Figura 17: Corte esquemático de apertura de calle para nuevos loteos



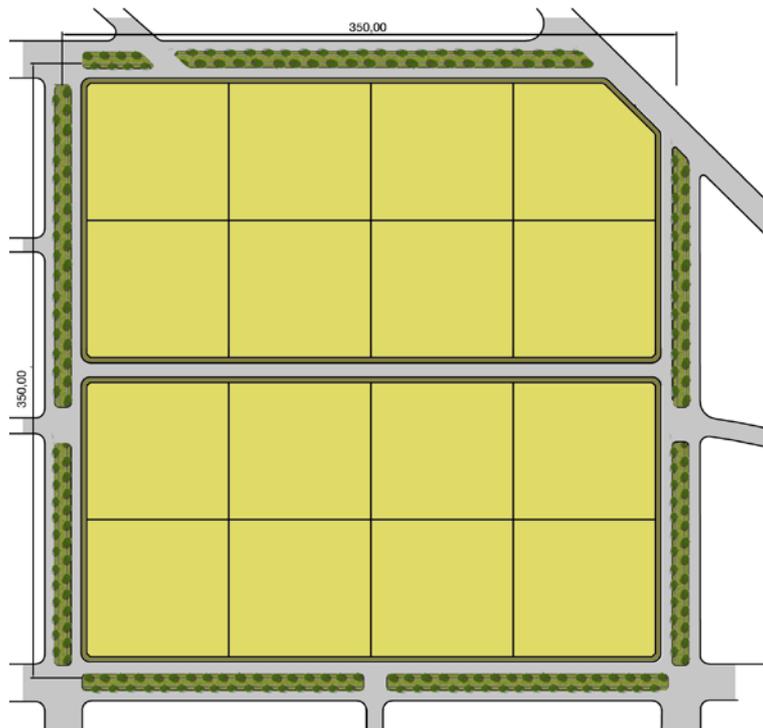
Fuente: elaboración propia

Figura 18: Esquema de subdivisión para nuevos loteos en zonas R3



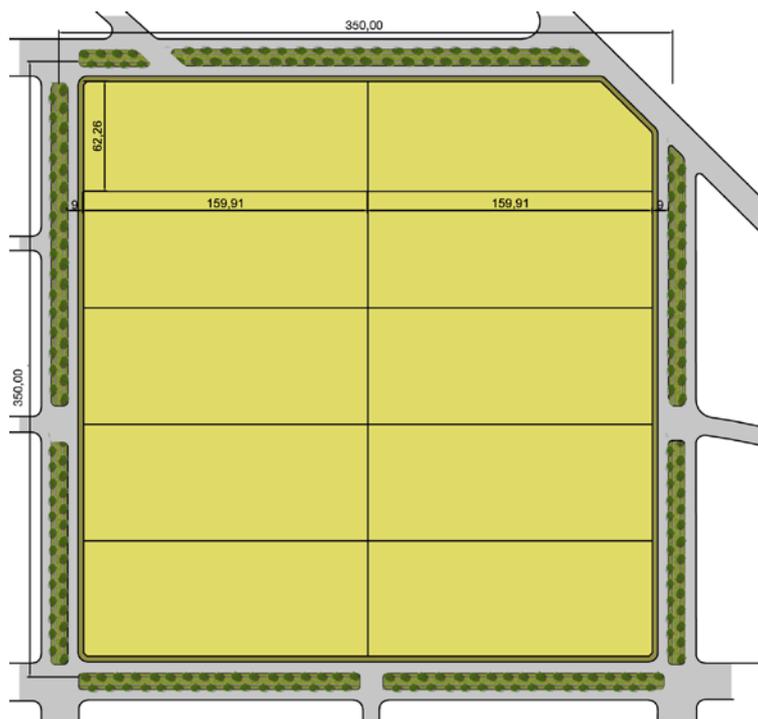
Fuente: elaboración propia

Figura 19: Esquema de subdivisión para nuevos loteos en zonas Ag1



Fuente: elaboración propia

Figura 20: Esquema de subdivisión para nuevos loteos en zonas Ag2



Fuente: elaboración propia

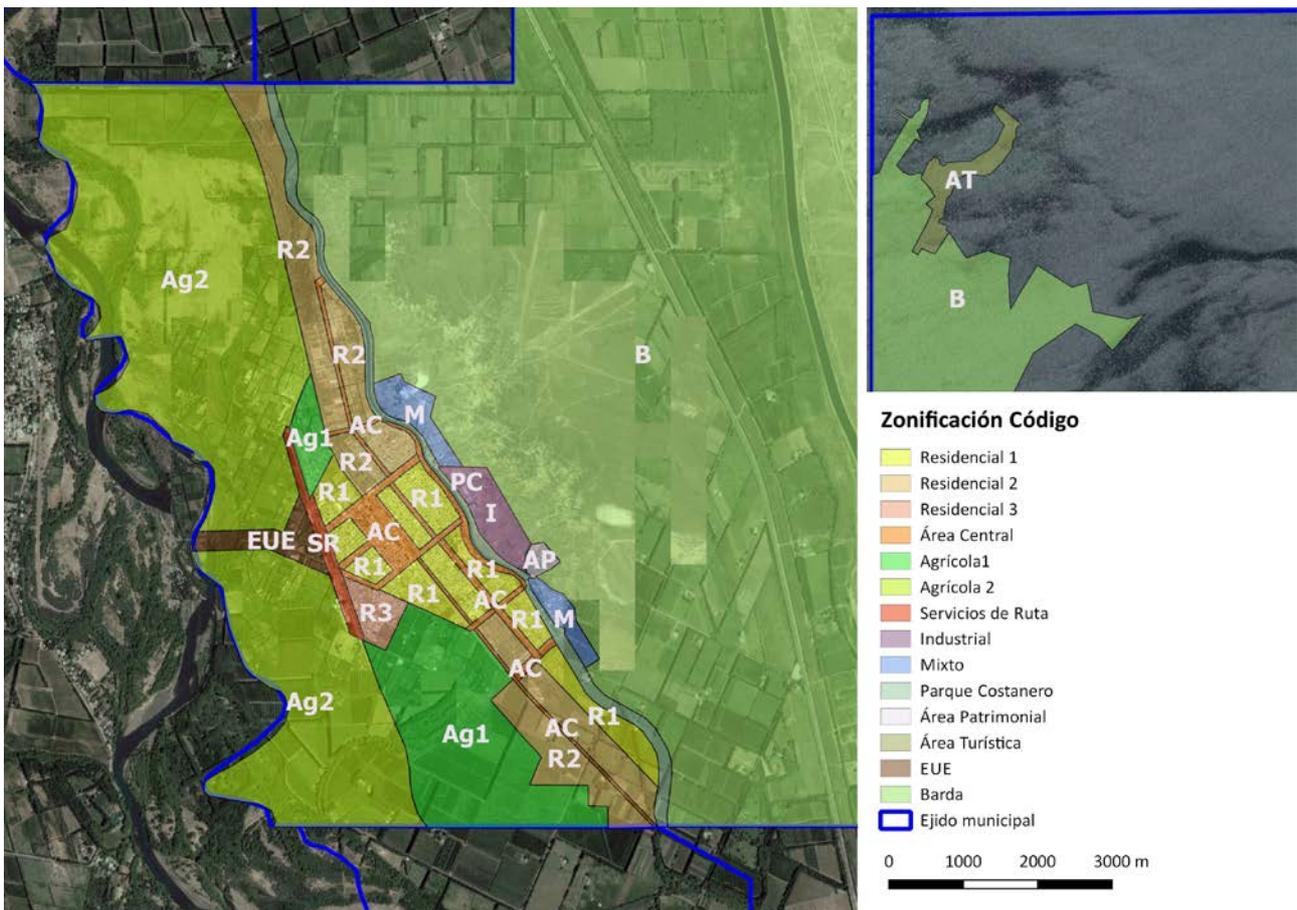
En cuanto a los Instrumentos Territoriales, se define el “derecho de preferencia” de compra del Estado Municipal en localizaciones que resulten estratégicas para las políticas territoriales locales. También se establece la posibilidad del pago con suelo de deudas con el municipio, contribuyendo así a la conformación de un Banco de Tierras Municipal. Se reglamenta también la participación del Estado Municipal en la valorización de inmuebles generada por acciones estatales y una serie de instrumentos de gestión, como las Operaciones Urbanas Mixtas, el englobamiento parcelario, la creación de un Fondo Municipal de Desarrollo Urbano, de afectación específica, que puede recibir aportes sea de los aportes generados por el cobro de una parte de la valorización de inmuebles privados por acciones públicas, sea de convenios y/o de aportes provenientes del presupuesto municipal para fines vinculados a situaciones de emergencia sociohabitacional, protección ambiental o provisión de servicios urbanos. Por último, se consagra la posibilidad de celebrar acuerdos público privados mediante Convenios Urbanísticos.

La Sección 3 define las posibilidades y condiciones de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión relacionados con el territorio municipal. Los procesos de participación son consultivos y no vinculantes y las facultades y responsabilidades tanto del Ejecutivo como del Legislativo municipal son indelegables.

Asimismo, se establece la conformación del Consejo Consultivo, el cual tendrá como misión el velar por la aplicación del Plan Estratégico de Desarrollo, y en el que participarán representantes de la sociedad civil, de organismos públicos, de los sectores productivos y de las prestadoras de servicios públicos.

La Sección 4 se encarga de la organización del territorio. En principio, establece una clasificación por áreas: urbana y periurbana y rural. Luego divide en 8 zonas el área urbana (diferenciando Área Central, 3 distritos residenciales, zona industrial, zona turística y zona de servicios de ruta. El área periurbana se divide en: zona de Riesgo por Desmoronamiento de Barda y Zona Costanera. Esta última afecta tanto el perímetro del lago Pellegrini como el borde del Canal Principal. Finalmente, el área urbana se divide en dos zonas: rural 1 y rural 2, cada una con condiciones mínimas de subdivisión y un máximo de una vivienda por parcela, con el objeto de preservar las condiciones ambientales del oasis de riego.

Figura 21: Plano de Zonificación del Código de Ordenamiento Urbano y Ambiental



Fuente: elaboración propia

La Sección 5, de la Subdivisión de Tierras, establece las condiciones para la expansión urbana mediante el fraccionamiento parcelario. Para cada zona, se define ancho mínimo y superficie mínima de lotes y se establecen superficies menores (200 m2) para el caso de barrios destinados a vivienda de interés social.

La Sección 6 establece los indicadores de edificabilidad por zona, mediante los parámetros de Factor de Ocupación Total, Factor de Ocupación del Suelo, Alturas Máximas, Retiros, Medidas Mínimas de Parcela, Indicadores Ambientales y Cantidad de Viviendas por

Parcela. Al mismo tiempo, define parámetros de habitabilidad mínima de modo de asegurar asoleamiento y ventilación a los locales, según zonas y usos.

Tabla 13: Edificabilidad por Zona

ZONA	Destino Principal	FOS	FOT
AC	Área Centro	0,6	2
R1	Residencial 1 (con comercio y servicios, pavimentado)	0,7	1
R2	Residencial 2 (con comercio y servicios)	0,7	1
R3	Residencial 3 (con comercio diario)	0,7	1
ZT	Zona Turística	0,7	1,5
SR	Servicio de Ruta	0,7	0,7
EUE	Emprendimientos verdes	0,05	0,05
AI	Área Industrial	0,7	0,7
UM	Uso mixto	0,7	1
AG	Uso rural	0,05	0,05
B	Zona de Bardas	0,05	0,05

En la Sección 7 se remite a la planilla de usos, que figura como apéndice 2 del proyecto. Para cada zona se define un Uso Principal, los servicios públicos que obligatoriamente deben suministrarse, las condiciones de protección ambiental específicas para el distrito y los módulos mínimos de estacionamiento a proveer. Como fuera mencionado, el cuadro de usos vigente se simplifica a los efectos de facilitar su aplicación.

Tabla 14: Usos por zona

ZONA- Carácter	Uso Principal	Servicio Público obligatorio	Protección ambiental	Módulos estacionamiento por Unidad Funciona
AC Central	Comercio, Servicios, Oficinas Administración y Residencial	Electricidad, agua potable y cloacas	Forestación	1 cada 1 unidades funcionales o viviendas. Comercio 1 cada 50 personas habitables
R 1 Residencial baja densidad	Comercio diario hasta 200 m2, Residencia y Servicios	Electricidad y agua potable y cloacas	Arboleda y acequia	1 por cada 2 unidades funcionales
R3 Residencial con comercial	Comercio hasta 500 m2, Residencia, Servicios, Oficina y Administración	Electricidad, agua potable y cloacas.	Arboleda y acequia	1 cada 3 unidades funcionales. Comercio 1 cada 50 personas habitables
R4 Residencial con educación	Residencia, Comercio hasta 200m2 y educación	Electricidad, agua potable y cloacas	Arboleda y acequia	1 cada 3 unidades funcionales o viviendas. Comercio 1 cada 50 personas habitables.
SR Servicio de ruta	Servicios de ruta y comercio, inclusive mayorista	Electricidad y agua potable	Arboleda y acequia.	1 cada 3 unidades funcionales o viviendas. Comercio 1 cada 50 personas habitables
I Industrial	Industria y actividades complementarias	Electricidad, agua potable, cloaca y planta de tratamiento de efluentes.	Arboleda y acequia.	1 cada 3 unidades funcionales. Comercio 1 cada 50 personas habitables
UM Talleres, deposito, vivienda y comercio	Talleres, Depósitos, Comercio y Residencia	Electricidad, agua potable y cloacas	Arboleda y acequia.	1 cada 3 unidades funcionales o viviendas. Comercio 1 cada 50 personas habitables
AG Rural	Uso rural intensivo y extensivo, no hidrocarbúrico	Electricidad	Arboleda y acequia	No se exige
ZT Zona Turística	Zona turística	Electricidad, agua corriente y cloacas según densidad	Arbolada, acequia y forestación	Según regulación espacial
ZUE Zona Especial	Zona de Usos Especiales	Según regulación especial.	Según regulación especial	Según regulación especia
EV Espacio Verde	Espacio verde de dominio publico	Esparcimiento y recreación	Esparcimiento y recreación	Ninguno
B Barda	Protección ambiental, forestación	No se exige	Protección de suelo, flora y fauna	Ninguno

En la Sección 8 se definen los mecanismos y las circunstancias en los que se aplicarán infracciones y sanciones ante el incumplimiento de las normas establecidas por la ordenanza que se propone.

Análisis económico

Tratándose de un proyecto eminentemente normativo, la actualización del código urbano no requeriría, en principio, de un análisis económico para su desarrollo. Sin embargo, es importante que el municipio evalúe en términos económicos las consecuencias en los cambios a producir, ya que la rezonificación y la reasignación de parámetros urbanísticos pueden incidir en los valores del suelo, en algunos casos, produciendo una valorización por aumento de la edificabilidad y/o por la incorporación de usos más rentables que la residencia; en otros casos, generando pérdida de valor, por la disminución de la edificabilidad, restricciones en los usos y/o aumento en las exigencias de provisión mínima de infraestructuras y servicios urbanos. Asimismo, estos cambios deberán verse reflejados en el avalúo fiscal.

Estos aspectos, entre otros, se despliegan con más detalle en el marco del Lineamiento 5, en el Programa de Modernización Fiscal que se propone.

Actores involucrados

El Código de Ordenamiento Urbano y Ambiental constituye una poderosa herramienta de política pública para conducir el crecimiento de una ciudad. Sus efectos no son inmediatos, ya que se trata de un instrumento pasivo, es decir, que no genera por sí mismo acciones concretas, pero perdura en el tiempo y actúa en el momento de habilitar un nuevo loteo, una nueva construcción, un cambio de usos del suelo, etc. Constituye un conjunto de restricciones al dominio que afecta los intereses de los ciudadanos y cuyos efectos se pueden comprobar a mediano y largo plazo, más allá del mandato del Ejecutivo que lo propone y el Concejo que lo sanciona.

Por ello, es de vital importancia que el organismo municipal impulsor de la actualización normativa realice un análisis detallado del mapa de actores locales que se verán afectados, directa o indirectamente, por la nueva normativa.

No se trata solamente de listar a los actores para convocarlos a las instancias de presentación, discusión, ajustes y validación, sino de establecer previamente qué grupos sociales (en el sentido más amplio del término y buscando evitar los enfoques individuales) estarán -directa o indirectamente- involucrados en los efectos de la actualización; a qué intereses responden; prever qué percepciones de los problemas de la ciudad y de la normativa urbana vigente puede presentar cada grupo y evaluar con qué recursos cuenta para incidir positiva o negativamente en la reforma, tanto en la instancia de discusión como luego en su aplicación posterior. Finalmente, se deberá explicitar el mandato que cada grupo o representante de un grupo hará valer en la discusión.

Esta herramienta es de gran utilidad para averiguar cuáles grupos apoyarían y cuáles se opondrían a una modificación del Código. Su estudio deberá comprender los medios para maximizar el apoyo y minimizar la resistencia de parte de los involucrados en la ejecución del proyecto.

Al mismo tiempo, esta instancia constituye una herramienta muy valiosa para convocar a la ciudadanía, aportando significativamente al Lineamiento 5 “Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad” y a redefinir el acuerdo entre el Gobierno Municipal y la ciudadanía. Para la aprobación y luego implementación, ajustes pero, sobre todo, para asegurar el respeto de los lineamientos normativos pactados, no alcanza con el ejercicio del poder de policía del municipio. Es necesario que los ciudadanos estén, en primer lugar, informados, en segundo lugar, involucrados y que hayan aportado y enriquecido la propuesta inicial con sus propios y diversos puntos de vista, asignándole mayor objetividad a la norma a reformar. Y contribuye también a fomentar un sentido de “pertenencia” por parte de los ciudadanos, al incluirlos desde el comienzo en el proceso de planificación.

De manera preliminar, se adelanta un listado tentativo de actores involucrados en la reforma de la normativa urbana vigente y se propone una planilla para el volcado de los estudios preliminares²⁰.

- Poder Ejecutivo Municipal: Secretaría de Planificación (a crear), Secretaría Legal y Técnica, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Obras Particulares, Catastro Municipal
- Honorable Concejo Deliberante (comisiones de Planeamiento, Ambiente, etc.),
- Grupos representativos de la sociedad civil:
 - comerciantes, productores agrícolas, industriales,
 - profesionales,
 - martilleros e inmobiliarias,
 - desarrolladores urbanos,
 - proveedores de servicios urbanos -ARSA, EDERSA, Gas Camuzzi, etc.-
 - Universidades,
 - Organizaciones en defensa del ambiente
 - etc.

Efectos de la actualización del Código

Entre los efectos positivos que se pueden prever, la actualización del Código de Ordenamiento Urbano permitirá una mejor distribución de usos e intensidades de usos del suelo en la localidad, concentrando la mayor densidad y diversidad de usos urbanos sobre los corredores comerciales, reduciendo el número de distritos residenciales, fortaleciendo la generación de centralidades en los barrios, protegiendo las áreas con valor ambiental como el

²⁰ Extraída de la metodología denominada “Sistema de Marco Lógico”, que implementan agencias internacionales y organismos multilaterales de crédito para la formulación, comunicación y evaluación de proyectos de desarrollo.

sector agrícola, los bordes del canal principal, el sistema de riego y la condición de oasis del piedemonte. El municipio adquiere, con el nuevo Código, un instrumento para conducir y controlar el crecimiento urbano, favoreciendo la consolidación y el completamiento de los tejidos urbanos existentes y garantizando áreas de reserva para nuevas urbanizaciones que sean requeridas por las generaciones futuras, evitando, al mismo tiempo la expansión difusa, el encarecimiento de los servicios urbanos y la demanda de equipamientos y servicios adicionales por la localización de los nuevos loteos lejos de las áreas ya urbanizadas.

Sin embargo, la readecuación de la zonificación puede traer como consecuencia un reacomodamiento de los valores del suelo urbano y rural, produciendo plusvalores en las áreas que vean aumentada su capacidad constructiva y, eventualmente, minusvalores en las áreas que pierdan edificabilidad. En el primer caso, no sería un problema para el municipio sino la oportunidad para mejorar su capacidad recaudatoria a través de mecanismos que define el mismo código y el proyecto de modernización fiscal (Lineamiento 5). En el segundo caso, se entiende que la edificabilidad que otorga el código no es un derecho adquirido por el propietario, que éste ejerce en el momento de solicitar un permiso de obra. Sin embargo, se podrían prever mecanismos compensatorios en el caso de una fuerte penalización de las capacidades constructivas. De los análisis previos realizados, no se vislumbra un escenario de ese tipo para la actualización del Código de Cinco Saltos.

En cuanto a las condiciones que deben reunirse para su realización, se asume que el Ejecutivo Municipal tendrá un rol clave en todo el proceso ya que es el organismo que propone la actualización. Para ello, deberá destinar personal idóneo y comprometido con la gestión a fin de constituir una unidad que impulse la iniciativa, la desarrolle, convoque a los actores, presente los lineamientos y directivas en el marco del Plan Estratégico, interprete las posiciones de los diversos actores y gestione en el HCD la sanción de la nueva normativa urbanística.

Asimismo, esta unidad de gestión deberá definir indicadores y medios de obtener la información para monitorear y, periódicamente, evaluar su evolución a fin de detectar problemas en la implementación, nuevas condiciones no previstas en el momento de la formulación, etc. y de proponer ajustes que apunten a la consecución de los lineamientos generales trazados oportunamente.

Con el Código aprobado, se deberá monitorear en cada zona la cantidad de m² de construcción solicitada por semestre y por año, en comparación con los registros de los años de vigencia de la normativa anterior. Asimismo, se deberá verificar con la misma frecuencia temporal los permisos de usos comerciales y de servicios en los distritos que los admiten. El municipio deberá implementar medidas para contar con un monitoreo permanente del territorio, a fin de detectar procesos no previstos en la normativa, evitar las ocupaciones irregulares de suelo, los loteos pirata, etc. Una articulación y cruce de información con las empresas proveedoras de servicios puede ayudar en esta tarea, aunque sería deseable que el territorio municipal estuviera monitoreado por un cuerpo de inspectores acorde a la extensión del ejido.

FICHA DE PROYECTO

LINEAMIENTO: 3. Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada

PROGRAMA: Programa de Actualización Normativa

PROYECTO: Actualización del Código de Ordenamiento Urbano

JUSTIFICACIÓN: La normativa urbana vigente en el municipio se encuentra desactualizada y dispersa en múltiples ordenanzas. Es necesario readecuar la normativa a los lineamientos estratégicos planteados por el Plan de Desarrollo Estratégico del Municipio.

OBJETO: Actualizar la normativa urbanística vigente, incorporando las directivas que surgen del Plan Estratégico de Desarrollo para el Municipio, redefiniendo los parámetros urbanísticos y las zonificaciones para adecuarlas a las condiciones actuales y futuras de crecimiento y desarrollo de la localidad.

PROBLEMA: El cuerpo normativo urbanístico actual se encuentra desactualizado, disperso en un conjunto de ordenanzas, lo que lo hace poco transparente y de difícil cumplimiento por parte del municipio. Además, no responde a los lineamientos del Plan Estratégico de Desarrollo del Municipio propuesto. La zonificación vigente concentra en el área central una alta edificabilidad, sin contemplar la capacidad real que tienen los inversores y las empresas constructoras locales de construir en un determinado período de tiempo (por año, por lustro, por década). Al mismo tiempo, la zonificación actual no distingue otras áreas que puedan funcionar como corredores comerciales o centros barriales. Por otra parte, se diferencian cuatro distritos residenciales que comparten los mismos indicadores urbanísticos por lo que se hace necesario unificar aquellos que cuenten con las mismas condiciones y diferenciar aquellos que, por sus características, sean distintos. Otro problema que la modificación del Código debe atacar es la pérdida sistemática de suelo rural en el oasis de riego, debida al crecimiento difuso de la ciudad a través de loteos privados y, en algunos casos, por la construcción de vivienda pública, en discontinuidad con las áreas ya urbanizadas y dotadas de servicios y equipamientos urbanos.

ANÁLISIS ECONÓMICO: El proyecto en sí mismo no requiere de un análisis económico para su desarrollo. Pero el municipio deberá evaluar en términos económicos los cambios en la recaudación tributaria por la provisión de servicios urbanos en función de la modificación de los indicadores urbanísticos y los usos permitidos en cada distrito.

ACTORES INVOLUCRADOS: Poder Ejecutivo Municipal, Secretaría de Planificación (a crear), Honorable Concejo Deliberante (comisiones de Planeamiento, Ambiente, etc.), grupos representativos de la sociedad civil (comerciantes, productores agrícolas, industriales, profesionales, martilleros y inmobiliarias, desarrolladores urbanos, proveedores de servicios urbanos -ARSA, EDERSA, Gas Camuzzi, etc.-, Universidades, ambientalistas, etc.

EFFECTOS POSITIVOS: La actualización del Código de Ordenamiento Urbano permitirá una mejor distribución de usos e intensidades de usos del suelo en la localidad, concentrando la mayor densidad y diversidad de usos urbanos sobre los corredores comerciales, reduciendo el número de distritos residenciales, fortaleciendo la generación de centralidades en los barrios,

protegiendo las áreas con valor ambiental como el sector agrícola, los bordes del canal principal, el sistema de riego y la condición de oasis del piedemonte. El municipio adquiere con el nuevo Código un instrumento para conducir y controlar el crecimiento urbano, favoreciendo la consolidación y el completamiento de los tejidos urbanos existentes y garantizando áreas de reserva para nuevas urbanizaciones que sean requeridas por las generaciones futuras, evitando, al mismo tiempo la expansión difusa, el encarecimiento de los servicios urbanos por la extensión difusa de los loteos y la demanda de equipamientos y servicios adicionales.

EFFECTOS NEGATIVOS: La readecuación de la zonificación puede traer como consecuencia un reacomodamiento de los valores del suelo urbano y rural, produciendo plusvalores en las áreas que vean aumentada su capacidad constructiva y, eventualmente, minusvalores en las áreas que pierdan edificabilidad.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: Participación de los Concejales y los miembros representantes de la sociedad civil en la discusión y definición de los criterios generales a adoptar. Acuerdo con el HCD para la sanción de la nueva normativa urbanística.

MONITOREO DE RESULTADOS: El primer resultado se verificará con la capacidad de convocatoria del municipio para la discusión de la normativa. Cuantos más grupos de la sociedad civil se presenten representando sus intereses, más consenso alcanzará la normativa, lo que le otorgará al municipio mayor capacidad técnico política para hacerla cumplir una vez sancionada. Con el Código aprobado, se deberá monitorear en cada distrito del Código la cantidad de m² de construcción solicitada por semestre y por año, en comparación con los registros de los años de vigencia de la normativa anterior. Asimismo, se deberá verificar con la misma frecuencia temporal los permisos de usos comerciales y de servicios en los distritos que los admiten.

3.2. Programa de Consolidación Urbana

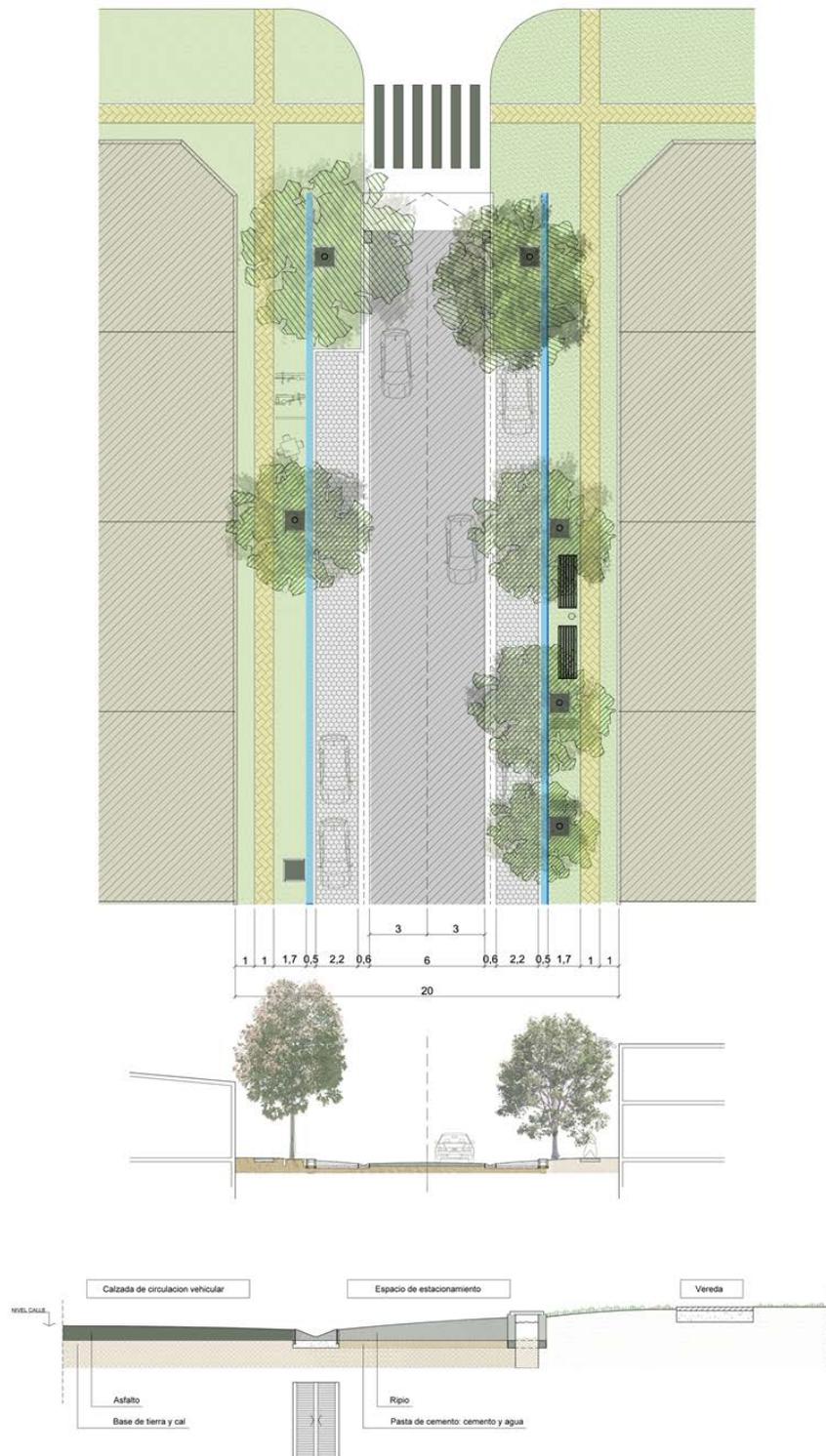
3.2.1. Subprograma: Expansión de la red de pavimentos urbanos

El subprograma de expansión de la red de pavimentos urbanos se inscribe en el marco del Programa de Consolidación Urbana que, a su vez, busca dar cumplimiento al Lineamiento 3. "Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada", del Plan Estratégico para el municipio de Cinco Saltos.

Apunta a dar respuesta al mayor déficit de infraestructuras que registra la ciudad. Efectivamente, la escasa cobertura de la red de calles pavimentadas es el mayor déficit detectado en la instancia de diagnóstico del presente Plan. Según los datos provistos por el municipio, la red vial actual tiene una extensión de 256 kilómetros, de los cuales sólo el 27 % se encuentra pavimentado, es decir, unos 70 kilómetros. Son reiterados los problemas de anegamiento y las dificultades que enfrenta un gran número de vecinos cuando llueve. Al mismo tiempo, la extensión de la red de pavimentos se ve dificultada por la baja densidad de la localidad que, en promedio alcanza los 35 habitantes por hectárea, con áreas periféricas que tienen un gran número de parcelas vacantes. Otro factor que incide en los costos es la extensión

que ha alcanzado la localidad, principalmente en los últimos 5 años, con la habilitación de loteos lejanos al área central y a áreas consolidadas y sin exigencias, por parte de la normativa municipal vigente, de construir los pavimentos como requisito para la aprobación de cada loteo.

Figura 22: Perfil tipo de calle propuesto



Fuente: elaboración propia

Descripción del Subprograma

Este Subprograma tiene como objetivo ampliar la red de pavimentos de la ciudad hasta alcanzar la cobertura total a través de la sistematización de la “contribución por mejoras” para la gestión y el financiamiento de las obras a realizar. Se articula con el proyecto de actualización de la normativa urbana, que incorpora como condición para la aprobación de cada loteo la construcción de los pavimentos, entre otras exigencias mínimas.

La actual extensión de la red de pavimentos alcanza a cubrir menos de un tercio del total de calles urbanas de la ciudad. La condición particular del suelo aluvional, su baja capacidad de carga por la condición de suelo sedimentario, encarece los costos de las obras ya que se hace necesario construir un soporte estructural más resistente que el utilizado normalmente en otros tipos de suelo.

Por otra parte, el patrón de crecimiento con baja densidad poblacional dificulta la ampliación de la red ya que el alto costo del pavimento debe ser prorrateado por un número acotado de frentistas. A esta condición se le agrega el hábito de construir el pavimento uniformemente de cordón a cordón, haciendo que casi el 50% de su superficie esté destinada a estacionamiento y no a superficie de rodamiento.

Asimismo, la normativa de expansión urbana vigente no exige a los desarrolladores la construcción de los pavimentos, haciendo que la demanda de los mismos por parte de los nuevos residentes recaiga sobre el municipio. A su vez, éste no cuenta con fondos suficientes para hacer frente al costo que implica la expansión de la red de pavimentos de la ciudad y encuentra serias dificultades para mantener y reparar la red existente, recientemente afectada por las obras del Plan de Aguas que se está implementando.

El proyecto de expansión de la red de pavimentos urbanos propone una alternativa de diseño al perfil de las calles -que permite abaratar la obra- y una modalidad de gestión, el mecanismo denominado de “contribución por mejoras” que el municipio viene utilizando para distintos tipos de obras urbanas y que brinda una forma de financiamiento acorde a la capacidad de pago de los vecinos frentistas. Al mismo tiempo, bajo la misma modalidad, se propone la implementación de un fondo solidario que permita acceder y pagar la obra incluso a los vecinos de menores recursos, entendiendo que el completamiento de la red no es sólo aprovechable por el frentista sino por el conjunto de la sociedad que hace uso de esa red. Una parte de lo aportado por los frentistas estará destinado a cubrir los costos de quienes no puedan pagar la totalidad de la obra, lo que no implica gratuidad ya que, de no mediar la negativa de más del 25% de los frentistas de una cuadra, todos deberán aportar al financiamiento de las obras.

Por otra parte, habida cuenta de la existencia de ladrilleras en el municipio, se propone implementar un programa de capacitación técnica para la creación de microempresas que ofrezcan al municipio (y a la región) la provisión de los materiales y la mano de obra para la construcción del pavimento intertrabado y otras piezas de drenaje fluvial que se especifican en el perfil de calle propuesto. Esta propuesta busca, al mismo tiempo abaratar la construcción de

los pavimentos y generar oportunidades de desarrollo económico a los habitantes del municipio.

Aspectos económicos

Desde el punto de vista económico, la construcción de 1.100 m² de pavimento de hormigón en toda su sección se estima en 1.300 \$/m². Para una calle de 100 metros lineales, equivale a \$1.430.000. La implementación de un sistema constructivo que disminuye la superficie de pavimento para rodamiento y acondiciona las áreas de estacionamiento con materiales más económicos permitirá reducir los costos por cuadra. Se estima que el costo de pavimentación rondaría los 900 \$/m², o sea, unos \$990.000 en todos los casos, incluyendo los materiales y la mano de obra.

La gestión

En cuanto a la modalidad de gestión, la contribución por mejoras organizada a través del municipio permite financiar las obras haciéndolas accesibles para todos los frentistas. El municipio calculará el monto de las obras incluyendo un porcentaje (a determinar en cada caso por acuerdo entre municipio y vecinos) a cubrir por los frentistas que alimentará un fondo solidario para la cobertura parcial de los gastos en áreas en las que las condiciones socioeconómicas de los usuarios dificulten sus posibilidades de pago.

Para llevar a cabo este subprograma, el municipio deberá constituir una oficina específica que atienda la demanda de pavimentos en la localidad, organice y gestione los grupos de vecinos y el municipio para la “contribución por mejoras”, reciba las declaraciones de los vecinos que no quieran participar de la iniciativa, priorice y delimite cada área de proyecto, garantice la confección técnica del proyecto ejecutivo y la dirección de la obra. Al mismo tiempo, deberá establecer las modalidades y los costos de mantenimiento de la red y definir mecanismos para controlar su estado periódicamente.

Para cada uno de los proyectos a ejecutar se deberá configurar un mapa de actores de este subprograma. En principio, los actores involucrados son: el Poder Ejecutivo Municipal a través de la Secretaría de Obras Públicas y/o del organismo específico que se cree para el seguimiento del presente Subprograma; el Honorable Concejo Deliberante (comisiones de Obras Públicas, Presupuesto, Planeamiento, Ambiente, etc.), que deberá aprobar los proyectos y la conformación de los grupos de frentistas, revisar los presupuestos e incorporar en el presupuesto anual, si fuera necesario, partidas para atenderlos; los vecinos frentistas por unidad de proyecto; empresas constructoras locales; agrupaciones de ladrilleros de la localidad; corralones y proveedores locales de materiales de construcción.

Efectos posibles del Subprograma

Entre los efectos positivos que se prevén por la aplicación de este subprograma de expansión de la red de pavimentos se considera que permitirá una mejor conectividad de los barrios periféricos con el área central de la ciudad. Al mismo tiempo, evitará anegamientos como consecuencia de las lluvias que, en la región, si bien son escasas, cuando se producen, son torrenciales. Tanto los equipamientos de educación, salud, esparcimiento y deportes como los administrativos y de seguridad verán mejorada su accesibilidad y no necesitarán suspender sus actividades ante inclemencias climáticas. Adicionalmente, se estará generando la posibilidad de incorporar un servicio de transporte público que vincule los barrios con el centro de la ciudad.

La modalidad de la contribución por mejoras involucra a cada frentista con la obra, lo integra desde el inicio en la gestión, evitando generar la sensación de gratuidad que frecuentemente asume la población respecto de las obras públicas y haciendo responsables a los vecinos, tanto de la mejora de sus condiciones como del funcionamiento integral del sistema vial de la ciudad. Al mismo tiempo, el involucramiento de los vecinos facilita las tareas de construcción, muchas veces engorrosas durante el tiempo que dura la obra.

En términos ambientales y en relación con los riesgos de inundación, el diseño de la calzada con áreas de estacionamiento materializadas por bloques de hormigón intertrabados permitirá retener por más tiempo el agua de lluvia ya que esta escurre hacia el subsuelo y es absorbida por las capas de sustentación. De esta manera, se contribuye a minimizar el efecto del aceleramiento de las aguas que produce la impermeabilización del suelo al pavimentarse.

La ejecución del Subprograma

Son condiciones para la realización del subprograma, la creación de una unidad de gestión municipal que atienda la demanda de pavimentos; la aprobación por parte del Honorable Concejo Deliberante de la modalidad de contribución por mejoras, en general, y la aprobación de un cronograma anual de proyectos específicos; y la creación del fondo solidario para pavimentos. Será necesario recopilar las firmas de aquellos frentistas que no estén de acuerdo con la realización del proyecto específico que los involucre. En el caso de sumar más de un 25% de frentistas, el proyecto de pavimentación no podrá ser tenido en cuenta por el municipio.

Monitoreo y evaluación del Subprograma

Para establecer un monitoreo del avance del Subprograma, se deberán establecer metas semestrales y anuales de la cobertura de pavimentos, tomando como base la extensión actual en metros lineales y superficie en metros cuadrados y su evolución para cada corte temporal. El registro deberá incorporar no sólo las obras realizadas por contribución por mejoras sino también las que realicen los desarrolladores urbanos a partir de la actualización de la normativa urbanística de loteos.

Por otra parte, se deberá monitorear periódicamente el número de frentistas que se va incorporando a la red y la cobrabilidad alcanzada por el modelo de gestión, a los fines de detectar posibles anomalías y realizar los ajustes que sean necesarios al subprograma y a cada proyecto en particular.

FICHA DE PROGRAMA O PROYECTO

LINEAMIENTO: 3. Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada

PROGRAMA: Programa de Consolidación Urbana (Completamiento de Redes)

SUBPROGRAMA: Expansión de la red de pavimentos urbanos

JUSTIFICACIÓN: La escasa cobertura de la red de calles pavimentadas es el mayor déficit de infraestructuras que se registra en la ciudad. La red vial actual tiene una extensión de 256 kilómetros de los cuales sólo el 27 % se encuentra pavimentada, es decir, unos 70 kilómetros, Son reiterados los problemas de anegamiento y las dificultades que enfrenta un gran número de vecinos cuando llueve.

OBJETO: Ampliar la red de pavimentos de la ciudad hasta alcanzar la cobertura total a través de la sistematización de la "contribución por mejoras" para la gestión y el financiamiento de las obras a realizar.

PROBLEMA: La actual extensión de la red de pavimentos alcanza a cubrir sólo un xx % del total de calles urbanas de la ciudad. Las condiciones particulares del suelo encarecen los costos de las obras ya que, por tratarse de suelos sedimentarios, se hace necesario construir un soporte estructural más resistente que el utilizado normalmente en otros tipos de suelo. El patrón de crecimiento con baja densidad poblacional dificulta la ampliación de la red ya que el alto costo del pavimento debe ser prorrateado por un número acotado de frentistas. A esta condición se le agrega el hábito de construir el pavimento uniformemente de cordón a cordón, haciendo que casi el 50% de su superficie esté destinada a estacionamiento y no a superficie de rodamiento. Asimismo, la normativa de expansión urbana vigente no exige a los desarrolladores la construcción de los pavimentos, haciendo que la demanda de los mismos por parte de los nuevos residentes recaiga sobre el ejecutivo municipal. A su vez, el municipio no cuenta con fondos para hacer frente al costo que implica la expansión de la red de pavimentos de la ciudad y se encuentra en dificultades para mantener y reparar la red existente, recientemente afectada por las obras del Plan de Aguas que se está implementando.

ANÁLISIS ECONÓMICO: La construcción de 100 metros de pavimento se estima en 1,3 millones de pesos en la modalidad tradicional. La implementación de un sistema constructivo que disminuye la superficie de pavimento para rodamiento y acondiciona las áreas de estacionamiento con materiales más económicos permitirá reducir los costos a 920.000 pesos por cuadra. En cuanto a la modalidad de gestión, la contribución por mejoras organizada a través del municipio permite financiar las obras haciéndolas accesibles para todos los frentistas. El municipio calculará el monto de las obras incluyendo un porcentaje a cubrir por los frentistas

que alimentará un fondo solidario para la cobertura parcial de los gastos en áreas en las que las condiciones socioeconómicas de los usuarios dificulten sus posibilidades de pago.

ACTORES INVOLUCRADOS: Poder Ejecutivo Municipal, Secretaría de Obras Públicas, Honorable Concejo Deliberante (comisiones de Obras Públicas, Presupuesto, Planeamiento, Ambiente, etc.), representantes de los vecinos frentistas por barrio, empresas constructoras locales, proveedores de materiales de construcción.

EFFECTOS POSITIVOS: La expansión de la red de pavimentos permitirá una mejor conectividad de los barrios con el área central y evitará anegamientos como consecuencia de las lluvias. Tanto los equipamientos de educación, salud, esparcimiento y deportes como los administrativos y de seguridad verán mejorada su accesibilidad y no necesitarán suspender sus actividades ante inclemencias climáticas. La modalidad de la contribución por mejoras involucra a cada frentista con la obra, lo integra desde el inicio en la gestión, evitando la sensación de gratuidad de las obras públicas y haciendo responsables a los vecinos tanto de la mejora de sus condiciones como del funcionamiento integral del sistema vial de la ciudad. Al mismo tiempo, el involucramiento de los vecinos facilita las tareas de construcción, muchas veces engorrosas durante el tiempo que dura la obra.

EFFECTOS NEGATIVOS: La ampliación de la red de pavimentos tiene como consecuencia la extensión de la superficie impermeabilizada, lo que puede provocar una aceleración de la escorrentía de las aguas de lluvia. Sin embargo, el diseño del perfil de calle que se propone busca minimizar el área de cobertura, materializando las áreas de estacionamiento a través de bloques de hormigón intertrabado montados sobre suelo mejorado y cama de arena absorbente.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: Aprobación del Honorable Concejo Deliberante de la modalidad de contribución por mejoras, la creación del fondo solidario para pavimentos y la definición de las etapas de realización de las obras. Acuerdo firmado de al menos el 75% de los frentistas por barrio, tanto para la realización de las obras como de los costos de construcción, el diseño del perfil de calle, los plazos y las modalidades de financiamiento, a proponer por el Ejecutivo Municipal.

MONITOREO DE RESULTADOS: Se deberán establecer metas semestrales y anuales de avance de la cobertura de pavimentos, tomando como base la extensión actual en metros lineales y superficie en metros cuadrados y los avances para cada corte temporal. Al mismo tiempo, se deberá monitorear periódicamente el número de frentistas que se van incorporando a la red y la cobrabilidad alcanzada por el modelo de gestión.

3.3. Programa Habitacional Municipal

En el marco del Lineamiento 3 del Plan Estratégico de Desarrollo, el Programa Habitacional Municipal tiene por objeto contribuir a la disminución del déficit habitacional del municipio, proveyendo alternativas de soluciones habitacionales acordes a las diferentes posibilidades de los grupos sociales, a través de la definición de una política habitacional activa por parte del municipio, buscando, al mismo tiempo, producir una ciudad más compacta, que privilegie la diversidad y la integración social, que utilice de manera eficiente las infraestructuras y los equipamientos existentes y que sirva como modelo para las iniciativas residenciales, tanto del sector privado como del sector público (programas de vivienda del IPPV, programas nacionales, etc.).

En efecto, el patrón de expansión de baja densidad que presenta la localidad de Cinco Saltos en los últimos años dificulta seriamente la posibilidad del municipio de brindar servicios urbanos y equipamientos públicos de calidad a todos los vecinos. Al mismo tiempo, el mercado inmobiliario -librado a sus propias leyes- fuerza a los sectores sociales de menores ingresos a localizarse en la periferia, alejados de las redes y del centro de la ciudad, frecuentemente en zonas de riesgo ambiental, y atiende solamente la demanda habitacional de los sectores de la sociedad que, por sus niveles de ingresos, están en condiciones de recibir un crédito hipotecario o de invertir en el sector inmobiliario.

Desde su inicio, la localidad creció compacta, a partir de un núcleo central en torno a la estación del FFCC. Recién en los años '50, la ciudad avanzó hacia el norte de las vías, mediante un loteo que se caracteriza por el trazado de dos diagonales que convergen en una plaza. Este loteo, a pesar de su localización central, presenta aún hoy condiciones de déficit de infraestructuras urbanas básicas.

Ahora bien, en las últimas décadas, se produjeron cambios significativos en ese patrón de crecimiento compacto. Por las dificultades económicas de acceso al suelo del área central, los sectores de menores recursos fueron ocupando tierras en la periferia de la localidad. En particular, merece destacarse el barrio Presidente Perón, constituido por tierras ocupadas a lo largo del Canal Principal, con una extensión de unos 2 kilómetros y alrededor de 16 hectáreas. Esta ocupación fue objeto de un exitoso Programa de Mejoramiento de Barrios, que contó con financiamiento del BID.

Actualmente, otros barrios de ocupación más reciente mantienen su condición de irregulares y no cuentan aún con servicios urbanos básicos, como el agua corriente y los desagües cloacales. Por ejemplo, el asentamiento al borde del canal secundario Lucinda, entre las calles Río Deseado y General Pacheco, iniciado hacia 2012, que cuenta actualmente con unas 200 viviendas precarias.

Asimismo, las operaciones de vivienda social encaradas por distintas instancias del Estado, sea el Instituto de Vivienda provincial o los Planes Federales, Plan Procrear, etc., por sus restricciones presupuestarias pero, fundamentalmente, por el incremento del valor del suelo, librado al mercado inmobiliario y sin capacidad de intervención por parte del mismo Estado,

debieron localizarse en zonas en discontinuidad respecto de la ciudad construida, aisladas en el territorio, dificultando la integración social de sus habitantes al resto de la ciudad y volviendo aún más costoso el suministro de servicios urbanos como la recolección de residuos domiciliarios, el mantenimiento del alumbrado público, la extensión de la red de pavimentos, la red de desagües cloacales, etc. Se trata de un fenómeno que no es ajeno a casi ningún municipio de la región y del país, pero sobre el cual es necesario definir políticas activas para revertir la tendencia a la dispersión urbana.

Más recientemente, con la expectativa de desarrollo hidrocarburífero del yacimiento Vaca Muerta, se produjo una rápida expansión del área urbanizada mediante loteos impulsados por el sector privado, en la mayoría de los casos, en discontinuidad con la trama urbana existente, alejados del área central. Sólo un 10% de las parcelas en estos loteos se encuentra actualmente construido y habitado. En todos los casos, la expansión urbana se produjo en detrimento de la pérdida de superficie del oasis de riego, es decir, avanzando sobre suelo productivo.

Desarrollo del Programa

El Programa Habitacional Municipal se basa en la creación de un organismo a cargo del Ejecutivo Municipal para la atención de la demanda habitacional (puede tratarse de una Dirección de Hábitat Municipal o un ente autárquico: Instituto de Hábitat Municipal o como las autoridades juzguen mejor denominarlo). Dicho organismo se encargará gerenciamiento del Programa que, a su vez, está estructurado en una serie de subprogramas:

- 1) creación de un padrón de aspirantes a soluciones habitacionales
- 2) creación de un subprograma de construcción de viviendas sociales en parcelas de dominio privado de propiedad del ejecutivo municipal;
- 3) creación de un subprograma de lotes con servicios;
- 4) creación y administración de un banco de Inmuebles Municipales que recibe aportes de las cesiones requeridas por la normativa urbanística propuesta, de las parcelas actualmente en poder del municipio, de donaciones, ejecución de deudas con el Estado, etc.;
- 5) subprograma para la construcción de viviendas de interés social con financiamiento del IPPV, de organismos nacionales, mutuales, cooperativas, sindicatos, etc.;
- 6) subprograma de regularización y urbanización de asentamientos informales;
- 7) subprograma de mejora de viviendas y expansión de redes para sectores sociales de menores recursos.

3.3.1. Creación de un padrón de aspirantes a soluciones habitacionales

La unidad de gestión del Programa deberá, en primera instancia, abrir la inscripción a postulantes a soluciones habitacionales con residencia comprobable en la localidad. El padrón deberá contener los datos de la situación actual de los hogares y viviendas y diferenciar los tipos de soluciones habitacionales deseados, o sea, vivienda nueva o mejora o ampliación de vivienda existente, disponibilidad o no de parcela escriturada, etc. No sólo se podrán anotar individualmente sino que se dará prioridad a las organizaciones sociales que dispongan u obtengan una personería jurídica y que logren organizar un padrón dentro del universo de sus representados.

3.3.2. Subprograma de construcción de viviendas sociales en parcelas de dominio privado de propiedad del ejecutivo municipal²¹

El municipio cuenta actualmente con parcelas de dominio privado, obtenidas en la mayoría de los casos, de cesiones hecha por los desarrolladores de loteos, en el contexto de la negociación para su aprobación. En esos lotes de dominio privado se propone que el municipio desarrolle proyectos de vivienda colectiva, insertos en los loteos privados, que promuevan mayor densidad residencial (sin que esa densidad ponga en riesgo la morfología ni las condiciones generales del barrio), tratando de mostrar ejemplos concretos de soluciones habitacionales en las que es posible densificar el tejido donde ya hay infraestructuras y equipamientos para evitar la expansión de la mancha urbana, y en consonancia con lo expresado en el Lineamiento 1: "Preservar el oasis y sus condiciones ambientales".

Este subprograma deberá desarrollar tipologías de viviendas colectivas y obtener financiamiento a través del Fondo de Desarrollo Urbano a crear, para su construcción y adjudicación a familias que estén empadronadas en el registro de postulantes del municipio.

A diferencia de lo que hacen habitualmente los programas de vivienda social, que desarrollan como única alternativa barrios enteros, muchas veces alejados de las áreas urbanizadas y con dificultades de accesibilidad y de provisión de redes y servicios, lo que se propone es que el municipio construya vivienda de interés social en parcelas individuales, insertas en la trama urbana como forma de dar soluciones habitacionales pero, al mismo tiempo, como modo de proponer una mayor densificación del tejido urbano, que permita prorratear el costo de las infraestructuras y los servicios en más hogares y que sirva como ejemplo para que el sector privado también implemente. Se busca completar el tejido urbano vacante (en las parcelas municipales) y, al mismo tiempo, aumentar la densidad residencial dentro de la trama existente, e integrar socialmente a los beneficiarios dentro de barrios construidos dentro de la lógica del mercado.

²¹ En Anexo, se presenta un proyecto específico de vivienda colectiva desarrollado por el equipo de consultores.

El ejemplo más notorio de esta política urbana lo llevó adelante el municipio de Moreno, en el conurbano de la provincia de Buenos Aires, a través del IDUAR²², un instituto autárquico municipal creado para constituir un banco de tierras y dar soluciones habitacionales, que se integren a la trama y la vida barrial, evitando la constitución de *ghettos*. Una política habitacional de este tipo se inscribe en la reivindicación del “derecho a la ciudad” propuesta por Henri Lefebvre en los años '70 y tomada como bandera de lucha por movimientos sociales de todo el mundo, ampliando su alcance a lo que David Harvey llama “el derecho a transformar la ciudad”, no sólo a acceder a los bienes y servicios que provee (muchos de los cuales, en general, en los barrios de vivienda social no se encuentran). Se trataría de la evolución del derecho constitucional a la vivienda hacia un derecho más amplio, que incluye la vivienda pero que abarca la vida urbana en el sentido más amplio (movilidad, acceso a equipamientos públicos de salud, educación, espacios verdes, cultura, esparcimiento, lazos sociales, etc.).

El objetivo de este Subprograma es construir viviendas en parcelas convencionales de 300 m² (10x30 metros) integradas a la trama urbana de los loteos para ser adjudicadas en el marco del Programa Habitacional Municipal, a fin de contribuir a la densificación poblacional, en los términos que propone el nuevo código de ordenamiento urbano y ambiental para la ciudad (propuesto en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo para el municipio); y que sirva, al mismo tiempo, como ejemplo a tomar en cuenta por el sector privado para la construcción de viviendas colectivas –pero respetuosas de su entorno barrial- en sus parcelas.

Este subprograma podría incorporar variables ambientales, que hagan más eficientes energéticamente las viviendas, aunque el costo de construcción sea mayor pero que sean ejemplificadoras para los privados. En términos económicos, se propone también incorporar comercios en las plantas bajas de modo que el “miniconsorcio” cuente con una renta que les permita solventar sus gastos corrientes.

En cuanto a los aspectos económicos del Subprograma, se propone que el financiamiento provenga del Fondo de Desarrollo Urbano, a crear, propuesto por el Plan en el marco del Lineamiento 5, de Fortalecimiento Institucional del municipio. Y también se financiará por el repago de las cuotas por parte de los beneficiarios, mediante un crédito hipotecario acorde a sus ingresos y actualizable periódicamente en función de la variación salarial.

Para hacer posible estos proyectos es necesario identificar los actores involucrados en una operación de este tipo. En primer lugar, se cuenta con el Municipio, en la figura de la Dirección de Hábitat Municipal, con las comisiones pertinentes del Honorable Concejo Deliberante local, para la aprobación del destino residencial de las parcelas de dominio privado en propiedad del municipio seleccionadas para este programa.

Asimismo, en el marco del Programa de Hábitat Municipal, los actores principales son los beneficiarios, es decir, los postulantes a soluciones habitacionales que reúnan las condiciones

²² Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional del municipio de Moreno:
<http://www.moreno.gob.ar/iduar/>

sociales, económicas y de localización para residir en estas viviendas. La Dirección de Hábitat deberá trabajar estrechamente con el área de Desarrollo Social del municipio.

Otros actores importantes serán los vecinos directos residentes de los barrios donde se localizan las parcelas municipales, quienes pueden apoyar una medida tal, por los beneficios de completar la trama existente y tener la oportunidad de completar la dotación de servicios urbanos, o pueden, en principio, rechazar la localización en el barrio de personas que provendrían de un estrato socioeconómico diferente. La Dirección de Hábitat tendrá que encarar un trabajo de integración social desde el municipio, incorporando los costos que implique a cada proyecto.

Finalmente, se deben tener en cuenta las empresas constructoras locales, los proveedores de materiales de construcción, la mano de obra local, los pequeños empresarios de la construcción. Con estos últimos, el municipio puede acordar beneficios, brindar capacitación, facilitar trámites administrativos, etc., en la medida que contribuyan a implementar políticas de densificación residencial respetuosas del entorno barrial existente.

Se vislumbran como efectos positivos la posibilidad de Integración social de los beneficiarios de vivienda social, usualmente desplazados a zonas alejadas de la ciudad; la densificación residencial urbana y, con ello, un mejor aprovechamiento de los lotes vacantes que evita crear suelo urbano al completar tejido existente.

Para la implementación de este subprograma, es condición necesaria la creación de la Dirección de Hábitat, que además de elaborar el padrón de beneficiarios, asegure que los terrenos municipales estén disponibles, es decir, que no estén ocupados por otras actividades municipales o por residentes ocupantes, etc., que se destinen partidas presupuestarias del Fondo de Desarrollo Urbano (y/o municipales) para las obras, incluyendo proyecto, dirección, aprobaciones, trámites, escrituración, costos de financiamiento, etc.

A fin de monitorear el avance del Subprograma, se deberá contar con mediciones periódicas -trimestrales, semestrales y anuales- que den cuenta de: a) la cantidad de parcelas afectadas al proyecto (pueden incrementarse por nuevas cesiones); b) la cantidad de viviendas construidas; c) la cantidad de m² construidos; d) la cobrabilidad de los créditos hipotecarios (cantidad de morosos, cuotas atrasadas, etc.); e) la realización de encuestas cualitativas de integración social de los beneficiarios en el barrio; f) niveles de satisfacción de los beneficiarios con las soluciones habitacionales recibidas; g) verificación de obras similares emprendidas por privados (vecinos o empresarios) como efecto de la ejemplaridad de los proyectos (en cantidad de viviendas, en cantidad de emprendimientos, etc.).

3.3.3. Subprograma de Lotes con Servicios

El Subprograma de Lotes con Servicios (que también puede ser nombrado como Loteo Social) tiene por objeto facilitar el acceso a suelo urbanizado y en continuidad con la trama

urbana, a familias de bajos ingresos, a través de la habilitación de tierra apta para uso residencial que incluye infraestructura básica de servicios, áreas de equipamiento público y espacios verdes.

El Subprograma acompaña a los beneficiarios en la construcción de la vivienda, brindándoles asesoramiento técnico y modelos de viviendas modulares, que prevén su crecimiento en el tiempo. Al mismo tiempo, se facilita el acceso a financiamiento para la compra de materiales de construcción y se agilizan los trámites de obras, habilitaciones y escrituración.

Objetivos Generales

- Reducir el costo final de las parcelas con servicios básicos para hacerlas accesibles a sectores que no pueden acceder a tierra urbanizada por la vía del mercado formal.
- Articular a los actores que intervienen en la construcción del hábitat social a fin de optimizar el uso de los recursos y ampliar la cobertura de soluciones habitacionales.
- Promover la actividad económica y el empleo.

Desarrollo del Subprograma

La habilitación de tierra apta para uso residencial comprende la construcción de infraestructura urbana básica (agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, apertura de calles y desagües pluviales). Al mismo tiempo, se prevé la construcción de espacios verdes y de edificios para equipamiento comunitario.

Este Subprograma supone la implementación por parte de la Dirección de Hábitat Municipal del padrón de postulantes a soluciones habitacionales. Se privilegiarán particularmente las presentaciones de colectivos sociales organizados a través de mutuales, cooperativas, asociaciones, etc. a fin de facilitar el proceso de selección y luego la administración del repago.

La población beneficiaria del Subprograma comprende a las familias en situación de emergencia habitacional, que estén incorporadas al padrón de postulantes del municipio y que asuman el compromiso de ocupación efectiva y permanente de la parcela destinada a vivienda familiar.

Como modalidad de ejecución, se plantea la construcción de las redes de servicios domiciliarios por administración, a través de cooperativas o empresas constructoras contratadas mediante licitación pública por la Dirección de Hábitat Municipal o un organismo autárquico municipal creado al efecto.

Los terrenos son aportados por el municipio y/o las entidades intermedias representantes de los postulantes. El municipio priorizará para este programa las parcelas que se encuentren en su Banco de Tierras en zonas del Código de Ordenamiento Urbano y Ambiental

aptas para la subdivisión y destino residencial y en continuidad con la ciudad construida existente.

Aspectos económicos

Los terrenos para loteos sociales se encuentran encuadrados en el nuevo código urbanístico y se permiten lotes de al menos 200 m². Se estima un valor de 100 \$/m² por lo que cada terreno mínimo tendrá un valor de \$20.000.

Se establece un plazo de reintegro de hasta 36 cuotas (3 años) de \$555 (+ seguro + gastos administrativos, la cuota ascendería a \$600 final por mes), sin interés, actualizable semestralmente según el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) que emite el INDEC. El financiamiento contará con garantía de coparticipación del municipio e hipoteca en primer grado si se trata de entidades intermedias.

Tanto el Proyecto, la Documentación Técnica como la Dirección de Obra de la urbanización social estarán a cargo del municipio.

Fuentes de financiamiento

El Subprograma de Lotes con Servicios se financia en base a los aportes del Fondo de Desarrollo Urbano del municipio, a aportes provinciales a través del IPPV y aportes nacionales, a través de los organismos correspondientes. En particular, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda desarrolla una línea de crédito vinculada a la provisión de lotes con servicios, en articulación con desarrolladores privados o con sindicatos, mediante la asignación de normativa urbana por parte del municipio y la compensación con lotes correctamente urbanizados por parte del desarrollador.

Al mismo tiempo, la recuperación de las cuotas de los beneficiarios contribuirá a dar continuidad a los proyectos.

3.3.4. Subprograma para la construcción de viviendas de interés social con financiamiento externo al municipio

El Programa de Hábitat Municipal busca integrar las diferentes políticas habitacionales que despliegan organismos nacionales, provinciales con la demanda organizada a través de organizaciones sociales, sean estas mutuales, cooperativas, sindicatos, asociaciones civiles, etc.

Es función del Subprograma gestionar ante los diferentes organismos el financiamiento y, al mismo tiempo, ofrecer facilidades para la realización de los proyectos, poniendo a disposición terrenos administrados por el Banco de Inmuebles Municipales y definiendo, en función de los lineamientos generales del presente Plan, las localizaciones más pertinentes, en función de la continuidad con la ciudad existente, la proximidad a redes de infraestructuras

básicas, las condiciones ambientales del suelo disponible en términos de riesgos ambientales (inundaciones, aluviones, contaminación, etc.), la optimización de recorridos de servicios de residuos, etc.

A nivel nacional, se deberá articular con la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Secretaría de Vivienda y Hábitat, del Ministerio del Interior y Vivienda.

La Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano ofrece diversas alternativas para el acceso a una vivienda propia: a) créditos hipotecarios para la compra de vivienda ya construida; b) construcción de vivienda social (Programa Federal Techo Digno); c) participación público-privada; d) Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar.).

Describiremos brevemente, a continuación, las cuatro líneas de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, del Ministerio del Interior y Vivienda.

a) créditos hipotecarios para la compra de vivienda ya construida

Si bien se trata de una operatoria dirigida preferentemente a sectores de clases medias, el municipio, a través del Subprograma, puede asesorar a los postulantes y facilitar el acceso a los bancos públicos y privados que operan en la ciudad para el acceso a los créditos.

Sintéticamente, existen en la actualidad dos tipos de créditos: 1) con indexación en base al Coeficiente de Variación Salarial (CVS); 2) con indexación por Unidades de Valor Adquisitivo (UVA). A diferencia de los créditos en base a CVS, los créditos indexados por UVA pueden arrancar con una cuota más reducida, lo que amplía la base de los aspirantes al crédito ya la cuota se calcula en relación con los ingresos demostrables. Sin embargo, este sistema supone una estabilidad económica y una inflación baja, elementos que no sólo no se están dando actualmente sino que, en 30 años, es imaginable que pueda variar significativamente.

b) construcción de vivienda social (Programa Federal Techo Digno)

Este programa está destinado a la construcción de viviendas adecuadas para familias de escasos recursos económicos, con necesidad de vivienda nueva o urgente mejoramiento, residentes en zonas urbanas o rurales, sin capacidad de acceso a una vivienda en el mercado formal y que viven en situación de vulnerabilidad social.

El Estado cofinancia junto con las Provincias la construcción de viviendas, integrando aportes de bienes de capital o aportes financieros.

Los organismos solicitantes, al mismo tiempo que los ejecutores, pueden ser tanto provinciales como municipales o entidades de la sociedad civil.

Serán financiables proyectos que planteen la producción de vivienda nueva o mejoramientos, refacciones o ampliaciones. Se podrá financiar también la infraestructura necesaria: obras de accesibilidad vial, provisión de agua corriente, desagües cloacales, desagües pluviales, redes eléctricas, de protección ambiental, alumbrado, equipamiento barrial, veredas,

etc. Sin embargo, no podrán incorporar nexos de infraestructura. El Programa incluye los costos de Titulación: mensuras y gestión y aprobación de la subdivisión del suelo, confección e inscripción de títulos y asistencia legal a los beneficiarios para la formalización de la tenencia de terrenos y la futura escrituración de nuevos lotes y/o unidades funcionales. El Programa Nacional también incluye una componente de Promoción Socio Cultural, que consiste en acciones de implicación social de los beneficiarios y sus familias durante el proceso de ejecución de obra, acciones de capacitación en el uso de las viviendas y en la sustentabilidad de su hábitat²³.

En este caso, el municipio, a través del Programa de Hábitat Municipal, puede articular la demanda registrada en el Padrón de Postulantes con la oferta crediticia nacional y ofrecer alternativas de localización en base al Banco de Inmuebles Municipales o negociar con propietarios de suelo privado las condiciones de urbanización, en el marco de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo del municipio.

c) participación público-privada

La Subsecretaría desarrolla, en conjunto con sectores privados, cuatro modelos de soluciones habitacionales para personas con capacidad de pago, pero sin acceso al mercado formal de crédito para acceder a su primer vivienda.

1. Programa de Garantía al Desarrollo de Viviendas: El programa se basa en un desarrollo con aporte público y privado en el cual el Estado participa asegurando el acceso a Créditos Hipotecarios, promoviendo el alquiler con opción a compra e impulsando la creación de un mercado secundario de hipotecas. Solicitantes y Ejecutores: Desarrolladores
2. Lote con Servicio: descripto brevemente en el Subprograma de lotes con servicios.
3. Modelo Sindicatos: Programa de vivienda para trabajadores sindicalmente organizados. El Estado financia infraestructura de servicios y/o aporte de terreno. Las personas pagan por descuento en su liquidación de sueldos. Solicitantes: Gremios
4. Canje de Viviendas terminadas por Tierra: Programa donde el Estado aporta terreno zonificado a cambio de unidades terminadas, incentivando el desarrollo privado en distintas ubicaciones. A solicitud de desarrolladores privados.

d) Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar.)

Esta línea combina un crédito hipotecario del sistema financiero ajustado por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), que emite el Banco Central, un porcentaje de ahorro familiar y una bonificación por parte del Estado Nacional.

²³ Fuente: <https://www.mininterior.gov.ar/viviendayhabitat/construccion.php>

Está dirigido a familias de ingresos formales de sectores medios y medios/bajos, seleccionadas a través del Programa de acuerdo a un sistema de puntaje objetivo y transparente que prioriza a las familias que tienen mayor necesidad de acuerdo a su situación socio-económica.

En síntesis, el Subprograma de construcción de vivienda de interés social tiene las atribuciones y debería adquirir las capacidades para incidir explícitamente en la aplicación local de los instrumentos financieros que se ofrecen a nivel nacional. Esto contribuirá a disminuir el déficit habitacional, ampliando la oferta de vivienda en la localidad y permitiendo la rotación de las viviendas en el sistema (la vivienda usada que se deja por una vivienda nueva es, a su vez, ocupada por otra familia).

3.3.5. Subprograma de regularización y urbanización de asentamientos informales

Este Subprograma municipal cuenta ya con la experiencia exitosa de la implementación de un Programa de Mejoramiento de Barrios en el barrio Perón, al norte de la localidad. Sin embargo, el Promeba continúa renovándose e incorporando nuevos componentes, lo que refuerza el interés en su aplicación en casos de regularización dominial y procesos de urbanización de asentamientos informales.

Según el sitio web del Programa:

“El Programa Mejoramiento de Barrios III tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. Su propósito es mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población que reside en villas y asentamientos irregulares.

Mediante la ejecución de proyectos integrales barriales tiene como objetivos consolidar a la población destinataria en el lugar que habitan, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, y promoviendo el fortalecimiento de su capital humano y social.

Las acciones del programa forman parte de la estrategia pública nacional para busca disminuir los niveles de pobreza, reducir el nivel de hacinamiento y de riesgo ambiental y mejorar las condiciones sanitarias generales de la población.

La planificación de la gestión se coordina con otros programas federales de construcción y de mejoramiento de vivienda e incluye la participación de otros organismos del Estado, instituciones, empresas, organizaciones comunitarias y los pobladores de los barrios.

PROMEBA III recoge el valioso aporte de las experiencias desarrolladas en la ejecución de PROMEBA I y II - desde su inicio en febrero de 1997.”

El PROMEBA cuenta con una Unidad de Coordinación Nacional (UCN), y opera descentralizadamente a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Unidades Ejecutoras

Municipales (UEM). La Dirección de Hábitat Municipal de Cinco Saltos puede encarar ese rol para desarrollar nuevas acciones de regularización y urbanización en la localidad.

"[...] El desarrollo de los proyectos se basa en una metodología de compromiso y participación de todos los actores, involucrándolos en las Mesas de Gestión junto a los distintos organismos del Estado, las organizaciones barriales, las empresas de servicios públicos, las empresas constructoras, los colegios profesionales, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros."

PROMEBA III se financia con los recursos de una línea de crédito aprobada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de u\$s 1.500 millones en 25 años y tiene como meta atender un total de 250.000 hogares argentinos. Para garantizar el cumplimiento de esta meta el Gobierno Argentino decidió oportunamente transferir los recursos a las provincias y los municipios en calidad de subsidio, al mismo tiempo que asigna recursos propios para fortalecer y reforzar las capacidades de gestión.

El PROMEBA se estructura en 4 componentes más un componente de Administración:

Componente 1: Legalización de la tenencia de la tierra

- estudios, trámites, y acciones de regularización física del área a intervenir y de regularización legal necesarios para realizar la transferencia de la titularidad del dominio de las tierras donde se asienta el proyecto, a favor de los beneficiarios
- entrega de títulos de propiedad a los hogares beneficiarios

Componente 2: Provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental

- formulación del proyecto integral
- construcción de obras de mitigación ambiental en el espacio público y privado
- construcción de nexos de infraestructura: red vial, agua, alcantarillado, energía eléctrica y gas
- construcción de vialidad interna, incluyendo red peatonal
- construcción de sistemas de infraestructura: agua potable, desagües de alcantarillado (o solución alternativa), energía eléctrica y gas
- provisión de alumbrado público
- construcción de drenajes pluviales
- construcción o mejoramiento de equipamiento urbano, comunitario y social
- construcción de parques y desarrollo de espacios verdes y recreativos
- intervenciones intra lote.

Componente 3: Incremento del capital social y humano

- equipos multidisciplinarios de campo para el acompañamiento integral de los proyectos
- organización de talleres participativos
- capacitación en administración y gestión de recursos en las comunidades
- asesoramiento legal en la formalización jurídico institucional de las organizaciones de base
- capacitación, seguimiento y asistencia técnica para el mejoramiento y mantenimiento en temas de habitabilidad, barrio y medio ambiente
- asistencia y financiamiento de Proyectos de Fortalecimiento del Capital Social y Humano (PFCSyH) orientados a la contención y prevención de riesgos de grupos vulnerables y la creación de redes de organizaciones que contribuyan al desarrollo local, bajo cuatro líneas de acción:
 - actividades de prevención de salud, violencia familiar, adicciones
 - actividades recreativas, deportivas y culturales
 - actividades de capacitación, principalmente de jóvenes y mujeres con el objetivo de mejorar su potencial para inclusión social dotándoles de habilidades básicas para una mayor capacidad de empleabilidad
 - ordenamiento y manejo de residuos sólidos para clasificadores
- asistencia y financiamiento a Proyectos de Iniciativas Comunitarias (PIC)

Componente 4: Fortalecimiento de la capacidad de gestión

- actividades de sinergia y capacitación para la gestión y mejora organizacional de las Unidades Ejecutoras y las competencias y desempeño de sus recursos humanos; así como la organización y gestión de los actores sociales involucrados en los proyectos/programa
- recursos humanos calificados y equipamiento a las Unidades Ejecutoras
- estudios/planes/operatorias que permitan enmarcar las decisiones estratégicas de las Unidades Ejecutoras respecto del programa y los proyectos
- acciones de prevención de nuevos asentamientos
- acciones para implementación de seguridad ciudadana
- desarrollo, instalación y operación de soportes informáticos

3.3.6. Subprograma de mejora de viviendas y expansión de redes para sectores sociales de menores recursos

Este Subprograma es similar al programa de consolidación urbana que se propone en el marco del presente Lineamiento 3, y es complementario a este ya que está destinado a los hogares que no están en condiciones económicas de pagar las cuotas de un procedimiento de “contribución por mejoras”. Como se expresara oportunamente, los aportes de los contribuyentes beneficiarios de las infraestructuras contribuyen a subsidiar el acceso de la totalidad de los vecinos frentistas, más allá de su capacidad económica, entendiendo que el beneficio de la cobertura integral de las redes se inscribe en el marco de la “utilidad pública” ya que asegura que toda la población acceda a condiciones sanitarias y de vida urbana digna y, al mismo tiempo, para determinadas redes, como los pavimentos, asegura la accesibilidad a toda la población.

3.3.7. Banco de Inmuebles Municipales²⁴

La creación y administración de un Banco de Inmuebles Municipales tiene como función administrar los bienes inmuebles públicos e incorporar suelo al patrimonio municipal, proveyendo terrenos públicos para la implementación de políticas urbanas, económicas, sociales, etc. Al mismo tiempo, la posesión y la administración estratégica del suelo público puede contribuir notablemente a reducir la determinación de los mercados inmobiliarios en la implementación de políticas públicas, al adquirir capacidades para ejercer un rol activo en la definición de los valores del suelo y no quedar librado a la especulación inmobiliaria.

Este instrumento urbanístico se combina con la gestión del “Fondo de Desarrollo Urbano”, que se desarrolla con detalle en el marco del Lineamiento 5 del presente Plan.

Entre sus objetivos se destacan:

- Gestionar activamente el patrimonio de suelo municipal y, eventualmente, las propiedades de otros organismos del Estado, por acuerdos mutuos.
- Combatir la vacancia de terrenos, asignándoles un uso temporario o definitivo a fin de evitar su ocupación irregular o su abandono.
- Disponibilizar terrenos para la implementación de políticas públicas, en particular, vinculadas a la provisión de soluciones habitacionales a través de programas municipales, municipales, nacionales y/o internacionales.
- Poner en valor los inmuebles municipales al participar en la valorización del suelo generado por los indicadores urbanísticos del Código.

²⁴ Cfr.: Secretaria de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior, “Guía de Instrumentos Urbanísticos” (2015)

- Limitar la especulación inmobiliaria.

El Banco de Inmuebles Municipales se ocupa activamente de incorporar lotes y propiedades construidas para que el municipio pueda cumplir con sus funciones estratégicas. Entre ellas, se pueden mencionar, el ordenamiento de futuras extensiones del ejido urbano conforme al Plan de Desarrollo Urbano, la construcción de instalaciones complementarias a las infraestructuras (por ejemplo, planta potabilizadora de agua, planta de tratamiento de desagües cloacales, planta de tratamiento de residuos urbanos, etc.); la creación de áreas de desarrollo productivo (agrícola, industrial, de servicios) generadoras de empleo; la producción de suelo urbano para la construcción de soluciones habitacionales (viviendas sociales, lotes con servicios, etc.); la localización de equipamiento público (educativos, sanitarios, deportivos, recreativos, culturales, administrativos, de seguridad, etc.); la creación de espacios verdes públicos y reservas ambientales (plazas, plazoletas, parques, bosques, anillos o ejes verdes, etc.).

El Banco de Tierras cuenta con diversas modalidades de incorporación de suelo. Entre ellas, se mencionan:

- a) Por las cesiones obligatorias establecidas en el Código de Ordenamiento Urbano y Ambiental para las operaciones de expansión urbana.
- b) Por cesión o captación de "renta urbana diferencial" en casos de incrementos de edificabilidad.
- c) Por compra de tierras (puede tratarse de compras en épocas de precios del suelo amesetados o de oportunidades que se le presenta al municipio, o simplemente de compras con fines determinados para los que se dispone de financiamiento).
- d) Por ejecución del "derecho de preferencia" de adquisición de un determinado predio, que se consagra y explicita en el proyecto de actualización de la normativa urbanística.
- e) Por cobro de deudas de contribuyentes propietarios.
- f) Por posesión forzosa de terrenos abandonados o con impedimentos legales, que sin ser de propiedad municipal, pasen a ser administrados por el Banco de Tierras.
- g) Por expropiaciones.
- h) Por donaciones.
- i) Por traspasos de terceros, de entes provinciales o nacionales.
- j) Por subastas de tierras.

Administración del Banco de Inmuebles

El municipio deberá crear un área específica o destinar el banco de tierras a un ente municipal descentralizado que, en lo posible, cuente con personería jurídica propia para

disponer de mayor celeridad en las operaciones de compra, venta, contratación de servicios, etc. de modo de constituirse en un actor relevante del mercado inmobiliario local.

El Banco de tierras deberá dotarse de información, en un primer momento, gracias a acuerdos con el Departamento de Catastro Provincial. Deberá, para ello, incorporar un sistema de información geográfica (SIG) para administrar una base de datos que deberá contar procedimientos de actualización permanente de la información. El sistema deberá incorporar un registro de lotes vacantes, municipales, de otros organismos públicos, y de privados.

El Banco de Inmuebles Municipales deberá asegurar la administración de los bienes (parcelas y/o edificaciones) que se encuentren bajo su jurisdicción administrativa, ejerciendo todas las competencias necesarias, incluyendo la posibilidad de contraer créditos hipotecarios afectando inmuebles de dominio municipal a los fines de desarrollar políticas urbanas derivadas de los lineamientos del Plan de Desarrollo Estratégico para la ciudad. Deberá, asimismo, procurar la valorización del patrimonio municipal, en permanente interacción y estrecha colaboración con el resto de las áreas del municipio.

El Banco de Tierras será entonces el interlocutor clave ante la demanda de suelo del IPPV o de planes nacionales de vivienda ya que tendrá a su disposición un capital fundiario que le permitirá no sólo hacer frente a las demandas sino orientar su localización, defender condiciones óptimas para el crecimiento de la ciudad e incluso asociarse a determinados emprendimientos clave. Lo mismo sucederá en relación con los organismos supramunicipales que administran la educación y la salud, entre otros.

En definitiva, la gestión de la institución Banco de Inmuebles Municipales se asemeja a la forma de gestión de una empresa inmobiliaria, que trata de mantener y aumentar el valor de su patrimonio, sólo que en el caso del Banco de Tierras, la diferencia está en que incorpora funciones sociales que acompañan los objetivos del Municipio.

FICHA DE PROGRAMA O PROYECTO

LINEAMIENTO: 3. Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada

PROGRAMA: Programa Habitacional Municipal

JUSTIFICACIÓN: El patrón de expansión de baja densidad que presenta la localidad de Cinco Saltos en los últimos años dificulta seriamente la posibilidad del municipio de brindar servicios urbanos y equipamientos públicos de calidad a todos los vecinos. Al mismo tiempo, el mercado inmobiliario -librado a sus propias leyes- fuerza a los sectores sociales de menores ingresos a localizarse en la periferia, alejados de las redes y del centro de la ciudad, frecuentemente en zonas de riesgo ambiental, atendiendo solamente la demanda habitacional de los sectores de la sociedad que, por sus niveles de ingresos, están en condiciones de recibir un crédito hipotecario o de invertir en el sector inmobiliario.

OBJETO: El Programa Habitacional Municipal tiene por objeto contribuir a la disminución del déficit habitacional del municipio, proveyendo alternativas de soluciones habitacionales acordes a las diferentes posibilidades de los grupos sociales, a través de la definición de una política habitacional activa por parte del municipio, buscando, al mismo tiempo, producir una ciudad más compacta, que privilegie la diversidad y la integración social, que utilice de manera eficiente las infraestructuras y los equipamientos existentes y que sirva como modelo para las iniciativas residenciales, tanto del sector privado como del sector público (programas de vivienda del IPPV, programas nacionales, etc.).

El Programa Habitacional Municipal se basa en la creación de un organismo del ejecutivo municipal para la atención de la demanda habitacional (Dirección de Hábitat Municipal) y se compone de una serie de subprogramas: 1) creación de un padrón de aspirantes a soluciones habitacionales; 2) creación de un subprograma de construcción de viviendas sociales en parcelas de dominio privado de propiedad del ejecutivo municipal; 3) creación de un subprograma de lotes con servicios; 4) creación y administración de un banco de Inmuebles Municipales que recibe aportes de las cesiones requeridas por la normativa urbanística propuesta, de las parcelas actualmente en poder del municipio, de donaciones, ejecución de deudas con el Estado, etc.; 5) subprograma para la construcción de viviendas de interés social con financiamiento del IPPV, de organismos nacionales, mutuales, cooperativas, sindicatos, etc.; 6) subprograma de regularización y urbanización de asentamientos informales; 7) subprograma de mejora de viviendas y expansión de redes para sectores sociales de menores recursos.

PROBLEMA: Desde sus comienzos, la localidad creció a partir de un núcleo central en torno a la estación del FFCC. En las últimas décadas, se produjeron cambios significativos en ese patrón de crecimiento. Los sectores de menores recursos ocuparon tierras alejadas del centro, una de las cuales -el barrio Presidente Perón- fue objeto del Programa de Mejoramiento de Barrios, con financiamiento del BID. Otros barrios mantienen su condición de irregulares y no cuentan actualmente con los servicios básicos, como es el caso del asentamiento al borde del canal secundario Lucinda. Asimismo, las operaciones de vivienda social encaradas por el Estado, al encontrarse restringidas por el alto valor del suelo, se localizaron alejadas de la ciudad y de forma aislada en el territorio, dificultando la integración social de los habitantes y encareciendo la provisión de servicios básicos, como la recolección de residuos domiciliarios, el mantenimiento del alumbrado público, la extensión de la red de pavimentos, etc. En los últimos años, con la expectativa de desarrollo hidrocarburífero del yacimiento Vaca Muerta, se produjo una rápida expansión del área urbanizada mediante loteos impulsados por el sector privado, en la mayoría de los casos, en discontinuidad con la trama urbana existente, alejados del área central. Sólo un 10% de las parcelas en estos loteos se encuentra actualmente construido. En todos los casos, la expansión urbana se produjo en detrimento de la pérdida de superficie del oasis de riego, es decir, avanzando sobre suelo productivo.

ANÁLISIS ECONÓMICO: Se deberá estimar el déficit de vivienda actualizado, a partir de la conformación de un padrón de postulantes, que diferencie la demanda de vivienda nueva de las mejoras y expansiones de redes de infraestructuras urbanas. La estimación del déficit en base a

los datos del Censo 2010 se encuentra desactualizada debido al efecto que tuvo en los últimos años el desarrollo hidrocarburífero de Vaca Muerta en la región y, particularmente, en la localidad de Cinco Saltos.

Con los datos actualizados de déficit, se podrá estimar con mayor precisión las necesidades de financiamiento del Programa y, con más detalle, de cada uno de los 7 Subprogramas que se proponen.

El Programa no sólo se fondea con aportes del IPPV y de fuentes nacionales sino que canaliza los fondos obtenidos por la recaudación del Fondo de Desarrollo Urbano (ver Lineamiento 5, proyecto de creación del fondo), que se nutre del pago de derechos de habilitación y construcción de edificaciones y urbanizaciones.

ACTORES INVOLUCRADOS: Poder Ejecutivo Municipal, a través de la unidad de gestión del hábitat a crear (Dirección de Hábitat Municipal), Secretaría de Obras Públicas; Honorable Concejo Deliberante (comisiones de Obras Públicas, Presupuesto, Planeamiento, Vivienda, Ambiente, etc.); postulantes a soluciones habitacionales individuales o agrupados en mutuales, cooperativas, sindicatos u otro tipo de organización con personería jurídica; Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de la provincia; programas federales de vivienda y hábitat (Procrear, Promeba, Programa Federal Techo Digno, Plan Nacional de Hábitat); bancos que otorgan créditos hipotecarios; desarrolladores urbanos; empresas constructoras locales.

EFFECTOS POSITIVOS: La implementación del Programa de Hábitat Municipal constituye una herramienta central para el crecimiento urbano ya que contribuye a la provisión de soluciones habitacionales de los sectores de la población que no acceden a las viviendas que ofrece el mercado formal. Al mismo tiempo, en la medida que dé cumplimiento a los lineamientos propuestos por el Plan Estratégico de Desarrollo, contribuirá a la conformación de una ciudad más compacta y eficiente, en la que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder no sólo a un techo digno sino a los beneficios que otorga la urbanidad, en términos de acceso a bienes, servicios sociales y ambientales, accesibilidad, oportunidades de trabajo, confort, etc.

EFFECTOS NEGATIVOS: No se identifican efectos negativos, excepto en el caso de la implementación de programas de vivienda que no se adecúan a los lineamientos del Plan, que se construyen aislados de la trama urbana o que no alcanzan los estándares mínimos exigidos de infraestructuras exigidos a los desarrolladores privados. De esta manera, existe el riesgo de ghetización de los barrios, de estigmatización y discriminación. Por eso se busca que las soluciones habitacionales se integren a la trama urbana existente, utilicen los predios de dominio privado pertenecientes al municipio e insertos en el tejido urbano y, en caso de nuevas urbanizaciones, que éstas se ubiquen en continuidad de la ciudad y asegurando una fluida accesibilidad.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: La puesta en marcha del Programa supone la creación por parte del Ejecutivo, con la aprobación del Concejo Deliberante, de la Dirección de Hábitat Municipal. Asimismo, la constitución del Fondo de Desarrollo Urbano, si bien no es condición para su existencia, contribuirá centralmente a la definición de políticas habitacionales locales y facilitará

la obtención de fondos de otras fuentes públicas o privadas. Se supone también una estrecha vinculación con el IPPV para definir las características y la localización de los proyectos de barrios de vivienda social para el municipio. Por otra parte, será necesario que la Dirección a crear cuente con el personal idóneo y las capacidades de gestión suficientes tanto para contener a la demanda habitacional como para gestionar ante las autoridades supramunicipales los aportes que contribuyan a paliar el déficit.

MONITOREO RESULTADOS: A los indicadores cuantitativos de cantidad de viviendas o de soluciones habitacionales, cantidad de metros cuadrados construidos, cantidad de hogares beneficiarios, montos de inversión y ejecución, etc. se deben agregar indicadores cualitativos que den cuenta periódicamente del grado de satisfacción alcanzada por los beneficiarios, en términos de calidad de vida, integración social, acceso a equipamientos y espacios verdes, accesibilidad al centro y los lugares de empleo, etc.

3.4. Programa de Consolidación Urbana

El programa de consolidación urbana parte de una propuesta estratégica que estimule la oferta de suelo sin pérdida de suelo productivo y el oasis irrigado. Para ello es necesario estimular desde la gestión pública, con miras a que se replique en el sector privado, urbanizaciones más compactas, con calidad ambiental.

Dentro de este programa, en el presente informe se desarrollan los siguientes proyectos:

- Completamiento de redes de agua y saneamiento
- Consolidación urbana en áreas marginales

3.4.1. Proyecto de completamiento de redes de agua y saneamiento

Consiste en un proyecto que contemple el completamiento de redes de agua y saneamiento en los sectores ampliados del tejido urbano en los últimos años con el fin de colaborar con el proceso de consolidación urbana para la localidad.

Justificación

El incremento poblacional y crecimiento de la mancha urbana de los últimos 5 años, representa un gran impacto en la localidad, generándose una expansión urbana predominantemente hacia el norte y el sur en paralelo a la RP 151 y el canal principal. Este crecimiento sostenido y extensivo no fue acompañado por la red de infraestructura y servicios necesarios para el desarrollo de las áreas urbanas, por lo cual contar con programas y líneas de financiamiento que colaboren con el Programa de Consolidación Urbana, en este marco representa una necesidad que necesita ser abordada.

En el año 2010, el total de lotes incorporados a la estructura urbana era estimativamente 6.561 lotes, los lotes en la actualidad ascienden a **10.886 unidades**, es decir que en 6 años se sumaron a la estructura urbana 4.325 lotes aproximadamente. De los cuales se puede estimar que de 10.886 lotes, el **68% cuenta con agua de red**, es decir 7.432 lotes; el **64% cuenta con red de cloacas**, son 7.014 lotes.

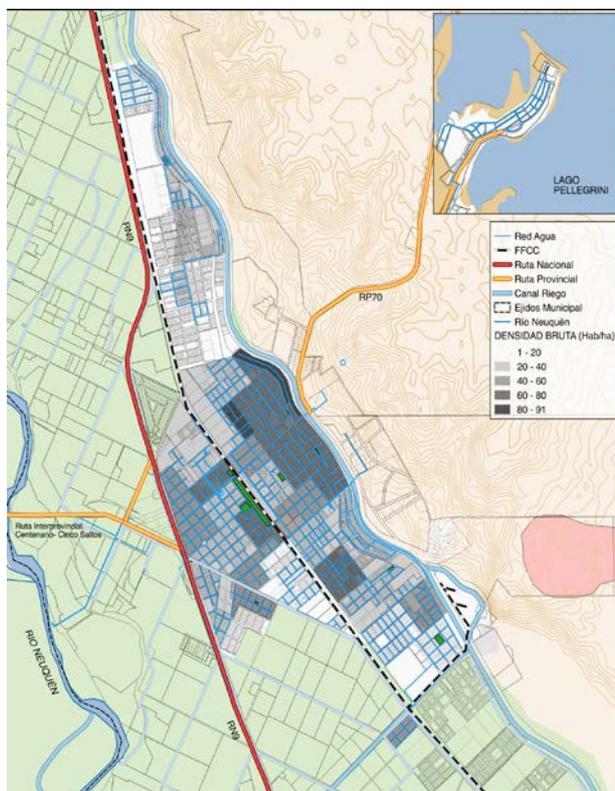
A partir de estos datos y de lo trabajado en el diagnóstico, en donde se plantea como uno de los dilemas que el crecimiento poblacional no está siendo acompañado por el incremento de la complejidad de la estructura urbana.

Objeto

El objeto del proyecto es lograr el completamiento de redes de agua y cloacas con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la localidad y las mejoras en la calidad ambiental disminuyendo la contaminación del suelo y aire. Dichos proyectos de redes deberán estar enmarcados en los lineamientos establecidos en los **planes directores de agua y cloacas** vigentes.

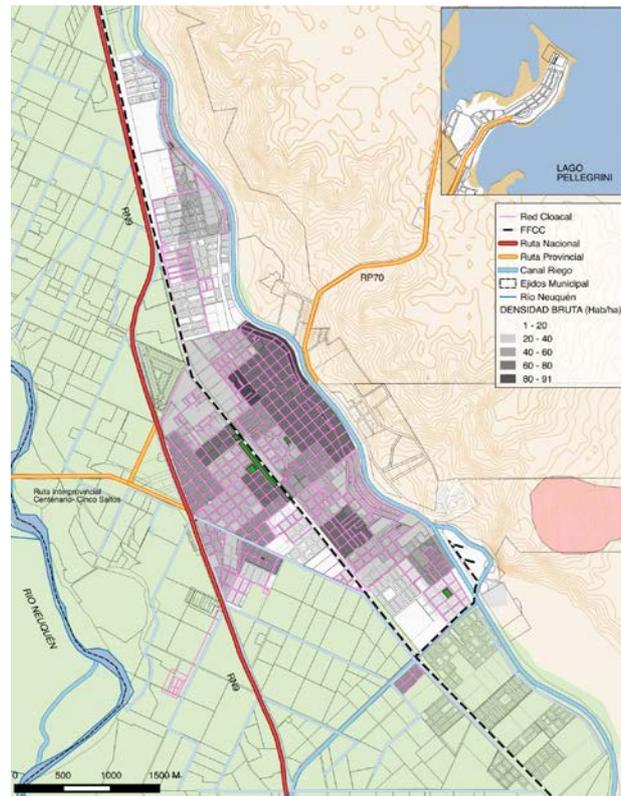
En los planos presentados en la página contigua, se detalla el sistema de redes de agua potable y cloacas y las áreas urbanas loteadas con falta de completamiento de redes, actualizada al año 2017.

Figura 23: Cobertura de Agua Potable en Cinco Saltos e identificación del suelo urbano sin acceso al servicio



Fuente: Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Cinco Saltos. Años: 2017

Figura 24: Cobertura de Cloacas en Cinco Saltos e identificación del suelo urbano sin acceso al servicio



Fuente: Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Cinco Saltos. Años: 2017

Problema

El problema de falta de completamiento de redes de agua y cloacas se presenta como consecuencia del crecimiento extensivo del área urbana a través de loteos, sin contemplar la provisión de los servicios.

Análisis económico

Se presenta como una posible respuesta ante la problemática planteada, la posibilidad de acceso al **PROGRAMA PROMES (Programa de Obras menores de saneamientos)**, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de Nación a través del ENOHSA (Fuente de financiamiento Enohsa).

El objetivo del programa es el de asistir financiera y técnicamente a Entes Prestadores de Servicios Sanitarios y a Entes de Regulación y Control de Servicios, a través del otorgamiento de préstamos destinados a la realización de inversiones en materia de saneamiento básico de pequeña y mediana envergadura.

El destino de los préstamos será la construcción, ampliación, optimización y/o rehabilitación de sistemas de provisión de agua potable y de recolección y tratamiento de desagües cloacales, como así también la adquisición de equipamiento destinado a los servicios

en operación o para la elaboración de estudios que se vinculen directamente con tales finalidades y/o con la regulación y control de la prestación de los servicios de agua y cloacas.

Para los sectores urbanos con NBI se presenta la posibilidad de acceso a las redes de servicios a través del **PROGRAMA PROMEBBA (Programa de mejoramiento de barrios III)** quien cuenta con una Unidad de Coordinación Nacional (UCN), y opera descentralizadamente a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Unidades Ejecutoras Municipales (UEM), con fuente de financiamiento BID 2662/3458 OC-AR.

Promeba consiste en un programa que tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. Mediante la ejecución de proyectos integrales barriales tiene como objetivos consolidar a la población destinataria en el lugar que habitan, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de **obras de infraestructura urbana**, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, y promoviendo el fortalecimiento de su capital humano y social.

El **Plan Nacional de Hábitat**, de la Secretaría de Hábitat y Vivienda, del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con fuentes de financiamiento de fondos nacionales; aplica también a este proyecto para los sectores urbanos con NBI.

El Programa PROMES contempla la financiación de los siguientes proyectos:

1. Ejecución de **Obras Nuevas y de ampliación** de sistemas de agua potable y desagües cloacales.
2. Rehabilitación u optimización de los componentes de tales sistemas
3. Adquisición de **equipamiento** vinculado directamente al funcionamiento de los sistemas y que tiendan a mejorar la calidad y evitar interrupciones o colapso de servicios.
4. Equipamiento destinado a tareas de **regulación y control** de servicios.
5. **Elaboración de proyectos** de provisión de agua potable y desagües cloacales.
6. Estudios destinados al fortalecimiento de los trabajos de regulación y control.

Siendo los montos máximos financiables:

- Para Ejecución de Obras.....**\$25.000.000,00**
- Para adquisición de Equipamiento.....**\$ 5.500.000,00**
- Para elaboración de proyectos.....**\$ 50.000,00**

Siendo necesaria conjunto a la planilla de solicitud del préstamo, presentar una solicitud de endeudamiento por el Organismo Provincial o Municipal, autorizada por la Secretaria de

Hacienda del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (Ley Nº25.917 y el Decreto Reglamentario Nº 1731/2004)

Desde el programa PROMEBA III, se contempla el financiamiento de los siguientes componentes enmarcados en un proyecto integral de mejora del barrio, de los cuales el componente 2 el acceso a las redes de infraestructura urbana:

- COMPONENTE 1. Legalización de la tierra.
- COMPONENTE 2. Provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental.

Que incluye en el marco del proyecto de COMPLETAMIENTO DE REDES DE AGUA Y CLOACAS, la construcción de nexos de infraestructura de agua y desagües, la construcción de sistemas de infraestructura de agua potable y desagües, construcción de drenajes pluviales e inclusive intervenciones intra lote.

- COMPONENTE 3. Incremento del capital social y humano
- COMPONENTE 4. Fortalecimiento de la capacidad de gestión

La Nación ha suscripto un segundo Contrato de Préstamo (2662/ OC-AR) para financiar a PROMEBA III que implica un monto de **U\$S 400.000.000** con un aporte nacional de U\$S 45.000.000; destinados a beneficiar a **65.000 familias**.

El Plan Nacional de Hábitat, requiere la presentación de un presupuesto total que incluya el cronograma de trabajo y la curva de inversión, contemplando que todas las actividades de Desarrollo Humano deben estar aseguradas.

Actores involucrados

Poder Ejecutivo Provincial, Honorable Concejo Deliberante, Secretaría de Obras y Servicios Públicos y Subsecretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio, Gobierno de Rio Negro, UPCEFE (Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento externo) para el caso de Promeba, DPA (Departamento Provincial de Aguas), ENHOSA (Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento).

Efectos positivos

La realización del completamiento de las redes de servicios del Municipio representa mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos, disminuye los riesgos de contaminación ambiental y consolida las nuevas áreas urbanas de la localidad.

Efectos negativos

Estas obras, de no ser acompañadas por una plan de ordenamiento territorial y ordenanzas municipales acerca de los usos de suelo urbano y rural en la localidad, caen en el riesgo de que se continúe el proceso expansivo del crecimiento de la mancha urbana, dado que las redes de infraestructura y servicios comienzan a extenderse hacia las áreas no abastecidas de suelo urbano y abre posibilidades para la continuidad de los loteos debido a una mayor facilidad de acceso a los servicios.

Condiciones de realización

Es condición para la realización y ejecución de dicho programa, la realización de las obras de ampliación de la planta de tratamiento de efluentes y planta potabilizadora, para que las mismas puedan ofrecer calidad de servicios conforme a las ampliaciones de red necesarias.

Las obras de ampliación de red deberán estar enmarcadas dentro de los lineamientos establecidos en los Planes Directores de Agua y Cloacas de la localidad.

Se considera necesario abordar previamente las cuestiones referentes al ordenamiento territorial de la localidad, con ajuste de ordenanzas que contemplen los usos de suelo correspondientes para evitar una continua extensión de suelo urbano conforme se van realizando las obras de provisión de infraestructura y servicios.

Monitoreo resultados

Se deberán establecer metas semestrales y anuales de avance de cobertura de redes de agua y cloacas, tomando como base la extensión actual. Cada obra a realizar deberá contar con las respectivas inspecciones y monitoreos quincenales o mensuales y ajustarse a los requerimientos del programa de financiamiento, contemplando las auditorias, monitoreos técnicos y/o financieros de las obras durante la ejecución.

Al mismo tiempo se deberá monitorear periódicamente el número de frentistas que se van incorporando a la red y la cobrabilidad alcanzada por el modelo de gestión.

3.4.2. Proyecto de consolidación urbana en áreas marginales

Consiste en un proyecto que contribuye al completamiento de las infraestructuras y equipamientos urbanos en las áreas marginales existentes con el fin de fortalecer los derechos que contemplen el acceso a la ciudad en el marco de un proyecto integral de inclusión social.

Justificación

Conforme al proceso expansivo del crecimiento de las áreas urbanas sobre los sectores productivos, se encuentran sectores dentro de la expansión de la mancha urbana, marginados y excluidos de la dinámica urbana. El proyecto de consolidación urbana en áreas marginales tiene como finalidad contribuir a la inclusión urbana y social de los ciudadanos de Cinco Saltos, mejorando su calidad de vida.

Objeto

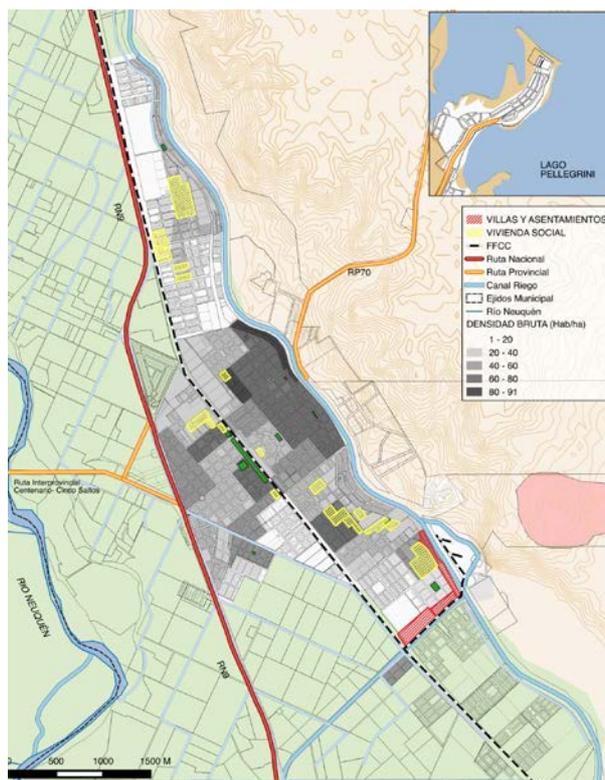
El objeto del proyecto es lograr un proceso de densificación y consolidación de la ciudad sobre el suelo urbano disponible, en los asentamientos urbanos que socialmente se encuentran excluidos de la ciudad, incluye dos situaciones de urbanización, según el diagnóstico urbano:

1. Villas y Asentamientos.
2. Vivienda social con dificultades en el acceso de servicios y equipamiento urbano.

Este proyecto propone avanzar hacia la consolidación de este suelo urbano disponible con propuestas de mejora de la calidad ambiental y acceso a infraestructura y servicios, espacios recreativos culturales haciendo una ciudad eficiente, más compacta y correctamente urbanizada, que colabore con la inclusión social de los habitantes.

En el plano de la página a continuación se detallan los sectores del área urbana de Cinco Saltos que debieran ser contemplados en el marco de este proyecto.

Figura 25: Identificación de villas, asentamientos y vivienda social



Fuente: Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Cinco Saltos. Años: 2017

Problema

En aquellos casos que el proyecto no pueda ser canalizado por las líneas de financiamiento disponibles, como por ejemplo casos en los que resulte dificultoso obtener titularidad de las tierras o que los asentamientos se encuentren localizados en zonas riesgosas (sectores propensos a derrumbes, inundables etc) y que la población debiera ser reubicada.

Análisis económico

Para los sectores urbanos con NBI se presenta la posibilidad de acceso a un proyecto integral a través del **PROGRAMA PROMEBBA (Programa de mejoramiento de barrios III)** quien cuenta con una Unidad de Coordinación Nacional (UCN), y opera descentralizadamente a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Unidades Ejecutoras Municipales (UEM), con fuente de financiamiento BID 2662/3458 OC-AR.

Promeba, consiste en un programa que tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. Mediante la ejecución de proyectos integrales barriales tiene como objetivos consolidar a la población destinataria en el lugar que habitan, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de **obras de infraestructura**

urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, y promoviendo el fortalecimiento de su capital humano y social.

Otra alternativa se presenta con el **PLAN NACIONAL HABITAT**, de la Secretaría de Hábitat y Vivienda, del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con fuente de financiamiento de fondos nacionales.

Plan que promueve la gestión social del hábitat garantizando la participación y convivencia comunitaria. En este marco, la transformación de zonas de vulnerables implica el mejoramiento integral de los barrios tanto desde la dimensión física (infraestructura, equipamiento comunitario, espacio público, regularización dominial, etc.) como social (participación ciudadana, convivencia, educación, salud, empleabilidad, deporte y género, entre otras).

El resultado principal que se pretende alcanzar es la construcción de ciudadanía, personas comprometidas con el presente y futuro de su entorno inmediato, con responsabilidad y convicción de que desde su barrio y sobre todo desde cada uno de ellos, se construye la transformación de su entorno.

Los Ejes del trabajo son:

- Espacios públicos
- Acceso al suelo
- Urbanización
- Programas de Desarrollo Humano

Estos ejes de trabajo contienen un abordaje físico (espacio público, acceso al suelo, acceso a la vivienda), y social (programas de desarrollo humano en módulos de deporte, cultura, verde, mujer y hábitat, educación general), incluyendo una Red Nido con los módulos de empleabilidad, innovación, tecnología y equipamiento comunitario.

Las etapas de abordaje del Proyecto comprenden:

1. Planificación
2. Inserción Territorial
3. Obra
4. Sustentabilidad

Desde el programa PROMEBA III, se contempla el financiamiento de los siguientes componentes enmarcados en un proyecto integral de mejora del barrio, de los cuales el componente 2 el acceso a las redes de infraestructura urbana:

- COMPONENTE 1. **Legalización de la tierra.** Estudios trámites y acciones de regulación física del área a intervenir y regularización legal necesarios para la transferencia de la titularidad del dominio de las tierras donde se asienta el proyecto a los beneficiarios. Incluyendo la entrega de títulos de propiedad.
- COMPONENTE 2. **Provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental.** Formulación de un proyecto integral. Construcción de obras de mitigación ambiental. Construcción de nexos de infraestructura (vial, agua, energía eléctrica, gas). Construcción de vialidad interna, incluyendo sendas peatonales. Construcción de sistemas de infraestructura (agua, desagües, energía eléctrica, gas). Provisión de alumbrado público. Construcción de drenajes pluvioaluvionales, construcción o mejoramiento del equipamiento urbano comunitario y social. Construcción de parques y desarrollo de espacios verdes recreativos. Intervenciones intra lote.
- COMPONENTE 3. **Incremento del capital social y humano.** Equipos multidisciplinarios para el acompañamiento de los proyectos. Organización de talleres participativos. Capacitación en administración y recursos en las comunidades. Asesoramiento legal. Capacitación, asesoramiento y asistencia técnica para el mejoramiento y mantenimiento en temas de habitabilidad, barrio y ambiente. Asistencia y financiamiento en Proyectos de Fortalecimiento del Capital Social y Humano. Asistencia y financiamiento a Iniciativas Comunitarias.
- COMPONENTE 4. **Fortalecimiento de la capacidad de gestión.** Estudios, planes y operatorias que permitan que permitan enmarcar las decisiones estratégicas. Acciones de prevención de nuevos asentamientos. Acciones para implementación de seguridad ciudadana. Desarrollo, instalación y operación de soportes informáticos.

La Nación ha suscripto un segundo Contrato de Préstamo (2662/ OC-AR) para financiar a PROMEBA III que implica un monto de **U\$S 400.000.000** con un aporte nacional de U\$S 45.000.000; destinados a beneficiar a **65.000 familias**.

El Plan Nacional de Hábitat, requiere la presentación de un presupuesto total que incluya el cronograma de trabajo y la curva de inversión, contemplando que todas las actividades de Desarrollo Humano deben estar aseguradas.

Actores involucrados

Poder Ejecutivo Municipal, Honorable Consejo Deliberante, Secretaria de Obras y Servicios Públicos y Subsecretaria de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, Subsecretaria de Hidrocarburos y Políticas Ambientales y Subsecretaria de Servicios Públicos del Municipio, Gobierno de Rio Negro, Secretaria de Planificación y Promoción Económica, UPCEFE (Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento externo) para el caso de DAMI.

Efectos positivos

La realización del Proyecto de Densificación de Parcelas Modelo, se enmarca en un proceso de consolidación del área urbana actual, definiendo los espacios de uso recreativo de cada sector, el arbolado urbano (el sistema de riego para la perdurabilidad del mismo) y diseño de las sendas peatonales, alumbrado público, calidad y eficiencia de los servicios, el equipamiento urbano necesario (paradas de colectivos, juegos recreativos, etc) la conectividad y accesibilidad de los barrios a las áreas centrales (jerarquización de calles). La preservación de la vegetación existente y los sistemas de riego ancestrales que hacen a la identidad del lugar, estableciendo una calidad ambiental característica del oasis irrigado para la residencia.

Efectos negativos

Es necesaria la construcción de consensos y acuerdos entre los ciudadanos que determinen la forma de este proyecto de consolidación, como así también la posibilidad de acceso a una fuente de financiamiento debido a las dificultades económicas de que el proyecto se desarrolle con fondos del Municipio y la imposibilidad de aporte de los ciudadanos beneficiarios. En este proceso se percibe un debilitamiento institucional en cuanto a la posibilidad de toma de decisiones sobre temas puntuales con muchos intereses en juego.

Condiciones de realización

Es condicionante para el proceso de realización de dicho proyecto, contemplarlo como un proyecto integral, que abarque todo el sector loteado y ampliado del área urbana para poder enmarcarlo en un proceso de construcción de ciudadanía. Este proceso debe contemplar una instancia participativa con actores locales (construcción de consensos) que contribuyan a la apropiación del proyecto y al fortalecimiento institucional del Municipio.

Se considera necesario abordar previamente las cuestiones referentes al ordenamiento territorial de la localidad, con ajuste de ordenanzas que contemplen los usos de suelo correspondientes para evitar una continua extensión de suelo urbano conforme se van realizando las obras de densificación y consolidación de las áreas urbanas existentes.

Monitoreo de resultados

Se deberán establecer metas semestrales y anuales de avance, con priorización de acciones a desarrollar. Las acciones deberán contemplar una instancia previa de consensos con los actores locales.

De cada acción priorizada se desprende una obra pudiendo estar enfocada a la provisión de equipamiento, al desarrollo paisajístico o a obras de infraestructura y servicios. Cada obra a

realizar deberá contar con las respectivas inspecciones y monitoreos quincenales o mensuales y ajustarse a los requerimientos del programa de financiamiento, contemplando las auditorías, monitoreos técnicos y/o financieros de las obras durante la ejecución.

Se plantea el desarrollo de un Programa Habitacional Municipal, para lo cual deberá conformarse la “Dirección de Hábitat Municipal”, con el fin realizar proyectos de mediana densidad en terrenos del Municipio, constituir un Banco de Tierras y la construcción de viviendas. Actualmente el Municipio, según información suministrada en las entrevistas realizadas, tiene escriturados en su propiedad lotes que fueron cedidos por los loteadores, en cada caso. El Municipio contando con la disponibilidad de lotes dentro de las nuevas áreas urbanas dentro del proceso expansivo de la mancha urbana de los últimos años, puede desarrollar proyectos de vivienda colectiva, insertos en loteos privados, promoviendo una mayor densidad, sin que la misma ponga en riesgo la morfología ni las cualidades generales del barrio, tratando de mostrar que es posible densificar el tejido donde ya hay infraestructuras y equipamientos para evitar la expansión de la mancha urbana.

A continuación se presentan imágenes representativas de vivienda colectiva que si bien se presentan como una alternativa de mayor densidad, incluyen la morfología y las cualidades paisajísticas ambientales identitarias de estos nuevos sectores urbanos de la localidad.

Figura 26: Algunos ejemplos de vivienda colectiva.



3.4.3. Proyecto de construcción de viviendas sociales de media densidad en parcelas de dominio privado

Consiste en un proyecto que contemple la posibilidad de construcción de viviendas sociales de media densidad, colaborando con el programa de consolidación urbano y favoreciendo el acceso a la ciudad para toda la población de la localidad.

Justificación

Conforme al proceso expansivo del crecimiento de las áreas urbanas sobre los sectores productivos, estimulado por la oferta de suelo para los habitantes de la región y en sintonía con la crisis en la que se encuentra el sector productivo frutícola; se contempla la necesidad de consolidar las áreas ya expandidas como urbanas y establecer acciones que contribuyan con el resguardo del oasis irrigado y los sectores productivos. En este marco, teniendo en cuenta que el municipio dispone de parcelas de dominio privado en diferentes puntos de la ciudad, por las cesiones que provienen de loteos aprobados, se propone la construcción de vivienda social en parcelas individuales, insertas en la trama urbana, brindando soluciones habitacionales inclusivas que colaboran con el proceso de densificación del tejido urbano.

Estos proyectos permiten prorratar el costo de las infraestructuras y los servicios en más hogares, además de los beneficios planteados y fundamentalmente destacar constituye una política habitacional que se inscribe en la reivindicación del **"derecho a la ciudad"**, contemplando la evolución del derecho constitucional a la vivienda hacia un derecho más amplio, que incluye la vivienda pero que abarca la vida urbana contemplando las cuestiones que se refieren a la movilidad, conectividad, acceso a equipamientos públicos (salud, educación, cultura, esparcimiento, espacios verdes, etc), contribuyendo con la construcción de lazos sociales.

Objeto

El objeto es construir viviendas en parcelas convencionales de 300m², teniendo en cuenta una medida estándar de los mismos de 10 metros de frente, por 30 metros de fondo, integradas a la trama urbana de los loteos para ser adjudicadas en el marco del Programa Habitacional Municipal, a fin de contribuir a la densificación poblacional, en los términos que propone el nuevo código de ordenamiento urbano y ambiental de la ciudad (propuesto en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo para el Municipio) y que sirvan como ejemplo a tomar en cuenta por el sector privado para la construcción de viviendas en sus parcelas.

El desarrollo del proyecto deberá contemplar alternativas de 2 a 4 viviendas por parcela tipo, incorporando variables ambientales, que la hagan más eficientes energéticamente.

Dentro del territorio del Área Metropolitana, se pueden contemplar algunos casos que sirven como ejemplos locales. Uno de ellos, corresponde al año 2011, cuando desde la Unidad de Gestión Habitacional del Municipio de Neuquén, impulsa a través del Colegio de Arquitectos, Regional 1, la organización de un concurso de proyectos con el fin de elegir tres diseños de viviendas populares, con el fin de que se logre desarrollar proyectos en lotes disponibles dentro del tejido urbano de la ciudad, en un proceso de consolidación urbana y acceso a la vivienda.

Figura 27: Concurso de Diseño de Vivienda Popular, organizado por el Colegio de Arquitectos de Neuquén.



Problema

El problema al cual el proyecto brinda una respuesta, representa las dificultades de acceso a la vivienda de un sector de la población dado los altos valores de suelo urbano (condicionados por las oportunidades del mercado inmobiliario) y la construcción, consolidándose, los mismos, en sectores marginales con dificultades en el acceso al derecho de ciudad y contribuyendo a la continuidad de una ciudad dispersa con altos costos en cuanto al acceso a infraestructura y servicios (que en la mayoría de las situaciones deben ser absorbidos por el Municipio), grandes dificultades para la población de contribuir con la disminución de estos costos (imposibilidad de pago por la extensión de estos servicios) y fundamentalmente a conformación de un gueto urbano excluido de la ciudad.

Análisis económico

Se propone un financiamiento a crear, que provenga del **Fondo de Desarrollo Urbano**, propuesto por el Plan en el marco del Lineamiento 5, Fortalecimiento Institucional del Municipio.

También contribuye al financiamiento, el repago de las cuotas por parte de los beneficiarios, mediante un crédito hipotecario acorde a los ingresos, los cual logra establecer en un proceso encadenado la continuidad del proyecto en el tiempo.

Es necesario establecer un costo por m² de construcción en Cinco Saltos, contemplando que aproximadamente una vivienda estándar en la zona oscila los U\$D 1.100 x m², pudiendo establecer a partir de este dato cual sería el costo de construcción para 2 a 4 unidades.

Actores involucrados

Municipio (Dirección de Hábitat Municipal o como se denomine la unidad de gestión a crear), aprobación del HCD para el destino residencial de las parcelas de dominio privado en propiedad del municipio seleccionadas para este programa, beneficiarios (estarán listados en la Dirección de Hábitat como parte de sus tareas), vecinos directos de los barrios donde se localizan las parcelas, empresas constructoras locales, proveedores locales de materiales de construcción.

Efectos positivos

El proyecto se enmarca en un proceso de consolidación urbana, de carácter inclusivo, dado que se integrará socialmente a los beneficiarios dentro de loteos "de mercado". Esta política urbana apunta a dar soluciones habitacionales que no se conviertan en guetto, si no que se integren a la trama y la vida barrial, el proyecto también, evita continuar con el proceso expansivo de creación de suelo urbano dado que se completa consolidando el tejido existente.

Efectos negativos

El proyecto debe estar acompañado de un trabajo de integración social, abordado desde el municipio y contemplando una instancia participativa entre los ciudadanos con el fin de construir concesos, de lo contrario pueden surgir rechazos y resistencias de los vecinos del barrio en cuanto a la posibilidad de localización de vivienda social en la trama del barrio.

Condiciones de realización

Las condiciones para la realización del proyecto deben contemplar:

- La creación de la Dirección de Hábitat
- Que los terrenos estén disponibles, que no se encuentren ocupados por otras actividades municipales o por residentes ocupantes.
- Que se destinen partidas presupuestarias del Fondo de Desarrollo Urbano (y/o municipales) para la ejecución de las obras, contemplando el proyecto, dirección de obra, aprobaciones, tramites, escrituración, costos de financiamiento, etc.

Monitoreo de resultados

Se deberán establecer en un plazo definido y acordado dentro del marco del proyecto:

- la cuantificación de la cantidad de parcelas afectadas, teniendo en cuenta que las mismas pueden incrementarse por nuevas cesiones;
- la cantidad de viviendas construidas;
- cantidad de m2 construidos,
- la cobrabilidad de los créditos hipotecarios,
- la realización de encuestas de integración social de los beneficiarios en el barrio, que contemplen los niveles de satisfacción de los beneficiarios con las soluciones

habitacionales recibidas, contemplando que los niveles de satisfacción pueden variar en el tiempo,

- la verificación de obras similares emprendidas por privados (vecinos, cooperativas, empresarios) como efecto de la ejemplaridad de los proyectos.

CONCLUSIONES

Estos proyectos, que se incluyen en los programas desarrollados en el presente informe, dentro del lineamiento 3, Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada; forman parte de un Banco de Proyectos más amplio, incluido en el resto de los informes que corresponden al estudio del Plan Estratégico para el Desarrollo Urbano de la Localidad de Cinco Saltos. Los mismos representan una herramienta de gestión del territorio que promueve una mejor calidad de vida para la población y el desarrollo de la ciudad fortaleciendo las capacidades institucionales tanto desde una mirada hacia adentro, local, como hacia afuera, incluyéndose en un contexto territorial metropolitano.

Lineamiento 4. Convertirse en un centro jerarquizado de la estructura metropolitana ofreciendo complejidad y buenas condiciones para el desarrollo de actividades terciarias

Introducción

Al igual que muchos municipios de la región, en la actualidad Cinco Saltos carece de una estructura de comercio y servicios en la que la población local pueda satisfacer todas sus necesidades, debiendo recurrir al núcleo central del área metropolitana –Neuquén capital– para realizar los consumos más sofisticados. Supermercados, centros comerciales con amplia oferta de indumentaria, concesionarias de autos, gastronomía, multicines, museos, universidades, salud, oficinas de administración pública tienden a localizarse en Neuquén para servir a un mercado que se calcula no sólo en base a su población de 230.000 habitantes, sino a la de toda el área metropolitana, que en conjunto ascendería a 450.000 habitantes.

Como consecuencia de esta dinámica en que la población de Cinco Saltos trabaja y cobra sus sueldos sea en Cinco Saltos o Neuquén, pero gasta un porcentaje importante en Neuquén, el mercado local de bienes y servicios no crece y la balanza comercial del municipio tiende a ser negativa.

Este lineamiento apunta a posicionar a Cinco Saltos como un centro urbano de mayor complejidad dentro de la región en cuanto a su oferta de bienes y servicios, logrando retener parte del consumo que hoy pierde en detrimento de otros centros del sistema metropolitano y de atraer parte de la demanda de localización del sector terciario a nivel regional.

Se apuesta a la adecuación del centro de Cinco Saltos tanto desde el mejoramiento del espacio público y equipamiento urbano (Programa de mejoramiento del espacio público) como desde la densificación del tejido, aportando más población al área, espacio de oficinas tanto privadas como de la administración pública y plantas bajas comerciales (Programa Parque Central) como estrategia para aumentar la complejidad de la oferta que brinda la ciudad.

También se busca mejorar la oferta recreativa y deportiva que ofrece la ciudad rehabilitando el corredor del Canal Principal (Programa Paseo Costero Canal Principal).

4.1. Programa del Parque Central

INTRODUCCIÓN

Este documento desarrolla el Programa Parque Central y la serie de Proyectos que lo integran. El Programa conforma una unidad de gestión cuyo objetivo es ejecutar los proyectos parciales que le dan sentido como gran intervención urbana. Entendemos por Gran Intervención Urbana o (Gran Proyecto Urbano, GPU) una operación urbana planificada y conducida a través

de una unidad de gestión específica con una escala suficiente para transformar y corregir tendencias urbanas, como el deterioro de un centro o la falta de complejidad.²⁵

Se trata de intervenciones sobre partes significativas del tejido urbano, basadas en la aplicación de nuevas modalidades de gestión que combinan la aplicación de diferentes instrumentos, buscando incluir en su desarrollo un espectro de instituciones y actores sociales más numeroso y más complejo.

Los GPU generan sus propias condiciones de posibilidad. Según Kunz Bolaños, mientras que las operaciones de sustitución parcela a parcela dependen de la existencia de la renta que generan externalidades positivas, los GPU son capaces de generar renta internamente en base a su propia expectativa de beneficios, lo que sería la clave para autofinanciar estos proyectos (Kunz Bolaños, 2007).²⁶ En relación a la recuperación de áreas centrales, plantea la capacidad de los GPU para impulsar estos procesos, si bien no son una condición excluyente: deben articularse en una estrategia urbana general.

Los indicadores urbanísticos que otorga el municipio y posibilitan desarrollar un proyecto urbano son uno de los elementos fundamentales en la generación de renta urbana, ya que habilitan la posibilidad de construir en el predio y estipulan cuántos metros se podrán desarrollar.

Primera evaluación

El primer paso para desarrollar una gran intervención urbana es evaluar si tiene sentido hacerla. Para eso se verifica que el Programa Parque Central:

- Se inscribe en el marco de los lineamientos generales definidos por el plan, particularmente el Lineamiento 4.
- Se identificó la pieza urbana del cuadro de la estación de FC (8 has), como área de intervención que puede funcionar articulada con el resto del sistema urbano.
- Se evaluaron las potencialidades de esa intervención (escala, localización, efectos) en relación a las dinámicas existentes en la ciudad y las promovidas por el Lineamiento 4.
- Se verificó la posibilidad de implementar el Programa con relativa simpleza, para lo que se desarrolla un modelo de gestión posible.

²⁵ Rojas, Eduardo. 2004. Volver al centro. Washington: BID

²⁶ Kunz Bolaños, 2007. "La economía del suelo en los proyectos de redesarrollo", en VI Curso de Desarrollo Profesional sobre Gestión del Suelo en Grandes Proyectos Urbanos en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy.

Primera carpeta

Este documento desarrolla la primera carpeta o evaluación de factibilidad del Programa del Parque Central.

En principio se expone el concepto de la intervención:

- de qué se trata
- a qué problemas busca dar respuesta
- cuáles son las acciones y los instrumentos que propone utilizar
- describiendo los efectos que se esperan como resultado.

En segundo lugar se realiza una evaluación de tipo cuantitativo:

- cantidad de tierra a intervenir
- porcentaje comercializable
- costo de las infraestructuras
- volumen de edificación

Por último se desarrolla una imagen dando cuenta de las características del evento o del paisaje que se propone para el Parque Central, sirviendo como base para la discusión de otros actores que identificarán el concepto con esa imagen objetivo propuesta por la operación.

Secuencia de instancias pre-operacionales que deberá desarrollarse a futuro

1 Constitución de la entidad promotora

- Garantizar el dominio del suelo

2 Formulación del Plan Maestro (esquema director)

- Selección de los equipos profesionales
- Desarrollo de la documentación técnica del proyecto
- Gestión (aprobación) frente a las autoridades competentes
- Presentación y discusión pública del proyecto

3 Plan de comercialización

- Estudios de mercado
- Reflexiones sobre el producto
- Política de comunicación

4 Plan de obras

- Selección de tecnologías
- Definición de etapas
- Modulación y sistematización de detalles
- Ajuste del proyecto en función de los costos
- Formulación del programa de obras para la primera etapa

5 Flujo de caja: plan financiero

- Programación del flujo de caja
- Cálculo de la estructura impositiva
- Apertura de líneas de financiamiento
- Definición de líneas de crédito de ventas

6 Sistema de control y seguimiento del proyecto²⁷

JUSTIFICACIÓN

En el marco del lineamiento que busca transformar a Cinco Saltos en un centro de mayor complejidad en la región metropolitana del Alto Valle del Río Negro, ofreciendo condiciones para el desarrollo de actividades terciarias, el Programa que desarrolla el Parque Central contribuye a recalificar el centro de la ciudad. Se trata de la ejecución de un proyecto urbano de gran escala, que cree las condiciones de contexto –en términos de dotación de parcelas adecuadas y correctamente servidas, volumen de construcción propuesto, mix de usos, dotación de nuevos espacios públicos y equipamiento– para que esa complejidad sea posible. La localización de Cinco Saltos en la ruta que une Neuquén con Vaca Muerta hace de la ciudad un punto estratégico para el segmento de los sectores terciario y residencial que se estructuran en torno a la industria del petróleo.

²⁷ Garay, Alfredo. 2004 “El montaje de una gran intervención urbana” en Lungo, Mario (comp) Grandes proyectos urbanos. San Salvador: UCA Editores

OBJETO

El objeto de este Programa es desarrollar un gran proyecto urbano, el Parque Central, sobre el cuadro de la estación Cinco Saltos del FC Roca (polígono de 8 has) capaz de ayudar cumplir una serie de objetivos tendientes a jerarquizar el centro de Cinco Saltos dentro de la región metropolitana del Alto Valle del Rio Negro. Los proyectos urbanos de gran escala tienen la capacidad de influir en el mercado de suelo de una forma que un desarrollo en un lote individual no tiene, ya que transforman una pieza entera de la ciudad de forma coherente, consiguen cambios normativos que aumentan la constructibilidad u ordenan la existente de modo de que pueda utilizarse y transforman y amplían el espacio público, valorizando con todas estas acciones la tierra sobre la que se levantan. Muchas veces desencadenan tendencias capaces de propagarse hacia el tejido circundante que no formó parte del área de intervención del gran proyecto urbano.

El Programa contempla crear una unidad de gestión que pueda administrar la ejecución de los proyectos que desarrollan los distintos aspectos, para lo que se estudian distintas figuras legales posibles.

ESTUDIO DE BASE

Cinco Saltos presenta un centro urbano poco desarrollado en relación al sistema de centros de la región metropolitana del Alto Valle del Rio Negro. Las oficinas municipales como de otros organismos públicos y comercios se encuentran dispersos. Esta dispersión dificulta la generación de un área de mayor complejidad de programas (equipamiento público cultural, deportivo, de esparcimiento, oficinas de la administración pública, comercio, servicios) ya que no se aprovechan las ventajas que otorga la aglomeración de actividades en un área acotada del territorio.

El extenso cuadro de la estación ferroviaria y la subutilización y deterioro de los basamentos comerciales de los complejos de torres no contribuyen a fortalecer al área central de la ciudad. A pesar del grado de expansión que ha alcanzado la ciudad, no se identifican núcleos importantes de centralidad local en los barrios.

El crecimiento poblacional en Cinco Saltos no está siendo acompañado por un incremento de la complejidad de la estructura urbana, por lo que crece la tendencia a satisfacer una parte de la demanda de bienes y servicios en otras localidades de la aglomeración en las que esta oferta está presente.

A pesar del esfuerzo del municipio por mantener los espacios públicos más significativos, como Plaza San Martín y el Parque de la estación, se percibe una baja calidad de los espacios públicos, incluyendo no sólo los espacios verdes sino también las veredas y el pavimento (la infraestructura que presenta el mayor déficit de cobertura en Cinco Saltos).

isla de calor y sobre todo la función como espacio de recreación, esparcimiento y encuentro de la población sigue siendo fundamental. En el marco de este Programa que busca transformar el cuadro de estación del FC Roca en una pieza urbana de centralidad con nuevos usos y espacio construido para administración, residencia, oficinas y comercio, el espacio público como soporte y lugar de expansión para esas actividades es fundamental.

Como se dijo la una oferta de comercio, servicios y oficinas es limitada en Cinco Saltos, por lo que muchas transacciones se resuelven en otras ciudades del área metropolitana. Al mismo tiempo los pequeños productores de Cinco Saltos tienen dificultades para colocar sus productos en el mercado regional e incluso local. La balanza comercial del Municipio se ve afectada tanto por el gasto de recursos locales fuera de la ciudad como por la poca cantidad de visitantes de otros centros del área metropolitana que se ven atraídos a la ciudad a pasear y consumir.

Tampoco hay una oferta de suelo urbano de dimensiones y localización adecuadas para desarrollar estos usos, ya que el centro de la ciudad se encuentra construido casi en su totalidad, aunque con baja densidad de ocupación. Respecto a la residencia, tampoco hay suelo disponible para desarrollar nuevos proyectos en el área central ni una oferta de departamentos en alquiler para trabajadores temporales, cuyo número se espera que aumente en la región acompañando la evolución de la explotación de Vaca Muerta.

Al estudiar los usos actuales del cuadro de la estación del ferrocarril resalta la localización actual del Corralón Municipal en el centro de Cinco Saltos, dado el potencial que tiene el predio, y el hecho de que interrumpe la prolongación virtual de la calle 25 de Mayo. Por otro lado la actividad que se realiza en esta dependencia es poco compatible con los usos residenciales, de servicios y comercio que se quieren promover en el sector, lo que permite pensar en la posibilidad de trasladarlo a un predio más adecuado para su función. También destaca la subutilización del edificio lindero como depósito en una localización tan céntrica.

PROGRAMA

Como se analiza en el estudio de base el cuadro de la estación Cinco Saltos presenta en la actualidad un importante grado de subutilización. Convive en ese espacio una multiplicidad de usos con más incompatibilidades que complementariedades, resultado de una agregación de usos paulatina que no fue guiada por un proyecto previo. Así algunos espacios parquizados con distintos niveles de diseño se enfrentan vías mediante y sin solución de continuidad espacial con el Polideportivo Municipal, el Corralón Municipal, el Honorable Consejo Deliberante, la vieja estación, depósitos y otras construcciones de menor escala.

El Programa Parque Central busca revertir esta situación, volviendo al área de intervención de 8 hectáreas una nueva centralidad dinámica para Cinco Saltos que albergue espacio de oficinas, comercio, residencia, equipamiento público y espacio público de calidad. Se busca de esta forma aprovechar la capacidad económica latente de Cinco Saltos, potenciando el

centro local existente, posicionándolo dentro del sistema de centros de la Región Metropolitana del Alto Valle y atrayendo consumidores y nuevas inversiones.

Figura 30. Corte y planta detalle de sector



Figura 31. Planta de detalle sector 2



Figura 32. Planta de detalle sector 3



Figura 33. Planta de detalle sector 4



Figura 34. Vista general del Proyecto de Parque Central



Figura 35. Proyecto de Parque Central desde la Av. Roca hacia el norte

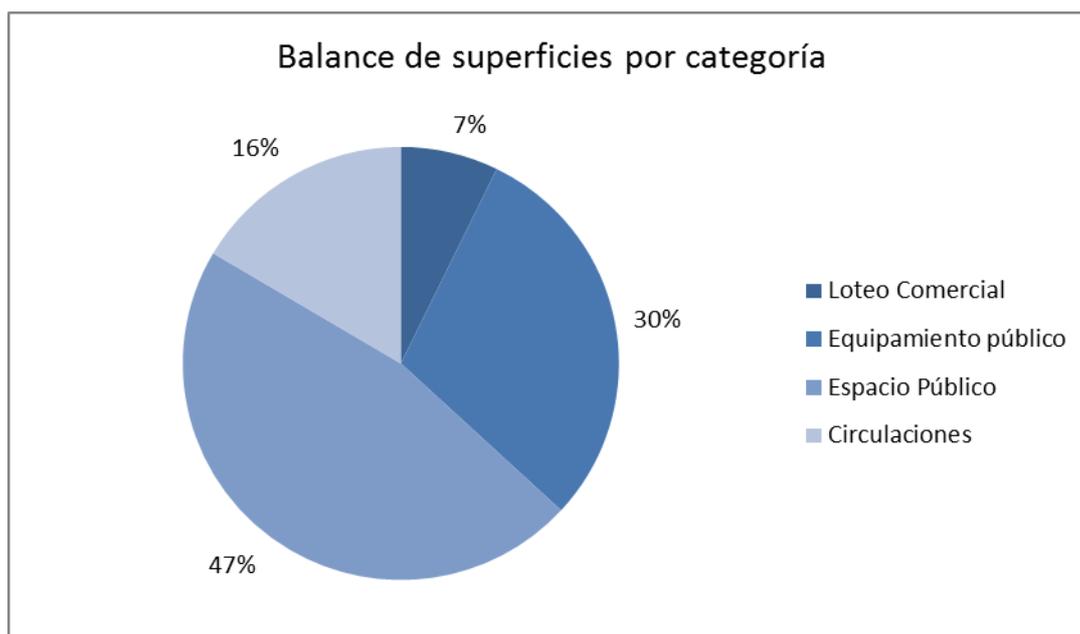


Dentro de las 8 hectáreas del predio el proyecto conserva un 63,1% de la superficie como espacio público y circulación, destina el 29,6% a equipamiento público y un 7,2% a parcelas para desarrollos inmobiliarios privados.

Figura 36. Balance de superficies por categoría

Categoría	Superficie (m2)	Porcentaje
Loteo Comercial	5.820	7,2
Equipamiento público	23.801	29,6
Espacio Público	37.474	46,6
Circulaciones	13.258	16,5
Total	80.353	100,0

Figura 37: Balance de superficies por categoría



El Proyecto *Centro Cívico* busca construir un espacio de centralidad administrativa a escala municipal que reúna un nuevo edificio para la Municipalidad, nueva sede para el Honorable Concejo Deliberante (HCD), oficinas privadas y espacio público anexo (Plaza Cívica). El nuevo espacio administrativo de la ciudad tiene la doble función de generar condiciones de trabajo óptimas a partir de la construcción de nuevos edificios diseñados específicamente para estas funciones y de instalarse como un espacio diferencial que represente un hito urbano para la ciudad.

Municipalidad superficie cubierta: 1.200m² primera etapa, 3.474m² etapas posteriores; HCD superficie cubierta: 1.200m²; Oficinas superficie cubierta: 4.200m²; Plaza Cívica 4.342m² primera etapa (plaza seca), 4.186m² segunda etapa (plaza verde y vieja estación).

Manzana HCD	Superficie construible (m ²)	5.400
	HCD (m ²)	1.200
	Oficinas mercado (m ²)	4.200

El Proyecto *Parque Central* busca construir el espacio público que sirva de expansión para los nuevos edificios, recreación y esparcimiento para todo el centro de Cinco Saltos y tenga las funciones ecológicas de ayudar a oxigenar el aire, absorber y retener agua de lluvia, disminuir la intensidad del viento, disminuir el efecto isla de calor y funcionar como corredor de biodiversidad.

Espacio parqueizado: 28.355 m² primera etapa, 9.119 m² segunda etapa; Espacio circulatorio: apertura de 2 calles vehiculares (9 de julio y 25 de mayo) 4.272 m², apertura de 2 calles peatonales (Chacabuco y Maipu) 3.726 m².

El Proyecto *Loteo Comercial* busca ofrecer en el mercado de suelo metropolitano parcelas bien localizadas y servidas, capaces de competir con proyectos en otras ciudades de la región, para desarrollar usos comerciales, de oficinas y residenciales. La tipología permitida es de planta baja comercial y 3 pisos con un retiro para residencia. El proyecto permite ofrecer parcelas de dimensiones variables que permitan tanto desarrollar tipologías edilicias que requieren grandes parcelas poco frecuentes en centros urbanos (970m²) como también contemplar la posibilidad de subdividir estas unidades para adaptarse a la escala de desarrolladores con menor capacidad económica.

Tierra a lotear: 5.820 m² en 6 parcelas de 970 m² (divisibles); superficie cubierta 16.740 m²; superficie vendible 15.066 m²: 22% Comercio, 78% Residencia.

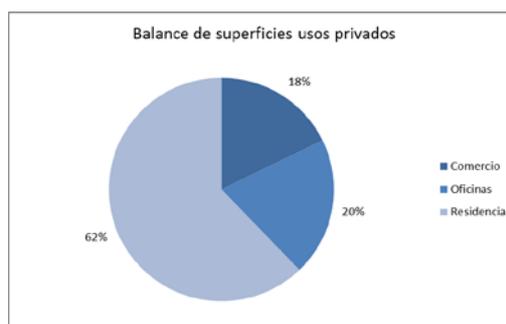
Loteo Comercial	Superficie construible (m ²)	16.740
	Servicios (10%)	1.674
	Superficie vendible (m ²)	15.066

El desarrollo de oficinas (4.200m²) se contempla en el edificio que forma parte del Centro Cívico; incluyendo estos metros el Parque Central permite construir 20.940m² de unidades para vender en el mercado inmobiliario. El balance de superficie construible privada queda en un 18% para comercio, 20% para oficinas y 62% residencial.

Figura 38. Balance de superficies usos privados

Categoría	Superficie (m ²)	Porcentaje
Comercio	3.720	17,8
Oficinas	4.200	20,1
Residencia	13.020	62,2
Total	20.940	100,0

Figura 39. Balance de superficies usos privados



El Proyecto de *Trasladar el Corralón Municipal* de su ubicación actual a una parcela en el Parque Industrial de propiedad municipal busca poder unificar la tierra del cuadro de estación y reparcelarla, haciendo la apertura de vías prevista y permitiendo la construcción del Mercado Municipal en una de las parcelas resultantes. Al mismo tiempo se busca dotar al corralón de una localización compatible con su función –en una parcela con posibilidad de expansión futura de la edificación–, dado que el uso previsto para el Parque Central es poco compatible con el movimiento de camiones y materiales y las tareas de reparación y mantenimiento que se realizan.

Superficie cubierta del nuevo edificio: 1.000 m².

El Proyecto *Mercado Municipal* busca construir un espacio que genere una economía de aglomeración capaz de ampliar la oferta y demanda para el comercio de productos locales, atrayendo incluso compradores de otras ciudades de la metrópolis. El Mercado constituye una oportunidad para la comercialización de los productos del sector agro-productivo y agro-industrial del municipio y la región. Además de albergar comercios minoristas el mercado ofrecerá patio de comidas y eventos culturales relacionados a los productos regionales que se ofrecen, ayudando a instalar el Mercado y la ciudad de Cinco Saltos como un destino de compras y esparcimiento para los vecinos metropolitanos.

Superficie cubierta: 1.595m².

El Proyecto *Centro Cultural Cinco Saltos* desarrolla un polo cultural de escala regional con capacidad de atraer público de otros centros metropolitanos. Aprovecha edificios existentes en el cuadro de la estación mediante una operación de reciclaje. Así, se recupera el antiguo galpón del ferrocarril que ya se utiliza como centro cultural y se refuncionaliza el actual edificio del HCD que queda vacío al trasladar el poder legislativo al nuevo edificio (proyecto Centro Cívico). Las reformas permitirán albergar un programa de sala principal multipropósito con configuración de escena variable, aulas para talleres y seminarios, espacio de exposiciones, librería y cafetería.

Superficie parcela 9.570m²; Superficie cubierta a reciclar: galpón FC: 2.300m²; edificio ex HCD: 600m².

El Proyecto *Polideportivo Municipal* implica la modernización y ampliación de las instalaciones actuales, mejorando las condiciones constructivas del edificio existente, construyendo canchas nuevas dentro del predio, reciclando la pista de atletismo e incorporando equipamiento necesario para el desarrollo de las distintas actividades deportivas.

Superficie parcela 9.526m²; Superficie cubierta a mejorar: 1.000m².

Proyecto	Superficie tierra (m2)	Porcentaje
Loteo Comercial	5.820	7,2
Centro Cívico	3.110	3,9
Mercado Municipal	1.595	2,0
Centro Cultural	9.570	11,9
Polideportivo	9.526	11,9
Parque Central E1 (esp pub)	28.355	35,3
Parque Central E2	9.119	11,3
Parque Central E1 (calles)	7.998	10,0
Vías	5.260	6,5
TOTAL	80.353	100,0

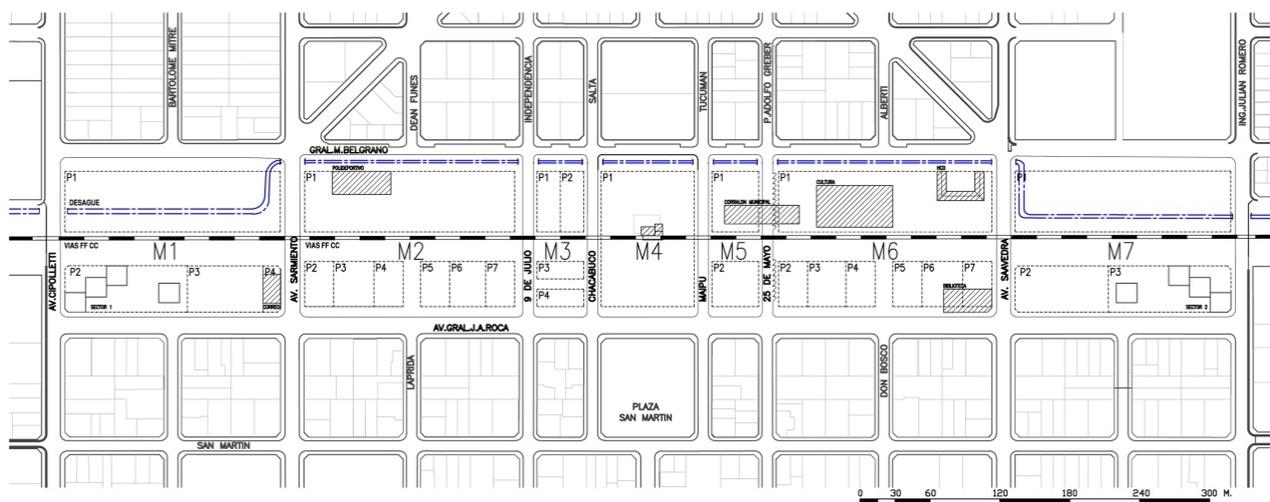
Figura 40. Delimitación de unidades de proyectos



Estructura parcelaria propuesta

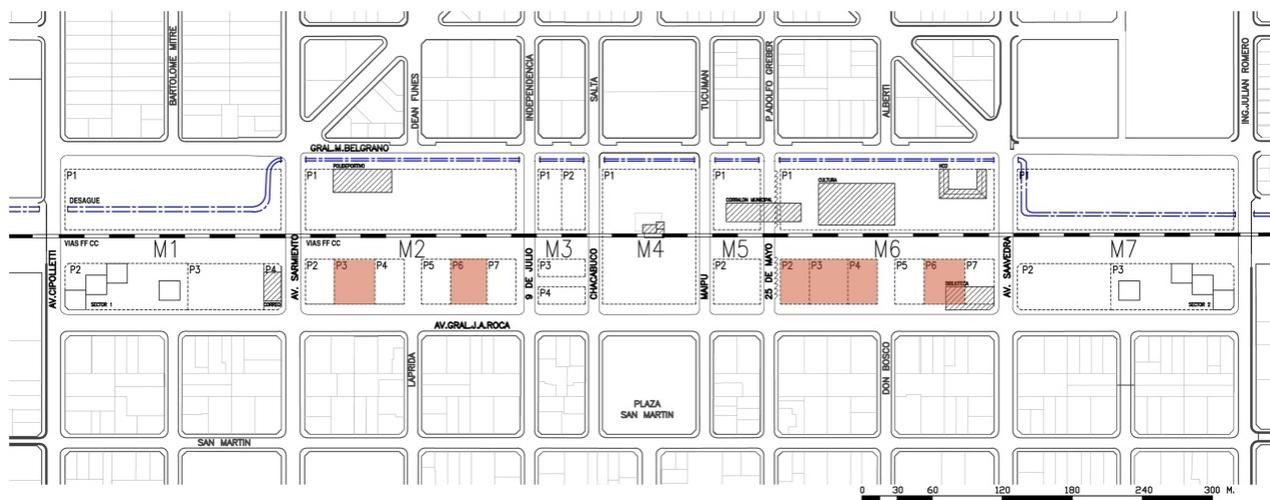
La apertura de calles que actualmente se interrumpen en el cuadro de la estación 9 de julio y 25 de mayo (como vehiculares) y Chacabuco y Maipú (como peatonales) determina una estructura de nuevas manzanas: M1 a M7. Dentro de éstas se genera una estructura parcelaria de acuerdo con las necesidades de los distintos Proyectos que conforman el Programa y se afecta la tierra según corresponda a dominio privado (desarrollo de lotes de mercado, parcelas para equipamiento público) o dominio público (espacio público y calles), asegurando mantener un mínimo de 50% de la tierra en el dominio público.

Figura 41. Estructura parcelaria propuesta



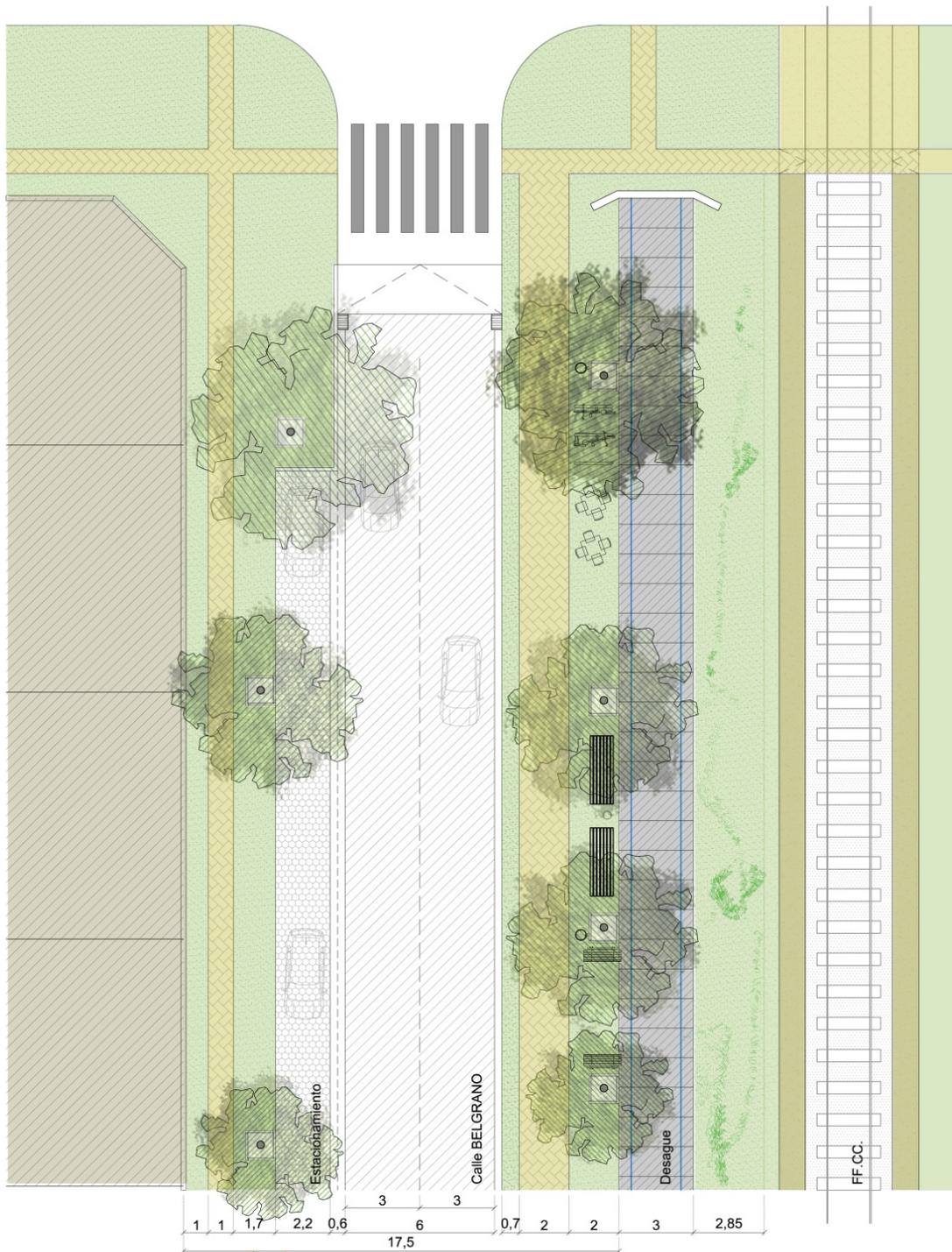
Las parcelas P3 y P5 de la M2 y las P2, P3, P4 y P6 de la M6 integran el Proyecto Parque Central (desarrollo de espacio público); sin embargo se afectan a dominio privado para poder hipotecarlas si fuese necesario para apalancar el desarrollo del Programa de Parque Central (ver capítulo Evaluación económica).

Figura 42. Parcelas de dominio privado afectadas a espacio público



Etapabilidad

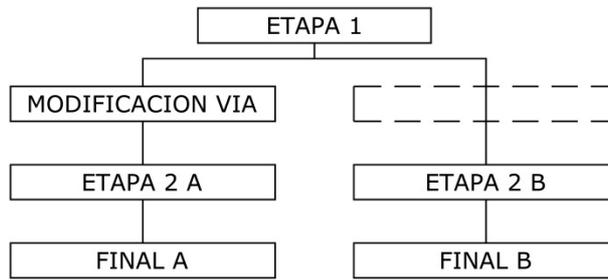
Se contempla desarrollar el proyecto en dos etapas. La primera dura 5 años y se desarrolla principalmente entre las vías del FC y la calle Roca y contempla el Centro Cívico, Parque Central etapa 1, Mercado Municipal y el Loteo de Mercado. En esta etapa los dos primeros años se destinan a gestionar la posesión de la tierra y sanear títulos, desarrollar el proyecto urbano (constitución de la entidad que lo va a gestionar, elaboración del proyecto ejecutivo y prefactibilidades) y aprobación de la normativa urbana para el proyecto con indicadores urbanísticos y usos.



Puesta en valor Calle Belgrano - Modificar FFCC



Las imágenes siguientes muestran las dos etapas del proyecto según las dos alternativas que se plantaron (moviendo la traza de la vía o conservándola en su posición actual).



Con las vías en la posición actual:

Figura 44. Etapa 1



Figura 45. Etapa 2 B

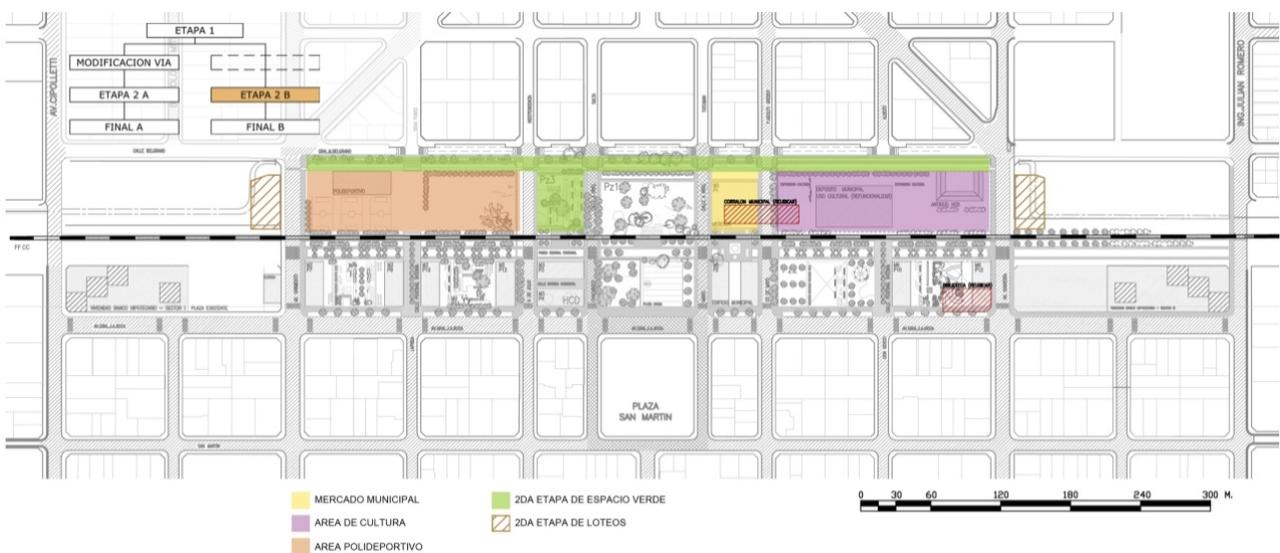


Figura 46. Final B



En la hipótesis de corrimiento del trazado de las vías hacia la calle Belgrano:

Figura 47. Etapa 1



Figura 48. Modificación de las vías



Figura 49. Etapa 2 A



Figura 50. Final A



El Programa Parque Central contempla habilitar en una primera etapa 20.940 m² de superficie para unidades de mercado (viviendas, oficinas, comercios) durante 3 años (7.000 m² promedio por año). A modo de referencia, tomando en cuenta el registro de la Dirección de Obras Particulares del municipio, en los últimos 5 años se construyó por año unos 15.000 m² distribuidos en 91 obras 165 m² cada una en promedio, registrándose un pico de 23.614 m² en 2014. Considerando que la ciudad cuenta con algo más de 7.000 parcelas edificadas, se estima que el volumen construido alcanza los 700.000 m², por lo que se construye -en promedio- un 2% de ciudad nueva por año.

El Parque Central estaría inyectando al mercado de suelo de Cinco Saltos entre un 30 y un 50% de constructibilidad extra por año, que puede ser absorbida por los desarrolladores locales o por inversores externos –en la Región Metropolitana del Alto Valle hay muchos desarrolladores acostumbrados a invertir en distintos centros de la región–, ampliando el volumen que mueve el mercado inmobiliario local.

La venta de lotes en la primera etapa fondea los proyectos de Centro Cívico (nuevo edificio para la Municipalidad) Parque Central (desarrollo del espacio público y vialidades) y traslado del Corralón Municipal. En esta etapa también se contempla la construcción del nuevo edificio para el Concejo Deliberante que es parte del proyecto de Centro Cívico (a obtener a cambio de la parcela para desarrollo de edificios de oficinas) y el Mercado Municipal a construir como concesión.

En la segunda etapa se completa el proyecto de Parque Central, los proyectos de Centro Cultural y Polideportivo y se prevé una posible segunda etapa de loteo comercial.

Figura 51. Cronograma de etapas por proyecto

Proyecto	ETAPA 1					COYUNTURA ECONÓMICA V. MUERTA POSIBILIDAD DE CORRER LAS VÍAS	ETAPA 2		
	(años)						1	2	3
	1	2	3	4	5				
Loteo Comercial	GESTIÓN TIERRA DESARROLLO PROYECTO APROBACIÓN NORMATIVA						posible etapa 2		
Municipalidad									
HCD									
Parque Central (esp pub)									
Parque Central (calles)									
Traslado del corralón									
Mercado Municipal									
Centro Cultural									
Polideportivo									

ANÁLISIS ECONÓMICO

Se desarrolla a continuación el análisis de ingresos y egresos esperables para el Programa Parque Central, tomando como unidades de análisis los proyectos que integran el programa, para luego estudiar las estrategias financieras posibles y el flujo de caja esperable para la Alfredo Máximo Garay - Informe Final

primera etapa del desarrollo. Se evaluó la independencia financiera del Programa respecto al presupuesto municipal, por lo que en el modelo que se presenta los ingresos son generados por la venta de tierra urbanizada.

Cabe destacar que la aprobación municipal de los indicadores urbanísticos del proyecto es uno de los mayores valorizadores del suelo, lo que sumado a la posesión de la tierra posiciona al Municipio de Cinco Saltos como el gran generador de la renta del proyecto urbano. Corresponde capturar esta renta a través del valor de venta de las parcelas urbanizadas e invertirla en el desarrollo de la ciudad.

Los egresos pueden dividirse en obras de espacio público (parquización, veredas, mobiliario urbano, apertura de calles) y construcción de equipamiento público (edificio de la Municipalidad, Concejo Deliberante, Mercado Municipal, nuevo Corralón municipal).

Ingresos

El proyecto de Loteo comercial busca generar una oferta de suelo urbanizado para ser desarrollado en edificios de hasta PB + 3 pisos y un retiro. Opera sobre 5.820m² distribuidos en 6 parcelas de 970m² que permiten realizar un loteo menor en función de la escala de los desarrolladores urbanos que intervengan. En conjunto se puede construir una superficie cubierta de 16.740m², lo que se traduce a una superficie vendible de 15.066m² (22% Comercio, 78% Residencia). Considerando una incidencia promedio de U\$S 240 esto implica un ingreso para el proyecto de U\$S 3.615.840.

Loteo Comercial	Superficie construible (m ²)	16.740
	Servicios (10%)	1.674
	Superficie vendible (m ²)	15.066
	Incidencia promedio (U\$/m ²)	240
	Recaudacion Total (U\$)	3.615.840

El cálculo de ingresos esperable por venta de parcelas depende de muchas variables. La cantidad de tierra que se vende por año debería ser una curva que alcance un momento de mayor intensidad a medida que se cumplen las expectativas de avance del proyecto y vaya disminuyendo a medida que evoluciona el costo del suelo. El valor de venta por unidad de superficie por su parte debería irse incrementado con el paso del tiempo, ya que el completamiento del proyecto valoriza el suelo restante, lo que compensa la menor cantidad de tierra vendida en términos de flujo de ingresos. Por último los usos permitidos tienen distintos valores de incidencia, siendo la comercial más alta que la residencial, y la localización del terreno dentro del proyecto también influye en su valor. A los fines de esta evaluación y ponderando las variables descritas se consideran dos opciones en que la tierra debería venderse en 3 años a un ritmo de 30%, 30% y 40% anuales del valor de venta total esperable para la Opción 1 y una Opción 2 con 20%, 30% y 50% anuales. Se considera también un valor promedio de incidencia

de 3.840 \$/m² (240 U\$S/m²) en función de los valores de tierra estudiados en la etapa de diagnóstico para Cinco Saltos y la región y las consideraciones precedentes sobre la evolución del valor del suelo.

Valor inmobiliario promedio	
ítem	U\$S
tierra	240
obra	1100
Costo costo	1340
ganancia desarrollad	360
Precio de venta	1700

Gastos

Como se dijo los egresos esperables en el desarrollo del Programa del Parque Central son principalmente en concepto de obras de equipamiento público y de acondicionamiento de espacio público. El gasto total de la primera etapa se calcula en U\$S 3.376.500.

Por las características del proyecto todas las parcelas donde se proyectan edificios nuevos son frentistas a calles existentes, por lo que no se consideran costos de redes de infraestructura. Deberá evaluarse el en desarrollo posterior del proyecto ejecutivo la necesidad de reforzar alguna red existente en función de las prefactibilidades que otorguen las empresas prestadoras de servicios públicos.

Del Proyecto de Centro Cívico surge la construcción del nuevo edificio para la Municipalidad, con una superficie cubierta de 1.200m² en una primera etapa a ejecutar en la primera etapa del Programa y la posibilidad de agregar 3.474 m² en etapas posteriores. Considerando un costo de construcción de 1.000 U\$S/m², esta etapa implica un desembolso de U\$S 1.200.000.

Municipalidad	Superficie a construir (Etapa 1)	1.200
	Costo (U\$/m ²)	1.000
	Gasto Total (U\$)	1.200.000

El edificio nuevo para el Honorable Consejo Deliberante se obtiene como resultado de un convenio con un desarrollador inmobiliario que esté interesado en cambiar metros construidos contra una parcela con capacidad para desarrollar 5.400m² de superficie cubierta. De ella 1.200m² son para el edificio del HCD y los restantes 4.200m² tiene destino de oficinas a ser capitalizadas por el desarrollador.

Manzana HCD	Superficie construible (m ²)	5.400
	HCD (m ²)	1.200
	Oficinas mercado (m ²)	4.200

Las dos etapas de la Plaza Cívica que integran el Proyecto de Centro Cívico suman 8.528m² y se computan en el total de Espacio Público a construir en la primera etapa del Programa. Son 4.342m² (plaza seca) y 4.186m² (plaza verde y vieja estación).

El Proyecto de Parque Central desarrolla el espacio público del Programa y se compone de un componente de Espacio parqueizado de 28.355m² en la primera etapa, y un segundo paquete de Espacio circulatorio: apertura de 2 calles vehiculares (9 de julio y 25 de mayo) 4.272m² y apertura de 2 calles peatonales (Chacabuco y Maipu) 3.726m². En el caso de la parqueización se consideró un valor promedio de 50 U\$S/m², totalizando U\$S 1.417.750; para las calles un valor global según tipo de vía, totalizando U\$S 258.750.

Espacio Público E1	Superficie (Etapa 1)	28.355
	Costo (U\$/m ²)	50
	Gasto Total (U\$)	1.417.750

Calles	vehiculares 9 de julio y 25 de mayo (U\$)	172.500
	peatonales Chacabuco y Maipu (U\$)	86.250
	Gasto Total (U\$)	258.750

El Proyecto de *Trasladar el Corralón Municipal* de su ubicación actual al Parque Industrial para poder unificar la tierra del cuadro de estación y reparcelarla, implica la construcción del nuevo edificio con una superficie cubierta de 1.000m². A 500 U\$S/m² implica un desembolso de U\$S 500.000.

El Proyecto de construir el *Mercado Municipal*, con una superficie cubierta de 1.595m², se propone como una concesión con cargo de hacer obra a un inversor interesado en la operación. A cambio de administrar la renta que genere el mercado por un plazo de concesión pactado, el desarrollador obtiene la parcela para construir el edificio, hace la obra y entrega el edificio a la Municipalidad una vez cumplido el plazo.

El resultado final de la primera etapa del Programa del Parque Central obtenido entre el ingreso generado por venta de parcelas por un total de U\$S 3.615.840 y el gasto total que asciende a U\$S 3.376.500 se calcula en U\$S 239.340.

Figura 52. Ingresos y egresos por proyecto

Proyecto	sup (m ²)	costo unit. (U\$S/m ²)	Total (U\$S)
Loteo Comercial	15.066	240	3.615.840
TOTAL ingresos			3.615.840
Municipalidad	1.200	1.000	1.200.000
HCD	obra a cambio de terreno		
Parque Central (esp pub)	28.355	50	1.417.750
Parque Central (calles)	global		258.750
Traslado del corralón	1.000	500	500.000
Mercado Municipal	concesión		
TOTAL gasto			3.376.500
RESULTADO			239.340

Estrategia financiera

Existen distintas herramientas que pueden emplearse para mejorar el flujo de caja del proyecto urbano y no depender exclusivamente del ritmo de venta de parcelas o un financiamiento externo.

Se puede hipotecar terrenos con norma para apalancar los proyectos, lo que por otro lado permite construir el espacio público y el equipamiento en las primeras etapas del desarrollo del proyecto e incluso financiar la primera etapa del nuevo edificio para la Municipalidad. La ejecución de estas obras dan credibilidad al emprendimiento y valorizan la tierra, lo que permite mejorar el valor de venta respecto del que podría obtenerse en una preventa (vender las parcelas primero y con ese capital financiar luego la construcción del espacio público); se va devolviendo el préstamo con la venta de terrenos.

Se puede buscar la asociación con inversores privados que aporten capital, mejorando el flujo de caja en las primeras etapas del desarrollo. Otra modalidad de asociación con desarrolladores privados que quieran construir edificios es cambiar tierra por metros construidos (operatoria típica de los fideicomisos que desarrollan propiedad horizontal). El desarrollador se beneficia por no tener que adelantar el costo del terreno, mejorando su flujo de caja, la entidad que desarrolla el Programa obtiene a cambio una valorización por la tierra que puso mayor al que hubiese obtenido vendiendo la tierra al inicio de la obra, en forma de un edificio o unidades ya construidas. Esta operatoria es aplicable a la construcción del edificio para el Consejo Deliberante, dentro del desarrollo de una manzana que combina oficinas y comercio.

Algunos edificios como el Mercado Municipal pueden hacerse por concesión con cargo de hacer obra, con lo que se obtiene la construcción y puesta en funcionamiento del edificio, generando actividades y movimiento de gente en el Parque Central, sin necesidad de realizar ningún gasto. En este caso se otorga el terreno, permiso de edificación y usufructo por un plazo pre acordado a un desarrollador, cuyo negocio consiste en construir el edificio y alquilar los puestos, locales comerciales y espacio para eventos durante el tiempo que estipule el contrato de concesión. Una vez cumplido el plazo pasa el control del edificio a la Municipalidad que puede administrarlo o volver a concesionarlo, esta vez a cambio de un canon mensual.

En caso de no emplearse estas estrategias financieras está la posibilidad de postergar en el tiempo algunas obras, calzándolas con el flujo de ingresos que determine la venta de terrenos, para no necesitar financiamiento externo. Esta operación de pre-vender terrenos para adelantar ingresos, tiene como contrapartida vender a menores valores por el mayor grado de incertidumbre y la falta de la valorización que conllevarán en el futuro las obras por hacer, tanto de espacio público como en las otras parcelas de desarrollo privado.

Flujo de caja del proyecto

Considerando el resultado económico discutido en el punto anterior de U\$S 239.340 debe estudiarse el flujo de caja de la operación, es decir la relación en el tiempo entre ingresos y egresos. Se propone una estrategia que adelanta obras (gasto) para mejorar la velocidad de venta de la tierra construable y asegurar un buen precio unitario (calculado previamente en 240 U\$S/m²). Luego del período de puesta en marcha de la operación se prevé vender la tierra para desarrollos de marcado en un plazo de tres años a un ritmo de un 30% del valor total en los años 3 y 4 y el 40% restante en el año 5 (los porcentajes no implican directamente iguales porcentajes de suelo debido a las variaciones en el tiempo del valor de venta unitario que ya se discutieron).

Las obras del Proyecto Parque Central (espacio público) se desarrollan a un ritmo similar en los años 3, 4 y 5. Las obras del Proyecto Centro Cívico se desarrollan en los años 3 y 4. El Proyecto de traslado del corralón se ejecuta en el año 4, lo que habilita la construcción del Proyecto de Mercado Municipal en el año 5.

Figura 53. Ingresos y egresos Etapa 1 en porcentajes

				ETAPA 1				
				(avance por año)				
Proyecto	sup (m ²)	costo unit. (U\$S/m ²)	Total (U\$S)	1	2	3	4	5
Loteo Comercial	15.066	240	3.615.840			30	30	40
TOTAL ingresos			3.615.840					
Municipalidad	1.200	1.000	1.200.000			50	50	
HCD	obra a cambio de terreno					50	50	
Parque Central (esp pub)	28.355	50	1.417.750			30	30	40
Parque Central (calles)	global		258.750			30	30	40
Traslado del corralón	1.000	500	500.000				100	
Mercado Municipal	concesión							100
TOTAL gasto			3.376.500					
RESULTADO			239.340					

Como resultado de esta estrategia que empieza a hacer obras (gasto) a la par que genera ingresos por la venta de terrenos el resultado financiero en los años 3 y 4 es negativo (U\$S -18.198 y U\$S -518.198 respectivamente), equilibrándose recién al final de la Primera etapa en el año 5 (U\$S 775.736).

Figura 54. Ingresos y egresos Etapa 1 en dólares

				ETAPA 1				
				(resultado por año)				
Proyecto	sup (m ²)	costo unit. (U\$S/m ²)	Total (U\$S)	1	2	3	4	5
Loteo Comercial	15.066	240	3.615.840			1.084.752	1.084.752	1.446.336
TOTAL ingresos			3.615.840			1.084.752	1.084.752	1.446.336
Municipalidad	1.200	1.000	1.200.000			600.000	600.000	-
HCD	obra a cambio de terreno					-	-	-
Parque Central (esp pub)	28.355	50	1.417.750			425.325	425.325	567.100
Parque Central (calles)	global		258.750			77.625	77.625	103.500
Traslado del corralón	1.000	500	500.000			-	500.000	-
Mercado Municipal	concesión					-	-	-
TOTAL gasto			3.376.500			1.102.950	1.602.950	670.600
RESULTADO			239.340			-18.198	-518.198	775.736

Figura 55. Resultado anual Opción 1

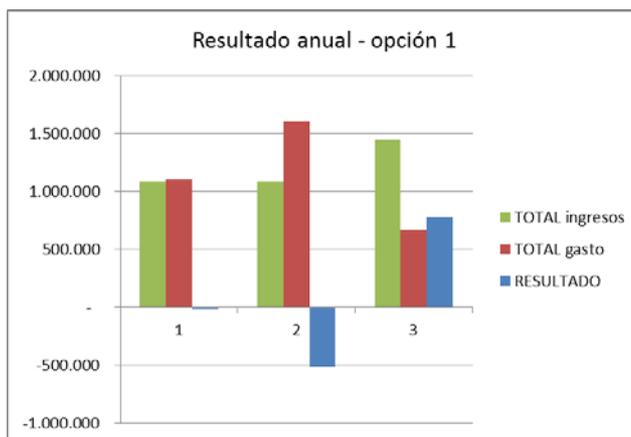
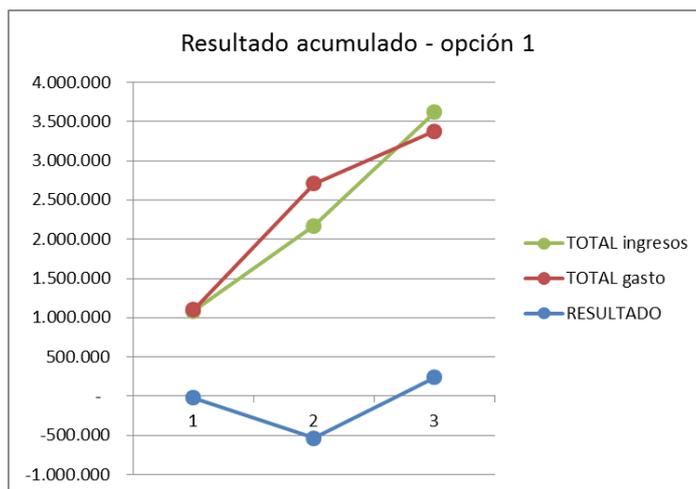


Figura 56. Ingresos y egresos Etapa 1. Opción 1

				ETAPA 1				
				(resultado acumulado)				
Proyecto	sup (m2)	costo unit. (U\$/m2)	Total (U\$)	1	2	3	4	5
Loteo Comercial	15.066	240	3.615.840			1.084.752	2.169.504	3.615.840
TOTAL ingresos			3.615.840			1.084.752	2.169.504	3.615.840
Municipalidad	1.200	1.000	1.200.000			600.000	1.200.000	
HCD	obra a cambio de terreno					-	-	-
Parque Central (esp pub)	28.355	50	1.417.750			425.325	850.650	1.417.750
Parque Central (calles)	global		258.750			77.625	155.250	258.750
Traslado del corralón	1.000	500	500.000			-	500.000	
Mercado Municipal	concesión					-	-	-
TOTAL gasto			3.376.500			1.102.950	2.705.900	3.376.500
RESULTADO			239.340			-18.198	-536.396	239.340

Figura 57. Resultados acumulados. Opción 1



Para poder afrontar esto se debe tomar crédito, para lo que una opción es hipotecar parte de las parcelas creadas en el loteo del proyecto que si bien se destinan a espacio público formalmente se inscribieron como dominio privado del Municipio, por lo que tienen indicadores

urbanísticos y son enajenables (ver apartado sobre loteo de la tierra). Considerando un interés elevado de 15% en un crédito a dos años sobre el descubierto de los años 3 y 4 debería agregarse un gasto financiero a la operación de aproximadamente U\$S 85.000 que puede cubrirse con el resultado positivo del año 5, dejando incluso una ganancia al final de la etapa 1 de aproximadamente U\$S 160.000.

	Año 3	Año 4	TOTAL
Resultado acumulado	-18.198	-536.396	
Interés con tasa de 15%	2.730	80.459	83.189

La ventaja de esta estrategia radica en construir rápidamente el espacio público y los edificios públicos para activar el lugar, sacar al proyecto del ámbito de la especulación e instalarlo en el imaginario como una realidad concreta y tangible y acelerar el proceso de venta de tierra y construcción de edificios con usos comerciales, residenciales y de oficinas.

En relación a este punto es importante evitar la especulación inmobiliaria con la tierra que se vuelque al mercado. Para eso se debe establecer en el reglamento de la entidad que gestione el Programa que la venta de lotes debe hacerse con cargo de iniciar la construcción en un plazo de uno o dos años y terminarla entre dos y cuatro años (según la escala del proyecto). Se deben implementar en los contratos de venta multas por incumplimiento de plazos y la opción de retrocompra pasado un tiempo prudencial.

En caso de adoptar una estrategia que calce el gasto con el ingreso para mantener todos los años un resultado positivo y no necesitar crédito u otro aporte monetario externo, se difiere la realización de obras de equipamiento y espacio público (gasto) a la espera de la generación de ingresos por venta de tierra. Esto tenderá a prolongar en el tiempo el ritmo de venta en la medida que no se produce un avance visible el proyecto y a obtener precios de venta de la tierra menores por la menor demanda y expectativa con el proyecto.

Se presenta una segunda opción de flujo de caja que posterga para los años 4 y 5 la ejecución de obras (gasto) y mantiene la distribución de ingresos en los años 3, 4 y 5, pero con menores porcentajes para el primer año y mayor concentración en el último, lo que aplanar la curva de ingresos.

Figura 58. Resultado Anual. Opción 2

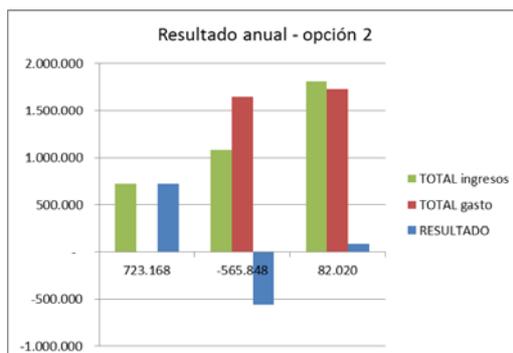


Figura 59. Ingresos y egresos Etapa 1. Opción 2. En porcentajes

				ETAPA 1				
				(avance por año)				
Proyecto	sup (m2)	costo unit. (U\$/m2)	Total (U\$)	1	2	3	4	5
Loteo Comercial	15.066	240	3.615.840			20	30	50
TOTAL ingresos			3.615.840					
Municipalidad	1.200	1.000	1.200.000				40	60
HCD	obra a cambio de terreno						40	60
Parque Central (esp pub)	28.355	50	1.417.750				40	60
Parque Central (calles)	global		258.750				40	60
Traslado del corralón	1.000	500	500.000				100	
Mercado Municipal	concesión							100
TOTAL gasto			3.376.500					
RESULTADO			239.340					

En esta opción si bien el año 4 tiene un resultado negativo (U\$ -565.848), el resultado acumulado se mantiene siempre positivo (la curva de gasto acumulado se mantiene siempre por debajo de la curva de ingresos). Se mantuvo el valor de venta promedio de 240 U\$/m2 de constructibilidad; de disminuir se caería rápidamente en resultados financieros negativos.

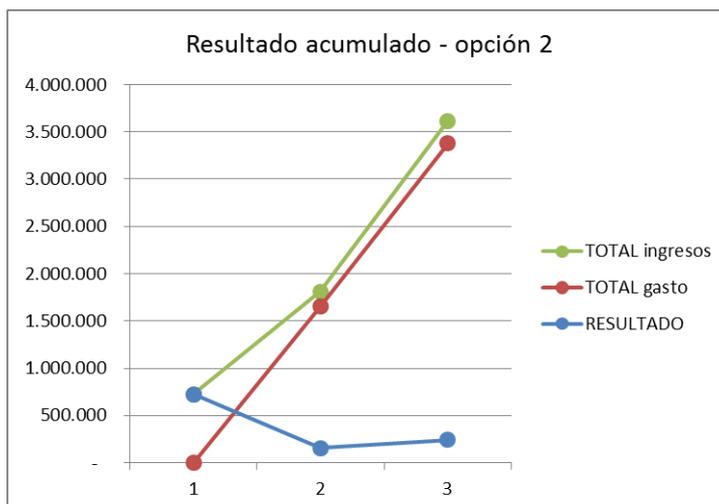
Figura 60. Ingresos y egresos Etapa 1. Opción 1. En dólares

				ETAPA 1				
				(resultado por año)				
Proyecto	sup (m2)	costo unit. (U\$/m2)	Total (U\$)	1	2	3	4	5
Loteo Comercial	15.066	240	3.615.840			723.168	1.084.752	1.807.920
TOTAL ingresos			3.615.840			723.168	1.084.752	1.807.920
Municipalidad	1.200	1.000	1.200.000			-	480.000	720.000
HCD	obra a cambio de terreno					-	-	-
Parque Central (esp pub)	28.355	50	1.417.750			-	567.100	850.650
Parque Central (calles)	global		258.750			-	103.500	155.250
Traslado del corralón	1.000	500	500.000			-	500.000	-
Mercado Municipal	concesión					-	-	-
TOTAL gasto			3.376.500			-	1.650.600	1.725.900
RESULTADO			239.340			723.168	-565.848	82.020

Figura 61. Resultado anual. Opción 2

				ETAPA 1				
				(resultado acumulado)				
Proyecto	sup (m2)	costo unit. (U\$/m2)	Total (U\$)	1	2	3	4	5
Loteo Comercial	15.066	240	3.615.840			723.168	1.807.920	3.615.840
TOTAL ingresos			3.615.840			723.168	1.807.920	3.615.840
Municipalidad	1.200	1.000	1.200.000			-	480.000	1.200.000
HCD	obra a cambio de terreno					-	-	-
Parque Central (esp pub)	28.355	50	1.417.750			-	567.100	1.417.750
Parque Central (calles)	global		258.750			-	103.500	258.750
Traslado del corralón	1.000	500	500.000			-	500.000	
Mercado Municipal	concesión					-	-	-
TOTAL gasto			3.376.500			-	1.650.600	3.376.500
RESULTADO			239.340			723.168	157.320	239.340

Figura 62. Resultado acumulado. Opción 2



Este Programa no busca obtener una rentabilidad en términos monetarios estrictamente; la rentabilidad del proyecto urbano se mide en términos de transformación de la ciudad, aumento de complejidad, dinamización del sector terciario, crecimiento de la economía local, posicionamiento de Cinco Saltos en el contexto regional, atracción de nuevas inversiones, nuevos puestos de trabajo durante la construcción, nuevos puestos de trabajo en comercio y oficina (calculados en 750), nuevos residentes (calculados en 780), atracción de vecinos metropolitanos a Cinco Saltos, generación de tasas municipales e impuestos provinciales y nacionales.

Generación de empleo y nuevos habitantes	Oficinas privado (sup m2)	4.200
	Comercio (sup m2)	3.348
	Mercado (sup m2)	1.595
	Residencia (sup m2)	11.718
	Oficinas privado (empleos)	420
	Comercio (empleos)	223
	Mercado (empleos)	106
	subtotal empleo	750
	Residencia (habitantes)	781

GESTIÓN

Actores involucrados

Poder Ejecutivo Municipal: toma la iniciativa de implementar y desarrollar el Programa.

Secretaría de Obras Públicas: promueve la nueva normativa que necesita el proyecto, aprueba los proyectos de construcción.

Honorable Concejo Deliberante: aprueba la normativa del proyecto urbano que posibilita su desarrollo y aprueba la creación de la entidad promotora.

Entidad que promotora del Programa: se encarga de llevar adelante las etapas operativas del desarrollo.

Desarrolladores inmobiliarios locales y regionales: son los compradores de las parcelas que genera el proyecto, sobre las que construyen edificios. También toman como concesión el desarrollo del Mercado Municipal y el convenio para hacer el HCD.

Empresas con planes de negocios en la región: son los destinatarios principales del desarrollo de oficinas que se propone.

Cámara de Industria, Comercio y Producción de Cinco Saltos: promueve la ampliación del circuito comercial de la ciudad y la ampliación del mercado.

Modelo de gestión

Se estudian a continuación los posibles modelos de gestión para la operación del Parque Central y las figuras jurídicas aplicables. Para llevar adelante el desarrollo del proyecto urbano se recomienda constituir un ente promotor del proyecto separado de la estructura municipal, aunque dependiente del poder ejecutivo. En la primera etapa del proyecto la gestión municipal deberá desarrollar las instancias preoperacionales, lo que contempla conseguir el traspaso de la propiedad del terreno, desarrollar el anteproyecto, aprobar la normativa que realizar la subdivisión de la tierra y definir el modelo de gestión que se adoptará y entidad a constituir para conducir Programa.

Respecto a la entidad promotora del Parque Central existen distintas alternativas posibles para su constitución:

Entes públicos:

- Administración central
- Entes descentralizados
- Empresas del Estado

Sociedades:

- Sociedades Anónimas con participación estatal (may. o minoritaria)
- Otras Sociedades Mixtas

Fideicomisos

Una vez que el Municipio tiene la propiedad de la tierra se abre la posibilidad de transferir el dominio a la entidad promotora en propiedad o a través de un compromiso fiduciario. La entidad responsable pueda adquirir la forma de una empresa (pública, privada, mixta) o en colaboración con una entidad bancaria.

En caso de constituir una Empresa o Sociedad la responsabilidad del proyecto queda en mando de un directorio, que debe rendir cuentas periódicamente ante una asamblea de accionistas que tiene como socio principal al municipio. En caso de que se constituya un fideicomiso un Banco tiene la responsabilidad del manejo de los bienes y a la Empresa o Sociedad es quien formula cada iniciativa y la ejecuta (por si o a través de terceros) ajustándose a los mecanismos de comercialización (venta de predios, financiamiento, compra de bienes y servicios, contratación de obras, etc.) establecidos en el mandato fiduciario.

En caso de constituirse un fideicomiso inmobiliario sus principales características son:

- El/los fiduciantes/fideicomitentes fundadores se obligan a aportar los bienes fideicomitidos (terrenos, capital) al fiduciario.
- Los fiduciantes inversores se obligan a aportar la totalidad de los fondos necesarios para afrontar los costos de la obra en construcción, en proporción a las unidades que recibirán.
- Usualmente existe la figura del promotor/desarrollador (que puede ser fiduciante inversor) que articula y lidera todos los aspectos del negocio.
- Los fiduciantes adherentes pueden ingresar una vez que el proyecto se encuentre en ejecución, adhiriendo al contrato de fideicomiso preexistente (si estuviera previsto) o adquiriendo los derechos de un fiduciante que desee desvincularse del negocio.
- Pueden existir técnicos auditores (arquitectos, ingenieros, contadores) que actúen como garantía de independencia y transparencia en el proceso.
- Cumplido el objeto del fideicomiso e individualizadas las unidades (viviendas/lotes) el fiduciario transmitirá en escritura a los beneficiarios el dominio de las unidades que a cada uno le corresponda.

Figura 63. Esquema de fideicomiso inmobiliario



En el caso de crearse una entidad promotora deberá estudiarse su costo de funcionamiento (que será otro gasto del proyecto) en relación con la estructura de costos del proyecto. Debe contemplarse la capacidad de pagar sueldos, realizar acciones de promoción, eventos, publicidad, brindar seguridad y mantenimiento al predio para dimensionar la estructura de gestión que el proyecto en función de la capacidad de pago que tiene.

Una vez extinguido la entidad que gestionó el desarrollo del Programa, si quedase un capital excedente se transferirá al Fondo de Desarrollo Urbano del Municipio.

EFFECTOS POSITIVOS

Desarrollar el cuadro de la estación de ferrocarril de 8 has incorporando al centro nuevo espacio público de calidad, equipamiento público (administrativo, cultural y deportivo) y desarrollo inmobiliario, incorporando 20.940 m² de nuevas oficinas, comercios y residencias al centro de la ciudad.

Categoría	Superficie (m²)	Porcentaje
Loteo Comercial	5.820	7,2
Equipamiento público	23.801	29,6
Espacio Público	37.474	46,6
Circulaciones	13.258	16,5
Total	80.353	100,0

Categoría	Superficie (m²)	Porcentaje
Comercio	3.720	17,8
Oficinas	4.200	20,1
Residencia	13.020	62,2
Total	20.940	100,0

Colaborar a aumentar la complejidad del terciario en Cinco Saltos en concordancia con el Lineamiento 4, ayudando a posicionar la ciudad dentro del sistema de centros de la Región Metropolitana del Alto Valle. Atraer inversión y consumidores del resto de la región. Desarrollo de tipologías constructivas que en la actualidad no pueden realizarse por falta de parcelas adecuadas.

Aumentar la oferta residencial en un tejido de media densidad, generando viviendas para 780 personas en un entorno bien servido de infraestructuras y equipamiento como alternativa a la expansión de baja densidad en la periferia. Creación directa de 750 empleos en comercio y oficinas y otros tantos indirectos. Creación directa de empleo durante la construcción de los proyectos. Generación de ingresos al Estado en concepto de impuestos nacionales, provinciales y tasas municipales como consecuencia de la actividad de la construcción y luego por las actividades económicas que se realicen.

Generación de empleo y nuevos habitantes	Oficinas privado (sup m2)	4.200
	Comercio (sup m2)	3.348
	Mercado (sup m2)	1.595
	Residencia (sup m2)	11.718
	Oficinas privado (empleos)	420
	Comercio (empleos)	223
	Mercado (empleos)	106
	subtotal empleo	750
	Residencia (habitantes)	781

EFFECTOS NEGATIVOS

La mayor actividad en el área podría generar problemas de movilidad. Debe evaluarse la capacidad de carga de las redes de infraestructura y en caso necesario ampliarlas para evitar problemas a otros usuarios.

La mayor masa construida puede incrementar el efecto isla de calor si no se toman las medidas compensatorias adecuadas.

La nueva superficie comercial (locales en plantas bajas de edificios residenciales y el Mercado Municipal) puede percibirse como una competencia por parte de los comercios existentes, efecto que se neutralizaría si la nueva estructura comercial atrae compradores de otras ciudades vecinas que antes no venían a Cinco Saltos, aumentando el tamaño de la economía cincosalteña.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN

Conseguir la transferencia de titularidad de la tierra. Aprobar el cambio de zonificación en el HCD otorgando indicadores al proyecto. Constituir la entidad promotora del proyecto y definir el modelo de gestión. Realizar el Plan Maestro del proyecto. Realización de la mensura que genere los lotes. Iniciar la comercialización de las parcelas vendibles y la ejecución de las obras de espacio público y equipamiento público. Concesionar la construcción del Mercado Municipal. Convenio para la construcción del HCD a cambio de tierra.

MONITOREO DE RESULTADOS

Conseguir la titularidad de tierra, la aprobación de la norma, constituir la entidad promotora y realizar el Plan Maestro en un plazo de 2 años. Vender el 30% de la constructibilidad del proyecto por año los 3 años siguientes. Firmar el contrato de concesión del Mercado Central y el convenio del HCD en el tercer año de la operación.

4.2. Programa Parque Costero Canal Principal

JUSTIFICACIÓN

En el marco del lineamiento que busca transformar a Cinco Saltos en un centro de mayor complejidad en la región metropolitana del Alto Valle del Rio Negro –ofreciendo condiciones para el desarrollo de actividades terciarias– la dotación de espacios públicos de escala metropolitana de calidad es clave para la ciudad. El Parque Costero busca convertirse en un espacio recreativo de referencia para la ciudad y la región, logrando incluso convocar paseantes de otros centros del sistema metropolitano.

OBJETO

Construir un parque lineal sobre la costa del Canal Principal de riego en su paso por Cinco Saltos (modulado en etapas), jerarquizando un espacio que en el presente tiene carácter de fondo urbano y que con la intervención se vuelve un frente. Esta operación de recalificación del espacio público mejora la calidad de vida de la población al incorporar un espacio social recreativo y deportivo a la ciudad.

El programa contempla tres proyectos: Pavimentación calles de borde; Forestación de la costanera; y Proyecto de dotación de mobiliario urbano.

PROBLEMA

Cinco Saltos cuenta con pocos espacios públicos de calidad, acondicionados para su uso como tales y con una escala mayor a la plaza. Faltan en consecuencia espacios en el ejido urbano que permitan el ocio, la recreación y la práctica de actividades deportivas, como sería el caso del Lago Pellegrini.

La ciudad cuenta con 12 plazas, totalizando 4,89has de superficie verde y un promedio de 1,96m² por habitante, muy por debajo de los 10m² recomendados por la Organización Mundial para la Salud; si bien en el contexto del oasis agrícola gran parte de la función ecológica del espacio verde público está asegurada, la absorción y retención de agua de lluvia en el entorno urbano que de otra forma termina en el sistema pluvial, la disminución del efecto isla de calor y sobre todo la función como espacio de recreación, esparcimiento y encuentro de la población sigue siendo fundamental.

PROGRAMA

El Programa propone la construcción de un parque urbano costero a la vera el Canal principal de riego que recupere este espacio de la ciudad como un área de uso público con buen diseño. El Parque Costero propone un evento social y recreativo, como espacio de encuentro de

la comunidad, cultural ya que permite organizar shows y deportivo como espacio donde ir a correr y hacer ejercicio a la vera del Canal.

Dado que el ancho de la franja de borde del Canal es variable también lo son las dimensiones del Parque, abarcando entre 20 y 100m a cada lado del Canal. Las calles de borde a ambos lados de la obra de riego son constantes en el desarrollo del proyecto; las zonas parquizadas y forestadas varían según el espacio disponible en cada sección del Parque.

Figura 64. Propuesta de Parque Costanero

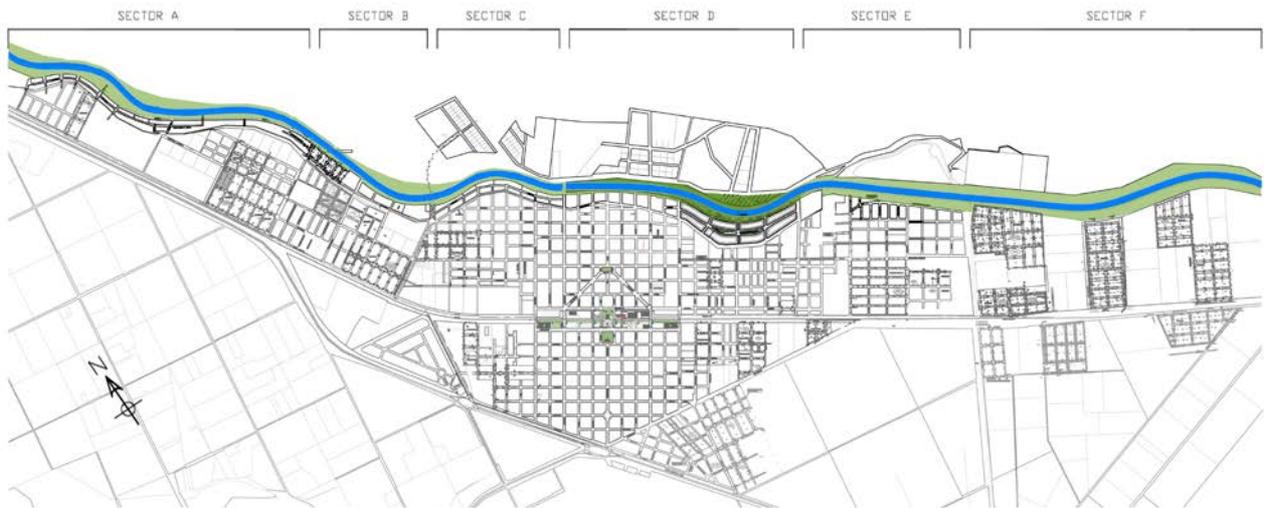
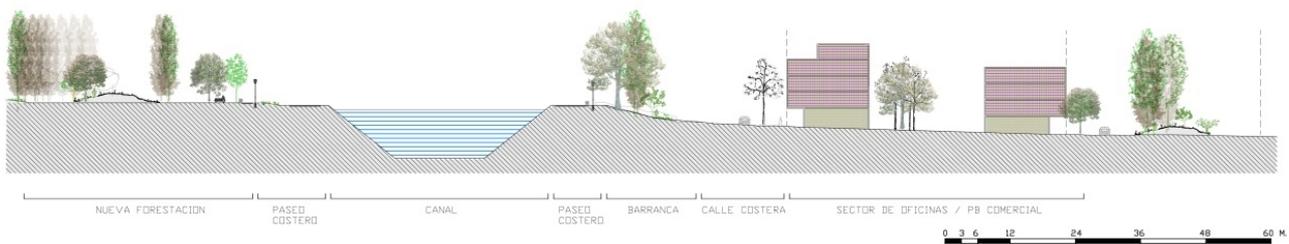


Figura 65. Propuesta de Parque Costanero. Detalle sector D



El desarrollo del Parque Costero tiene la posibilidad de modularse para ser construido por etapa, por lo que se puede avanzar en función de los recursos financieros disponibles. El desarrollo del Parque habilita por otro lado el borde del Canal como un nuevo frente urbano, perdiendo su condición actual de fondo y fomentando el desarrollo de ese borde. Se acompaña este Programa de una propuesta de ajuste de la normativa urbana para otorgar a las parcelas frentistas al Parque Costero más constructibilidad y altura (PB + 3), aprovechando las condiciones creadas por el proyecto (ver corte).

Figura 66. Corte esquemático Parque Costanero



ANÁLISIS ECONÓMICO

Analizando un módulo genérico de 100m de longitud y 20m de ancho a cada lado de la barra;

Una margen

Parque $8 \times 100 \times 50$ U\\$/m² = U\\$\\$ 40.000

Calle 12×100 global = U\\$\\$ 86.250

Equipamiento global U\\$\\$ 20.000

Total una margen = U\\$\\$ 146.250

Total módulo = U\\$\\$ 292.500

El financiamiento de los módulos de Parque puede obtenerse del Fondo de Desarrollo Urbano, como obra pública o por convenios con los desarrolladores urbanos que quieran aprovechar la mayor densidad admisible en la costa a cambio de hacer la obra del Parque Costero.

ACTORES INVOLUCRADOS

Poder Ejecutivo Municipal, Secretaría de Obras Públicas, Sub Secretario de Deporte y Recreación, Coordinación de Mantenimiento de espacios Verdes, Honorable Concejo Deliberante, DPA, empresas constructoras locales, proveedores de materiales de construcción, desarrolladores locales (pago por valorización).

EFFECTOS POSITIVOS

Incorporación de un parque urbano en la ciudad. Ayudar a posicionar a Cinco Saltos como la ciudad con mejor calidad de vida en la región. Mejorar la relación espacio verde / habitante. Ofrecer un espacio recreativo, cultural, social y deportivo dentro de la ciudad. Construcción de un frente urbano recalificado que fomenta el mejoramiento de las edificaciones frentistas en lo que antes era un fondo.

EFFECTOS NEGATIVOS

Debe considerarse el costo de mantenimiento del parque para no generar un desbalance en el presupuesto.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN

Formulación del proyecto ejecutivo. Aprobación en el HCD de la ordenanza que otorgue indicadores al proyecto de densificación de la costa del Canal. Conseguir el financiamiento para el módulo en cuestión como inversión pública o contraprestación de un desarrollador por mayor valorización del suelo, si correspondiese.

MONITOREO DE RESULTADOS

Ejecutar un primer módulo de Parque Costero en un plazo de 2 años.

4.3. Programa de mejoramiento del espacio público

JUSTIFICACIÓN

En el marco del lineamiento que busca transformar a Cinco Saltos en un centro de mayor complejidad en la región metropolitana del Alto Valle del Río Negro –ofreciendo condiciones para el desarrollo de actividades terciarias– La calidad y cantidad de espacio público presente en la ciudad es fundamental para asegurar la calidad de vida de los habitantes y como apoyo y espacio de expansión de las actividades terciarias que se propone fomentar en este lineamiento.

OBJETO

Restablecimiento dentro del perímetro de la ciudad de las condiciones originales del oasis del alto valle, conectando con la biodiversidad que brinda el río y, poder conformar, junto con los corredores verdes, las plazas y parques de escala urbana y metropolitana, una trama de valor ecológico entrelazada con el tejido urbano. La propuesta establece la distribución de los elementos propuestos en el marco de un programa de ampliación y mejoramiento del verde de Cinco Saltos.

El programa contempla cuatro proyectos:

- Proyectos de mejoramiento de plazas
- Proyectos de completamiento del arbolado urbano
- Proyectos de corredores de biodiversidad
- Proyecto de Lago Pellegrini

PROBLEMA

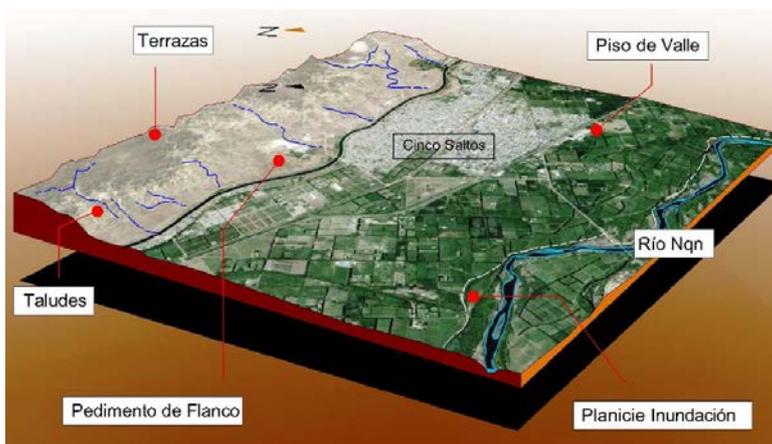
El déficit de espacios verdes urbanos de Cinco Salto, en el contexto del alto valle, es una realidad que se hace evidente en la ausencia de espacios públicos destinados a la recreación y el esparcimiento popular. La ciudad cuenta con 12 plazas, totalizando 4,89has de superficie verde y un promedio de 1,96m² por habitante, muy por debajo de los 10m² recomendados por la Organización Mundial para la Salud

Sin embargo, existen posibilidades de ampliación y mejoramiento desde un planteo ecológico en virtud de las posibilidades de conexión del perímetro urbano con el río, las chacras y los canales en una envolvente ambiental iconográfica del alto valle.

PROGRAMA

La región del Alto Valle tiene singularidad biogeográfica con un alto valor de *biodiversidad*: encontramos especies, ecosistemas y paisajes en un contexto patagónico predominantemente seco y estéril. Pero si bien el paisaje predominante es la meseta (terrazza), el valle aluvial del río Neuquén origina una diversidad de ambientes con variedad geomorfológica a la que se asocian suelos, agua y vegetación propios. En este sentido, existen seis formas geomorfológicas diferenciadas que distinguen la región en estudio: el río, la planicie de inundación, el piso de valle, el pedimento de flanco, el talud y la terraza de erosión (ver figura 1). El río, conformada por el lecho y multitud de canales separados por islas y bancos aluviales situados en el centro del río, ofrece riberas con lecho trenzado o canales entrelazados. El piso del valle –precisamente donde se asienta la ciudad de Cinco Saltos– configura una superficie que recibe sedimentos fluviales por acción de arrastre del río, por erosión eólica y pluvial.

Figura 67. Croquis de la geomorfología de Cinco Saltos.



Fuente: CFI, 2016.

La gran amplitud del piso del valle y la división de la planicie de inundación soportan gran diversidad biológica. Pero señalemos que la sucesión del paisaje del bajo Neuquén fue consecuencia de las variaciones de la dinámica fluvial. Y está dada por la acción relativamente estabilizadora de los caudales del río, sobretodo, producto de la presencia y funcionamiento, aguas arriba del dique Ing. Ballester, del complejo hidroeléctrico Cerros Colorados (Complejo Hidroeléctrico) que modifica acentuadamente las condiciones ecológicas en los sectores ribereños de la zona aguas abajo del dique. Esta modificación consiste, básicamente, en permitir el desarrollo de vegetación terrestre que no se hubiese producido en las condiciones antiguas de régimen natural del río, con sus grandes crecidas invernales y primaverales porque, en caso de germinar semillas en la época de estiaje del río, los nuevos individuos eran arrastrados por la corriente en las crecidas.

Aunque es necesario destacar que la transformación agrícola del territorio tuvo un papel decisivo en los cambios en el diseño del paisaje del valle. La labor de los colonos que se fueron instalando al final de la década de 1930, modificando una considerable parte de la llanura de inundación del río emparejada y sembrada con cultivos anuales; a los colonos se les entregaba una parcela del territorio, un terreno quebrado con cauces parcialmente colmatados, con pequeños canales de crecida y numerosas dunas. Al preparar el terreno para su aprovechamiento agrícola, cubrieron de tierra los canales de crecidas nivelándolos con el terreno circundante, aprovechando para ello las abundantes dunas existentes (Fernández Muñoz, 1996). Por otro lado, la introducción de especies exóticas (cultivadas, en muchos casos) ha aumentado la biodiversidad del área. Uno de los resultados de esta conjunción de factores, es el desarrollo en islas y riberas de *neoeecosistemas* o *antropoeecosistema* en los que se mezclan diversas especies de plantas (árboles, arbustos hierbas) autóctonas y exóticas.

Por tanto, la información biológica que se puede observar aguas abajo del Dique Ballester, según Tambussi (2004) viene a estar presentadas en dos tipos:

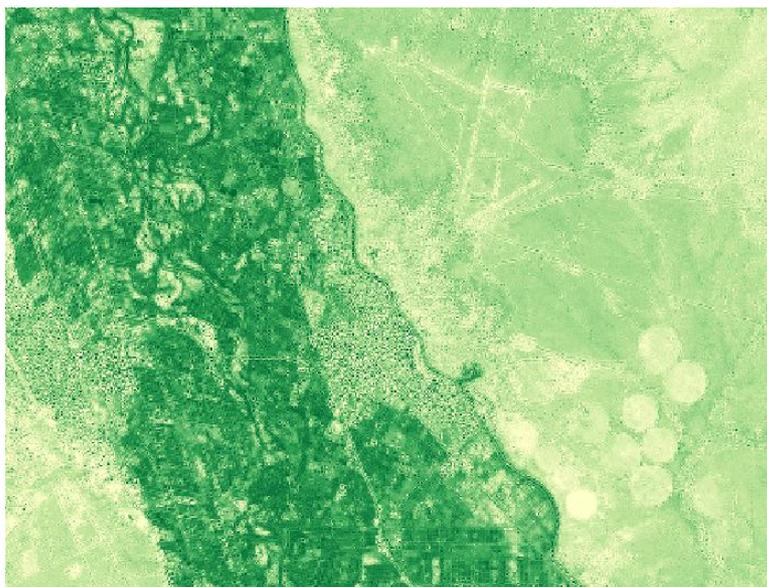
- Las cultivadas por el humano, que son eucaliptos, pinos, álamos, ciruelos de vereda, sauces, álamo blanco, entre otros. Con una disposición espacial que da cuenta de cierta regularidad determinada por la organización productiva según pauta parcelaria e hidráulica (canales).
- Las espontáneas, que pueden ser nativas o exóticas asilvestradas. Las especies más abundantes son: olmo, olivillo, fresno americano, arce, álamos, sauce llorón (árboles, todas exóticas); tamarisco, rosa mosqueta (arbustos exóticos); lechugueta, menta, etc.(hierbas).

La fauna que se encuentra también se clasifica en especies nativas y exóticas. Siguiendo con Tambussi (2004), los cambios en la vegetación y en las condiciones hidrológicas (por ejemplo, embalsamiento aguas arriba del dique) han tenido su impacto en la composición faunística: nativas: zorzales patagónicos, palomas picazuró y manchada, torcazas, torcasita, carpinteros, verderones, calandrias, cisnes de cuello negro, garzas, gallaretas, patos overos, patos maiceros, patos barcinos, biguáes y flamencos (aves), pejerreyes patagónicos, varias especies de percas (peces), nutrias o coipos y hurones (mamíferos); exóticos: gorriones, palomas domésticas (aves), truchas arco iris, *Corydoras paleatus*, mojarra, carpas (peces)

Ahora bien, existe una biodiversidad que todavía es prácticamente ignorada y que nos proponemos poner en valor: la biodiversidad de las ciudades. Porque no solo hay ciudades con una diversidad de especies de flora y fauna (sobretudo avifauna), sino que además los espacios urbanos naturalizados pueden jugar un papel muy significativo como sumideros de CO₂ y depuradores de gases nocivos, como sistemas filtrantes del agua de lluvia o mecanismos reguladores de las temperaturas extremas, o como amortiguadores del ruido, entre otras funciones ecológicas. A partir de estas consideraciones es posible reconocer oportunidades para fomentar, como plantea Diego Garay en *Biodiversidad urbana* (2013), la presencia de diferentes especies de flora y fauna en el tejido urbano mediante una adecuada conexión de los espacios libres internos (caminos, el ferrocarril y áreas ociosas) de la ciudad con los espacios naturales y rurales periféricos. La perspectiva también permite la creación de corredores biológicos para proteger ámbitos estratégicos para el desplazamiento de determinadas especies, frente a los procesos de crecimiento urbano (por ejemplo, el manejo de la inundación en las cuencas superiores). El objetivo de este planteamiento es la creación de una red de espacios libres urbanos interconectados por medio de corredores, o sea, un sistema.

Por tanto, en Cinco Saltos –como en todo el sistema metropolitano de Neuquén-Cipolletti– es posible a los fines de un plan urbano reconocer (y analizar) la biodiversidad urbana en relación al contexto biogeográfico donde se emplaza. Vale aclarar que el espacio a planificar suele formar parte de una matriz verde (jardines, espacios verdes públicos, corredores de arroyos y ríos, vías férreas, bordes de avenidas y rutas, entre otros). Es importante que se comprenda que hay “escalas” en el diseño de paisaje, que pone énfasis en recrear el espacio silvestre del paisaje regional, local e incluso doméstico.

Figura 68. Índice Diferencial de Vegetación Normalizado



Fuente: Landsat 8, 2016

De hecho, una manera de ilustrar el verde urbano es a partir del Índice Diferencial de Vegetación Normalizado, también conocido como NDVI, que permite mostrar el estado fotosintético de la vegetación en la región (ver Figura 2), incluyendo la productividad primaria, a partir de la combinación de dos bandas situadas en el espectro visible –concretamente en el rojo– y en el infrarrojo próximo. Representa una variable integradora del funcionamiento del ecosistema para Cinco Saltos, en el contexto de la región vallena, ya que las dos zonas espectrales permiten caracterizar dónde aparece la principal diferencia entre la vegetación sana y vigorosa, con alto contenido de humedad (verde intenso) y la vegetación enferma, que no muestra actividad fotosintética (verde degradado) como de otros elementos como el suelo, la iluminación, el agua, etc. De acuerdo a estos resultados, se destacan las siguientes áreas de actividad fotosintética en Cinco Saltos:

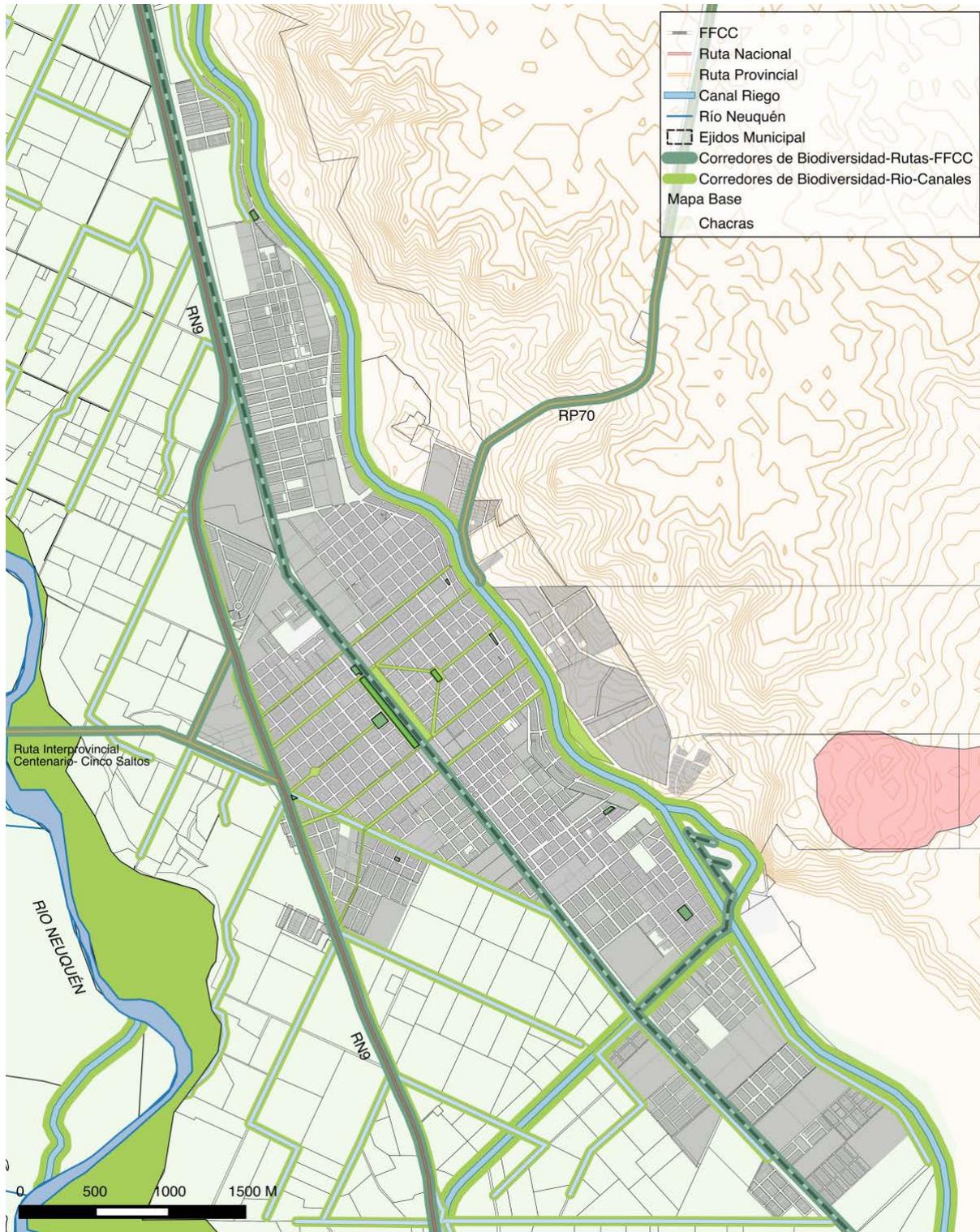
- la red hidrográfica: el río Neuquén, incluyendo su planicie de inundación y el canal principal y canales de irrigación y drenajes.
- las grandes áreas de forestación y cultivos: chacras, parques y barrios de forestación frondosa
- corredores verdes (ruta y ferrocarril).

En contrapartida, se verifica menor actividad fotosintética en las áreas urbanas, donde se destacan las áreas densamente urbanizadas y la red de calles y avenidas.

Lo importante para Cinco Saltos está en el restablecimiento dentro del perímetro de la ciudad de las condiciones originales del oasis del alto valle, conectando con la biodiversidad que brinda el río y, poder conformar, junto con los corredores verdes, las plazas y parques de escala urbana y metropolitana, una trama de valor ecológico entrelazada con el tejido urbano. El siguiente plano da cuenta de la distribución de los elementos propuestos en el marco de un programa de ampliación y mejoramiento del espacio verde de Cinco Saltos. Se observa en la

Figura 69 la siguiente distribución de elementos asociados al verde que, a partir de la propuesta de configuración, conforman la estructura.

Figura 69. Propuesta de Sistema de Áreas Verdes Urbanas, Cinco Saltos



Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS ECONÓMICO

Plaza (Ha) = entre U\$S 200.000 y 500.000

Corredores verdes (cuadra) = U\$S 20.000

Arbolado urbano (cuadra) = U\$S 10.000

El financiamiento de las obras de este Programa puede obtenerse del Fondo de Desarrollo Urbano o pueden ejecutarse como obra pública con el presupuesto local o con financiamiento externo.

ACTORES INVOLUCRADOS

Poder Ejecutivo Municipal, Secretaría de Obras Públicas, Coordinación de Mantenimiento de espacios Verdes, Honorable Concejo Deliberante, empresas constructoras locales, proveedores de materiales de construcción

EFFECTOS POSITIVOS

Incorporación de más verde urbano en la ciudad. Ayudar a posicionar a Cinco Saltos como la ciudad con mejor calidad de vida en la región. Mejorar la relación espacio verde / habitante. Protección de la biodiversidad (corredores). Mejoramiento del espacio público y verde a escala barrial.

EFFECTOS NEGATIVOS

Debe considerarse el costo de mantenimiento de los espacios públicos que se mejoren o creen para no generar un desbalance en el presupuesto.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN

Formulación de los proyectos ejecutivos por obras (banco de proyectos). Conseguir el financiamiento para la obra en cuestión como gasto presupuestario u obra financiada por el Fondo de Desarrollo Urbano de Cinco Saltos.

MONITOREO DE RESULTADOS

Ejecutar una primera reforma de plaza en un plazo de 1 año y avanzar en las siguientes a un ritmo de una por año. Ejecutar un proyecto de consolidación de un corredor verde en 1 año y avanzar en los siguientes a un ritmo de una obra por año.

Lineamiento 5. Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad

Justificación

El propósito de esta línea de trabajo apunta a reposicionar al gobierno municipal frente a la sociedad local y frente al desarrollo de la región. Abre dos grandes programas:

El primero (hacia afuera) dirigido a fortalecer la capacidad del municipio de cinco saltos para incidir sobre el desarrollo general de la región, promoviendo criterios de colaboración que sitúen a la región en una perspectiva de prosperidad socialmente inclusiva y ambientalmente sustentable.

El segundo (hacia adentro) apuntan a mejorar el vínculo entre el municipio y la sociedad local, logrando que diferentes actores sociales concierten (acuerden, pacten, convengan, unifiquen) sus intereses y expectativas entorno de un proyecto de ciudad que resulte adecuado para transitar esta etapa de desarrollo de la región.

Los programas y proyectos del Lineamiento 5 se estructuran de la siguiente forma:

5.1 Construcción de una agenda metropolitana

5.2 Fortalecimiento institucional

Reestructuración de las finanzas municipales

Modernización de la gestión pública

Creación de la Secretaría de Planeamiento Urbano

Creación de un Fondo de Desarrollo Urbano

Centro Cívico-Nuevo Edificio Municipal modelo de gestión

Participación social

Objetivo

El objetivo es lograr una estrategia regional que permita reequilibrar las oportunidades de desarrollo de las diferentes localidades que conforman el área metropolitana del Comahue. Para lograrlo se propone avanzar en la construcción de una agenda común que a partir de la elaboración de ciertos consensos avance en el desarrollo de nuevas formas de institucionalidad metropolitana.

Paralelamente un segundo objetivo se propone fortalecer el vínculo entre el municipio y la sociedad local, logrando que la propuesta de un proyecto de ciudad unifique voluntades y

estructure las acciones en el marco de los diferentes escenarios de desarrollo que pueden presentarse.

5.1. Construcción de una agenda metropolitana

Objetivo

Convertir a los responsables del gobierno municipal en promotores destacados de la construcción de una agenda de desarrollo metropolitano.

Justificación

En los documentos de diagnóstico, y más específicamente en la evaluación de escenarios alternativos, quedó en evidencia el predominio de algunas instituciones (públicas y privadas) en la definición de las grandes decisiones de desarrollo de la región, y sobre los riesgos que se produzca un crecimiento significativo de la economía de esa región, encontrando un sector público desorganizado, y a un conjunto de gobiernos locales compitiendo por participar de los beneficios de este desarrollo.

En el contexto de los cuatro escenarios analizados por este plan, la construcción de una agenda común que contemple los intereses de las localidades de menor desarrollo se presenta como una condición indispensable para que el crecimiento sea inclusivo, equitativo, ambientalmente sustentable, y permita mejorar la gobernanza en la región.

Objeto de la carpeta

El proyecto propone una secuencia de acciones (en torno a cuatro actividades) que permite caracterizar el campo de fuerzas en el que se deben tomar posiciones respecto de la evolución de la región metropolitana del Comahue. Promueve el establecimiento de contactos y la conformación de ámbitos de interacción con estos actores, y avanza en la formulación de una agenda común y el desarrollo de una institucionalidad básica para la implementación de esta agenda.

Estudio de base

El proyecto se propone dar respuesta a la debilidad del gobierno municipal para incidir sobre la evolución del área metropolitana en que se halla inserta. Interesa este desarrollo, porque en las condiciones actuales, el municipio evoluciona como una área residencial que no desarrolla complejidad (comercial ni en la prestación de servicios) y esta condición restringe sus posibilidades de desarrollo económico y generación de empleo. Esta caracterización ha sido desarrollada en la etapa de diagnóstico, se vuelve preocupante en la medida que la actividad

frutícola retrocede, y pasa a ser crítica en la perspectiva que se produzca un gran crecimiento metropolitano, a partir de la puesta en operaciones de los yacimientos de gas y petróleo no convencionales en la zona de Vaca Muerta

El establecimiento de una línea de base puede apoyarse en las cifras que dan cuenta el perfil (complejidad, calidad cantidad) comercial y de servicios que ofrece actualmente la localidad en relación con las otras localidades de la región. Puede también apoyarse en las cifras de facturación, empleo y contribución al PBI de los diferentes sectores de la economía de la aglomeración. Puede a esto agregarse como indicador la cantidad de reuniones que actualmente sostiene el alcalde de la localidad con interlocutores relevantes de la región, y la cantidad de veces que se lo identifica como participe o protagonista de algún hecho, conflicto o actividad relevante en el proceso de toma de decisión respecto del futuro de la región. Cabe destacar que esta debilidad no puede atribuirse a la persona, sino al rol que estructuralmente se le asigna a los municipios que se encuentran en una posición semejante a Cinco Saltos en la economía regional.

Se trata por lo tanto de reposicionar al gobierno local y a sus autoridades en la escena regional, a partir de la reivindicación del derecho de sus representados a aspirar a un proyecto de desarrollo que los incluya, ampliando sus posibilidades de tener oportunidades de progreso y realización en forma personal y como colectivo.

Proyecto

Asumiendo que el objetivo del proyecto es instalar a los responsables del gobierno municipal como promotores destacados de la construcción de una agenda de desarrollo metropolitano, este proyecto identifica un conjunto de acciones necesarias para mejorar su posicionamiento.

Se propone en primer lugar el desarrollo de una caracterización de actores que permita comprender el campo de fuerzas en que debe desenvolverse, para poder implementar una estrategia que proponga un desarrollo inclusivo, equitativo y sustentable, y para mejorar la gobernanza de la región.

Como primera actividad se indica la confección de un mapa de actores que identifique a las instituciones y operadores que intervienen en el proceso de toma de decisión entorno de los grandes temas metropolitanos.

Sobre la base de esta caracterización la se propone como segunda actividad desplegar líneas de relacionamiento que vinculen a los referentes locales con estos diferentes interlocutores, dando origen a un pequeño equipo de trabajo abocado a dar seguimiento a la evolución de este frente.

Se ha observado que en la actualidad han surgido algunas iniciativas, todavía insipientes, que buscan promover encuentros tendientes a analizar el futuro de la región. Como tercera actividad se propone que el municipio participe activamente en estos ámbitos (académicos o institucionales), que comience a formalizar su participación en el DAMI, en las reuniones convocadas por la universidad de Flores, o en todo otro ámbito donde se trate la cuestión metropolitana

Paralelamente, como cuarta actividad se propone que el intendente municipal (pero también el legislativo y las organizaciones sociales), abran una política de relacionamiento con los actores destacados de la actividad económica regional, iniciando conversaciones respecto del futuro de la región, los efectos de Vaca Muerta, el papel de Cinco Saltos en el desarrollo del Alto Valle, el futuro del transporte, y las perspectivas de promover proyectos que puedan relacionarlos.

Se propone organizar o participar de foros metropolitanos para identificar y debatir los problemas los principales problemas del área metropolitana en forma amplia y con la participación de todos los interesados. Interesa también promover y participar en la constitución de mesas de análisis con la participación de los organismos técnicos competentes territoriales y sectoriales, representantes de la comunidad y las organizaciones gremiales y empresariales. Se trata de multiplicar los ámbitos de relacionamiento entorno a problemáticas sectoriales, que agreguen precisión a la tarea de conformación de una agenda de prioridades y contribuyan a construir posiciones convergentes.

Como quinta actividad se propone promover la producción de hechos, acciones, acontecimientos que coloquen la cuestión metropolitana en el centro de la discusión, y en ese marco señalar la necesidad de acordar una agenda de prioridades que orientará la toma de decisiones en el momento que se aceleren las transformaciones que propone el desarrollo de la actividad hidrocarburífera. La agenda debería incluir cuestiones como la salvaguarda del oasis, los problemas de los productores frutícolas, el desarrollo de la movilidad, y una distribución inclusiva de las funciones urbanas dentro del territorio metropolitano.

Una sexta actividad consiste en el seguimiento de esta línea de trabajo a través de los medios de prensa, monitoreando cómo se reflejan estos acontecimientos en la construcción de las noticias. Complementariamente debe convertirse en una fuente de noticias, y dedicarse a la producción de textos y material informativo, sosteniendo una estrategia de comunicación que refleje la propuesta del municipio sobre estos temas.

Por último, en la medida que el contexto lo permita la séptima actividad encomendará a los responsables de esta línea de trabajo que avancen en la redacción de una agenda de prioridades regionales, de acuerdos explícitos, contratos, manifestaciones públicas, etc, que contribuyan a dar forma al proceso de convergencia en el que se viene trabajando.

La implementación de este proyecto no se agota por lo tanto en la toma de contacto con un nuevo mapa de actores, implica además generar coyuntura, promover encuentros realizar

acciones, producir noticias, y paralelamente conformar el discurso que sustenta el desarrollo de esta estrategia.

Análisis económico

El desarrollo de estas actividades no supone erogaciones significativas. Puede requerir de una persona (y posteriormente de un equipo) que dé seguimiento al desarrollo de estos encuentros, la preparación y seguimiento de las reuniones y contactos que se establezcan, y del apoyo logístico y operativo para la realización de estos acontecimientos.

Requerirá también de seguimiento profesional en el manejo de medios, interpretación de los acontecimientos y construcción del discurso metropolitano.

Requerirá por último apoyo legal en el momento de la redacción de acuerdos y en el desarrollo de figuras institucionales que formalicen estos acuerdos.

Gestión

La gestión del programa se centra en la articulación de un conjunto de actores sociales que inciden, con diferentes niveles de institucionalización, sobre el desarrollo de la región.

La confección de un mapa de actores identificado como primera actividad de este componente dará cuenta de las autoridades nacionales (incluyendo YPF) y ambos gobierno provinciales, el conjunto de los intendentes del área metropolitana, sobre todo aquellos que conforman el anillo de municipios que conforman la periferia del núcleo central (Neuquén Cipolletti). Dentro de este colectivo interesa la mirada de cuadros técnicos y organizaciones gremiales estatales, y su particular visión respecto del desarrollo de las instituciones de la región.

Adquieren también preponderancia las empresas contratistas y proveedoras de servicios a en las áreas de explotación, que tienden a desplegar sus infraestructuras logísticas y la residencia del personal dentro del área metropolitana. Dentro de este colectivo se destaca el punto de vista de los empresarios locales y de otros actores (subcontratistas, estructuras gremiales) que desarrollan puntos de vista autónomos respecto de los efectos del crecimiento de la actividad petrolera en la región.

Otro colectivo que interesa conocer es el de los emprendedores comerciales, y de quienes concentran los procesos de distribución, eligiendo las localizaciones de sus bocas de expendio.

Los actores relacionados con el desarrollo del transporte tienen asimismo un papel significativo en la conducción de los flujos entre las diferentes localidades. La realización de obras viales o la introducción de diferentes posibilidades de innovación sobre los modos, circuitos o modalidades de gestión del sistema de transporte tiene un papel decisivo en la

definición de la posición que ocupará la localidad en los desplazamientos dentro del área metropolitana.

Por último, cabe mencionar al conjunto de actores y organizaciones relacionados con la actividad inmobiliaria y la problemática del acceso a la tierra y la vivienda. Este colectivo conforma en la actualidad uno de los sectores más dinámicos, pero a la vez, es uno de los que presentan las mayores problemas.

El mapa se completa con otro tipo de actores representantes de la sociedad civil, de los vecindarios, equipos técnicos académicos o investigadores que expresen alternativas o puntos de vista respecto del futuro del área metropolitana.

Estructura institucional que gestiona el proyecto

Puede considerarse que el proyecto parte de un institucionalidad muy básica, como la designación de un representante de las autoridades municipales, que cuente con los abales suficientes para establecer contactos, promover encuentros y reuniones, eventualmente representar al gobierno municipal en conversaciones y reuniones tendientes a desarrollar la tarea que se le ha encomendado (relaciones públicas).

El crecimiento del número de interlocutores y de la envergadura y jerarquía de los encuentros, puede habilitar una ampliación de este área de apoyo llevándola a ocupar un lugar de mayor importancia dentro de la secretaria de gobierno o el área de asesoría del intendente.

Si durante el desarrollo de la primera etapa puede apoyarse en la estructura de prensa existente en el municipio, en una etapa posterior puede requerir del apoyo de personal más capacitado (comunicación, ciencias políticas) para la interpretación de la información de un discurso que dé cuenta de la política de integración metropolitana.

Efectos del proyecto

Efectos positivos

Considerando que el objetivo es construir una estrategia regional que permita reequilibrar las oportunidades de desarrollo de las diferentes localidades del Alto Valle, se puede considerar que ha de ir enhebrando acuerdos hasta confeccionar una agenda común, a partir de la cual se podrá avanzar en el desarrollo de nuevas formas de institucionalidad metropolitana.

Puede por lo tanto definirse distintos niveles de realización, y en función de los mismos establecer sus efectos.

En una fase inicial existe poca conciencia pública sobre los problemas metropolitanos y no hay acuerdo sobre las posibles soluciones.

Para superar esta fase y lograr que los problemas de descoordinación se resuelvan se propone generar conciencia sobre las necesidades, multiplicar las oportunidades de dialogo, cooperación e intercambio de experiencias, y desarrollar diagnósticos que permitan que los gobiernos y la comunidad cuenten con una clara visión de la problemática que se debe enfrentar. Puede concluirse que un primer efecto es la integración de un primer colectivo de actores sociales que opinan y producen acciones que modifican la percepción de la sociedad respecto de la problemática metropolitana. El primer resultado es por lo tanto que los problemas metropolitanos ganen voz, vale decir, presencia en el debate público y en la agenda política de las entidades territoriales. Entre estos actores el punto de vista del municipio debería ocupar un lugar destacado, que lo convierta en un interlocutor necesario en el desarrollo de esta discusión.

La estructuración de ámbitos de interacción que permitió que los problemas metropolitanos ganen voz, en una segunda etapa como efecto será la multiplicación de foros y reuniones que permitan multiplicar los acuerdos entre las entidades sectoriales y territoriales sobre la mejor forma de resolver los problemas. El desarrollo de esta actividad finalizará unificando estos acuerdos en la conformación de un Agenda Metropolitana.

El siguiente paso en el proceso es lograr acuerdos amplios y firmes sobre los arreglos institucionales para resolver los problemas metropolitanos. Es la fase en la que se considera que la gobernabilidad metropolitana ha ganado legitimidad política

Por último cuando los arreglos institucionales funcionan y empiezan a resolver los problemas metropolitanos (p/ej. mejoras del sistema de transporte, o tratamiento común de residuos urbanos) esta construcción habrá alcanzado legitimidad de ejercicio, demostrando frente a la sociedad su eficacia para conducir el desarrollo de la región.

El proyecto se propone desencadenar este proceso, y concentra su actividad en el desarrollo de las dos primeras fases tendientes a relacionar a los actores y consolidar los ámbitos donde estos encuentros pueden realizarse. Contribuye también a la producción de coyuntura y a la instalación de un discurso que dé cuenta de esta construcción y a su difusión a través de los medios.

Efectos negativos (riesgos)

La aparición de efectos negativos producto del desarrollo de estas prácticas es un riesgo implícito en este tipo de actividad. Al subir las expectativas respecto de la participación de un actor, pueden generarse sinergias o contradicciones. La perspectiva de construir un consenso general capaz de unificar a todo el cuerpo social, resulta por lo menos ingenuo, y en alguna medida niega las condiciones básicas de desarrollo de la política. La existencia de contradicciones y eventualmente conflictos, supone el riesgo de enfrentar la imposibilidad de construir acuerdos básicos, o lo que es más grave, estimular la conformación de un frente de actores que expresen los intereses opuestos a los que se propone para el desarrollo de la región.

Volviendo sobre la evaluación de escenarios presentada en la etapa anterior el riesgo mayor es el de la fragmentación de los intereses locales, que lanza a los municipios a competir unos contra otros por las oportunidades de la nueva coyuntura. Frente a este escenario se presenta la posibilidad de conformar un conjunto unificado de sectores dispuestos a colaborar, en el marco de ciertas reglas de juego que definen una institucionalidad básica común.

Puede concluirse que un riesgo es la imposibilidad de conformar una agenda común que incluya los intereses de los municipios más débiles, y otro que se produzca la asociación de aquellos que tienen más poder y que impongan un proyecto de desarrollo poco inclusivo, y por lo tanto inequitativo, socialmente vulnerable y que presente peores condiciones respecto de su gobernanza.

Desgraciadamente los niveles de riesgo dependen en gran medida de la calidad de las prácticas de los diferentes actores, de la claridad estratégica y del liderazgo de quienes se pongan manos a la obra en esta construcción, y de su capacidad de consolidar el respaldo de una amplia base social que comprenda el sentido de esta propuesta.

Si bien el lanzamiento de esta línea de trabajo supone riesgos, los mismos deben compararse con la situación actual, en que la sociedad local no propone iniciativas tendientes a mejorar la capacidad del municipio para incidir sobre el proceso de decisión donde se define el desarrollo metropolitano.

Plazos

Asumiendo la dificultad para establecer plazos para el desarrollo de este programa resulta evidente que las tareas requieren de una puesta en marcha inmediata, y que la obtención de resultados que correspondan con los ritmos de las inversiones petroleras requiere de su puesta en marcha en forma inmediata. Las demoras debidas a la incertidumbre que se desprende de las transformaciones del panorama económico internacional y más particularmente de la evolución de los precios de los hidrocarburos, permite desacelerar esta etapa, sin perder de vista que los tiempos de gestión municipal obligan a tener resultados en el corto plazo.

Puede considerarse como metas, que el año 2017 ha de concentrarse en la conformación del mapa de actores y la realización de contactos con actores destacados y para la realización de reuniones exploratorias respecto de la percepción del futuro de cinco saltos, su participación en el desarrollo de la región, y la posibilidad de confeccionar una agenda de prioridades metropolitana.

Como metas pueden proponerse para diciembre del 2017 haber ampliado significativamente el espectro de interlocutores destacados del municipio, haber instalado la cuestión metropolitana como un tema relevante para el desarrollo de la región, y haber posicionado al alcalde de Cinco Saltos como un interlocutor necesario para el avance de estas discusiones.

Para finales de 2018, las metas pueden incluir la conformación de una agenda y su instalación como elemento unificador de los intereses metropolitanos, y estar avanzando en el desarrollo de una institucionalidad para ponerla en estado operativo.

Condiciones de realización

Condiciones que deben reunirse para que el proyecto se realice. La primera condición es la voluntad de los líderes locales para encarar esta tarea en forma mancomunada, anteponiendo los intereses de la ciudad sobre los personales. La segunda es definir una estrategia y programar su realización con una clara caracterización de los actores que se busca ir relacionando.

Supuestos en los que se basa su ejecución y éxito.

De acuerdo con la construcción de escenarios alternativos para el desarrollo de la región, se supone que el punto de partida (línea de base, situación actual) está en un momento de incertidumbre, donde la eminencia de fuertes inversiones que proponen una transformación profunda de la región se demora por la existencia de condiciones adversas en el panorama económico internacional. El desafío entre un modelo competitivo y uno colaborativo sitúa al municipio en la posibilidad de optar por el segundo, consiente que por su debilidad estructural, difícilmente podría salir airoso de una puja que no sea procesada por un sistema institucional que incorpore criterios de inclusión, justicia redistributiva y protagonismo de la política. En el caso que las políticas nacionales o provinciales favorezcan el libre juego del mercado, la construcción de una agenda, y de un frente unificador de los más débiles, tiene pocas perspectivas de éxito.

Por tratarse de factores externos, cuya resolución escapa al área de competencia del municipio, solo le queda posicionarse frente a los eventuales cambios en el comportamiento de estos factores de contexto. La realización de escenarios alternativos permite posicionar al municipio desde una mirada estratégica, entendiendo que sus acciones cambiarán en función del escenario en el que se sitúe a la hora de entrar en acción, y que deberá ir incorporando ajustes a esta estrategia, en la medida que verifique que se producen alteraciones en el comportamiento de las condiciones de contexto. En concreto, si queda inserto en un escenario de competencia y fragmentación, pondrá en valor el sistema de relaciones que ha ido construyendo en busca de una agenda común. En ese trayecto habrá recabado opiniones valiosas para entender que debe hacer el municipio para presentarse como un territorio atractivo para la localización de empresas o para el desarrollo de nuevos emprendimientos. Si por el contrario el contexto ha evolucionado en la dirección deseada, y predominan las regulaciones en un marco de colaboración, estará en condiciones de acordar las dimensiones de desarrollo que está dispuesto a sacrificar en aras de la construcción de un desarrollo común. El conocimiento de sus necesidades y prioridades y de las de los demás, facilitará notablemente la

construcción de estos acuerdos, que en las condiciones actuales, resultan sumamente teóricos y por lo tanto arbitrarios.

5. 2. Desarrollo institucional

Justificación

La estrategia elegida parte también de la necesidad de superar ciertas debilidades del municipio en su relación con la comunidad local, detectadas en la etapa de diagnóstico.

La más seria, destaca la envergadura de la evasión tributaria en relación con el nivel socioeconómico de la población, que coyunturalmente se ha visto legitimada por las demoras en la rendición de la ejecución presupuestaria, que lleva un atraso de más de dos ejercicios. Durante el desarrollo del plan, la discusión del presupuesto 2017 se vio trabada a la hora de recalcular los módulos básicos con que se ajusta el presupuesto anual del municipio. Estos antecedentes dificultan la gestión de créditos y líneas de financiamiento, organización de grupos de contribución por mejoras y otro tipo de manejos financieros indispensables para viabilizar la acción de gobierno.

Esta restricción se hace presente en la relación con algunos actores sociales significativos, como la Cámara de Comercio e industria,(verificar el nombre) con la que ha sostenido un conflicto que se hace presente a la hora de las entrevistas entorno de la formulación de estos lineamientos.

La competencia política, y la falta de perspectiva de mediano y largo plazo, dificultan la construcción de acuerdos capaces de trascender las coyunturas (en especial las compulsas electorales) para consolidar objetivos comunes de los habitantes de la ciudad.

La crítica a un municipio, con procedimientos tradicionales que no guarda relación con la velocidad de los cambios y la capacidad de reacción que exige el desarrollo de la ciudad, se cristaliza con las restricciones tecnológicas y edilicias, que desdibujan su eficacia y por lo tanto su credibilidad.

La necesidad de reconstruir el vínculo entre el gobierno municipal y la sociedad local, requiere acciones concretas, que guardan relación con la generación de condiciones que permitan recomponer el dialogo, y con la introducción de cambios, concentrando la acción sobre ciertos ejes capaces de producir mejoras substantivas en el funcionamiento municipal.

Objetivo

El objetivo de este programa es mejorar el vínculo entre el municipio y la sociedad local, logrando que las fuerzas sociales concierten (acuerden, pacten, convengan, unifiquen) sus intereses y expectativas entorno de un proyecto de ciudad que resulte adecuado para atravesar esta etapa de desarrollo de la región.

Objeto de la carpeta

Se trata de introducir una serie de transformaciones en el funcionamiento de la estructura municipal. Se propone que estos cambios se concentren entorno de ciertos proyectos a través de las cuales se da respuesta a los problemas identificados en el diagnóstico.

Concepto del programa de desarrollo institucional

En primer lugar la apertura de canales de dialogo, de ámbitos de participación de interacción, de formulación de proyectos convergentes. Se considera que la confección de un mapa de actores locales que permita relacionar personas y colectivos con sus intereses, reivindicaciones y modalidades de actuación, es la base para concebir un modelo de relacionamiento más racional y adecuada. La propuesta de un plan, que pone en discusión un proyecto de ciudad y de inserción del municipio en el contexto metropolitano abre la posibilidad de recibir e integrar iniciativas de la sociedad local y proyectarlas como componentes de un proyecto común.

Complementariamente la apertura de ámbitos de interacción, y el sostenimiento de una cierta regularidad en sus rutinas de funcionamiento, mantiene abiertos canales institucionales a través de los cuales procesar adecuadamente los conflictos y contradicciones que surjan de la implementación del plan.

En segundo lugar, fortaleciendo la legitimidad de la institución municipal y del equipo de gobierno a partir del ejercicio de la acción de gobierno, saneando las finanzas, mejorando procesos, adecuando las áreas de trabajo y la tecnología disponible, para mejorar la atención y prestación de los servicios que presta el municipio e introduciendo mejoras en la provisión de infraestructuras (pavimentos) y la calidad de los edificios y espacios públicos, como expresión material de las transformaciones que se operan en las instancias de gestión. La reforma presupuestaria, la apertura de nuevos mecanismos de obtención de recursos y financiamiento, deben responder a corto plazo con un efectivo mejoramiento de los niveles de mantenimiento y operación de los servicios públicos y de atención a la población.

Análisis económico

El financiamiento del municipio pasa a ser una preocupación destacada para el desarrollo de este programa.

Coyunturalmente la aprobación de los ejercicios pendientes, y la sanción del presupuesto 2017 son dos prioridades indispensables. La superación de este escollo abre nuevamente al municipio sus posibilidades de financiamiento (público y privado) consolidando su posición como inversor y garante del desarrollo de la localidad

La conformación de grupos de financiamiento de obras por contribución por mejoras, abre nuevas perspectivas de financiamiento de obra pública (particularmente de pavimentos), que tienen una rentabilidad evidente en el incremento del valor de los inmuebles frentistas. Si bien esta modalidad tiene probada legitimidad como forma de recupero de la inversión en ciertas obras públicas (pavimento, gas, etc.) mejora notablemente su aceptación si se consigue un financiamiento.

La conformación de un fondo de mejoramiento urbano (surgido de mecanismos de de captura de plusvalías urbanas) puede contribuir significativamente al financiamiento de estas obras permitiendo que las cuotas salden los créditos sobre la base de mensualidades accesibles y plazos razonables.

Tomando en cuenta el alto porcentaje de morosidad y evasión que presenta la recaudación municipal, es imprescindible prever ajustes en los mecanismos de recobro, por un lado vinculados con la depreciación de la moneda, por otro respecto de las formas operativas de gestión del cobro. En el caso de este tipo de obras puede pensarse en relacionar el cobro asociado con la prestación de servicios valiosos, como es el caso de las empresas de televisión por cable, a las que se puede encomendar la gestión de cobro como contraparte de la licencia que habilita la prestación del servicio.

La puesta en valor de activos, como locales, tierras, concesiones de uso, puede convertirse en una importante fuente de financiamiento. Esta posibilidad depende en gran medida del saneamiento de títulos, o el completamiento de tramites de traspaso, como en el caso de los terrenos ferroviarios, o del Banco Hipotecario Nacional, que en su estado actual de indefinición inciden negativamente sobre el desarrollo de lugares clave para el mejoramiento de la calidad de los espacios públicos y la imagen urbana de la localidad. Corresponde incluir en esta línea de trabajo la ocupación poco eficiente de predios y edificios públicos, sobre los que una mayor intensidad de uso puede producir economías de gestión.

Cobra particular interés la incorporación de cargas tributarias a los proyectos de nuevas urbanizaciones. Un ajustado análisis de las tasas de ganancia en relación con el valor de la tierra rustica y los valores de venta de la tierra parcelada, señalan que en la mayoría de los casos es posible exigir la construcción de las redes, la donación de las calles y de suelo para áreas verdes y equipamiento. Puede también incluirse en los caso de afectación de áreas de cultivo que supongan una alteración significativa del manejo del oasis, incluir cláusulas que obliguen a los compradores a seguir contribuyendo al sostenimiento del sistema de riego y control sanitario del sector, y cargar sobre los costos del urbanizador el financiamiento de obras de forestación con riego artificial en predios habilitados por el municipio a tal efecto. La ordenanza tarifaria incorporará gradualmente ajustes en función del nivel de infraestructuras existente en cada cuadra y de la frecuencia de prestación de servicios municipales. El tamaño de las propiedades, la dimensión y calidad de las construcciones y los niveles de confort con que están equipadas (pileta, canchas, etc.) pueden asimismo ser ponderados a la hora de definir el diferencial de la carga tributaria.

Por último, puede considerarse que existen sectores de la ciudad donde la distribución de cargas y beneficios no puede reproducir patrones de mercado, sobre todo en barriadas de reciente creación, o conformados sobre suelos ocupados en forma irregular, el paulatino mejoramiento de barrios ha de ser una línea de trabajo sobre la que se priorizará la afectación de los fondos provenientes de las políticas (nacionales y provinciales) de vivienda.

Estas medidas generales de saneamiento en la recaudación deberán ser acompañadas por medidas de regulación del gasto, apuntando a equilibrar las cuentas municipales, y dirigir los recursos en función de las prioridades señaladas por el plan.

Esta observación no implica necesariamente un ajuste, ni el deterioro de las condiciones laborales y salariales del personal municipal, sino por el contrario pone el eje en la necesidad de conducir el crecimiento económico de la localidad, como condición para ampliar las posibilidades recaudatorias del municipio.

Se trata de suscitar nuevas oportunidades de inversión, que estimulen sobre todo la capacidad de los habitantes de la localidad para convertirse en emprendedores, consiguiendo el respaldo del gobierno local para desarrollar sus propios proyectos. En este marco el proyecto de apertura de un local, de ponerse a producir algún bien o servicio, de urbanizar o construir dentro de las áreas planificadas, o de organizarse para introducir mejoras en las infraestructuras de un barrio, definen a los vecinos emprendedores como los protagonistas del plan, aquellos que han de producir las transformaciones que la sociedad está esperando. Se trata que la formulación de un proyecto de ciudad que brinda al gobierno municipal la posibilidad de concebir el desarrollo de la localidad a partir de los recursos que ha de invertir el sector público y los que ha de invertir la sociedad.

La posibilidad de anticipar un escenario previsible, adecuado y acordado, permite que todos los actores ordenen sus estrategias en el marco de una construcción común, y desde esta posición la posibilidad de “barrenar” un ciclo de expansión productiva (como el que se anuncia) permite pensar que ha de ajustarse a reglas de juego coherentes que la sociedad ayudará a hacer cumplir.

Gestión

Estructura institucional que gestiona el proyecto: El programa se implementa a partir de cinco proyectos, que serán desarrollados caso por caso:

Efectos del programa

Efectos positivos (en el sentido de contribuir a dar cumplimiento al lineamiento, al propósito de programa y del proyecto)

El efecto principal consiste en la recuperación de la confianza de la sociedad en el municipio, y en ese marco la multiplicación de iniciativas inscriptas dentro de los lineamientos del plan.

El saneamiento económico y financiero del municipio lo habilita para promover líneas de financiamiento para sus propias iniciativas y para las de la sociedad. La puesta en valor de activo multiplica sus posibilidades de garantizar y promover inversiones, y en ese marco de producir transformaciones materiales de la estructura de la ciudad.

La introducción de cambios en la fisonomía del espacio público, y en las instalaciones donde funciona el municipio (ver proyecto del parque central y construcción de un nuevo centro cívico; lineamiento 4), contribuirá a mejorar la percepción del gobierno local como una institución que se ha modernizado, que ha mejorado sus procedimientos y tecnología, y que por lo tanto está en condiciones de producir más eficazmente los servicios que presta a la comunidad. Esta percepción mejora la disposición a contribuir a su financiamiento, percepción que se consolida con la realización de obras, la prestación de servicios y la realización de eventos de los que la sociedad se beneficia y valora.

Efectos negativos de no producirse una retroalimentación ante la introducción de cambios (vectores de transformación) y mejoramiento de la gestión, la credibilidad puede irse debilitando, retrocediendo en los avances experimentados a partir de la formulación de un proyecto que generó expectativas.

El manejo del corto plazo, a partir de una adecuada dosificación de los cambios y de la paulatina obtención de resultados palpables, ha de ser la dinámica de la recuperación de la confianza.

Un contexto de dialogo con los diferentes actores y sus organizaciones, el involucramiento en el seguimiento de la gestión y la transparencia en el proceso de decisión y manejo de los recursos consolidarán esta línea de trabajo.

Condiciones de realización

El programa de Desarrollo institucional tiene como primera tarea la generar condiciones para la implementación del plan.

Una primera condición refiere a la consolidación del vínculo con los legisladores, incrementando los niveles de participación en las decisiones, en la promoción de proyectos e iniciativas, y en el seguimiento y capitalización de las realizaciones, comenzando con la discusión y difusión de los ejes propuestos por este plan. La experiencia de la puesta en común del diagnóstico y la sucesión de intercambios que de ella se desprenden señalan una línea de trabajo entorno de la formulación de un proyecto de ciudad y de los mecanismos de implementación del plan

Una segunda condición refiere a la conformación de ámbitos de interacción, que integren el conjunto de inquietudes proyectos de la sociedad local en el marco de un proyecto común. La consolidación de acuerdos que comprometan la acción del gobierno en la dirección del plan, requiere el fortalecimiento de las organizaciones representativas de la sociedad, y por lo tanto la asunción por parte del gobierno municipal de una parte significativa de sus reivindicaciones.

Una tercera condición se aboca a la reconstrucción de confianza, que permita articular los recurso del estado con los de la sociedad, ha de ser el respaldo para la obtención de nuevos recursos y financiamiento, para la puesta en valor de recursos actualmente no utilizados y para incrementar la contribución de la sociedad al sostenimiento de la acción de gobierno.

Por último, una cuarta condición se aboca a la cohesión del equipo de gobierno y la consolidación de acuerdos y distribución de responsabilidades entorno de un proyecto de corto y mediano plazo. La discusión de los contenidos del plan y la asignación responsabilidades para su implementación son la base de la programación y del despliegue de las acciones en el tiempo. Para cada una de las personas que conducen o forman parte de los equipos de gobierno la implementación de un plan, racional, consensuado y coherente, abre la oportunidad de realizar un misión trascendente, donde cobra sentido su trabajo cotidiano y la posibilidad de ganar prestigio por haber formado parte de ese equipo de gobierno. La transferencia de estas consignas al personal de carrera, debe encuadrar correctamente su perspectiva laboral, mejorar las condiciones en las que realiza su tarea, y proponer una perspectiva de progreso en el marco de una institución que se ha de crecer, en la medida de su eficacia para promover y consolidar el desarrollo de la localidad. Deben por lo tanto encararse acciones dirigidas a mejorar las pautas de incorporación de personal, y de capacitación del personal existente, en el marco de un organigrama claro, con misiones y funciones bien definidas, y de un régimen laboral que ofrezca gratificaciones y posibilidades de ascenso en función del desempeño.

5.2.1. Restructuración de la estructura fiscal y las finanzas municipales

Objetivo

Lograr que el municipio pueda desenvolverse de manera más desahogada, a partir de una reestructuración de los criterios de financiamiento.

Objeto de la carpeta

Este proyecto propone encara diferentes acciones dirigidas a sanear la economía municipal e incrementar significativamente la capacidad de promover inversiones a partir de la articulación del sector público y el privado en el marco de un proyecto de ciudad.

Estudio de base

En las etapas de diagnóstico se observó un desfase entre los niveles de recaudación del municipio (valor de las tasas, nivel de evasión) que no guarda relación con los niveles socioeconómicos de la población, ni con los estándares de vida que sostienen. Al analizar las razones una primera línea de análisis destaca el bajo nivel de desarrollo de las actividades de los sectores secundario y terciario, pero también con la baja presión tributaria derivada de la prestación de servicios municipales.

Un segundo abordaje identifica el temor a incrementar la tributación (y por lo tanto su paulatino deterioro en un contexto inflacionario) como expresión de una falta de confianza de los contribuyentes, que no creen que el municipio será capaz de devolverle su tributación con mejoras palpables de sus condiciones de vida.

Una tercera línea de interpretación destaca la existencia de una gran cantidad de recursos (bienes muebles e inmuebles, capacidades, oportunidades) que no son puestos en valor en la medida de sus posibilidades. Esta mirada no está tan interesada en contabilizar el valor (pasivo) de estos bienes, como el efecto multiplicador que adquieren cuando son puestos en valor como soporte de emprendimientos de diferente tipo. La existencia de un predio en el que se construye un local, por ejemplo, no solo aporta el valor de la renta, sino que además genera actividad y empleo, es decir desarrollo económico, que deriva en un incremento de la tributación del predio, del comercio y de los servicios que requiere para su funcionamiento. Desde esta perspectiva, la inversión pública puede ser vista como un elemento desencadenante de otros procesos económicos, que involucran a los recursos de la sociedad, poniéndolos en movimiento, e incrementando el giro económico de la localidad.

Si transferimos esta noción a la capacidad de crédito del municipio, o su potencialidad como respaldo del crédito que toman otros sectores, la implementación de mecanismos que faciliten la articulación del sector público y el privado en emprendimientos que los vinculen, tiene un enorme efecto multiplicador de los recursos públicos, a la vez que un efecto movilizador de los recursos privados que opera en beneficio del desarrollo local.

Problema al que el proyecto da respuesta

Como fue señalado el proyecto busca reestructurar las finanzas municipales, comprendiendo las condiciones que definen las restricciones actuales, e identificando otras alternativas que amplíen su capacidad para movilizar recursos del estado y de la sociedad

Proyecto

El proyecto propone desarrollar diferentes actividades.

Una primera actividad se dirige a producir un análisis de las finanzas municipales, identificando desajustes y oportunidades. Se propone la contratación de un auditoría

independiente que analice y resuelva los problemas contables que impiden la aprobación de los últimos tres ejercicios municipales-. Esta auditoria debe también proponer mecanismos de saneamiento y optimización tanto de la estructura de ingresos como de egresos del presupuesto anual. La conformación de un nuevo presupuesto anual para el año 2018, permite abrir la discusión en comisiones, de las que participen organismos empresariales y vecinales, abriendo la experiencia de un presupuesto participativo. Se espera que esta alternativa de transparentar la administración de los recursos contribuya a generar confianza, y abra ámbitos donde puedan ser razonadas nuevas formas de tributación, y obtención o movilización de recursos.

La segunda actividad analizará el conjunto de líneas de financiamiento existentes en el sistema público, privado o multilateral que pueda ser aplicado para la realización de algunas de las acciones del plan. Asumiendo que la capacidad de crédito es limitada, la conformación de un banco de proyectos permitirá ir monitoreando el flujo de crédito dirigido a cada acción con la capacidad de endeudamiento del municipio y su ampliación a partir del partenariado Público/privado. En esta línea de investigación serán relevados los requisitos para que el municipio pueda emitir títulos de obra pública, y garantizarlos en la comisión de valores, entono a la realización de obras con una rentabilidad probada y a partir de la implementación de mecanismos de recobro que minimicen el riesgo.

Gestión

Los principales actores relacionados con el proyecto son los responsables del área de hacienda, y personal especializado en análisis presupuestario. La perspectiva de desarrollar un ejercicio de presupuesto participativo puede desarrollarse en un segundo momento a partir de un estudio riguroso, realizado por un equipo calificado en la evaluación de finanzas municipales.

Efectos del proyecto

Contar con un análisis ponderado de las finanzas permite identificar medidas de saneamiento financiero. Desde nuestra perspectiva la recuperación de la confianza en el gobierno municipal a partir de la introducción de algunos proceso de dialogo y de medidas concretas de saneamiento financiero, permitirán reequilibrar la relación entre ingresos y egresos, en la medida que los contribuyentes sientan que sus recurso han de ser utilizados para contribuir a la implementación de acciones que han sido presentadas , discutidas y consensuadas, y en las que se percibe la obtención de un beneficio comunitario.

Por otro lado la identificación de fuentes alternativas de financiamiento a partir de la movilización de recursos subutilizados, puede abrir un cierto optimismo respecto de la gestión, abriendo el horizonte de posibilidades de realización.

Como riesgos, la apertura de esta coyuntura puede producir efectos contrarios a los esperados, en la medida que los diferentes sectores se unifiquen entorno a la crítica y no tengan

voluntad de escuchar ni colaborar con las autoridades. No parece se reste el clima general donde se inserta este programa, pero si puede resultar de malas prácticas en el manejo de los proceso de participación, o de la falta de visión de los responsables del sector, y su negativa a admitir críticas o a introducir modificaciones en los métodos y prácticas que conforman la cultura de la organización.

5.2.2. Modernización de la gestión pública

Objeto de la carpeta

Este proyecto se propone identificar proceso que pueden ser mejorados e introducir modificaciones necesarias para hacer más eficaces la estructuras y mejorar los procedimientos que son actualmente identificados como problemas de la gestión municipal.

Estudio de base

En la etapa de diagnóstico fueron identificadas limitaciones de la estructura de gobierno municipal, que requieren ajustes, nuevos enfoques, redefinición de competencias, y la introducción de líneas de trabajo que en la estructura tradicional del municipio no estaban consideradas.

Proyecto

La primera actividad se concentrará en el análisis de los procesos de toma de decisión, las secuencias administrativas que vinculan al público con la institución, a las diferentes reparticiones entre si, y a los soportes sobre los que quedan asentadas las opiniones y decisiones de los diferentes agentes que intervienen en el proceso de toma de decisión. Se espera que la simplificación de los procesos, la modificación de los soportes, y la precisión con que se definan los niveles de responsabilidad a lo largo de esta secuencia, tendrá unos efectos significativos en la capacidad de respuesta de la administración.

La introducción de bases de información (estadística, jurídica, geográfica, etc.) a las que puedan apelar los agentes que intervienen.

Una segunda actividad se centrara en las posibilidades de sustituir al expediente, como soporte material de este proceso, por medios informáticos que garantizando la rigurosidad del mecanismo de registro supere las limitaciones que implica el soporte en papel. El almacenamiento de todas estas actuaciones en una base que garantiza la velocidad de acceso y circulación, optimiza el funcionamiento de la mesa de entradas, como administrador de estos circuitos, el establecimiento de plazos de resolución, facilitando de dar seguimiento al desarrollo de las actuaciones desde una página web.

La experiencia acumulada de gobierno electrónico, sala de situación, etc, dan cuenta de una vasta experiencia en la implementación de este tipo de mecanismos.

Una tercera actividad se centra en la implementación de nuevos mecanismos de articulación público privado. El primero buscara mejorar los mecanismos operativos de los consorcios de contribución por mejoras, buscando mecanismo de financiamiento que estimule su desarrollo para diferentes tipos de obra. Por ultimo analizara diferentes modalidades de organización de los mecanismos de recobro, protegiéndose de los efectos de la inflación, de la morosidad y la evasión fiscal.

Con estos elementos serán elaborados planes de ejecución de obras de diferentes infraestructuras que se aplicara, en el programa de consolidación urbana previsto en el lineamiento 4.

Una cuarta actividad se concentrará en el diseño de nuevas modalidades de gestión, concibiendo procesos o entidades que mejoren la eficacia administrativa municipal. En algunos casos se trata de ajustar proceso administrativos, en otros mediante la concepción de entidades (consejos de administración, empresas, agencias, fideicomisos) que de acuerdo con la temática que deben atender, den prueba de su eficacia para operarlas de manera más eficaz. El desarrollo de esta actividad mejorará las posibilidades de desarrollo de los organismos de gestión propuestos en otros programas, como el consejo de administración del parque industrial, la administración de consorcios de contribución por mejoras, la concreción de un convenio entorno a los canales de riego, la superación de la intervención del ente de Lago Pellegrini, y de algunos de mayor complejidad, como el fideicomiso del parque central o la formalización de contratos o convenios de interacción publico/ privado.

Una quinta actividad ha de dirigirse al análisis de la estructura de personal, analizando la cantidad, costos, niveles salariales, jerarquía, capacidad, antigüedad y la estructura del organigrama. Estudiará las características de cada repartición sus funciones y la adecuación del perfil de cada una la funcione que desempeña. Analizara las políticas de incorporación y los mecanismos de ascenso, los niveles salariales, y las perspectivas de desarrollo de una carrera administrativa dentro de la institución. Se identificaran los puntos críticos que expresan mayor conflictualidad y la eficacia de las estructuras gremiales para garantizar buenas prácticas de negociación y buenas condiciones de trabajo

Por último se analizaran las condiciones de trabajo, tanto en términos de los edificios, mobiliario y equipos disponibles para la realización de la tarea. Como resultado de este análisis se propondrán medidas incrementales de mejoramiento de las condiciones en que el personal desarrolla sus tareas.

Análisis económico

Como en el caso de la auditoria sobre las cuentas municipales el desarrollo de estos nuevos mecanismos de gestión puede ser producto de trabajos de consultorías puntuales

(informática, proceso, organización y métodos) que pueden irse desplegando a lo largo del tiempo, introduciendo mejoras paulatinas, y acompañando las necesidades de innovación que surgen en el momento de la puesta en marcha de cada proyecto. Si bien el municipio cuenta en la actualidad con una asesoría jurídica muy calificada y con un número de cuadros de gran capacidad interesados en introducir la innovación en los procesos administrativos, puede pensarse en fortalecer el equipo municipal con la incorporación de expertos en el tema, o con la contratación de asesoría externa capacitada para encarar estos temas. Si bien estos costos han de afectar el presupuesto la relación costos beneficio ha de ser altamente favorable.

Gestión

Puede afirmarse que este programa tiene un gran capacidad de producir transformaciones hacia el interior del municipio, la relación entre funcionarios políticos y personal de carrera, la acción del sindicato de empleados municipales y el conjunto de gestores, proveedores y prestadores de servicios que desarrollan prácticas frecuentes con la administración municipal.

Efectos del proyecto

Se espera que la implementación de acciones produzca un paulatino mejoramiento de la performance administrativa del municipio. La introducción de transformaciones más significativas, como cambios en la estructura edilicia o en la tecnología disponible para los procesos de gestión, debería cambiar profundamente el clima de trabajo, lo que facilita notablemente la introducción de cambios en la cultura de la administración. Estos procesos deben trasladarse a las instancias no administrativas de la acción municipal, como las condiciones en que se trabaja en el obrador, en los centros deportivos y culturales o en los trabajos de construcción o mantenimiento en la vía pública.

La resistencia al cambio, o la dificultad del personal para comprender y verificar los beneficios de estos cambios pueden ser fuente de conflictos, que requerirán por parte de las autoridades un buen manejo de las relaciones humanas.

5.2.3. Creación de la Secretaría de Planeamiento Urbano

Objetivo

La implementación del plan requiere de una institución idónea para coordinar su gestión.

Se propone el desarrollo de un área de planeamiento, que tome a cargo el manejo ambiental y el desarrollo urbano, distribuya responsabilidades a las otras áreas de gobierno y

asuma la tarea de monitorear la evolución de las acciones y su concordancia con los objetivos y metas acordados.

Objeto de la carpeta

Se propone crear un área responsable de conducir y supervisar las políticas de desarrollo urbano, hábitat y manejo ambiental.

Estudio de base

De las conclusiones del diagnóstico resulta evidente la necesidad de incorporar un área que asuma la complejidad de los procesos que se derivan del crecimiento urbano. Este área debe contar con personal capacitado e interactuar con uno de los sectores más dinámicos de la economía de la localidad. La cantidad de elementos innovadores que se proponen en el marco de este plan, requieren el desarrollo de un área capacitada para tomar a cargo algunos aspectos destacados de su implementación.

Proyecto

La implementación de este programa ha de ceñirse a las siguientes actividades.

La primera consiste en la concepción del perfil y características de la entidad (secretaría) mandatos y competencias, presupuesto y afectación de personal del primer núcleo fundacional. Esta tarea incluye la redacción del instrumento que ordena su creación (decreto/ ordenanza).

Constará entre sus funciones la organización del catastro, su informatización y la operación del registro como servicio público.

Al entrar en funcionamiento tendrá la responsabilidad de conformar una base de datos informatizada, que contenga información geográfica, estadística y documental sobre la historia, economía, ambiente, estructura urbana, población, etc, de acuerdo a la disponibilidad de las bases existentes y de la capacidad de producir nueva información. Esta base de datos de importancia fundamental para el proceso de planeamiento y seguimiento de la acción de gobierno, prestará también servicios a las diferentes oficinas municipales de acceso a la información por vía directa o informática a través de un página web.

Será la responsable de conducir el proceso de discusión de los cambios de la normativa urbanística y ambiental propuestas para la localidad, de analizar técnicamente las modificaciones que surjan del proceso de participación que precede a su aprobación, y cumplirá funciones de autoridad de aplicación en el momento que la norma sea aprobada.

Será responsable del ejercicio del poder de policía respecto del cumplimiento de la normativa urbana y ambiental, teniendo bajo su responsabilidad la oficina de salvaguarda del oasis de riego.

Tendrá también a su cargo la implementación de los programas de fomento de la actividad inmobiliaria, acompañando las iniciativas de la sociedad dirigidas a generar locales o actividades que dinamicen la economía y la oferta de bienes y servicios de la localidad.

Quedará también bajo su responsabilidad la implementación de los programas habitacionales con sus diferentes vertientes.

Acompañará a la secretaria de obras y servicios en la implantación de los proyectos de consolidación de infraestructuras, y a la coordinación de áreas verdes en la materialización del proyecto de la costanera del canal. Formará parte de las entidades responsables de la implementación del proyecto del parque central y acompañará al intendente en la formulación de estrategias y el desarrollo de relaciones entorno del futuro del área metropolitana.

Análisis económico

La incorporación de esta secretaria implica el desarrollo de una partida presupuestaria que garantice su financiamiento.

La cantidad de nuevos instrumentos de financiamiento y gestión que habilita esta secretaria ha de tener importantes efectos sobre el incremento de la recaudación y sobre el desarrollo de la economía de la ciudad. Entre otras actividades el incremento de la recaudación por el otorgamiento de permisos de construcción y la ponderación de un fee por la gestión de nuevas fuentes de financiamiento son indicadores que darán cuenta de la rentabilidad de la existencia de esta nueva secretaria.

Gestión

Debe comenzar conformando un grupo pequeño y técnicamente calificado que se ira complejizando a medida que se vayan poniendo en marcha los programas a su cargo. El desarrollo de formas empresarias de gestión de algunos estos proyectos permiten que un aparte significativa de los costos de implementación de estas políticas se sostenga con los recursos emergentes de su propia práctica.

Efectos del proyecto

La secretaria ocupará un espacio importante en la gestión del pan.

5.2.4. Creación de un Fondo de Desarrollo Urbano

Objetivo

La creación de un fondo de desarrollo urbano tiene como objetivo aportar nuevas posibilidades de financiamiento para el desarrollo de programas de interés municipal.

Proyecto

En las descripciones del marco normativo, y en los programas vinculados con el desarrollo económico de la localidad se describe la conformación de un fondo de financiamiento de proyectos tendientes a mejorar las condiciones del proceso de urbanización. El fondo se nutre de la contribución de algunos nuevos gravámenes, producto de la voluntad de recuperar una parte de la renta urbana que surge del proceso de urbanización. Entre estos gravámenes puede mencionarse al que aplica sobre el suelo vacante, sobre las nuevas urbanizaciones, los que surjan de eventuales convenios urbanísticos, de la aplicación de multas o indemnizaciones, de la puesta en valor de bienes inmuebles (ventas, rentas o usufructos) de la canalización de recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento, de la administración de créditos o subsidios, de la emisión de títulos, la realización de eventos, rifas, o donaciones.

El fondo se ajustará a una estructura fiduciaria, y de ser aceptado operará en coordinación con la entidad fiduciaria de la Provincia de Río Negro.

Análisis económico

Resulta difícil realizar una estimación de los recursos que puede capturar este fondo, pero la variedad de dimensiones que atiende, permite ponderar que en relación a los recursos presupuestarios actuales ha de tener un impacto significativo. En el caso del proyecto del parque central ha sido realizado un análisis más riguroso de la envergadura de las inversiones. El éxito de los consorcios de contribución por mejoras y la canalización a través de este fondo de los financiamientos promete darle al fondo un giro significativo, que aumenta su performance como sujeto de crédito.

Gestión

La redacción del mandato cumple en este marco un papel decisivo. La experiencia de los fideicomisos de la provincia y de la entidad como fiduciario, señala que si bien la decisión sobre el destino de las inversiones, en el marco de pautas establecidas por el mandato, ha de ser asumida por un directorio, existe un razonable interés por que la administración contable y el manejo de caja se apoye en una estructura financiera (bancaria) que dé garantías de la solidez y transparencia de estos procesos.

Efectos del proyecto

La conformación de este fondo es producto de la implementación de nuevos mecanismos de recaudación que capturan recursos que en la actualidad capitalizan los propietarios del suelo, sin producir ningún efecto positivo para el desarrollo de la localidad.

Se espera que estas nuevas fuentes contribuyan al desarrollo de proyectos públicos o de proyectos donde se asocia el sector público con iniciativas de la comunidad.

Puede considerarse como un riesgo el mal manejo de estos recursos. Este factor ha llevado a tomar garantías de funcionamiento a través de la redacción del mandato fiduciario, y la transferencia de las responsabilidades de administración a una entidad financiera de trayectoria probada, que de garantías de solvencia, transparencia y estabilidad institucional.

5.2.5. Centro Cívico - Nuevo Edificio Municipal

Objetivo

El objetivo de este proyecto es promover el acondicionamiento de un nuevo centro urbano, que contribuya a mejorar el posicionamiento de la localidad lugar de calidad, dinámico, y complejo que resulte atractivo como localización de actividades terciarias (administración, comercio y servicios) de escala regional. Se busca también que este centro se consolide como el lugar de encuentro de la comunidad, y sea reconocido como la imagen de la ciudad.

Proyecto

La propuesta de un nuevo centro cívico tiene varios propósitos. En primer lugar apunta a promover una nueva imagen (postal de la ciudad) que posicione a la localidad de manera diferente en el imaginario de los habitantes de la localidad y de la región.

Ofrece nuevas áreas para el desarrollo de actividades comerciales y administrativas, lo que contribuye a incrementar su complejidad y posición dentro de la jerarquía de centros del área metropolitana.

Aporta nuevas áreas verdes de calidad y nuevos espacios públicos para el desarrollo de actividades cívicas, sociales culturales y deportivas, conformando un punto de confluencia de la vida cotidiana de la localidad.

Moviliza un patrimonio que en la actualidad tiende a deteriorarse, sobre todo en las áreas aldeanas a los edificios en altura construidos por el Banco Hipotecario. La oferta de nuevas áreas comerciales y de servicios puede estimular la radicación de nuevas empresas o comercios en la localidad con sus consabidos efectos sobre el empleo, la prestación de servicios y la percepción de tasas y contribuciones municipales.

La diversidad de usos sobre un espacio relativamente pequeño, tiende a valorizar el suelo, permitiendo que la operación se autofinancie, permitiendo producir transformaciones substanciales, sin que esto afecte al presupuesto, ni suponga ningún incremento de la presión tributaria sobre los habitantes de la localidad.

Análisis económico

En el marco del programa de fortalecimiento institucional se pondera su contribución a mejorar la calidad de los espacios donde ese desenvuelven las funciones administrativas y la prestación de servicios culturales recreativos y deportivos de la localidad.

Se parte de la imposibilidad de financiar un emprendimiento de esta envergadura con los recursos presupuestarios, y de la dificultad para considerar estas funciones como una prioridad de la acción municipal. Sin embargo, en el caso que el proyecto genere sus propias posibilidades de financiamiento, comercializando (en el marco de condiciones muy estrictas) una parte de los pedios, o canjeando metros de tierra por metros edificados, la perspectiva es otra.

En este caso se propone el desarrollo de una primera etapa de menor envergadura, que produciendo cambios substanciales, esté en condiciones de demostrar en un plazo relativamente breve, la eficacia de una manera de actuar.

Esta intervención requiere haber reconstruido la credibilidad del gobierno municipal, pero a la vez puede dar un gran respaldo a la posibilidad de comprometer al municipio en la gestión de emprendimientos de una envergadura a escala, de las que van a desplegarse obre la región en el caso de concretarse los trabajos de explotación de los yacimientos d vaca muerta.

Gestión

Como fuera descripto en el lineamiento 4 se propone la conformación de una entidad responsable del gerenciamiento del proyecto, cuya figura más aconsejable es la de un fideicomiso. Para la concreción de las obras públicas, ha de formularse un cronograma, en el que a medida que se produzca un flujo de ingresos, puedan comprometerse un programa de edificaciones, y de acondicionamiento de espacios públicos (veredas, plazas y parques) como esta descripto en el proyecto.

Las primeras acciones guardan relación con el traspaso definitivo una parte de los predios ferroviarios que conforman el parque actual. Concretada la capacidad de ejercer derechos reales sobre estos predios, el segundo paso es avanzar el el plan maestro del sector. Un tercer paso es la documentación de obra de la primera etapa (parque y edificaciones) y el llamado a licitación por parte del fideicomiso para el inicio de las obras.

Efectos del proyecto

Efectos positivos han sido analizados en el proyecto específico (Lineamiento 4).

Condiciones de realización

También han sido ampliamente desarrollados en el proyecto del centro cívico

5.2.6. Participación social

Objetivo

Entendiendo que la reconstrucción del vínculo que relaciona al gobierno municipal con los habitantes de cinco saltos es un objetivo central de este plan, este proyecto se centra en las acciones necesarias para ir restableciendo la credibilidad y la confianza.

Estudio de base

Este proyecto se propone recomponer la relación entre el municipio y al sociedad local, entendiendo que esta relación se ha ido desgastando lo largo de los años sobre todo ante la imposibilidad del municipio de hacer frente a los desafíos que le imponen las nuevas condiciones de desarrollo de la localidad.

Proyecto

El primer paso es promover el dialogo, y lo mejor es que se produzca entorno de la discusión de cosas concretas.

La propuesta de las primeras medidas, es decir revisión de los ejercicios no aprobados, discusiones del plan y de su dimensión normativa. La apertura de líneas de recuperación de las cualidades ambientales de la localidad y de implementación de un programa de obras de consolidación urbana se abre la posibilidad de conformar un primer conjunto de acuerdo de gran valor relacional.

Un segundo nivel de dialogo refiere al posicionamiento de la localidad frente a las perspectivas de desarrollo del área metropolitana. Esta instancia puede ser la oportunidad de identificar un conjunto de intereses que definen un bien común que es prioritario construir y anteponer a los intereses individuales.

Un tercer nivel de dialogo puede girar entorno de un proyecto de ciudad, y la construcción de acuerdo que permitan posicionar a la localidad en el contexto del área metropolitana y de los proceso que se anuncian para el desarrollo de la región.

Análisis económico

Los costos son un factor menor en el desarrollo de este proyecto. Se trata de un trabajo eminentemente político de fortalecimiento de la relación con la sociedad local, y de recuperar el liderazgo del sector público conduciendo un proceso de desarrollo local.

Gestión

Es bueno que la conformación de ámbitos de participación que vayan enhebrando las relaciones entre diferentes actores se produzca de manera incremental, sin generar grandes expectativas, pero consolidando las bases de una construcción sólida. Ha sido correcto priorizar en esta instancia la participación de los miembros del equipo de gobierno y que este diálogo se haya extendido a los miembros del HCD y a niveles más amplios de la estructura municipal. Otras reuniones, como la sostenida con la Cámara de Comercio, o con las instituciones de gestión del riego, dan cuenta de la conflictualidad latente, y de la actitud de diálogo que se debe sostener.

La apertura a mayores escalas de participación debería dar la oportunidad de ir derivando en comisiones, en las que se pueda profundizar el análisis y la discusión de los componentes de los diferentes programas. Sería también recomendable analizar las propuestas con diferentes entidades sectoriales y con las organizaciones barriales, analizando las propuestas y sus efectos barrio por barrio. Por último es aconsejable que existe también la posibilidad de recibir alegaciones individuales, o documentos escritos a través de los cuales los particulares, o determinadas organizaciones sociales puedan dejar registro de sus opiniones respecto de las iniciativas que se proponen.

La paulatina institucionalización de estos ámbitos de participación y su paulatino compromiso e involucramiento en las instancias de implementación de las acciones, ira tejiendo esa trama de relaciones que fortalecen el vínculo entre municipio y sociedad. Paralelamente, esta misma red de relaciones ha de ser el marco en que pueden procesarse las diferencias y los conflictos emergentes de la aplicación de algunas de estas medidas.

Efectos del proyecto

Se considera que la reconstrucción de ámbitos de interacción es un objetivo estratégico, tanto para la viabilización del programa de desarrollo local, como para consolidar respaldos para el sostenimiento de una estrategia regional. La multiplicación de ámbitos y actividades excederá las posibilidades de atención de las autoridades locales. Esta condición fundamenta la transferencia de responsabilidades, y por lo tanto la asunción de compromisos por los receptores de estos niveles de delegación. Este punto también es de gran importancia, en la medida que las autoridades municipales respalden las prácticas de una sociedad que incrementa sus niveles de empoderamiento.

Esta interacción que se institucionaliza, construyendo una cultura de la participación es la base de la gobernabilidad, y es el objetivo más trascendente de este plan.

Los riesgos identifican dos frentes principales:

El primero es la imposibilidad de acordar un interés común de la localidad por encima de las diferencias políticas y los proyectos individuales.

El segundo es que los intereses territoriales o sectoriales, no se consideren suficientemente contenidos por las propuestas del plan. En este caso la flexibilidad con que se puedan resignar o incluir propuestas representativas de la sociedad es la condición para construir un acuerdo que exprese un interés común. Obviamente la flexibilidad tiene un límite en el momento en que se pierden de vista los ejes del plan. La secuencia en que los temas van entrando en escena es también una de las claves. Tiene efectos positivos en la medida que los logros van consolidando la confianza, pero tiene efectos negativos en la medida que las urgencias y las ansiedades rompen una programación racional.

Por último puede considerarse que la construcción de una fuerte base social, es la mejor garantía para contener las diferencias políticas que tiene dificultad para priorizar un interés general.

Referencias bibliográficas

Anguiano O. L. y Montagna C. M. (Eds.), (2011) "Clasificación y toxicología de plaguicidas" Universidad Nacional del Comahue. Ed. De Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.

Anguita, J. *et. al.* (1989) "Cartas de oferta ambiental para la expansión urbana de la ciudad de Cinco Saltos". Departamento Geografía, Universidad Nacional del Comahue. Neuquén, Trabajo Inédito.

Antolini, L. Dinámica de uso y percepción del riesgo de plaguicidas agrícolas en el Valle Inferior del Río Chubut. Argentina. Ministerio de Salud de la Nación. 2012.

Área Metropolitana Neuquén-Cipolletti. Elementos para un Diagnóstico Prospectivo" DAMI. Año 2015.

Bruzzone, I. (2014) *Manzana y Pera*, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Cappelletti, V. (2005) "Ejido de Cipolletti: Uso del Territorio y afectación por inundaciones", AIC.

Cipolletti, C. (1899), "Estudios de irrigación. Ríos Negro y Colorado". Buenos Aires, Est. Tipográfico de la Revista Técnica. En Fernández Muñoz, S. (1996), "Colonización, regadío y dinámica fluvial en la Patagonia Argentina". *Ería*, 39-40. pp. 33-49.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (2013) Agenda de actuación territorial para la provincia de Río Negro. Informe final Volumen 1, noviembre 2013, Río Negro.

Consejo Federal de Inversiones. "Plan Director de Aguas Cinco Saltos", Tomo I, Mayo 2016.

Costanza, R. et al (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* Vol. 387:253-260.

Darwin, Ch. *Mi viaje alrededor del mundo*. Tomo I, Madrid, F. Sempere y Compañía Editores, p. 77. En Fernández Muñoz, S. (1996), "Colonización, regadío y dinámica fluvial en la Patagonia Argentina". *Ería*, 39-40. pp. 33-49.

Dehais, F. J. (2001) *El viejo Cinco Saltos y sus familias*. Río Negro, Argentina. (I.S.B.N. : 987 - 43 - 2685 - 9)

Dirección de Mercados Agroalimentarios. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. <http://www.sagpya.mecon.gov.ar>

Dirección Nacional de Alimentos. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. www.alimentosargentinos.gov.ar

Environmental Protection Agency – EPA. "Reconocimiento Y Manejo De Los Envenenamientos Por Pesticidas" [en línea] Quinta edición (1999), Washington, EEUU.

FAO. Proyecto FAO UTF ARG 017 – "Desarrollo Institucional para la Inversion" - Informe de Diagnostico de los Principales Valles y Areas con Potencial Agrícola de la Provincia de Río Negro - DT N°12 Aspectos Ambientales. Ministerio de Agricultura de la Nación, a través del Programa de

Servicios Agropecuarios (PROSAP) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Octubre de 2015.

Godoy Manríquez, Carlos (1998), *El Gran Libro de la Patagonia*, Buenos Aires: Editorial Planeta. Extraído de "Plan Director del sistema de desagües cloacales de la ciudad de Cinco Saltos", Tomo I, Consejo Federal de Inversión, Mayo 2016.

<http://inta.gob.ar/documentos/evaluacion-de-la-productividad-de-cultivares-de-pimiento-capsicum-annum-en-invernadero-en-el-alto-valle-de-rio-negro>

<http://inta.gob.ar/documentos/produccion-de-sorgo-en-el-alto-valle>

http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-iir-bc-inf-08-10-remolacha_azucarera.pdf

<http://intainforma.inta.gov.ar/?p=23853>

<http://intainforma.inta.gov.ar/?p=3637>

<http://www.agencia.mincyt>

<http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/prodespa/>

<http://www.produccion.gob.ar/pac-empresas-y-cluster/>

<http://www.produccion.gob.ar/registro-nacional-de-incubadoras/>

http://www.rionegro.com.ar/pulso/pulku-la-primera-sidra-de-peraBARN_8023031

<http://www.rionegrotur.gob.ar/?contID=30745>

<http://www.rumbosdigital.com/secciones/notas/la-sidra-gourmet-del-alto-valle>

<http://www1.rionegro.com.ar/diario/tools/imprimir.php?id=23006>

https://www.oecd.org/countries/argentina/ARGENTINA_Proyecto%20de%20queser%C3%ADa%20artesanal%20a%20partir%20de%20leche%20ovina%20en%20el%20Alto%20Valle%20Este%20de%20R%C3%ADo%20Negro.pdf

Lozeco C. (2013) "Desarrollo de un esquema de gestión integrada para los colectores de drenaje de la ciudad de Cipolletti" (Rio Negro, Argentina). Tesis para la Maestría en Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, UNL, Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas. 2013

Manzanal, M. y Rofman, A. (1989) Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo. CEAL-CEUR, Buenos Aires.

Mott. "Our children at risk: the five worst environmental threats to their health". New York Natural resources. Defense Council.1997)En Ministerio de Salud de la Nación (MSAL), Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), Asociación Argentina de Médicos por el Medio Ambiente (AAMMA), Organización Panamericana de la Salud (OPS), (2007) *La problemática de los agroquímicos y sus envases, su incidencia en la salud de los trabajadores, la población expuesta y el ambiente*. Estudio colaborativo multicéntrico. Buenos Aires, Argentina.

Muñoz Fernandez, S. (1996) "Colonización, regadío y dinámica fluvial en la Patagonia argentina", en *ERIA, Revista Cuatrimestral de Geografía*, Nro. 39-40, Universidad de Oviedo

Mussini. (1984) "Evolución de la MO en suelos de la provincia de Neuquén". *Ciencia del Suelo* Vol 2.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). www.fao.org

Organización Mundial de la Salud: <http://www.who.int/es> consultado el 29/10/2016

Organización Panamericana de la Salud-OPS y Ministerio de Salud de Costa Rica, *Efectos de los plaguicidas en la salud y el ambiente en Costa Rica*. [en línea] Biblioteca Virtual en Salud, 2003.

Páginas WEB consultadas

Peña C. E., Carter D. E. and Ayala-Fierro F. "Toxicología Ambiental: Evaluación de Riesgos y Restauración Ambiental". College of Pharmacy Univeristy of Arizona. 2001.

Pérez España, M. Estabilidad en ecosistemas acuáticos: análisis de indicadores cuantitativos. Instituto Politécnico Nacional. México, octubre de 2000. En Quirós, R. La eutrofización de las aguas continentales de Argentina. Marzo 2000.

Perilli, L y col. (2013) "Agenda de actuación territorial para la provincia de Río Negro". CFI. Vol 1.

Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA, 2008 en: <http://www.unep.org> consultado el 29/10/2016.

Proyecto FAO UTF ARG 017(2015) "Desarrollo Institucional para la Inversión" - Informe de Diagnóstico de los Principales Valles y Áreas con Potencial Agrícola de la Provincia de Río Negro - DT N°2 Disponibilidad de Recursos y Condiciones Agroclimáticas.

Salinas Arriaga M. *Epidemiologia Ambiental*, Boletin Esc. de Medicina, P. Universidad Católica de Chile 1994; 23: 50-52. 1994.

Secretaría de Energía y Minería de la Nación. <https://www.minem.gob.ar/>

Secretaría de Fruticultura. Ministerio de Producción. Gobierno de Río Negro. <http://www.fruticultura.rionegro.gov.ar/>

SENASA (2015) Anuario Estadístico 2014, Centro Regional Patagonia Norte.

Tella, G. (2014) Dinámicas territoriales en el Alto Valle: análisis de situación y diseño de estrategias para la gestión. 1a ed. FODECO, CABA, 2014.

Toranzo, J. (2016) *Producción mundial de manzanas y peras*. Estación Experimental Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Centro Regional Patagonia Norte. Allen, Río Negro

United Nations Environment Programme - UNEP, Food and Agriculture Organization (FAO) y World Health Organization - WHO, (2004) "Childhood Pesticide Poisoning, Information for Advocacy and Action".

Vapñarsky, C. A. (1983) *Pueblos del norte de la Patagonia 1779-1957*, CEUR, Buenos Aires