

CINCO SALTOS

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CINCO SALTOS, RÍO NEGRO 2017



Autoridades

Provincia de Río Negro

Gobernador de la Provincia de Río Negro
Alberto Weretilneck

Vicegobernador de la Provincia de Río Negro
Pedro Pesatti

Secretario General de la Gobernación
Matías Rulli

Subsecretaria Unidad de Enlace CFI
Laura Perilli

Municipalidad de Cinco Saltos

Intendente
Germán Epul

Secretaría de Políticas Institucionales
Marcelo Simioni

Secretaría Legal, Técnica y de Planificación
Juan Capua
Carolina Cortell

Secretaría de Obras y Servicios Públicos
Mario Corradi

Dirección de Obras Públicas
Gustavo Oroza

Coordinación de Mantenimiento de Espacios Verdes
José Collio

Concejo Deliberante
Presidente
Néstor Capua.- (Juntos Somos Río Negro)

Vicepresidente Primero
Roberto Ocampo.- (Frente para la Victoria)

Vicepresidente Segundo
Jorge López.- (Unión Cívica Radical)

María Celeste San Martín.- (Juntos Somos Río Negro)
Carlos Quijano.- (Juntos Somos Río Negro)
Ornella Luciana Maglione.- (Frente para la Victoria)
Lucas Molina.- (Frente para la Victoria)

Equipo de Consultores

Coordinador
Arq. Alfredo Máximo Garay

Expertos
Arq. Carlos Verdecchia
Arq. Demián Rotbart
Lic. Víctor Leonardo Fernández
Dr. Luis Baer
Dr. Hernán Petrelli
Arq. Cecilia Barrera
Arq. Facundo Nuñez
Arq. Julián González Durán

Equipo Técnico de la Unidad de Enlace con el CFI

Mg. Ignacio Armida
Tec. Ana Barbieri
Arq. Claudia Oliveira Mattos
Mg. Rebeca Belloso

Colaboradores de la Unidad de Enlace con el CFI

Eva Martinez
Rober Ledezma
Fernanda de la Canal
Faviana Marillán
Carolina Belza
Becaria Magdalena Quadrini

Agradecimientos:

El equipo de consultores quiere expresar su agradecimiento a las autoridades provinciales y municipales, a los funcionarios del Consejo Federal de Inversiones y a la Unidad de Enlace provincial, a los vecinos de la ciudad y a todos aquellos que participaron de las instancias de consulta y formulación del Plan.

Contenidos

Introducción	11
Metodología del Plan	12
MÓDULO 1: DIAGNÓSTICO	13
Reseña histórica	13
Estructura Ambiental	15
Estructura económica	17
Estructura social	20
Estructura urbana	26
Estructura jurídico administrativa	31
Ejes Problemáticos	35
MÓDULO 2: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	38
Modelo territorial	41
Estructuración del territorio municipal	42
MÓDULO 3: DESARROLLO DEL PLAN	43
La estructura del plan	46
PROYECTOS	53
Referencias bibliográficas	65

NOTA DEL INTENDENTE MUNICIPAL DE CINCO saltos

Nada sucede a menos que primero sea un sueño.

(Carl Sandburg, (1878-1967) Poeta, historiador y novelista estadounidense)

Cuando soñamos con realizar el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Cinco Saltos, pensamos en cada uno de sus habitantes, en sus desvelos, en sus esfuerzos, en sus anhelos, en todo lo que se pone en juego con el crecimiento de una ciudad. Porque en ese desarrollo está implícito el futuro de nuestros hijos, donde vivirán, donde trabajarán, donde disfrutarán.

Por eso asumimos esta tarea, convencidos de que podemos fortalecer el entramado social de la ciudad, promover la participación ciudadana activa y responsable y armonizar el funcionamiento conjunto de los distintos componentes sociales.

Hoy podemos afirmar que la concreción de este plan se asienta en nuestra profunda convicción de que el crecimiento ordenado y planificado puede prever el desarrollo urbano, puede generar las condiciones apropiadas para el asentamiento de proyectos económicos sustentables y, sobre todo, puede mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, encauzando los esfuerzos en busca del progreso colectivo.

Germán Félix Epul

noviembre 2017

NOTA DE LA SUBSECRETARIA DE LA UNIDAD DE ENLACE CFI

Desde el inicio de su gestión, el Gobernador Alberto Weretilnek viene promoviendo un programa integral de fortalecimiento a los municipios, a cargo de la actual Unidad de Enlace Provincial con el CFI.

En este contexto surge la necesidad de proveer a diferentes municipios de herramientas de planificación urbana y regional para dar respuesta a las complejas problemáticas que sobrellevan los gobiernos locales.

Siguiendo esta línea de trabajo, la Unidad de Enlace con el CFI asistió en la formulación de distintas herramientas de gestión local y planes de ordenamiento territorial a las ciudades de Villa Regina, Fernández Oro, Viedma, Allen, Cipolletti, Choele Choel, Catriel, Dina Haupi, El Bolsón, Bariloche y los 9 municipios de la Línea Sur localizados a la vera de la Ruta Nacional 23. En el mismo sentido, se elaboró el Programa de Diseño de Instrumentos de Gestión del Suelo, con alcance a todas las localidades de la provincia.

En particular, el Plan de Ordenamiento Territorial de Cinco Saltos, liderado por el prestigioso arquitecto y urbanista Alfredo Garay, propone, de forma integrada, mecanismos de acción que indican cómo intervenir y cómo proyectar desde el Estado la ocupación y la organización de su territorio.

Quiero destacar y agradecer el trabajo coordinado con el equipo municipal, a cargo del Intendente Germán Epul, mostrando gran interés y aportes en el proceso.

La rica historia valletana, su identidad cultural, productiva y de vínculo regional son honrados en este Plan, que es una forma de mirar hacia un futuro deseado pero con el sustento de una trayectoria y un entorno sin igual.

A pocos meses de iniciada la implementación del Plan, se pueden observar ya alentadores cambios encarados por el Ejecutivo Municipal, con la reciente creación de la Secretaría de Planificación y también en el protagonismo asumido por la gestión en los avances hacia una institucionalidad metropolitana de la región de la Confluencia, coronado por la firma de un Acta Acuerdo entre 12 municipios de la región, tanto de la provincia de Río Negro como de Neuquén.

El trabajo continúa acompañando al conjunto de las ciudades rionegrinas en la definición de procesos de planificación participativa, integradas a los lineamientos provinciales que planteara en el año 2015 la Agenda de Actuación Territorial de la Provincia de Río Negro, como respuesta concreta del gobierno provincial para planificar en el mediano y largo plazo el desarrollo rionegrino.

Laura Perilli

noviembre 2017

Introducción

Se presenta a continuación el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Cincos Saltos, provincia de Río Negro, estructurado en tres módulos: un primer módulo de análisis, que desarrolla un diagnóstico expeditivo; un segundo módulo de estrategia, donde se trazan lineamientos estratégicos; y un tercer módulo de actuación, que contiene el desarrollo del plan. Por último, se incluye un apartado donde se presentan los proyectos prioritarios del Plan.

El primer módulo da cuenta del análisis de la información existente que permitió detectar las cuestiones problemáticas principales del municipio. Esto condujo a la formulación y evaluación de escenarios prospectivos que dieran cuenta de las posibles evoluciones de la realidad y la definición de lineamientos estratégicos de actuación (segunda etapa). En el tercer módulo se presenta la propuesta de un banco de proyectos necesarios para llevar adelante los lineamientos, acompañado de la evaluación de los instrumentos de urbanismo necesarios para desarrollar cada proyecto y el Plan de acción que los sitúa en una secuencia temporal de intervención, en función de los objetivos trazados por el Plan.

De esta manera, el municipio cuenta con una herramienta que le permite, por un lado, evaluar las políticas urbanas que se lleven adelante en la región metropolitana del Alto Valle (y posicionarse en consecuencia) y, por el otro, conducir la gestión urbana a nivel local, consensuando las políticas a implementar dentro del gabinete, con los miembros del Concejo Deliberante y con la sociedad local, dando cumplimiento, al mismo tiempo, al mandato de la Carta Orgánica Municipal de dotar a la ciudad de un *“plan de ordenamiento ambiental urbano-rural”* (art. 53).

Metodología del Plan

El Plan se desarrolló en tres etapas identificadas como Módulos, compuestos por Tareas que a su vez, culminaron en una serie de Resultados.

En el Módulo 1 se elaboró el Diagnóstico y se definieron los Lineamientos Preliminares del Plan. Se desarrollaron las siguientes tareas: relevamiento de información de fuentes primarias y secundarias, analizando la relación entre la matriz ambiental, la estructura económica, la estructura social, estructura urbana y sistema jurídico institucional; conformación de una base de información georreferenciada; síntesis de la información y redacción del diagnóstico del municipio.

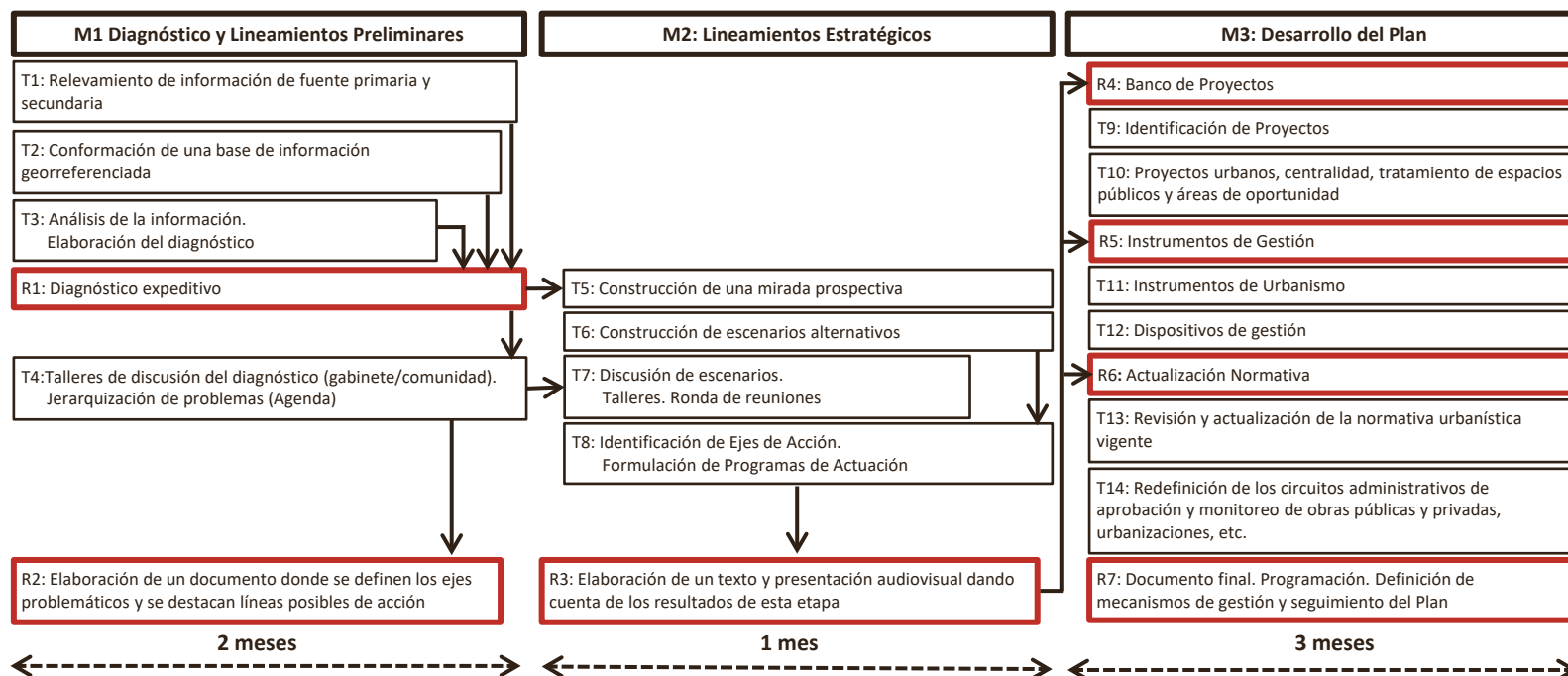
En el Módulo 2 se propusieron los Lineamientos Estratégicos del Plan. Para ello, se llevaron adelante las siguientes tareas: construcción de

una mirada prospectiva y de escenarios alternativos; identificación de Ejes de Acción y Formulación de Programas de Actuación.

Finalmente, el Módulo 3 consistió en el Desarrollo del Plan, a través de la estructuración de un banco de proyectos, la propuesta de un conjunto de instrumentos de gestión urbana y una propuesta de actualización de la normativa urbana.

El equipo de consultores, en articulación con el Municipio y con la Unidad de Enlace Provincial del CFI, mantuvo encuentros mensuales tanto con funcionarios de diversas áreas del Ejecutivo Municipal y miembros del Concejo Deliberante, como con organismos provinciales y organizaciones de la sociedad civil. Estas reuniones periódicas permitieron ajustar las diversas etapas del trabajo y validarlas con los actores a lo largo de los 6 meses que duró la consultoría.

Plan de trabajo



MÓDULO 1: DIAGNÓSTICO

En base al análisis de la información recopilada, se elaboró un Diagnóstico en torno a 5 estructuras: ambiental, social, económica, urbana y jurídico institucional (precedidas de una breve reseña histórica de la localidad), con el objetivo de detectar los principales problemas del municipio.

Reseña histórica

Como antecedentes del poblamiento del Alto Valle y de la localidad de Cinco Saltos, se identifican tres etapas en las que el Estado Nacional estableció medidas que promovieron la colonización de la Patagonia Norte: 1) la campaña militar del Estado Argentino denominada “Conquista del Desierto”, que forzó la rendición indígena hacia 1884; 2) la firma de un contrato con la empresa Gran Ferrocarril del Sud para la construcción de una línea ferroviaria por el Alto Valle del Río Negro desde Bahía Blanca hasta Neuquén (1902) y Zapala (1914); y 3) la Ley de Irrigación, de 1909 y la contratación de la misma compañía ferroviaria para la construcción de las infraestructuras de canalización de las aguas para el riego de las tierras del Alto Valle, finalizadas en 1931.

El sistema de riego fue concebido por el Ing. César Cipolletti y se concretó con la inauguración del dique Ing. Ballester sobre el río Neuquén, en 1916, y la construcción de un vasto sistema de canales y drenajes, a lo largo de más de 130 km. Para la obra del dique se construyó el ramal ferroviario que pasa por Cinco Saltos y culmina en la estación Contralmirante Cordero. Cabe destacar el papel dinamizador del Ferrocarril del Sur que, con el propósito de aumentar su volumen de cargas, contribuyó al financiamiento de las obras de riego y creó en 1908 una empresa subsidiaria para el manejo del suelo: la Compañía de Tierras del Sud. Esta empresa compró tierras del general Enrique Godoy cercanas a la actual localidad de Cinco Saltos, las primeras que serían beneficiadas por las obras de riego, y allí fundó la colonia La Picasa (nombre original de la localidad). En 1913, se inició la venta de chacras de 2 a 50 hectáreas, cuyos compradores fueron en su mayoría españoles e italianos. Así aparecieron las primeras colonias agrícolas que conforman actualmente las localidades de la región del Alto Valle de los ríos Negro y Neuquén.

El Ferrocarril del Sud creó en 1918 la Estación Agronómica Cinco Saltos, en el emplazamiento que ocupa actualmente la Facultad de Agronomía de la Universidad del Comahue, con el fin de apoyar a los agricultores y controlar la producción. Convocó a profesionales que investigaron las variedades frutales que mejor se adaptaban a la región, las que luego vendieron a los agricultores. De esta manera, la producción agrícola pasó progresivamente de la alfalfa a los frutales, principalmente manzanos, perales, vid, ciruelos y durazneros. Las variedades más cultivadas fueron la pera Williams y la manzana Red Delicious.

En este contexto, los orígenes de la localidad de Cinco Saltos se remontan a 1914, con la llegada de los primeros pobladores. El crecimiento de la ciudad se concentró hacia el sudoeste de la playa ferroviaria, luego de una inundación que afectó los primeros lotes subdivididos.

En los años 30 comienza a desarrollarse la infraestructura vial de la región. El camino que atravesaba el Alto Valle se denominó Ruta Nacional 22. El puente carretero que cruza el río Neuquén a la altura de Cipolletti fue inaugurado en 1937. Además del histórico cruce por el dique Ing. Ballester, en los años 90 se construyó un puente que une a la localidad de Cinco Saltos con Centenario, en la provincia de Neuquén.

En los años 50 se produjo la radicación de INDUPA SAIC, una industria dedicada a la producción de soda cáustica, cloro y monocloruro de vinilo utilizando los materiales de la zona (agua, sal de roca, arcillas y bentonitas), lo que indujo un notable crecimiento de la ciudad en las décadas subsiguientes.

A partir de la década del 60, la actividad industrial de INDUPA comenzó a decrecer y, a principios de la década de 1990, cerró definitivamente sus instalaciones, dejando a mucha gente sin trabajo y un enorme pasivo ambiental. El cuadro de crisis se completó en la misma década

con el cierre del ramal ferroviario y la recesión económica, que se hizo sentir fundamentalmente a partir de 1997. Luego de la reestatización de YPF, en 2012, la actividad hidrocarburífera dio un nuevo impulso a la dinámica poblacional y territorial de la región y de la localidad, fundamentalmente por los menores costos relativos de los bienes inmuebles para uso residencial en comparación con las ciudades de Neuquén y Cipolletti. Las expectativas vinculadas a la actividad

petrolera del yacimiento Vaca Muerta reforzaron el dinamismo de la actividad inmobiliaria en los últimos años, propiciando un auge de los loteos sobre suelo agroproductivo y un aumento general en los precios de los inmuebles. Esta dinámica de crecimiento y ocupación del suelo sobre el área cultivable es una característica que comparten casi todas las ciudades del Alto Valle.

Dique Ingeniero Ballester



Fuente: Wikipedia, de Albasmarko

Estructura Ambiental

La localidad de Cinco Saltos está ubicada en el Norte de la Patagonia Argentina, en la región del Alto Valle de los ríos Negro y Neuquén, sobre la margen Noreste de este último. El valle en el que se asienta la ciudad presenta un corte transversal en forma de U, producto del proceso de desglaciación de hace millones de años, con paredes muy abruptas, denominadas bardas, con un fondo por el que discurre el río y un piedemonte llano, con alrededor de 6 kilómetros de ancho, protegido de los vientos de la meseta patagónica y provisto de importantes obras de riego por gravedad. Estas obras transformaron al Alto Valle en un suelo sumamente apto para la producción agrícola intensiva y, junto con sus condiciones climáticas, dieron lugar a una región caracterizada por la producción intensiva de frutas, como manzanas, peras y vides.

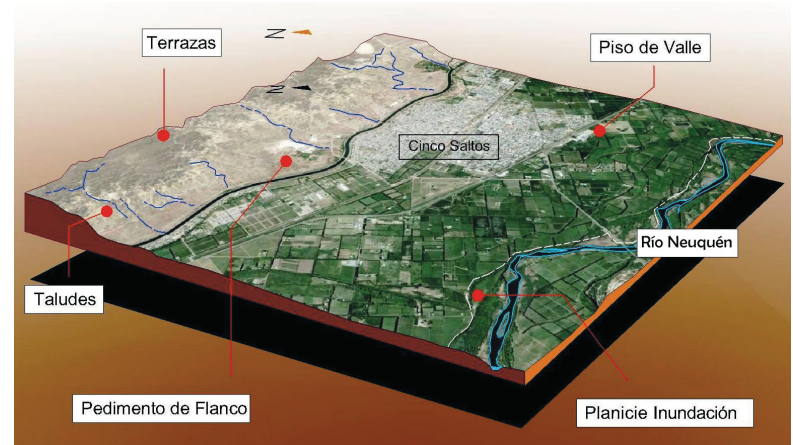
Geomorfología

El valle del río Neuquén se compone de dos unidades de paisaje claramente diferenciadas: el piso del valle y la meseta. El piso del valle es aquella superficie que recibe los sedimentos fluviales por acción de arrastre del río, por erosión eólica y pluvial. Formada por rocas sedimentarias, la meseta es una superficie plana en continua erosión por acción del agua y el viento (Cappelletti, 2005).

Existen seis formas geomorfológicas diferenciadas que distinguen la región patagónica en estudio: el río, la planicie de inundación, el piso de valle, el pedimento de flanco, el talud y la terraza de erosión (Figura 1).

La ciudad de Cinco Saltos está emplazada sobre el piso del valle en su instalación más antigua, y parte en el pedimento de flanco, que se encuentra cortado por el paso del Canal Principal de Riego. La pendiente del pedimento se encuentra hacia la urbanización, con un frente de barda al noreste. Antes de llegar al río Neuquén se encuentra la zona productiva de frutas y una pequeña porción ribereña silvestre, libre de producción.

Figura 1. Croquis de la geomorfología de Cinco Saltos



Fuente: Daniel Paz Barreto (1996), en CFI (2016).

La conformación del oasis

A principio del siglo XX los valles que conforman los tres ríos que atraviesan el Alto Valle (Neuquén, Limay y Río Negro) sólo formaban amplias llanuras aluviales áridas, pedregosas y espinosas, limitadas por laderas acarcavadas (bardas), por debajo del plano de la meseta patagónica. Testimonio de este paisaje lo deja el paso de Charles 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). 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.

La localidad de Cinco Saltos está inserta en un oasis de riego, en una zona semiárida, con una temperatura media anual de 14.2 °C y con precipitaciones medias que no superan los 172 mm anuales.

En este contexto, resulta prioritario considerar las particulares condiciones que presentan los ambientes como el río, la bosquización de la ribera y los humedales asociados, así como también el valle fértil

de soporte productivo y la barda, ya que estos ambientes constituyen un componente integral de las funciones ecológicas de la cuenca del bajo río Neuquén y su degradación representa una amenaza a la seguridad hídrica, con graves consecuencias sociales para el desarrollo urbano y territorial de Cinco Saltos. A pesar de las perturbaciones a las que están sometidos, estos ambientes aún mantienen parte de sus funciones naturales, brindando beneficios significativos para la sociedad, tales como: regulación del pulso de inundación, reposición de las aguas subterráneas, productividad de la tierra, depuración natural de las aguas, reservorio de biodiversidad, retención y exportación de sedimentos y nutrientes, estabilización del clima local, mitigación del cambio climático, además de valores culturales y arqueológicos.

La zona en estudio se encuentra dentro de la Cuenca del río Neuquén. Con un módulo estimado de 280 m³/seg y 30.000 km² de área de drenaje, este río tiene origen en el norte de la provincia de Neuquén, en la región de la cordillera de los Andes. Por tratarse de un río de régimen pluvionival posee anualmente dos crecidas características: una en primavera producto del derretimiento de la nieve acumulada en la cuenca alta, y otra en la época invernal producto al aumento de las precipitaciones.

Los ríos Neuquén, Negro y Limay están estrechamente vinculados con la presencia de acuíferos y capas freáticas. Si bien el aporte de agua del ámbito de estudio proviene de las precipitaciones y del río Neuquén, tanto el canal Principal de Riego como el Arroyón (canal construido como derivación hacia el Lago Pellegrini para regular las crecidas del Río Neuquén) constituyen fuentes de recarga de las napas (CFI; 2016).

Producto de la intervención humana en el curso natural del río se ha tornado aún más indispensable el mantenimiento de los sistemas de riego para la actividad productiva.

Del sistema de riego

El río Neuquén se modifica a partir de la construcción del Dique Ingeniero Ballester. Gracias a las obras de ingeniería fue posible irrigar 60.000 hectáreas en todo el valle. A partir de allí fue constituyéndose una cultura de la producción frutícola, principalmente de manzanas y peras, permitiendo al mismo tiempo el asentamiento rural y el crecimiento urbano a lo largo del valle irrigado.

El Canal Principal de Riego nace en el punto de descarga del río Neuquén hacia el lago Pellegrini, en el kilómetro 4,8 del Gran Canal Alimentador, irrigando tierras a lo largo de 130 kilómetros hacia el Este de la provincia de Río Negro, hasta la localidad de Chichinales. Los canales secundarios se extienden a lo largo de 239 kilómetros y los terciarios y cuaternarios por 333 kilómetros, a los que se suman los canales comuneros, con una extensión de 1.285 kilómetros.

El sistema de riego se nutre de la captación de agua superficial en forma libre a través de una bocatoma que canaliza el recurso a un conducto principal y luego a las derivaciones para la provisión del servicio.

Los canales del sistema de riego son administrados, operados y mantenidos en forma conjunta entre instituciones provinciales como el Departamento Provincial de Agua y los consorcios de riego, conformados por los mismos usuarios, entre los cuales se distribuyen responsabilidades y funciones.

La posibilidad productiva que originó el sistema de redes de riego en el Alto Valle dio lugar a la formación de urbes que fueron creciendo paulatinamente junto a la actividad rural a lo largo de los ríos Limay, Neuquén y Negro, alcanzando una población de más de 500.000 habitantes. Actualmente, se estima que sólo el 58% de la superficie empadronada se encuentra regada (FAO, 2015).

Este porcentaje de suelos irrigados en relación a las hectáreas empadronadas en los consorcios de riego ha ido disminuyendo en los últimos años por el abandono de las tierras de producción.

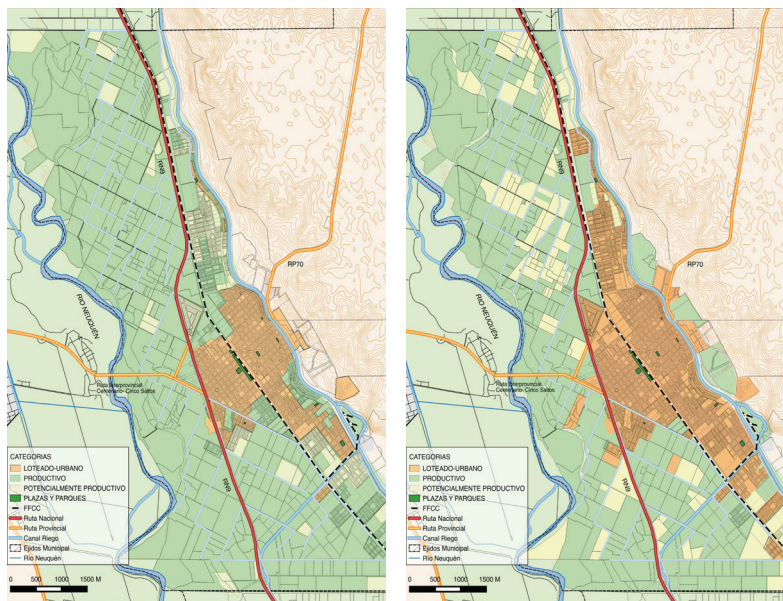
Este abandono ha ido dándose por diversos motivos, vinculados en parte a la salinización de los suelos como producto del uso intensivo y la cercanía de la capa freática que impide el lavado de sales, en parte por el proceso histórico-cultural que viene ocurriendo en las zonas rurales, vinculado a la migración a las ciudades y, principalmente, por la venta de tierra fértil para la expansión urbana, que representa una mayor rentabilidad en el corto plazo. Al mismo tiempo, al encontrarse integrada a la región metropolitana que tiene epicentro en el aglomerado Neuquén-Cipolletti, en los últimos años, muchos trabajadores han debido trasladar su lugar de residencia como consecuencia de los altos valores alcanzados por los inmuebles hacia regiones más alejadas de las ciudades, ocupando poco a poco tierras productivas anteriormente destinadas a la fruticultura.

Por las características de los suelos de la región presentes en el municipio, existen restricciones para el uso de sus propiedades para la explotación agrícola, poniendo aún más en evidencia la importancia del ordenamiento del territorio en términos de planificación de la expansión y el crecimiento urbano.

El proceso de urbanización de la última década ha ocurrido en forma espontánea sin tener en consideración las potencialidades del recurso edáfico y sin contemplar cuál es el mejor uso que se le puede dar en el contexto del Alto Valle. Por ello, en la actualidad se encuentran zonas cuyos suelos fértiles son aptos para la producción frutícola intensiva que se han urbanizado. La Figura 2 permite observar este proceso en el municipio, entre los años 2003 y 2016.

La transformación del uso del suelo de productivo a urbanizado tiene como consecuencia la pérdida de “regantes”, disminuyendo el uso de los canales, clausurando secciones terciarias y cuaternarias, modificando el paisaje, con la notable pérdida de su carácter de oasis verde.

Figura 2: Cinco Saltos. Expansión urbana entre 2003 y 2016



Fuente: elaboración propia con datos catastrales e imágenes satelitales

Estructura económica

A lo largo de casi un siglo y medio se sucedieron diversos procesos sociales, económicos y ambientales que le fueron dando a Cinco Saltos, a la red de ciudades de la cual forma parte y al oasis de riego en el cual se asienta, una identidad territorial y vocación productiva específicas. La ocupación del suelo y el crecimiento poblacional de Cinco Saltos se dieron a partir de la actividad agrícola y fueron lentos hasta la década de 1940. Por entonces, y aprovechando los saltos del canal de riego principal, se construyó la usina hidroeléctrica que posibilitó pocos años después la radicación de uno de los emprendimientos industriales más grandes del país, INDUPA SAIC, responsable del notable crecimiento de la ciudad en las décadas subsiguientes. De este modo, la ciudad más que duplicó su población entre 1950 y 1960 pasando de 4.067 a 10.299 habitantes. El cierre de la fábrica a principios de la década de 1990 dejó un pasivo ambiental y una depresión laboral que propició la emigración de trabajadores vinculados con esta actividad. El cuadro de crisis se completó en la misma década con el cierre del ramal ferroviario y la recesión económica que se hizo sentir fundamentalmente a partir de 1997. La devaluación posterior a la crisis del año 2001 contribuyó a mejorar la competitividad de la actividad frutícola, por la vía cambiaria, en el mercado externo. Por su parte, a partir del año 2004 la actividad hidrocarburífera dio un nuevo impulso a la dinámica poblacional y territorial del municipio y la región, en especial, por los menores costos relativos de locación residencial de la localidad en comparación con las ciudades de Neuquén y Cipolletti.

En concordancia con la base productiva regional, la fruticultura (y sus industrias derivadas), la actividad minera y la actividad hidrocarburífera constituyen actividades económicas de suma importancia en Cinco Saltos, también debido a la incidencia que tienen en las actividades urbanas (como el comercio, la construcción, la enseñanza, el transporte, la administración y los servicios) que explican la mayor parte del empleo local.

En los últimos años se ha identificado en el municipio una merma notable de la superficie implantada con frutas de pepita (700 has entre el año 2003 y 2016) que tuvo como contrapartida un aumento de chacras improductivas y la proliferación de loteos urbanos. La disminución paulatina de rentabilidad del sector y el incremento de la renta inmobiliaria son algunas causas explicativas de este proceso.

Se ha estimado que la productividad media de frutas de pepita en el Alto Valle se ubica en torno a las 32 tn/ha, un nivel bajo en comparación a los estándares de productividad mundial. La baja productividad se debe a la densidad de las plantaciones, la edad de las plantas, la forma de poda, el tipo de riego y el sistema de defensa de heladas. Casi la mitad de la manzana cosechada no reúne las condiciones para ser comercializada como fruta fresca y, por lo tanto, debe ser procesada para la elaboración de jugos o sidra. El aporte de valor de la fruta industrializada es menor y no tracciona mayormente otras actividades del sistema productivo, como sí lo hace la fruta fresca. En la producción de pera, la derivación hacia los subproductos industriales es considerablemente menor. El deterioro de la productividad del sector se tradujo en una fuerte retracción de la capacidad exportadora de manzanas en las últimas tres décadas. Este retroceso ha significado que Argentina participe sólo del 2% del comercio mundial de manzana en la actualidad. En el caso de la pera, el país aun lidera las exportaciones explicando nada menos que el 15% del comercio mundial. Numerosas pequeñas explotaciones familiares no pudieron adecuarse a las nuevas condiciones tecno-productivas y de comercialización.

Todo ello desencadenó dos procesos en simultáneo: la venta de pequeñas explotaciones y el destino creciente de la fruta para su industrialización (producción de jugo y sidra). Lo primero derivó en un creciente grado de concentración de la propiedad de la tierra; lo segundo, en una reducción de beneficios por parte de los pequeños y medianos productores. Como contrapartida, las explotaciones de mayor tamaño y los actores productivos más capitalizados consiguieron mejores rendimientos por hectárea y una producción cuya calidad posibilitó la colocación de la fruta en el mercado de internacional. Las exigencias de capital e incorporación de tecnología se convirtió en uno de los factores de segregación entre grandes explotaciones (destinadas mayormente al mercado mundial de consumo de fruta fresca) y de pequeñas explotaciones (con productos destinados mayormente a la industrialización), las cuales no lograron tecnificar sus cultivos y renovar las plantaciones, con la consecuente pérdida de productividad, lo que dio inicio de una crisis que persiste hasta la actualidad. El nivel de concentración de la tierra y de tecnificación de la producción tiene su correlato en la existencia de unas pocas empresas que concentran la actividad exportadora.

La exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos también forman parte de las actividades económicas tradicionales de la provincia. Como resultado del esfuerzo de exploración realizado por YPF, en marzo de 2014 la empresa anunció el descubrimiento del yacimiento convencional de petróleo los “Caldenes x-2” al norte de la ciudad de Cinco Saltos y hacia mayo de 2015 otro yacimiento de petróleo convencional, “Manzano Grande x-1”, en el mismo bloque. Pero el principal hallazgo ha sido Vaca Muerta. El inicio de explotación de este yacimiento no convencional aumentó exponencialmente los niveles de actividad, inversión y empleo directo e indirecto en las ciudades del Alto Valle. El impacto del sector se sintió en diferentes actividades, tales como la refinación de petróleo, el transporte y la logística, la energía, la construcción, la producción de cemento y la extracción minera. La denominada “Ruta del Petróleo”, conformadas por las rutas provincial N° 7 y nacional N° 151, cumplen una función esencial en lo que respecta a la conectividad de Cinco Saltos con los diversos lugares de extracción, producción, provisión, logística y administración de las ramas vinculadas al complejo hidrocarburífero.

La actividad industrial fue muy importante en Cinco Saltos mientras funcionó el establecimiento productivo de INDUPA. Actualmente los talleres, comercios y superficies de abastecimientos se encuentran mayormente dispersos. No obstante, el Parque Industrial de Cinco Saltos ya obtuvo la aprobación oficial y pasó a formar parte del Registro Nacional de Parques Industriales. El Parque Industrial ocupa alrededor de 73 hectáreas al norte del ejido urbano, entre el canal principal de riego y el frente de la barda, y cuenta con 23 parcelas mensuradas y tres firmas que prestan servicios a empresas petroleras (mantenimiento de equipo pesado). Próximamente, se conformará una unidad de gestión para fomentar nuevas radicaciones y llevar a cabo las tareas de consolidación y administración del Parque Industrial municipal.

En la región del Alto Valle, la actividad hidrocarburífera es fundamental para comprender no sólo los cambios productivos recientes, sino también la dinámica actual de los mercados de tierra. Con el anuncio de las reservas extraordinarias de Vaca Muerta se generaron grandes expectativas en los mercados de suelo a escala local y regional. A partir de la renta inmobiliaria que adquirieron los inmuebles por los ingresos generados en el complejo hidrocarburífero, el precio

promedio del suelo de la región aumentó significativamente. La proximidad y conectividad respecto a los yacimientos y las ciudades de Neuquén y Cipolletti, sumado a los precios comparativamente más bajos del suelo, convirtieron a Cinco Saltos en un lugar atractivo para el mercado inmobiliario. Estas condiciones se sumaron a otros factores productivos que explican que la ciudad haya duplicado su tamaño entre 2003 y 2016, pasando de 443 has a 855 has, considerando los loteos que avanzaron sobre el suelo productivo del oasis. Pero a la vez aumentaron notablemente las chacras improductivas, abandonas o baldías de 389 a 610 has en el mismo período de tiempo (Tabla 1).

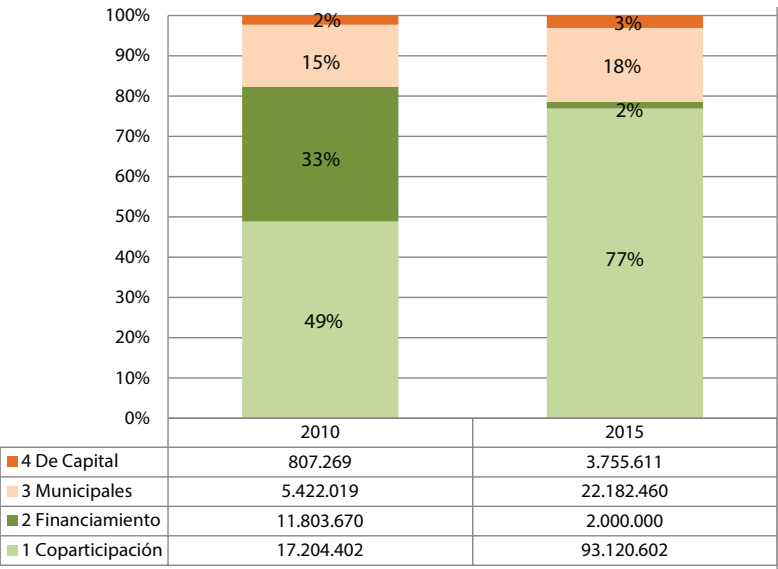
Tabla 1. Suelo en producción, potencialmente productivo y urbanizado/ loteado, 2003 y 2016.

Área	2003	2016	2003-2006	
	Hectáreas		Dif. Absoluta	Dif. relativa
Urbana o loteada	443	855	412	93%
Productiva	2.921	2.226	-696	-24%
Potencialmente productiva	389	610	221	57%
Estepa	2.252	2.138	-115	-5%

Fuente: Elaboración propia a través del procesamiento de imágenes satelitales del Google Earth

De mantenerse la tendencia, estas superficies pasarán a conformar nuevos loteos antes que destinarse a la producción frutícola. El avance de los loteos, en un contexto de ausencia o ineficacia de instrumentos de gestión de suelo, ha impedido mantener el sistema de regadío existente por el tapado de canales y drenajes, y la ocupación de caminos de guarda. El problema de regulación de los mercados de suelo también se relaciona con las dificultades crecientes de financiamiento urbano, no sólo porque se necesita ampliar la base de recursos para satisfacer el incremento de la demanda de servicios asociado a la expansión urbana, sino también porque se condiciona la recaudación proveniente de los “ingresos genuinos”, tales como las tasas municipales, la contribución por mejoras, los derechos de edificabilidad y la gestión de tierra pública, entre otros. Como consecuencia aumenta la dependencia y vulnerabilidad fiscal asociada a la coparticipación nacional y provincial, tal como ocurrió entre los años 2010 y 2015 donde incrementó su incidencia del 49% al 77% en la estructura de ingresos municipales (Figura 3).

Figura 3. Ingresos municipales de Cinco Saltos. Años 2010 y 2015.



Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto municipal

Encuentro entre zona productiva y expansión urbana



Fuente: Google Earth

Estructura social

Introducción

En este capítulo se analizan las características sociodemográficas del municipio de Cinco Saltos en tres categorías principales: Población, Hogares y Viviendas. Interesa comprender la evolución temporal de las principales variables asociadas a estas categorías, su expresión territorial y ver cómo se comportan otros municipios cercanos que forman parte del sistema urbano del Alto Valle, ya que funcionan como un conjunto en que los procesos estudiados afectan con mayor o menor intensidad a toda la región.

El área metropolitana del Alto Valle presenta un buen desempeño en indicadores de calidad de vida cuando se la compara con otras regiones del país como el Noroeste, Noreste o Centro. Dentro de este espacio metropolitano, el municipio de Cinco Saltos sobresale de entre los municipios vecinos en algunos indicadores fundamentales: bajos niveles de NBI y hacinamiento, buena calidad de construcción de las viviendas y alto porcentaje de viviendas adecuadas en relación a las viviendas que deben ser reemplazadas.

Para analizar los indicadores sociodemográficos de Cinco Saltos optamos por estudiar el municipio de forma comparada con otros distritos que forman parte del área metropolitana del Alto Valle a fin de tener un marco de referencia. De Río Negro se incluye a Cipolletti, municipio colindante con Cinco Saltos y parte de la aglomeración (continuo urbano) Neuquén-Cipolletti; General Roca, municipio más poblado del lado rionegrino del Valle; y Allen, que tiene una población equivalente a Cinco Saltos. De Neuquén, la ciudad capital, municipio más poblado y con mayor grado de complejidad del sistema urbano Alto Valle; y Centenario, municipio colindante con Cinco Saltos, por lo que recibe la presión demográfica que ejerce en la región el crecimiento y expansión de la ciudad de Neuquén.

Población

La población del Municipio de Cinco Saltos para el año 2010 era, según el Censo de Población, Hogares y Vivienda (INDEC), de 23.768 habitantes. Para un ejido con una superficie total de 56,75 km2 esto representa una densidad de población bruta de 419 hab/km2 (4,19 hab/ha); si

restringimos la población y superficie a los 22.790 habitantes y 11,96 km2 del núcleo urbano, la densidad bruta aumenta a 1.899 hab/km2 (19 hab/ha).

La población experimentó dinámicas opuestas en los dos últimos períodos intercensales. Entre 1991 y 2001 la población disminuyó 1.687 habitantes, lo que representó un decrecimiento del 8%, mientras que entre 2001 y 2010 hubo un incremento poblacional de 4.268 habitantes, lo que representa un crecimiento del 22%.

Tabla 2. Población para el municipio de Cinco Saltos entre 1991 y 2010

Población total			Variación 1991-2001		Variación 2001-2010	
1991	2001	2010	absoluta	relativa %	absoluta	relativa %
21.187	19.500	23.768	-1.687	-8%	4.268	22%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

Evolución de la población en el área metropolitana del Alto Valle

En los mismos años, otras ciudades del Alto Valle presentaron variaciones de población positivas para los dos períodos intercensales, aunque con distintas tendencias: en Centenario, General Roca y Neuquén la tasa de crecimiento disminuyó para el período 2001-2010 respecto a la tasa de 1991-2001, mientras que en Cinco Saltos y Cipolletti la tasa de crecimiento para el período 2001-2010 fue mayor a la del período anterior.

El decrecimiento en la década de los noventa en Cinco Saltos puede asociarse al cierre de INDUPA, que era una importante generadora de empleo y dinamizadora de la economía en el distrito. Por el contrario, la dinámica en la primera década del siglo XXI parece explicarse por el auge de la actividad petrolera.

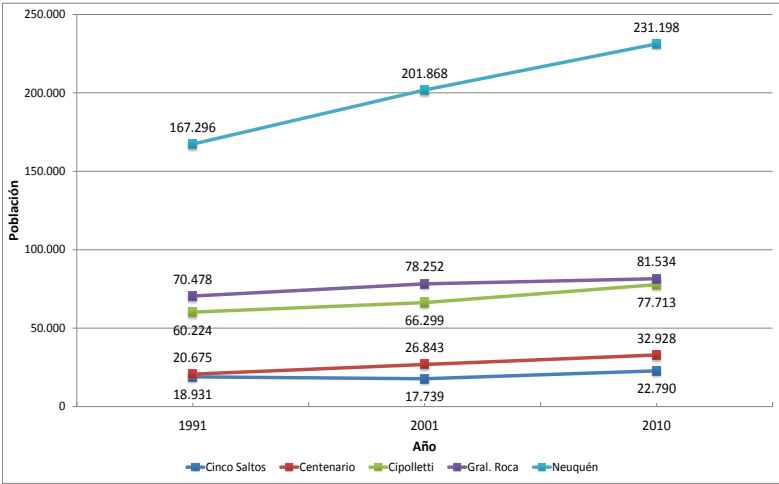
Puede esperarse que la tendencia demográfica futura esté afectada por los ciclos de las actividades económicas principales -cultivo de frutas de pepita y extracción de hidrocarburos, con la eventual reactivación de la explotación de la cuenca de Vaca Muerta- que dependen de condiciones regionales, nacionales e incluso internacionales.

Tabla 3. Población para el núcleo urbano de los municipios de referencia entre 1991 y 2010

Municipio	Población			Variación 1991-2001		Variación 2001-2010	
	1991	2001	2010	absoluta	relativa %	absoluta	relativa %
Cinco Saltos	18.931	17.739	22.790	-1.192	-6%	5.051	28%
Centenario	20.675	26.843	32.928	6.168	30%	6.085	23%
Cipolletti	60.224	66.299	77.713	6.075	10%	11.414	17%
General Roca	70.478	78.252	81.534	7.774	11%	3.282	4%
Neuquén	167.296	201.868	231.198	34.572	21%	29.330	15%

Fuente: Elaboración propia, en base a Tella, G.: Dinámicas Territoriales en el Alto Valle. A su vez elaborado en base a INDEC. Censos 1991, 2001 y 2010

Figura 4. Evolución de la población en los municipios de referencia entre 1991 y 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

Densidad de población

Considerando la población y superficie del núcleo urbano de Cinco Saltos, para 2010 (22.790 habitantes y 11,96km²) la densidad bruta promedio es de 1.899 hab/km² (19 hab/ha). Al observar la distribución de esta población en el territorio el rango de densidades por radio

censal varía entre 1 y 91 habitantes por hectárea, lo que denota un tejido de baja densidad, incluso en el área central de la ciudad. Los barrios más densos en 2010 son Polgar, Las Margaritas (conjunto de viviendas construido por el Instituto de Promoción y Planificación de la Vivienda de Río Negro, IPPV) y el barrio 40 Viviendas (entre 80 y 91 hab/ha), mientras que los barrios menos densos (menos de 20 hab/ha) corresponden a las zonas de expansión urbana hacia el norte y el sur, donde gran parte de las parcelas aún no estaban ocupadas en 2010. Llama la atención la baja densidad del área central de la ciudad -casi completamente construida- en el rango de 20 a 40 hab/ha (ver Figura 5). En 2001 la densidad que presentaba la ciudad era aún más baja, con máximos de 76 habitantes por hectárea, lo que implica una ligera densificación urbana para 2010.

La baja densidad (y la mayor extensión urbana) implica mayores costos de infraestructura al prorratarla por la población servida y considerar la mayor extensión de las redes necesaria para alcanzar concentraciones de población que hagan económicamente viable la aparición de comercios y servicios y el menor aprovechamiento del equipamiento instalado.

Hogares

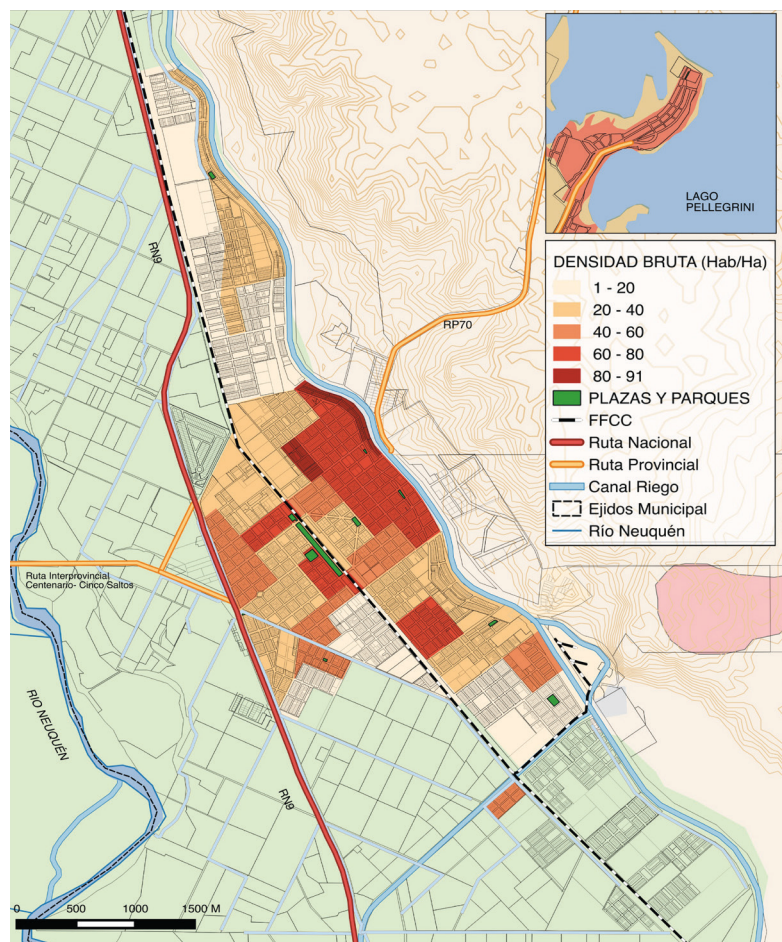
Al estudiar la conformación de los hogares en la región se observa que el tamaño promedio para 2010 se encontraba entre 3,1 y 3,3 habitantes por hogar. Se observa una marcada disminución del tamaño de los hogares, cuyo promedio en 2001 se encontraba entre 3,5 y 3,8 personas por hogar. En el caso de Cinco Saltos, la disminución en el tamaño promedio de los hogares 2001 a 2010 es de 3,6 a 3,2 miembros (los hogares nuevos 2001-2010 presentan un promedio de 2,2 miembros).

Tabla 4. Tamaño promedio de hogares 2001 y 2010

Municipio	2001			2010		
	Población	Hogares	Tamaño hogares	Población	Hogares	Tamaño hogares
Centenario	29.032	7.630	3,80	34.830	10.438	3,34
Cinco Saltos	19.500	5.423	3,60	23.768	7.362	3,23
Allen	26.083	7.295	3,58	27.443	8.530	3,22
Cipolletti	73.711	20.426	3,61	83.386	26.118	3,19
General Roca	78.169	22.058	3,54	90.042	28.689	3,14
Neuquén	20.616	57.240	3,56	232.323	74.533	3,12

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

Figura 5. Densidad bruta de población. Cinco Saltos, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

En todos los municipios comparados la tendencia es similar, con la característica de que las ciudades más grandes presentan en ambos cortes temporales hogares más chicos que los municipios menos poblados.

Estos datos dan cuenta de un proceso observable en el resto del país: la disminución generalizada en el tamaño de los hogares. Como hipótesis

general, las nuevas configuraciones familiares, la tendencia de los jóvenes de conformar hogares independientes a más temprana edad y el incremento de los hogares unipersonales (trabajadores migrantes), apalancados por una mayor capacidad económica general de la sociedad, darían como resultado un incremento de los hogares que, en algunos casos, duplica proporcionalmente al incremento poblacional.

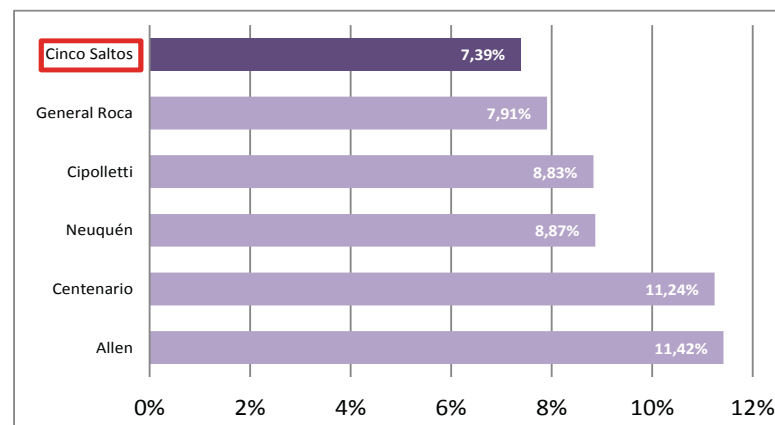
Por otro lado, los migrantes que llegan al área metropolitana del Alto Valle por razones laborales tienden a ser hogares unipersonales, lo que también baja el promedio de miembros por hogar.

Condiciones de vida

Como ya fuera mencionado, Cinco Saltos presenta un buen desempeño regional en términos de calidad de vida, con los menores valores de hacinamiento crítico en 2010 respecto a los municipios de referencia: 4% de los hogares contra 4,1% en Cipolletti hasta 5,7% en Centenario.

Respecto a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), indicador compuesto que sirve para dar cuenta de la pobreza estructural (ver definiciones al final de la sección), Cinco Saltos registraba en 2010 un 7,4% de hogares con NBI, lo que representa el menor porcentaje entre los municipios de referencia que se ubican entre un 7,9% en General Roca hasta 11,4% en Allen (ver Figura 6).

Figura 6. Hogares con NBI. Municipios del Alto Valle, 2010



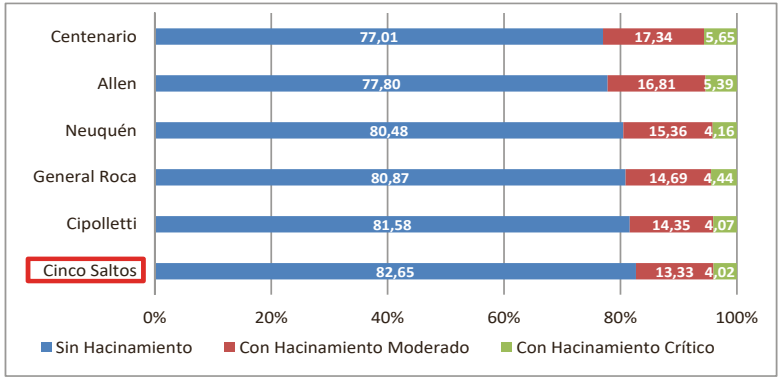
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Al observar la evolución de los indicadores de pobreza estructural en Cinco Saltos, se destaca una importante disminución, tanto en valores absolutos como porcentuales, de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que pasan de ser 794 en 2001 (un 14,6% del total) a 544 hogares en 2010 (un 7,4% de total). Estas mejoras pueden asociarse a la mejora de las viviendas y las redes sanitarias, la recomposición del ingreso familiar y las políticas de acceso a la educación.

El Hacinamiento Crítico (más de 3 personas por cuarto) muestra una evolución más lenta; de 253 hogares con hacinamiento en 2001 (4,7%) se pasa a 296 hogares en 2010 (4%); ver Figura 7. En términos absolutos, aumenta el número de hogares con hacinamiento. Pero, en términos relativos, disminuye un 15% el porcentaje de hogares afectados.

Al observar la distribución espacial de estos indicadores para 2010 se destacan pocos radios censales que explican casi la totalidad de hogares con NBI o hacinamiento crítico, en coincidencia con el barrio Juan Domingo Perón, un asentamiento ubicado en el norte del ejido urbano, a la vera del Canal Principal del sistema de riego, sobre el que recientemente se desarrolló un Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), con financiamiento del BID. En este barrio se registraba entre un 30% y 34,5% de hogares con NBI y entre un 30% y 32% de hogares con hacinamiento crítico (ver Figura 8).

Figura 7. Hogares con Hacinamiento. Municipios del Alto Valle, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Viviendas

En 2010 el parque habitacional de Cinco Saltos contaba con 8.014 unidades de vivienda, distribuidas en un 84,9% de casas (76,3% tipo A y 8,6% tipo B), 13,2% de departamentos y 1,9% de unidades irrecuperables (ranchos, casillas y otras).

Entre las casas, se cuentan 691 unidades de tipo B, que requieren algún grado de mejoramiento para ser consideradas viviendas adecuadas (déficit de viviendas recuperables). Además hay 155 viviendas irrecuperables, que requieren de su reemplazo.

Tabla 5. Viviendas por tipo. Cinco Saltos, 2010

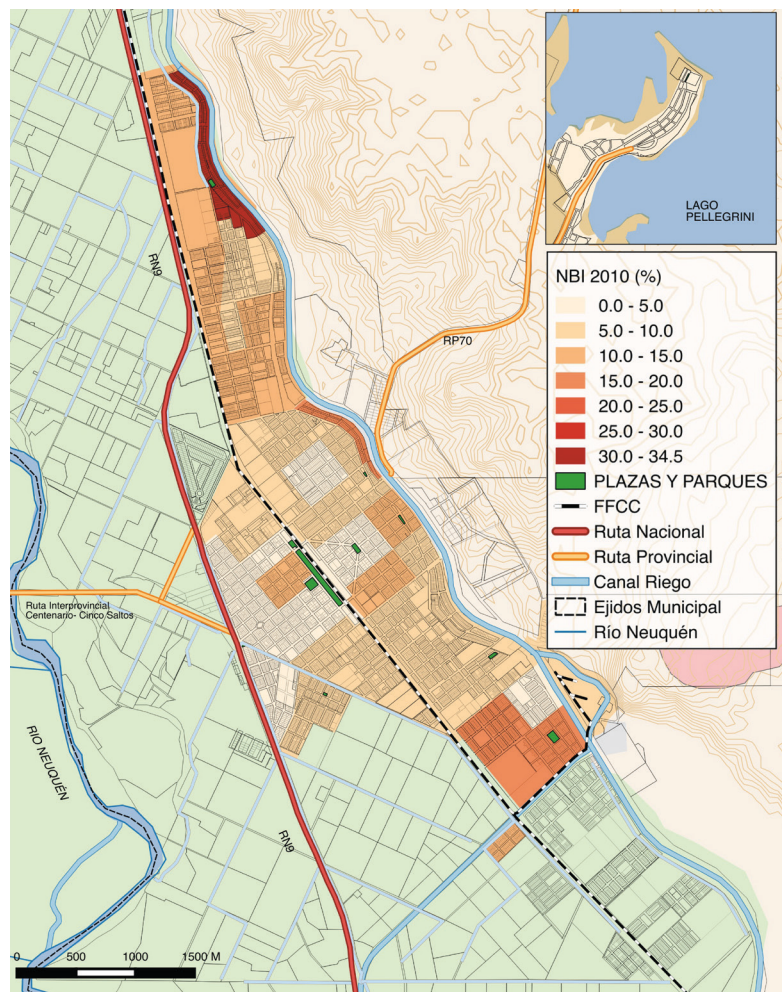
Tipo de vivienda particular	Casos	%
Casa A	6.114	76,3%
Casa B	691	8,6%
Departamento	1.054	13,2%
Rancho y Casilla	98	1,2%
Otros irrecuperables	57	0,7%
Total	8.014	100%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Al analizar la evolución del stock construido en el último período intercensal, se observa un importante crecimiento, del 60,9%. Esto se explica sobre todo por la construcción de Casas Tipo A (aumento del 65,6%) y Departamentos (aumento del 83,9%). Ambos tipos de vivienda conformaban el 89,5% del stock total en 2010; el 10,5% restante corresponde a viviendas deficitarias, las cuales a su vez pueden dividirse en recuperables (Casas tipo B 8,6%) e irrecuperables (1,9% restante).

Las viviendas irrecuperables representan un porcentaje mínimo del stock residencial. Entre 2001 y 2010 los Ranchos y Casillas aumentaron un 46,3% (de 67 a 98 unidades), aunque en términos relativos disminuyeron, pasando de ser el 1,3% del stock residencial en 2001 a representar el 1,2% en 2010. Los otros tipos de vivienda irrecuperables disminuyeron un 14,9%. Hay que evaluar este dato en relación a la política de construcción de viviendas sostenida durante esos años para poder estimar cómo hubiera sido la evolución del déficit de vivienda sin políticas públicas activas y poder proyectarlo a futuro.

Figura 8. Hogares con NBI. Cinco Saltos, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

Las Casas Tipo B presentan un aumento en términos absolutos, pero disminuyen en términos relativos, ya que pasaron de ser el 11,6% del stock residencial en 2001 a representar el 8,6% en 2010. Esto se explica por la conjunción de una mayor capacidad de las familias para completar las viviendas y sus instalaciones y por la acción del Estado, con planes como el PROMEBA.

Los Departamentos, si bien aumentan relativamente un 83,9% y ganan espacio en el porcentaje del stock total de vivienda que representan (del 11,5% a 13,2%) siguen teniendo una baja participación en relación con algunos de los municipios mayores de la región (en Neuquén son el 24,4% del stock, en Cipolletti el 21,7%). Las Casas Tipo A aumentan su participación porcentual en el stock total en un 2,1% (del 74,2% al 76,3%) y siguen siendo la tipología dominante.

El déficit habitacional registrado en 2010 consiste en 691 viviendas que necesitan algún tipo de mejora (Casas Tipo B) y 155 viviendas que deben ser reemplazadas (Irrecuperables).

Al estudiar las viviendas deficitarias espacialmente se verifica para 2010 una gran concentración de las casas tipo B en la zona de expansión norte de la ciudad, donde representan entre el 40% y 46,7% de las viviendas, por lo que se trataría de barrios autoconstruidos (vivienda evolutiva). Respecto a las Viviendas Irrecuperables, el radio censal con mayor concentración presenta entre 5 y 5,3% de estas viviendas, constituyendo casos aislados. El asentamiento ubicado al borde del canal La Lucinda (entre las calles Río Deseado y Gral. Pacheco) es posterior a 2010, por lo que no aparece registrado por el Censo.

El stock de viviendas en el área metropolitana del Alto Valle

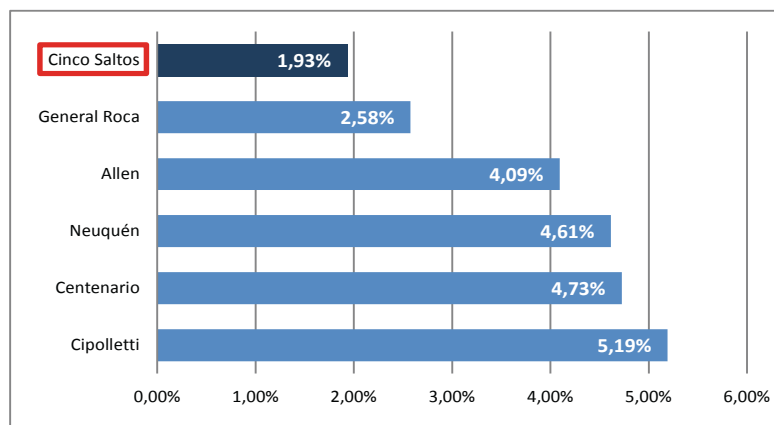
Al comparar el stock de vivienda 2010 de Cinco Saltos con el resto de los municipios de referencia resalta el porcentaje de viviendas adecuadas que presenta la ciudad, rubro en el que se comporta más parecido a las ciudades grandes que a la chicas. Cinco Saltos presenta un 89,5% de viviendas adecuadas (Casas tipo A más departamentos), similar a Neuquén (90,3%) o Cipolletti (88,4%), mientras que en Allen o Centenario ese porcentaje cae a 82,2% y 85,6% respectivamente.

Al revisar cómo se compone ese volumen de viviendas adecuadas Cinco Saltos presenta un 13,2% de departamentos, porcentaje más parecido al de ciudades de su tamaño (Allen 8,8%, Centenario 6,2%), mientras que en las ciudades más grandes los departamentos representan un porcentaje más importante del stock total: Neuquén 24,4%; Cipolletti 21,7%; Gral. Roca 19%. Esto es compatible con el encarecimiento del suelo en estas ciudades y el mayor peso de hogares pequeños, ante lo que los departamentos son una opción más económica y con un uso más intensivo del suelo (lo que permite prorratear su costo) en relación a las viviendas en lote propio.

Entre las viviendas deficitarias, que se dividen en recuperables (Casas tipo B) e irrecuperables (Ranchos, Casillas, otras) Cinco Saltos poseía en 2010 el porcentaje más alto de recuperables sobre irrecuperables. El déficit total es del 10,5% de las viviendas; el déficit más bajo lo presenta Neuquén con un 9,7%, el más alto Allen con el 21,8%.

Al recortar las viviendas irrecuperables Cinco Saltos presenta el valor más bajo de la región: representan el 1,9% del stock de vivienda, seguido por Gral. Roca con un 2,6%. En el otro extremo se encuentra Cipolletti con un 5,2% (ver Figura 9).

Figura 9. Viviendas irrecuperables. Municipios del Alto Valle, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Conclusiones

Cinco Saltos sobresale entre los municipios del área metropolitana del Alto Valle en algunos indicadores 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 alto porcentaje de viviendas adecuadas (89,4% Casas tipo A más Departamentos) en relación a las viviendas que deben ser mejoradas o reemplazadas. Y presenta el menor porcentaje de viviendas irrecuperables de la región: 1,9%.

La evolución reciente de la población se caracterizó por un decrecimiento del 8% en el período 1991-2001, que fue revertido en el período 2001-2010, con un crecimiento del 22%. Dentro de esta dinámica, se advierte un componente migratorio importante compartido con la región, explicado principalmente por la creación de empleos directos e indirectos que genera la actividad hidrocarburífera. En consecuencia, el desarrollo futuro del yacimiento Vaca Muerta será fundamental en la variación de la población de Cinco Saltos en las próximas décadas.

La baja densidad de población que registra la ciudad en la actualidad implica altos costos en el desarrollo de infraestructura al prorratearla por la población servida y considerar la mayor extensión que deben alcanzar las redes. También conlleva la dificultad para alcanzar concentraciones de población que hagan económicamente viable la aparición de comercios y servicios y el mejor aprovechamiento del equipamiento instalado. Ante el pronóstico de mayor crecimiento basado en la llegada de migrantes, es fundamental reflexionar sobre el patrón de crecimiento de la ciudad en relación a las tipologías de vivienda y las densidades que se generen en consecuencia.

En concordancia con la tendencia nacional y regional, en Cinco Saltos se registra una disminución en el tamaño promedio de los hogares entre 2001 a 2010 (de 3,6 a 3,2 miembros) Los hogares nuevos 2001-2010 presentan un promedio de 2,2 miembros, lo que implica pensar qué combinación de tipologías de subdivisión del suelo y de vivienda son los más adecuados para albergar el futuro crecimiento de la ciudad.

Se observa un crecimiento muy importante del stock construido en el último período intercensal, sobre todo por la construcción de Casas Tipo A y Departamentos. Los Departamentos, si bien aumentan su porcentaje en el stock total de viviendas, siguen teniendo una baja

participación en relación con algunos de los municipios mayores de la región.

Ante la tendencia a generar hogares cada vez más chicos, alentar un incremento de los departamentos que se construyen en relación a las viviendas en lote propio parece coherente con un modelo de ciudad que consuma menos suelo urbano y aumente la densidad de población.

Al comparar el stock de vivienda 2010 de Cinco Saltos con el resto de los municipios de referencia resalta el porcentaje de viviendas adecuadas que presenta la ciudad, rubro en el que se comporta más parecido a las ciudades grandes que a la chicas. El déficit total es del 10,5% de las viviendas, con sólo el 1,9% de viviendas irrecuperables.

En resumen, Cinco Saltos presenta en la actualidad buenos niveles en las condiciones de vida de la población, la cobertura de servicios de los hogares y la calidad de las viviendas. Ante una tendencia regional de crecimiento que impacta también en la ciudad -y se prevé que se intensifique a futuro- el mayor desafío en término de políticas urbanas es adoptar las medidas necesarias para conducir ese incremento de población, hogares y viviendas de forma tal que contribuyan a mejorar los estándares de vida actuales.

Definiciones de categorías censales del INDEC:

Hacinamiento: representa el cociente entre la cantidad total de personas del hogar y la cantidad total de habitaciones o piezas de que dispone el mismo (sin contar baño/s y cocina/s). En función de este valor se clasifica a los hogares en: Sin hacinamiento: hasta 2 personas por cuarto inclusive. Hacinamiento moderado: más de 2 hasta 3 personas por cuarto inclusive. Hacinamiento crítico: más de 3 personas por cuarto.

Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas: son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: NBI 1. **Vivienda:** son los hogares que viven en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho. NBI 2. **Condiciones sanitarias:** incluye a los hogares que no poseen retrete. NBI 3. **Hacinamiento:** es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto. NBI 4. **Asistencia escolar:** hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela. NBI 5. **Capacidad de subsistencia:** incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

Casas Tipo B: Se refiere a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado, cemento o ladrillo fijo) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.

Estructura urbana

Introducción

Se ha establecido el 10 de noviembre de 1914 como fecha de fundación de la colonia La Picasa, nombre original de la localidad de Cinco Saltos, luego de que el Ing. Emilio Barcia Trelles efectuara la primera mensura para la Compañía de Tierras del Sud.

La localidad recibe el nombre de la estación ferroviaria inaugurada en 1914 y que, a su vez, toma su nombre de los cinco saltos de agua contruidos sobre el canal principal de riego. El trazado ferroviario se utilizó inicialmente para la provisión de materiales para la construcción del dique Ballester. Con la puesta en producción agrícola, el tren cumplía servicios de carga, vinculando la región con el puerto de Bahía Blanca. Hasta 1993, brindó también servicios de transporte de pasajeros.

En los años 30, comienza a desarrollarse la infraestructura vial. En 1935, se construye la Ruta Nacional 22. En los años 60 se completa la pavimentación de esta importante vía de conexión. El puente carretero que cruza el río Neuquén a la altura de Cipolletti fue inaugurado en 1937. Además del histórico cruce por dique Ing. Ballester, en 1994 se inaugura el puente sobre el río Neuquén que une a la ciudad con Centenario.

En la medida en que los municipios se van dotando de características urbanas, la región comienza a funcionar como un sistema de ciudades, en la que todas aportan sus servicios, aunque, con el tiempo, se va perfilando la capital de la provincia de Neuquén como el núcleo de mayor concentración de población, bienes, servicios y empleo.

La actividad agro-industrial del valle, orientada principalmente a la exportación, atrajo un importante caudal migratorio europeo en sus inicios y, posteriormente, de otras provincias e incluso de Chile, por lo que la zona registró un fuerte crecimiento poblacional. El crecimiento de los municipios no fue uniforme. La diversificación de actividades productivas vinculada a la construcción de las represas hidroeléctricas y al desarrollo de la actividad hidrocarburífera, promovió a partir de la década del 60, grandes asimetrías. La producción agrícola experimentó en la década del 70 profundas transformaciones, tanto en las características del producto como de las empresas y, al mismo tiempo, creció en importancia el sector servicios.

Cinco Saltos fue la primera localidad en incorporar una actividad industrial independiente del sistema agroproductivo al instalarse la empresa INDUPA en 1948. Su cierre en 1995 provocó un gran impacto en la localidad, que perdió empleos y población y que enfrenta actualmente el pasivo ambiental que dejó la actividad química.

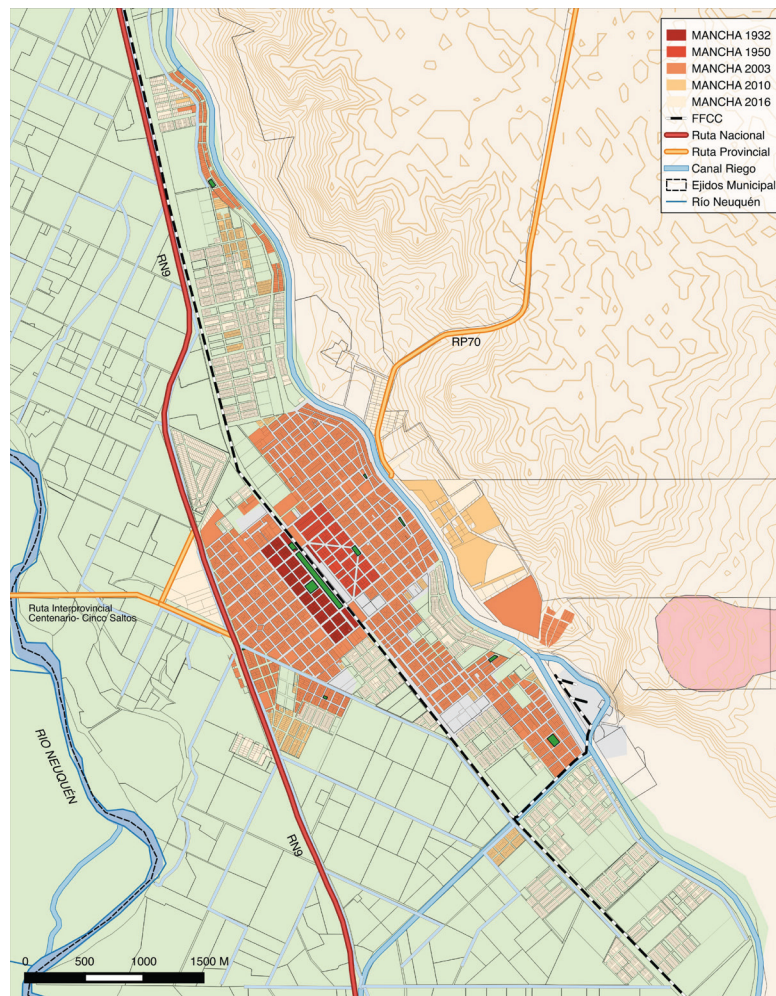
Los resultados definitivos del Censo 2010 indican que el municipio contaba con 23.768 habitantes, con un incremento del 22% respecto del Censo 2001, muy superior a la tasa de crecimiento de la provincia de Río Negro (14,4%) y a la media del país, que fue del 10,4%.

En los últimos años, el auge de la exploración y explotación no convencional de hidrocarburos en el yacimiento Vaca Muerta generó una corriente de nuevas empresas interesadas en instalarse en la región, cuyos efectos se reflejaron inmediatamente en los salarios de los empleados petroleros y, consecuentemente, sobre los valores del suelo y la vivienda. Si bien la posterior caída del precio del barril frenó esas tendencias, las expectativas del desarrollo del petróleo y el gas no convencional de Vaca Muerta siguen incidiendo sobre la economía de la región.

Evolución de la mancha urbana

El primer registro gráfico del trazado fundacional de la localidad data de 1930. Dispone unas 20 manzanas al oeste de un gran cuadro ferroviario y establece un espacio central destinado a plaza pública. El trazado adopta el ángulo establecido por el tendido ferroviario y acompaña las obras del sistema de riego, como el canal de drenaje P1, que pasa por el borde sudoeste de la playa ferroviaria. Al nordeste de las vías, se observa la delimitación de una importante reserva para la expansión futura de la localidad. El entorno inmediato del primer núcleo urbano se encuentra subdividido en pequeñas parcelas rurales. En 1943, el relevamiento topográfico del Instituto Geográfico Nacional registra 36 manzanas en la entonces colonia Cinco Saltos. Hacia 1950 se lotean las tierras al este del cuadro ferroviario, con un trazado que establece un sistema de diagonales que convergen en una nueva plaza pública. Se dispone además, otro espacio público frente al edificio de la estación. Como se observa en la Figura 10, en los últimos años, la expansión del área loteada se ha acelerado, incorporando hacia 2016 unas 4.220 parcelas.

Figura 10. Evolución histórica de la mancha urbana



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

Sin embargo, menos del 15% de las parcelas loteadas en los últimos 6 años están ocupadas con construcciones. En total, de las 10.874 parcelas de dominio privado loteadas, que equivalen a una superficie de 690 hectáreas, se encuentra ocupado con algún tipo de construcción el 65%, es decir, 7.056 parcelas que suman unas 494 hectáreas. En otras palabras, la ciudad cuenta actualmente con 3.818 parcelas vacantes, lo que permitiría absorber un crecimiento poblacional de 11.500 nuevos habitantes, asumiendo un patrón de ocupación similar al actual (de una vivienda por parcela y un núcleo familiar promedio de 3 personas).

Se observa también una fuerte tendencia a la expansión siguiendo la traza del canal principal de riego. La urbanización avanza sobre el suelo productivo bajo riego que queda entre dicho canal y las vías. Se destaca la fuerte dispersión y la discontinuidad física de los loteos entre sí. En el cruce entre la ruta nacional 151 y la ruta interprovincial que une la ciudad con Centenario tienden a localizarse usos vinculados a los servicios de ruta, estación de servicio, venta de maquinarias agrícolas, terminal de ómnibus de larga distancia, un hotel en construcción y otros usos asociados a la producción frutícola.

Cinco Saltos y las ciudades de la región

La ciudad de Cinco Saltos forma parte del Área Metropolitana del Alto Valle que, con epicentro en el aglomerado conformado por Neuquén Capital, Plottier y Cipolletti, se desarrolla en torno a la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, que da origen al río Negro. Se trata de un área metropolitana de aproximadamente 631.800 habitantes (estimados a 2015), conformada por 17 municipios asentados en las provincias de Neuquén y Río Negro, con estrechos lazos funcionales, a pesar de la discontinuidad física que existe entre las áreas urbanas por la presencia de áreas rurales bajo riego.

Si bien el núcleo de la aglomeración tiende a consolidarse por la concentración de bienes, servicios y empleos, existen dependencias y complementariedades entre las ciudades conforme al grado de incorporación y la complejidad de los equipamientos que cada localidad alberga. Así, tomando como referencia el escalograma elaborado para los estudios estratégicos para la región Vaca Muerta, se puede establecer una jerarquía urbana de acuerdo a los niveles de equipamiento de cada ciudad.

La ciudad de Cinco Saltos cuenta con una elevada dotación de equipamientos urbanos, ubicándose en el tercer rango de la jerarquía urbana. Si se consideran solamente las localidades del Alto Valle, el nivel de equipamientos y servicios de la ciudad, le sigue en complejidad a la ciudad de General Roca, con más del doble de la población de Cinco Saltos, y se equipara al de la vecina ciudad de Allen, con la cual se asemeja también en el número de habitantes censados en 2010.

De la dotación de equipamientos urbanos de la ciudad no surge una especialización o una especificidad que la destaque del resto. Sin embargo, desde su fundación, la instalación de la primera estación agronómica del Alto Valle y luego su cesión a la Facultad de Agronomía de la Universidad del Comahue, le otorgaron un rol de privilegio en la implantación del sistema de producción agrícola intensivo desarrollado a partir de la realización de las grandes obras de riego. En los años '60, cuando la empresa INDUPA estaba en plena actividad, la ciudad se distinguía del resto de la región por su perfil industrial, sin perder por ello su vinculación con las actividades frutihortícolas.

En los últimos años, la proximidad al área de explotación de Vaca Muerta y, particularmente, la estrecha vinculación a través del puente interprovincial sobre el río Neuquén con la provincia vecina, ha impulsado un proceso de atracción de residentes metropolitanos que buscan en Cinco Saltos un ambiente más ameno para vivir, a corta distancia del centro de empleos más importante de la Norpatagonia. Su localización explica el auge de loteos que la ciudad experimentó en los últimos años.

Servicios Urbanos

La ciudad de Cinco Saltos cuenta con una buena cobertura de servicios sanitarios, los que se encuentran concesionados a la empresa provincial Aguas Rionegrinas S.A. A pesar de las bajas densidades residenciales que presenta la ciudad, el 93,9% de los hogares contaba en 2010 con agua corriente por red pública y el 87,4% disponía de desagüe cloacal. En los últimos años, se han realizado importantes obras de tendido de redes, tanto de agua como de cloacas, que no se ven reflejadas en los datos censales de 2010, por lo que en la actualidad la cobertura sería aun mayor.

Estos altos niveles de cobertura encuentran su justificación en la exigencia municipal de requerir la provisión de agua potable para la aprobación de una expansión urbana.

Actualmente, está en ejecución el Plan Director de Aguas para la localidad, que incorpora una nueva toma de bombeo sobre el río Neuquén, próxima a inaugurarse, y una cisterna, situada sobre la barda, al nordeste de la ciudad, que permitirá cubrir la demanda de una población de hasta 60.000 habitantes.

En cuanto a la red cloacal, una readecuación del sistema y un listado de obras están en etapa de proyecto, principalmente en las áreas más antiguas, donde la red se encuentra con un importante grado de deterioro.

La cobertura de la red eléctrica es casi total. En cuanto a la red de gas, la cobertura se concentra en el núcleo central, donde las densidades poblacionales son mayores, entre el canal principal de riego y la ruta 151. Las áreas deficitarias se ubican en los extremos norte y sur de la ciudad, de urbanización más reciente. No obstante, el porcentaje de hogares con cobertura en 2010 ascendía a 88,6%.

Los mayores déficits de cobertura que presenta la ciudad se concentran tanto en la cobertura como en la calidad de los espacios públicos, entendiendo por estos la red de calles pavimentadas, la existencia de cordón cuneta, el estado de las veredas así como el sistema de espacios verdes conformado por parques y plazas.

Sólo el cuadrante ubicado al oeste de las vías cuenta con un mallado regular de calles pavimentadas. Del otro lado de la playa ferroviaria, los pavimentos se localizan en las calles que tienen paso a nivel sobre las vías del FFCC, de las cuales sólo dos llegan al borde del canal principal de riego (ver Figura 11). El estado general del pavimento es deficitario. Se trata de una obra de más de 40 años, que no ha recibido adecuado mantenimiento y que, en los últimos años, ha sido fuertemente intervenida como consecuencia de las obras del plan director de aguas. Se prevé además que el pavimento se seguirá deteriorando por las obras necesarias para la readecuación del sistema cloacal.

El municipio se enfrenta con una dificultad seria respecto de los pavimentos existentes ya que seguramente los frentistas la consideran una obra ya hecha, en muchos casos pagada por ellos mismos a través de la modalidad conocida como “contribución por mejoras”, pero que

requiere de una fuerte inversión para su readecuación. A lo que se suma la debilidad de los suelos, que obligan a construir con un paquete estructural muy resistente y, por ende, más oneroso. En cambio, la ampliación de la red de pavimentos es vista como un beneficio por los vecinos, que verán mejorada su calidad de vida y valorizados sus inmuebles una vez finalizadas las obras.

La distribución territorial de los espacios públicos y las áreas de influencia, medidas en distancias peatonales, deja importantes áreas urbanizadas desprovistas de lugares de esparcimiento al aire libre. El cruce con la distribución de las densidades de población acentúa aún más la falta de plazas o parques en algunas zonas más pobladas. Sin embargo, por tratarse de una ciudad estrechamente vinculada con el área de chacras, con las bardas y el lago Pellegrini, los parámetros habitualmente utilizados de ponderación de los espacios públicos en otras ciudades pueden no ser tan pertinentes en esta.

Si se observa la normativa de loteos del municipio, la exigencia al desarrollador de cesiones para espacios verdes es mínima: sólo un 10% de la superficie total. Tampoco se le exige una adecuación paisajística del área cedida, quedando a cargo del municipio su construcción.

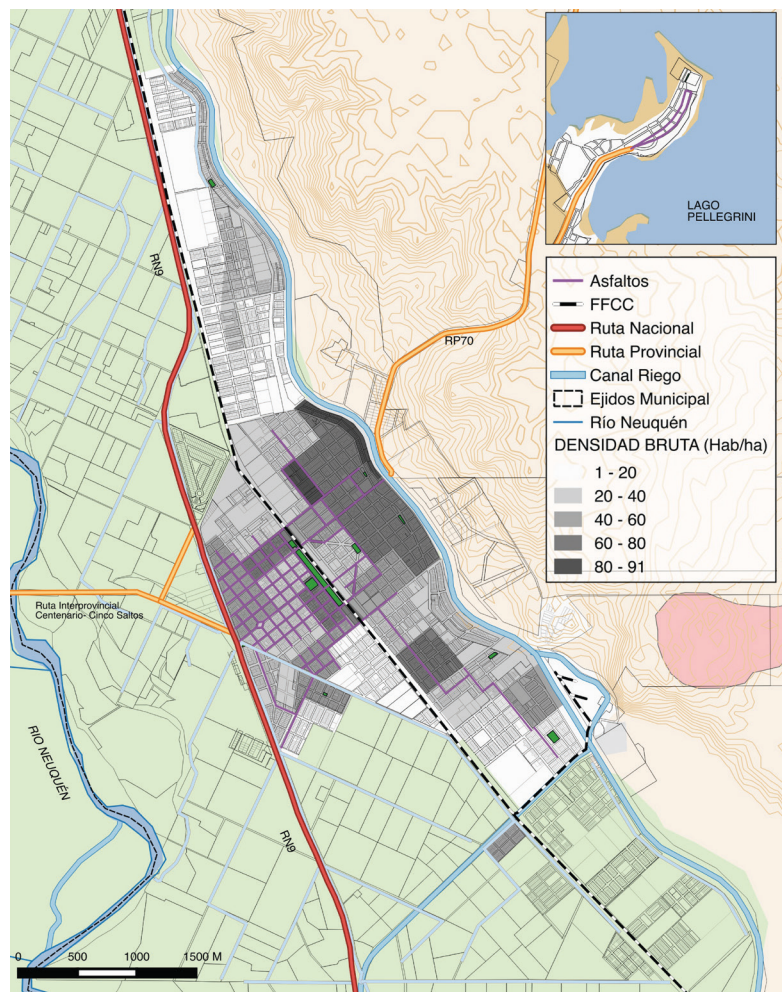
Es de destacar el esfuerzo de gestión realizado por el municipio para adecuar el sector este de la playa ferroviaria para su uso como espacios verdes públicos. En ese sentido, el borde del canal principal de riego se presenta como una oportunidad de ampliar significativamente las áreas de esparcimiento en el marco de un paisaje que forma parte de la identidad de la ciudad y de la región.

Problemáticas identificadas

Centralidad

Cinco Saltos presenta un centro urbano débil, en el que tanto 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) ya que no se aprovechan las ventajas que otorga la aglomeración de actividades en un área acotada del territorio.

Figura 11. Cobertura de pavimentos



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

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.

Asimismo, a pesar del grado de dispersión que ha alcanzado la ciudad, no se identifican otros núcleos de centralidad en los barrios que provean acceso a servicios urbanos básicos, lo que genera la necesidad de desplazarse al área central.

A pesar del esfuerzo del municipio por mantener los espacios públicos más significativos, como la Plaza San Martín y el Parque Central, se percibe una baja calidad de los espacios públicos, incluyendo no sólo los espacios verdes sino también las veredas y el pavimento.

Expansión

La ciudad se extiende con patrones de ocupación del suelo de muy baja densidad y fuerte dispersión, acentuando la precariedad de la expansión, dificultando y encareciendo la provisión de los servicios urbanos básicos. La normativa urbanística vigente, dispersa en una serie de ordenanzas, exige la provisión de servicios básicos y cesiones mínimas de suelo para espacios públicos y reserva fiscal. Además, no plantea condiciones de ocupación mínima de los loteos existentes ni de continuidad con las áreas ya urbanizadas para habilitar nuevos parcelamientos. Como consecuencia, la ciudad registra actualmente loteos de muy baja densidad y muy bajo nivel de completamiento (muchos lotes baldíos). Sólo en los barrios de vivienda social se registran mayores densidades relativas y ocupación total de los lotes, pero igualmente estas densidades no superan los 90 hab/ha.

La expansión urbana se produce sobre las áreas rurales bajo riego, avanzando sobre un suelo productivo que forma parte de la identidad local y regional, haciendo *tabula rasa* sobre un patrimonio ambiental construido a lo largo de más de 100 años y desperdiciando la oportunidad de aprovechar de las condiciones ambientales de oasis existentes para una mejor calidad de la urbanización.

Respecto de la inserción regional de Cinco Saltos en el marco del proceso de metropolización que experimenta el sistema urbano del Alto Valle, la ciudad necesita definir qué rol quiere jugar en un contexto de crisis de la producción frutícola de escala familiar y de auge de la actividad hidrocarburífera en la región.

Estructura jurídico administrativa

La década de los 90 en América Latina fue una etapa en la que se concentraron profundas reformas que cambiaron la fisonomía del Estado en la región. A partir de allí, la relación entre Estado y Sociedad cambió de forma dramática. Muchas de las actividades que antes de las reformas realizaba el Estado, fueron trasladadas al mercado, haciendo disminuir, en general, el nivel de intervención pública en la vida cotidiana, o transfiriendo las responsabilidades a los estados subnacionales. Ello implicó que los municipios asumieran “la importancia de nuevos roles político-institucionales y capacidades de gestión, [haciendo] hincapié en la necesidad de pasar de un modelo municipal tradicional, más centrado en lo administrativo, concentrador de poder y poco activo en el plano social y económico, a un modelo más innovador caracterizado por la eficacia de las acciones, una mayor cultura de control y transparencia y un perfil estratégico y más abierto en términos de articulación y coordinación en redes.”¹

Tal reposicionamiento de los municipios se consagra tras la reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994 y la habilitación de la asunción de soluciones propias con el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal (art. 123).

Lejos de la antaño sumisión de los Municipios a la Provincia y la Nación, su autonomía constitucional los ubica en un lugar a la par, compartiendo con ellos las facultades concurrentes, que les otorga una mayor responsabilidad y mayores herramientas de solución. Así, vemos que los municipios encaran nuevas funciones y amplían sus estructuras, para dar respuesta a una ciudadanía que cada vez se vuelva más a ellos, lo que resulta demostrativo de la mayor importancia que han adquirido en los últimos años.

Ciertamente el art. 74 de la Constitución Provincial habla del ordenamiento territorial como una facultad concurrente. Pero, al observar la legislación provincial, sólo la ha abordado parcialmente, no existiendo una norma orgánica y sistemática que desarrolle su intervención.

1 CARMONA, Rodrigo & ANZOATEGUI, Mirtha. Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. Compilado en Rofman, Adriana. Sociedad y Territorio. Ed. Universidad de Gral. Sarmiento 2010. Los Polvorines, pag. 219.

Doctrinariamente, las facultades de intervención urbanística han sido reconocidas como “facultades propias municipales” y según la Constitución Provincial, en caso de colisión entre normas municipales y provinciales, prevalecerán las primeras. Esto surge del art. 225 que dice “La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal”. Expresión que en el derecho constitucional comparado de las provincias es toda una novedad; y marca claramente que estamos frente a un caso de máxima graduación de autonomía municipal. A esto se suma el reconocimiento de la importancia de la regulación municipal en materia urbanística al decir: “es dable expresar que el fenómeno urbanístico tiene como primer y especial operador a los gobiernos locales.”²

Las Cartas Orgánicas Municipales, contienen en sus primeros artículos, normas que vinculan la competencia territorial, la jurisdicción y ejidos. En tal sentido, la Carta Orgánica del Municipio de Cinco Saltos declara su independencia y autonomía en su competencia exclusiva (art.1º) mostrándose en un máximo grado de autonomía municipal de Argentina.

En particular, el Artículo 53º de la Carta Orgánica establece que “el municipio elaborará un plan de ordenamiento ambiental urbano-rural, a través de su área pertinente, con la participación interdisciplinaria de entidades académicas, profesionales y comunitarias, propendiendo a la preservación como tales de las tierras aptas para la producción frutihortícola, incentivando el desarrollo urbanístico hacia sectores de tierras no contempladas para esta finalidad. Este plan de ordenamiento urbano-rural se constituirá en la herramienta fundamental de la orientación y organización del desarrollo de Cinco Saltos.”

La presente publicación da cuenta del inicio de una nueva etapa en la administración municipal, que contará, de ahora en más, con un instrumento fundamental para la definición de las políticas territoriales, como es el Plan que aquí se presenta.

2 SCAPAROTEL, Gustavo. El Derecho Urbanístico y los Principios del Derecho Administrativo. Revista de Derecho Administrativo Nº 75. Ed. Abeledo Perrot. Bs. As. 2011, pag. 255.

Dentro de las facultades municipales, se encuentran las temáticas: ambientales, de participación ciudadana, de aprobación de obras, de infraestructura y de desarrollo económico, de modo tal que la planificación territorial que se puede realizar contiene un carácter integral. También se establece la preservación de las riquezas antropológicas, las identidades de sus pueblos originarios y los yacimientos arqueológicos (arts. 8 a 14). Promueve las modalidades asociativas democráticas y les otorga derecho de preferencia en las licitaciones (arts. 15 a 17).

Respecto del dominio y competencia provincial sobre los hidrocarburos, la Carta Orgánica le establece al municipio el rol de monitoreo y de intervención en la recomposición ambiental (arts. 18 y 19), para lo cual ella misma puede solicitar Evaluaciones de Impacto Ambiental (art. 22). Reclama las regalías petroleras y las destina a un fondo de afectación específica destinado a otras fuentes de desarrollo, prohibiendo pagar con ellas gastos corrientes (arts. 20 y 21). También el municipio tiene competencias sobre el recurso ictícola del Lago Pellegrini (art. 27) y competencias turísticas ordenando fomentarlas especialmente en la península de Ruca Co (arts. 28 y 29), promoviendo el agroturismo con implementación de senderos interpretativos y la defensa de los árboles considerados de interés históricos (art. 31). En materia ambiental, el art. 34 reproduce sintéticamente el art. 41 de la Constitución Nacional, más al adentrarnos en el art. 35 observamos que se reconoce al Municipio la capacidad de oficio de activación judicial por estas temáticas y con un área y partida presupuestaria específica. También se crearán las áreas protegidas y reservas naturales, como así también reservas naturales urbanas (plazas, parques, canales, etc.), prefigurando una zonificación ambiental (art. 38).

El Concejo Deliberante (art.77) podrá intervenir en los siguientes temas de implicancia territorial:

- venta o gravamen de inmuebles municipales (inc. g).
- declarar de utilidad pública a los fines de expropiar (inc. h).
- aprobar, a propuesta del Poder Ejecutivo, la planificación general del municipio en sus áreas urbanas y rurales (inc. m).
- aprobar las Ordenanzas de Uso del Suelo y Edificación, de Procedimientos Administrativos (inc. n).

- establecer tasas retributivas de servicios, contribuciones por mejoras y demás tributos necesarios (inc. s).

También se establece el mecanismo de sanción de Ordenanzas por doble vuelta para: a) crear entidades descentralizadas o autárquicas, b) crear empresas municipales y de economía mixta y c) autorizar la donación de bienes inmuebles (art. 131).

En materia de ordenamiento territorial, la Carta Orgánica posee un amplio desarrollo, dedicándole un título entero y contemplando la creación de un organismo asesor:

TITULO VI

PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO MUNICIPAL

Capítulo Único Planificación Municipal

Artículo 152° – El plan director, preservará el entorno ecológico y deberá tener en cuenta que la utilización, distribución y aprovechamiento de los espacios físicos y la tierra fiscal del Municipio, están subordinadas al interés general de la población.

Artículo 153° - Se contemplará el crecimiento de los espacios verdes urbanos, los que deberán totalizar en conjunto no menos del cinco por ciento (5%) de la superficie urbanizada.

Artículo 154° - Se garantizará el libre acceso a las riberas contiguas de los ríos y lagos, por las calles que desembocan en los mismos.

Artículo 155° - El Municipio designará un lugar adecuado para ser utilizado como basural y propenderá al tratamiento de los residuos y líquidos cloacales.

Artículo 156° - Se crea el Concejo Asesor de Planificación y Desarrollo Comunal, cuyo rol fundamental será lograr el aporte interdisciplinario necesario para el progreso armónico urbano y rural en lo material, económico, social y cultural, en concordancia con la integración regional.

Artículo 157° - Este organismo estará integrado como mínimo por cinco (5) miembros honorarios, designados por el Presidente del Concejo con acuerdo del Cuerpo y que sean idóneos en las distintas disciplinas atingentes.

Desarrollo Normativo de Cinco Saltos

El principal desarrollo normativo territorial se encuentra en la Ordenanza N°49/90 que es la Ordenanza de Zonificación. Como tal, una Ordenanza de Zonificación no alcanza a contener las pautas de codificación, pues si bien ya se han recopilado y ordenado una cantidad de ordenanzas dispersas, aún no puede adjudicársele los rasgos de simplificación, unificación y procedimientos generales y específicos. La palabra codificación viene asociada, además, a una

reforma pronunciada que supera los cambios parcialmente aislados, para modificar la sistematicidad de las normas anteriores.

En tal sentido, se trata de una Ordenanza de Zonificación, por lo cual no posee un capítulo de 1) principios orientativos e interpretativos, 2) procedimientos administrativos, 3) instrumentos de gestión, 4) cargas públicas patrimoniales y ambientales, 5) programas de actuación 6) sanciones propias. Una codificación implica la existencia de capítulos que logren darle instrumentos territoriales a la gestión de gobierno, superando la reglamentación de parcelamiento, usos y edificabilidades.

La técnica de zonificación para la regulación de los a) fraccionamientos, b) usos y c) edificabilidades de los inmuebles es la más utilizada en el país, y consiste en la generación de una combinación única e irrepetible de estas tres variables en la conformación de cada zona (ver Figura 12). Cualquier cambio en las características de cada zona, implica la creación de una nueva.

Cabe destacar que la Ordenanza de Zonificación no corresponde explícitamente a un Plan. Se sabe que regula los inmuebles y en tal sentido va configurando la ciudad hacia un escenario futuro, pero que no ha sido explicitado en un Plan de Ordenamiento ni debatido por la ciudadanía.

Sobre el Parcelamiento

En cuanto a los fraccionamientos contiene reglamentada su publicación privada, situación que debería ser más difundida y aplicada, atento a que se trata de una norma necesaria para la transparencia del mercado inmobiliario.

Las cesiones que se imponen son del 10% de la superficie para Espacio Verde y 5% para Reserva Fiscal, resultando de interés que se aclare si la Reserva Fiscal pasa a integrar los bienes del dominio privado o público del Estado.

Sanamente expresa que las chacras en zona urbana deben subdividirse siguiendo la traza de las calles aledañas y que cualquier autorización de Uso urbano implica la materialización de las cesiones públicas.

Se establece que las manzanas serán preferentemente rectangulares, pudiendo excepcionarse por topografía o continuidad de traza. No admite las excepciones por diseño urbano o mantenimiento de alamedas.

Respecto del plano de zonificación, deberá readecuarse en base al debate que se realice sobre las orientaciones que propone este Plan, que incluye cambios normativos.

Sobre la Edificabilidad

Ya hemos dicho que la zonificación es una consolidación en tipologías únicas de Uso y Edificabilidad. Se utiliza el método cuantitativo de cálculo de la edificabilidad por las variables de FOT/FOS. Las zonas contienen los siguientes parámetros:

Zona	Destino Principal	FOS	FOT
AC	Área Centro	0,85	15
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
R4	Residencial 4 (con estudios profesionales y 3m retiro)	0,7	1,5
CU	Vivienda Individual	0,7	1
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
UR	Uso rural	0,05	0,05

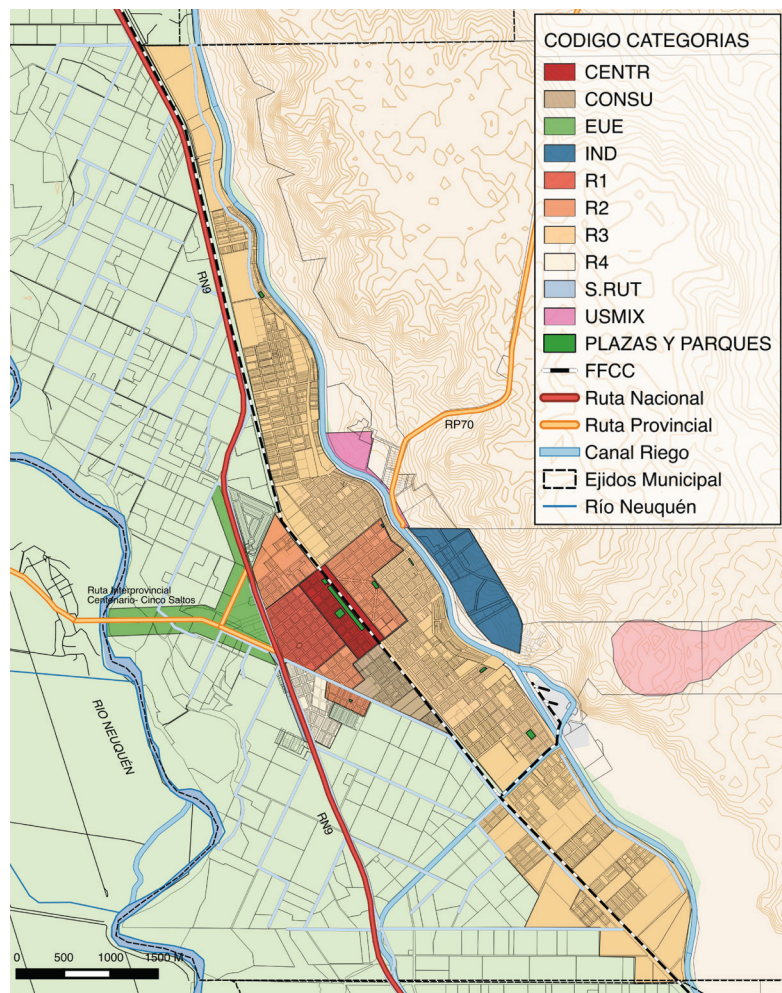
Fuente: Ordenanza N°49/90

Sin perjuicio del análisis urbanístico sobre la corrección de la clasificación, llama la atención el FOT 15 del Área Centro, que permitiría gigantescas torres que ocupen casi toda la parcela, provocando proyecciones de sombras, saturaciones de servicios y aceleración de vientos. En general, los indicadores urbanísticos responden al perfil de ciudad deseada. En todo caso, si existieran edificaciones anteriores de semejante envergadura, pueden aprobarse como Uso No Conforme o regularizarlas individualmente, sin dar lugar a nuevas edificaciones de ese tipo.

Sobre los Usos

En referencia a la localización de los Usos, el Cuadro que los regula parece adecuado, aunque no se le otorga una solución procedimental a los nuevos usos que surjan, quedando los casos interpretativos a

Figura 12. Zonificación urbanística actual



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

definición de la Autoridad de Aplicación. El Cuadro de Usos Industriales presenta muchas más actividades que las observables en Cinco Saltos. La clasificación de grados de molestia de los depósitos luce adecuada a las necesidades de Cinco Saltos.

En referencia normativa

Como conclusión parcial, puede estimarse que la Ordenanza de Zonificación contiene unos parámetros cuantitativos que, con algunos ajustes, resultarían adecuados para Cinco Saltos. No obstante, se observa que, aunque coloquialmente se reconozca a la Ordenanza N°49 con el término “código”, desde la técnica nomológica no lo es, atento a que le falta una sistematicidad que se integre mínimamente con Títulos, como fuera señalado previamente.

La falta de regulaciones ambientales dentro del mismo ordenamiento territorial, puede generar situaciones de pujas conflictivas sobre el modelo de ciudad deseada.

Desarrollo Procedimental

La existencia de una Ordenanza de Zonificación difiere de un código (entre otros aspectos) por la inexistencia de un procedimiento integrado a la zonificación. La Carta Orgánica impone al Municipio la realización de un Plan de Ordenamiento Urbano y Rural (art. 53), que se presenta en esta publicación junto al proyecto de Código de Ordenamiento Urbano.

La división orgánica del Municipio, se encuentra dentro de las facultades habituales de auto-organización que posee el Ejecutivo. No obstante, se observa que no se encuentra activado el Consejo Asesor de Planificación y Desarrollo Comunal que impone el art. 156 de la Carta Orgánica. Resulta de buena práctica administrativa la existencia de organismos consultivos de integración multidisciplinaria y con integración multipartidaria para la definición de casos de difícil interpretación administrativa. La Carta Orgánica impone ir por ese camino. También podría legitimarse en un próximo código la asimilación por su intermedio de nuevos Usos no previstos en el Cuadro de Usos.

Ejes Problemáticos

A continuación, se presentan de manera sintética los ocho ejes problemáticos identificados en el diagnóstico.

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 negativamente sobre la rentabilidad de los pequeños productores rurales.

2. Cambios en la matriz productiva regional

El **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 propiedad 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.

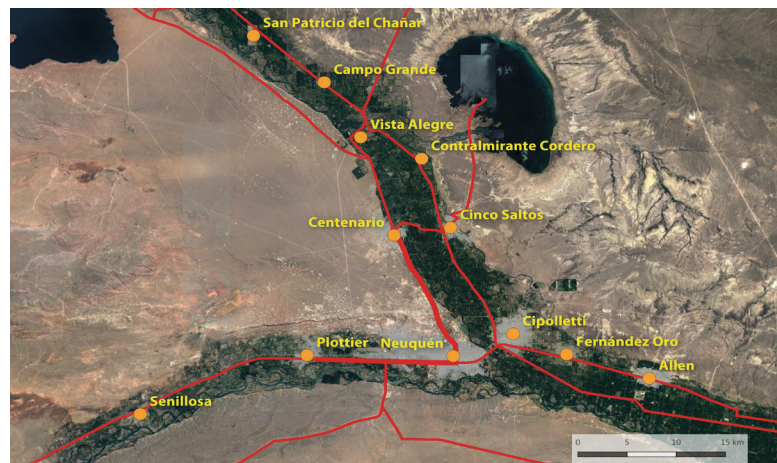
3. Crecimiento de un área metropolitana que redistribuye funciones entre los territorios que la integran

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.

Figura 13. Área Metropolitana de la Confluencia



Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital y datos provistos por la Provincia de Río Negro

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 y el desarrollo de centralidades.
- Todas estas transformaciones dan cuenta de una nueva agenda común que es necesario 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. También debe asegurar una 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 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.
- Alto crecimiento poblacional (22% entre 2001 y 2010).
- 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. Tendencia a satisfacer la demanda de bienes y servicios en otras localidades de la aglomeración

El **séptimo eje** de diagnóstico señala que 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 del Alto Valle. En este contexto, Cinco Saltos presenta las características de una ciudad dormitorio, que no sólo condiciona a sus habitantes a buscar oportunidades de trabajo fuera de la localidad, sino también a recurrir a las mayores localidades de la región 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 el lugar 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 merece desarrollar una oferta de bienes y servicios de mayor envergadura y complejidad, asumiendo un rol destacado en el sistema de centros de la región.

Vista aérea de Cinco Saltos



Fuente: Google Earth

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 en el pago de las tasas municipales.

Debilidad de la presencia del gobierno municipal en cuestiones como control de la urbanización, inspección y control.

MÓDULO 2: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Se evalúan a continuación los escenarios que dan cuenta de la posible evolución de la realidad y en base al cruce con los ejes problemáticos detectados en el Diagnóstico se proponen los Lineamientos Estratégicos para conducir la política urbana de Cinco Saltos.

Dilemas

En la etapa de diagnóstico fueron identificadas ocho cuestiones. Las primeras cuatro se refieren a problemas que deben plantearse en la escala regional, mientras 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 Estratégicos que busca definir este trabajo.

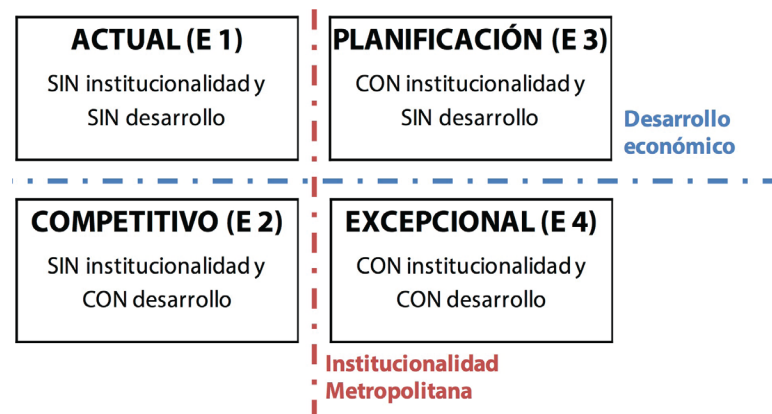
Esto establece líneas de acción hacia afuera, sobre el contexto regional y las instituciones y factores de poder que modelan su comportamiento, pero también líneas de acción hacia adentro; es decir sobre las variables que definen la realidad local y sobre cuyo comportamiento el municipio puede incidir 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 del Alto Valle (Cipolletti / Neuquén), 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 conducir la política urbana de forma coordinada.

El Escenario 1 *Actual* es resultado de la postergación del desarrollo de Vaca Muerta y la falta de institucionalidad metropolitana en la región.

Si sobre esa base se dieran las condiciones para la explotación de los yacimientos de hidrocarburos no tradicionales se pasaría al Escenario 2 *Competitivo*. Por otro lado si sobre la base actual se lograra construir gobernanza metropolitana se estaría frente al Escenario 3 *Planificación*. Por último, de producirse los dos cambios, se estaría frente al Escenario 4 *Excepcional*. En esta etapa de pronóstico, han sido analizados los efectos de estos cuatro escenarios sobre el desarrollo de la región y el municipio, e identificadas las acciones que se deberían encarar en cada uno de ellos.



Sobre esta base, se ha evaluado cuál 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 6. Ejes de Diagnóstico, Dilemas, 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 evoluciona 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 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 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				

El cuadro siguiente ubica sobre la primera columna los ocho 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.

Para cada escenario se resaltó la solución esperabale para cada uno de los ocho dilemas, partiendo del Escenario 1 *Actual* hasta llegar al Escenario 4 *Excepcional* 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 del campo de posibilidades que se encuentran en el medio (sabiendo que deberían habilitarse muchas más columnas permitiendo desarrollar todas las combinaciones de resolución de dilemas posibles). En este caso nos hemos concentrado solamente en dos variables externas, 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” por éstas.

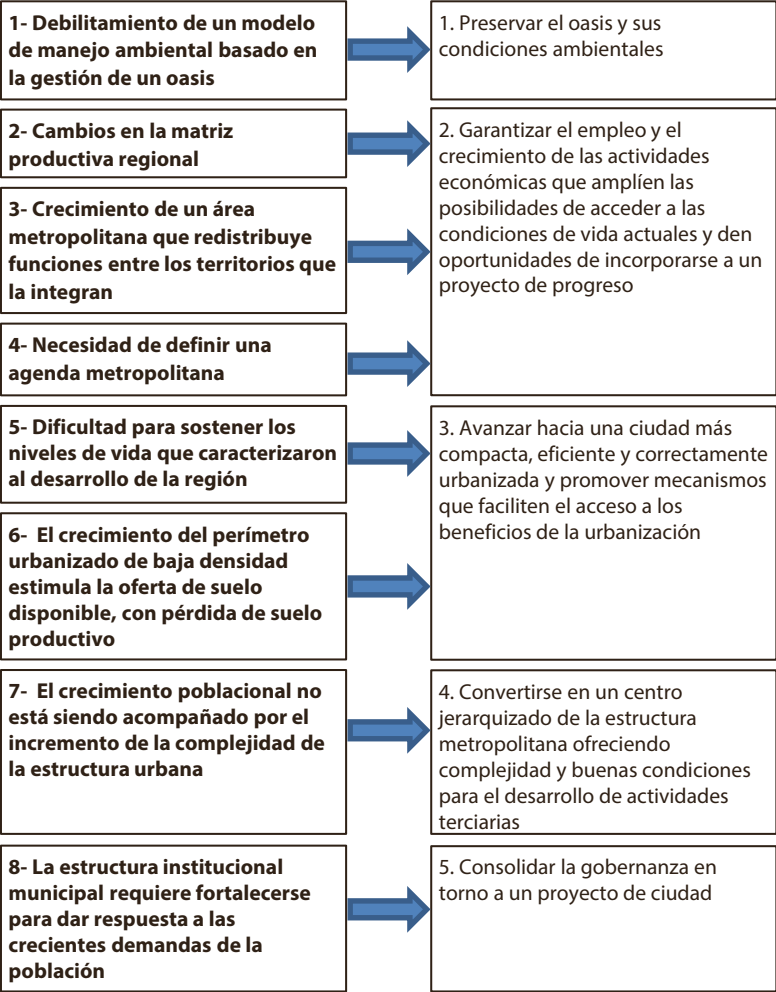
La tabla permite, por lo tanto, identificar líneas de acción y medir la sensibilidad que expresa cada casillero a las medidas y herramientas que se irán poniendo en práctica en el tiempo. Este cuadro es útil para identificar cuáles son las líneas de acción más eficaces (adecuadas, convenientes) para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

Este cuadro es también de utilidad 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 en función de la evolución de las condiciones y de los resultados alcanzados.

Sobre la base de estos elementos, se proponen cinco grandes Lineamientos o Ejes de Acción, a partir de los cuales se ordena el conjunto de programas, subprogramas y proyectos que conforman el Plan.

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.

Ejes problemáticos y lineamientos de acción



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 (ver Módulo 3).

Modelo territorial

Siguiendo la dinámica evolutiva del sistema urbano, tomando la forma de un sistema de ciudades (un conglomerado de núcleos urbanos y ciudades cercanos, físicamente separados, 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.

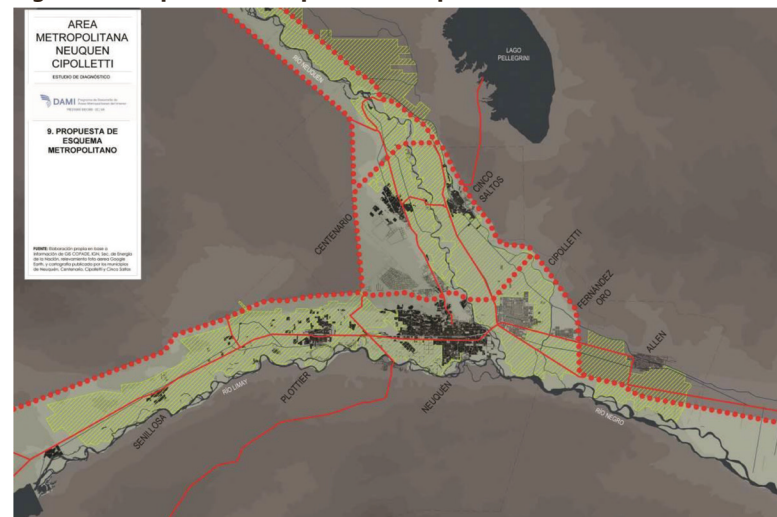
La búsqueda de un modelo territorial cuya conformación pueda ser consensuada con otros municipios de la localidad se presenta como una alternativa válida para encuadrar los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial de la localidad.

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 transporte, 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 convierte a la estructura de movilidad en una red.

Figura 14. Propuesta de esquema metropolitano



Fuente: DAMI Neuquén-Cipolletti, 2016

En este contexto, la construcción de un nuevas vialidades fuera del perímetro del área de riego (Cinco Saltos y Centenario), abre 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.

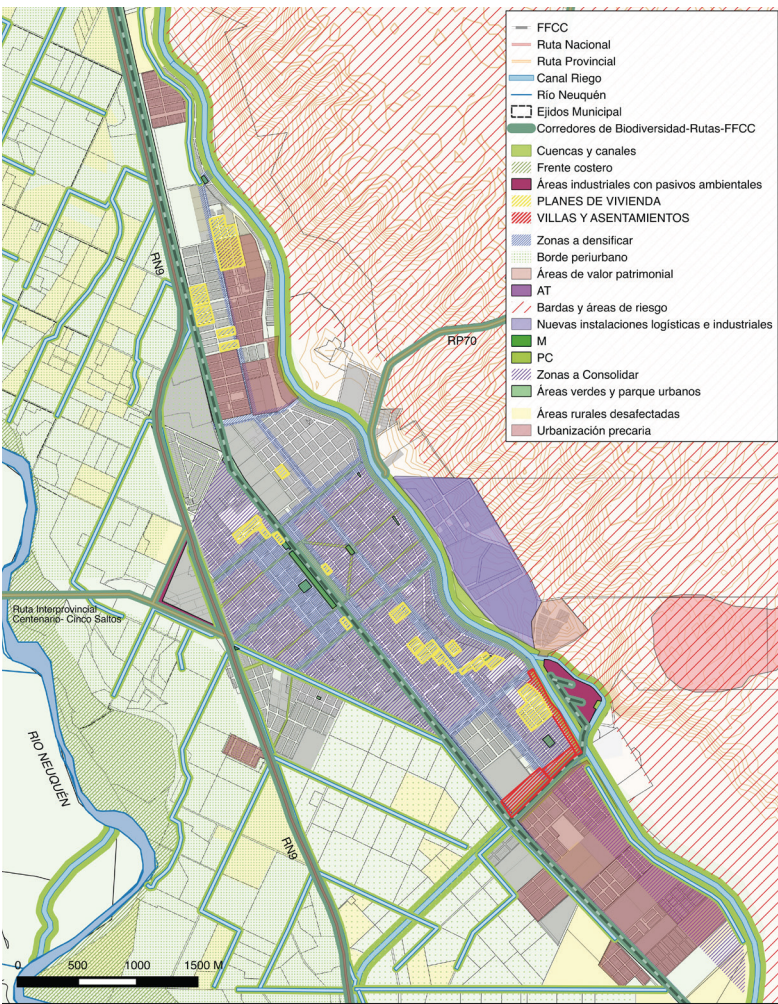
Estructuración del territorio municipal

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 a 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 7. 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/riego/control efluentes
	Grandes vacíos	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, IPPV
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 dominio)	Regularización /mejoramiento de barrios
Zonas donde hay que contener la expansión	Nuevas urbanizaciones	Contener límites y garantizar estándares
	Nuevas instalaciones logísticas/industriales	Controlar desarrollos logísticos
	Nuevas urbanizaciones segunda residencia	Desarrollos turísticos (lago Pellegrini)
Consolidar el borde	Borde periurbano	Plan de manejo periurbano

Figura 15. Criterios para operar sobre el territorio municipal



Fuente: elaboración propia

La construcción de escenarios alternativos ha permitido identificar lineamientos, y adaptarlos 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.

MÓDULO 3: DESARROLLO DEL PLAN

En esta sección se desarrollan los Programas y Proyectos que permitirán llevar adelante los Lineamientos Estratégicos definidos, estudiando las herramientas a emplear y la secuencia de implementación.

Apertura programática

En la etapa de formulación de lineamientos fueron definidas las 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 actuales y den oportunidades de 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 a 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 conservar las estructuras y el mantenimiento general del sistema de riego y la vegetación existente. Por último, en el caso de chacras que han quedado desafectadas de la actividad productiva en medio rural, las 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 la preservación de las condiciones ambientales 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 actuales 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 estrategia, busca apoyarse en los recursos y capacidades de la sociedad local como plataforma para promover un mayor desarrollo. 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, donde el proyecto central es 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 limitado ejercicio del poder de policía por parte de las autoridades municipales, explican la ocurrencia de

situaciones de irregularidad y 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 del Código de Ordenamiento Urbano y Ambiental recoge directivas de otros lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio, como el referido a la preservación de las condiciones ambientales del oasis. En particular, se establece un cuerpo normativo que permitirá dotar al Departamento Ejecutivo Municipal de herramientas idóneas para ampliar su capacidad recaudatoria y redistributiva, en base a instrumentos que le permiten 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 y otras.

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 *Programa 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 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).

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; 5) subprograma para la construcción de viviendas de interés social con financiamiento del IPPV, de organismos nacionales, mutuales, cooperativas, sindicatos; 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 intervenciones 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. Esto implica 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 sólo en base a su población de 230.000 habitantes, sino a la de toda el área metropolitana, que en conjunto asciende a más de 450.000 habitantes.

Como consecuencia de esta dinámica, un porcentaje significativo de la población de Cinco Saltos 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 centros 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 del sistema de centros de la región metropolitana del Alto Valle. 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 interés paisajístico (volverlo la postal de la ciudad) y permita mejorar la oferta recreativa y deportiva que presenta la ciudad.

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

Como fuera señalado en el momento de formulación de la estrategia, el propósito de este Lineamiento 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 línea de trabajo apunta a mejorar el posicionamiento del municipio en la formulación e implementación de políticas dirigidas a promover el desarrollo metropolitano, incentivando el desarrollo de estructuras colaborativas que incluyan a todas las entidades territoriales que participen del desarrollo de la región.

La segunda línea (hacia adentro) apunta a mejorar el vínculo entre el municipio y la sociedad local, logrando que las fuerzas sociales concierten sus intereses y expectativas en torno a un proyecto de ciudad que resulte adecuado para atravesar esta etapa de desarrollo de la región. Con este propósito, se abre un conjunto de programas tendientes a fortalecer la idea de un municipio 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 los procedimientos administrativos, acompañan medidas de reforma de la estructura municipal.

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 e identifica las herramientas más adecuadas para la realizar cada proyecto, para finalmente establecer un orden de implementación en el tiempo de los diferentes proyectos.

La Tabla de Líneas, Programas y Proyectos (ver Tabla 8) y el Cronograma de implementación del Plan (ver Tabla 11) permitirán monitorear la evolución del Plan y, por lo tanto, producir y evaluar en los plazos previstos la concreción de metas y objetivos.

El Plan propone criterios de actuación municipal que deberán ser acordados con la sociedad local, conformando un proyecto de ciudad en el que los proyectos particulares puedan confluir en el marco de un proyecto común. Las instancias de participación, que siguen a la presentación de estos documentos, serán los momentos de ajuste y negociación que permitirán ir construyendo los consensos. Esta voluntad de integración en torno a un proyecto de desarrollo y un modelo de convivencia requerirá la institucionalización de diferentes instancias de articulación entre el Estado y la sociedad local. La cultura del plan quedará, 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 8. Líneas, Programas y 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
	1.2 Programa de desarrollo sustentable	Proyecto de loteo modelo
		1.3 Manejo integral del Lago Pellegrini
2 - Garantizar el crecimiento de las actividades económicas el empleo y la vivienda	2.1 Desarrollo productivo	Manejo ambiental del Lago Pellegrini
		Completamiento del Parque Industrial
		Fortalecimiento comercial
	2.2 Desarrollo Habitacional	Fomento de la agroindustria
Promoción del Desarrollo de la actividad Inmobiliaria		
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	Proyecto de Actualización del Código de Ordenamiento Urbano
	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
		Subprograma de lotes con servicios
		Subprograma para la construcción de viviendas con financiamiento del IPPV, de organismos nacionales, mutuales, cooperativas, sindicatos, etc.
		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
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	Subprograma de densificación en parcelas modelo
		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
	4.2 Programa Parque Costero Canal Principal	Proyecto remodelación Centro Cultural 5 Saltos
		Polideportivo / pileta
	4.3 Programa de mejoramiento del espacio público	Proyecto de pavimentación calles de borde
		Proyecto de forestación de la costanera
Proyecto de dotación de mobiliario urbano		
Proyectos de mejoramiento de plazas		
5 - Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad	5.1 Promoción de una agenda metropolitana	Proyectos de completamiento del arbolado urbano
	5.2 Fortalecimiento institucional	Programa Lago Pellegrini
		Proyectos de corredores de biodiversidad
		Convocatoria a municipios de la región
		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		

Instrumentos de gestión

Assumiendo la transformación de la realidad como un proceso de trabajo, los instrumentos 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 de obra pública, normativos, fiscales, presupuestarios, financieros y de gestión. No es fácil, sin embargo, 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. 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, hasta la puesta en operación de empresas urbanizadoras públicas o público-privadas. 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.

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 el conjunto de los actores sociales, convocando a un número significativo

de actores a ordenar sus estrategias particulares en función de los objetivos propuestos.

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 y otras 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 **normativa** ha sido también un instrumento central de la política urbana. Si bien ha contribuido sustantivamente 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.

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 volverlos más operativos. Entre estos, se destacan algunos procedimientos, como la opción prioritaria de compra, que permite a los municipios adquirir predios para el desarrollo de acciones de interés público a valores de mercado y sin tener que recurrir a procedimientos expropiatorios, que implican mayores tiempos y complejidad. Aparece también la posibilidad de realizar convenios urbanísticos y de implementar operaciones “interligadas”, en las que se explicitan ventajas, cargas y compensaciones de los múltiples actores que intervienen.

Un tercer grupo de instrumentos está conformado por los de tipo **fiscal**, es decir, aquellos vinculados a los procesos tributarios o de recaudación.

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, respecto de las *tasas*, percibidas como retribución por la prestación de algún servicio público.

El sistema impositivo puede dar lugar a mecanismos orientadores de la inversión, estimulando u obstaculizando procesos de crecimiento urbano. Puede también 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 públicas realizadas en el contexto, asumiendo que existe fundada doctrina, incluso en los autores clásicos, respecto de la ilegitimidad de la apropiación por un particular de esa parte de la renta del suelo, que es producto del esfuerzo de toda la sociedad.

En este marco, surge la noción de contribución por mejoras que, en muchos países, ha dado lugar a la sanción de leyes que regulan su aplicación, considerando que es justo que los beneficiarios de una determinada obra contribuyan a su financiamiento, teniendo en cuenta que la realización de la misma redundará en un incremento del valor de sus propiedades.

Un cuarto grupo puede identificarse como de **instrumentos presupuestarios**, vinculados a los criterios de desembolso de los recursos públicos. Se destacan entre éstos la adjudicación de *créditos* o *subsídios*, 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 también 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.

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 presupuesto que son separadas del gasto corriente para funcionar con otras reglas de juego.

En esta línea de alternativas de financiamiento puede llegarse a conformar un quinto grupo de instrumentos, denominados de **financiamiento**, campo en el que se avanzó sobre los límites de lo que tradicionalmente se permitía a los gobiernos locales. Surge así la utilización del *crédito* nacional e internacional, público y privado como una fuente legítima de financiamiento para algunos emprendimientos públicos. Es importante señalar la importancia de evaluar la capacidad de recupero, ponderando asimismo los efectos sociales y ambientales de la realización de estos trabajos.

Un último grupo lo constituyen los denominados **instrumentos de gestión**, con los 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 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 equipos reducidos de cuadros políticos y/o técnicos, que agregan su capacidad al desarrollo de una actividad. La promoción es un instrumento fundamental de la política urbana y, a diferencia de la normativa, en la medida que toma líneas de trabajo y las promueve entre sus posibles beneficiarios, 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.

Por último, se destacan como instrumentos las diferentes formas de asociación con el sector privado, mediante concesiones, transferencias con cargo, alquileres, convenios de explotación, patrocinios y cualquier otra figura contractual a través de la cual se establezca la autorización de un interlocutor (privado o social) dispuesto a explotar un determinado sitio o actividad que el municipio considera adecuado pero no considera tomar a su cargo.

De acuerdo a lo expuesto, vemos que las posibilidades de acción son, en general, mayores de las que imaginamos y que la práctica urbana nos

ofrece un abanico de instrumentos más amplio del que habitualmente consideramos.

Como conclusión, se puede afirmar que la eficacia de una política urbana no depende de la aplicación de tal o cual instrumento sino de saber elegir cuál es la combinación más adecuada para implementar una determinada política. En esta línea, una nueva generación de planes urbanos busca desarrollar *procedimientos*, entendiendo que el orden en el que se van aplicando los diferentes instrumentos a lo largo de una secuencia pautada tiene efectos sustanciales sobre los resultados. Esta idea nos interna en el análisis de procesos de fragmentación y reconstrucción del poder en los que se busca armonizar los intereses de los diferentes actores sociales.

Tabla 9. Instrumentos de gestión urbanística

Tipo de instrumento		Fases del Crecimiento		
		Zonas centrales	Consolidación	Expansión
Obra Pública		Cualificación del espacio público	Infraestructuras y Servicios	Elementos estructurantes (trenes, rutas, autopistas)
Normativos		Grandes parcelas	Incremento de la densidad.	Norma parcelaria
		Normas particulares	Cambios morfológicos y de uso	Estándares de urbanización
Fiscales	Tasas	Renta ociosa	Tasas diferenciales	Tasa diferenciales
		Compensación		Control de evasión
		Exención impositiva		
	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, Bancos		
Gestión	Promoción	Gestión Calles Comerciales	Transformación marco normativo	Regularización
		Promoción de inversiones		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 y defensores del interés público	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		

Tabla 10. Herramientas seleccionadas para el Plan de Cinco Saltos

Línea	Programa	Subprograma/proyecto	Obra pública	Normativa	Fiscal	Presupuesto	Financiero	Gestión				Inspección
								Promoción	Empresas	Concesión	Convenio	
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 sólidos										
	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 Inmobiliaria										
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	Proyecto de Actualización del Código de Ordenamiento Urbano										
	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										
		Subprograma de lotes con servicios										
		Subprograma para la construcción de viviendas con financiamiento del IPPV, de organismos nacionales, mutuales, cooperativas, sindicatos, etc.										
		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										
	4.2 Programa Parque Costero Canal Principal	Polideportivo / pileta										
		Proyecto de pavimentación calles de borde										
		Proyecto de forestación de la costanera										
	4.3 Programa de mejoramiento del espacio público	Proyecto de dotación de mobiliario urbano										
		Proyectos de mejoramiento de plazas										
		Proyectos de completamiento del arbolado urbano										
5 - Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad	5.1 Agenda metropolitana	Programa Lago Pellegrini										
	5.2 Fortalecimiento institucional	Proyectos de corredores de biodiversidad										
		Convocatoria a municipios de la región										
		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										

Plan de acción

Sobre la base de los elementos expuestos se propone un cronograma de implementación del Plan. El cuadro que se encuentra a continuación identifica el conjunto de programas y proyectos previstos por el plan, y lo despliega sobre un horizonte de tres 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.

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. En simultáneo, el Intendente Municipal y el área de Gobierno deben elaborar un mapa de actores metropolitanos e iniciarlos 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 Principal. En este tiempo se debe haber iniciado acciones para concretar la transferencia de los terrenos ferroviarios donde se desarrollará el proyecto del Parque Central. Con estos elementos el gobierno 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 cuáles 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.

Alamedas en zona rural



Fuente: elaboración propia

Tabla 11. Cronograma de implementación del Plan

Línea	Programa	Subprograma/proyecto	Responsable	año 1				año 2				año 3	
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1 - Preservar el oasis y sus condiciones ambientales	1.1 Programa manejo del oasis de riego	Regulación de las condiciones ambientales de los loteos	Planeamiento / Responsable salvaguarda										
		Convenio con el Consorcio 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 P. / Responsable salvaguarda										
	1.3 Manejo integral del Lago Pellegrini	Manejo ambiental del Lago Pellegrini	Interventor ente lago Pellegrini										
2 - Garantizar el crecimiento de las actividades económicas el empleo y la vivienda	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 Inmobiliaria	planeamiento										
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	Proyecto de Actualización del Código de Ordenamiento Urbano	Planeamiento / HCD										
	3.2 Habitacional Municipal	Conformación de un padrón de postulantes a soluciones habitacionales	Desarrollo Social / Planeamiento										
		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 del IPPV, de organismos nacionales, mutuales, cooperativas, sindicatos, etc.	Planeamiento										
		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 - 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	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 Saltos	Obras publicas										
		Polideportivo / pileta	Gobierno / Obras Públicas										
	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 - Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad	5.1 Agenda metropolitana	Convocatoria a municipios de la región	Intendente / Gobierno										
	5.2 Fortalecimiento institucional	Reestructuración de las finanzas municipales	Gobierno hacienda /HCD										
		Modernización de la gestión pública	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										

PROYECTOS

Se presenta a continuación una selección de fichas de Programas y Proyectos definidos como prioritarios en el Plan de Acción, buscando ampliar el desarrollo de sus objetivos. Se incluyen también imágenes representativas de los proyectos.



PROYECTO: Regulación de las condiciones ambientales de las chacras frente a los loteos

PROGRAMA: Manejo del oasis

LINEAMIENTO: 1 Preservar el oasis y sus condiciones ambientales

OBJETO: La tendencia actual de avance de los loteos sobre chacras productivas u ociosas amenaza la preservación ambiental del oasis de riego, teniendo en cuenta que la tierra que se urbaniza pierde su capacidad productiva, se interrumpe el sistema de riego, se van reduciendo progresivamente los efectos de mitigación de vientos y contención de polvo de las alamedas y se destruyen irreversiblemente las condiciones productivas que forman parte del patrimonio cultural del Alto Valle, entre otros impactos.

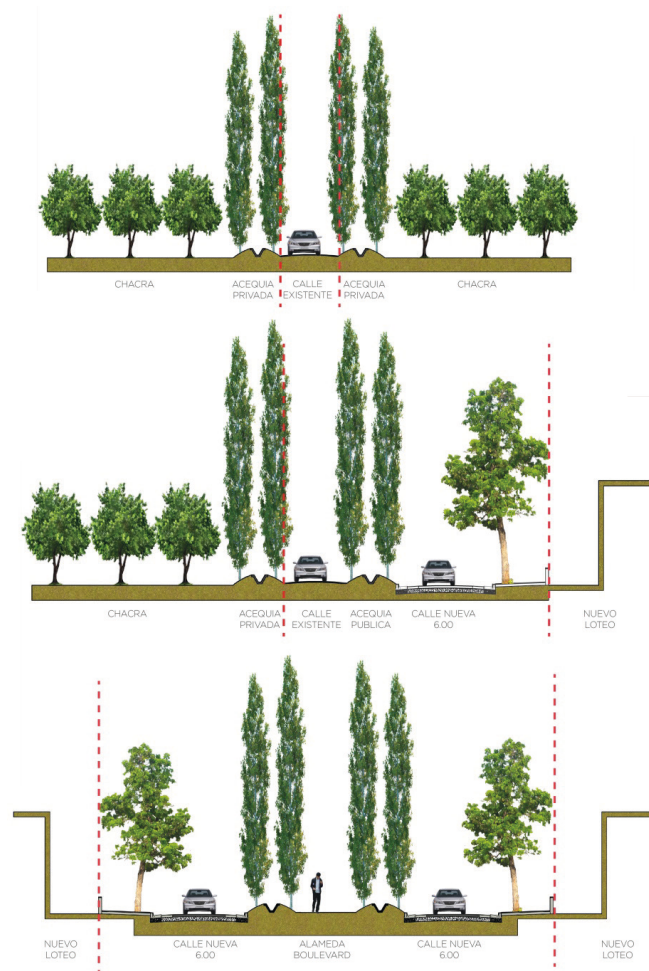
Se propone dotar a la ciudad de un Código de Ordenamiento Urbano Ambiental que, entre otras condiciones al avance de los loteos, introduzca pautas de subdivisión y ocupación en el área rural de modo que se mantengan la compatibilidad con la actividad agrícola.

Entre las exigencias para la subdivisión y aprobación de nuevos loteos se establece admitir una superficie mínima de 40.000m² en zona Ag (Agrícola) admitiendo una sola unidad de vivienda por parcela.

Asimismo, toda operación de expansión urbana estará obligada a mantener las condiciones ambientales y sanitarias de las chacras, incluyendo la preservación del sistema de riego, sus canales y drenajes, así como también el arbolado preexistente, debiendo reemplazarse con dos ejemplares, de la misma u otra especie a designar por la Autoridad de Aplicación, cada árbol que se tale.

Las aperturas de calles para nuevos loteos deberán contemplar y preservar la existencia de las acequias y desagües así como los alineamientos de árboles, como se muestra en la figura siguiente.

Corte esquemático de apertura de calle para nuevo loteo



PROYECTO: Convenio con el Consorcio de Riego

PROGRAMA: Manejo del oasis

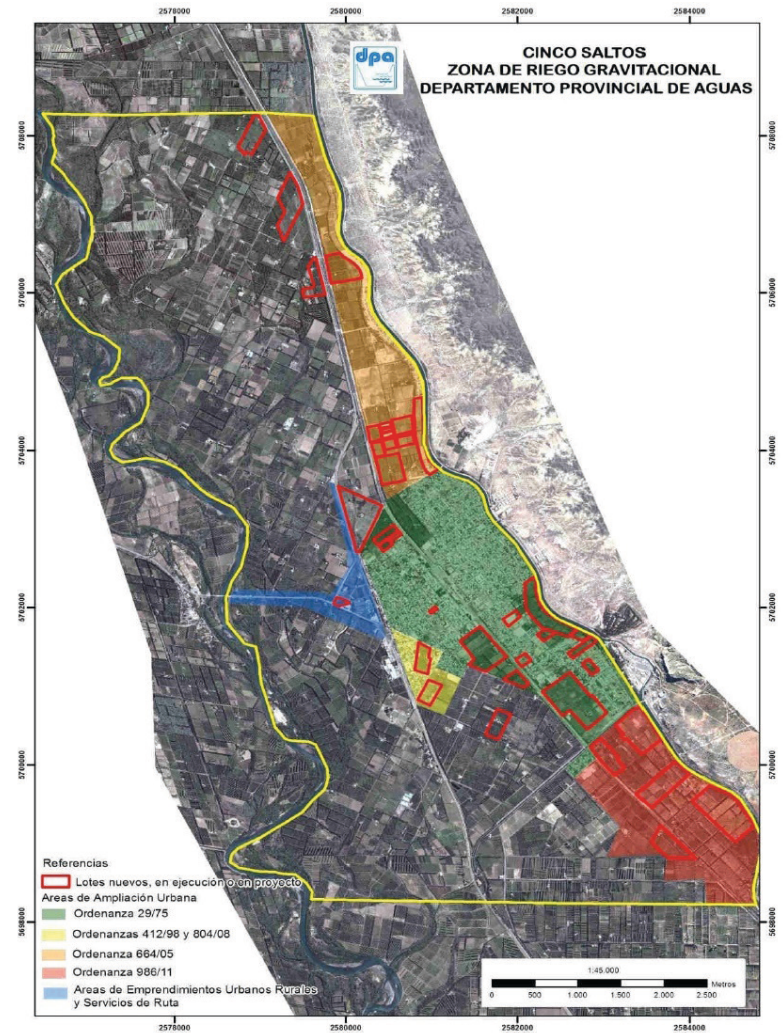
LINEAMIENTO: 1 Preservar el oasis y sus condiciones ambientales

OBJETO: Si bien el proceso de baja de chacras del Padrón de Usuarios con el propósito de su incorporación como Zona Urbana Municipal se encuentra regulado, resulta necesario revisar las condiciones técnicas en que se permiten las bajas en función de la localización dentro de la red, asegurar la no interrupción del servicio, el mantenimiento y sostenimiento de los costos operativos del sistema.

En el marco del retroceso de la actividad agrícola y el avance del proceso de urbanización en Cinco Saltos es necesario establecer un convenio entre el Consorcio de Riego y Drenaje y las autoridades municipales para:

1. Revisar el costo de desafectación del riego para que sea mayor al costo de adecuar el sistema de riego a área urbana.
2. Acordar 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.
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.

Expansión de loteos en área de riego



Fuente: ARSE - DPA

PROYECTO: Completamiento del Parque Industrial

PROGRAMA: Desarrollo Productivo

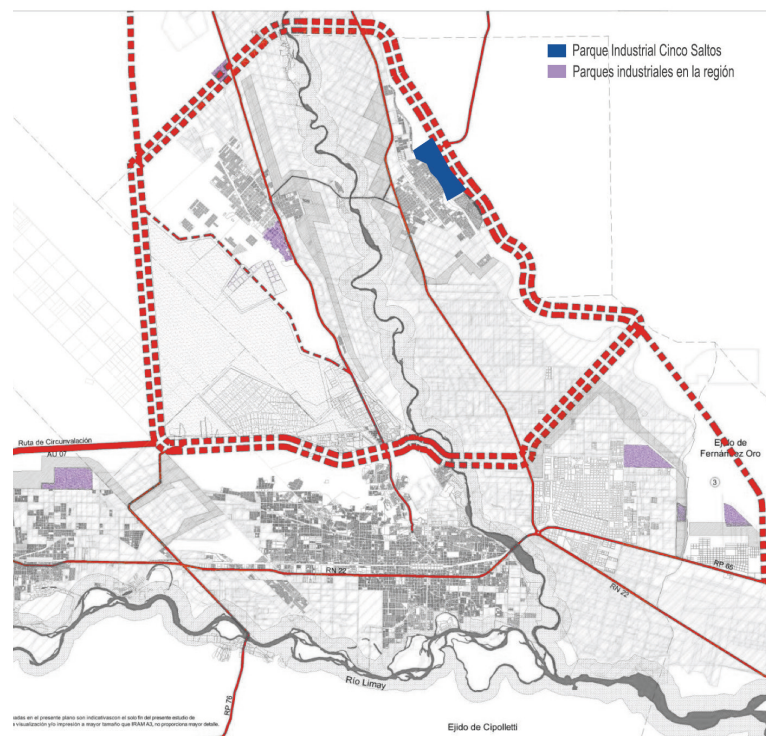
LINEAMIENTO: 2 Garantizar el crecimiento de las actividades económicas el empleo y la vivienda

OBJETO: El principal objetivo del proyecto es generar el completamiento del Parque Industrial de Cinco Saltos (PICS), es decir, que en el mediano plazo cada parcela del parque cuente con un establecimiento productivo o logístico operando. 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.

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 Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI), otorga al PICS la posibilidad de acceder a los Aportes No Reintegrables para realizar las obras de infraestructura para que el parque alcance a prestar los servicios públicos faltantes. 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. 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.

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.

Parque Industrial de Cinco Saltos dentro de la matriz industrial de la Región Metropolitana



Fuente: elaboración propia sobre "Propuesta de Anillo de Circunvalación"; DAMI Neuquén-Cipolletti

PROYECTO: Fortalecimiento de la agroindustria

PROGRAMA: Desarrollo Productivo

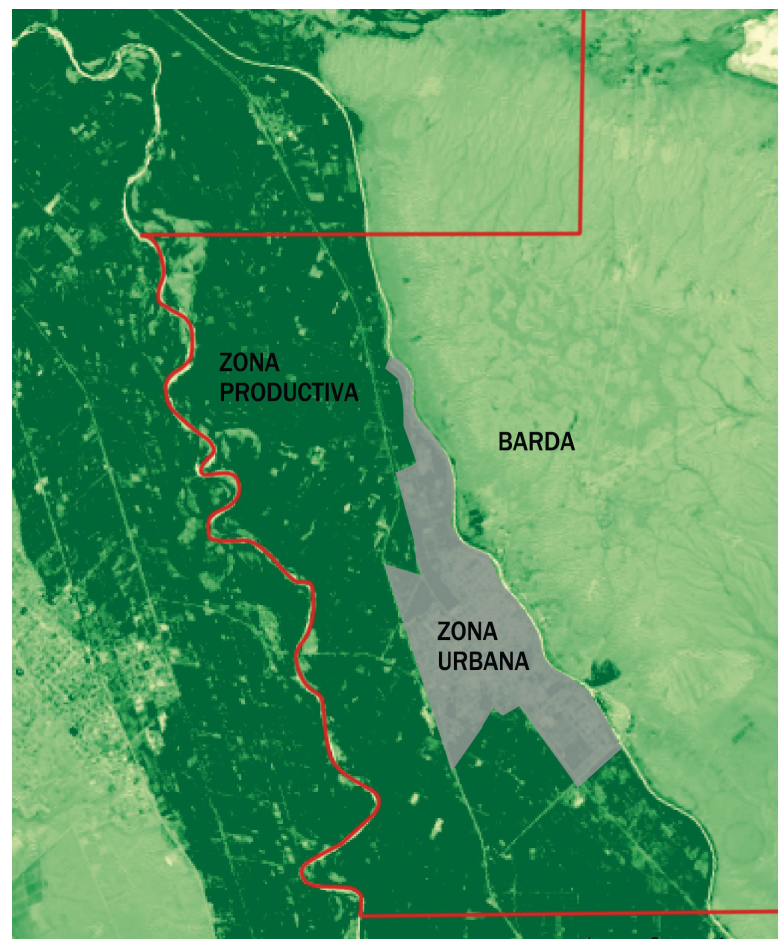
LINEAMIENTO: 2 Garantizar el crecimiento de las actividades económicas el empleo y la vivienda

OBJETO: 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 alerta sobre 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.

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.

Zona rural y productividad del suelo (Índice Diferencial de Vegetación Normalizado)



PROYECTO: Actualización del Código de Ordenamiento Urbano

PROGRAMA: Actualización Normativa

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

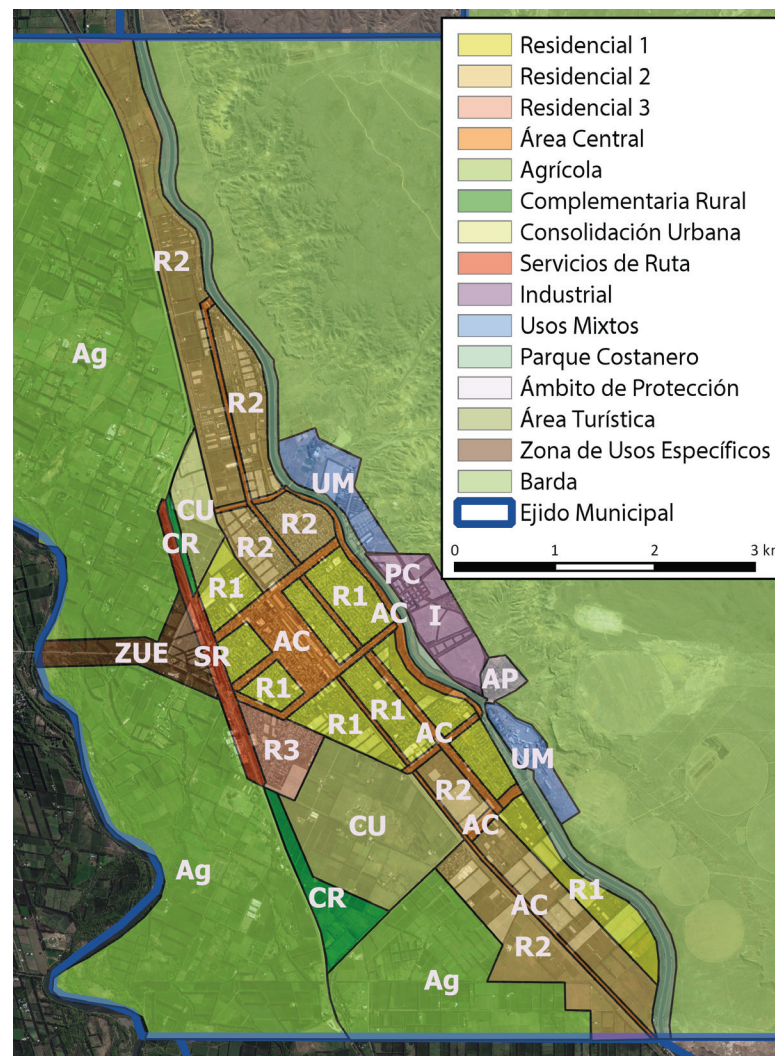
OBJETO: Actualizar la normativa urbanística vigente, incorporando las directivas que surgen del Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio, redefiniendo los parámetros urbanísticos y las zonificaciones para adecuarlas a las condiciones actuales y futuras de crecimiento y desarrollo de la localidad.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

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.

El nuevo código se estructura en nueve 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
9. Apéndices

Plano de Zonificación del Código de Ordenamiento Urbano y Ambiental propuesto



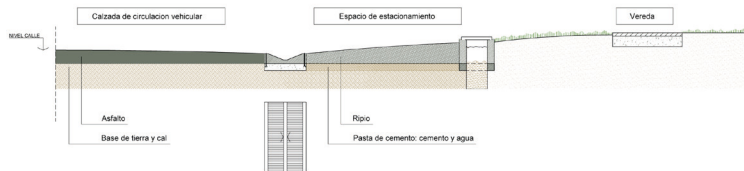
PROYECTO: Expansión de la red de pavimentos urbanos

PROGRAMA: Consolidación Urbana

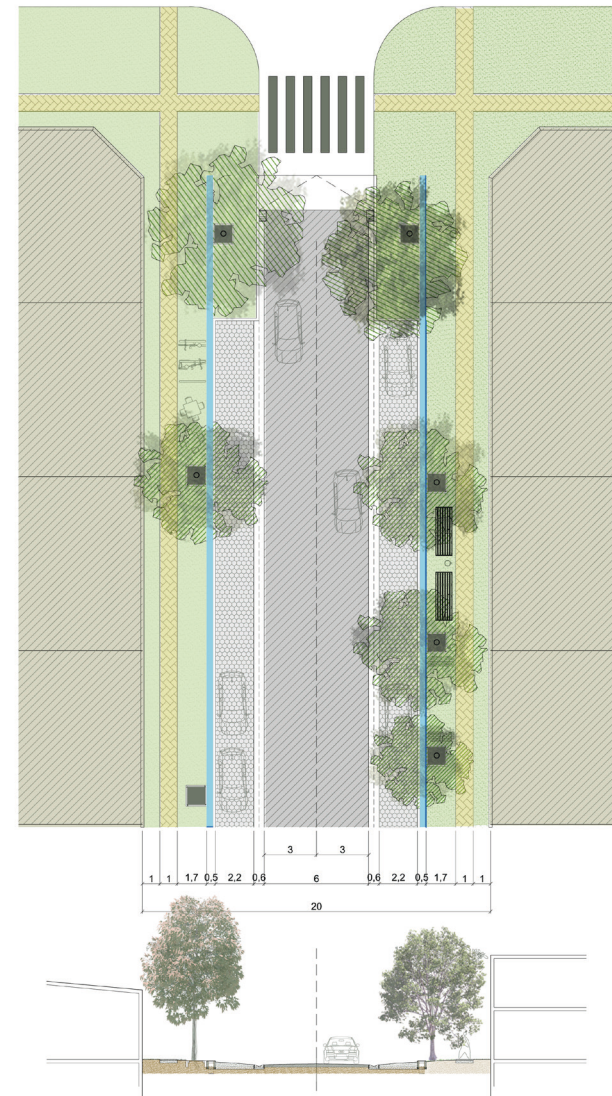
LINEAMIENTO: 3 Avanzar hacia una ciudad más compacta, eficiente y correctamente urbanizada

OBJETO: 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 o a áreas consolidadas, ya que se realizan sin exigencias (por parte de la normativa municipal vigente) de construir los pavimentos como requisito para la aprobación de cada loteo.

Detalle de encuentro de pavimento y vereda



Sistema de pavimento, vereda y espacio público (planta y corte tipo)



PROGRAMA: Parque Central

LINEAMIENTO: 4 Convertirse en un centro jerarquizado de la estructura metropolitana

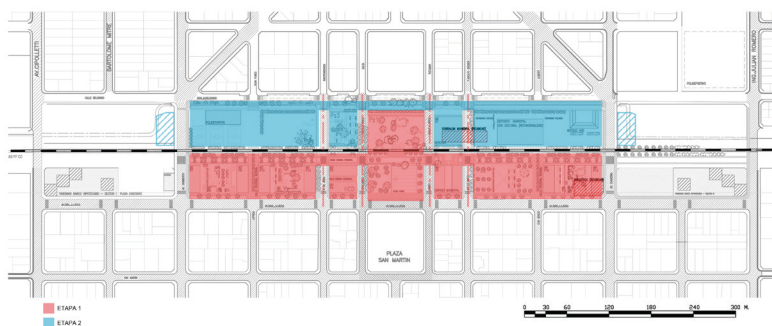
OBJETO: Se busca desarrollar un gran proyecto urbano, el Parque Central, sobre el cuadro de la estación Cinco Saltos del FC (polígono de 8 has) capaz de ayudar cumplir una serie de objetivos tendientes a jerarquizar el centro de Cinco Saltos dentro de la Región Metropolitana del Alto Valle del Río Negro.

La intervención proyecta 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 la ciudad, potenciando el centro local existente, posicionándolo dentro del sistema de centros de la Región y atrayendo consumidores y nuevas inversiones.

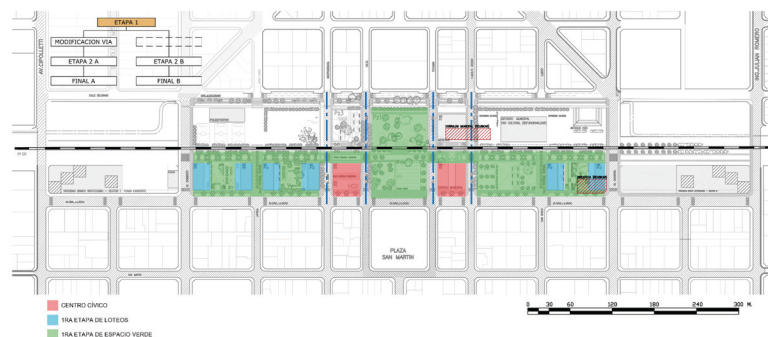
La primera etapa de esta operación urbana puede completarse en un plazo de entre 4 y 5 años. Está diseñado para autofinanciarse, generando recursos propios para ser invertidos en el sitio por un monto de 3,6 millones de dólares.

El Programa contempla los siguientes proyectos: Centro Cívico (Municipalidad + HCD); Parque; Mercado Municipal; Centro Cultural; Polideportivo; y loteo para desarrollo de vivienda, oficinas y comercios.

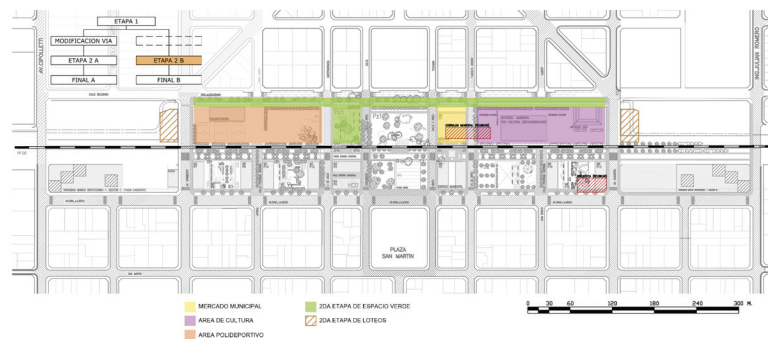
Etapas del proyecto



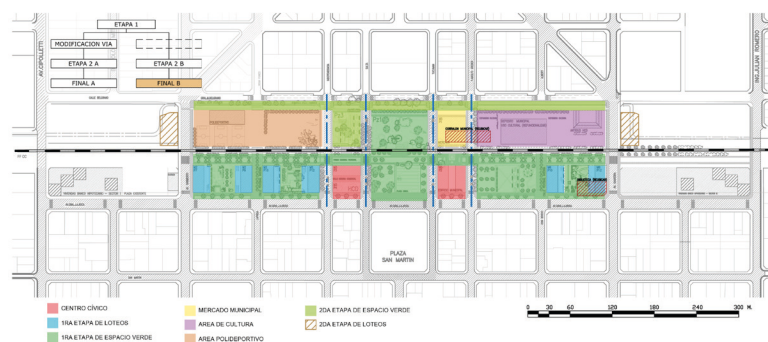
Etapa 1



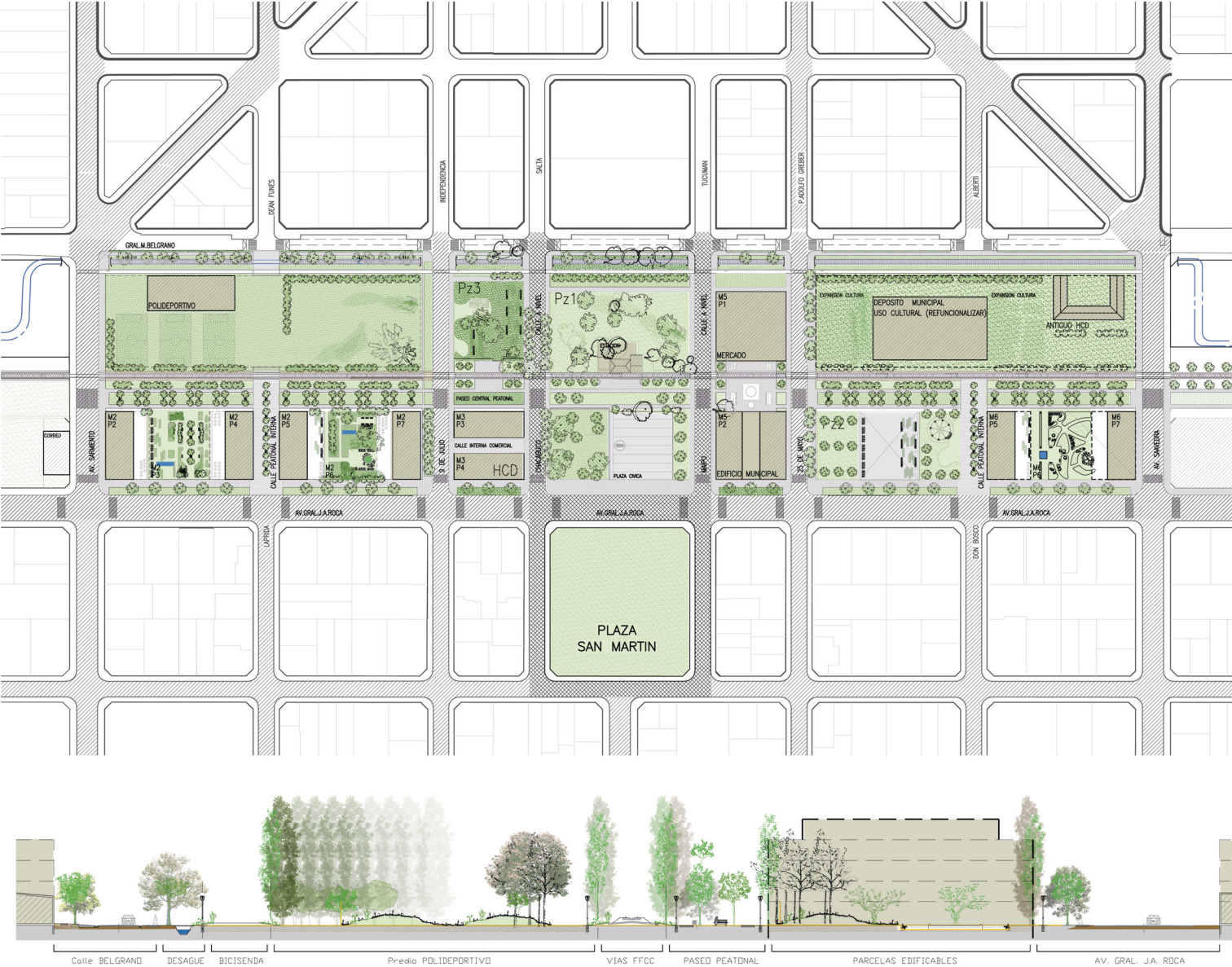
Etapa 2



Etapa Final



Parque Central: planta de proyecto y corte transversal



PROGRAMA: Parque Costero Canal Principal

LINEAMIENTO: 4 Convertirse en un centro jerarquizado de la estructura metropolitana

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 recreativo y deportivo a la ciudad.

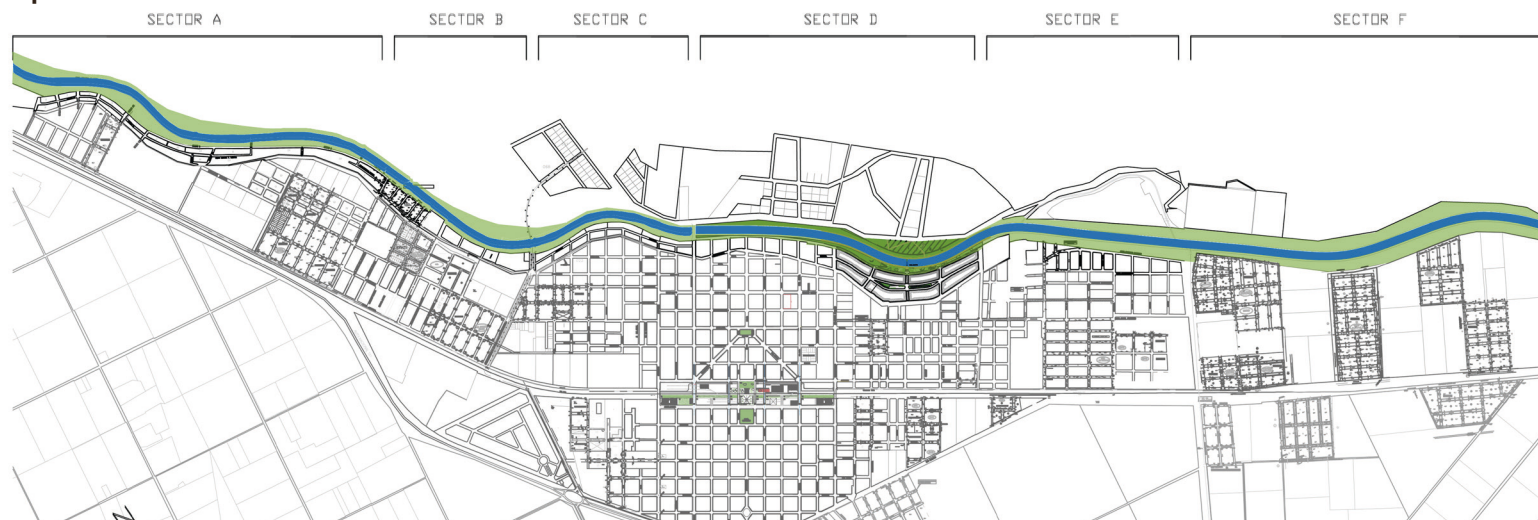
El programa contempla tres proyectos: Pavimentación de las calles de borde; Forestación de la costanera; y Proyecto de dotación de mobiliario urbano.

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.

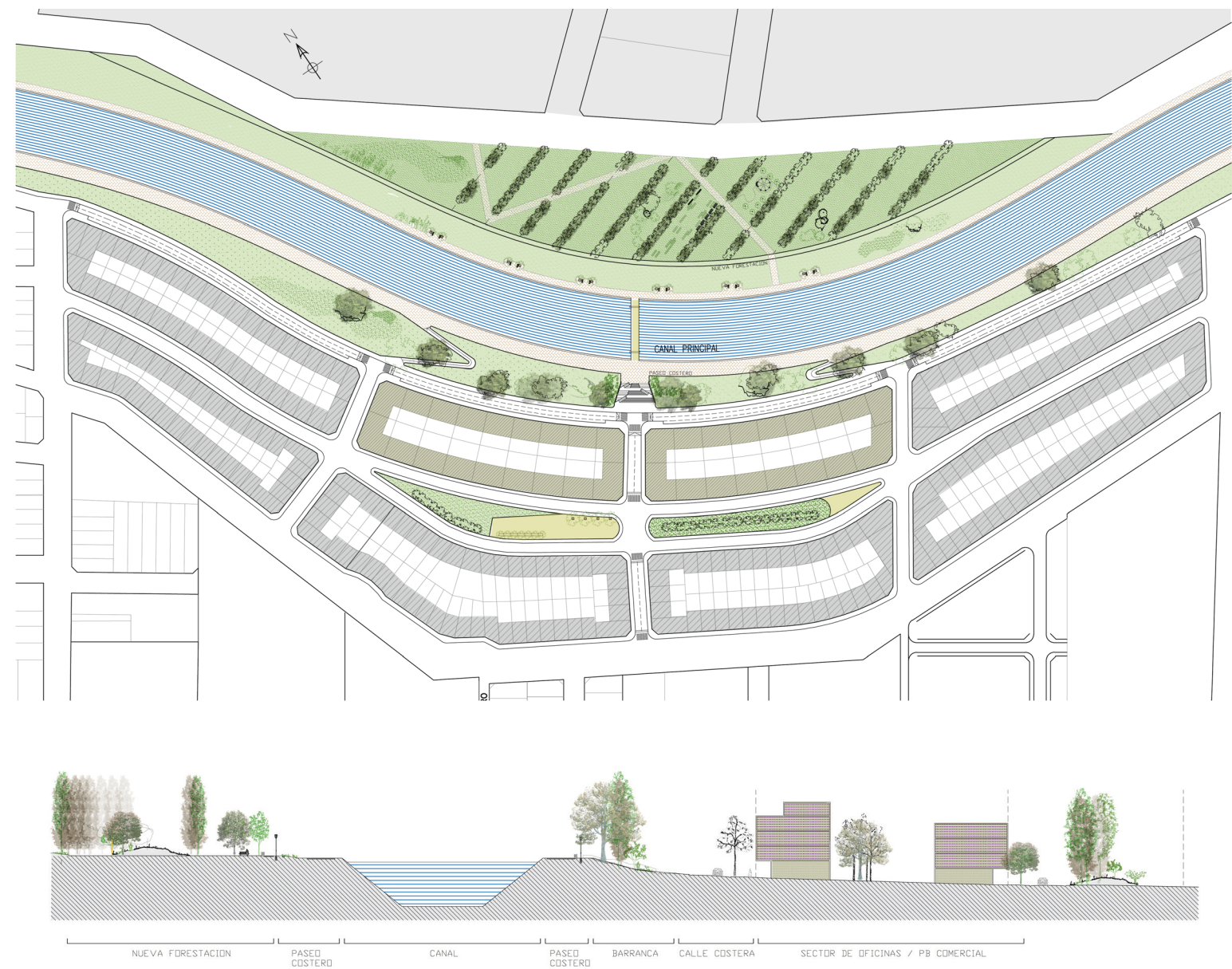
Dado que el ancho de la franja de borde del Canal es variable también lo son las dimensiones del Parque, abarcando entre 20 y 100m a cada lado del Canal. Las calles de borde a ambos lados de la obra de riego son constantes en el desarrollo del proyecto; las zonas parquizadas y forestadas varían según el espacio disponible en cada sección del Parque.

El desarrollo del Parque Costero tiene la posibilidad de modularse para ser construido por etapas, 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 pisos), aprovechando las condiciones creadas por el proyecto (ver corte en la página siguiente).

Parque Costero



Parque Costero: planta Sector D y corte transversal



PROGRAMA: Construcción de una agenda metropolitana

LINEAMIENTO: 5 Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad

OBJETO: El objetivo de este programa es Convertir a los responsables del gobierno municipal en promotores destacados de la construcción de una agenda de desarrollo metropolitano.

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 los riesgos de que se produzca un crecimiento significativo de la economía de la región, encontrando un sector publico 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.

Este programa 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 Alto Valle. 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.

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.

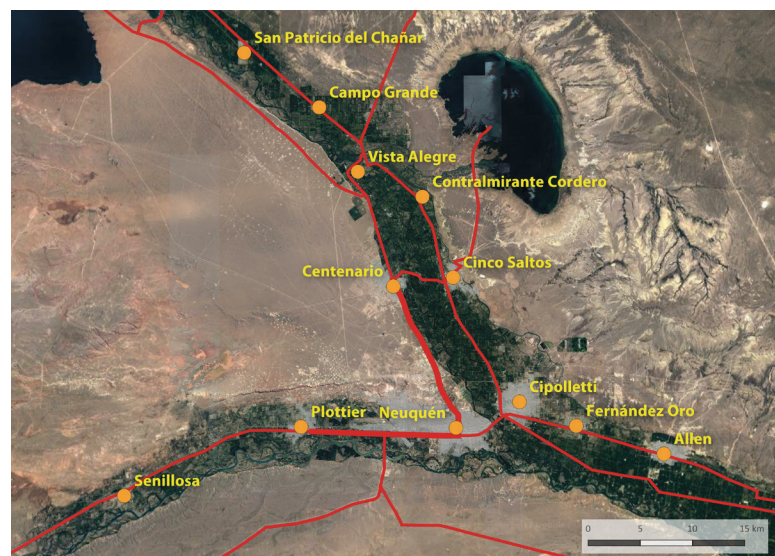
Sobre la base de esta caracterización se propone como segunda actividad desplegar líneas de relacionamiento que vinculen a los

referentes locales con estos diferentes interlocutores, dando origen a un pequeño equipo de trabajo abocado a su seguimiento.

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.

Doce municipios de la Región Metropolitana de la Confluencia



PROGRAMA: Fortalecimiento Institucional

LINEAMIENTO: 5 Consolidar la gobernanza en torno a un proyecto de ciudad

OBJETO: El objetivo de este programa es mejorar el vínculo entre el municipio y la sociedad local, logrando que las fuerzas sociales concerten (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. 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 los cuales se da respuesta a los problemas identificados en el diagnóstico.

En primer lugar la apertura de canales de diálogo, 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.

Proyectos:

- Reestructuración de la estructura fiscal y 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
- Participación social

Centro cívico (renderización)



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 (2016). "Plan Director de Aguas Cinco Saltos", Tomo I.

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 Inversión" - Informe de Diagnóstico de los Principales Valles y Áreas con Potencial Agrícola de la Provincia de Río Negro - DT N°12 Aspectos Ambientales. Ministerio de Agricultura de la Nación, (PROSAP-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.

Lozeco C. (2013) "Desarrollo de un esquema de gestión integrada para los colectores de drenaje de la ciudad de Cipolletti" (Río 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.

Ministerio de Salud de la Nación et al. (2007). La problemática de los agroquímicos y sus envases, su incidencia en la salud de los trabajadores, la población expuesta y el ambiente. Buenos Aires.

Mott. (1997) "Our children at risk: the five worst environmental threats to their health". New York Natural resources. Defense Council.

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.

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.

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. Epidemiología Ambiental, Boletín 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.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2016). Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta. Buenos Aires.

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

Páginas WEB consultadas

<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

